

Siedlungserweiterung und Flächenschutz

Raumentwicklung zwischen Status Quo, Dispersion, Mittelstadtmodell und Verstädterung am Stadtrand

Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Verfasser: Jürgen Aring, Olaf Altena, Karen Strack
empirica, Bonn 1997

Kurzfassung

1 Einleitung

(1) Ausgangspunkt für die vorliegende Studie "Siedlungserweiterung und Flächenschutz" ist die Feststellung, daß die bundesdeutschen Stadtregionen immer weiter in die Peripherie hineinwachsen und dabei immer mehr Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch nehmen. Eine Erhöhung der individuellen Wohnflächenansprüche, eine Zunahme der Zahl der Haushalte und weiterhin steigende Einwohnerzahlen sind die Ursachen für die Zunahme der Wohnflächennachfrage. In den Agglomerationsräumen steht dieser Nachfrage auf der Angebotsseite eine unzureichende Bereitstellung von Flächen für den Wohnungsbau entgegen. Ergebnis dieser Flächenknappheit im Kerngebiet und in den engeren Umlandgemeinden ist eine erhöhte Siedlungstätigkeit in den äußeren Umlandgemeinden. In der Folge trägt diese Siedlungsentwicklung zu einer wachsenden Umweltbeanspruchung bei.

(2) Mit dem jüngsten Wachstumsschub zu Anfang der 90er Jahre hat auf verschiedenen Ebenen erneut ein Diskurs eingesetzt, der sich mit einer erfolgreicherem, ressourcensparenderen Steuerung der Siedlungsentwicklung auseinandersetzt. In diesem Zusammenhang wurde 1993 im Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen das Modell der Dezentralen Konzentration für die Verdichtungsräume in die Diskussion gebracht. Seitdem kreisen die Überlegungen u.a. um die Umsetzungsbedingungen für dieses Leitbild.

(3) Vor diesem Hintergrund hat das BMBau 1995 an empirica das vorliegende Forschungsprojekt vergeben. Es soll anhand alternativer Entwicklungsmodelle die zukünftige Siedlungsflächeninanspruchnahme in ausgewählten Verdichtungsräumen ermitteln. Zielhorizont für die Rechnungen ist das Jahr 2010. Die den Rechnungen zugrundeliegenden Daten stammen im wesentlichen von den Statistischen Landesämtern bzw. aus der Raumordnungsprognose der BfLR.

2 Zur Konzeption der Szenarien

(4) Das Kernstück der Überlegungen ist die Formulierung von vier räumlichen Szenarien, die jeweils mehr oder weniger leitbildkonforme Entwicklungen abbilden:

- Das Szenario "Klassische kompakte Verstädterung" stellt die Option einer fortschreitenden Siedlungsentwicklung im Kernraum der Stadtregionen dar. Sie findet in kompakten Siedlungsformen am Rande der Kernstädte und in größeren Umlandkommunen statt.
- Das Szenario "Mittelstadt-Modell" stellt die Option einer Verlagerung eines erheblichen Teils der Entwicklungsdynamik in den Außenraum der Stadtregionen dar. Die Entwicklungsdynamik wird erfolgreich auf eine kompakte Siedlungsentwicklung in Mittelstädten und in andere verkehrsgünstig gelegene Orte mit Einwohner- und Arbeitsplatzkonzentrationen gesteuert.
- Das Szenario "Status-Quo-Trend" stellt die Option einer Verteilung der Entwicklung auf Kernraum und Außenraum dar. Die Verteilung läßt sich jedoch nur begrenzt steuern und verläuft damit kleinteilig und vor allem im Außenraum relativ dispers.
- Das Szenario "Dispersion" stellt die Option einer massiven Verlagerung der Entwicklung in den Außenraum der Region dar, dort jedoch nur wenig gesteuert und daher kleinteilig und dispers.

