



Ricarda Pätzold

# Neubau im Umland der Städte

Seit einem Jahr ist viel über die Freuden des Landlebens zu lesen beziehungsweise über die Städterinnen und Städter, die selbiges für sich entdeckt hätten. In Umbruchzeiten haben einfache Aussagen Hochkonjunktur, und so scheint es die Innovation des Homeoffice zu sein, die von den Zwängen des Stadtlebens befreit und nicht mehr die Wohnkosten, die einen Verbleib in der Stadt erschweren ... In den wachsenden Agglomerationsräumen vergrößert sich seit über zehn Jahren der Nachfrageüberhang an den Wohnungsmärkten. Infolge dessen kletterten die lokalen Miet- und Kaufpreise auf ein Allzeithoch, und die Wohnungsfrage besetzte vordere Plätze auf den politischen Prioritätenlisten von Bund, Ländern und Kommunen. Aus der Problemfeststellung „Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit“ (Seehofer 2020) wurde zumeist „bauen, bauen, bauen“ als Hauptaufgabe abgeleitet. Neben ambitionierten Baufertigstellungszielen in den einzelnen Städten wurden aber in den letzten Jahren auch die Stadtregionen als strategischer Handlungsraum sukzessive (wieder-)entdeckt. Damit war die Stadtentwicklungsplanung allerdings kein Taktgeber – denn für wohnungssuchende Haushalte waren Wohnalternativen im Umland immer existent. Die Frage ist, wie diese perspektivisch aussehen und gestaltet werden können.

Im Rahmen einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (vgl. Bauer et al. 2021) wurde untersucht, inwiefern der Wohnungsneubau in den Verflechtungsräumen des Umlandes großer Städte stärker zur Entlastung der Zentren beitragen kann. Der Fokus lag einerseits auf den infrastrukturellen Voraussetzungen (Verkehr, soziale Infrastruktur) und andererseits auf der notwendigen Konfiguration des Wohnungsneubaus als Beitrag zur Qualifizierung der bestehenden Siedlungsräume. Die Analysen wurden zu Beginn des Jahres 2020 erarbeitet und Anfang 2021 durch ein „Coronaupdate“ ergänzt.

## Kommt die Reurbanisierung zum Erliegen?

Bislang sind – trotz einer fast schon inflationären Befassung mit der Post-Corona-Stadt – Aussagen zur Zukunft der Stadt- und Raumentwicklung mit vielen Unsicherheiten behaftet. Fest steht nur, dass die Pandemie eine Zäsur bislang neuen Ausmaßes darstellt, aber was bleibt davon erhalten?<sup>1</sup> Bedeuten die ersten Befunde von Wanderungsverlusten der großen Städte an das Umland (vgl. Abb. 1), dass die Ära der Reurbanisierung damit vorbei ist und jetzt die große Stadtflucht einsetzt? Das Stadtwachstum der letzten Jahre beruhte im Wesentlichen auf einem positiven Außenwanderungs-

saldo, das in Folge der Einschränkungen durch die Pandemiebekämpfung stark rückläufig war. Die Gleichzeitigkeit von Reurbanisierungs- und Suburbanisierungsprozessen wurde damit lediglich offensichtlicher. Überhaupt spielte in den Interpretationen der Wanderungsmuster eine Art neu erwachte Sehnsucht (säkulare Wende) nach Urbanität eine große Rolle. Dies ins Zentrum zu stellen, ist in zweierlei Hinsicht problematisch.

Zum einen werden die Pushfaktoren der „Stadtflucht“, die Agglomerationsnachteile (Umweltbelastungen, Verkehrssituation, Wohnkosten), so systematisch unterschätzt. Zum zweiten ergriffen ab den späten 1990er Jahren viele Städte die Gelegenheit, neue Wohnquartiere auf innerstädtischen oder innenstadtnahen Arealen zu bauen, die ehemals durch Industrie, Militär oder die Bahn genutzt wurden. Um der Konkurrenz des Umlands (mehr Wohnfläche pro Person, größere Grundstücke, geringere Bodenpreise) etwas ent-

