

HANS-PETER GATZWEILER

Metropolen oder Mittelstädte?

Siedlungspolitik für Agglomerationsräume in den 90er Jahren

Kurzfassung

Die Frage "Metropolen oder Mittelstädte?" stellt sich in den 90er Jahren vor allem im Hinblick auf die räumliche Verteilung der in den alten Ländern zu erwartenden Bevölkerungszunahme von über 5 Mio. Menschen. Die Spielräume für eine rasche Integration dieser starken Zunahme sind in einer Reihe von Agglomerationen begrenzt, da das planerisch abgesicherte, erschlossene und marktverfügbare Baulandangebot nahezu ausgeschöpft ist und kurz- wie mittelfristig große Schwierigkeiten bestehen, neues Bauland im nötigen Umfang bereitzustellen.

Diese (neue) Ausgangssituation in den alten Ländern verlangt nach einer konsequenten Dezentralisierungspolitik sowohl auf einer überregionalen Ebene (stadregionale Außenentwicklung) als auch in den Stadtregionen selbst (stadregionale Innenentwicklung). Zwangsläufig geraten damit mittelstädtische Regionen und Mittelstädte wieder stärker ins Blickfeld von Raumordnung und Städtebau.

Mittelstädte – als "goldene Mitte" zwischen Stadt und Land – kennzeichnet insbesondere die Kombination "Vorteile der Metropolen ohne ihre Nachteile" plus "Vorteile des ländlichen Raumes ohne seine Nachteile". Gelingt es, diese Konzeption zu verwirklichen, können sowohl der von den Metropolen ausgehende weitere flächenhafte Suburbanisierungsprozeß als auch eine weitere disperse Siedlungsentwicklung in verdichteten Räumen vermieden werden.

Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung dieser Konzeption verlangen nach einer verstärkten, aktiven Rolle der Bundesraumordnung und Landesplanung und nach einer Bündelung aller Förderinstrumente, die geeignet sind, regionale und örtliche Standortbedingungen im Hinblick auf die räumliche und soziale Integration eines erheblichen künftigen Bevölkerungszuwachses zu verbessern und auszubauen.

Die Umsetzung und Verwirklichung von Konzepten der dezentralen Konzentration trägt einer raumordnungs- und städtebaupolitischen Problemanalyse Rechnung, die den

künftig zu erwartenden Bevölkerungszuwachs und dessen Integration nicht in erster Linie als Mengen-, sondern als (räumliches) Verteilungsproblem betrachtet.

1. Vorbemerkung

Nach den Ergebnissen einer bundesweit repräsentativen Umfrage des EMNID-Instituts Bielefeld im Auftrag des Vereins zur Imageförderung der Wirtschaftsregion Ostwestfalen-Lippe e. V. bevorzugten nur 15 % der Partnerinnen von Führungskräften Großstädte/Ballungsräume. Für kleinstädtisch-ländliche Regionen wären immerhin 30 % der Befragten zu gewinnen. 50 % der Frauen von Führungskräften geben mittelstädtischen Regionen den Vorzug. Sie sehen in ihnen die goldene Mitte zwischen Stadt und Land, zwischen Zentrum und Natur, in der sich die Vorteile der anderen Regionstypen zusammenfinden (1). Ginge es also nur nach den Vorstellungen und Wünschen von Manager-Frauen in Deutschland, wäre die Frage "Metropolen oder Mittelstädte?" schon ganz klar beantwortet.

Kernfrage der Untersuchung/Umfrage war: Wie wichtig ist die Mitentscheidung der Frau bei einem berufsbedingten Wohnortwechsel? Ergebnis: Ohne Zustimmung der Partnerin und der ganzen Familie läuft nichts, insbesondere bei jüngeren Altersgruppen. Frauen von Führungskräften legen vor allem Wert auf sog. "weiche" Standortfaktoren. Diese gewinnen im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte und damit für die Standortwahl von Haushalten und Betrieben bzw. für die Frage, ob Metropolen oder Mittelstädte bevorzugt werden, zunehmend an Bedeutung.

Die Frage "Metropolen oder Mittelstädte?" ist – über die Wohnstandortwahl von Manager-Frauen in Deutschland hinaus – von grundsätzlicher raumordnungs- und städtebaupolitischer Relevanz; und zwar aktuell vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit, in den 90er Jahren in den alten Ländern eine beträchtliche Bevölkerungszunahme räumlich und sozial integrieren zu müssen. So nahm hier allein in den drei Jahren von 1989 bis 1991 die Bevölkerung um fast

2,8 Mio. Personen zu. Nach der jüngsten regionalen Bevölkerungsprognose 2000 der BfLR muß in den nächsten zehn Jahren mit einer weiteren Zunahme von über 5 Mio. Personen gerechnet werden.

Die Frage "Metropolen oder Mittelstädte?" verdient es deshalb, daß man sich mit ihr etwas grundlegender und ausführlicher auseinandersetzt. Das soll im folgenden unter vier Gesichtspunkten geschehen:

- Mittelfristige Problemrelevanz der Fragestellung,
- Siedlungsstrukturelle Zielvorstellungen,
- Strategien der dezentralen Konzentration,
- Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung.

Vorab, zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen, noch eine kurze Begriffserklärung in Anlehnung an die Begrifflichkeit des Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmens: Unter Metropolen werden hier in erster Linie die Zentren von Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung verstanden. Mit dem vagen Begriff "Mittelstädte" verbinden sich zum einen Zentren (Oberzentren) vorzugsweise in nicht agglomerationsfernen Räumen, zum anderen aber auch Zentren (größere Mittelzentren) im Einzugsbereich von Agglomerationen mit internationaler bzw. großräumiger Ausstrahlung (mit Metropolen als Zentren). Es ist wichtig, diese beiden – nach Größe und großräumiger siedlungsstruktureller Ausgangssituation – unterschiedlichen Kategorien von Mittelstädten auseinanderzuhalten.

