



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

Januar 2004

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

Raus aus der Stadt?

Zur Erklärung und Beurteilung der Suburbanisierung

Heinrich Mäding

1. Thematische Eingrenzung

In der vorindustriellen Zeit war die Stadt die Ausnahme, das seltsame Andere, in einem dominierenden agrarischen Umfeld, unterschieden vom Dorf und „flachen Land“

- durch andere Dichte, Höhe, andere Materialien ihrer baulichen Strukturen;
- durch andere Wirtschafts- und Lebensweisen;
- durch andere politische Rechte und Pflichten („Stadtluft macht frei“) sowie die Formen und Strukturen der Entscheidungsfindung.

Seit dem Ende einer langen Phase der Urbanisierung – vor allem im 19. Jahrhundert – sind in Deutschland und weit darüber hinaus viele Stadt-Land-Unterschiede und -Gegensätze weitgehend eingeebnet.¹ Der Fall der Stadtmauern und die Auflösung der optisch wahrnehmbaren Stadtgrenzen im Siedlungssteppich unseres verstärkerten Landes sind nur die offenkundigsten Zeichen für die zunehmende Verstädterung des Raumes.

Raus aus der Stadt?² Der Sieg der Städte geht mit einem gewissen „Verschwinden der Städte“³ Hand in Hand. Natürlich ver-

schwinden weder das Land noch die Stadt, aber diffuse Zwischenformen breiten sich aus.

Zu diesem Thema gibt es verschiedene Zugänge und ich möchte meinen kurz skizzieren:

- Anders als Thomas Sieverts, der diesen Zwischenformen mit seinem Buchtitel „Zwischenstadt“⁴ einen Markennamen gegeben hat, bin ich kein Architekt oder Stadtplaner. Ich nähere mich den Problemen als Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler mit vorrangigem Interesse für demographische, ökonomische und politische Prozesse in ihrer Wechselwirkung.
- Als Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik beschränke ich mich auf deutsche Erfahrungen. Aber es ist allgemein bekannt, dass viele Abläufe und Ergebnisse in unseren europäischen Nachbarländern ganz ähnlich sind.
- Ich konzentriere mich zeitlich auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg (die Jahrzehnte nach 1950), wenngleich die Suburbanisierung schon im 19. Jahrhundert begonnen hat; aber erst mit der Massenmotorisierung (und dem Kommunikationsmittel Telefon) wurde sie zu einem generellen Phänomen. Außerdem werden einige prognostische Erwägungen vorgestellt, die bis 2020, manche bis in das Jahr 2050 reichen.

1 „Es ist offensichtlich, dass die heutigen Verstärkerungsprozesse und Formen von Urbanität nicht mehr mit simplen Dichotomien wie „Stadt und Land“ oder „Zentrum und Peripherie“ beschrieben werden können.“ (Läpple 2003).

2 Die Frage „Raus aus der Stadt?“ stellte sich auch schon die Stadt München im Titel einer Untersuchung, bei der es allerdings nicht wie in diesem Beitrag um Suburbanisierung im weiteren Sinn, sondern um Motive von Fortzügen aus der Stadt in das Umland geht. Die Stu-

die wurde 2002 vom IMU-Institut für Medienforschung und Urbanistik, München, erarbeitet.

3 Krämer-Badoni/Petrowsky (Hrsg.) 1997.

4 Sieverts 1997.

2. Suburbanisierung: Fakten und Erwartungen

Für die räumliche Struktur Deutschlands auf regionaler Ebene ist die Suburbanisierung von Wohnen, Einkaufen und Arbeiten der wichtigste Trend: in Westdeutschland seit etwa 1960, in Ostdeutschland seit Anfang der 1990er-Jahre. Für diese Suburbanisierung, hinter der ein „kapitalintensiver Konsumstil“⁵ steht, gibt es keinen Standardprozess. Vielmehr lassen sich nach Erscheinungsform, Ausmaß und Folgewirkungen zum Teil erhebliche Unterschiede feststellen. Dies gilt sowohl intertemporal – so korreliert Suburbanisierung hoch mit dem wirtschaftlichen Konjunkturverlauf⁶ – als auch interregional

- zwischen West- und Ostdeutschland,
- zwischen polyzentrischen und monozentrischen Stadtregionen⁷,
- zwischen prosperierenden und stagnierenden Städten.

Es gibt eine lange Debatte über die „richtige“ Abgrenzung der Kernstadt, des Umlandes (verschiedene „Ringe“) und der Stadtregion insgesamt, über geeignete Indikatoren und statistische Verfahren. Diese sollen hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Für Westdeutschland zeigt sich Folgendes:

1. Misst man die Suburbanisierung mit Hilfe von Suburbanisierungskoeffizienten (=Anteil der Umlandbevölkerung/Umlandbeschäftigung an der Regionsbevölkerung/Regionsbeschäftigung), so nehmen diese Koeffizienten überall kontinuierlich zu.
2. Der Suburbanisierungsgrad der Bevölkerung ist größer als der der Beschäftigung, aber in vielen kleinen Orten ist das prozentuale Beschäftigungswachstum inzwischen größer als das prozentuale Bevölkerungswachstum.⁸
3. Durch Suburbanisierung kommt es zu einem Abbau des früheren Gefälles in der Bevölkerungs- und Beschäftigungsdichte zwischen Kernstadt und Umland. Das „Land“ wird auch statistisch „städtischer“, die städtische Lebensweise dominiert inzwischen sowieso überall.⁹
4. In den 60er- und 70er-Jahren war Suburbanisierung geprägt durch zentrifugale Wanderung aus dem Kern ins Umland. Das Wachstum der Region war eine Konsequenz des Wachstums der Stadt: Die Stadt „lief über“ wie ein Wasserbecken.
5. In den 80er- und 90er-Jahren verlor die Regionentwicklung ihre Abhängigkeit vom Kern. Vielerorts wuchs Suburbia, auch wenn die Kerne schrumpften. Interregionale Zuwanderung und Betriebsgründungen stärkten das Umland mehr und mehr direkt. Der suburbane Raum war durch eine zunehmend eigenständige Entwicklung¹⁰ gekennzeichnet.
6. Die Suburbanisierung der Beschäftigung verlief einmal stärker, einmal schwächer.¹¹ Sie war weniger dispers als die der

Bevölkerung. Außerdem konzentrierte sie sich an verkehrsgünstigen Standorten und verwandelte das erst zentrumsorientierte Pendeln mehr und mehr in ein tangenciales Pendeln.

7. Großflächiger Einzelhandel und großflächige Freizeiteinrichtungen (Bäder, Sportstätten, Musical-Theater, Kinos usw.) entstanden – oft in Verknüpfung mit Gastronomie – im Umland an autogerechten monofunktionalen Standorten. Diese tertiären Zentren führten dort zu einer funktionalen Aufwertung peripherer Standorte. Zugleich wuchs die Gefahr des relativen Funktionsverlustes in den Innenstädten, wenn z.B. „Erlebniseinkauf“ auch im Umland möglich war.
8. Die Bewohner der Region verloren und verlieren ihre Orientierung auf die Stadt als Zentrum von Arbeit, Einkaufen und kultureller Infrastruktur. Die ganze Region wird zum Aktionsraum der Menschen, die je nach individueller Wahl aus Angeboten (wie aus einer „Speisekarte“) räumlich weit verstreute Orte aufsuchen.