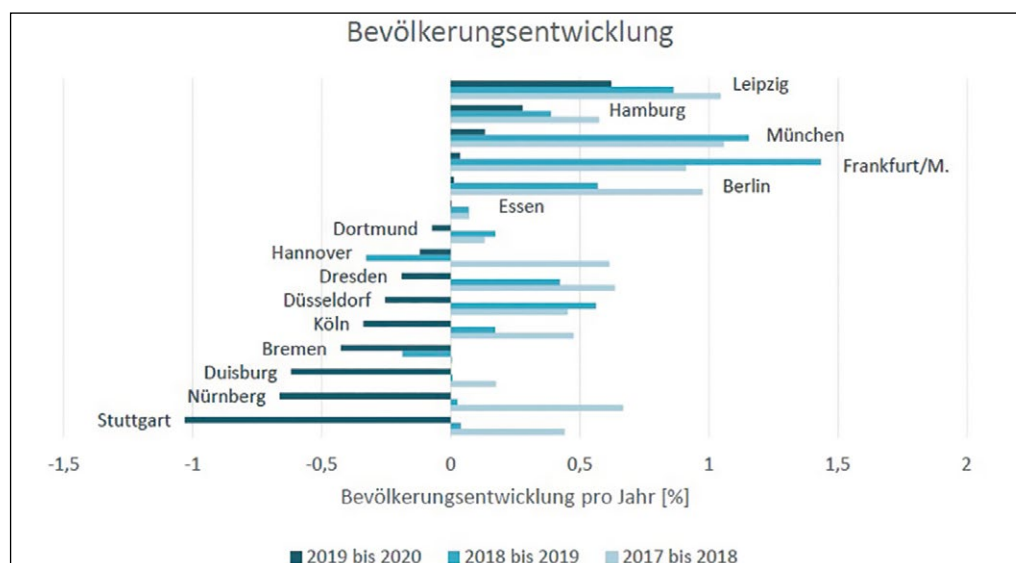


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung der 15 größten deutschen Städte (2017 bis 2020) [Quelle: Rink et al. 2021, S. 5]

<sup>1</sup> Eine differenzierte Auseinandersetzung ist hier nicht leistbar – siehe u. a. Höhne/Michel 2021; Florida et al. 2020

gegensetzen, wurde auch offensiv mit neuen Wohnformen experimentiert (z. B. Townhouses, Baugruppen). Der Siedlungsdruck in der Kernstadt als Auslöser der Stadt-Umland-Wanderung wurde somit zumindest zeitweise ausgesetzt und die Bleibperspektiven urbanitätsaffiner Bevölkerungsgruppen wurden verbessert.

Vor zwölf Jahren schrieb Hartmut Häussermann den viel zitierten Beitrag „Der Suburbanisierung geht das Personal aus“ (2009), in dem er aber eben nicht – wie der Titel vermuten lässt – Umzüge ins Umland zur Vergangenheit erklärt. Vielmehr beschreibt er das Potenzial von Städten, die Alltagsorganisation von Familien – als den klassischen Suburbaniten – unter den Bedingungen der flexiblen Erwerbsarbeit, von Patchworkbiografien, der Vielfalt der Lebensstile und der veränderten Rolle von Frauen zu unterstützen.

Daraus kann genauso der Auftrag zur Qualifizierung von „Suburbia“ gelesen werden (vgl. auch Menzl 2007) – ein Thema, das angesichts einer erneuten Intensivierung der Stadt-Umland-Wanderungen überaus notwendig erscheint.

## Das Umland weiter bauen

Die dominante Wohnform vor den Toren der Stadt und das Referenzbild für Suburbanisierungsprozesse sind Einfamilienhäuser. Allein in den Jahren 2015 bis 2019 wurden in den Verflechtungsräumen der Agglomerationen über 350.000 neue Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertiggestellt. In den fünf Jahren (2010–2014) davor waren es ebenfalls fast 300.000 (vgl. Abb. 2). Die Einfamilienhausgebiete lagerten sich Ring für Ring um die Zentren und trugen zu einer sukzessiven Verödung der Zentren in Klein- und Mit-

