

Axel Priebes

## **Stadt-Umland-Beziehungen**

S. 2549 bis 2554

URN: urn:nbn:de:0156-55992429



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Stadt-Umland- Beziehungen

## Gliederung

- 1 Historischer Kontext
- 2 Vom Stadt-Umland-Gegensatz zur vernetzten Stadtregion
- 3 Raumplanerische und politisch-institutionelle Ansätze für Stadt und Umland
- 4 Ausblick

Literatur

Zwischen Stadt und Umland besteht eine enge gegenseitige Abhängigkeit. Sie müssen die gemeinsamen Herausforderungen im Sinne der gesamten Stadtregion bewältigen. Klassische Stadt-Umland-Gegensätze sind der Einsicht gewichen, dass Kooperation erforderlich ist und die Stadtregion als Ganzes handlungsfähig sein muss.

### 1 Historischer Kontext

---

Die Stadt war stets politisches, wirtschaftliches, verkehrliches und kulturelles Zentrum für ihr engeres und weiteres Umland. Deswegen ist die Geschichte der Stadt stets auch die Geschichte der  $\triangleright$  *Stadt* in ihrem regionalen Kontext. Dazu gehört die Erweiterung des Stadtgrundrisses ins Umland und die Urbanisierung des Umlandes, wie schon das aus dem Römischen Reich bekannte Suburbium belegt. Mit der Industrialisierung, die in Deutschland ihre volle Dynamik erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts erreichte, erlebten die Städte ein bis dahin nicht gekanntes Wachstum, weil für die in die Städte strömenden Menschen in kurzer Zeit neue Wohnungen und Einrichtungen der  $\triangleright$  *Daseinsvorsorge* geschaffen werden mussten (vgl. Krabbe 1989). In dieser Phase des Wachstums wanderten wegen der Flächenansprüche von Wohn- und Industriegebieten, Rangierbahnhöfen, Versorgungsanlagen und anderen Infrastrukturen erste Funktionen aus der Stadt ab oder wurden am Stadtrand angesiedelt. In dieser Zeit entstanden auch im Umland Sommerresidenzen der städtischen Oberschichten als erste Anzeichen eines im Laufe des 20. Jahrhunderts immer deutlicher werdenden Prozesses der Auflockerung und Dekonzentration der Städte, der heute als  $\triangleright$  *Suburbanisierung* bezeichnet wird.

Stadterweiterungen über die administrativen Grenzen der Stadt hinaus führten häufig zu Abstimmungsproblemen mit den Kommunen im Umland. Eingemeindungen lösten das Problem nicht überall und meist nur vorübergehend. Deswegen war es nur folgerichtig, dass in der Hochphase der Industrialisierung und Urbanisierung erste grenzübergreifende Planungs- und Kooperationsansätze entstanden. Mit dem Städtebauwettbewerb Groß-Berlin im Jahr 1910 wurde erstmals die  $\triangleright$  *Stadtregion* ein zentrales Thema des Städtebaus (vgl. Bernhardt/Bodenschatz 2010). Auch für eine institutionalisierte Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen war der Berliner Raum in Deutschland Vorreiter. Seit 1912 trug hier der Zweckverband Groß-Berlin zumindest partielle Verantwortung für Fragen der Siedlungsentwicklung, des Verkehrs und der Naherholung. Weitere institutionelle Ansätze folgten, so im noch ausgedehnteren, polyzentrischen Ruhrgebiet, in den Regionen der Freien Hansestädte Bremen und Hamburg sowie anderen industrialisierten Räumen (vgl. Prieb 2013).

### 2 Vom Stadt-Umland-Gegensatz zur vernetzten Stadtregion

---

Zwischen Stadt und Umland besteht eine enge gegenseitige Abhängigkeit. Während das Umland angewiesen ist auf Arbeitsplätze,  $\triangleright$  *Infrastruktur* und vielfältige weitere Funktionen der Stadt, ist die Stadt auf die Nachfrage aus dem Umland ebenso angewiesen wie auf dort verfügbare Flächen und Funktionen. Jahrzehnte der Suburbanisierung haben auch zu neuen Herausforderungen geführt. Während in zentralen Bereichen wohnortnahe Infrastruktureinrichtungen, etwa die Grundschulen, unter fehlender Auslastung leiden, müssen diese am Rand des Verdichtungsraumes mit hohen Kosten neu errichtet werden. Durch teilweise gravierende Segregationserscheinungen und fehlende Finanzausgleichsmechanismen wird der soziale und politische Frieden der Stadtregionen gefährdet. Auch die Verkehrsverflechtungen werden tendenziell diffuser und dadurch schwieriger durch Schienenachsen abzubilden. Kernstädte und ihre Nachbarkommunen der Orts- und

