

GÜNTHER GRUTZPALK

## Zur Frage des Gebietszuschnitts der Städte in der Gebietsreform

### Vorbemerkung

In der Gebietsreform sollen die Städte einen angemessenen Gebietszuschnitt – ein angemessenes Stadtareal – erhalten, um die beträchtlichen Zukunftsaufgaben unbehindert durch Wachstumsreibungen erfüllen zu können.

Es sollen dem Stadtgebiet die Randgemeinden zugeordnet werden, die starke Erscheinungen von Verflechtung mit der Stadt zeigen. Als geeignetes Mittel zur Abgrenzung der Verflechtungen zwischen der Stadt und den Randgemeinden werden Nahbereichsuntersuchungen angesehen. In der Nahbereichsuntersuchung werden mit Hilfe sozio-ökonomischer Daten und gewählter Schwellenwerte Umfang und Grad der Verflechtungen im Stadtumland sichtbar gemacht. Die Nahbereichsuntersuchungen werden zweifellos die Grundlage politischer Entscheidungen, obwohl den Beteiligten die Unzulänglichkeit der angewandten Methode bekannt ist, denn

1. die Ergebnisse der Nahbereichsuntersuchungen können lediglich Aussagen über Umfang und Grad der Verflechtungen

tungen zum Zeitpunkt der Untersuchung machen. Es handelt sich also bei der Nahbereichsuntersuchung um eine „Momentaufnahme“ in einer dynamischen wirtschaftlich-sozialen Umwelt. Den Nahbereichsuntersuchungen fehlt also die Dimension „Zeit“.

2. Die Schwellenwerte auf den Untersuchungsgebieten der schulischen Versorgung, der technischen Versorgung und der ärztlichen Versorgung sind gewählt, also zu manipulieren.

Je nach Wahl der Schwellenwerte können die Verflechtungsräume größer oder kleiner ausfallen. Den Nahbereichsuntersuchungen fehlt also auch die Dimension „Raum“.

„Raum und Zeit“ – die Faktoren der räumlichen und der zeitlichen Entwicklung – sind aber entscheidende Grundlagen der Planung. Die Ergebnisse der Nahbereichsuntersuchungen können also nicht planungsadäquat sein.

Nahbereichsuntersuchungen können lediglich der Groborientierung dienen, um die Interessengebiete der Städte und der größeren Stadtrandgemeinden anzudeuten.

Aus diesem Sachverhalt heraus ist das Unbehagen an den Nahbereichsuntersuchungen und deren Ergebnissen zu verstehen. Das Unbehagen drückt sich in zwei extremen Befürchtungen aus:

1. Ein zu groß zugeschnittenes Stadtareal läßt innerhalb der Stadtgrenzen landwirtschaftlich strukturierte Kummerngemeinden entstehen, deren wirtschaftliche Interessen denen der Stadt entgegenstehen. Die Kummerngemeinden sind kommunalpolitisch ungenügend vertreten.
2. Ein zu klein zugeschnittenes Stadtareal behindert die Städte in ihrem Wachstum. Das ist volkswirtschaftlich bedenklich, führt zu einer Unterversorgung weiter landwirtschaftlicher Gebiete mit hochwertigen, nur in der Stadt möglichen öffentlichen und privaten Einrichtungen, zu einer Zersiedlung des Umlandes der Städte und damit zu einem Verbrauch der Landschaft.

*Versuch einer quantitativen Aussage zur Frage des Gebietszuschnitts der Stadt in der Gebietsreform*

Vorgaben:

1. Es wird ausgegangen
  - a) von einer weitergehenden Änderung der Erwerbsstruktur zugunsten des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsgewerbes und, damit verbunden,
  - b) von einer weitergehenden Änderung der Siedlungsgewohnheiten, die sich nach Meinung des Statistischen Bundesamtes so auswirkt, daß 1980 ca. 60% der Be-

