

**Zeitschrift:** Schweizer Ingenieur und Architekt  
**Herausgeber:** Verlags-AG der akademischen technischen Vereine  
**Band:** 98 (1980)  
**Heft:** 42

**Artikel:** Leitgedanken über Ziele der Raumplanung  
**Autor:** Müller-Ibold, K.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-74232>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 17.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

der zu bedenken gibt, dass die «ersten erfolgreichen Anwendungen von Beton mit künstlichen Luftporen vor mehr als 40 Jahren (in den USA) erfolgten und sich diese Betonart im Betonstrassenbau als besonders resistent gegenüber Frost-Tauwechseln und chemischen Taumitteln erwies. Durch intensive Forschungsanstrengungen wurde unentwegt versucht, diesen Betontyp zu verbessern, Prüf-Methoden und -Geräte zu entwickeln und die Wirkungsweise des Luftporensystems und der Hohl-

räume im Gefüge besser zu verstehen. Trotzdem hat es auch Rückschläge und Misserfolge gegeben, die ein entschlossenes Weiterführen der Anstrengung zur Verbesserung des Luftporenbetons insbesondere in den Bereichen Zusammensetzung, Aufbereitung, Verarbeitung und Nachbehandlung erfordern» [2].

Adresse des Verfassers: W. Wilk, dipl. Ing. ETH, Direktor, Technische Forschungs- und Beratungsstelle der Schweiz. Zementindustrie, Lindenstr. 10, 5103 Wildegge

#### Literaturhinweise

- [1] Richtlinien zur Bestimmung und Prüfung der Frost-Tausalzbeständigkeit von Zementbeton, Verfahren nach Dobrolubov/Romer. Strasse und Verkehr, Nr. 10 und 11/1977
- [2] Klieger, P. «Something for nothing almost». Concrete International (USA), jan. 80, V. 2, 1

## Leitgedanken über Ziele der Raumplanung

Von K. Müller-Ibold, Hamburg

### Anlass

Weltweite Veränderungen in nahezu allen hochindustrialisierten Ländern wie

- der Bevölkerungsrückgang in den Städten,
- der steigende Qualitätsanspruch an Umwelt und Umweltschutz,
- die Strukturveränderungen in der Wirtschaft
- die Einengung im Investitionsspielraum

haben in den letzten Jahren Anlass gegeben, modifizierte Akzente für die Stadtentwicklungspolitik zu setzen. Die veränderte Ausgangslage und daraus zu ziehende Folgerungen haben bei Bürgern, Politikern, Medien und Verwaltungen eine Verunsicherung ausgelöst. Es entstand Misstrauen zwischen den Beteiligten. Dieses Misstrauen führte zu Blockierungen von notwendigen Entscheidungen. Diese Ausführungen wollen einen Beitrag liefern, die Vorgänge zu analysieren und Vorschläge zu entwickeln, um dasjenige Mass an Vertrauen und Kontinuität wieder herzustellen, das in jeder Gesellschaft erforderlich ist, damit die Handlungsfähigkeit erhalten bleibt.

### Das Phänomen der Bürgerrebellion

Um das Jahr 1970 hat sich ein Phänomen in nahezu allen industriell hochentwickelten Ländern ausgebreitet, das ganz offensichtlich spontan und völlig unabhängig voneinander etwa zur glei-

chen Zeit entstand, nämlich die negative Reaktion von Bürgern gegen bestimmte Formen der Stadt- und Bauplanungen der fünfziger und sechziger Jahre. Es stellt sich uns die Frage, welche Ursache dieses Phänomen begründet. Erstaunlich wäre, wenn allein das Ergebnis städtebaulicher Planung als ausreichende Ursache für das weltweite Ereignis angesehen werden dürfte. Die Vermutung, dass eine stärkere allgemeine Ursache dahinterstehen könnte, liegt nahe. Bei längerer Betrachtung der Vorgänge komme ich zu dem Ergebnis, dass hinter dem Phänomen eine allgemeine Rebellion der Bürger gegen die wachsende Einengung des eigenen individuellen Gestaltungs- und Handlungsspielraums steckt. Die immer komplexer werdenden Zusammenhänge bei fortschreitender Technisierung und Automatisierung in unserer industrialisierten Welt erzeugen unbestreitbar die Notwendigkeit von Richtlinien und Normen, die - im Interesse der Gemeinschaft - den Spielraum des Individuums einengen. Der Mensch ist als Homo sapiens jedoch andererseits kein uniformiertes Wesen, das jede Normierung seiner Umwelt und seines Verhaltens hinnehmen kann und will.

Wir werden in Zukunft mit weiteren notwendigen einengenden Vorschriften und Normierungen rechnen müssen - allein, wenn wir an die Energieversorgung und den Umweltschutz denken. Wenn wir nicht Wege finden für den Bürger, einen Ausgleich durch Abbau von Vorschriften an anderer Stelle zu schaffen, kann sich die Reaktion in anarchischer Rebellion stärkeren Aus-

masses niederschlagen - mit kaum noch vorstellbaren Folgewirkungen.

Was kann man also tun, um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken? Wie mir scheint, gibt es auf allen Ebenen unseres gesellschaftlichen Lebens Bereiche, in denen - mit guter Absicht - Normierungen von Sachen und ebenso von Verhaltensweisen vorgenommen wurden, die nicht unter allen Umständen erforderlich sind. Ebenso will mir scheinen, dass häufig die an sich notwendige Norm in ihrer Detailausprägung sehr weit geht und so selbst innerhalb einer Norm noch denkbare Spielräume einengt. An diesen beiden Punkten müsste angesetzt werden, um grössere Spielräume der individuellen Gestaltung des Lebens wiederzugewinnen, mindestens jedoch nicht noch weiter einzuengen.

