

REFEREED

# Zerrbild «Zersiedelung»

## Anmerkungen zum Gebrauch und zur Dekonstruktion eines Begriffs

**Urban development and urban form have long been the subject of controversial discussions in regional science and urban planning. This is particularly true for suburbanisation. Judging from the severe problems that accompanied the movement of people, jobs and infrastructure out of core cities, many call for abandoning suburbanisation. This criticism is bundled in the term "Zersiedelung" which evaluates suburbs as being chaotic and un-coordinated. The term is also expected to give an orientation for the cities of tomorrow. In this context, the paper asks if "Zersiedelung" keeps its promise and discusses if the term is based on a proper judgement or is more due to a particular kind of social construction.**

### 1. Einführung

Die Entwicklung der Siedlungsstrukturen und der urbanen Form hat in der Vergangenheit eine grosse Aufmerksamkeit in der Raum- und Stadtforschung erfahren. Eine besondere Stellung hat in dieser Diskussion der Themenkomplex aus Stadtwachstum, Suburbanisierung und Flächenverbrauch eingenommen. Auf Grund zahlreicher Probleme, die mit der Abwanderung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen, Handels- und Freizeiteinrichtungen aus den Kernstädten in ihr Umland assoziiert wurden, galt und gilt dieser Vorgang der räumlichen Planung als Übel, das nach Möglichkeit zu verhindern ist. Der Begriff der «Zersiedelung» bündelt diese Kritik. Er bewertet die Resultate der Siedlungstätigkeit als wildwüchsig und unkoordiniert, und er soll zugleich begründen, wie sich «Stadt» stattdessen entwickeln soll. In diesem Beitrag wollen wir überprüfen, ob der Begriff der «Zersiedelung» dies leisten kann, ob die darin implizit vorgenommene Bewertung zutreffend ist oder ob es sich hierbei lediglich um ein Konstrukt handelt.

Um eventuelle Missverständnisse gleich auszuräumen: Dies ist kein Plädoyer für den Urban Sprawl oder eine weitere Bebauung von Freiräumen. Die Kritik

daran ist, auch im Sinne der Begrenzung räumlicher Verwertungsprozesse und einer Reorientierung auf urbane Qualitäten, grundsätzlich berechtigt. Siedlungsentwicklung und -steuerung sind gleichwohl komplexe Vorgänge, erst recht ihre zielgerichtete Steuerung. Es geht uns hier um die Überprüfung eines Begriffs, dessen Diskursmodi unseres Erachtens einseitig und undifferenziert sind. Bezogen auf eine Steuerung der Siedlungsentwicklung verspricht der Terminus nicht nur mehr, als er einzulösen vermag. Es könnte sogar sein, dass der Begründungszusammenhang, auf dem die Kritik an der Zersiedelung basiert, weniger überzeugend ist, als es auf den ersten Blick scheint.

### 2. Sprachliche Inhalte und Kontexte

Der Begriff der Zersiedelung transportiert nicht nur einen bestimmten Inhalt und nimmt nicht nur Wertungen vor, sondern er ist zugleich Gegenstand einer sozialen Konstruktionsleistung, die der Verwendung dieses Begriffs im siedlungsstrukturellen und planerischen Diskurs vorweg geht. Diese Konstruktionsleistung enthält, wie alle sprachlichen und diskursiven Äusserungen, eine bestimmte Form von Wahrnehmung einer als gegeben angenommenen Wirklichkeit (vgl. Berger und Luckmann 1962). Diese Wirklichkeitswahrnehmung, wie auch der Austausch darüber, erfolgt in spätmodernen Gesellschaften zunehmend eigensinnig, subjektiv, kontextgebunden; dies hat der in den Sprach-, Kultur- und Sozialwissenschaften auf vielfältige Weise als (*linguistic, social, cultural*) turn apostrophierte Wandel in unseren Denkweisen gezeigt (vgl. Geertz 1973, Lyotard 1979, Robertson 1992).

