

URBAN SPRAWL

Catch-MR: Ein Gemeinschaftsprojekt von sieben europäischen Metropolregionen Frank Segebade

40

SRL

BEITRÄGE · PLANERIN 4_11

Was sind bei großen Städten die wichtigsten Triebkräfte der Suburbanisierung? Kann der Urban Sprawl mit planerischen Mitteln begrenzt werden? Sind Kooperationen zwischen Metropole und Region dafür ein wirksames Mittel? Ein laufendes EU-Projekt, das von sieben europäischen Metropolregionen getragen wird, setzt sich mit diesen Fragen auseinander. Vieles spricht gegen Suburbanisierung: Zersiedlung und Versiegelung der Landschaft, energetisch ungünstige Bauformen, lange Wege zwischen Arbeit und Wohnen, Kosten für Straßenbau, hoher Energieaufwand für Transport, Steuerabflüsse aus der Kernstadt, Anpassungskosten der sozialen und technischen Infrastruktur. Alle Städte versuchen daher, Abwanderungen ins Umland zu dämpfen oder zumindest raumunverträgliche Neuansiedlungen zu vermeiden.

DAS PROJEKT CATCH-MR

In dem Projekt Catch-MR arbeiten sieben Metropolregionen zusammen, von denen sechs zugleich Hauptstadtregionen sind: Oslo/Akershus, Region Göteborg, Berlin-Brandenburg, Wien/Niederösterreich, Region Ljubljana, Region Budapest sowie Rom/Lazio. In allen sieben Metropolregionen haben in den zurückliegenden zehn Jahren mehr oder weniger starke Prozesse der Suburbanisierung stattgefunden, am ausgeprägtesten aufgrund von Nachholeffekten rund um die Städte Ljubljana und Budapest.

Die in dem Projekt mitwirkenden Metropolregionen sind sehr unterschiedlich, sowohl hinsichtlich ihrer Bevölkerungszahl, ihrer ökonomischen Rahmenbedingungen als auch der historischen Hintergründe: Berlin hat als Stadt mehr als zehnmals so viel Einwohner wie Ljubljana, das BIP pro Kopf ist in Oslo fast viermal so hoch wie in Budapest, und Rom wächst seit Jahrzehnten in sein Umland hinein, während die Suburbanisierung in Berlin, Ljubljana und Budapest erst in den letzten zwanzig Jahren Bedeutung gewonnen hat. Die Bevölkerungszahl nimmt in manchen Kernstädten (z. B. Wien) sehr dynamisch zu, während andere – vor allem Berlin – stagnieren. Bei allen Unterschieden zeichnen sich Gemeinsamkeiten bei den Ursachen und Triebkräften der Suburbanisierung ab und in allen Metropolregionen wurden Ansätze erprobt, mit denen Abwanderungen in die Vororte gedämpft oder räumlich gesteuert werden können.

Hierfür wurden zunächst wichtige Kennwerte der Suburbanisierung und ihre Veränderungen in den vergangenen zehn Jahren erfasst, insbesondere Bevölkerungsdichte, Miet-, Kauf- und Bodenpreise, Wohnflächen, Bevölkerungsstruktur, Haushaltseinkommen, Ausländeranteil, Verkehrsmittelwahl, Pendlerströme. Zusätzlich wurden die Schwerpunkte der Suburbanisierung in den sieben Metropolregionen räumlich bestimmt und auf Karten vereinheitlicht ausgewiesen.

Diese Daten bildeten die Basis für eine qualitative Einschätzung der wichtigsten Triebkräfte für Suburbanisierungsprozesse durch Experten aus den sieben Regionen. Nach einem Screening wurden sechs Faktoren als wesentliche Treiber einer vertiefenden Betrachtung unterzogen:

Bodenpreise, Lebensbedingungen, Erreichbarkeit des suburbanen Raumes, Bedeutung des privaten Autos, Machtbalance zwischen Metropole und Region, Koordination der räumlichen Entwicklung. Die Auswertung ergab ein differenziertes Bild (s. Abb.). Von den sieben Regionen benannten als wichtige Antriebskräfte von Suburbanisierung:

- ▶ sechs Regionen die niedrigeren Bodenpreise im Umland,
- ▶ fünf Regionen die verbesserte Erreichbarkeit der Umlandgemeinden,
- ▶ drei Regionen die besseren Lebensbedingungen im (Um-)Land,
- ▶ vier Regionen die Orientierung von Politik und Gesellschaft auf den privaten Pkw,
- ▶ fünf Regionen eine unausgewogene Machtverteilung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden,
- ▶ drei Regionen eine mangelnde Koordination der räumlichen Entwicklung.

