

Frank Roost

Planungsstrategien für den suburbanen Raum



In den letzten Jahren stand der zunehmende Gegensatz zwischen dem Wachstum der Metropolen und dem Bevölkerungsrückgang in weiten Teilen des ländlichen Raums im Mittelpunkt der Diskurse zur demografischen und räumlichen Entwicklung. Eine solche Fokussierung auf zwei gegensätzliche Pole lässt aber außer Acht, dass die Situation in vielen Gemeinden vielschichtiger ist. Dies gilt insbesondere für das Umland und die Verflechtungsbereiche der großen Städte, in denen sich der Zuzug vor allem von jungen Familien und die Abwanderung beispielsweise von erwachsen gewordenen Kindern überlagern. Höchste Zeit also, über Planungsstrategien für den suburbanen Raum der großen Städte nachzudenken.

Arbeitsmärkte und Wohnungsmärkte sind traditionell regional verwoben, und dies gilt auch weiterhin: Denn obwohl in den Jahren seit 2000 die Bevölkerungszahl vor allem in den Kernstädten zugenommen hat, ist im gleichen Zeitraum auch die Anzahl von Pendlern kontinuierlich gestiegen und die durchschnittlich zurückgelegte Pendeldistanz gewachsen (BBSR 2017). Die ökonomische Stärke der Metropolen führt also offensichtlich nicht nur zu einer Reurbanisierung von Teilen der Bevölkerung, sondern auch zu einer Entwicklungsdynamik im Umland, die bis in die oft ländlich geprägten Verflechtungsräume reicht. Im Folgenden soll daher kurz dargestellt werden, wie die kommunale und regionale Planung mit dieser Herausforderung bisher umgeht, welche neuen Ansätze in der Raumordnung hinsichtlich der Verflechtung von urbanen und ländlichen Räumen diskutiert werden und welche Aufgaben und Chancen sich im Kontext der Digitalisierung zukünftig im suburbanen Raum ergeben könnten.

Regionale Flächennutzungsplanung

In dem Bemühen, die Flächenneuanspruchnahme zu verringern, ist die kommunale Bauleitplanung in vielen Großstädten mittlerweile auf Konzepte zur Umnutzung und Nachverdichtung des Bestandes ausgerichtet worden. So hat in den letzten Jahren unübersehbar eine umfassende Politik der Innenentwicklung und Nachverdichtung stattgefunden. In einigen Regionen gehören hierzu auch interkommunale Kooperationen, die darauf abzielen, einen Ansiedlungswettbewerb zwischen den Gemeinden zu verhindern und stattdessen eine gut koordinierte Siedlungsflächenentwicklung zu gewährleisten. Ein früh beschlossenes Beispiel hierfür ist der Regionale Flächennutzungsplan 2010 für den Ballungsraum FrankfurtRheinMain. Für dessen derzeit in Vorbereitung befindliche Neuauflage stellt die aktuelle Wohnraumknappheit

in der Region aber eine große Herausforderung da, denn der geschätzte Wohnraumbedarf lässt sich voraussichtlich nicht durch eine reine Innenentwicklung decken. Bezeichnend für diese Tendenz zur Außenentwicklung ist, dass derzeit auf dem Gebiet der Kernstadt Frankfurt der Bau einer großflächigen neuen Siedlung am Oberurseler Hang, also am nordwestlichen Stadtrand, geprüft wird.

Neuer Schub für die Suburbanisierung

Auch in Hamburg wird mit einem neuen Stadtteil Oberbillwerder und in Berlin u.a. mit einem neuen Stadtquartier auf Agrarflächen im Blankenburger Süden versucht, möglichst viel neuen Wohnraum innerhalb der Stadtgrenzen zu schaffen. Angesichts des anhaltenden Bevölkerungswachstums in den Metropol(region)en ist aber zu erwarten, dass auch im suburbanen Raum die Siedlungsflächenausweisung zunimmt. Hinzukommen zwei bundespolitische Richtungsentscheidungen der letzten Jahre, die den Bau von Einfamilienhäusern erleichtern, nämlich das Baukindergeld und die Einführung des § 13b im

