04318 Leipzig
Gemeinschaft 18
Leipzig

44-1017 F/1

UFZ-Diskussionspapiere

Arbeitskreis Suburbanisierung

6/1999

Ostdeutsche Stadt-Umland-Regionen unter Suburbanisierungsdruck

Positionspapier

Dezember 1999

Zeitschrift für den Raum

99-167 F/E

Ostdeutsche Stadt-Umland-Regionen¹ unter Suburbanisierungsdruck

Positionspapier

1. Zum Anliegen

Aus Sorge darum, daß sich die bisherigen Entwicklungsverläufe in den ostdeutschen Stadt-Umland-Regionen zum Nachteil der dort lebenden Menschen verstetigen, wenden sich die Vertreter mehrerer wissenschaftlicher Einrichtungen mit dieser gemeinsamen Stellungnahme an Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung und an die Öffentlichkeit.

Das vorliegende Papier formuliert handlungsorientierte Thesen für eine ausgewogene und sinnvoll gesteuerte Entwicklung von Stadt-Umland-Regionen auf Basis von Forschungsergebnissen in Ostdeutschland verschiedener wissenschaftlicher Einrichtungen und Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis.²

Suburbanisierung und Siedlungsdispersion in den Stadt-Umland-Regionen der neuen Länder sind – nach 40 Jahren kompakter Stadtentwicklung in der ehemaligen DDR – zu zentralen Elementen der gegenwärtigen Raumentwicklung geworden. Mit der Ausbreitung urbaner Bevölkerung, Lebensweisen und Wirtschaftsformen und der sehr dynamischen Flächeninanspruchnahme im Umland der Kernstädte werden administrative Grenzen zwischen Kernstadt und Umland übersprungen und verlieren an Bedeutung. Dennoch ist die Planungshoheit einzig und allein bei den Kommunen geblieben, wodurch Konflikte innerhalb der Stadt-Umland-Regionen vorprogrammiert sind. Daraus resultiert die Notwendigkeit einer verstärkten, qualitativ neuen Stadt-Umland-Kooperation.

Im folgenden werden Analyseergebnisse, Handlungsempfehlungen und weiterer Forschungsbedarf zum Thema aufgezeigt.

2. Zum aktuellen Suburbanisierungsprozeß

In den neuen Bundesländern ist die derzeitige Situation im urbanen und suburbanen Raum das Ergebnis einer Entwicklung, die in einem außerordentlich kurzen Zeitraum zu baulich manifestierten und vielfach dispersen Strukturen geführt hat. Diese sehr dynamisch verlaufende Entwicklung führte zu einer deutlichen Aufwertung des Umlandes, zu einer absoluten Dekonzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen trotz insgesamt abnehmender Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen innerhalb der Stadt-Umland-Region mit

¹ Stadt und Umland bilden eine funktionale Gemeinschaft räumlicher Struktur. Sie ist als Ganzes in ihren gleichwertigen und gleichberechtigten Teilen (Stadt und Umland) die bestimmende Einheit für konzeptionelle Gestaltung und räumliche Entwicklung. Deshalb wird der übliche „stadtdominierende“ Begriff „Stadtregion“ hier nicht verwendet.

² Auf die gesamtstaatliche Verantwortung, ohne die eine sinnvolle Entwicklung nicht möglich ist, kann in diesem Papier nicht eingegangen werden.

weitreichenden sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Konsequenzen für die betroffenen Gebietseinheiten:

Kernstadt:

- Anhaltende Einwohnerverluste infolge der Abwanderung ins Umland;
- zunehmende sozialräumliche Differenzierung zwischen und innerhalb von Stadtteilen;
- zurückgehende Steuereinnahmen bei steigenden finanziellen Belastungen;
- Auslastungsrückgang und Schließung von sozialen Infrastruktureinrichtungen;
- bedeutender Leerstand bei Gewerbe- und Wohnraum;
- wachsende Verkehrsströme zwischen Kernstadt und Umland;
- rückläufige Umsätze des innerstädtischen Einzelhandels zugunsten der 'Grünen Wiese'.

Umland:

- Anhaltende Zuwanderung einkommensstarker Familien und von Paaren aus der Kernstadt;
- steigende Steuereinnahmen;
- unzureichende Infrastrukturausstattung in den neu entstandenen Wohngebieten, insbesondere mit Engpässen in der sozialen Infrastruktur;
- Defizite in der Integration der neuen Wohngebiete in die gewachsene Dorfstruktur;
- fehlende Belegung erschlossener Gewerbeflächen und Leerstand von Bürohäusern;
- hoher Flächenverbrauch durch Gewerbeansiedlung und Neubau von Wohnsiedlungen;
- Versiegelung, Zerstörung und Zerschneidung der Kulturlandschaft;
- wachsende zentrifugale, zentripetale und tangentialen Verkehrsströme, insbesondere durch Pendler.