In Ostdeutschland sind auch heute noch viele Strukturen und Prozesse deutlich anders als im Westen des Landes. Nach 40 Jahren staatlich regulierter Urbanisierungspolitik mit dem Ziel einer „sozialistischen“ Stadt waren die alten Stadtzentren, soweit sie nicht zerstört waren, 1990 stark verfallen. Stadtsanierung unterblieb in DDR-Zeiten weitgehend, Wohnbedarf wurde mit industrialisierten Plattenbauten befriedigt, oft am Rande der alten Stadt. Durch Ausschaltung von Marktprozessen (Bodenpreise, Mieten) und politische Prioritäten (im Städtebau, im öffentlichen Verkehr) war das Ausmaß der Suburbanisierung allgemein deutlich geringer als im Westen.

Nach der Vereinigung setzte zunächst eine rapide Suburbanisierung des Einzelhandels ein. Im Osten werden heute deutlich höhere Umsatzanteile „auf der grünen Wiese“ erzielt als im Westen. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Neuordnung der Vermögen (Reprivatisierung), bei der Baulandausweisung und des Einkommensrückstands folgte die Suburbanisierung des Wohnens nach eigenen Entwicklungsmustern.¹²

Betrachtet man den Suburbanisierungsprozess der Bevölkerung für die 1990er-Jahre in Westdeutschland, wird eine sehr ähnliche Struktur in Agglomerationsräumen und verstädterten Räumen sichtbar.

- In beiden wächst die Bevölkerung, und zwar um 4,2 bzw. 7,3 Prozent.
- Die Kernstädte bleiben deutlich zurück, sie stagnieren. In Agglomerationsräumen verlieren sie – geringfügig – an Einwohnern.
- In den Umlandkreisen wächst die Bevölkerungszahl überdurchschnittlich – je dünner sie besiedelt sind, desto mehr.

Betrachtet man den Suburbanisierungsprozess der Bevölkerung für die 1990er-Jahre in Ostdeutschland¹³, so lassen sich ähnliche Strukturen wie im Westen auf niedrigeren Niveaus erkennen:

- In den Agglomerationsräumen und in den verstädterten Räumen schrumpft die Bevölkerung, und zwar um 2 bzw. 8,3 Prozent.

5 Läßle 2003.

6 Bahrenberg 1997, S. 14.

7 In polyzentrischen Stadtregionen sind alle Probleme verschärft, weil das Siedlungswachstum um A sich mit dem Siedlungswachstum um B „trifft“ und die „Ränder“ verschwinden.

8 Mielke 2002.

9 Vgl. u. a. Siebel 2000.

10 Brake 2001.

11 Die Kernstädte der großen Ballungsräume, die lange Zeit die „eindeutigen Verlierer im räumlichen Strukturwandel“ waren, haben aber 1998 bis 2002 sogar wieder Anteile hinzugewonnen (Geppert/Gornig 2003).

12 Herfert 2002.

13 Vgl. Herfert 2002.

- Die Kernstädte schrumpfen deutlich stärker, in den verstärkten Räumen um dramatische 16,2 Prozent binnen eines einzigen Jahrzehnts.
- Die Umlandkreise verlieren überall weniger Bewohner als die Kernstädte. Eine positive Entwicklung nehmen ausschließlich die ländlichen Kreise der Agglomerationsräume.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung erstellte im Jahr 2002 eine neue Raumordnungsprognose, die einen vorsichtigen Blick in die Zukunft der Bevölkerungssuburbanisierung erlaubt. Ohne die methodische Vorgehensweise hier erläutern zu können und ohne einige überraschende Einzelergebnisse erklären zu wollen, wird für die Periode 2000-2020 derselbe Diagrammtypus gewählt wie für 1990-2000 (vgl. Abbildungen 1 bis 4).

Abbildung 1:

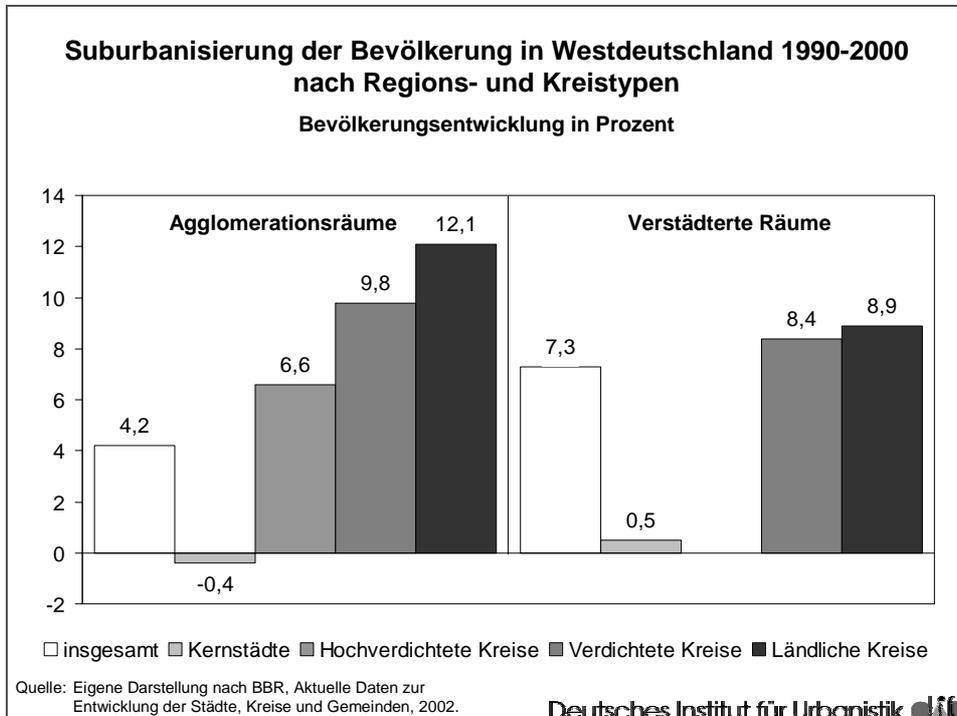


Abbildung 2:

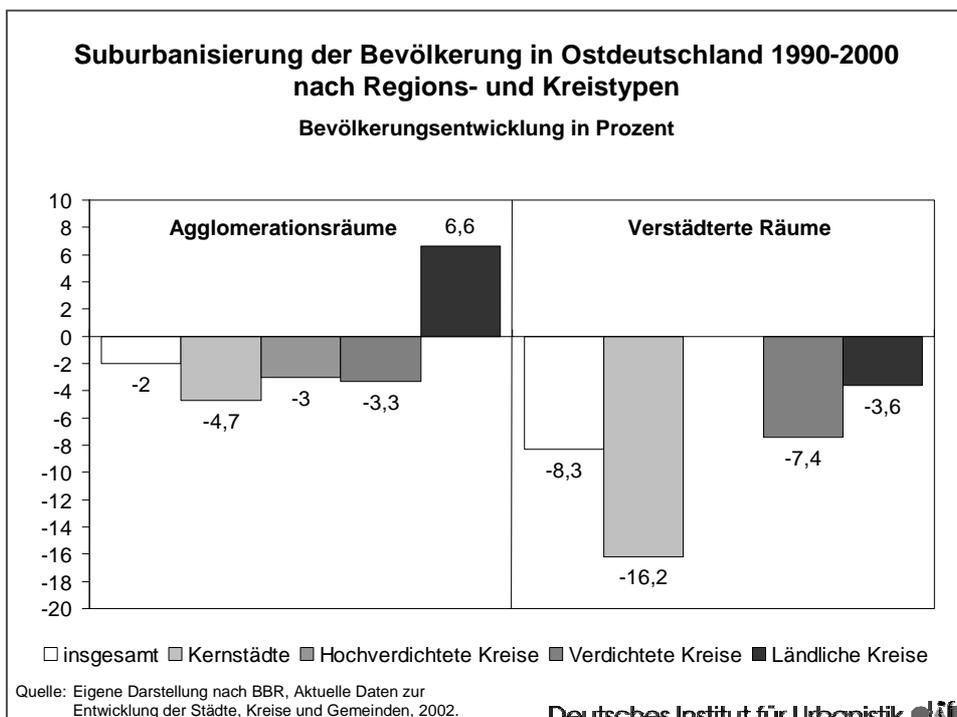


Abbildung 3:

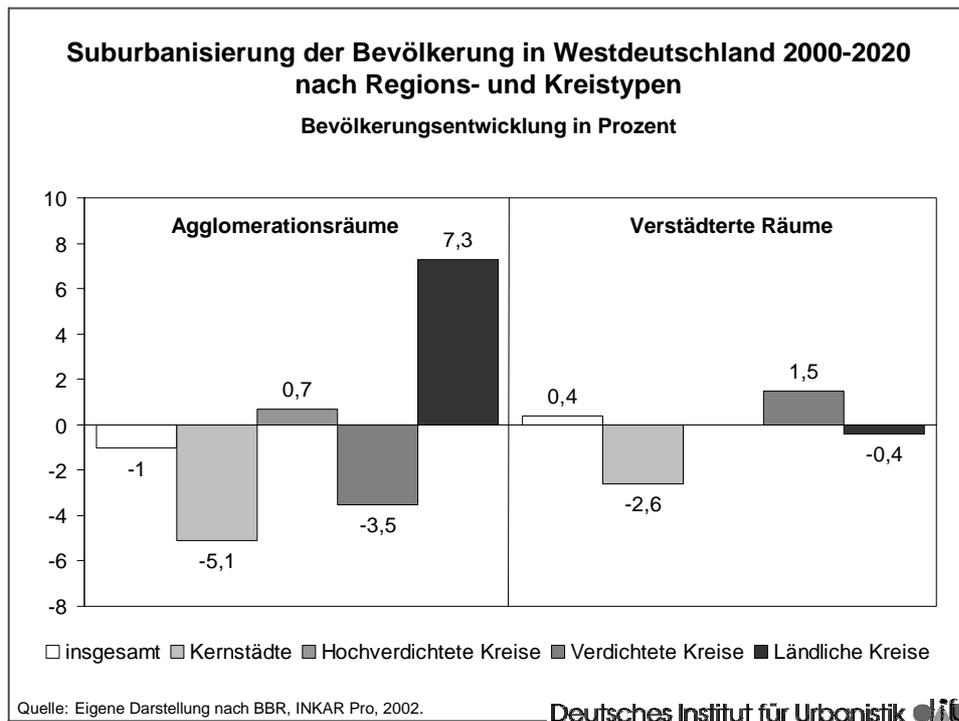
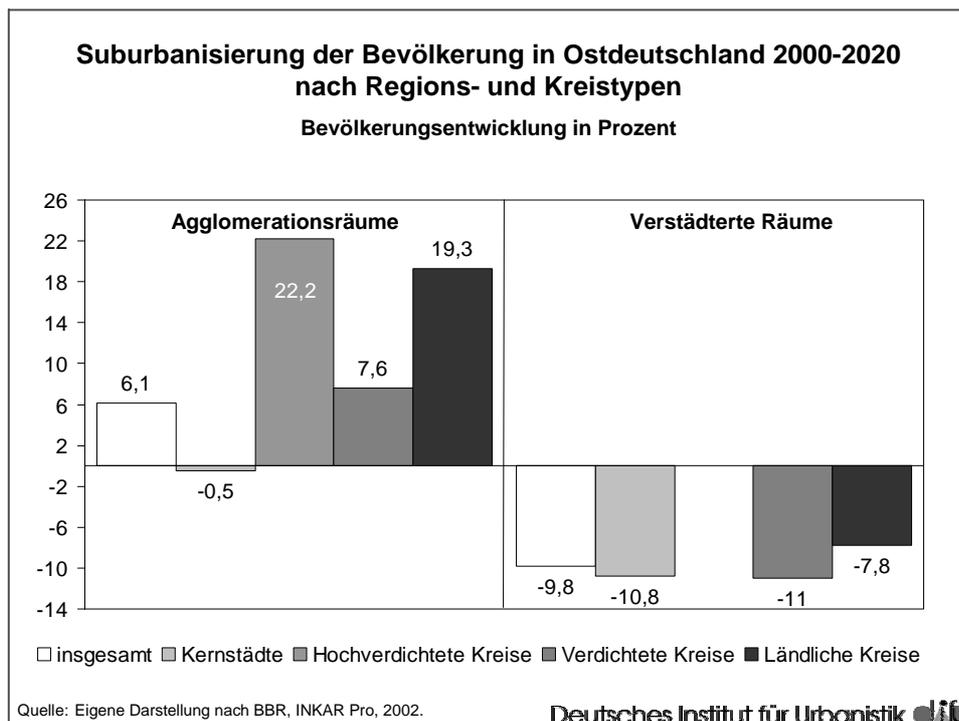


Abbildung 4:



Das Grundmuster in Westdeutschland bleibt – auf niedrigerem Niveau – weitgehend erhalten:

- In beiden Raumkategorien entwickeln sich die Kernstädte unterdurchschnittlich, ja sie schrumpfen, und die (hoch-)verdichteten Kreise entwickeln sich überdurchschnittlich gut und wachsen;
- während die ländlichen Kreise der Agglomerationsräume ihre Spitzenstellung wahren, sollen die der verstädterten Räume vom Schrumpfungsprozess erfasst werden.