Ein Beispiel soll hier zunächst den Blick für den Leser öffnen, in welchem Sinnzusammenhang ich die Wirkungsauflockerung von Normen sehe. Es besteht kein Zweifel darüber, dass die Verbesserung älterer Wohnungen und Quartiere einen wichtigen Beitrag zur Stadtentwicklung darstellt, der vom Bürger selbst nachhaltig gesucht und gewünscht wird. In der Modernisierung (Rehabilitation) von Wohnungen treten uns häufig Forderungen entgegen, die eine sinnvolle Kostendisposition ausschliessen. So werden z.B. Normen für Neubauten auch als Anforderung für die Modernisierung von Altbauten zugrunde gelegt, wie etwa die nachträgliche Einrichtung von Aufzügen ab 4. bzw. 5. Geschoss, die nachträgliche Einrichtung von privaten Einstellplätzen in sehr teuren Tiefgaragen usw. Diese Forderungen lassen modernisierte Bauten am Ende teurer werden als Neubauten. Eine solche Wirkung kann nicht prinzipiell beabsichtigt sein. Vielfach ergibt sich hieraus zwangsläufig der Abbruch alter Gebäude nur aus Kostengründen. Die Entscheidung ist durch die Normanforderung vorprogrammiert. Die Frage stellt sich deshalb, ob nicht eine Abschwächung solcher Normen für Altbauten im Falle der

Modernisierung sinnvoll sein kann. An diesem Beispiel soll zunächst lediglich klargestellt werden, welche erhebliche Rolle rein technische Normen bei Planungsentscheidungen spielen können.

Auch kommt es mir darauf an, darzustellen, dass eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht wäre, die dahin führt, nicht jede Norm für jeden Fall anzuwenden.

Ich will versuchen, aus der eigenen beruflichen Tätigkeit heraus beispielhaft zu entwickeln, in welchen Kategorien in der Zukunft gedacht und gehandelt werden könnte. Ich glaube, dass es in dieser Materie genügend Ansätze gibt, analog auch in anderen Berufsfeldern vorzugehen, um dem Bürger seinen individuellen Gestaltungsspielraum zu erhalten, ja sogar wieder zu erweitern.

An dieser Stelle mache ich darauf aufmerksam, dass Stadtplanung sich nicht in einem leeren Raum bewegt. Sie arbeitet in einem Feld, das von zahlreichen anderen Parametern bestimmt wird. Es mag zunächst manchem Leser als fraglich erschienen sein, inwiefern bautechnische Normen die Planung beeinflussen. Ich hoffe, die Wirkungen deutlich gemacht zu haben. Bei Fehlplanungen wird oft der Planer kritisiert, wo stattdessen der Normgeber angesprochen werden müsste.

## Generelle Ziele für die Stadtentwicklungspolitik

### Vielfalt des Angebots und der Auswahl

Ziel aller Planung ist die Verbesserung der Lebensverhältnisse unserer Bürger. In den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedürfnissen der Bürger drückt sich grosse Vielfalt aus. Bedürfnisse ändern sich je nach Präferenzen, Alter, Position oder Rolle in der Gesellschaft.

Ein erstes Zielprinzip wäre demnach die Vielfalt des Angebots an Umweltqualitäten. Eine besondere Rolle spielt in der Zielsetzung der Politik die Chance des Bürgers, in eigener Entscheidungsfreiheit und nach eigenen Prioritäten von diesem Angebot Gebrauch machen zu können.

### Gleichwertigkeit anstatt Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse

Die politische Forderung nach der Gleichheit der Lebenschancen gilt als unverrückbarer Obersatz. Diese politische Forderung wird verständlicherweise häufig in der praktischen Umsetzung dahin interpretiert, dass alle Lebensqualitäten gleichartig sein sollen. Eine

solche Interpretation muss von vornherein Schwierigkeiten erfahren, weil vielfach Grundvoraussetzungen in ihrer Verschiedenheit eine solche Gleichheit nicht zulassen. Es wäre Illusion zu glauben, dass man die urtypischen Vorteile des ländlichen Lebens in die Stadt und umgekehrt übertragen könne. Dennoch wird der Politiker zu Recht mit Misstrauen reagieren, wenn er hinter dem Begriff der Vielfalt auch schlechtere Lebensverhältnisse als Zielsetzung vermuten muss. Aus diesem Grund muss als zweites politisches Zielprinzip die Gleichwertigkeit bei Vielfalt verlangt werden. Sie unterstellt nicht, dass alles gleich strukturiert oder gestaltet sein muss.

### Flexibilität und Variabilität in der Gestaltung

Aus dem Vorausgegangenen zeigt sich, das grössere Flexibilität und Variabilität wünschenswert wäre. Diese Wunschvorstellung gerät mit einem anderen politischen Zielprinzip in Konflikt – nämlich dem Anspruch der betroffenen Bürger an die Verbindlichkeit öffentlicher Planfestsetzungen. In der Bürgerbeteiligung ist eine gewisse Verbindlichkeit der Planfestsetzung impliziert. Insofern wird es immer rechtsverbindliche Planarten mit statutarischem Charakter geben müssen. Deutlich sollte jedoch sein, dass es in der Flächenplanung nur einen solcher Pläne geben darf.

In der Gegenerkenntnis, die Freiheit der Gestaltung nicht allzu stark im Detail einzuzwängen, sollte gefolgert werden, dass die Aussagen von Plänen mit statutarischer Wirkung so global wie möglich und nur so eng wie nötig sein sollten.