2. Zur Problemrelevanz der Fragestellung – Siedlungsdruck in den 90er Jahren

Mittlerweile ist allseits bekannt, daß die mit der deutsch-deutschen Vereinigung, der Integration Westeuropas und der Öffnung Osteuropas eingetretenen grundsätzlichen Veränderungen der demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einschneidende Konsequenzen für die räumliche Entwicklung in Deutschland hatten und noch haben werden. Aktuell und drängend, u.a. infolge starker Zuwanderungen aus dem Ausland, sind vor allem die Probleme auf dem Wohnungsmarkt. In vielen Agglomerationen der alten Länder herrscht Wohnungsmangel. Zunehmend zeichnen sich dort auch Grenzen der Baulandreserven ab bzw. wird der schwindende Freiraumanteil in vielen Agglomerationen zu einem "Engpaßfaktor" der Entwicklung.

Mittelfristig ist unter Status-quo-Annahmen noch eine Verschärfung dieser Problemsituation zu erwarten. Darauf deuten u.a. die Ergebnisse einer ersten regionalen Bevölkerungsprognose 2000 der BfLR für Deutschland hin (2). Die Bevölkerung in den alten Ländern wächst danach um rd. 5,3 Mio. Menschen auf 65,8 Mio., während in den neuen Bundesländern eine Bevölkerungsabnahme um fast 1,3 Mio. Menschen zu erwarten ist. Nachfragebestimmend bzw. Verursacher des zunehmenden Siedlungsdrucks in den alten

Ländern ist vor allem die Entwicklung der Zahl der 20- bis 45jährigen. Denn diese Altersgruppe bestimmt in erster Linie die künftige Entwicklung der Zahl der Haushalte und ist damit die entscheidende Nachfragegröße am Wohnungsmarkt.

Zusätzlich nachfrageverstärkend wirken sich beträchtliche Größenstrukturverschiebungen der Haushalte aus. Die Zahl der großen Haushalte mit fünf und mehr Personen geht weiter zurück, die Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte steigt weiter stark an. In Agglomerationsräumen wie München und Stuttgart mit erheblichen Wohnungsmarktengepässen sind bereits heute rd. die Hälfte aller Haushalte Einpersonenhaushalte; und, was noch viel entscheidender ist, vier Fünftel aller neugegründeten Haushalte. Deren Zunahme wirkt sich unmittelbar als Nachfragedruck auf dem Wohnungsmarkt aus.

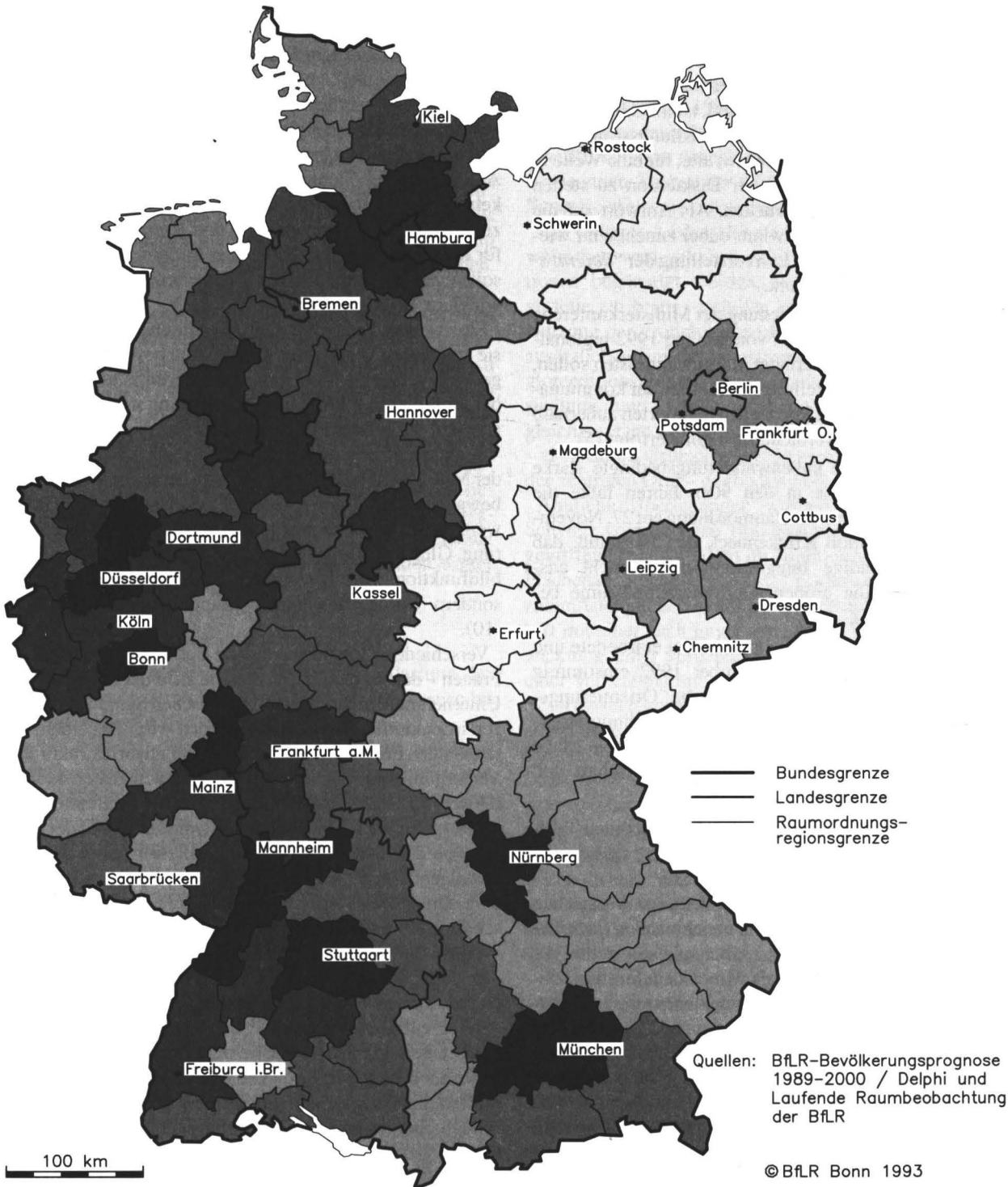
Bedingt durch die geburtenstarken Jahrgänge der 50er und 60er Jahre und eine anhaltend starke Zuwanderung aus dem Ausland nimmt nach der BfLR-Prognose die Bevölkerungsgruppe der 20- bis 45jährigen – und damit auch die Zahl der Haushaltsneugründungen – in den 90er Jahren vor allem in den alten Ländern sehr stark zu. Definiert man Siedlungsdruck als maximale Zunahme der Zahl der 20- bis 45jährigen im Zeitraum 1990 bis 2000 je km² Freifläche 1990, zeigt sich, daß vor allem in den großen Agglomerationsräumen im Süden und Westen des Bundesgebietes mit einem starken, demographisch bedingten Siedlungsdruck gerechnet werden muß (s. Karte 1).