Für Ostdeutschland werden überraschend hohe Niveauwerte prognostiziert, was die Agglomerationsräume angeht. Dies ist offenbar stark durch Sonderentwicklungen im Berliner Raum bedingt. Sie sollen um etwa sechs Prozent wachsen.¹⁴ Das interne Verteilungsmuster bestätigt eine Fortdauer der Suburbanisierung; denn die Kernstädte schrumpfen und alle Kreistypen wachsen. In den verstädterten Räumen sollen sich die Prozesse der 1990er-

¹⁴ Die Bevölkerung insgesamt soll aber um 2,6 Prozent schrumpfen! Vgl. Stiens 2003, S. 14.

Jahre fortsetzen. Das heißt: überall Schrumpfung, wobei erneut die ländlichen Kreise relativ am besten abschneiden.

Mein Fazit: Die Zwischenstadt – auch der „Dritte Raum“ genannt – ist nicht nur auf dem Vormarsch, sie wird es in ganz Deutschland auf absehbare Zeit (bis 2020) bleiben.

Vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung stammt eine Karte Deutschlands, die das langfristige Trend-Szenario der Bevölkerungsentwicklung bis 2050 skizziert (vgl. Abbildung 5).¹⁵ Deutlich dominiert die dunkle Farbe der Schrumpfung, besonders krass im Osten. Nur um die sechs europäischen Metropolregionen liegt jeweils ein heller Ring, der Bevölkerungszuwachs in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts signalisiert. Auch die Kernstädte und -räume dieser Regionen schrumpfen. Träte dieses Szenario ein, würde Suburbanisierung – wenn politisch nichts geschieht – auch weit in die Zukunft der dominierende Trend auf der regionalen Ebene bleiben.

Abbildung 5: Szenario A: Trend Bevölkerungsentwicklung 2020-2050



15 Stiens 2003, S. 82.

3. Erklärung: Die wirkenden Kräfte

Suburbanisierungsprozesse sind das Ergebnis individueller, mehr oder weniger rationaler Kalkulationen von Haushalten und Unternehmen. Ansiedlungsentscheidungen über Wohn- und Betriebsstandorte werden abhängig von einzelwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Relationen getroffen. Aber: Auf diese Entscheidungen nimmt der öffentliche Sektor, nehmen Bund, Länder und Kommunen durch ihre normativen, finanzwirtschaftlichen und planerischen Entscheidungen Einfluss. So entsteht ein komplexes Bedingungsgefüge. Monokausale Erklärungsversuche müssen scheitern, eine interdisziplinäre Betrachtung ist erforderlich.

Im Rahmen des Ladenburger Kollegs „Mitten am Rand – Zwischenstadt: Zur Qualifizierung der verstärkten Landschaft“, das auf eine Initiative von Thomas Sieverts zurückgeht und unter seiner Leitung steht, haben mein Mitarbeiter Ingo Einacker und ich versucht, etwas Licht in dieses Bedingungsgefüge zu bringen und wichtige, keinesfalls aber alle Kräfte hinter den Prozessen in einem einfachen Schema darzustellen (vgl. Abbildung 6). Dabei ging es vorrangig um solche Kräfte, die selbst in Bewegung sind; langfristige Konstanten wie die Eigentumsordnung, das Städtebau- und Planungsrecht oder das Bodenpreisgefälle von Stadtzentren zum Rand wurden nicht einbezogen.

Unterschieden wurden „autonome Kräfte“, die politisch schwer bis gar nicht zugänglich sind, von „politischen Kräften“, die das Ergebnis politischen Handelns darstellen.

Zu den *autonomen Kräften* zählen vor allem

a) gesellschaftliche Kräfte wie

- ▲ die allgemeine demographische Entwicklung,
- ▲ die Entwicklung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und Anzahl der Haushalte,
- ▲ die gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die unter anderem Wohnideale (aber auch Freizeitverhalten) prägen und somit Wohnzufriedenheit und Wandermotive¹⁶ bestimmen.¹⁷

b) ökonomische Kräfte wie

- ▲ der Strukturwandel der Wirtschaft hin zu den Dienstleistungen (Tertiärisierung),
- ▲ die neuen Betriebsformen im Einzelhandel und
- ▲ die Dynamik der Freizeitwirtschaft.

Die autonomen Kräfte bewirken durchweg wachsende Flächenansprüche (pro Kopf, pro Wertschöpfungseinheit), die in den Städten kaum oder gar nicht zu befriedigen sind und mit dem Bodenpreisgefälle die Nutzungen – Wohnen, Gewerbe, Handel, Freizeit – an die Peripherie drängen.

16 Vgl. u.a. Heitkamp 2002.

17 Hierzu gehört die offenbar anthropologische Konstante, gern am „Rand“ siedeln zu wollen, die Sicherheit stiftende Stadt im Rücken, das „flache Land“ vor sich, das im Übrigen seinen Charakter vom gefährlichen Jagdrevier des Sammlers und Jägers zum Naherholungsraum verändert hat; vgl. zur Diskussion Sieverts 2003.

Die *politischen Kräfte* wurden je nach den Akteuren eingeteilt in

a) das *staatliche Verhalten*, das sich in Deutschland vor allem in finanzwirtschaftlichen Regelungen äußert, wie etwa

- ▲ der (niedrigen) Grundsteuerbelastung;
- ▲ der Mineralölsteuer und Ökosteuern;
- ▲ den Sonderabschreibungen und den Investitionszulagen, die Wohnungsbau und Gewerbebau teilweise regional differenziert begünstigen;
- ▲ der Eigenheimzulage, die leider jede regionale Differenzierung fehlt;
- ▲ der im Jahre 2000 neu eingeführten Entfernungspauschale, die das Berufspendeln subventioniert.

Staatlich beeinflusst sind weite Teile der Infrastrukturplanung (etwa die Programme der Bundesverkehrswegeplanung), aber auch die Leitvorstellungen von Raumordnung und Landesplanung, die hier nicht dargestellt werden.

Verkehr ist zugleich Ursache und Wirkung im Suburbanisierungsprozess und wird von allen bisher genannten Kräften mitbestimmt:

- Seine Infrastrukturen basieren auf staatlichen und kommunalen Entscheidungen.
- Die neuen Logistikkonzepte wie Just-in-time legen vor allem für das Gewerbe eine Ansiedlung in straßennahen, peripheren Lagen nahe;
- Die allgemeine Pkw-Verfügbarkeit ist – zusammen mit den insgesamt niedrigen (wohl zu niedrigen) Mobilitätskosten – vermutlich der wichtigste einzelne Faktor, der Suburbanisierung ermöglicht und ihr Vorschub leistet

Die Kräfte sind in ihrer Wirkungsrichtung nicht immer eindeutig, (daher die beispielhaften Plus- und Minus-Zeichen in Abbildung 6). So lassen sich unter der Überschrift „Wohnideale“ Präferenzen für „Wohnen im Grünen“ oder für „urbanes Wohnen“ in gleicher Weise subsumieren. „Die komplexen Prozesse und Formen gegenwärtiger Stadt- und Siedlungsentwicklung lassen sich nicht auf die eingeleitete Wirkung zentrifugaler Kräfte redu-

Abbildung 6:



b) Das *kommunale Verhalten* ist maßgeblich für die Steuerung der *lokalen* Infrastruktur etwa im öffentlichen Personennahverkehr, bestimmt durch Baulandausweisung wesentlich über die Flächenverfügbarkeit und tendiert im stadtreionalen Rahmen entweder zu mehr interkommunaler Kooperation oder zu Konkurrenz.