Als weitere Erkenntnis wird abzuleiten sein, dass solche rechtsverbindlichen Pläne die unterste Stufe in der Planhierarchie darstellen und kleinräumig sein sollten. Die Komplexität der Planungsinhalte wie auch -verfahren verlangt in der Forderung nach Flexibilität und Variabilität eine nur schrittweise Entscheidung. Die Inhalte sollten jeweils erst dann festgelegt werden, wenn sie zwingend erforderlich sind. Insgesamt betrachtet, führt dies zu einem System der Planungsentscheidungen und -festlegungen in kleinen Schritten.

## Beispiele sektoraler Ziele für die Stadtentwicklungspolitik

### Wohnen und Wohnumfeld

Steigende Ansprüche an das Wohnen und Kritik an Wohnstandorten kommen in Wandermotivuntersuchungen vieler Städte zum Ausdruck. Sie betreffen in erster Linie die Wohnung

selbst – ihre Grösse, ihren Zuschnitt, ihre Ausstattung – und die Wohnumgebung – verkehrsgünstige Lage, nahe Grün- und Freizeiteinrichtungen, Schutz vor Lärm usw.

Die Ansprüche haben sich verändert. Das Wohnen z. B. in Hochhäusern, das noch vor Jahren als Zeichen von Urbanität galt, wird vielfach abgelehnt. Die Kritik spricht von «seelenlosen Betonburgen»; es gibt eine Vielzahl von Wohnhochhäusern, die besser nicht gebaut worden wären. Ein herabsetzendes Pauschalurteil ist jedoch nicht allseits gerechtfertigt; das beweist der Zufriedenheitsgrad befragter Bewohner in vielen Fällen. Im Übrigen ist der Anteil von Wohnungen in Hochhäusern am Gesamtbestand relativ klein, so dass er nur begrenzte Relevanz hat. Leider bewirkt solche Kritik auch, dass Gebiete mit Hochhäusern diffamiert werden, die sozial stärkeren Bewohner deshalb ausziehen und dann Quartiere tatsächlich wegen sozialer Probleme absinken.

Geändert haben sich auch Vorstellungen über den Wert des Wohnens. Unter den Motiven für die Abwanderung ins Umland rangiert der Wunsch nach niedriger Miete heute häufig in den industrialisierten Ländern an unterer Stelle.

Unverändert ist das Streben nach dem Einfamilienhaus. Stadtkritik reagiert darauf unterschiedlich. Es gibt die Forderung nach mehr Bauflächen für diese Wohnform ebenso wie den Hinweis, dass das Einfamilienhaus das Wohnproblem der Städte nicht lösen könne. Ich sehe das Einfamilienhaus nicht als Alternative zur Geschosswohnung. Es ist ein begrenzter Beitrag zur vielfältigen Angebotspalette im Wohnungsbau – nicht mehr und nicht weniger. Die Wohnungspolitik muss deshalb auf folgendes abstellen:

- Der Bürger soll ein ausreichend differenziertes Angebot nach Art, Grösse, Preis und Ausstattung vorfinden, um nach Präferenzen, Familiensituation und entsprechenden Zeitabschnitten eine Wohnung finden zu können.
- Der Bürger soll entscheiden können, ob er z. B. einen zentralen Standort mit kurzen Wegen, aber Lärmbelastung oder einen dezentralen Standort mit Ruhe, aber Wegebelastung will. Stadtentwicklungspolitik wird sich bemühen, Lärm- und Wegebelastung abzubauen; vollständig beseitigen kann sie beides nicht.
- Aus dem Ziel der Vielfalt leitet sich ab, dass auch Quartiere nicht alle gleichartig sein sollten; ihre Gleichwertigkeit sollte angestrebt werden.
- Gleichwertigkeit bedeutet auch, dass ältere Wohnungen modernisiert werden. Sie müssen nicht absolut den Standard von Neubauwohnungen er-

reichen; sie haben andere, zum Beispiel Standortvorteile.

- Die Verbesserung der Wohnung allein bringt nicht überall einen Ausgleich. Die Verbesserung des Wohnumfeldes spielt deshalb eine wichtige Rolle.
- Die Ausstattung der Quartiere mit Einrichtungen des täglichen Bedarfs ist Grundsatz. Defizite sind auszugleichen oder andere Äquivalente sind zu schaffen.
- Der Bürger soll ein Arbeitsplatzangebot finden, das vermeidet, bei steigendem Bedarf nach Arbeitsplatzwechsel gleichzeitig immer auch die Wohnung wechseln zu müssen. Für diesen Gesichtspunkt bietet die Stadt die günstigsten Voraussetzungen.

### Arbeiten und Stadtwirtschaft

Die Entwicklungsbedingungen der Wirtschaft haben sich erheblich geändert. Die verschärfte Konkurrenz zwingt vielfach zu Strukturmassnahmen, die Arbeitsplätze freisetzen. Schwierigkeiten ergeben sich aus den Energiemärkten und aus Umweltschutzanforderungen. Städte sind als Wirtschaftszentren in aussergewöhnlichem Mass vom Strukturwandel betroffen. Sie fühlen sich ihren Bürgern gegenüber verpflichtet, ein Arbeitsplatzangebot für alle Bevölkerungsgruppen zu erhalten. Die Förderung bestehender Unternehmen ist heute nahezu wichtiger als die Ansiedlung neuer Betriebe. Dieser Aspekt ist bedeutungsvoll, weil er auch eine Überprüfung der Raumordnungspolitik verlangt. Einen Beitrag zur Sicherung der Arbeitsplätze leisten die Städte deshalb auch durch Erhaltung und Förderung von Klein- und Mittelbetrieben. Die Branchenvielfalt in den Städten erhöht die Krisensicherheit im Angebot von Arbeitsplätzen.