Diese Entwicklung kommt allerdings nicht überraschend. Schon in den 80er Jahren wurde vorausgesagt, daß es bis um die Jahrtausendwende noch einen erheblichen Siedlungsflächenbedarf geben wird, getragen vor allem von der sog. Babyboom-Generation der 50er und 60er Jahre, und daß er verstärkt gerade in den strukturstarken, wachstumsintensiven Verdichtungsregionen auftreten wird, und dort wiederum vor allem im weiter entfernten ländlichen Umland (3). Neu ist, daß der 1989/90 quasi schockartig aufgetretene und nicht vorhersehbare Trendbruch in der Außenwanderung in vielen Stadtregionen der alten Länder eine starke zusätzliche Bevölkerungszunahme bewirkte und damit zu einer abrupten Verschärfung der Wohnungsmarktp Probleme sowie des Siedlungsdrucks führte.

Bei steigendem Siedlungsdruck und anhaltender Baulandknappheit vor allem in den Kernbereichen dieser Regionen mit Siedlungsdruck könnten sich in den 90er Jahren Ähnlichkeiten zu räumlichen Entwicklungsmustern der 50er und 60er Jahre zeigen: weitere räumliche Ausdehnung der Agglomerationsräume, verbunden mit einer Reihe von sozialen, verkehrlichen und ökologischen Problemen. Das heißt, in einem weiteren, flächenzehrenden Schub wachsen die Agglomerationsräume ins ländliche Umland hinein. Sie setzen einen weiteren "Speckgürtel" an, wobei Bevölkerungs- und Arbeitsplatzsuburbanisierung sich gegenseitig verstärken (4).

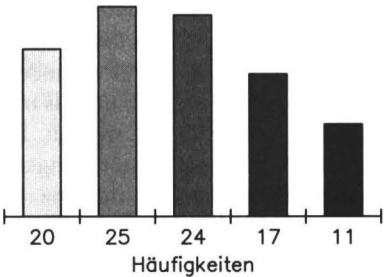
Karte 1

Demographisch bedingter Siedlungsdruck in den 90er Jahren



Zwischen 1989 und 2000 zu verzeichnendes jeweiliges Maximum der 20- bis unter 45jährigen Bevölkerung, abzüglich der von 1989, bezogen auf km² Freifläche 1989 (alte Länder) bzw. 1990 (neue Länder)

	kein demographisch bedingter Siedlungsdruck			
	geringer	"	"	"
	mittlerer	"	"	"
	starker	"	"	"
	sehr starker	"	"	"



3. Siedlungsstrukturelle Zielvorstellungen

Die als Folge der starken Bevölkerungszunahme in den 90er Jahren unter Status-quo-Annahmen zu erwartende disperse Siedlungsentwicklung, d.h. eine weitere Expansion der Agglomerationsräume und eine extensive Flächenneuinanspruchnahme im weiteren Umland, kann nicht befriedigen. Es ist deshalb erforderlich, neue siedlungsstrukturelle Zielvorstellungen zu entwickeln bzw. alte, für eine Weile in Vergessenheit geratene, erneut zur Diskussion zu stellen bzw. in den Vordergrund zu rücken. Als Antwort auf die neuen Herausforderungen gewinnt dabei zunehmend wieder die siedlungsstrukturelle Leitvorstellung der *„dezentralen Konzentration“* an Gewicht.

- So werden in einer Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von Anfang 1992 regionalplanerische Vorgaben verlangt, die gewährleisten sollen, daß die Flächenbereitstellung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung mit Vorrang an Standorten außerhalb der expandierenden Verdichtungsräume erfolgt (5).
- Im Hinblick auf die außenwanderungsbedingte starke Bevölkerungszunahme in den 90er Jahren faßte die 21. Ministerkonferenz für Raumordnung am 27. November 1992 auf Schloß Krickenbeck den Beschluß, daß sich die notwendige Integrationsaufgabe nicht ausschließlich auf die großen Agglomerationsräume beschränken darf (6).
- Schließlich stellt auch der vom BMBau erarbeitete und von der MKRO am 27. November 1992 einstimmig beschlossene Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen die dezentrale Konzentration als siedlungsstrukturelle Leitvorstellung heraus, weil sie in hohem Maße den Wohn- und Standortwünschen in Wirtschaft und Bevölkerung entspricht (7).

Zwangsläufig rücken mit solchen Forderungen auch *„Mittelstädte/mittelstädtische Regionen“* wieder stärker ins Blickfeld von Raumordnung und Städtebau.

In den 70er Jahren war dies unter anderen Vorzeichen schon einmal der Fall. Angesichts abnehmender Entwicklungsressourcen (Bevölkerung, Arbeitsplätze) stellte der Beirat für Raumordnung damals Mittelstädte/mittelstädtische Regionen als wichtigste Entwicklungsreserve innerhalb des Bundesgebietes heraus. Er verstand darunter Gebiete, die über mittlere und kleinere Stadtregionen in Solitärlage bzw. ähnlich strukturierte Agglomerationsansätze verfügen und in einem Einzugsbereich von ca. 45 Minuten (bezogen auf die jeweiligen Schwerpunkte und bei Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel) ein Potential von 50 000 bis 200 000 Arbeitsplätzen aufzuweisen haben (8).

Die vorrangige raumordnungspolitische Funktion dieser Mittelstädte/mittelstädtischen Regionen wurde darin gesehen, die Abwanderung aus den ländlichen, peripheren Räumen in die großen Verdichtungsräume zu reduzieren bzw. aufzunehmen. Durch Stärkung der Bindekräfte der Mittelstädte selbst sollte die Abwanderung aus mittelstädtischen Regionen in Grenzen gehalten werden. Schließlich sollten für nahegelegene große Verdichtungsräume mit Überlastungserscheinungen durch Aufnahme von Über-

schwappEffekten noch Entlastungsfunktionen übernommen werden (9).