(5) Diese Modelle werden den konkreten Situationen in den fünf ausgewählten Stadtregionen München, Frankfurt, Dortmund, Kassel und Leipzig angepaßt und mit den Annahmen für die Szenarien durchgerechnet. Im Ergebnis erhält man für die Stadtregionen szenariobezogene Mengengerüste zur regionalen Verteilung der Bevölkerung und der Flächenbedarfe. Diese Ergebnisse werden sowohl zwischen den Szenarien als auch zwischen den Stadtregionen vergleichend ausgewertet.

3 Ergebnisse der Szenariorechnungen

(6) Gemessen am bereits bestehenden SuV-Flächenbestand liegen die berechneten Zuwächse bis 2010 je nach Untersuchungsregion und Szenario zwischen 9% und 34%. In den einzelnen Stadtregionen liegt die Differenz zwischen dem jeweils günstigsten und ungünstigsten Szenario zwischen 2 und 12 %-Punkten.

(7) Dispersion und Klassische kompakte Verstädterung sind die beiden Gegenpole bei der Siedlungsflächenentwicklung. Während sich die stärkste zusätzliche Flächeninanspruchnahme von neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche bei einer ungesteuerten Siedlungsentwicklung ergibt, lassen sich bei einer Verstädterung am Stadtrand die höchsten Einspareffekte erzielen. Hier existieren je nach Untersuchungsraum Unterschiede bei der zusätzlichen SuV-Flächeninanspruchnahme von bis zu 42%.

(8) Das Mittelstadt-Modell und die Status-Quo-Entwicklung liegen bei den Ergebnissen zwischen den Werten der Extremszenarien. Quantitativ führen sie zu ähnlichen Mengeneffekten. Der Versuch, das Mittelstadt-Modell realistisch umzusetzen, ermöglicht nicht generell hohe Einspareffekte beim Flächenverbrauch.

(9) Das Mittelstadt-Modell entlastet die Kernräume der Stadtregionen. Die Entlastungseffekte fallen je nach der Aufnahmefähigkeit der Entlastungsorte in den Außenräumen unterschiedlich hoch aus.

(10) Die Bevölkerungsschwerpunkte in den einzelnen Gemeindetypen verschieben sich trotz teilweise erheblicher Bevölkerungsgewinne in allen Szenarien nur allmählich. Der den Szenarien immanente Trend des Innen- bzw. Außenwachstums ist zwar erkennbar, einmal vorhandene Schwerpunkte, die sich in der Regel in den Innenräumen der Agglomerationen befinden, bleiben jedoch bestehen. Die Gewichte in den Stadtregionen verschieben sich nur langsam.

(11) Das Mittelstadtmodell führt zu einer Bündelung des Bevölkerungswachstum auf wenige Kommunen. In diesen Gemeinden kommt es bei einer Bevölkerungszunahme zwischen 34 und 84% zu einem hohen Wachstumsdruck. Demgegenüber nivelliert sich beim Szenario "Status-Quo-Trend" das Bevölkerungswachstum am deutlichsten.

4 Folgerungen I - Zur Konkretisierung des Leitbildes Dezentrale Konzentration

(12) Ein polarisierendes Mittelstadt-Modell ist zur Konkretisierung des Leitbildes "Dezentrale Konzentration" nicht ausreichend. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen stellt die Vorteile einer dezentralen Raum- und Siedlungsstruktur deutlich heraus, verzichtet jedoch bewußt auf eine weitergehende räumliche Konkretisierung. Im Rahmen einer Ausformulierung dieses Leitbildes ist es zunächst naheliegend, ein Mittelstadt-Modell als räumliche Umsetzung der Dezentralen Konzentration aufzustellen. Wie die Analysen zeigen, können sich in den Kommunen, die die potentiellen Träger dieser Siedlungsentwicklungsvariante sein sollen, unüberwindbare Hindernisse auftürmen: Nimmt man das Mittelstadt-Modell ernst, so müßten alle als potentielle Wachstumsorte in Frage kommenden Mittelstädte ihre Bevölkerungszahl binnen 15 Jahren teilweise um 50 bis 100% erhöhen. Es ist jedoch sehr wahrscheinlich, daß es in den betreffenden Kommunen an der Fähigkeit und am Willen mangeln wird, den Wachstumsdruck zu verarbeiten.