Die Politik des Staates ist häufig dort auf Verbesserung der Wirtschaftsstruktur gerichtet, wo Städte in Gebieten gesamtstaatlicher Förderung leben. Im übrigen sind die Städte meist auf sich selbst gestellt. Staatliche Stellen sind aufgerufen, eigene strukturpolitische Massnahmen der Städte ausserhalb von Fördergebieten nicht prinzipiell als Störung ihrer Politik zu betrachten, sondern als Massnahmen der Ergänzung anzuerkennen. Städte tragen für ein weites Umland die Last für unverzichtbare Leistungen in Bereichen für Kultur, Bildung, Soziales und Kommunikation. Wenn sie auch keinen Ausgleich erhalten, so sollten sie jedoch nicht zusätzlich benachteiligt werden.

Die exportabhängigen hochentwickelten Staaten können nur bestehen, wenn sie Güter und Dienstleistungen mit höchster Qualität produzieren. Städte bieten in besonderem Mass durch Aus- und Fortbildung, Kommunikation so-

wie Erfahrungsaustausch dafür die Gewähr.

Es sollte die Vorstellung überwunden werden, dass Interessen der Wirtschaft vom Prinzip her den Interessen der Bürger zuwiderlaufen:

- Die Interessen der Arbeitnehmer entsprechen häufig auch denen der Wirtschaft.
- Für kulturelle und soziale Entwicklungen ist die materielle Grundlage wichtig.
- Die materielle Grundlage hängt wiederum von der Leistung der Wirtschaft ab.
- Die Wirtschaft verfolgt auch eigennützige Interessen; sie sollten nicht verschwiegen werden. Schädliche Auswirkungen eigennütziger Interessen gegenüber dem Bürger zu verhindern, ist Aufgabe staatlicher Raumordnung ebenso wie kommunaler Entwicklungspolitik in ihren Abwägungsentscheidungen.

Bedarfe der Wirtschaft nach verkehrsgünstigen und ausreichenden Nutzungsflächen sind deshalb für neue und bestehende Betriebe als einer der Bestimmungsfaktoren zugrunde zu legen. Die Infrastruktur – hier im wesentlichen das Verkehrssystem und eine flexible Energieversorgung – muss leistungsfähig sein.

Verbesserungen des Umfeldes und Stadterneuerung einerseits sowie städtische Wirtschaftspolitik andererseits stützen sich auch gegenseitig:

- Störende Betriebe sind nur zu verlagern, wenn annehmbare Ersatzstandorte angeboten werden können.
- Verlagerungen aus gestörten Lagen erlauben auch neue Dispositionsmöglichkeiten für verbleibende nichtstörende Betriebe.
- Umfeldverbesserung in älteren Quartieren dient auch den dort Beschäftigten in der Verbesserung des Arbeitsumfeldes.
- Behutsame Umfeldverbesserung in älteren Quartieren fördert diese und vermeidet die Vernichtung kleinerer und mittlerer Betriebe.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und mit ihr die Arbeitsplätze in den Städten gilt es auf diesem Wege zu sichern.

### Umweltschutz am Beispiel Verkehr

Eine grosse Gefahr droht dem Menschen aus der Störung und Zerstörung seiner Umwelt. Ein besonderer Rang obliegt deshalb dem Schutz der Umwelt. Er löst verschärfte Konflikte mit dem Bedarf nach Veränderung aus. Diese Konflikte erhöhen das Abwägungsgebot im Entscheidungsprozess. Die Entwicklungspolitik muss einkalkulieren, dass z.B. die Zahl der Kraftfahrzeuge pro Einwohner weiterhin

wächst ebenso wie die Zahl der Fahrten, die zusammengenommen die Wirkung des Bevölkerungsrückgangs zunächst noch mehr als kompensieren. Die aufgelockerte und weitläufige Siedlungsstruktur – erst durch das Automobil ermöglicht – und die gestiegenen Mobilitätsbedürfnisse aller Bevölkerungsschichten sind Ursachen dieser Entwicklung. Andererseits wird der Widerstand gegen das Auto immer stärker. Die Störungen werden deutlich empfunden:

- Umweltbelastung durch Lärm und Abgase,
- Gefährdung von Leib und Leben,
- Inanspruchnahme städtischer Freiräume und Grünflächen und, als Folge,
- Erzeugung von Aggressivität.

Die Angriffe richten sich nicht so sehr gegen das Auto, sondern gegen die Strasse. Die städtische Verkehrspolitik muss in Zukunft deshalb auf folgende Zielsetzungen abstellen:

- Mobilität ist unverzichtbar für die moderne Industriegesellschaft und auch für die Zukunftsentwicklung.
- Das daraus resultierende Bedürfnis nach individuellen Verkehrsmitteln kann allerdings aus Umweltgesichtspunkten, wie z.B. Lärm und stadtzerstörerische Flächenansprüche, nicht befriedigt werden.
- Daraus resultiert ein Vorrang für den öffentlichen Nahverkehr. Das Strassennetz kann nicht auf den Bedarf von Kraftfahrzeugen für Berufspendler ausgerichtet werden. Der öffentliche Nahverkehr auf den Strassen muss Bussonderspuren und Ampelvorrang erhalten neben der Förderung allgemein und dem Schnellbahnbau in grossen Städten mit Park-and-ride-System. Stellplatzbeschränkungen für Berufspendler in innerstädtischen und vergleichbaren Gebieten sind häufig komplementär erforderlich.
- Eine Gewährleistung des Wirtschaftsverkehrs ist notwendig. Aus dem Bedarf des Wirtschaftsverkehrs, nicht des Berufsverkehrs, leitet sich deshalb die Bemessung des Strassennetzes und ein ausreichender Parkraum für Kurzparker in innerstädtischen und vergleichbaren Gebieten ab.
- Daraus erhalten andererseits Entlastung und Schutz der Wohngebiete vor Durchgangsverkehr ihre herausragende Bedeutung. Der Verkehr muss daran gehindert werden, von Hauptverkehrsstrassen auf Schleifwege auszuweichen (Verkehrsberuhigung). Eine Bündelung auf Hauptverkehrsstrassen ist die Folge (Leistungssteigerung vorhandener Strassen und neue Strassen). An diesen Hauptverkehrsstrassen muss ein Aus-

gleich gegen die Zusatzbelastung geschaffen werden (Lärmschutz).