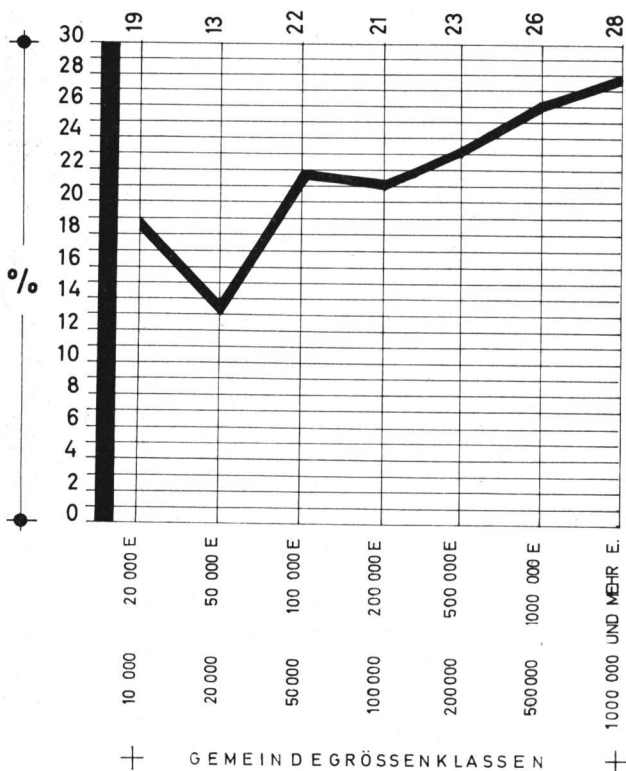


Abb. 1: Bebaute Flächen in % der Gemeindegebietsgrößen nach Gemeindegrößenklassen

(Quelle: Stat. Jahrbuch deutsch. Gemeinden)

völkerung der Bundesrepublik in Stadtregionen leben werden,

- c) von einer weitergehenden Verlagerung der Wirtschaftskraft, gemessen am Bruttoinlandsprodukt, in die Verdichtungsräume.

2. Es wird davon ausgegangen, daß die Industrie im volkswirtschaftlichen Sinne „Stadtgründer“ ist. Die Städte müssen also, wenn sie ihre Versorgungsaufgaben auch für die ländlichen Bezirke erfüllen sollen, durch die Gebietsreform in den Besitz der Vorteilsflächen für die Industrieansiedlung kommen. Es muß also darauf geachtet werden, daß die Bereiche des städtischen Verflechtungsraumes, die den Standortfaktorenkatalog der Stadt anreichern können, im gesamtwirtschaftlichen Interesse den Städten zugeordnet werden. Es kann sich hierbei um folgende Gebietsteile handeln:

- an Binnenwasserstraßen,
- am seeschifftiefen Fahrwasser,
- an Autobahnzubringern,
- an Gleisanlagen,
- um Gebiete, in denen eine eigene Wasserversorgung der Industrie möglich ist, denn 80% ihres Brauchwassers fördert die Industrie bisher selbst,
- um Gebiete an leistungsfähigen Vorflutern, denn 70% der Abwasserlast der deutschen Gewässer sind auf industrielle Abwässer zurückzuführen.

Diese Forderungen werden nicht in jedem Falle von den durch eine Nahbereichsuntersuchung ermittelten städtischen Verflechtungsräumen erfüllt.

3. Es wird davon ausgegangen, daß die jetzigen Stadtareale – im statistischen Durchschnitt gesehen – in den letzten Jahrzehnten groß genug waren, um auch eruptive Entwicklungen (Aufnahme der Flüchtlinge) überstehen zu können. Es dürfen also, bei dem Versuch einer quantitativen Aussage zur Frage des Gebietszuschnitts der Städte, Durchschnittswerte der Städtebaustatistik verwendet werden.

4. Die Städte müssen mit Hilfe planungsadäquater Mittel, also unter Berücksichtigung der zeitlichen und der räumlichen Entwicklung, in die Nahbereichsräume eingemessen werden.

#### *Zeitliche Aspekte bei der Bemessung des Stadtareals*

Die vorhandenen Städte zeigen je nach Art und Umfang der stadtbildenden wirtschaftlichen und sozialen Kräfte ein unterschiedliches Wachstum. Wichtig für die Bemessung der Stadtareale ist also die Einwohnerzielzahl. Sie kann folgendermaßen abgeleitet werden:

1. Aus der natürlichen Entwicklung, also aus einer Verlängerung der bisherigen Gesamtentwicklung, begrenzt durch heute schon abzusehende weitere Reformen. So zeichnet sich in Niedersachsen, wenn die Reform der Oldenburger Gemeinden berücksichtigt wird, ein Rhythmus von 40–45 Jahren ab.