(13) Die Möglichkeit zur Ausweitung der Zahl der möglichen Wachstumsorte ist begrenzt. Als eine theoretische Option bieten sich "New Towns" oder der Ausbau von Kleinstädten zu Mittelstädten an. So bestechend der Gedanke im ersten Moment ist, so schwach erweist er sich bei näherem Hinsehen. Zu teuer, zu hohe Vorhaltekosten, eine zu lange Phase der Unattraktivität lauten die Kernkritikpunkte. Auch der für diese Studie angenommene Zeithorizont von 15 Jahren schließt den Gedanken an New Towns aus.

(14) Eine zweite Option bestünde in der räumliche Ausweitung der Stadtregion um entfernter liegende Mittelstädte, wie dies im ursprünglichen planerischen Konzept des Städtekranses Berlin-Brandenburg angedacht ist. In der Praxis allerdings sorgen die Präferenzen der privaten Haushalte, die Baulandpolitik der Kommunen und die realen Bedingungen des Bodenmarktes für eine Aushöhlung dieses Modells.

(15) Angesichts dieser Problematik werden große Teile des Wachstumsdrucks nicht im Sinne eines Mittelstadt-Modells verarbeitet werden können. Der Rest wird anderen Verteilungsmustern folgen. Wichtig ist deshalb, das Leitbild einer "Dezentralen Konzentration" bei der weiteren Konkretisierung am bestehenden Siedlungssystem zu orientieren, damit die Umsetzung in die planerische Praxis erfolgreich gestaltet werden kann. Mit der Orientierung an bereits bestehende Siedlungsstrukturen stellt sich zugleich die Aufgabe, im Leitbild der Dezentralen Konzentration das Mittelstadt-Modell mit Elementen anderer Modellvorstellungen zu ergänzen.

(16) Nimmt man den Gedanken der Langfristverantwortung und der robusten Raumstrukturen ernst, dann kann eigentlich nur eine "Verstädterung am Stadtrand" die notwendigen Ergänzungen liefern, um die Umsetzungsschwächen des Mittelstadt-Modells auszugleichen. Die Übernahme von Elementen beider Modelle in das Leitbild der Dezentralen Konzentration verspricht eine planerisch gewünschte und gleichzeitig realisierbare Umsetzung dieses Konzeptes. Mit der Kombination verschiedener Elemente aus unterschiedlichen Konzepten wird deutlich, daß das Leitbild der Dezentralen Konzentration keine polarisierte Definition im Sinne eines einzigen Modells - wie etwa dem Mittelstadt-Modell - sein darf. Eine derartige, falsch verstandene Ausformulierung der Dezentralen Konzentration führt lediglich dazu, daß die Raumplanung zu einer Prinzipienplanung wird, die wenig Bezug zur realen Siedlungsentwicklung hat.

(17) Die Kombination zwischen einer Aufwertung ausgewählter Mittelstädte und einer verstärkten Verstädterung am Stadtrand sowie die gleichzeitige Anlehnung an konkrete Siedlungsmuster stellt an das Leitbild der Dezentralen Konzentration einen hohen Anspruch an seine Flexibilität: Die bestehenden Siedlungsstrukturen in den Verdichtungsräumen der Bundesrepublik sind zu unterschiedlich, um hier ein einheitliches Leitbild umzusetzen. Insbesondere die Topographie und das historisch gewachsene Siedlungsmuster müssen bei einer Re-Konkretisierung abstrahierender Konzepte beachtet werden.