Auch die Diskussion um die Entwicklung der Städte und die Lösung der damit einhergehenden Probleme sind in einen solchen spezifischen Kontext von Begriffsverwendung, Deutung und Interpretation eingebettet, hinter dem spezifische Formen der Wahrnehmung und Konstruktion von Realität stehen. Städte und Regionen werden nicht mehr nur als Ausdruck physisch-materieller Strukturen

und Lebenswelten gesehen, sondern auch als Medium, in dem soziale Strukturen produziert und reproduziert werden (vgl. Gregory und Urry 1985). Dabei spielen unterschiedliche Deutungsmuster und Interpretationen eine zentrale Rolle. Für diesen Sachverhalt gibt es ein Paradebeispiel: den Terminus der «europäischen Stadt». Auf diesen Begriff werden – oft idealtypisch abgegrenzt von der «amerikanischen Stadt» – grosse Hoffnungen zur Lösung städtischer Probleme projiziert, vor allem bezüglich sozialer Ausgrenzung und Segregation, aber auch hinsichtlich eines unterstellten Zusammenhangs von Ökologie und Dichte oder zur Abwendung des vermeintlich drohenden Verkehrsinfarkts (vgl. Schubert 2001). Bisher ist es aber nicht gelungen, das genuin «Europäische» in unseren Städten schlüssig zu begründen, mindestens aber unter heutigen Bedingungen zu identifizieren und zum Gegenstand von Interventionen zu machen (Siebel 2000). Die urbane, europäische Stadt vagabundiert als geschlossenes Leitbild weiter durch die Diskurslandschaft, obwohl sich die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung stetig wandeln.

Der Begriff der Zersiedelung steht in der gleichen Tradition: Er scheint die komplexen Probleme der siedlungsräumlichen Entwicklung auf einen griffigen Nenner zu bringen, so wie dies vor geraumer Zeit mit dem Begriff des «Landschaftsverbrauchs» (Teschdorf 1984) versucht wurde. Zersiedelung bündelt scheinbar alle mit dem Prozess der Dekonzentration von Nutzungen einhergehenden Probleme und Defizite, und verspricht zugleich Abhilfe für die Zukunft, indem anders «gesiedelt» werden soll. «Nach wie vor werden täglich über 100 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsfläche umgenutzt. Aus bisher meist landwirtschaftlich genutzter Fläche wird ein Stück Stadt mit den entsprechenden überörtlichen Verbindungs wegen. Dabei wird die bisher freie Landschaft eingezäunt und domestiziert.» (SRL 2004: 3)

Die auf diese Weise mit dem Begriff der Zersiedelung assoziierte sprachliche Kommunikation erweist den Raumwissenschaften indes keinen probaten

Dienst. Sie verschleiert die Komplexität der Wirkungszusammenhänge eher, als dass sie präzise erklärt und interpretiert würden. Sie vermischt die Argumentationsebenen von Kritik und Alternative, sie hält einer kritischen Überprüfung der einzelnen Argumentationsschritte unseres Erachtens nicht so stand, dass dies die weitere Verwendung dieses Begriffs rechtfertigen würde. Auch seitens der Kritik wird mittlerweile konzidiert, dass «...das plakative Bild der immer mehr zubetonierten Landschaft in dieser platten Form nicht der Wirklichkeit entspricht...» (ebda.). Diese Einsicht hält Planer indes nicht davon ab, den «Mythos der Zersiedelung» weiter zu pflegen. Dieses ist für die weitere Diskussion aber unbrauchbar, wie wir im Folgenden begründen wollen: Er transportiert falsche Bilder, er ist schlecht begründet, und er weckt Hoffnungen, die die Planung so nicht erfüllen kann.

### **3. Welches Bild von «Stadt» transportiert Zersiedelung?**

Hinter jedem Bild steht eine Abstraktion, eine spezifische Wahrnehmung von Wirklichkeit. Insofern sei zuerst gefragt, welches Bild der Stadt, welches Verständnis von Stadtentwicklung hinter dem Begriff der Zersiedelung steht. Zersiedelung beklagt Unordnung und proklamiert Ordnung. Es ist insofern ein statisches Verständnis von Stadtentwicklung, das eine definierte Vorstellung von städtischer Organisation bzw. städtebaulicher Ordnung impliziert. Stadt ist dagegen im historischen Maßstab immer dynamisch gewesen, immer in Unordnung, im Aufbruch. Prozesse der Ausdehnung wechseln mit denen der Schrumpfung, jeweils in Abhängigkeit von ökonomischen, sozialen oder anderen Faktoren. Die Kritik an «Zersiedelung» richtet sich insofern erstens auf ein in die Vergangenheit gerichtetes Stadtverständnis. Es reproduziert tendenziell die stabilen Randbedingungen der Wohlstandsgesellschaften als Maßstab für zukünftige Entwicklungen und macht sie zum Gegenstand einer normativen Projektion. Holzschnittartig ausgedrückt: Planung baut auf Wachstum und versteht sich als organisierte Verteilung

von Überschüssen. Zersiedelung ist insofern, paradoxerweise, eine Zwillingschwester der Politik des Stadtwachstums, indem versucht wird, eine aus der Kontrolle geratene Entwicklung in ein passendes Interpretationsschema zu bringen – wenn sie schon in der Realität nicht zu steuern ist.