Zurückzuführen sind die dynamischen Suburbanisierungsprozesse zu einem wesentlichen Teil auf:

- eine abschreibungsorientierte Förderpolitik in den vergangenen Jahren und das zeitweise Fehlen adäquater planungsrechtlicher Instrumente bzw. deren Unwirksamkeit;
- Entwicklungshemmnisse, die sich in den Städten räumlich konzentrieren, wie verzögerte Aktivierung vorhandener Flächenreserven, ungeklärte Eigentumsverhältnisse und flächenhafter Denkmalschutz;
- spezifische Interessen der beteiligten Akteure (Nachfrager, Anbieter, Investoren, Grundstückseigentümer u.a.).

Die bisherigen Entwicklungen in den Stadt-Umland-Regionen der neuen Länder sind nur schwerlich mit einer kooperativen Regionalentwicklung in Einklang zu bringen. Deshalb kommt es darauf an, den weiteren Prozeß der Suburbanisierung gezielt zu gestalten – ihn nicht nur negativ zu bewerten –, Verständigung hinsichtlich der Entwicklungsziele des suburbanen Raumes als Bestandteil der Stadt-Umland-Region zu erreichen –, letztlich urbane und suburbane Entwicklungsstrategien zum beiderseitigen Nutzen miteinander zu verbinden. In Anbetracht dessen sind Formen der Kooperation erforderlich, die die Stadt-Umland-Region als Ganzes begreifen, kommunale Abgrenzungen einschränken und Privilegien wie auch Benachteiligungen eindämmen. Das gemeinsame Ziel muß sein, die Wohn- und

Lebensqualität in Kernstädten *und* ihrem Umland zum gegenseitigen Vorteil zu erhalten bzw. zu verbessern.

Die Notwendigkeit einer engen Stadt-Umland-Kooperation ist bereits erkannt, jedoch mangelt es an konkreten Formen der Umsetzung. Bisher sind auch in den alten Ländern erst wenige positive Ansätze realisiert worden, z.B. in den Regionen Stuttgart und Hannover sowie im Umlandverband Frankfurt. Die vorhandenen Erfahrungen sollen berücksichtigt werden, sie können jedoch nicht pauschal auf die neuen Bundesländer übertragen werden. Letztlich muß jede Region unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Bedingungen sukzessive eigene Wege erproben.

3. Handlungsempfehlungen

Konkrete Handlungsempfehlungen richten sich an kommunale und regionale Entscheidungsträger und an beteiligte bzw. betroffene Akteure. In der Gestaltung planungs- und förderrechtlicher Rahmenbedingungen auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene ist eine stärkere Orientierung auf Zielstellungen für die gesamte Stadt-Umland-Region zu fordern. Die Analyse und die Berücksichtigung der Akteursperspektiven stellen eine wesentliche Voraussetzung für eine Konsensfindung unter den Beteiligten dar. Die spezifischen Perspektiven müssen möglichst gleichberechtigt in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Nur auf dieser Basis sind von allen Beteiligten getragene Konsenslösungen bzw. Kompromisse zu erwarten. Die zur Anwendung gelangenden Instrumente sind hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit zu bewerten und entsprechend der Zielstellungen weiterzuentwickeln. Da sich die Einzelhandels- und Gewerbesuburbanisierung in den neuen Ländern – nach einer sehr expansiven Phase Anfang der 90er Jahre - stark verlangsamt haben, wird nachfolgend der anhaltenden Wohnsuburbanisierung besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

Wohnsuburbanisierung qualitativ gestalten

Es ist davon auszugehen, daß auch weiterhin Bevölkerungsgruppen ins Umland ziehen werden, die hier entsprechend ihren Wohnpräferenzen die adäquaten Bedingungen vorfinden. Allerdings sollte dieser Prozeß so gesteuert werden, daß der Raum in unmittelbarer Umgebung der Städte weiterhin verschiedene Funktionen erfüllen kann. Neben dem Angebot eines attraktiven Wohnumfeldes wird das Umland durch seine spezifisch gewachsene Form einer Kulturlandschaft charakterisiert. Die Siedlungsstrukturen sollen so geplant werden, daß die Bildung überschaubarer Nachbarschaften unterstützt und damit Identitäten geschaffen werden. In jedem Fall sollte verhindert werden, daß um die Städte struktur- und gesichtslose 'Speckgürtel' entstehen, die von den Erholungssuchenden aus den Städten übersprungen werden. Eine Voraussetzung dafür ist das Abrücken von architektonischen Lösungen ohne Rücksichtnahme auf traditionelle Ortsstrukturen. Suburbane Lebensräume müssen so entwickelt werden, daß sie Voraussetzungen zur Entstehung spezifischer Lebensweisen bieten und gleichzeitig hochwertige (Aufenthalts)qualitäten offerieren.