Die „Kräfte hinter den Kräften“ wie „Föderalismus“, „Kommunale Selbstverwaltung“ oder „Wiederwahlstreben“ blieben hier unberücksichtigt.

Eine Sonderstellung nimmt der Verkehrsbereich in dieser Systematik ein. Die wechselseitige Beeinflussung von Siedlungsentwicklung und Verkehrsentwicklung ist überall eines der zentralen Themen von räumlicher Analyse, Planung und Politik. Der

zieren.“¹⁸ Die Kräfte sind schließlich in unterschiedlichen Räumen unterschiedlich stark; das gilt auch für unterschiedliche Zeiträume.

Die Analyse im Einzelnen zeigt, dass Suburbanisierung zwischen 1950 und 2000 in (West-)Deutschland vorrangig durch vier Faktoren bedingt ist:

- die demographische Entwicklung, vor allem die wachsende Einwohnerzahl – so wuchs die Bevölkerung in Deutschland zwischen 1980 und 2000 um 4,9 Prozent, in Westdeutschland um 9 Prozent;

¹⁸ Läßle 2003.

- den wachsenden Wohlstand der Privaten (die Pkw-Dichte stieg von etwa 80 (1950) auf rund 500 (2000) je 1000 Einwohner, die Wohnfläche pro Kopf von etwa 20 qm (1950) auf rund 40 qm (2000), aber auch durch den mitwachsenden Wohlstand der öffentlichen Hand, der die Aufwertung der Infrastruktur im ländlichen Raum ermöglichte;
- den Wandel der Wirtschaftsstruktur und
- die „liberale“ Politik: Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bedeuteten für den Suburbanisierungsprozess durchweg eine Stärkung, nicht etwa eine Eindämmung. Argumente und Entscheidungen aus anderen Politikfeldern (Eigentumsbildung, Ansiedlungserfolge) dominierten, ihre Raumwirkungen wurden geduldet.

Für die Zukunft (2000-2050) ist zu erwarten, dass die Kräfte zwar weiterhin in die gleiche Richtung wirken werden, insgesamt und per saldo sich das Tempo der Suburbanisierung aber verlangsamen wird.

- Der demographische Druck wird in Deutschland nachlassen. Die Bevölkerungszahl soll von 82 Millionen (2000) auf 75 Millionen Einwohner (2050) sinken.¹⁹ Allerdings werden abnehmende Haushaltsgröße und zunehmende Alterung in der ersten Hälfte noch überwiegen und allenthalben steigenden Flächenbedarf hervorrufen.
- Der Fortgang der Wohlstandsentwicklung wird allgemein skeptisch eingeschätzt. Das ungewöhnliche Wachstum vor allem des dritten Quartals im 20. Jahrhundert wird sich nicht wiederholen.²⁰ Zudem sind Sättigungseffekte zu berücksichtigen.
- Der Strukturwandel mit seiner Begünstigung des flächenintensiven Freizeitsektors wird sich wohl fortsetzen, desgleichen die verkehrsintensiven Austauschbeziehungen in der hochgradig verflochtenen europäischen Wirtschaft. Und der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien bewirkt insgesamt keinen Rückgang des Verkehrsaufkommens.
- Über die Zukunft politischen Handelns lässt sich nur spekulieren. Dieser Aspekt soll aber wenigstens abschließend zur Sprache kommen.

4. Bewertung

4.1 Überblick

In diesem Beitrag wurde bisher versucht, die Prozesse, also den bisherigen und zukünftigen Vormarsch des „Dritten Raumes“, und die dahinter stehenden Kräfte möglichst wertfrei zu beschreiben. Es ist aber bekannt, dass sich darum große, normativ gefärbte Debatten ranken, in denen die lauten Vokabeln dominieren wie „Siedlungsbrei“, „Flächenfraß“, „Zersiedelung“ und anderes mehr.

Bei einer Bewertung der Suburbanisierung sollte die individuelle, einzelwirtschaftliche klar von der gesellschaftlichen, gesamtwirtschaftlichen Bewertung unterschieden werden, denn der Suburbanisierungsprozess ist gerade durch das Auseinanderfallen von einzelwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Nutzen-Kosten-Relationen charakterisiert.

Während die Privaten als Einwohner oder Unternehmer in aller Regel einen positiven Nutzen-Kosten-Saldo (Netto-Nutzen) ihrer Standortentscheidung realisieren, wenn sie die einzelwirtschaftlichen Vor- und Nachteile einigermaßen korrekt prognostiziert haben, ist für die Gesellschaft insgesamt eher mit einem negativen Nutzen-Kosten-Saldo, zumindest der externen Effekte dieses Prozesses, zu rechnen.

Einige Elemente einer gesamtgesellschaftlichen Bewertung der Suburbanisierung sind in Übersicht 1 dargestellt. Dazu folgende Erläuterungen:

1. Diese Liste ist nicht vollständig. In der Debatte geht es noch um eine ganze Reihe weiterer Argumente.
2. Einige miteinander „verwandte“ Elemente tauchen auf der Vorteile- und der Nachteile-seite auf. Vor allem bei Umverteilungsprozessen einer Stadt-Umland-Wanderung verhalten sich Vor- und Nachteile oft wie kommunizierende Röhren. So entspricht z.B. der funktionalen Anreicherung des Umlands eine funktionale Verarmung der Innenstadt/Kernstadt.
3. In welchem Maße das eine und das andere der Fall ist, kann nicht allgemein gesagt werden, dies ist vielmehr von der jeweiligen örtlichen Lage abhängig. Genauso verhält es sich mit der Bewertung: War der Nutzungsdruck in der Innenstadt niedrig, so bedeutet sein Sinken keinen Vorteil.

Übersicht 1: Elemente einer gesamtgesellschaftlichen Bewertung der Suburbanisierung

Vorteile	Nachteile
1. Nutzungsdruck der Kernstädte/Innenstädte sinkt 2. Funktionale Anreicherung des Umlands 3. Verkehrsbelastung in der Kernstadt/Innenstadt sinkt	1. Flächen-„Verbrauch“ im Umland steigt 2. Funktionale Verarmung der Kernstadt/Innenstadt „Verödung“ 3. Verkehrsaufkommen in der Region steigt 4. Soziale Segregation 5. zusätzlicher Infrastrukturbedarf 6. Probleme bei Kommunal финанzen 7. Probleme der städtebaulichen Gestalt

Deutsches Institut für Urbanistik 

¹⁹ Statistisches Bundesamt 2003, hier: mittlere Variante.
²⁰ Miegel 2002.