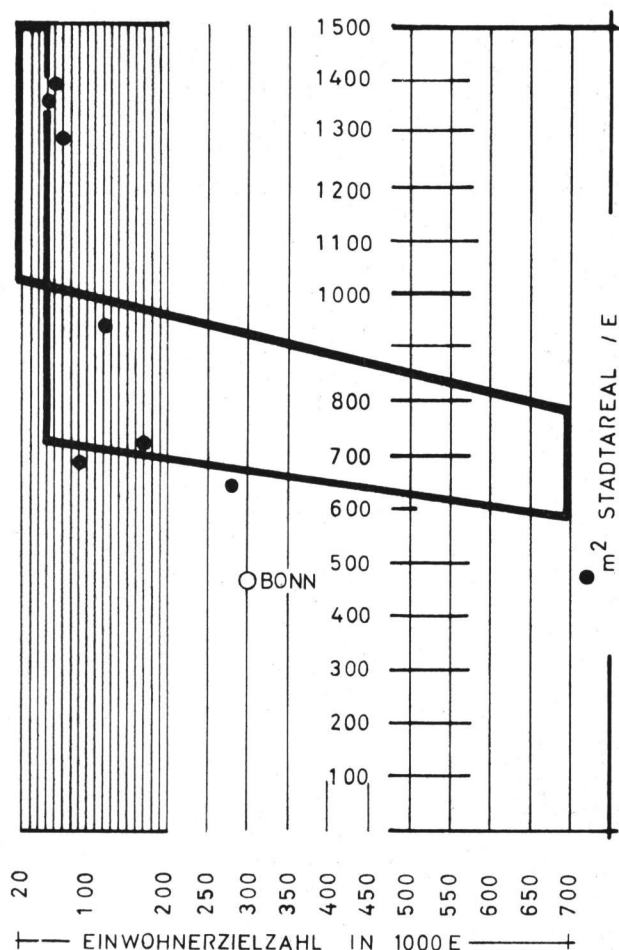


Abb. 2: Notwendige Größe des Stadtareals

2. Aus den volkswirtschaftlichen oder entwicklungspolitischen Aufgaben der Stadt im zentralörtlichen System. Es ist also danach zu fragen, ob die betrachtete Stadt

- ein gesellschaftspolitisches Minimum an Infrastruktureinrichtungen, also 20 000–25 000 Einwohner, erreicht, oder
- ein wachstumspolitisches Minimum an Infrastruktureinrichtungen – ein Agglomerationsminimum –, also 70 000–80 000 Einwohner, im gesamtwirtschaftlichen Interesse erreichen muß.

#### *Räumliche Aspekte bei der Bemessung des Stadtareals*

Um die vorgegebene Einwohnerzielzahl erreichen zu können, um ein Siedlungsgefälle in die Städte hinein entstehen lassen zu können, ist es notwendig, auf den Bodenpreis im Stadtareal Einfluß zu nehmen. Ein ausreichender Spielraum für die Bodenpolitik der Stadt – und damit ein günstiger Bodenpreis – ist zu erwarten, wenn in den Städten ein günstiges Verhältnis zwischen bebauter und unbebauter Fläche erreicht werden kann. Um dieses Ziel einer

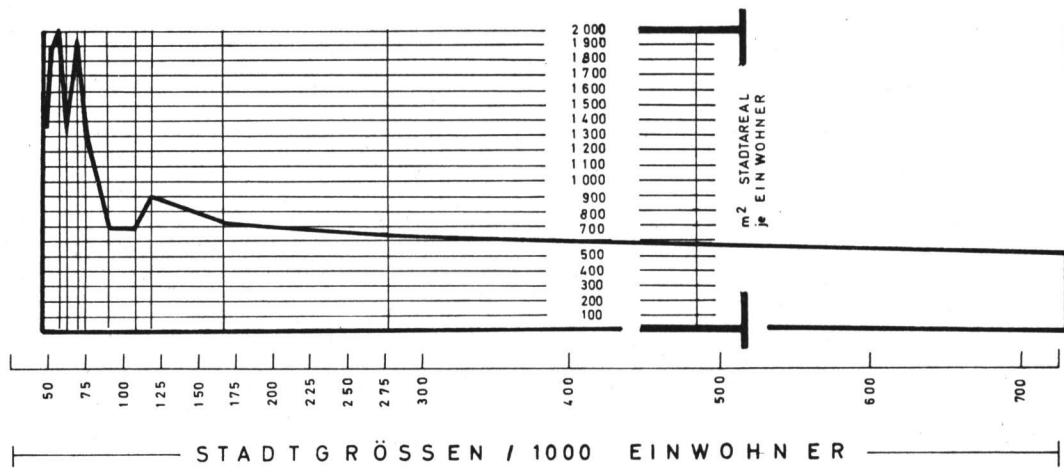


Abb. 3: Vorgeschlagene Größen des Stadtareals für Groß- und Mittelstädte

(Quelle: Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen. – 1969)

günstigen Relation zwischen bebauter und unbebauter Fläche im Stadtareal ermitteln zu können, stehen zwei Größen der Städtebaustatistik zur Verfügung.