Sich daraus ableitende Handlungsempfehlungen sind:

- Nutzung des Handlungsspielraumes, den die stärkere Berücksichtigung von Belangen des Bodenschutzes sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung (§1a, §5 Abs. 2, Pkt. 10 u. Abs. 2a; BauGB) bietet (Bereitstellung naturschutzrechtlicher Ausgleichsflächen (§200a BauGB), Verhinderung von Siedlungsmaßnahmen in ungeeigneter Lage und Dimension sowie Schutz wertvoller Landschaftsbestandteile);
- Ausgestaltung neuer Wohngebiete nicht mehr vorrangig durch die Bauträger, sondern in gemeinsamer Verantwortung mit kommunalen und regionalen Einrichtungen;
- Zugänglichkeit und Attraktivität der Landschaft im Umland, unter Einbeziehung des Naturschutzes erhöhen sowie eine Vernetzung mit Freiflächen der Kernstadt schaffen;
- Vernetzung von alten und neuen Siedlungsgebieten als Beitrag zur Diversifizierung suburbaner Lebensformen und Steigerung der Wohnattraktivität, Einbeziehung der Dorfkerne in die Bebauungspläne.

Attraktivität der Kernstädte erhöhen

Um den massiven Abwanderungsverlusten aus den Großstädten zu begegnen, erscheinen uns folgende Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Stadt als Wohnstandort geeignet:

- Erhaltung und Förderung der Vielfalt der städtischen Angebote und der damit gegebenen Wahlmöglichkeiten;
- Erhaltung und Förderung kleinteiliger Strukturen auf der Ebene der Viertel und der Blöcke, die Nachbarschaften hervorbringen und soziale Netzwerke begründen;
- Erhaltung existierender Wohnummilieus als Grundlage der Stabilisierung sozialer Netzwerke;
- Erhaltung und Stärkung spezifischer innerstädtischer Qualitäten urbanen Lebens (z.B. Nutzungsvielfalt durch kulturelle Angebote, ein breites Spektrum an Versorgungsmöglichkeiten, einladende öffentliche Räume);
- Erhalt und Ausbau von Möglichkeiten zur barrierefreien Distanzüberwindung (fußgängerfreundliche Wege, gut ausgebautes Radwegenetz);
- Forcierung der Sanierungsmaßnahmen durch Veränderung der Subventionspolitik hinsichtlich der Kanalisierung der Fördermittel in innerstädtische Sanierungsmaßnahmen
- Prüfung neuer Modelle genossenschaftlicher Sanierungsaktivitäten, um damit u.a. eine Eindämmung des Leerstandes von Wohnungen und der Zahl ruinöser Wohngebäude zu erreichen;
- Ausweisung von preiswerten Arealen für flächensparenden Eigenheimbau an infrastrukturell erschlossenen Standorten;
- Naturschutz berücksichtigende Umnutzung und Gestaltung von Brachflächen, u.a. zur Neuschaffung von Grünanlagen und dadurch Aufwertung des Wohnumfeldes;
- Verringerung von Umweltbelastungen mit Priorität auf Minderung des motorisierten Individualverkehrs im Wohnumfeld.

Stadt-Umland-Kooperation verbessern

Die Verflechtungen zwischen Stadt und Umland sind heute so eng, daß das Beharren auf eigenständiger Entwicklungsplanung für beide Seiten ineffizient ist. Andererseits zeigen bisherige Erfahrungen, daß eine Politik der Eingemeindung des Umlandes in die Großstädte grundsätzliche Probleme nicht lösen konnte und somit als Steuerungsinstrument nur bedingt geeignet ist.

Die Betrachtungsebene der Zukunft muß die der Stadt-Umland-Region sein. Hierfür gibt es derzeit keine generellen Handlungsstrategien, sondern allenfalls modellhafte Beispiele.