5 Folgerungen II - Zur Akzeptanz bei den Akteuren

(18) Die Akzeptanz der Privaten Haushalte zu den verschiedenen Szenarien der Siedlungsentwicklung ist zum einen von den angebotenen Wohnformen abhängig, zum anderen beeinflussen die Boden- und Immobilienpreise maßgeblich die Wohnstandortwahl. Auf der Suche nach finanzierbaren Eigenheimen ziehen daher viele Haushalte in das suburbane Umland und in die

weitere Peripherie der Agglomerationsräume. Sollen Leitbilder einer kompakten Siedlungsentwicklung, sei es im Innenraum der Agglomeration oder in ausgewählten Mittelzentren des Außenraums erfolgreich sein, so müssen diese Haushalte in den Wachstumsgemeinden Wohnraum finden, der zu den Präferenzvorstellungen und der finanziellen Leistungsfähigkeit paßt. Die ausreichende Bereitstellung von Bauland an der "richtigen" Stellen und städtebauliche Konzepte, die auf Akzeptanz treffen, sind eine notwendige Voraussetzung. Der breiten Fachdiskussion über Urbanität, Verdichtung und Nutzungsmischung stehen im Alltag vielfältige Entscheidungen gegenüber, die von maßvoller Dichte und Entmischung geprägt sind. Urbanes Wohnen, das bewußt über Dichten von 0,6 bis 0,8 hinausgeht und bei einer GFZ von 1,2 oder höher zwangsläufig in den Geschoßwohnungsbau münden muß, wird in Deutschland immer noch von vielen Haushalten nur als Notlösung akzeptiert, aber nicht bewußt als (End-) Ziel angestrebt. Die Bereitschaft zu "urbanen Lebensformen" sollte nicht überschätzt werden.

(19) Um die politischen Akteure in den Untersuchungsräumen zu aktiven und einschneidenden Eingriffen in die regionalen Siedlungsstrukturen zu veranlassen, muß auf dieser Akteursgruppe ein relativ großer Handlungsdruck liegen. Mit dem anspruchsvollen Leitbild der Dezentralen Konzentration konkurriert auf der politischen Ebene jedoch das Weiter-so-wie-bisher des Status-Quo-Szenarios. Es zeigt für die demokratisch legitimierte Entscheidungsträger den Weg des geringsten Widerstandes auf.

6 Folgerungen III - Hohe Hürden

(20) Die Berechnungen für die Szenarien beziehen sich auf den Zeithorizont 1991 - 2010. Von dieser Periode sind bereits die ersten Jahre verstrichen, von 1997 bis zum Jahr 2010 sind es noch 13 Jahre. Das ist eine sehr kurze Zeitspanne angesichts des Vorlaufs, der für umfangreiche Entwicklungsplanungen im Sinne einer Dezentralen Konzentration erforderlich ist. Politische Diskussionsprozesse, der technische Prozeß von Planungen und Genehmigungen brauchen viel Zeit. Dem steht eine - auch durch die Darstellung in den Medien geförderte - Konzentration auf tagesaktuelle Fragen gegenüber. Die damit verbundenen kurzfristigen Aufmerksamkeitszyklen erschweren für Politik und Verwaltung zunehmend die Arbeit an längerfristigen, strategischen Aufgaben. Hinzu kommen die Engpässe der öffentlichen Haushalte, die die Schaffung von neuen Institutionen und Einrichtungen (z.B. zur Unterstützung wachstumswilliger Mittelstädte) erschweren. Gleichzeitig werden tagtäglich raumrelevante Entscheidungen nach den aktuellen Mustern getroffen. Insofern dürften die quantitativen Effekte selbst bei einer offensiven und engagierten Politik der Dezentralen Konzentration noch hinter den Setzungen des Szenarios zurückbleiben. Im günstigsten Fall gelingen in den nächsten 5-10 Jahren einschneidende Weichenstellungen, die dann aber erst im wesentlichen für die Periode ab 2002/05 ihre Wirkung entfalten dürften.