Im Hinblick auf die in den 90er Jahren zu erwartende starke Bevölkerungszunahme tritt heute die Zielvorstellung *„Auffangstationen“* hinter die Zielvorstellung *„Entlastungszentren“* zurück. Mit Mittelstädten als Entlastungszentren verbindet sich die Zielfunktion, für eine Reihe von Agglomerationen eine ansonsten zu erwartende weitere Aufblähung der Siedlungsstruktur und Zunahme des Verkehrsaufkommens zu verhindern, Entwicklungen auf sich zu lenken und Kristallisations- und Konzentrationspunkte für Bevölkerung und Arbeitsplätze zu sein. Auf diese Weise sollen sie zu einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung beitragen.

Eine weitere Zielvorstellung für Mittelstädte könnte sein, sie zu Zentren weiterzuentwickeln, die beste Voraussetzungen zur Verwirklichung eines attraktiven, alternativen Lebensstils bieten. Eine solche Zielrichtung wäre dabei weniger an Leitbildern für Verdichtungsräume orientiert. Vielmehr ließe sie darauf hinaus, die spezifischen Vorteile der Mittelstädte bzw. ihrer Regionen herauszustellen und zu bewahren. Damit gewänne die Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine neue Akzentuierung. Gleichwertigkeit würde nicht mehr allein an der Leitbildfunktion einer bestimmten Raumkategorie gemessen, sondern würde auch andere Standortspezifika umfassen (10).

Verschiedene Tendenzen – siehe Befragung von Manager-Frauen – deuten darauf hin, daß die Zahl der Haushalte und Unternehmen mit mittelstadtspezifischen Standortpräferenzen in Zukunft eher zu- als abnehmen wird. Bei einem hinreichenden Entwicklungsstand (bezüglich infrastruktureller Versorgung und Angebot an Arbeitsplätzen/Arbeitskräften) dürften Haushalte und Unternehmen mit Präferenzen für mittelstädtische Räume gerade den mittleren Weg der Organisation des wirtschaftlichen und öffentlichen Lebens als die eigentlichen Qualitätsvorteile empfinden (überschaubare Ortsgröße, mittelständische Organisation der Wirtschaft, mittlere Betriebsgröße der Infrastruktur, Nähe von Wohnen und Arbeiten, usw.) (11).

Es liegt deshalb nahe, solche gruppen- und regionalspezifischen Interessen- und Ausgangslagen bei der Entwicklung von Dezentralisierungsstrategien zu berücksichtigen. Auch diese Überlegungen sind allerdings nichts Neues. Schon Mitte der 60er Jahre wurde von Kölner Planungssoziologen im Rahmen einer Beratung der Regional- und Stadtplanung im Oberbergischen Kreis als Entwicklungsziel die Planungskonzeption der sog. *„modernen Mittelstadt“* entwickelt, d.h. eine an bestimmten spezifischen Lebensstilen festgemachte Zielvorstellung für Mittelstädte (12).

„Moderne Mittelstadt“ steht dabei für ein Angebot von bestimmten Lebensbedingungen, die durch Planung beeinflussbar sind. Ihr besonderes Kennzeichen ist die Kombination *„Vorteile der Ballungszentren ohne ihre Nachteile“* plus *„Vorteile der ländlichen Zonen ohne ihre Nachteile“*. Aus der übergeordneten Sicht der Raumordnung betrachtet, bedeutet das Konzept *„moderne Mittelstadt“* einen Lösungsversuch für zwei unterschiedliche Probleme: Gelingt

es, die Konzeption zu verwirklichen, so lassen sich hierdurch sowohl eine übermäßige flächenhafte Verdichtung und Überlastungserscheinungen der Agglomerationsräume als auch eine Zersiedlung der Landschaft vermeiden.

4. Strategien der dezentralen Konzentration

Wie müssen Strategien der dezentralen Konzentration angelegt sein, um die o.a. Zielvorstellungen zu verwirklichen?

Wichtigste Voraussetzung ist, daß sie geeignet sind, das ungeordnete, disperse, flächenhafte Siedlungswachstum einzelner großer Agglomerationsräume zu vermeiden. Gleichzeitig sollen sie Möglichkeiten eröffnen, ein künftiges starkes Bevölkerungs- und Siedlungsflächenwachstum unter weitgehender Vermeidung von sozialen, verkehrlichen und ökologischen Kosten zu bewältigen. Erforderlich ist eine konsequent betriebene Dezentralisierungspolitik, in deren Mittelpunkt mittelstädtische Regionen sowie Mittelstädte sowohl außerhalb als auch innerhalb des engeren Einzugsbereichs der großen Agglomerationen stehen sollten.

Prinzipiell kommen zwei sich ergänzende Dezentralisierungsstrategien, die mit „*stadtreptionaler Außenentwicklung*“ und „*stadtreptionaler Innenentwicklung*“ bezeichnet werden können, in Frage. Sie sollen im folgenden weiter konkretisiert werden:

4.1 Stadtreptionale Außenentwicklung

Stadtreptionale Außenentwicklung heißt: Entlastung der Agglomerationen durch Regionen/Städte vorzugsweise im nicht agglomerationsfernen Raum.

Konkret bedeutet das, die bisherigen Modelle zur Siedlungsentwicklung in Stadtreptionen unter Einbeziehung von Regionen/Zentren der weiteren Umgebung räumlich und funktional zu erweitern (13). Große Metropolen wie München, Stuttgart, Frankfurt, Hamburg usw. sollten mit diesen mittelstädtischen Regionen/Mittelstädten (als Entlastungsregionen/-orten) in einen Funktionsverbund treten, der teilweise auch Funktionsverlagerungen dorthin umfaßt. Ein vernetzter größerer Agglomerationsraum Frankfurt könnte so z.B. bis Fulda reichen und weitere Mittelstädte wie Limburg, Gießen, Wetzlar und Marburg integrieren.

In solchen räumlich und funktional erweiterten Stadtreptionen könnten sich für die Kernbereiche zum einen neue Spielräume vor allem für die Einrichtungen ergeben, die hier ihren Standort haben müssen, wie z.B. attraktive Nah- und Fernverkehrseinrichtungen, Krankenhäuser der Maximalversorgung, hochrangige kulturelle Einrichtungen, Ausstellungs-, Messe- und Kongreßeinrichtungen, multifunktionale Freiräume für Ökologie und Naherholung.