- Umweltbezogene, stadtgestalterische und städtebauliche Gesichtspunkte bei der Trassenneuplanung sind notwendig.

Insgesamt treten als Prinzip umweltschutzbezogene Vorgaben bei der Planung in den Vordergrund. Sie haben z.B. nicht die Strassenverhinderung zum Ziel, sondern wollen den Strassenneu- und -ausbau eingrenzen, diesen aber dann auch ermöglichen.

### Stadtregion und Raumordnung

Die genannten Ziele gehen über die städtische Wohnungs-, Verkehrs- sowie Wirtschaftspolitik hinaus und reichen in die Regional- und Raumordnungspolitik. Staatliche Raumordnungspolitik klammert in der Regel das Stadt-Umland-Problem zu stark aus. Sie unterliegt nach wie vor häufig der Vorstellung, dass das vorrangige Ziel im Abbau grossräumiger Disparitäten in der Erwerbs- und in der Infrastruktur liege. Allmählich wird bewusst, dass auch die Kernstädte zu den gefährdeten Räumen gehören. Es ist Zeit, bisherige gebräuchliche Gebietskategorien der Raumordnung differenzierter zu sehen. Eine auf kleinräumigere Funktions- und Problemräume ausgerichtete Analyse würde die quantitativen und qualitativen Probleme innerhalb der grossräumigen Gebietseinheiten wesentlich schärfer zutage treten lassen. Solche neuen Gebietskategorien müssen nicht flächendeckend das Staatsgebiet überziehen; sie sollten komplementär zu den bisherigen eingeführt werden.

Raumordnungspolitik muss bei den veränderten Rahmenbedingungen von neuen Denkansätzen ausgehen. Eine «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» ist weder möglich, noch sinnvolles Ziel, soweit sie über die unbedingt notwendige Grundausstattung hinausgeht. Nicht alle Bürger sehen in Einheitlichkeit einen Wert. Einheitlichkeit und Vielfalt bei Gleichwertigkeit schliessen z.T. einander aus. Ein Disparitätenausgleich, der «gleichartige» Lebensverhältnisse anstrebt, ist unter den veränderten Bedingungen auch langfristig nicht möglich. Nationale Regierungen wollen dieses Ziel häufig in erster Linie durch Schaffung neuer, volkswirtschaftlich aufwendiger gewerblicher Arbeitsplätze in strukturschwachen Räumen erreichen. Sinnvoller wäre es, die knappen Mittel auf grösstmögliche Wirkung für alle Teilräume einzusetzen, nämlich in gefährdeten Kernstädten sowie in geeigneten Schwerpunkten ausserhalb der Verdichtungsräume. Die Aufwendigkeit gilt hier nicht nur für Erstinvestitionen, sondern insbesondere auch für volkswirtschaftliche Gesamtbetriebskosten.

Die Städte sind in den letzten Jahren vom Exodus stadtbestimmender Bürger- und Wirtschaftsgruppen bedroht. Der Rückgang an Bevölkerung und Betrieben in überalterten, zu dicht besiedelten Quartieren hat an und für sich positive Seiten für die Verbesserung der Umweltqualität; bedenklich stimmt jedoch die Abwanderung aktiver Gruppen. Es ist nicht auszuschliessen, dass in Zukunft die durch Abwanderung qualitativ am stärksten bedrohten Regionen nicht in ländlichen, sondern in städtischen Gebieten zu suchen sein werden; in einigen Regionen ist dies nach meiner Kenntnis bereits der Fall (z.B. London oder New York). Diese Situation macht deutlich, welche Bedeutung der Wohnungsneubau und seine Förderung innerhalb der Städte sowohl aus der Sicht der Stadtentwicklung wie auch der Raumordnung hat.

Ebenso ist es notwendig, das Prinzip der zentralen Orte in der Raumordnung flexibel zu gestalten. Bei den gegenwärtigen Strukturproblemen halte ich es wegen fehlenden Potentials (Bevölkerung und Arbeitsplätze) für ausgeschlossen, zentrale Orte noch weiter zu entwickeln, also z.B. Unterzentren zu Mittelzentren anzuheben. Das Prinzip der mobilen Versorgung, wie es in dünnbesiedelten Ländern schon seit längerem praktiziert wird, sollte auch in dichter besiedelten Staaten in die Erörterung kommen. Auch hier gilt der Grundsatz der Gleichwertigkeit anstatt der Gleichartigkeit.

### Handlungsorientierung der Planung

Die dargestellten Zielsetzungen zur Stadtentwicklung führen in ihrem Gesamtzusammenhang

- zu einer Vielzahl kleinerer Projekte,
- zur Notwendigkeit, diese Projekte in Programmpaketen (Programme zur Modernisierung, Umfeldverbesserung, Verkehrsberuhigung, zum Lärmschutz usw.) mit Prioritäten zu versehen, und
- zur Umsetzung solcher Programmpakete in sinnvolle Massnahmenbündel für verschiedene Quartiere.

Eine neue Dimension entsteht durch diese Verschiebung in der Prioritätenbetrachtung. Nicht so sehr Grossobjekte, sondern eher Bündel kleinteiliger Sachprogramme stehen in Zukunft zur Diskussion.

### Stadtentwicklungspolitik als Prozess der Abwägung

Stadtentwicklung ist in ein Spannungsfeld gebettet:

- Wesenszug einer Stadt ist ihre geschichtliche Struktur und Gestalt.