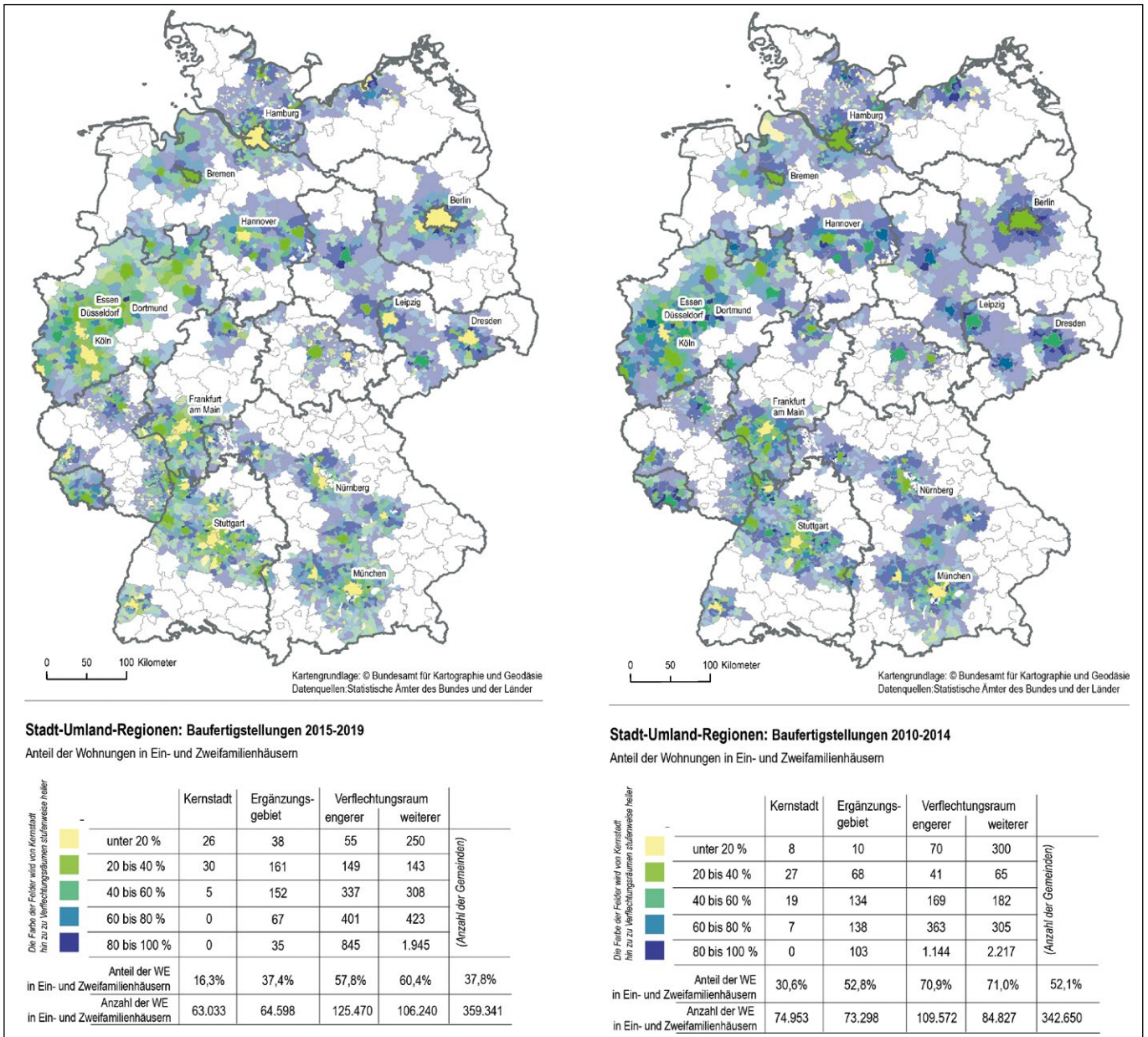


Abb. 2a und 2b: Anteil der Baufertigstellungen von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern (2015 bis 2019 und 2010 bis 2014) (Quelle: Auswertung und Darstellung Difu 2021)



telstädten bei, für die der Begriff des „Donut“ (im Unterschied zum Krapfen) geprägt wurde (vgl. Bundesstiftung Baukultur 2016). Und die Wohnformen sind auch Ursache des hohen Flächenverbrauchs.

Die kritische Bewertung der Suburbanisierung beruht vor allem auf den Kosten und Lasten der dispersen Siedlungsstrukturen (vgl. Abbildung 3) sowie auf der Bewertung gestalterischer Defizite und mangelnder „Urbanität“. Zudem war der suburbane Raum kein Planungsziel, sondern eher Zeugnis planerischen Versagens (vgl. Burdack/Hesse 2006, S. 391). Das starke Bild der „Renaissance der Städte“ führte allerdings ein Stück weit zu einer Überhöhung des Großstädtischen und – reflexiv – zu einer Abwertung anderer Wohn- und Stadtrealitäten. Die Großstadt ist in dieser Lesart die „Europäische Stadt“ – Wilson bezeichnete die Gegenüberstellung von „guter“ historischer Stadt und hässlichem „Siedlungsbrei“ als „propagandistische Polaritäten“ (1995, S. 15).