Zum anderen könnte eine Reduzierung des Siedlungsdrucks durch „Verlagerung“ auch zu Entspannungstendenzen und zu einem Abbau von Problemspitzen auf den stadtreptionalen Boden- und Wohnungsmärkten führen. Durch die Aktivierung der Baulandmärkte im Bereich von Entlastungszentren/Mittelstädten könnten auf längere Sicht zu-

sätzlich bessere Voraussetzungen für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Baulandangebots sowie für ausgeglichene (Preise, Umsätze) Boden- und Wohnungsmärkte geschaffen werden.

Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen und der Baulandbericht 1993 des BMBau geben solchen Überlegungen eine neue Akzentsetzung. Beide sprechen sich für eine Stärkung der dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur sowie einen Ausbau der städtischen Vernetzungen aus, um Synergieeffekte zu nutzen und auszubauen.

Ein weiterer Ausbau der städtischen Vernetzung wird für wünschenswert gehalten, weil damit städtische Kooperationen begünstigt werden, Stadtreptionen ihre Standortvorteile am besten entfalten können, es zu einer besseren Nutzung der großräumigen Infrastruktur kommt sowie zu zusätzlichen Entwicklungsimpulsen über die engeren Agglomerationsgrenzen hinaus. Städtische Netzwerke sind nicht mit Zersiedlung und Landschaftszerstörung („Siedlungsbrei“) gleichzusetzen, sondern sind im Gegenteil in der Regel – etwa durch Grünzüge und in einem abgestuften System der zentralen Orte – gegliedert (14).

Ähnliche Überlegungen wurden jüngst auch für die Schweiz vom dortigen Bundesamt für Raumplanung aufgegriffen (15). Vor allem im Hinblick auf weiter steigende Flächenansprüche wurde eine „landesweit dezentralisierte, zukunftstaugliche Siedlungs- und Zentrenstruktur“ entwickelt mit einer nach innen gerichteten Vernetzung und Entwicklung, einer Vernetzung mit dem ländlichen Raum und einer Vernetzung mit dem Ausland (s. Abbildung 1).

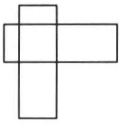
Ziel dieser Konzeption ist, das ungeordnete Wachstum einzelner großer Agglomerationen zu vermeiden und statt dessen ein Netz von regionalen Wachstumspolen zu fördern. Dazu sollen sich einerseits die Agglomerationen im Innern neu organisieren. Andererseits sollen die verkehrsmäßig gut gelegenen, kleineren Zentren des vernetzten Städtensystems Schweiz als Standorte für Erweiterungen und Neuinvestitionen dienen. Nach der Verwirklichung von „Bahn 2000“ werden derartige Entlastungszentren reisezeitmäßig mit potentiellen Standorten am ausufernden Agglomerationsrand durchaus konkurrenzfähig sein.

4.2 Stadtreptionale Innenentwicklung

Stadtreptionale Innenentwicklung heißt: Dezentrale Konzentration der Siedlungsentwicklung auch im engeren Einzugsbereich der Agglomerationen. Die Entwicklung hier wird in den 90er Jahren stärker die Städte und Gemeinden in einem zweiten und dritten Ring um die Metropolen erreichen. Stadtreptionale Innenentwicklung als Dezentralisierungsstrategie sollte sich deshalb vor allem auf diese Städte richten.

Ein Aufhalten der Zersiedelung, eine Begrenzung der Verkehrszunahme und ein Freihalten von ökologischen Ausgleichsflächen und Naherholungsgebieten sind noch am ehesten von einer Verwirklichung dieser Strategie zu erwarten (16).

Abbildung 1:
Grundzüge der Raumordnung Schweiz

Strategie		Innenentwicklung	Vernetzung	attraktives Nutzungsangebot
				
Ebene				
international, national		Städtesystem CH dezentrale Schwerpunkte "Stadt CH" als Ganzes	vernetztes Verkehrs- und Kommunikations- system Bahn 2000 Einbindung in europ. Netze	Knoten Bahn 2000 als Entlastungszentren Nutzung Standortvorteile Grenzaggl. Spezialisierung und Komplementarität der Zentren
überregional, regional		kompakte Agglomerations- entwicklung	System von Siedlungsachsen S-Bahn-Netz Vernetzung mit ländlichem Raum u. Berggebiet	standortgerechte Nutzungszuweisung u. Durchmischung hohe Dichten in Knoten öV Sicherung von Erholungs- u. Freiräumen reg. Kleinzentren
lokal		innere Erneuerung qualitative Verdichtung Renaissance der Stadt, Dorferneuerung usw.	Förderung des öffentlichen Verkehrs und optimale Ver- knüpfung mit dem Privatverkehr	Nutzungsflexibilität Umnutzungen Durchmischung Erhalten von Wohnraum in der Stadt

Quelle: Flückiger, Hans; Wegelin, Fritz; Matthey, Michael: Grundlagen der Raumordnung. Hrsg.: Schweizerisches Bundesamt für Raumplanung. – Bern 1992

Als Entlastungsorte bzw. Kristallisationspunkte der stadtregionalen Innenentwicklung bieten sich dabei vor allem Gemeinden/Mittelstädte an, die ohne größere Eingriffe in Natur und Landschaft einen Zuwachs an Wohnsiedlungsflächen "vertragen", wo sich zusätzliche Infrastrukturaufwendungen in Grenzen halten, die über eine gute ÖPNV-Anbindung an den Agglomerationskern verfügen und die eine Mischung der Funktionen Wohnen und Arbeiten auszeichnet, so daß zusätzlicher Individualverkehr minimiert wird.

Strategische Ansätze sollten sich u.a. auf folgende Bereiche richten (17):

- Ausbau der innerregionalen Zentralität der Mittelstädte und der innerörtlichen Zentralität ihrer Ortskerne bei Erhaltung ihrer spezifischen Attraktivität,
- Stärkung der Wirtschaftskraft und der überörtlichen Arbeitsmarktfunktion der Mittelstädte,
- Verbesserung und Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur, vor allem der Anbindung an den Agglomerationskern.

Aktuelle Forschungsergebnisse bestätigen aus ökologischer Sicht die Vorteile einer dezentral konzentrierten Siedlungsentwicklung in Agglomerationsräumen mit Mittelstädten als Entlastungsorten. So kommt eine im Auftrag des BMBau durchgeführte Studie "Ökologische Bewertung unterschiedlicher Entwicklungspfade der Stadtentwicklung" u.a. zu dem Ergebnis, daß eine ökologisch vertretbare Strategie der Außenentwicklung in einer räumlich konzentrierten Entwicklung besteht. Damit sind gegenüber einer dispersen Entwicklung weit geringere Verkehrsbelastungen sowie Störungen ökologischer Funktionen und Potentiale des Umlandes verbunden (18).