4. Bei diesen ortsbezogenen Beurteilungen ist – so gut es geht – zwischen der Kernstadt als politisch-administrativer Einheit und ihrer Innenstadt wie auch den Stadtvierteln zu unterscheiden.
5. Im Folgenden sollen jene negativen Auswirkungen von Suburbanisierung im Vordergrund stehen, die relativ eindeutig allein auf der Nachteileiseite zu Buche schlagen, also „soziale Segregation“, „zusätzlicher Infrastrukturbedarf“ und „Probleme bei Kommunal финанzen“.

4.2 Soziale Segregation

Bei qualitativer Betrachtung lässt sich in der Regel feststellen, dass Suburbanisierung der deutschen Bevölkerung mit erheblicher sozialer Segregation einhergeht. Eher gut verdienende „Mittelschichtfamilien“ verlassen die Innenstädte oder innenstadtnahen Altbauquartiere und entscheiden sich bevorzugt für Einfamilienhausgebiete des Umlands, während in den einfacheren, innenstadtnahen Altbaugebieten Arme, Alleinerziehende und Alte überrepräsentiert sind, aber auch junge Erwachsene in der Ausbildung. In einigen deutschen Stadtregionen liegt der Anteil der Single-Haushalte in der Kernstadt inzwischen über oder nahe bei 50 Prozent. Zwar zählen dazu auch gutsituierte Personen mit „urbanem Lebensstil“ (YUPIES, DINKS), doch sind sie in der Minderheit. Die soziale Segregation spiegelt sich deutlich in Differenzen der Sozialhilfebelastrung zwischen Kernstadt und Umland.

Besondere Probleme entstehen dadurch, dass sich diese Segregation der deutschen Bevölkerung mit der Konzentration von Ausländern in der Kernstadt überlagert.

Vor allem in ostdeutschen Städten finden ähnliche Entmischungprozesse auch in den großen Plattensiedlungen statt, die bis zur Wiedervereinigung als ausgesprochen durchmischte Gebiete gelten konnten, sich jetzt aber bei wachsendem Leerstand entmischen. Wer Arbeit hat und es sich leisten kann, zieht um in Einfamilienhäuser, die durch großzügige Förderung während der 1990er-Jahre überall im Stadtumland entstanden sind, aber auch in Geschosswohnungen zu Eigentum oder Miete. Städtische Wohnungsgesellschaften klagen darüber, dass für Wohnungen in hoch verdichteten Lagen mit schlechtem Wohnumfeld, das für innenstadtnahe Quartiere oder Plattensiedlungen oft kennzeichnend ist, keine Mieter mehr zu finden sind.

4.3 Zusätzlicher Infrastrukturbedarf

Wenn eine haushaltsbezogene Infrastruktur (Kindergärten, Schulen, Bibliotheken, Bäder usw.) in Stadt und Umland bedarfsgerecht vorhanden ist, dann führt eine quantitativ bedeutsame Stadt-Umland-Wanderung zur Unterauslastung kernstädtischer Infrastrukturen und zu einer Überlastung peripherer Infrastrukturen. Zusätzliche Kosten entstehen durch Erweiterungsbedarf bei Investitionen im Umland und durch Asymmetrie bei den Betriebskosten: Denn dem Zuwachs der Betriebskosten im Umland steht kein gleichwertiger Rückgang der Betriebskosten in der Kernstadt gegenüber (Kostenremanenz). Hinzu kommen die volkswirtschaftlichen Kosten vermehrter Mobilität. Insofern ist

die Stadt-Umland-Wanderung mit einem gewissen Recht als volkswirtschaftlich „verschwenderisch“ bezeichnet worden.²¹

In dieselbe Richtung zielen Argumente, die die Form der Siedlungserweiterung zum Ausgangspunkt nehmen, und zwar unabhängig von der Frage, ob die Randwanderung eine Gemeindegrenze überschreitet oder auf dem Gemeindegebiet stattfindet. Für die Schweiz gibt es eine neuere Untersuchung der Kostenrelationen von Wohnflächenentwicklungen bei unterschiedlichen Siedlungstypen, Ortstypen und Formen der Siedlungserweiterung (in disperser Lage, am Stadtrand, in integrierter Lage) mit quantitativen Schätzungen.²² Detaillierte Berechnungen zeigen, dass ein flächiges Siedlungswachstum nach außen bis zum Dreifachen der Infrastrukturkosten verursacht, die eine nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung erfordern würde. Damit wird deutlich, dass auch gemeindeinterne Suburbanisierung je nach ihrer konkreten siedlungsstrukturellen Ausprägung erhebliche Implikationen für den Kommunalhaushalt hat.

4.4 Probleme bei Kommunal финанzen

Von den Effekten der Suburbanisierung dürften die Konsequenzen auf die kommunalen Finanzen diejenige Wirkung darstellen, an denen kommunalpolitische Akteure am meisten interessiert sind: sei es als Hoffnung in Zuwanderungsgemeinden, sei es als Sorge in Abwanderungsgemeinden. Hoffnung und Sorge werden sich angesichts eines nationalen Bevölkerungsrückgangs in Zukunft deutlich verstärken.

Die quantitativ wichtigsten Kernprozesse lassen sich für Deutschland wie folgt skizzieren:

- Die deutschen Gemeinden sind mit einem Anteil von derzeit 15 Prozent am Lohn- und Einkommensteueraufkommen beteiligt. Die Einnahmen einer einzelnen Gemeinde hängen direkt von ihrer Einwohnerzahl (und einigen anderen Faktoren) ab. Suburbanisierung der Bevölkerung führt also zu Einnahmeverlusten der Kernstadt und Einnahmegewinnen der Randgemeinden. Eine instruktive Darstellung des Deutschen Städtetages (vgl. Abbildung 7) zeigt, dass die Großstädte (mit mehr als 200 000 Einwohnern) seit dem Jahr 1979 inzwischen etwa ein Viertel ihres Anteils eingebüßt haben, während umgekehrt die Gemeinden (mit weniger als 20 000 Einwohnern) mehr als ein Viertel hinzugewinnen konnten.
- Suburbanisierung der Beschäftigung wirkt sich auf die räumliche Verteilung des Gewerbesteueraufkommens aus. Die großen Kernstädte liegen schon in den 1980er-Jahren im Steuerwachstum unter, ihr Umland über dem Bundesdurchschnitt. Die räumliche Wirtschaftsentwicklung der 1990er-Jahre führte zu einer Verstärkung dieser Tendenzen.
- Unzureichende kommunale Steuerkraft wird in allen Flächenländern durch Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ausgeglichen. Dadurch werden zwar negative Effekte der Suburbanisierung auf das Steueraufkommen teilweise kompensiert, aber weil der Bedarfsbemessung die Einwohnerzahl zugrunde liegt, schwächt Stadt-Rand-Wanderung die Finanzkraft der Kernstädte (vgl. Abbildung 8).