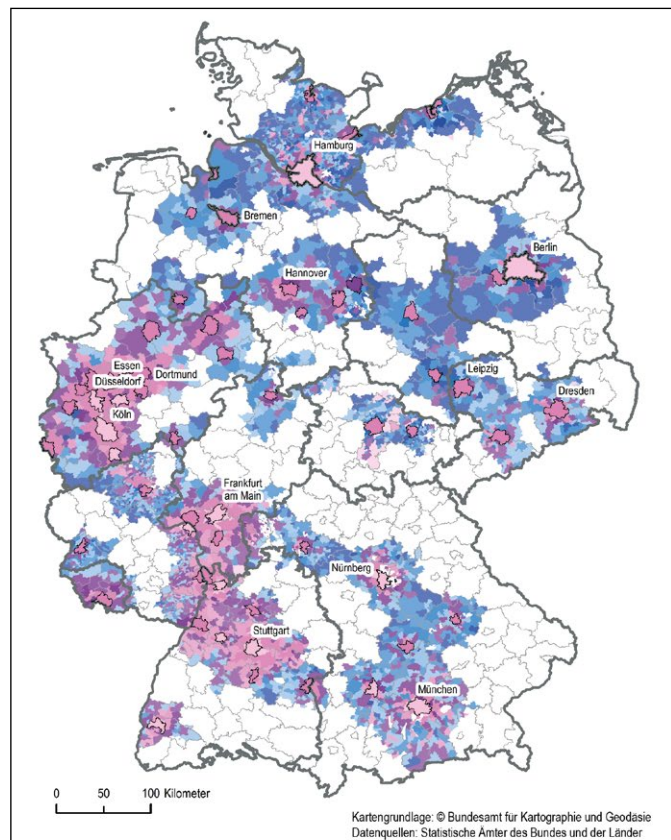
Denn das Umland ist für manche Überraschung gut: Es steigt nicht nur (wenn auch langsam) der Anteil verdichteter Bauweisen, sondern eine Reihe neuer Entwicklungen in peripheren Regionen stellen gemeinschaftlich getragene Infrastrukturen und Ansätze des Zusammenlebens in den Vordergrund. Damit wird den klassisch auf die Kernstadt ausgerichteten Zentripetalkräften in den Stadtregionen etwas entgegengesetzt, denn die lokalen Angebotsstrukturen erfahren durch Raumangebote, wie Co-Working etc., eine qualitative Veränderung. Generell kann eine vermehrte Nutzung von Homeoffice als Chance für die Zentren im Umland gesehen werden, denn die vermehrte Präsenz führte auch in den Wohnquartieren zur Wiederentdeckung beziehungsweise Wiederwertschätzung der Angebote im Wohnumfeld.

Hesse plädierte bereits 2010 für eine ganzheitliche Betrachtung der metropolitanen Stadtregionen, die sowohl einen hohen Grad an Vernetzung als auch eine ausgeprägte Binnendifferenzierung aufweisen. Eine solche Aufweichung der Stadt-Umland-Peripherie-Systematik knüpft an Sieverts Zwischenstadt an und entwickelt den Gedanken weiter: Nicht nur die entstandenen suburbanen „Zwischenräume“ werden Gegenstand der Betrachtung und Qualifizierung, sondern die gesamte Region. Dies würde der Entwicklung Rechnung tragen, dass viele großstädtische Phänomene sich sukzessive in die Umlandgemeinden fortpflanzen. So haben sich im Berliner Umland z. B. die Bodenpreise seit 2012 verdreifacht, und die Nachfrage weicht mittlerweile auf die Städte in der zweiten Reihe und die dörflichen Lagen aus. Die „Wachstumsschmerzen“ sind damit nicht mehr auf die Kernstädte begrenzt, und die Herausforderungen in der Gestaltung der Siedlungsentwicklung nähern sich immer weiter an:

■ Die Boden- und Immobilienpreissteigerungen sind auch die Konsequenz des Anlagedrucks (Niedrigzinsphase,

Immobilien als Kapitalanlage), und damit kommen auch B- und C-Standorte in den Fokus von Immobilienanlegern.