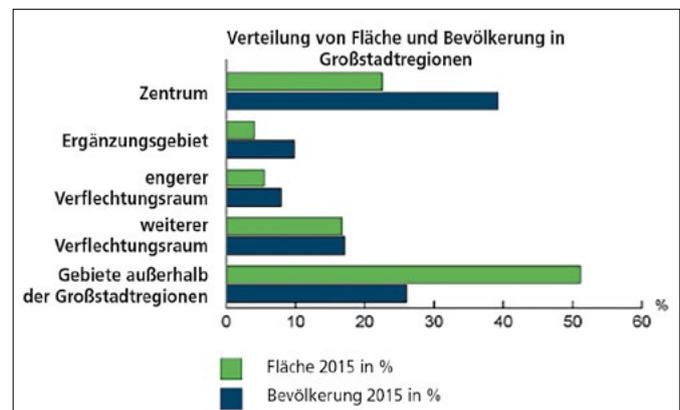


Abb. 1: Verteilung von Fläche und Bevölkerung in Großstadtreionen (Quelle: BBSR 2016)

Baugesetzbuch. Diese Regelung erleichtert im Moment (zeitlich befristet bis Ende 2019) die Ausweisung von Bebauungsplänen für Wohnbauflächen bis zu 10.000 Quadratmetern, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Damit erhält ein wesentliches Element der Suburbanisierung in Deutschland, nämlich die Erweiterung kleinerer Gemeinden und dörflicher Strukturen durch sogenannte Neubaugebiete, einen neuen Schub.

Soziale Ausdifferenzierung des suburbanen Raums

Der Wohnraumbedarf im suburbanen Raum verändert sich aber nicht nur in quantitativer Hinsicht, sondern auch durch Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung und einen generellen Wandel der Lebensstile. So führt die Überalterung vor allem in Einfamilienhausgebieten aus den Nachkriegsjahrzehnten zu lebenszyklusspezifischen Herausforderungen (Polivka 2016). Zugleich ändert sich die Wohnraumnachfrage der jüngeren Generationen. So findet die für die Kernstädte seit langem konstatierte Zunahme neuer Familienformen und veränderter Lebensstile auch im suburbanen Raum ihren Niederschlag, denn auch hier wird das traditionelle Modell des Vierpersonenhaushalts mit einem Alleinverdiener seltener. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern auf diesen Wandel – analog zu den Kernstädten und den dortigen neuen Ausprägungen im Geschosswohnungsbau – auch am Rand der Ballungsräume mit einem entsprechend breiteren Spektrum an Bautypen und Eigentumsformen reagiert wird bzw. in Zukunft noch deutlicher reagiert werden muss.

Quantität und Qualität

Neben dem Umgang mit der Nachfrage nach Wohnraum und Bauflächen gehört die städtebauliche Qualifizierung der baulich-räumlichen Strukturen zu den größten Aufgaben im suburbanen Raum. Zwar werden die stadtstrukturellen Defizite des von Automobilorientierung und Nutzungstrennung geprägten Patchworks der Suburbia schon seit langem konstatiert – befördert nicht zuletzt durch Thomas Sieverts' vor über 20 Jahren veröffentlichte brillante Analyse der „Zwischenstadt“ (Sieverts 1997) –, doch passiert ist seither wenig. Beim Neubau dominiert in vielen suburbanen Gemeinden weiterhin das Einfamilienhaus. Und nach wie vor wächst im suburbanen Raum nicht nur die Fläche der Gewerbegebiete, sondern auch deren ökonomische Bedeutung, ihre funktionale Vielfalt und ihre Bedeutung als täglicher Aufenthaltsort. Hinter dem eher schwammigen Begriff des Gewerbegebiets verbirgt sich dabei ein breites Spektrum von Nutzungsformen, zu denen Nahversorgungszentren mit Lebensmitteldiscountern und Baumärkten, aber auch Cluster hochwertiger Dienstleistungsbranchen sowie Zentren des Handels von regionaler Ausstrahlung gehören. Hinzukommt eine immer stärkere funktionale und bauliche Spezialisierung der suburbanen Dienstleistungszentren –

zum Beispiel als Airport Cities oder Factory Outlet Center – so dass diese mit den herkömmlichen planerischen Maßstäben und Leitbildern kaum noch kompatibel sind.



Abb. 2: Düsseldorf-Holthausen (Foto: Frank Roost)