Zweitens bringt dieses Stadtverständnis wenig Sinn für die Resultate dieser Entwicklung auf – also all jene Elemente von Stadt, die nicht in dieses Interpretationsschema passen. Diese Kritik lag bereits der in diskurstechnischer Hinsicht wegweisenden Arbeit von Sieverts (1997) zur Zwischenstadt zu Grunde: Suburbane Räume, Randbereiche und Zwischenräume, die weder Kern noch Peripherie sind, gehören zur heutigen Realität der europäischen Stadt, die schwerlich gelegnet werden kann. Dies gilt insofern auch für den Charakter Suburbias als Standort, der heute vollständiger und eigenständiger auftritt als vor 25 Jahren (vgl. Harris und Larkham 1999); dies erklärt teilweise auch seine Attraktivität. Die Existenz und die – vom mythologisch überhöhten Bild der «europäischen Stadt» (Schubert 2001) unter Umständen stark abweichenden – Qualitäten des suburbanen Raums müssen in der Diskussion über Zersiedelung angemessen berücksichtigt werden. Dies gilt erst recht mit Blick auf die Tatsache, dass Zersiedelung stark quantitativ argumentiert, dagegen die Frage der Qualität und der Geschichtlichkeit dieser Räume in diesem Diskurs nicht gestellt wird.

### **4. Zum Gehalt der empirischen Dimension von Zersiedelung**

Zersiedelung wird gemessen an der Flächeninanspruchnahme, üblicherweise in Hektar je Tag, und aus der Entwicklung dieser Kennziffer wird ein allgemeiner siedlungsstruktureller Befund generiert (vgl. den Beitrag von Siedentop in diesem Heft). Doch schon hinter dem allgemeinen Befund verbergen sich vielschichtige und widersprüchliche Tatbestände, Wahrnehmungen und Bewertungen. Nach wie vor fehlt es an auch im Detail belastbarem Datenmaterial; auch gibt es weiterhin Definitions- und Bewer-

tungsschwierigkeiten. Zwar klingt der empirische Befund einschlägiger Studien und Statistiken zum «Flächenverbrauch» auf den ersten Blick eindeutig und recht dramatisch (vgl. Statistisches Bundesamt 2004). Doch was heißt das bzw. was folgt aus der Tatsache, dass pro Tag ein bestimmter Flächenwert «verbraucht» wird?

Allgemein dienen solche Daten zur Untermauerung eines zentralen Arguments: Da Grund und Boden eine wertvolle und nicht vermehrbare Ressource sind, sei eine weitere – insbesondere unkontrollierte – Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke problematisch und unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit politisch nicht zu tolerieren. Doch dieses Argument greift zu kurz. Denn einen exakten, in naturwissenschaftlichem Sinne messbaren Schwellenwert gibt es nicht. Ein gutes Beispiel gibt der Nachhaltigkeitsrat in Deutschland, der den Flächenverbrauch auf 30 Hektar zurückführen will. Dieses «30-ha-Ziel» ist sehr abstrakt und von seinen Urhebern nicht klar begründet: es könnten auch 25, 45 oder 75 Hektar sein; wissenschaftlich schlüssig wird wohl niemand klar sagen können, was jeweils nachhaltig ist oder nicht. Bei der Flächeninanspruchnahme handelt es sich vielmehr um einen gesellschaftlichen Aushandlungsprozess. Und dieser findet natürlich unter ungleichen Ausgangsbedingungen statt: Flächenverbrauch auf 30 Hektar zurückzuführen heißt auch, diejenigen Ansprüche an den Raum, die bereits realisiert sind, gegenüber zukünftigen eindeutig zu bevorzugen. Mit welchem Recht? Dass Raum begrenzt ist, kann hier nicht überzeugen, zumal bei rückläufigen Bevölkerungszahlen.