- Aus sozialer, kultureller und ökonomischer Gesellschaftsentwicklung heraus ist sie andererseits ständig sozusagen «im Fluss», verändert sie ihr Gesicht.
- Stadtbaugeschichte entsteht laufend neu mit grossen Investitionen in jeder Generation.

In diesem normalen Spannungsfeld kann städtebauliche Entwicklungsplanung weder spektakuläre Veränderungsprojekte noch eine totale Verharren in überlieferten Strukturen als politische Regelzielsetzung ernsthaft verfolgen. Das Kontinuum in der Entwicklung ist Grundlage und die Abwägung nach Prioritäten bei Veränderungen Merkmal politischer Entscheidungsprozesse in der Stadtentwicklung.

Z.B. wird hie und da der Vorwurf für die Nachkriegsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland erhoben, dass die Phasen städtebaulicher Entwicklung in zu einseitigen Gleisen vollzogen worden seien. Drei Schwerpunktphasen lassen sich herauskristallisieren:

- Der Wiederaufbau der Quartiere (etwa 1945-1960).
- Die Stadterweiterung (etwa 1960 bis 1975).
- Die Reaktivierung älterer Quartiere (etwa seit 1975).

Dieser Ablauf hat eine plausible Sequenz. Zerstörungen des Krieges, Flüchtlingsstrom und Zusammenbruch der Wirtschaft erzeugten eine Ausnahmesituation, die Schwerpunkte aussergewöhnlicher Art bei abwägender zeitweiliger Vernachlässigung anderer Bereiche verlangte. Eine «ausgewogene» Politik mit Unterstellung normalisierter Verhältnisse wäre nicht zu bewältigen gewesen.

Ich will nicht davon ablenken, dass innerhalb dieser Sequenz Fehler bei der Umsetzung gemacht wurden. Ohne Zweifel lässt sich darüber streiten, ob die jeweiligen Phasenverschiebungen nicht zu anderer Zeit hätten eingeleitet werden sollen. Auch hat es in der schwierigen Abwägung zwischen Veränderungserfordernis und Erhaltungswürdigkeit Fehler gegeben. Fehler sind nicht zu beschönigen; es sind Lehren daraus abzuleiten. Die Städte haben sich vielfach bemüht, Folgerungen zu ziehen, wiederum unter dem Gebot der Abwägung. Die erwähnte Verschiebung der Schwerpunkte ist ein sehr prägnantes Beispiel dafür.

Anfang der siebziger Jahre zeichnete sich der Beginn einer normalisierten Situation ab. Der Schwerpunkt der dritten Phase ist deshalb nicht so dominant wie die davorliegenden. Wohnungs- und Wirtschaftsneubau im Sinne der Stadterweiterung müssen weiterhin stattfinden - in kleineren Dimensionen und nicht mehr so sehr mit grossen neuen Stadtteilen, sondern zur Abrun-

dung und Stärkung vorhandener Quartiere. Die Reaktivierung von Quartieren ist also ein Komplementär zur Stadterweiterung, nicht allein dominierender neuer Schwerpunkt.

## Stadtkritik und Stadtentwicklung

Im Rahmen einer generellen Erörterung um Probleme der Stadtentwicklung darf die Auseinandersetzung mit der Stadtkritik als einem wirkungsvollen Faktor nicht fehlen.

### Stadtkritik als Katalysator für Stadtentwicklung

Stadtentwicklung entfaltet sich auch aus Stadtkritik; diese hat es seit der Existenz von Städten gegeben. Ohne Stadtkritik fehlte die Provokation zur geistigen Auseinandersetzung mit Problemen – es fehlte das Salz der Idee!

Stadtkritik ist auch Gesellschaftskritik. Sie bedarf ihres gesellschaftspolitischen Standortes – sie muss sich dazu bekennen. Stadtkritik kann deshalb nicht immer absolut «richtig» oder «falsch» sein; sie wird nach dem jeweiligen politischen Standort relativiert. Stadtkritiker sind häufig selbst beteiligte Stadtbewohner. Sie sind nicht selten subjektiv geprägt; sie dürfen und sollen es auch sein. Stadtkritiker müssen jedoch in ihrer Verantwortung gegenüber der Gesellschaft ihren subjektiven Standort offenlegen. Stadtkritik in diesem Sinn ist Katalysator für die Stadtentwicklung.

Stadtkritik kann auch negative Folgen auslösen. Häufig ist Gesellschaftskritik gemeint, wenn Stadtkritik genannt wird. Städtebauliche Entwicklungsplanung kann nicht ursächliche soziale und ökonomische Probleme lösen. Sie kann jedoch Wege verbauen bzw. gehindert werden, Wege für Lösungen von Problemen ganz anderer Ebenen zu öffnen:

- Gesellschaftsentwicklung setzt z.B. Veränderungen voraus. Stadtkritik heute stellt sich jedoch häufig gegen daraus sich ergebende städtebauliche Erfordernisse. Die Gefahr der Festbeschreibung sozialer und ökonomischer Missstände ist dabei latent gegeben.
- Bürger neigen häufig und verständlicherweise aus Gründen fehlender intensiver Informationen zur Bestandserhaltung. Eine mit Schlagworten scheinbar plausibel belegte Stadtkritik gegen Veränderung kann auch deshalb negative Wirkungen haben.
- Stadtkritik versteckt unter Milieuerhaltung hin und wieder fehlende alternative Zielvorstellungen mit der Folge von «Nicht-Entscheidung». In einer sich verändernden Welt kann

eine «Nicht-Entscheidung» ebenso negative Folgen haben.