Die damit verbundene baukulturelle Barbarei und die offensichtlichen stadträumlichen Mankos spielen aber in der Diskussion um die planerische Weiterentwicklung der Suburbia immer noch keine große Rolle. Die von quantitativ fassbaren Faktoren wie Flächenausweisung, Einzelhandelssteuerung, Verkehrsfluss oder Biodiversität geprägte Regionalplanung hat es noch nicht hinreichend vermocht, hier auch Impulse zur qualitativen Weiterentwicklung zu setzen. Dabei wäre in Analogie zu den urbanen Nachverdichtungskonzepten durchaus denkbar, auch suburbane Gewerbegebiete mit geringer Dichte systematisch weiterzuentwickeln, beispielsweise durch eine intensivierte Nutzung der Stellflächen, durch eine Ergänzung der baulichen Großstrukturen durch kleinere straßenbegleitende Bauten oder durch eine Verbesserung der Erschließung für Fußgänger, die mit einer Erhöhung der Aufenthaltsqualität verbunden werden könnte. Planerische Ansätze, die diese Aufgaben explizit adressieren, sind noch selten, aber wenigstens das Thema Nutzungsmischung im suburbanen Raum hat etwas an Aufmerksamkeit gewonnen. So zielt beispielsweise das BBSR-Forschungsvorhaben „Gartenstadt 21“ darauf ab, ein Leitbild für Quartiere am Stadtrand und im suburbanen Raum zu entwickeln, bei dem die systematische Nachverdichtung der urbanen Peripherie, die Erschließung von Wohnungsbaulandreserven und die stadträumliche und baukulturelle Qualifizierung der Dienstleistungsstandorte miteinander verknüpft werden (Wahler-Zak 2016).

Metropolregionen

Zur Anwendung kommen könnten solche zukunftsweisenden Konzepte vor allem in den wachstumsstarken Metropolräumen. Seit den 1990er Jahren als Kategorie der Raumordnung verankert, erstrecken sich heute elf „Europäische Metropol-



regionen in Deutschland“ über weite Teile des Landes. Ihre Ausdehnung über administrative Grenzen hinweg bis weit in den ländlichen Raum soll es ermöglichen, dass die jeweilige Metropole und die kleineren Gemeinden ihre funktionalen Ergänzungen ausbauen, ihre spezifischen Profile schärfen und durch Kooperation und abgestimmte Planung ihre Wettbewerbsfähigkeit noch verbessern können. Die teilweise immense Ausdehnung und räumlich ausgesprochen großzügig erfolgte Ausweisung der Metropolregionen hat dabei offensichtlich viel mit dem politischen Willen, auch eher peripher gelegene Regionen „mitzunehmen“, zu tun. So umfasst zum Beispiel die Metropolregion Berlin-Brandenburg beide Bundesländer in Gänze und war daher auch Anlass zu kritischen Betrachtungen (Kujath et al. 2009).

Doch zugleich werden dabei auch die Potenziale des Konzepts deutlich, denn hier kommt zum Ausdruck, dass die Entwicklungschancen des suburbanen und des ländlichen Raums eben nicht nur in ihrer eigenen Ausstattung und sozioökonomischen Struktur liegen, sondern vielmehr von ihrer ökonomischen Vernetzung mit anderen Gemeinden in Form von Zulieferketten und den teilweise kaskadenförmigen Pendlerverflechtungen abhängen. Die herkömmliche Zuordnung eines Wohn- oder Gewerbestandorts zur Kategorie Stadt oder Land ist dabei nicht mehr entscheidend für dessen Attraktivität, sondern vielmehr seine Position im komplexen Gefüge einer Metropolregion, die nicht nur in der Kernstadt oder deren unmittelbarem Umland attraktiv sein kann, sondern auch im engeren oder im weiteren Verflechtungsraum.

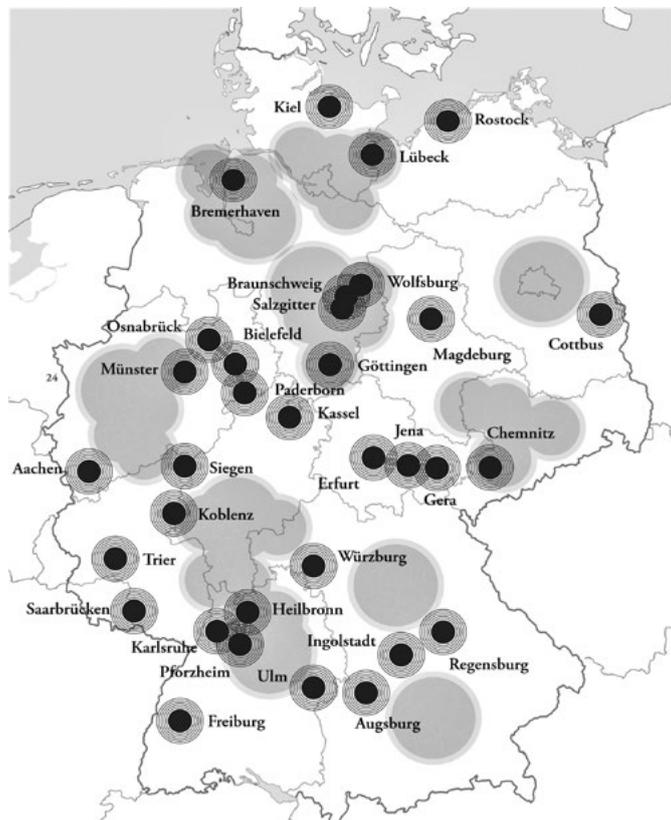


Abb. 3: Regiopolen in Deutschland (Quelle: Aring/Reuther 2007, S. 24)