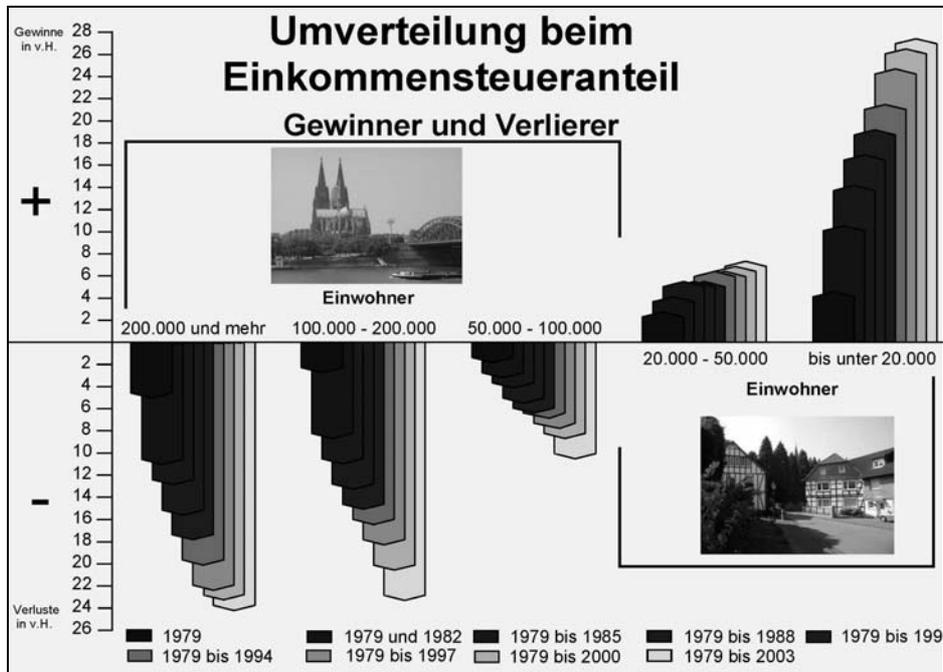
²¹ Conrad 1980, S. 70.

²² ECOPLAN 2000.

- Bei den Ausgaben ist vor allem auf zwei Phänomene hinzuweisen. Städte unterhalten zentralörtliche Infrastrukturen, die auch vom Umland mitgenutzt werden (z.B. Theater). Wenn,
- wie es weitgehend der Fall ist, die Nutzer nicht die Vollkosten tragen und Randwanderer die Infrastrukturen weiternutzen, gibt es eine wachsende „Ausbeutung“ der Kernstädte durch Suburbanisierung. Schließlich beeinflusst die selektive Ab-

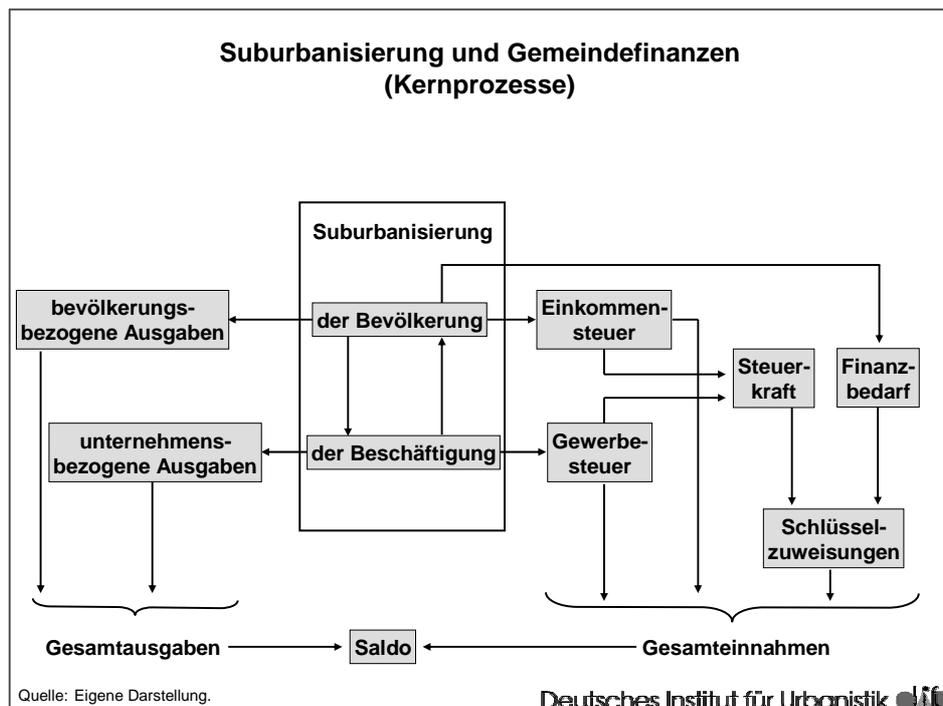
wanderung die räumliche Verteilung der Sozialausgaben. So lebt etwa in Kassel jeder Zehnte der 200 000 Einwohner von der Sozialhilfe, im Landkreis, der Kassel umgibt, ist es nur jeder Dreißigste (Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7.6.2003). Münstermann hat geschätzt, dass die finanzielle Belastung der Städte im Durchschnitt etwa 75 Prozent über der für das Umland entstehenden Belastung liegt.²³

Abbildung 7:



Quelle: Gemeindefinanzbericht 2003 des Deutschen Städtetages.

Abbildung 8:



23 Münstermann 1995, S. 621.

4.5 Zusammenfassende Beurteilung

Fasst man die drei Argumente (soziale Segregation, zusätzlicher Investitionsbedarf und Probleme bei den Kommunal финанzen) zusammen, wird man konstatieren können, dass sie in ihrer Verflechtung eindeutig als gesamtgesellschaftliche Nachteile von Suburbanisierung gewertet werden müssen: als negative externe Effekte rationalen Handelns von Individuen.

Was bedeutet dies für die Position etwa eines Politikberaters oder eines politikberatenden Instituts wie des Difu?

Es hat keinen Sinn, individuelle Suburbanisierungsentscheidungen zu kritisieren oder die dahinter stehenden sozioökonomischen Prozesse und Werthaltungen zu bekämpfen, Besitz und Nutzung von Auto oder Einfamilienhaus moralisierend zu geißeln. Dies würde wohl in einen Kampf münden, der in einer Demokratie illegitim und aussichtslos wäre. Aber es ist Aufgabe verantwortlicher Politik – und darauf muss die Beratung auch des Difu zielen –, diesen Prozess per saldo nicht noch zu fördern, sondern eher einzudämmen.²⁴

Daher die unseres Erachtens berechtigte Kritik an Entfernungs-pauschale und Eigenheimzulage sowie einigen anderen staatlichen und kommunalen Instrumenten, die eine „falsche“ Anreizstruktur schaffen. Diese verdanken ihre Entstehung oft der Akzeptanz ganz anderer Argumentationsketten, bei denen die raumwirtschaftlichen Implikationen regelmäßig unzureichend oder gar nicht mitbedacht wurden oder zumindest unterschätzt und billigend in Kauf genommen wurden.

Dass neben einer derart ursachenorientierten Politik, die gezielt Suburbanisierung hemmt, indem sie sie nicht weiter „künstlich“ fördert, auch eine folgenorientierte Politik stehen muss, steht für das Difu mit seiner Sicht auf das gesamtstädtische Interesse außer Frage. Im Rahmen dieser folgenorientierten Politik ist das ganze Spektrum städtebaulicher und architektonischer Maßnahmen zur Ordnung, Entwicklung und Gestaltung des suburbanen, des Dritten Raumes zu sehen. Städtebauer und Architekten setzen da zu Recht ihre Prioritäten.