Kreisebene stehen mithin vielschichtigen Herausforderungen gegenüber. Unterschiedliche Interessen resultieren dabei vorrangig aus dem Auseinanderfallen von funktionalen Räumen und politisch-administrativer Verantwortung; verschärft wird die interkommunale Konkurrenz durch Effekte des Steuersystems, z. B. das Wohnsitzprinzip bei der Einkommensteuer (vgl. Aring 1996).

Trotz unterschiedlicher Positionen und Befindlichkeiten müssen Stadt und Umland die gemeinsamen Herausforderungen im Sinne der gesamten Stadtregion bewältigen. Besonders drängend sind die Abstimmung der Siedlungsentwicklung und die Lösung der Verkehrsprobleme, aber auch die Sicherung von Erholungsflächen sowie der wirtschaftsnahen Infrastruktur. Güterverkehrszentren, Ver- und Entsorgungsanlagen und Flugplätze sind unabhängig von ihrer kommunalen Verortung notwendig für das Funktionieren der Gesamtregion. Auch Aufgaben im Bildungs- und Gesundheitsbereich müssen zunehmend auf regionaler Ebene bearbeitet werden. Die solidarische regionale Finanzierung der für die Kernstädte und bestimmte Stadtrandgemeinden besonders drückenden Ausgaben der Sozial- und Jugendhilfe gewinnt ebenso an Bedeutung wie eine regionale Finanzierung und/oder Trägerschaft von Messen und Kultureinrichtungen mit gesamtregionaler Bedeutung. Auch ein wirksames Standortmarketing ist nur noch auf regionaler Ebene möglich.

„Die Region ist die Stadt“ – dieses Thema einer gemeinsamen Jahrestagung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) und der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) (vgl. ARL 1999) belegt, dass die Verwendung des klassischen Begriffspaares Stadt und Umland als Dichotomie heute nicht mehr angemessen ist. Vielmehr ist der Übergang zwischen Stadt und Umland fließend und die Stadtregion stellt sich als intensiv vernetztes System dar, in dem die Kernstädte die Rolle primärer Netzknoten übernommen haben, während sich die Kommunen im Verflechtungsbereich durch Funktionsvielfalt und -mischung sowie städtebauliche Anstrengungen gegenüber dem größeren Nachbarn ständig weiter emanzipieren. In der Folge war in den letzten Jahrzehnten eine verstärkte Profilierung und Urbanisierung des suburbanen Raums zu beobachten, wodurch selbst der Begriff suburban bereits infrage gestellt wird. Ausgehend von den US-amerikanischen Verhältnissen, wo im weiteren Umland neue Zentren (edge-cities) entstanden sind, wird bereits von post-suburbanen Strukturen gesprochen (vgl. Aring 1999). In Deutschland hat Sieverts (1997) für die „verstädterte Landschaft“ oder „die verlandschaftete Stadt“ den Begriff der „Zwischenstadt“ geprägt. Die Entwicklung der „Zwischenstädte“ ist trotz erkennbarer Tendenzen zur *Reurbanisierung* ungebrochen – nicht zuletzt, weil bestimmte Wohnformen, insbesondere Einzelhäuser, in prosperierenden Regionen zu erschwinglichen Kaufpreisen nur in deutlichem Abstand zu den großen Städten angeboten werden. Dadurch erhöhen sich kurzfristig die Pendeldistanzen, langfristig dürften weitere Arbeitsplätze und Versorgungseinrichtungen in die Fläche abwandern. Wegen der immer weiter in die Fläche reichenden Verflechtungen der großen Städte hat in der *Raumordnung* und beim Marketing die Ebene der *Metropolregion* an Bedeutung gewonnen, mit der nicht zuletzt das Ziel verfolgt wird, großräumige Stadt-Land-Partnerschaften zu realisieren.