Regiopolen

Nachdem das Konzept der Europäischen Metropolregionen in Deutschland schon seit Jahren etabliert ist, wird in jüngster Zeit unter dem Begriff Regiopole auch für mittlere Großstädte außerhalb der Metropolregionen ein ähnlicher Ansatz verfolgt, der ebenfalls auf die Nutzung der Potenziale eines Verflechtungsraums durch eine Weiterentwicklung der funktionalen Ergänzung im regionalen Kontext abzielt. Grundidee ist dabei, dass die Regiopole-Städte mehr als nur Versorgungszentren sind und singuläre Funktionen als Motoren der regionalen Entwicklung haben, die über die Aufgaben eines normalen Oberzentrums hinausgehen und über die Region hinausstrahlen (Aring/Reuther 2007).

Anwendung fand dieses Konzept bereits in Mecklenburg-Vorpommern, wo Rostock als bevölkerungsreichste Stadt des Landes einen besonderen Status als Regiopole erhalten hat, sowie kürzlich im Freistaat Bayern, dessen Landesentwicklungsprogramm 2017 den besonderen Dynamiken der Großstädte Ingolstadt, Regensburg und Würzburg Rechnung trägt, indem diese als Regionalzentren ausgewiesen werden. Unabhängig von der Frage der Bezeichnung ist das Konzept in Bayern das gleiche, was sich nicht zuletzt darin ausdrückt, dass in der Folge Würzburg gemeinsam mit Schweinfurt und mehreren Landkreisen die „Regiopoleregion Mainfranken“ gegründet hat.

Ziel solcher Verbünde ist es, Regiopole-Räume als ein auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtetes Governance-Projekt zu Zukunftsfragen der Städte und Regionen zu etablieren. Zwei Arten von Aufgaben stehen dabei im Mittelpunkt: zum einen Entlastungsfunktionen, also Aufgaben, die meist von Metropol(region)en übernommen werden, die diese aber angesichts ihrer Überlastung nicht allein erfüllen können und sollten, so dass sich die Regiopolen für metropolitane Teilfunktionen anbieten. Und zum anderen sind es Entwicklungsfunktionen, also regiopolspezifische Aufgaben beim Erhalt der Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume, die mit der Rolle der Regiopolen als Wachstumsmotoren in ländlichen Regionen verbunden sind. Um diese Ziele zu erreichen, werden Kernstadt, das suburbane Ergänzungsgebiet, der engere Verflechtungsraum und der ländlich geprägte weitere Verflechtungsraum als ein komplementärer Raum begriffen, dessen Wettbewerbsfähigkeit nur durch eine verbesserte Abstimmung dieser funktionalen Teilräume erreicht werden kann. Auch in anderen Bundesländern wie Rheinland-Pfalz werden solche neuen raumordnerischen Konzepte derzeit erwogen, denn sie bieten vielversprechende Ansätze dafür, mittels großräumiger Stadt-Land-Partnerschaften drei wichtige planerische Aufgaben zugleich zu adressieren:

- die spezifischen Funktionen mittlerer Großstädte zu stärken,
- den besonderen Herausforderungen in deren suburbanem Raum gerecht zu werden



- und einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum zu leisten.

Neue Mobilität

Das am stärksten prägende Element für die langfristige Entwicklung des suburbanen Raums und der Verflechtungsbereiche der Städte aber dürften die Auswirkungen der neuen Mobilität werden. Für die kommende Dekade ist mit Mobilitätsangeboten wie Robotertaxis, autonom fahrenden PKW und LKW, ubiquitären Carsharing-Systemen u.Ä. zu rechnen, die eher straßen- als schienengebunden sind. Analog zu den Erweiterungen der Pendlerdistanz im 20. Jahrhundert, zunächst durch die Tram, dann durch die (S-)Bahn und schließlich durch das Auto, wird im 21. Jahrhundert voraussichtlich das autonome Fahren neue regionale Bewegungsmuster erzeugen. Diese Veränderungen werden sich gerade dort besonders bemerkbar machen, wo der motorisierte Individualverkehr schon jetzt eine große Rolle spielt, also in den Pendlereinzugsbereichen der Städte und im ländlichen Raum.