Ansätze zur Umsetzung solcher Stadt-Umland-Kooperation werden beispielhaft benannt:

- Schaffung von Regelungen zum finanziellen Ausgleich und Abbau ungleicher Belastungen, z.B. durch Bemessungsgrundlagen im Kommunalausgleich auf Basis der Bevölkerungszahl der Region;
- Neuregelung der Zuschüsse der Gebietskörperschaften für den Stadtverkehr in Hinsicht auf eine stabilisierte und ggf. verbesserte ÖPNV-Anbindung der Umlandgemeinden, Schaffung von Anreizsystemen zu dessen Nutzung (z.B. verkehrsmittelunabhängige Entfernungspauschale) und Abstimmung zur Verkehrserschließung von randstädtischen Umlandgemeinden;
- Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte einschließlich ihrer Umsetzung und Sicherstellung der Nachbegleitung und Auswertung im Sinne einer Effizienzkontrolle als ständiger Prozeß der interkommunalen Kooperation;
- Erweiterung der Moderatorenfunktion neben der Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten auf andere Bereiche der Flächennutzungsplanung mit dem Ziel einer verbesserten Abstimmung der Akteure;
- Nutzung von Umwelt-Fördermitteln für die Entwicklung der Stadt-Umland-Region,
- Koordinierung der Bauleitplanung unter der Prämisse der Neu- und Umnutzung bereits ausgewiesener Bauflächen vor Neuausweisungen,
- Nutzung der Möglichkeit, einen Regionalen Flächennutzungsplan [RegFNP] zu erstellen (§9, Abs. 6 ROG), was gemäß § 204 Abs. 1 BauGB vor allem von solchen Gemeinden gefordert wird, deren „städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird“ oder bei denen „ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht“.

4. Forschungsbedarf

Aus den bisherigen Überlegungen und Diskussionen sind zu zahlreichen Fragestellungen noch keine schlüssigen Antworten vorhanden. Dies resultiert daraus, daß die Suburbanisierungsprozesse in den neuen Bundesländern hinsichtlich Ablauf, Dynamik und Ausmaß selbst ein Novum darstellen. Zudem erschwert das Fehlen einer ständigen wissenschaftlichen Begleitung der regionalen Entwicklungen die Suche nach angemessenen Lösungen und Antworten. Ein entsprechendes Monitoring sollte über die zeitweise Begutachtung einzelner Vorhaben hinausgehen. Die Komplexität der Stadt-Umland-

Vernetzung in ihrer Entwicklung ist verstärkt zu verdeutlichen. Dazu sind ihre Charakteristik, die Erklärung ihrer ambivalenten räumlichen Wirkungen und ihre Bewertung erforderlich, um zukünftige Entwicklungschancen und -hemmnisse von Stadt-Umland-Regionen erkennen zu können.

Der Forschungsbedarf konzentriert sich nach unserer Überzeugung auf zwei Schwerpunktbereiche:

- a) Die begleitende Beobachtung, das Monitoring, der sich vollziehenden Entwicklungen, einschließlich deren Bewertung. Dies heißt u.a.:
 - Kontinuierliches Monitoring des Suburbanisierungsprozesses unter Nutzung der vorhandenen Datenbasis aus der laufenden Raumbewertung der Landesplanung und anderer statistischer Quellen;
 - periodische Auswertung der beobachteten Raumentwicklung in Berichtsform als Instrument spezifischer Regionalplanung;
 - Analyse der Veränderungstrends in der Flächennutzung im Stadtumland, u. a. Herausarbeitung der Profile der Freizeit- und Naherholungsangebote und -aktivitäten;
 - Ermittlung der Akteursperspektive zur Erkundung von Wohnpräferenzen, Aufzeigen von Chancen für neue Lebensweisen und neue Lebensstile im urbanen und im suburbanen Raum, um lokale Identität zu stärken.

- b) Ableitung von Leitbildern und Handlungsempfehlungen für die Stadt-Umland-Region, einschließlich dem Erproben von Modellvorhaben, d.h.:
 - Entwicklung von Szenarien für interkommunale Zusammenarbeit, von der alle beteiligten Partner profitieren;
 - Konzepte für eine ökologisch orientierte Entwicklung von Klein- und Mittelstädten im suburbanen Raum;
 - Weiterentwicklung von Konzeptionen zur Lenkung des Suburbanisierungsprozesses in Stadt-Umland-Regionen als Alternative und Ergänzung zur kommunalen Planungshoheit;
 - Gestaltung der Fördermittelpolitik u.a. unter dem Aspekt regionaler Wohnungsbauförderung;
 - Untersuchungen zum Regelungsinstrument Bodenpreis bezogen auf rechtliche und wirtschaftliche Fragen, Steuerregularien nach Flächennutzung ausrichten;
 - Erarbeitung von Handlungsempfehlungen und Anreizen zur regionalen Stadt-Umland-Kooperation mit der Zielorientierung, die Attraktivität von Stadt und Umland zu erhöhen;
 - Entwicklung von kurz-, mittel- und langfristigen Kooperationsvorhaben im Rahmen eines Stadt-Umland-Verbandes mit konkreter Zeitplanung;
 - Entwicklung von Leitbildern der Kulturlandschaften für Stadt-Umland-Regionen.