- Boden ist ein nicht vermehrbares Gut, und da die meisten Kommunen nur noch über wenige eigene Flächen verfügen, müssen sie mit diversen Instrumenten (Zwischenwerb, Baulandmodellen, Konzeptvergaben) dafür sorgen, die Nutzung des Bodens gemeinwohlorientiert zu gestalten.
- Zum Teil hat die „Wachstumsmüdigkeit“ bereits die vorstädtischen Gemeinden erfasst, in denen einerseits Verdichtungstendenzen abgelehnt werden (Identität,



### Stadt-Umland-Regionen: Siedlungs- und Verkehrsfläche 2019

Siedlungs- und Verkehrsfläche in Quadratmeter pro Einwohner | SVF in qm/EW

Anzahl der Gemeinden Einwohnerzahl SVF in qm/EW	Kernstadt	Ergänzungs- gebiet	Verflechtungsraum engerer	weiterer	Summe Einwohnerzahl
unter 250	16 14.776.954	37 1.260.845	7 5.288	0	16.043.087
250 bis 500	44 12.003.092	339 10.435.835	328 3.815.010	109 1.736.746	27.990.683
500 bis 750	1 124.371	54 1.125.721	562 5.169.111	452 3.997.775	10.416.978
750 bis 1.000	0	9 51.657	377 2.090.508	582 2.691.750	4.833.915
1.000 bis 1.500	0	10 55.902	350 1.242.095	870 2.492.155	3.790.152
über 1.500	0	4 25.700	163 254.217	960 1.270.987	1.550.904
<b>Summe Einwohnerzahl</b>	<b>26.904.417</b>	<b>12.955.660</b>	<b>12.576.229</b>	<b>12.189.413</b>	<b>64.625.719</b>

Durchschnitt Deutschland: 619 qm Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner

Abb. 3: Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner 2019 (Quelle: Auswertung und Darstellung Difu 2021)

Skepsis gegenüber Bauvorhaben) und andererseits die Infrastruktur ausgelastet ist (Sprungkosten bei weiteren Zuwächsen).

- Der Wohnungsbau in der Agglomeration ist nicht regelhaft schneller, auch in den Umlandgemeinden gibt es die Notwendigkeit von Planungskommunikation und Beteiligung.
- Die Ausweitung des Angebots von bezahlbaren Wohnungen erfordert zum Teil einen hohen Fördermitteleinsatz, aber die Wohnraumförderung im Neubau ist bisher kaum auf die Bedarfe von Stadt-Umland-Regionen zugeschnitten.

## Fazit: Es bleibt viel zu tun ...

Wesentlicher Motor der Umlandwanderungen waren bislang die steigenden Wohnkosten in den Kernstädten. Hinzu kommen nun die (vermuteten) Änderungen in den Wohnpräferenzen in Folge der Pandemie. Die Ziele der nachhaltigen Raumentwicklung (30-Hektar-Ziel, Vorrang der Innenentwicklung) sprechen aber heute mehr denn je gegen eine expansive Siedlungsentwicklung, was Steuerung der Baulandnutzung und -ausweisungen vor dem Hintergrund regionaler Entwicklungsziele sowie eine verstärkte Hinwendung zur besseren Nutzung des vorhandenen Siedlungsbestands bedeutet. Eine regionale Wohnungsmarktbeobachtung kann hier als Einstieg in eine regionale Wohnungsmarktkonzeption dienen. Dazu gehören die Ermittlung der Potenziale der Innenentwicklung, die Überprüfung von Flächenausweisungen und die Erweiterung des Spektrums von Wohnungsangeboten auf neue Bedarfe und Zielgruppen.

Der Druck aus den Kernräumen der Metropolen kann und sollte zur Qualifizierung der bestehenden Siedlungsräume genutzt werden. Dazu gehören sowohl die Zentren als auch die Ortslagen. Die Umsetzung von Wohnungsbauprojekten darf deshalb nicht nur der Logik des günstigen Baulands folgen, sondern sollte die Prinzipien einer nachhaltigen Stadtentwicklung priorisieren. Die Gemeinden im Umland haben aber oft weniger Anwendungserfahrungen mit dem städtebaurechtlichen Instrumentarium. Daraus resultieren oft unterschiedlich starke Verhandlungspositionen gegenüber Investoren. Regional oder landesweit tätige Institutionen (z. B. Bauland-Offensive Hessen GmbH) können die Kommunen bei der Identifizierung von Potenzialflächen, bei der Entwicklung von Nutzungsideen (Machbarkeitsstudien) und bei der Baulandentwicklung („Bauamt auf Zeit“) unterstützen.