### 3 Raumplanerische und politisch-institutionelle Ansätze für Stadt und Umland

---

Nachhaltige und klimafreundliche Siedlungsstrukturen (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) für Stadt und Umland können nur entstehen, wenn der tendenziell anhaltenden Zersiedelung wirksame Grenzen gesetzt werden. Deswegen müssen klassische raumplanerische Steuerungsansätze weiterverfolgt, vor dem Hintergrund aktueller Trends jedoch neu akzentuiert und durch zusätzliche Instrumente ergänzt werden.

Obwohl die Notwendigkeit eines sparsamen Umgangs mit der Fläche von politisch Verantwortlichen immer wieder betont wird, kann von einer echten und interkommunal abgestimmten Flächenhaushaltspolitik bisher nur ansatzweise gesprochen werden. Der Druck auf den Bodenmarkt (▷ *Bodenmarkt/Bodenpolitik*) der Stadtregionen dürfte aufgrund der Flächenexpansion beim Wohn- und Gewerbebau, aber auch wegen der zunehmenden Zurückhaltung beim Verkauf landwirtschaftlicher Flächen anhalten. Gleichzeitig wächst die Bedeutung der stadtnahen Grünzüge (▷ *Grünzug*) und regionaler Freiraumkonzepte (▷ *Freiraumkonzepte, regionale*). Deswegen stehen eine stärkere ▷ *Innenentwicklung* und intensivere Nutzung der Siedlungsflächen ebenso auf der Agenda wie die enge Zuordnung von Wohngebieten zum schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (▷ *Öffentlicher Personenverkehr*). Komplementär müssen die regionalen Freiraumsysteme planungsrechtlich gesichert und qualitativ entwickelt werden.

Zu den weiteren planerischen Kernanliegen gehören die Konzentration und Integration von ▷ *Einzelhandel* und ▷ *Dienstleistungen* an regionalplanerisch und städtebaulich verträglichen Standorten und der verbindliche Ausschluss neuer Handelsagglomerationen an verkehrsorientierten Standorten. Zusätzliche Bedeutung gewonnen hat dieses Anliegen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels (▷ *Demografischer Wandel*), weil der Erhalt einer flächendeckenden Grundversorgung für nicht mobile Bevölkerungsgruppen und die Möglichkeit fußläufiger Wegeketten wichtige Zielsetzungen sind.

Während sich die individuellen und wirtschaftlichen Aktionsräume längst regional darstellen, sind die politisch-administrativen Strukturen stark zersplittert. Ein unkoordiniertes Nebeneinander kreisfreier Kernstädte und sie umgebender Landkreise perpetuiert faktisch überholte Stadt-Land-Gegensätze, polarisiert die Region und verhindert einen Vorteils- und Lastenausgleich. Allerdings stellen sich mittlerweile viele Stadtregionen der Herausforderung, ihre Funktionsfähigkeit durch zukunftsfähige organisatorische Strukturen zu sichern. Die Notwendigkeit zur zumindest informellen grenzüberschreitenden Kooperation (▷ *Kooperation, grenzüberschreitende*) und Vernetzung der politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure aus Stadt und Umland wurde in den meisten deutschen Stadtregionen erkannt.

In Stadtregionen mit fortgeschrittener Kooperationskultur werden auch formale, öffentlich-rechtliche Kooperationsstrukturen gestärkt. Vielerorts finden sich einfache Kooperationsstrukturen für planerische oder operative Aufgaben (z. B. Zweckverbände für Raumplanung und Abfallwirtschaft), teilweise auch breiter aufgestellte Regionalverbände wie etwa in der Region Stuttgart mit Verantwortung für Regionalplanung, ÖPNV, Wirtschaftsförderung und weitere Themen. Die Möglichkeit der institutionellen Weiterentwicklung von Regionalverbänden zu regionalen Gebietskörperschaften (▷ *Gebietskörperschaft*) mit umfassenden Kompetenzen belegt die

Region Hannover als die derzeit am weitesten entwickelte stadtregionale Organisation. Neben einer umfassenden stadtregionalen Aufgabenwahrnehmung und einer direkten politischen Legitimation der stadtregionalen Handlungsebene ermöglicht dieses Modell auch einen finanziellen Vorteils- und Lastenausgleich über die Regionalisierung der Sozialhilfeleistungen (vgl. Prieb 2010).