(21) Für die Standortwahl sind neben den Kosten des Wohnens die Kosten der Mobilität von großer Bedeutung. Verglichen mit den Wohnkosten ist die Mobilität (ÖV oder MIV) jedoch relativ preisgünstig, weil sie subventioniert wird bzw. ihre Kosten nicht voll tragen muß. Das Ausweichen bei der Standortwahl in preisgünstige Räume geht daher nicht mit einer entsprechenden Belastung bei den Mobilitätskosten einher. Expandierende Stadtregionen bringen somit dem Einzelnen zunächst einen unmittelbaren ökonomischen Nutzen. Räumliche Entwicklungsmodelle, die diesem Trend entgegensteuern wollen, haben einen schweren Stand. Eine Erhöhung der spezifischen Mobilitätskosten (z.B. über die Mineralölpreise oder road pricing) wäre u.a. eine flankierende Strategie, die die Erfolgchancen kompakter und verdichteter Siedlungsentwicklung erhöhen würde. Es liegt jedoch nicht in der Hand der kommunalen und regionalen räumlichen Planung, diese Rahmenbedingungen zu verändern. Hierfür sind grundsätzliche gesellschaftliche und politische Entscheidungen notwendig.

(22) Die Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte haben in den Verdichtungsräumen zu ausgeprägten Bodenpreisgebirgen geführt. Da die Haushalte durch ein "Abrutschen am Bodenpreisgebirge" finanzielle Vorteile erreichen können, gibt es einen Druck auf die Achsenzwischenräume und die Peripherie der Stadtregionen. Regionale Siedlungskonzepte, die eine Bündelung der baulichen Entwicklung auf verkehrsmäßig gut erschlossene Standorte vorsehen, stehen damit im Konflikt mit dem "natürlichen Gefälle". Angesichts der selbstverständlich gewordenen Knappheitsplanung müssen die Preisstrukturen gerade in den Hochpreisregionen als ein echtes Hindernis für eine Realisierung des Leitbildes der "Dezentralen Konzentration" eingestuft werden. Anders als bei den Mobilitätskosten können diese Preisstrukturen aber durch Umorientierungen der räumlichen Planung erfolgreich beeinflusst werden.

(23) Mit Ausnahme der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme existieren bisher keine Regelungen, die planungsbedingte Wertsteigerungen des Bodens den planenden Kommunen zukommen lassen, damit aus diesen Wertsteigerungen Folgeinvestitionen finanziert werden können. Infolgedessen müssen die hohen Folgekosten jeweils zusätzlich finanziert werden. Absehbare Finanzengpässe bei den Folgeinvestitionen von Planungen können aber dazu führen, daß sinnvolle Planungen ausgesetzt werden. Damit scheitern letztendlich viele sinnvolle Investitionen in den Stadtregionen. Möglichkeiten zu einer kompakten Siedlungsentwicklung an den Stadträndern der Kernstädte oder in den Mittelstädte werden nicht realisiert, weil Schulen, Kindergärten oder Maßnahmen zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, die die Attraktivität von kompakteren Siedlungsformen stärken, nicht finanzierbar erscheinen.

7 Ausblick

(24) Die vorliegende Studie hat aus unterschiedlichen Blickwinkeln gleichermaßen den Nutzen einer Dezentralen Konzentration für die Siedlungsflächenentwicklung und die Lasten der Anpassung bei

den Kommunen und den privaten Haushalten herausgestellt. Diese Ambivalenz sollte auch den zukünftigen Umgang mit dem Leitbild prägen. Die Tatsache, daß Dezentrale Konzentration, verglichen etwa mit der Dispersion, Siedlungsflächen einspart, ist noch kein hinreichender Grund, um die Umsetzung des Leitbildes zu fordern. Es bedarf vielmehr einer Abwägung, in der der Nutzen wie etwa Einspareffekte bei der Flächeninanspruchnahme (und wahrscheinlich auch beim Autoverkehr) den Anpassungslasten gegenübergestellt werden und in der auch die spezifischen Umsetzungschancen untersucht werden. Ein Ziel, das einen derartigen Abwägungsprozeß durchlaufen hat, dürfte letztlich auch auf mehr Akzeptanz treffen.