- Stadtkritik in den Medien ist immer wieder vom Bedürfnis nach Spektakularität und Schlagworten geprägt. Diese Tendenz hat extreme Pendelschläge der Kritik ausgelöst. In den sechziger Jahren wurden z.B. weltweit von verschiedensten Seiten Planungsmodelle vorgeschlagen mit Totalabbruch von Quartieren und Neubebauungen in völlig hypertropher Dimension (z.B. sogenannte «Super- oder Megastrukturen»). Auch seriöse Medien bezeichneten damals solche Modelle als kühn, zukunftsorientiert oder mutig! Es gab Medien, die Bauverwaltungen als «kleinkariert» bezeichneten, weil diese solchen Modellvorstellungen kritisch gegenüberstanden. Heute verdammten Medien selbst wiederum häufig Modelle nahezu jeder Art. Vorschläge zu extremen Wechselbädern solcher Art wären für die Städte tödlich.

Spektakularität und Schlagworte sind die harten Drogen in der Auseinandersetzung um die beste Stadtentwicklungspolitik; es gilt sie zu verhindern in einer ständig notwendigen, selbstverständlichen, differenzierten und konstruktiven Stadtentwicklungspolitik und ihrer Kritik.

### Stadtkritik – Rolle und Verantwortung in der Stadtentwicklung

Eine thesenartige Auseinandersetzung mit «Stadtkritik und Stadtentwicklung» kann nicht alles aufgreifen. Die nur angeschnittenen Probleme der Wohnungs-, Wirtschafts-, Raumordnungs-, Umwelt- und Verkehrspolitik sollen hier exemplarisch verstanden werden. Analoge Zielsetzungen lassen sich auch für andere Bereiche artikulieren.

Demonstriert werden soll,

- dass die Differenziertheit der Probleme und ihrer Lösungsansätze gross ist;
- dass Lösungen eines Problems Konflikte mit anderen auslösen können;
- dass Schlagworte, spektakuläre Projekte und einspurige Schwerpunkte in der Regel eher schädlich als fördernd für die Stadtentwicklung wirken.

Die modernen Massenmedien, insbesondere Radio und Fernsehen, erzeugen eine Verbreitung, die eine hohe Wirksamkeit auslöst. Rolle, Einfluss und Verantwortung der Massenmedien sind dadurch ausserordentlich an Bedeutung gestiegen. Stadtkritik in den Medien wird deshalb im Interesse der Bürger aufgerufen

- mehr und differenzierter zu recherchieren,
- mehr und differenzierter zu informieren,

- mehr und differenzierter zu argumentieren und
- mehr und differenzierter die jeweiligen Standorte zu artikulieren.

Bürger haben einen Anspruch zu erfahren, ob die Mediendarstellung

- eine reine Information,
- eine Berichterstattung,
- einen Kommentar bzw.
- eine Meinung der Medien oder von Dritten wiedergibt.

Ein Appell geht auch an Stadtverwaltungen selbst, sich der ständigen eigenen Versuchung nach Schlagworten und Spektakularität zu entziehen. Die Städte werden sich selbst noch stärker informativ öffnen müssen. Hier liegen Verbesserungsfelder der eigenen Rolle.

Die Fähigkeit des Bürgers, sich an der Planung zu beteiligen, wächst. Ich sehe hierin eine grosse Chance, ein breites Feld, eine steigende Bedeutung und eine grössere Verantwortung für die Stadtkritik. Ich weise jedoch darauf hin, dass Stadtentwicklung in ihrer Theorie der reinen Lehre nicht absolut erreichbar ist. Im Interesse der Bürger unserer Städte stünde es den Medien deshalb gut an, nicht allein negative, sondern abwägend auch positive Entwicklungen in der kritischen Auseinandersetzung aufzugreifen. Der Bürger wird auf die Dauer in seinem Empfinden und Engagement für sein Quartier ohne solche Abwägungen unnötigerweise entmutigt. Eine solche Wirkung wäre für alle Beteiligten gleichermassen fatal.

Zum Schluss scheint mir noch eine spezifische Aussage für die weitere Zukunft erforderlich. Immer wieder wird von verschiedenen Seiten richtigerweise festgestellt, dass wir heute für die nächsten 50 bis 100 Jahre pflanzen und bauen. Wir müssten ein Bild der Zukunft entwickeln, dass uns in die Lage versetzte, daraus auch das Gesamtkonzept abzuleiten. Dieser theoretisch richtige Ansatz stellt uns jedoch vor erhebliche Schwierigkeiten. Der kreative Geist des Menschen in der Technologie, die Veränderung der Verhaltensweisen von Menschen und ihrer gesellschaftlichen Gruppierungen wie auch nationale und internationale politische Auseinandersetzungen lassen immer wieder nicht vorhersehbare Situationen entstehen.

Von der Erfindung des Rades bis zum Flugzeug, vom Einsatz der Kohle bis zur Atomumwandlung als Energiequellen hat es bahnbrechende Veränderungen in immer schnellerer Folge gegeben. Diese Faktoren und viele andere lassen ein streng fixiertes städtebauliches Struktur- und Gestaltungsbild geradezu als gefährliche Sackgasse erscheinen, zumal auch ein solches Bild zwangsläufig wiederum zeitlich auf

einen Moment ausgerichtet sein muss. Da die Veränderungen sich ständig in kleinen Schritten oder fliessend vollziehen, können in Stein gebaute Anlagen nicht automatisch nachziehen. Auch aus diesem Grund scheint mir, in der Vielfalt bei Gleichwertigkeit für die Politik der richtige Weg zu liegen. Er erlaubt es, die Veränderungsparameter zu minimieren und in partiellen Bereichen vorzugehen. Damit ist gleichzeitig ausgesagt, dass die Revitalisierung von Quartieren und die Stadterneuerung ein Thema mit unendlichem Zeitkontingent darstellen.