Welche unmittelbaren Gefahren gehen von welchem Zuwachs an Verkehrs- und Siedlungsfläche für den Boden als Ressource aus? Wie viel Siedlungs- und Verkehrsfläche ist in welchen territorialen Grenzen absolut notwendig oder noch hinnehmbar, welche relativen Anteile sind unter welchen Bedingungen akzeptabel? Nach welchen Kategorien bemisst sich die kritische Relation zwischen Infrastruktur und Siedlungsdichte? Um nur ein Beispiel zu nennen: Während Berlin, das gemeinhin als stark

durchgrünte Stadt gilt, über einen Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil von 69% an der Bodenfläche verfügt, weist das als kompakt bebaut wahrgenommene Hamburg lediglich 57% auf. Umgekehrt aber entfallen auf jeden Einwohner Hamburgs 251 Quadratmeter an Siedlungs- und Verkehrsfläche, auf jeden Berliner «lediglich» 182 Quadratmeter. Die Frage, welcher der beiden Stadtstaaten die besseren Daten in den Kategorien des Zersiedlungsdiskurses aufweist, bleibt also unentschieden.

Gibt bereits die rein quantitative Be trachtungsebene keine eindeutigen Bewertungsmassstäbe an die Hand, macht eine die qualitative Dimension einbeziehende Sicht die Sache nicht leichter. Die Dinge auf einen einhelligen inhaltlichen Nenner zu bringen scheint zudem durch die Vielzahl beteiligter Disziplinen erheblich erschwert (vgl. Ghent Urban Studies Team 2002). Schon der Anspruch, Zersiedlung in Beziehung zu bestimmten Dichtemassen und Flächennutzungen innerhalb einer gegebenen Region zu setzen, ist kaum je erfüllt. Noch weniger darf man davon reden, dass das baulich-räumliche Erscheinungsbild dessen, was die Zersiedlung hervorbringt, dass ihre soziale, wirtschaftliche und verkehrliche Realität empirisch – und ihrer Komplexität angemessen – erfasst wird. Dazu soll nachfolgend auf die unseres Erachtens wichtigsten Dimensionen in der Argumentationskette der Zersiedlung eingegangen werden.

## 5. Argumente: Wie weit trägt der Begriff der Zersiedlung?

### 5.1 Kompakte Stadt vs. Suburbanisierung

Eine zentrale Aussage im Begriff der Zersiedlung ist die Kritik an der Suburbanisierung. Der flächenhafte Ein- und Zweifamilienhausbau am Stadtrand bzw. darüber hinaus trägt zur Ausbildung eines siedlungsstrukturellen Patchworks bei. Auch Produktion, Verkauf, Transport und Logistik siedeln sich in der Peripherie an – weit gehend unabhängig davon, ob die jeweiligen Städte wachsen oder schrumpfen –, wobei die Handels- und Gewerbeentwicklung

grossmodulare städtebauliche Strukturen entweder präferiert oder benötigt. In diesen dispersen Räumen wird die Landschaft als zunehmend urbanisiert wahrgenommen, obgleich das räumliche Muster der bebauten und unbebauten Bereiche ein anderes ist als das Bekannte. Mancherorts scheint die Stadt schon in der Peripherie angekommen; es stellen sich kleinräumige Vernetzungen und Verdichtungen ein. Zwar bilden diese Bereiche städtischer Verdichtung und komplexerer Vernetzung eher die Ausnahme, und viel häufiger erlebt man ein fragmentiertes Nebeneinander von bebauten und landschaftlichen Räumen. Tendenziell aber entstehen neue Stadträume, die vielfältige funktionale und räumliche Wechselbeziehungen eingenhen, ohne indes tradierten Vorstellungen von Stadt zu entsprechen (Hesse 2004).

Gerade weil die überlieferten baulich-räumlichen Ordnungsvorstellungen hier kaum greifen, hat sich seit längerem eine Frontstellung zweier Leitbilder etabliert: Auf der einen Seite steht die traditionelle, stark theoretisch, ja fast dogmatisch unterlegte Ansicht bezüglich der Postsuburbanisierung bzw. Urbanisierung von Suburbia: Diese wird damit begründet, dass die aktuellen suburbanen Siedlungsprozesse in der Peripherie mit dem Idealtypus eines hierarchischen Siedlungssystems sowie nachhaltiger Entwicklung nicht zu vereinbaren sind. Auf der anderen Seite wird mit netzförmigen und fragmentarischen Siedlungsmustern argumentiert, die beispielsweise in Metaphern wie «Netzstadt» zum Ausdruck kommen (Baccini, Oswald 1998).