Aufgrund des eingegrenzten Untersuchungsansatzes und wegen der schmalen empirischen Basis können statistische Auswertungen nicht vorgenommen werden. Es werden jedoch Muster erkennbar, die gewisse Schlussfolgerungen erlauben. Die Antriebskräfte des Urban Sprawl werden von den beiden Metropolregionen Budapest und Ljubljana fast identisch eingeschätzt. Offenbar überlagert die Ähnlichkeit der Ausgangsbedingungen bei Öffnung der Grenzen auch nach zwanzig Jahren noch die unterschiedlichen lokalen Verhältnisse. Politische Gestaltung (Planung, Siedlung, Verkehr) benötigt lange Zeit, bevor Wirkungen ablesbar werden.

Bei den fünf Metropolregionen aus dem Raum der alten EU korreliert die Zahl der als wichtig angesehenen Treiber deutlich mit dem Wachstumsdruck in der jeweiligen Region. Berlin als demografisch stabile Stadt identifiziert weniger Ursachen der Suburbanisierung als Wien, wo in den kommenden Jahren mit hohen Nettozuwanderungszahlen umgegangen werden muss.

Die Einschätzungen divergieren gerade bei der Bedeutung der „politischen“ Kriterien – mangelnde Koordination und unausgewogene Machtbalance – stark. So werden diese Faktoren für Budapest, Wien und Ljubljana als wichtig angesehen, während sie in Berlin, Oslo und (teilweise) Göteborg nur geringe Bedeutung haben. Dies könnte im Zusammenhang stehen mit dem Vorhandensein institutionalisierter Kooperationsformen zwischen Metropole und Region, mit denen Suburbanisierungsprozesse eingegrenzt bzw. räumlich gesteuert werden können.

STEUERUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG

Im nächsten Schritt untersuchte das Projekt daher die Planungs- und Steuerungsmodelle von Berlin-Brandenburg (formelle Planung) und der Regionen Göteborg und Wien/Niederösterreich (jeweils informelle Planung). In der Region Berlin-Brandenburg wird die Landesplanung seit 1996 in einer gemeinsamen Ministerialabteilung betrieben. Seit Mitte 2009 gilt der Landesentwicklungsplan LEP B-B, mit dem die Siedlungsentwicklung auf Berlin, festgelegte Gebiete in

den Umlandgemeinden sowie die zentralen Orte in Brandenburg konzentriert werden soll. Seine Wirkung entfaltet der Plan durch die Verpflichtung der Kommunen, ihre Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen. An der Erarbeitung des Plans waren die Kommunen beteiligt. Der Plan wurde als Rechtsverordnung von den Landesregierungen Berlin und Brandenburg festgesetzt.

Die Region Göteborg hat über Jahrzehnte in Übereinstimmung mit der skandinavischen Planungskultur ein Modell entwickelt, das stark auf Konsens zwischen den Akteuren setzt. Moderiert von einer gemeinsamen Institution (Vereinigung der Kommunalpolitiker) werden nicht nur Angelegenheiten der Siedlungsentwicklung, sondern auch anderer Politikfelder wie Gesundheit, Schule und Verkehr verhandelt. Formale Möglichkeiten der Verhinderung oder Sanktion von Verstößen einzelner Kommunen gegen gemeinschaftlich vereinbarte Ziele bestehen nicht, doch hat das gemeinsam getragene Strategiedokument politisch bindende Wirkung.

In der Region Wien/Niederösterreich besteht seit 1978 die Planungsgemeinschaft Ost, zuständig für die Koordination der Raumplanung. 2006 wurde das Stadt-Umland-Management (SUM) institutionalisiert, das von der Stadt Wien,

REGIONALE KOOPERATIONEN GEGEN DEN URBAN SPRAWL

Die Erfahrungen der sieben Metropolregionen machen deutlich, dass Kooperationen zwischen Metropole und Region ein geeignetes Mittel sind, um die Entstehung eines Urban Sprawl zu verhindern. Das jeweilige Governance-Modell der Metropolregion muss regionale Verfasstheiten und übergeordnete Rechtsetzungen ebenso beachten wie kulturelle und geschichtliche Hintergründe. Die Stärke formalisierter Ansätze liegt in der programmatischen Stringenz von Zielen und Maßnahmen sowie in der Möglichkeit, unerwünschte Entwicklungen verhindern zu können. Ein Nachteil liegt darin, dass die kommunalen Akteure die Planung als übergestülpt empfinden können und so die Herausbildung eines gemeinsamen Bewusstseins in Metropole und Region erschwert wird. Dagegen vermögen es die informellen Modelle besser, Vertrauen aufzubauen und die Interessen der kommunalen Akteure zum Ausgleich zu bringen. Ihre Schwäche liegt im Fehlen wirksamer Konfliktstrategien und Sanktionsmöglichkeiten.