5. Ausblick: Interkommunale Kooperation

Es gibt ein Handlungssegment, das den Kommunen offen steht – ein Aspekt, der im Ausblick zur Sprache kommen soll, auch um Staatsschelte zu vermeiden und vor der eigenen Tür zu kehren: Es ist die interkommunale Kooperation.

Ohne Zweifel ist in der dauerhaft zu bewahrenden kommunalen Selbstverwaltung eine Tendenz zum politischen Kirchturmdenken angelegt, ein Trend der lokalen Politik und Verwaltung, sich am Vorteil der eigenen Kommune, dem Vorteil für die Gemeindeglieder, zu orientieren. Dazu gehört auch eine Attraktivitätspolitik der Umlandgemeinden, die von der Ausweisung billigen Baulandes bis zu niedrigen Hebesätzen der Gewerbesteuer alle Register zieht.

Dennoch erleben wir gerade in Deutschland ermutigende Beispiele interkommunaler Kooperation, bei denen versucht wird, die Stadtregion als ganze zu betrachten und zu berücksichtigen. Diese reichen von neuen Stadt-Umland-Institutionen wie in der Region Stuttgart oder der Region Hannover bis zu Verfahren einer informellen „strategischen Regionsbildung“, wie beispielsweise im Raum Bonn. Ziel ist es in beiden Fällen, ruinöse Konkurrenz um mobile Potenziale, um Einwohner oder Betriebe, zu vermeiden, die Region als „ideellen Gesamtstandort“ voranzubringen und die interne Arbeitsteilung zu optimieren.

Keine Gemeinde der Stadtregion hat auf Dauer etwas davon, wenn die Kernstadt mehr und mehr kränkt. Wenn schon nicht interkommunaler Altruismus, so kann doch langfristiger aufgeklärter Egoismus die Gesamtheit der Gemeinden zur Abstimmung ihrer Konzepte und ihres Handelns bewegen.

Inhaltlich bedeutet dies zum Beispiel, den gesamtregional besten Standort für Wohnungsbau oder Gewerbe zu definieren und etwa die scheinbar teure Innenentwicklung auf alten Brachflächen der scheinbar billigen Außenentwicklung vorzuziehen – und dies allein durch saubere Berechnung der gesamtgesellschaftlichen Effekte, also auch der externen Kosten. Solche Regionsbildung als politisch-administrative Veranstaltung darf übrigens dem regionalen Identitätsgefühl der Bürger durchaus vorausentgegen sein. Dieses wächst voraussichtlich nach.

Das Difu ist realistisch genug, um die Hemmnisse gegen Kooperationen angemessen zu bewerten, aber es gibt nachweislich lokale Konstellationen und Zeitfenster, die solche Kooperationen ermöglichen. Kooperation ist kein Allheilmittel, auch nicht zur Abschwächung von Suburbanisierung, aber doch eine notwendige Bedingung, dass die gesamtträumliche Perspektive zum Zuge kommen kann.

Literatur

Bahrenberg, G., Suburbanisierung – Auflösung der Stadt in die Region, in: Krämer-Badoni, Th./Petrowsky, W. (Hrsg.), *Das Verschwinden der Städte*, Bremen 1997, S. 13-25.

Brake, K., Neue Akzente der Suburbanisierung. Suburbaner Raum und Kernstadt – eigene Profile und neuer Verbund, in: Brake, K. u.a. (Hrsg.), *Suburbanisierung in Deutschland*, Opladen 2001, S. 15-26.

Conrad, H.-S., *Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte*, Frankfurt am Main u.a. 1980.

ECOPLAN, *Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten*, Berlin 2000.

Geppert, K./Gornig, M., Die Renaissance der großen Städte – und die Chancen Berlins, in: *DIW-Wochenbericht* 26/2003 vom 26.6.2003, S. 411-418.

Heitkamp, Th., Motivlagen der Stadt-Umland-Wanderung und Tendenzen der zukünftigen Wohnungsnachfrage, in: *Informationen zur Raumentwicklung* (2002), H. 3, S. 163-171.

Herfert, G., Disurbanisierung und Reurbanisierung. Polarisierte Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpflandschaft, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 60 Jg., 2002, H. 5-6, S. 334-344.

²⁴ Ähnlich Stiens, 2003, S. 39: „Da Prozesse der Suburbanisierung weiter an Intensität zunehmen werden, muss ihnen auf Dauer mit geeigneten Instrumenten gegengesteuert werden.“

- Krämer-Badoni, Th./Petrowsky, W. (Hrsg.), Das Verschwinden der Städte, Bremen 1997.
- Läpple, D., Die Auflösung städtischer Strukturen und die Neufindung des Städtischen, erscheint in: Oswald, F./Schüller, N. (Hrsg.), Neue Urbanität – Das Verschmelzen von Stadt und Landschaft, Zürich 2003.
- Miegel, M., Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Berlin/München 2002.
- Mielke, B. u.a., Suburbanisierungs- und Dezentralisierungstendenzen bei Bevölkerung und Wirtschaftskraft in NRW, in: ILS-Planungsdialog 3/2002.
- Münstermann, E., Kommunalen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Umland. Zur raumordnungspolitischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs, in: Informationen zur Raumentwicklung (1995), H. 8/9, S. 619-626.
- Siebel, W., Wesen und Zukunft der europäischen Stadt, DISP 141 (2000), S. 28-34.
- Sieverts, Th., Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land, Braunschweig, Wiesbaden 1997.
- Sieverts, Th., Sieben einfache Zugänge zum Begreifen und zum Umgang mit der Zwischenstadt, erscheint in: Gestring, N. u.a. (Hrsg.), Jahrbuch StadtRegion 2003, Opladen.
- Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2003.
- Stiens, G. u.a., Szenarien zur Raumentwicklung. Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040, in: Forschungen des BBR, H. 112, Bonn 2003.

Diesem Text liegt ein Vortrag des Autors zugrunde, gehalten auf dem Forum „Der ‚Dritte Raum‘ im Vormarsch“ anlässlich der Alpbacher Architekturgespräche 2003 „Zwischen Stadt und Land: Kontinuitäten und Brüche“ des Europäischen Forums Alpbach am 15./16.8.2003.

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Ernst-Reuter-Haus · Straße des 17. Juni 112 · D-10623 Berlin
Telefon: 030/39 001-0 Telefax: 030/39 001-100
E-Mail: difu@difu.de

Redaktion: Beate Hoerkens, Dipl.-Pol.
Layout und Satz: Christina Blödorn

Die „Aktuelle Information“ ist für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als Quelle genannt wird.

Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie die Belegexemplare an die:

Difu-Pressestelle Postfach 12 03 21 10593 Berlin Telefon: 030/39 001-208 Telefax: 030/39 001-209 E-Mail: pressestelle@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>