- Im statistischen Durchschnitt werden in den Städten 150–200 m<sup>2</sup> überbaute Stadtfläche/Einwohner benötigt (Göderitz, Keeble).
- Den Anteil der bebauten Fläche innerhalb des Stadtareals im statistischen Durchschnitt zeigt die folgende Zusammenstellung:

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 10 000– 20 000 Einwohner     | 19% |
| 20 000– 50 000 Einwohner     | 13% |
| 50 000– 100 000 Einwohner    | 22% |
| 100 000– 200 000 Einwohner   | 21% |
| 200 000– 500 000 Einwohner   | 23% |
| 500 000–1 000 000 Einwohner  | 26% |
| 1 000 000 und mehr Einwohner | 28% |

Diese Daten sind in Abb. 1 graphisch dargestellt.

Die statistischen Daten „Bebaute Stadtfläche/Einwohner“ und „Anteil der bebauten Fläche innerhalb des Stadtareals“ wurden in Abb. 2 zusammengearbeitet. Abb. 2 zeigt innerhalb des stärker ausgezogenen Bereichs eine günstige Größe des Stadtareals verschieden großer Städte unter den vorher genannten Einschränkungen, jeweils bezogen auf die Einwohnerzielzahl. Der Vergleich zwischen der rechnerisch ermittelten Arealgröße (im stärker ausgezogenen Bereich) und der in der Gebietsreform vorgeschlagenen Arealgröße (Punkte) in Abb. 2 zeigt, daß die in der Gebietsreform vorgeschlagenen Arealgrößen für die Aufgaben der nächsten Zeit ausreichen, daß aber schon in absehbarer Zeit Wachstumsreibungen zu erwarten sind.

Abb. 3 zeigt graphisch übersetzt die vorgeschlagenen Größen der Stadtareale innerhalb der Gebiets- und Verwaltungsreform Niedersachsens, jeweils bezogen auf die heute vorhandene Einwohnerzahl.

### Zusammenfassung

- Die Nahbereichsuntersuchungen sind nicht planungsadäquat. Es wäre also ein Fehler, aus den Ergebnissen der Nahbereichsuntersuchungen die jeweilige Gestalt der Städte direkt abzuleiten.
- Die Ergebnisse der Nahbereichsuntersuchungen eignen sich aber vor allen Dingen dann zur Groborientierung bei der Neubemessung von Stadtarealen, wenn sie
  - mit Hilfe gestaffelter Schwellenwerte unterschiedlicher Intensitätszonen die Verflechtungen im Stadtumland erkennbar machen;
  - die Einflußsphären der Städte und der größeren Randgemeinden voneinander abgrenzen.
- In den Verflechtungsbereich der Stadt muß das neue Stadtareal eingemessen werden.
- Bei der Einmessung der Städte in die Verflechtungsräume kann von drei miteinander zusammenhängenden Gesichtspunkten ausgegangen werden:
  - Ermittlung der Einwohnerzielzahl.
  - Schaffung einer günstigen Relation zwischen bebauter und unbebauter Fläche, um das Wachstum der Städte bis zum Erreichen der Einwohnerzielzahl zu sichern. Ein möglicher Maßstab zur Einmessung wurde hier angeboten.
  - Bei der Einmessung ist darauf zu achten, daß die Vorteilsflächen für die Industrieansiedlung den Städten zugeordnet werden; diese Notwendigkeit wurde mit einigen Daten unterstrichen.
- Bei der Einmessung der neuen Stadtareale in die städtischen Verflechtungsbereiche ist ständig zu überprüfen, ob die Lebensfähigkeit der großen Randgemeinden gewahrt bleibt.

Die Frage des Gebietszuschnitts der Städte in der Gebietsreform ist eine vielschichtige interdisziplinäre Aufgabe. Es muß im Interesse der Wirtschaftsentwicklung davor gewarnt werden, diese Frage einseitig zu beantworten.