Dies bedeutet, Wohnungsbau-, Gewerbe- und Infrastrukturinvestitionen möglichst nur auf einige wenige entwicklungsfähige und -willige Standorte zu konzentrieren. Die räumliche Konzentration von Wohn- und Arbeitsplätzen erfordert dabei eine komplementäre Ergänzung durch den Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. Dies setzt wiederum eine stadtregionale Abstimmung der Siedlungsentwicklung voraus, einen Konsens darüber, welche Gemeinden wachsen sollen. Dabei sollte neben Kriterien der infrastrukturellen Voraussetzungen auch die Belastbarkeit ökologischer Funktionen und Potentiale berücksichtigt werden (19).

Auf der Basis einer Analyse der Freiraumsituation und künftiger Flächenansprüche in drei Beispielstädten (Göttingen, Bremen, Berlin) macht die Studie aber auch deutlich, daß angesichts des anhaltenden Freiraumverbrauchs die Forderung "Innenentwicklung vor Außenentwicklung" weiterhin Bestand hat. Innenentwicklung meint dabei die Nutzung von Flächenpotentialen innerhalb des gesamten im Zusammenhang bebauten Bereichs einer Stadt, also auch die Nutzung von Flächenpotentialen in der Innenstadttrand- und Stadtrandzone.

Gerade der Stadtrandzone – gleichgültig ob der von Metropolen oder Mittelstädten im nahen und fernen Umland – sollte mehr Aufmerksamkeit als bisher gewidmet werden. Sie wurde bislang vom Städtebau/der Stadtplanung stark vernachlässigt. Die Arrondierung der Stadtränder mit ihren

monotonen Wohngebieten, ihren Industrie- und Gewerbegebieten, den Gemengelagen aus Gewerbe, Industrie und Wohnen und den aufgrund struktureller Wandlungsprozesse brachgefallenen Flächen und leerstehenden Bausubstanzen sollte deshalb eine zentrale Aufgabe des Städtebaus in den 90er Jahren sein.

4. Maßnahmen und Instrumente der Umsetzung

Wie stehen die Chancen für eine Umsetzung der skizzierten Dezentralisierungsstrategien? Welche Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung bieten sich an?

Grundsätzlich sind die durch den starken Bevölkerungszuwachs in den 90er Jahren zu erwartenden Aufgaben – auch wenn sie auf der Ebene einzelner Regionen mehr oder weniger stark virulent werden – Aufgaben von nationaler Bedeutung bzw. Zuständigkeit. Denn ihre Ursachen liegen zum Großteil außerhalb der Zuständigkeiten bzw. Einflußnahmemöglichkeiten einzelner Regionen. Das gilt vor allem für die räumliche und soziale Integration der auch künftig noch zu erwartenden starken Zuwanderungen aus dem Ausland. Nach plausiblen Schätzungen könnte sich der Außenwanderungsgewinn im Zeitraum 1990–2000 auf über 5 Mio. Personen belaufen.

Einiges spricht dafür, daß die räumliche und soziale Integration dieses Außenwanderungsgewinns am ehesten in einem mehr oder weniger urbanen Kontext erbracht werden kann bzw. dort, wo viele Bürger über längere Zeit schon konkrete Alltagserfahrungen im Zusammenleben mit Ausländern machen konnten (19).

Zur Bewältigung der anstehenden Integrationsaufgabe sind die Bundesraumordnung und die Landesplanungen gefordert, ihre Steuerungsmöglichkeiten umfassend zu nutzen. Die Aufnahme von Grundsätzen und Zielen, die auf eine vermehrte Ausweisung von Wohnsiedlungsflächen hinwirken sollen (20), in Pläne und Programme ist dabei sicherlich sinnvoll und notwendig. Denn solche Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung besitzen für die nachgeordneten Ebenen "Bindungswirkung," d.h. sie prägen deren raumplanerisches Handeln.

Von größerer Bedeutung für eine Umsetzung sowohl stadtregionaler Außen- wie Innenentwicklungskonzepte wird aber sein, inwieweit die Regionen und Kommunen zu einer erheblich verstärkten überregionalen und interkommunalen Kooperation bereit sind. Glaubt man Experten, war bislang die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit – gerade auch bezüglich der Baulandbereitstellung – nicht allzu groß und reichte nur so weit, wie es sich unter dem Druck aktueller Probleme als zwingend notwendig erwies. Darunter litt bisher auch die Umsetzung gemeinsam entwickelter, überörtlicher Siedlungsstrukturkonzepte der Regionalplanung.

Die in den 70er und 80er Jahren auf eine sinnvolle Ordnung des Suburbanisierungsprozesses ausgerichteten regionalplanerischen Konzeptionen zielten von Anfang an auch auf die Bereitstellung von ausreichendem Bauland an geeigneten Standorten, um regionale Entwicklungsspielräume zu schaffen. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf

die Schienen-ÖPNV-orientierten Siedlungsachsenkonzepte einschließlich des Ausbaus der sogenannten Achsenendpunkte und auf die Ausweisung von Schwerpunkten der Wohnbauentwicklung (21). An siedlungsstrukturellen Konzepten besteht also kein Mangel.

Was fehlt bzw. erst in Ansätzen vorhanden ist, sind interdisziplinäre Konzepte zur regionalen Abstimmung der Siedlungsentwicklung, in die Einzelprojekte integriert sind. Integrierte regionale Konzepte, die möglichst vielen Nutzungsansprüchen und den Standortpotentialen der Fläche gerecht werden sowie Entwicklungsspielräume offenlassen, umfassen folgende Hauptelemente (22):

- Vereinbarung über eine ökonomisch und ökologisch sinnvolle Aufgabenteilung zwischen Stadt und Umland;
- Abstimmung zwischen Stadt und Umland zur Sicherung von Freiräumen mit bestimmten Funktionen;
- Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten/Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung in Abstimmung mit dem ÖPNV.