Die EU-Kommission hat die große Bedeutung von Stadt-Land-Partnerschaften erkannt. In der kommenden Strukturperiode (2014–2020) sollen Kooperationen über

Catch-MR Region	Budapest	Rome	Gothenburg	Berlin	Vienna	Ljubljana	Oslo
Differences in land prices are driving forces of urban sprawl	absolutely correct	absolutely correct	not correct	correct	absolutely correct	absolutely correct	absolutely correct
Improved accessibility increased the sprawl	correct	partly correct	absolutely correct	partly correct	absolutely correct	correct	absolutely correct
Pull factors: Urban sprawl rose because people liked living conditions in the Region better	partly correct	correct	correct	correct	correct	partly correct	partly correct
There is a clear preference on private motorized transport (car)	correct	absolutely correct	absolutely correct	partly correct	no common understanding	correct	no common understanding
Planning powers of municipalities are stronger than any regulation of planning tools on the regional, federal or metropolitan level	correct	correct	correct	not correct	correct	correct	partly correct
Cross-border coordination in economic development is weak or not existent	correct	partly correct	not correct	partly correct	correct	absolutely correct	not correct

drivers of urban sprawl / Antriebskräfte der Suburbanisierung: Ergebnisse der Expertenbefragung (Quelle: Mecca Consulting, Wien)

den Stadtbezirken sowie den Umlandgemeinden getragen wird. Das SUM will Kooperationen anregen und moderieren, als Informationsplattform dienen und vorbildliche Ansätze grenzübergreifender Kooperation befördern. Das Modell ist auf freiwillige Mitwirkung und Konsensbildung ausgerichtet, formelle Sanktionsmöglichkeiten bestehen nicht.

Sowohl der eher formelle Planungsansatz als auch die informellen Ansätze haben nach Aussagen der jeweiligen regionalen Experten dazu beigetragen, die Suburbanisierungsprozesse räumlich zu steuern und neue Siedlungen vorrangig in besonders geeignete Räume zu lenken. Mangels der Verfügbarkeit von Nullvarianten („Wie wäre die Entwicklung ohne Stadt-Umland-Kooperation verlaufen?“) konnte nicht abgeschätzt werden, ob die räumliche Steuerung darüber hinaus auch zu einer Reduzierung der Intensität der Suburbanisierung beigetragen hat. Es spricht jedoch vieles dafür, dass hier die Grenzen der Planung erreicht sind. Eine Dämpfung von Suburbanisierungsprozessen scheint weniger durch Beeinflussung von umlandbezogenen Pull-Faktoren, sondern vor allem durch eine Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität in den Städten (Push-Faktoren) sowie durch die Entwicklung attraktiver Wohnalternativen innerhalb der Stadtgrenzen erreichbar zu sein.

administrative Grenzen hinweg besonders unterstützt werden. Damit trägt die EU der Tatsache Rechnung, dass die Lebenswirklichkeit der Bürgerinnen und Bürger nicht in erster Linie von Amtsgrenzen, sondern von den funktionalen Verflechtungen der Räume geprägt wird. Das gilt auch und in besonderem Maße für Metropolregionen, deren innere Verknüpfung besonders intensiv ist und weit über die Grenzen einer klassischen nachbarschaftlichen Stadt-Umland-Kooperation hinausgeht. Im Handlungsfeld der Siedlungsentwicklung kann exemplarisch gezeigt werden, dass vor allem kooperative Ansätze in der Lage sind, Lösungen zu erarbeiten, die der nachhaltigen Entwicklung von Metropole und Region gerecht werden.

Frank Segebade, Dipl.-Soz., Leiter des Referats GL 4, Raumentwicklung und Strukturpolitik, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg

Catch-MR läuft als Interreg IV C-Projekt von Januar 2010 bis Dezember 2012. Das Projekt befasst sich mit nachhaltiger Verkehrspolitik in Metropolregionen. Dabei werden schwerpunktmäßig drei Themen betrachtet: wirksame Siedlungssteuerung, höherer Anteil des ÖPNV und erneuerbare Energien im Verkehr (weitere Informationen unter: www.catch-mr.eu).