Eine wichtige Herausforderung besteht in der Schaffung von alternativen Wohnangeboten für ältere Menschen in zentraleren Lagen, denn die Rahmenbedingungen für das Wohnen im Alter werden durch Anpassungserfordernisse der Gebäude sowie weite Wege zu Versorgungs- und Gesundheitsangeboten bestimmt. Damit eröffnen sich zwei Chancen: Zum einen können Familien mit dem Wohnwunsch Einfami-

lienhaus Bestandsgebäude übernehmen und zum anderen kann über eine Weiterentwicklung der Siedlungen nachgedacht werden. Die Umsetzung von Wohnungsbauvorhaben im bezahlbaren Mietwohnungsbau in Umlandgemeinden ist vom Vorhandensein entsprechender Akteure (Wohnungsbau-gesellschaften, Genossenschaften) abhängig. Das ist ein Ansatzpunkt für eine Zusammenarbeit beziehungsweise der Ausweitung des Aktivitätsraums von Wohnungsbau-gesellschaften aus den Kernstädten oder der Neugründung regionaler Gesellschaften.

Voraussetzung für eine nachhaltige Stadt-Umland-Entwicklung in Balance ist ein Paradigmenwechsel hin zu einer ganzheitlichen Betrachtung regionaler Entwicklungschancen. In Kommunen mit wachsenden und sinkenden Einwohnerzahlen bestehen gleichermaßen Investitionsbedarfe. Es müssen einerseits die Chancen erhalten werden, endogene Zukunftsperspektiven zu entwickeln. Andererseits sollten die Raumbegabungen – die sich aus Lage, infrastrukturellen Voraussetzungen und Flächenpotenzialen ergeben – adäquat genutzt werden können.



**Ricarda Pätzold**

Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales;  
Deutsches Institut für Urbanistik – Difu,  
Berlin

## Quellen:

- Bauer, Uta/Gies, Jürgen/Hoch, Annegret/Hollbach-Grömig, Beate/Kühl, Carsten/Pätzold, Ricarda et al. (2021): Das Umland der Städte. Chancen zur Entlastung überforderter Wohnungsmärkte. Plausibilitäten – Determinanten – Restriktionen. Hg. v. Deutschen Institut für Urbanistik – Difu, Berlin.
- Bundesstiftung Baukultur (Hg.) (2016): Baukultur Bericht 2016/17. Stadt und Land. Berlin (Baukulturbericht, 2016/17).
- Burdack, Joachim/Hesse, Markus (2006): Reife, Stagnation oder Wende? Perspektiven zur Suburbanisierung, Post-Suburbia und Zwischenstadt: Ein Überblick zum Stand der Forschung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde (4), S. 381–399, zuletzt geprüft am 31.10.2021.
- Florida, Richard/Rodríguez-Pose, Andrés/Storper, Michael (2020): Cities in a Post-COVID World. Utrecht University (Papers in Evolutionary Economic Geography, # 20.41).
- Häussermann, Hartmut (2009): Der Suburbanisierung geht das Personal aus. In: Bauwelt (12), S. 52–57.
- Höhne, Stefan/Michel, Boris (2021): Das Ende des Städtischen? In: sub|urban – Zeitschrift für kritische Stadtforschung 9 (1/2), S. 141–149.
- Menzl, Marcus (2007): Leben in Suburbia. Dissertation TU Harburg, 2005. Campus-Verlag, Frankfurt am Main, New York.
- Rink, Dieter/Haase, Annegret/Leibert, Tim/Wolff, Manuel (2021): Corona hat das Städtewachstum ausgebremst. Die Einwohnerentwicklung deutscher Großstädte während der Coronapandemie. Department Stadt- und Umweltsoziologie. Leipzig (UFZ Discussion Papers, 3).
- Seehofer, Horst (2020): Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit. Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat.
- Wilson, Peter (1995): Euro-Landschaft. In: Westfälischer Kunstverein (Hg.): Die verstärkte Landschaft. Ein Symposium, München, S. 13–23.