Darüber hinaus – einmal als fiktive Überlegung formuliert –, was heute not tut und was der nationalen Bedeutung der anstehenden Integrationsaufgaben entspricht, wäre so etwas wie eine Gemeinschaftsaufgabe "Ausbau dezentraler Siedlungsstrukturen" als aktiver Beitrag von Bund und Ländern zur gemeinsamen Integration der zu erwartenden Bevölkerungszunahme. Eine bundesweite Umsetzung von Konzepten der dezentralen Konzentration verlangt nach einer engen Bündelung aller Förderinstrumente, die geeignet sind, regionale und örtliche Standortbedingungen im Hinblick auf die räumliche und soziale Integration eines erheblichen Bevölkerungszuwachses zu verbessern. Zu denken ist dabei etwa an die Bundesverkehrswegeplanung, die regionale Wirtschaftsförderung, die Städtebauförderung, die Förderung von Maßnahmen nach dem Strukturhilfegesetz, die Wohnungsbauförderung, diverse Sonderprogramme usw.

Einmal ungeachtet einer kritischen Prüfung der politischen Akzeptanz und gesetzlichen Machbarkeit, könnte man sich quasi analog zu den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben einen Bund-Länder-Planungsausschuß vorstellen, welcher auf der Basis gutachterlicher Analysen über die zu fördernden Wachstumsgemeinden entscheidet und die zu fördernden Tatbestände – betriebliche Investitionshilfen, Ausbau der Infrastruktur, Erschließung von Wohn- und Gewerbeflächen, Wohnungsbauinvestitionen, Stadterneuerung, Umweltsanierung usw. – beschließt. Grundsätzlich wäre allerdings eine offenere Zweckbestimmung der Fördermittel anzustreben. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe, als gemeinsame Finanzhilfe von Bund und Ländern konstruiert, könnte in den Haushalten der "Wachstumsgemeinden" die notwendige mittelfristige Stetigkeit für eine verbindliche Investitionsplanung verbessern.

Fern dieser zugegebenermaßen fiktiven Überlegungen gibt es natürlich auf der stadtreionalen Ebene eine Reihe von konkreten Maßnahmen und Instrumenten zur Umsetzung von Siedlungskonzepten einer dezentralen Konzentration und einer behutsamen Stadterweiterung.

Drei Neuerungen, die wichtig und wirksam sein könnten für die Umsetzung von Dezentralisierungsstrategien, sind zu nennen:

Erstens, die Gemeinden sollen verstärkt angehalten werden, bei der Ausweisung von Gewerbeflächen auch für ausreichendes Wohnbauland zu sorgen, insbesondere in Gebieten mit dringendem Wohnbedarf der Bevölkerung.

Diese durch das am 1. Mai 1993 in Kraft getretene Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz festgeschriebene Verzahnung von Gewerbeflächen- und Wohnbauflächenauweisungen ist eine wirklich innovative Neuerung. Sie bietet erstmals einen Ansatz, das herkömmliche Prinzip der Funktionstrennung durch eine Durchmischung der Siedlungsfunktionen im Quartier, in der Stadt, in der Agglomeration zu ersetzen (23). Diese Neuerung ist deshalb im Interesse der Ausgewogenheit bzw. Mischung der Funktionen Wohnen und Arbeiten und der damit verbundenen Verkehrsreduzierung sowie Mobilisierung von Nutzungsreserven im Siedlungsbereich vorbehaltlos zu begrüßen. Allerdings ist noch nicht absehbar, wie dieses Instrument in Agglomerationsräumen praktisch umgesetzt werden kann, z.B. in welchen Teilräumen es gelten soll, inwieweit also Wohnen und Arbeiten über Gemeindegrenzen verknüpft werden können.

Erste Anregungen zur Beantwortung solcher Fragen gibt der gerade vorliegende Fortschreibungsentwurf des Landesentwicklungsprogramms Bayern. Dort heißt es dazu z.B.: "Im großen Verdichtungsraum München und im angrenzenden Umland des Flughafens sollen gewerbliche Siedlungsflächen nur ausgewiesen werden, wenn in der Gemeinde gleichzeitig und auf der gleichen Planungsebene (Flächennutzungsplan/Bebauungsplan) Wohnungssiedlungsflächen ausgewiesen werden, die ausreichend Wohnraum für den mit den neuen gewerblichen Siedlungsflächen zu erwartenden Bevölkerungszuwachs ermöglichen. Ein Ausgleich kann im Einvernehmen mit den Nachbargemeinden oder mit den Gemeinden des jeweiligen Nahbereichs stattfinden. Unbebaute Wohnbauflächen, von denen jede für sich einen erheblichen Umfang hat, können berücksichtigt werden, soweit sie nach dem 1.1.1991 ausgewiesen worden sind und über den örtlichen Bedarf hinausgehen."

Zweitens, das (alte) Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird durch das am 1. Mai 1993 in Kraft getretene Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wiederbelebt und als Dauerrecht in das Baugesetzbuch übernommen.

Mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die örtliche oder überörtliche Entwicklung und Ordnung erstmalig entwickelt werden oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Es handelt sich hier um ein wirksames Instrument, um größere zusammenhängende Baugebiete für die Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten bereitzustellen bzw. brachgefallene Flächen wiederzunutzen, wobei die maßnahmebedingten Bodenwerterhöhungen zur Finanzierung der Maßnahmen eingesetzt werden. Trotz seiner hohen

Anforderungsvoraussetzungen erscheint das Instrument geeignet, Flächen im Sinne einer qualitativen Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur bereitzustellen.

Als Anwendungsbereiche zählt der Baulandbericht 1992 NRW z.B. folgende Planungsfälle auf: Die Weiterentwicklung vorhandener Stadtzentren, die Vollendung abgebrochener Entwicklungsmaßnahmen alter Form, die Arrondierung vorhandener Siedlungsbereiche in der Peripherie des städtebaulichen Innenbereiches sowie die Neubaugebiete im Außenbereich im Einzugsbereich von Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (24).