Und nicht zuletzt wird die neue Mobilität auch Wohnstandortscheidungen mitprägen und sich langfristig auf die Siedlungsstruktur auswirken (Heinrichs 2015). So könnte beispielsweise der Komfortgewinn im autonomen Fahrzeug eine Inkaufnahme noch längerer Pendelwege zur Folge haben, was dann zu einer Zunahme des PKW-Verkehrs, zu Verlagerungen der Pendlerströme, zu einer Ausweitung der Verflechtungsräume in den ländlichen Raum oder gar zu einer neuen Suburbanisierungswelle führen könnte. Zugleich bieten die digitalen Technologien aber auch die Möglichkeit, den Verkehrsfluss insgesamt besser zu steuern und den bisherigen Gegensatz zwischen Individualverkehr und ÖPNV zugunsten flexibler Kombinationsformen aufzulösen. Die damit verbundenen Perspektiven für den suburbanen Raum hängen auch davon ab, ob es der räumlichen Planung gelingt, diese Veränderungen im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung zu nutzen.

Zukünftige Herausforderungen

Um eine ausgewogene räumliche Entwicklung in der Bundesrepublik zu sichern, gilt es neben dem Städtewachstum und den Schrumpfungstendenzen in Teilen des ländlichen Raums auch die Veränderungen im Umland nachzuvollziehen und zu steuern. Die durch kaskadenförmige Zuliefer- und Pendlerbeziehungen geprägten Gemeinden im suburbanen Ergänzungsgebiet und im engeren sowie im weiteren Verflechtungsraum stellen eine dritte, ebenso wichtige Raumkategorie dar. Dieser Bereich ist zwar weder von allzu starkem Wachstum noch von dramatischer Schrumpfung gekennzeichnet. Er steht aber vor nicht weniger großen Umwälzungen als die klassischen urbanen oder ländlichen Räume.

Um diese Herausforderungen zu meistern, muss das Angebot an Wohnungstypen den Nachfrageveränderungen und den

Ansprüchen neuer Zielgruppen und Haushaltsformen angepasst werden. Hierfür sollte als Ergänzung zur herkömmlichen suburbanen Wohnform Einfamilienhaus-Neubau der Anteil des Geschosswohnungsbaus erhöht und die Bandbreite an Bautypologien insgesamt vergrößert werden. Ebenso neu gedacht werden muss auch die Nutzung und Gestaltung von Gewerbeflächen im Umland, denn ihre bisherige Ausprägung macht einen Großteil des als Zersiedelung wahrgenommenen Flächenverbrauchs aus. Dafür sind neue Formen der Nachverdichtung und Nutzungsmischung, wie sie im urbanen Kontext schon entwickelt wurden, notwendig. Und schließlich gilt es, bei dieser baulich-räumlichen Anpassung die Potenziale der neuen Mobilität zu nutzen und die bisherige Dominanz des automobilen Individualverkehrs zugunsten eines vielfältigeren Mobilitätsangebots zu überwinden. Diese Transformation des suburbanen Raums kreativ zu gestalten und planerisch sinnvoll zu regeln dürfte zu den wichtigsten Aufgaben der räumlichen Planung in den kommenden Jahren gehören.

Prof. Dr.-Ing. Frank Roost

Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung an der
Universität Kassel

Quellen:

Aring, Jürgen/Reuther, Iris (Hrsg.) (2007): Regiopolen – Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung. Berlin.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Grossstadregionen/Grossstadregionen.html?nn=443048>

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Immer mehr Menschen pendeln zur Arbeit <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2017-pendeln.html>

Heinrichs, Dirk (2015): Autonomes Fahren und Stadtstruktur. In: Maurer, Markus et al. (Hrsg.): Autonomes Fahren – Technische, rechtliche und gesellschaftliche Aspekte. Berlin/Heidelberg. S. 219–240.

Kujath, Hans-Joachim/Rauschenbach, Annkathrin/Weiht, Thomas (2009): Alles Metropole? – Berlin-Brandenburg zwischen Hauptstadt, Hinterland und Europa. Berlin.

Polivka, Jan (2016): Zur Entwicklung suburbaner Wohngebiete. Handlungsrahmen zum generationsbedingten Bewohnerwechsel. In: PlanerIn 3/2016, S. 11–13.

Sieverts, Thomas (1997): Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig/Wiesbaden.

Wahler-Zak, Bastian (2016): Gartenstadt 21 grün – urban – vernetzt. Ein neues Leitbild für die Stadtentwicklung in verdichteten Ballungsräumen? In: 22. Internationales Holzbau-Forum IHF 2016 (http://www.forum-holzbau.com/pdf/01_IHF_2016_Wahler-Zak.pdf)