Das vorliegende Positionspapier ist das Ergebnis eines Diskussionsprozesses, an dem Vertreter des UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH, des Instituts für Länderkunde Leipzig, der Institute für Geographie an den Universitäten Halle und Leipzig, des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, der Fachhochschule Merseburg, der Thüringer Landesanstalt für Umwelt, des ehem. Interdisziplinären Instituts für Natur- und Umweltschutz

der Universität Leipzig, der Bauhaus Universität Weimar und der Usbeck-GmbH mitgewirkt haben.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer:

S. Kabisch (federführend), P. Böhm, J. Breuste, P. Franz, K. Friedrich, O. Funck, G. Herfert, S. Heydenreich, P. Jakob, T. Keidel, U. Knabe, G. Knoth, I. Kollatzsch, I. Kuhpfahl, P. Moser, H. Niemann, R. Patz, J. Schulz, H. Usbeck, M. Wächter, D. Wagler, S. Wohlleber.

Ein wichtiges Ziel des vorliegenden Papiers ist es, mit den Adressaten in einen Diskussionsprozeß einzutreten. Meinungsäußerungen sind daher herzlich willkommen.

Publikationen

- Breuste, Jürgen (1997): Der suburbane Raum als neue Kulturlandschaft. - In: Breuste, Jürgen (Hrsg.): 2. Leipziger Symposium Stadtökologie: "Ökologische Aspekte der Suburbanisierung" (= UFZ-Bericht 7/1997), S. 3 - 16
- Breuste, J., Kabisch, S. (1996): Stadtregion Leipzig - Konfliktfeld der Raumentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 221-231
- Franz, P., Richert, R., Weilepp, M. (1997): Suburbanisierung von Handel und Dienstleistungen in Ostdeutschland - Auswirkungen auf die Innenstädte und Maßnahmen der Gegensteuerung. Archiv für Kommunalwissenschaften, 36. Jg., 48-72
- Friedrich, K. (1998): Die Suburbanisierung in der Stadtregion Halle (Saale). Hallesches Jahrbuch Bd. 20, 107-115.
- Herfert, G., Dangschat, J. (1997): Wohnsuburbanisierung im Umland deutscher Oberzentren. In: Institut für Länderkunde (Hrsg.): Atlas Bundesrepublik Deutschland (Pilotband), 58-61, Leipzig. (Textband und CD-Version)
- Herfert, G. (1997): Struktur und regionale Differenziertheit der Wohnsuburbanisierung in Großstadtregionen der neuen Länder. In: BfLR (Hrsg.): Regionalbarometer neue Länder - Dritter zusammenfassender Bericht. Materialien zur Raumentwicklung, Heft 83, 17-29
- Kabisch, S., Linke, S., Funck, O. (1998): Revitalisierung von Tagebaurandgemeinden - Chancen und Hemmnisse aus Bewohnersicht. In: Dachverband Bergbaufolgelandschaften e.V. / Stiftung Bauhaus Dessau (Hrsg.): Jahrbuch BergbauFolgeLandschaften 1998.
- Schulz, J. (1997): Zu Suburbanisierungstendenzen im Umland von Erfurt, Weimar, Jena und Gera. In: Breuste, J. (Hrsg.)(1997): 2. Leipziger Symposium Stadtökologie „Ökologische Aspekte der Suburbanisierung“.UFZ-Bericht 7/1997.
- Usbeck, H., Niemann, H., Usbeck, B.(1998): Suburbanisierung in Thüringen. Studie im Auftrag des Thüringischen Ministeriums für Wirtschaft und Infrastruktur, Abteilung Raumordnung und Landesplanung.
- Usbeck, H., Neumann, H.(1995): Aspekte des wirtschaftlichen und räumlichen Strukturwandels in deutschen Großstadtregionen - Deindustrialisierung, Schrumpfung, Funktionsverlust? In: Verband deutscher Städtestatistiker, Jahresbericht 1995: 99-126. .

Kontaktadresse:

UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH

Projektbereich Urbane Landschaften

Dr. Peter Moser

Permoserstr. 15

04318 Leipzig

Tel.: 0341/235-2369

Fax: -2534

e-mail: moser@pro.ufz.de