Drittens gibt es erste Ansätze, die Umsetzung von siedlungsstrukturellen Konzepten der dezentralen Konzentration mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen, d.h. Fördermittel für die Erschließung von Wohnbau- und Gewerbeflächen, den Ausbau der Infrastruktur usw. bereitzustellen. Im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes sind so 1993 z.B. rd. 300 Mio. DM für die Förderung der Planung und Erschließung von Wohngebieten vorgesehen. Bei den Ländern spielt Baden-Württemberg mit seinem Wohnungsbauschwerpunktprogramm von 1990 hier quasi eine Vorreiterrolle. Ganz im Sinne von Strategien der dezentralen Konzentration sollen als Beitrag zur raschen Entlastung des Wohnungsmarktes auf mehreren Standorten im Land große, zusammenhängende Wohnsiedlungen entstehen. Das Land fördert die kurzfristige Realisierung dieser Wohnungsbauschwerpunkte (zusammenhängende Wohnsiedlungen mit mindestens 500 Wohneinheiten) in von der Landesregierung bestimmten Städten und Gemeinden. Gefördert werden als Einheit die Schaffung oder Erweiterung von Infrastruktureinrichtungen, die durch die Planung und den Bau eines Wohnungsbauschwerpunktes notwendig werden.

6. Fazit

Die Frage "Metropolen oder Mittelstädte?" stellt sich in den 90er Jahren vor allem im Hinblick auf die räumliche Verteilung und soziale Integration des in den alten Ländern zu erwartenden Bevölkerungszuwachses. Die Spielräume für eine rasche Integration starker Bevölkerungszuwächse sind in einer Reihe von Agglomerationen begrenzt, da die Baulandreserven nahezu ausgeschöpft sind und kurz- wie mittelfristig große Schwierigkeiten bestehen, neues Bauland im nötigen Umfang bereitzustellen. Diese (neue) Ausgangssituation verlangt nach einer konsequenten Dezentralisierungspolitik sowohl auf einer überregionalen Ebene (stadtreregionale Außenentwicklung) als auch in den Stadtreregionen selbst (stadtreregionale Innenentwicklung). Zwangsläufig geraten damit Mittelstädte wieder stärker ins Blickfeld von Raumordnung und Städtebau. Maßnahmen und Instrumente zur Umsetzung von Dezentralisierungsstrategien verlangen nach einer verstärkten, aktiven Rolle von Raumordnung und Städtebau und nach einer Bündelung aller Förderinstrumente, die geeignet sind, regionale und örtliche Standortbedingungen im Hinblick auf die Integration

eines erheblichen künftigen Bevölkerungszuwachses zu verbessern und auszubauen. Die Umsetzung und Verwirklichung von Konzepten der dezentralen Konzentration trägt einer Problemanalyse Rechnung, die den künftig zu erwartenden Bevölkerungszuwachs und dessen Integration nicht in erster Linie als Mengen-, sondern als (räumliches) Verteilungsproblem betrachtet.

Anmerkungen

- (1) EMNID-Institut (Hrsg.): Mobilitäts- und Wohnortkriterien von Manager-Frauen in Deutschland. – Bielefeld 1992
- (2) Bucher, Hansjörg u.a.: Regionale Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahr 2000. In: Informationen zur Raumentwicklung (1992) H. 11/12, S. 827–862
- (3) Gatzweiler, Hans-Peter: Zukünftige Raumbedürfnisse unterschiedlicher Nachfragergruppen im Siedlungs- und Freiraum. In: Perspektiven künftiger Siedlungsentwicklung. – Darmstadt 1989, S. 25 ff.
- (4) DIW u.a. (Hrsg.): Mittel- und langfristige Entwicklungsperspektiven für Stadtreregionen angesichts veränderter Rahmenbedingungen. – Berlin 1992 (unveröffentlichter Forschungsbericht des BMBau)
- (5) Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO): Entschließung "Raumordnung und Wohnbauland in den Verdichtungsräumen der alten Länder" vom 14. Februar 1992
- (6) Ebenda
- (7) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Entwurf vom 16. November 1992
- (8) Beirat für Raumordnung (Hrsg.): Die Gültigkeit der Ziele des Raumordnungsgesetzes und des Bundesraumordnungsprogramms unter sich ändernden Entwicklungsbedingungen. Empfehlung der Arbeitsgruppe 1 vom 16. Juni 1976
- (9) Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (Hrsg.): Funktions- und Strukturwandel von Mittelstädten. = Informationen zur Raumentwicklung (1984) H. 5
- (10) Pinnig, Jürgen: Der Wandel von Mittelstädten und mittelstädtischen Regionen. In: Informationen zur Raumentwicklung (1984) H. 5, S. 377 ff.
- (11) Ebenda
- (12) Drewe, Paul: Ein Beitrag der Sozialforschung zur Stadt- und Regionalplanung. – Meisenheim am Glan 1968

(13)

Kistenmacher, Hans: Landes- und regionalplanerische Vorgaben sowie ökologische Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung und Baulandbereitstellung. – Neuleiningen 1993 (unveröffentlichte Expertise des BMBau)

(14)

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Entwurf vom 16. November 1992

(15)

Flückiger, Hans u.a.: Grundschemata der Raumordnung Schweiz. Hrsg.: Schweizerisches Bundesamt für Raumplanung. – Bern 1992

(16)

Grot, Rötger von; Sander, Robert: Funktions- und Strukturwandel von Mittelstädten im Einzugsbereich von Verdichtungsräumen. In: Informationen zur Raumentwicklung (1984) H. 5, S. 391 ff.

(17)

Ebenda

(18)

Albrecht, Rainer u.a.: Ökologische Bewertung unterschiedlicher Entwicklungspfade der Stadtentwicklung. – Berlin 1992 (unveröffentlichter Forschungsbericht des BMBau)

(19)

Ebenda

(20)

Siehe MKRO-EntschlieÙung (Anm. (5))

(21)

Siehe MKRO-EntschlieÙung "Gestaltung der Ordnungsräume (Verdichtungsräume und ihre Randgebiete)" vom 31. Oktober 1977

(22)

Kaule, G.; Kunz, M.: Flächenverbrauch, Stadtentwicklung und Umwelt. In: Deutsches Architektenblatt (1991) 10, S. 1599–1604

(23)

Strittmatter, Peter u.a.: Nutzungsdurchmischung statt Nutzungstrennung. – Liebefeld–Bern 1988. = Bericht 16 des Nationalen Forschungsprogramms "Boden"

(24)

Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Baulandbericht NRW 1992 bzw. Bericht der Baulandkommission NRW vom Mai 1992. – Düsseldorf 1992, S. 46

Ltd. Wiss.Dir. Dr. Hans-Peter Gatzweiler
Bundesforschungsanstalt für
Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8
53177 Bonn