Deutlich zurückhaltender sind die Akteure in den Regionen der Stadtstaaten bezüglich grenzüberschreitender Institutionen in fester öffentlich-rechtlicher Organisationsform. Während das Beispiel des Rhein-Neckar-Raums zeigt, dass auch über Ländergrenzen hinweg ein Regionalverband erfolgreiche Arbeit leisten kann, wurden ähnliche Modelle für die Stadtstaaten und ihr Umland nicht realisiert. Lediglich für Berlin und Brandenburg wurde – seinerzeit im Windschatten der geplanten Länderfusion – eine gemeinsame Landesplanungsabteilung eingerichtet.

## 4 Ausblick

---

Klassische Stadt-Umland-Gegensätze sind zunehmend der Einsicht gewichen, dass stadtregionale Kooperation erforderlich ist und die Stadtregion als Ganzes handlungsfähig sein muss. Dies erfordert bei den politischen Akteuren auf Gemeinde- und Kreisebene die Bereitschaft, die eigenen Strukturen und Kompetenzen infrage zu stellen. Zweifelsohne müssen Kernstädte und ihre kommunalen Nachbarn in den einzelnen Stadtregionen jeweils ihren eigenen Weg zu mehr Kooperation, aber auch zu einer Legitimation und Transparenz übergemeindlicher Handlungsansätze finden. Stabile interkommunale Vereinbarungen oder gut aufgestellte stadtregionale Verbände und Gebietskörperschaften bieten in unterschiedlichem Grad die Chance, überkommene und überhöhte Gegensätze zwischen Stadt und Umland zu überwinden, den Anforderungen an zukunftsfähiges stadtregionales Management Rechnung zu tragen und sogar einen finanziellen Vorteils- und Lastenausgleich zu realisieren.

## Literatur

---

- Aring, J. (1996): Stadt-Umland-Entwicklungen als interessengeleiteter Prozeß. In: IZR – Informationen zur Raumentwicklung 4/5.1996, 209-219.
- Aring, J. (1999): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt: Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die regionale Planung und Steuerung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 262.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Die Region ist die Stadt: Gemeinsame Jahrestagung 1998. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 206.
- Bernhardt, C.; Bodenschatz, H. (2010): Berlin 1910 – Kulminationspunkt einer internationalen Städtebau-Bewegung. In: Bernhardt, C.; Bodenschatz, H. (Hrsg.): Der Wettbewerb Groß-Berlin 1910 im internationalen Kontext. Berlin, 5-13. = Informationen zur modernen Stadtgeschichte 1/2010.

## Stadt-Umland-Beziehungen

- Krabbe, W. R. (1989): Die deutsche Stadt im 19. und 20. Jahrhundert. Eine Einführung. Göttingen. = Kleine Vandenhoeck-Reihe 1543.
- Priebs, A. (2010): Neue Wege der Kooperation von Kernstadt und Umlandgemeinden – Erfahrungen aus der Stadtregion Hannover. In: Lübke, I. (Hrsg.): Kooperative Stadtentwicklung durch kooperative Planung: Erfahrungen aus europäischen Stadtregionen. Berlin, 205-217. = Schriften des Fachbereichs Architektur Stadtplanung Landschaftsplanung der Universität Kassel 1.
- Priebs, A. (2013): Von der Stadt zur Stadtregion. In: Schröder, C.; Düselder, H.; Schmierchen-Ackermann, D.; Schwark, T.; Stöber, M. (Hrsg.): Geschichte, um zu verstehen: Traditionen, Wahrnehmungsmuster, Gestaltungsperspektiven. Carl-Hans Hauptmeyer zum 65. Geburtstag. Bielefeld, 453-464.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig / Wiesbaden. = Bauwelt-Fundamente 118.

## Weiterführende Literatur

---

- Heinz, W. (Hrsg.) (2000): Stadt & Region: Kooperation oder Koordination? Stuttgart. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 93.
- Hesse, M. (2010): Reurbanisierung oder Metropolisierung? Entwicklungspfade, Kontexte, Interpretationsmuster zum aktuellen Wandel der Großstadtregionen. In: disP – The Planning Review 46 (180), 36-46.
- Priebs, A. (2010): Entwicklung, Stand und Perspektiven stadtreionaler Planungs- und Verwaltungsinstitutionen in Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung (12), 503-511.
- Region Hannover (Hrsg.) (2012): Was bringt die Region der Region? Planung und Management für die Stadtregion. Fachtagung am 12. Oktober 2011 anlässlich des 10-jährigen Bestehens der Region Hannover. Dokumentation. Hannover. = Beiträge zur regionalen Entwicklung 127.

Bearbeitungsstand: 12/2016