Ich bin der festen Überzeugung, dass der aufgezeichnete Weg richtig ist. In der Umsetzung der Ziele wird es sicher auch weiterhin Fehler geben. Bedeutungsvoll erscheint mir jedoch, dass die genannten Ziele einen ausreichenden Spielraum eröffnen, um mit unterschiedlichen Ansätzen, Mitteln und Gestaltungsvorstellungen zu gewährleisten, dass je nach historischen Vorgaben, landschaftlichen Situationen, strukturellen Bedingungen und Präferenzen der Bürger die Städte ihre typische Eigenart bewahren und weiterentwickeln können ohne an Wert – unter-

einander und zu anderen Räumen – zu verlieren.

Vortrag, gehalten am Kongress der IFHP (International Federation of Housing and Planning), 14. bis 19. Mai 1979 in Göteborg

Adresse des Verfassers: Oberbaudirektor Prof. Dr.-Ing. K. Müller-Ibold, Baubehörde, Postfach 300531, D-2000 Hamburg 36.

## Umschau

### Weltweit steigender Kohleverbrauch

#### Eine internationale Studie

(AD) Kohle kann in den nächsten 20 Jahren die Hälfte bis zwei Drittel des zusätzlichen Energiebedarfs für ein mässiges Weltwirtschaftswachstum decken. Dies besagt die am 12. Mai 1980 veröffentlichte internationale Studie «Kohle – Brücke zur Zukunft», die von Experten aus 16 Ländern unter der Leitung von Carrol L. Wilson (Massachusetts Institut of Technology – MIT in Boston) als Ergebnis zweijähriger Untersuchungen ausgearbeitet wurde. Die Verfasser, die als Leiter von Fachressorts im Staatsdienst stehen oder an führender Stelle in der Wirtschaft tätig sind, sehen für die nächsten zwei Jahrzehnte eine Verdreifachung des Kohleverbrauchs und eine Steigerung des Welthandels mit Kohle für die Wärme- und Stromproduktion um das 10- bis 15fache voraus. Dies würde eine jährliche Erhöhung der Kohleförderung um fünf Prozent notwendig machen. Schon heute wird ein Viertel des Weltenergiebedarfs mit Kohle eingedeckt.

Im Jahr 2000 wird, wie jetzt auch, der grösste Anteil des Kohleverbrauchs auf die Stromerzeugung entfallen (er liegt z. Z. bei mehr als 60 Prozent). Weitere wichtige Anwendungsgebiete finden sich in verschiedenen Sektoren der Industrie, insbesondere bei der Hüttenindustrie; ausserdem wird Kohle als Rohstoff für die Gewinnung synthetischer Brennstoffe dienen. Mit einer Verdreifachung der Kohleproduktion, gekoppelt mit der Entwicklung anderer Energiequellen ausserhalb des Ölbereichs sowie «energisch geförderter» Sparmassnahmen, ergebe sich, wie die Studie besagt, die Möglichkeit, für die Weltenergieproduktion eine jährliche Zuwachsrate von mindestens 1,8 Prozent und ein «mässiges» Wirtschaftswachstum von mindestens drei Prozent zu erzielen. Werde jedoch die Kohleförderung nicht ausgeweitet, seien «die Aussichten düster».

Als weitere Hauptpunkte in den Schlussfolgerungen der Studie werden genannt:

- Verbraucher, Produzenten und Regierungen müssen prompte und koordinierte



Arktis-Versuchseisbrecher «Kigoriak», angetrieben von zwei Sulzer-Motoren Typ 12ZV40/48

### Sulzer-Motoren treiben neuartigen Eisbrecher an

Der Arktiseisbrecher «Canmar Kigoriak» der Dome Petroleum Ltd. hat seine erste Reihe Arktiswintereistests einschliesslich der Fahrten z. B. nach Mc Kinley Bay durch Eis, das vorher nie von Maschinen berührt wurde, erfolgreich abgeschlossen.

Gebaut wurde der Eisbrecher von der Saint John Shipbuilding, und den Antrieb besorgen zwei 12ZV40/48-CCM-Sulzer-Dieselmotoren (je 8700 PS, 6400 kW, 530 U/min). Die Kigoriak dient als Eisbrecher und Ankerschleppschiff für die Beaufort-Bohrschiffe der «Canmar» (Schiffahrts-Zweigstelle der Gesellschaft). Sie ermöglicht es, einen zusätzlichen Monat der Bohrzeit in der Arktis zu gewinnen. Weiterhin dient die Kigoriak als For-

schungsschiff; sie ist ein Arbeitsmodell für mögliche eisbrechende Tanker und den Eisbrecher «Klasse 10, die es eines Tages ermöglichen sollen, dass Öl und Gas von der kanadischen Arktis nach Ostkanada befördert werden kann.

Für die meisten Eisbrecher der Welt wird Dieselelektroantrieb an zwei oder mehreren Schrauben eingesetzt. Die Dome Petroleum entschied sich für eine extrem starke Doppelmotor-Einzelschraubenanlage mit Verstellpropeller, da dieser Direktantrieb sparsamer ist. Das Schiff ist mit einem aussergewöhnlichen Räumern mit löffelförmigem Bug ausgerüstet, der breiter als der Schiffskörper ist. Diese Bauweise kann die Baukosten für Eisbrechertanker beträchtlich verringern.

Massnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Kohlenmengen verfügbar sind. Im besonderen können Regierungen wesentliche Beiträge leisten, indem sie für vertrauenswürdige und

stabile Verhältnisse sorgen, die für Investitionsentscheidungen notwendig sind, indem sie ferner Verzögerungen in der Genehmigung und Planung von Projekten ausschalten, klare und vernünftige Be-