Es scheint indes kaum möglich, das Diktum der Zersiedlung ad acta zu legen, ohne gleich in eine modische Begeisterung für fraktales Wachstum oder anarchische Dynamik zu verfallen. Weil tradierte Begriffe und Konzepte aber nicht immer zur Erklärung und Lösung moderner Probleme beitragen, hat Wilson (1993) die Gegenüberstellung von guter historischer Stadt und hässlichen Teppichstrukturen in unseren Augen zu Recht als «propagandistische Polaritäten» bezeichnet (Wilson 1993:15). Die Dichotomie «kompakte Stadt» versus «Suburbia» ist insoweit

überholt und unzutreffend, als beides zugleich nebeneinander und vielschichtig verknüpft existiert. Die Auflösung dieser Antithese setzt allerdings voraus, normative Ordnungsvorstellungen stärker mit den faktischen siedlungsstrukturellen und verkehrlichen Mustern zu konfrontieren. Denn die konträren Modelle beruhen nicht nur auf unterschiedlichen Dogmen, sondern sind vor allem Resultat unterschiedlicher Interpretationen räumlicher Fakten. Auch ist die so genannte Zersiedlung keineswegs das Resultat fehlender Planungsarbeit, sondern das Ergebnis widersprüchlicher, in ihrem historischen Verlauf sich tendenziell neutralisierender Wertvorstellungen, dagehend, was Stadt sein soll und kann (Kaltenbrunner 2004).

Der Terminus «Zersiedlung» bietet wenig Hilfestellung bei der empirischen Identifizierung und Differenzierung der Siedlungsentwicklung. Er ist auch kaum geeignet, mit individuellen Kalkülen adäquat umzugehen, etwa Investitionsentscheidungen. Eine überwiegend anonyme Investorenenschaft fällt Entscheidungen primär nach Funktionalitäts- und Kostengesichtspunkten, wobei Umweltaspekte allenfalls nachgeordnete Bedeutung haben. Natürlich stellt sich die Frage: Hat die öffentliche Hand im Licht ihrer fiskalischen Schwäche überhaupt noch die Kraft zur Steuerung oder zumindest zum Interessenausgleich? Ist sie nicht zu sehr von Investoren abhängig, als dass sie deren Flächenpolitik ernsthaft beeinflussen könnte? Begriffe wie der der «Zersiedlung» liefern darauf keine Antwort. Auch werden Interessenkonflikte und Zielkonflikte zwischen konkurrierenden Politikbereichen verkannt, ihre konzeptionellen Unstimmigkeiten verwischt. Beklagt wird die Zersiedlung, gemeint aber sind grundlegende Kategorien der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Man schlägt den Sack und meint den Esel?

### 5.2 Ökologische Fragen: Freiraum vs. Siedlung

Ebenso wie die siedlungsstrukturellen Aspekte des hier verhandelten Problems nicht mehr eindeutig zu bewerten sind, wirft auch die Ökologie viele Fragen auf, die der Begriff «Zersiedlung» nicht

beantwortet. Wie viel zusätzliche Umwandlung von Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche der Naturhaushalt verträgt, ist naturwissenschaftlich kaum abzuleiten. Umgekehrt sind die ökologischen Vorteile einer um jeden Preis erzwungenen kompakten, dichten Siedlungsweise nie belegt worden. Es gibt aber zweifellos Grenzen der Verdichtung. Und es gibt Hinweise, dass dezentrale Siedlungsstrukturen für den Naturhaushalt nicht per se nachteiliger sein müssen als räumlich stark verdichtete Lebens- und Wirtschaftsweisen. Dieses Bewertungsproblem manifestiert sich in der These von der «Verschmelzung von Stadt und Landschaft» (vgl. Oswald und Schüller 2003), die zunehmend das ökologische Bild der Stadtregion prägt. Hinter dieser These steht der Sachverhalt, dass manche aufgelockerte, durchgrünte Wohnsiedlungen bestimmte ökologische Anforderungen besser erfüllen als intensiv landwirtschaftliche genutzte Flächen.

Insbesondere in der «Berliner Schule» der Stadtkologie wurde von Herbert Sukopp, Ingo Kowarik und anderen darauf hingewiesen, dass Urbanisierung in der Vergangenheit nicht allein mit solchen Flächenumwandlungen einherging, die ökologisch eindeutig negativ zu beurteilen sind. Die Auswirkungen des Flächennutzungswandels auf die biologische Vielfalt können vielmehr sehr vielgestaltig sein (vgl. Kowarik und Sukopp 2002). In urban-industriellen Landschaften wird der Artenrückgang beschleunigt, zugleich entstehen jedoch auf den neu entstehenden oder aufgelassenen Flächen (etwa Industriebachen) neue Räume für den Artenschutz. In diesem Zusammenhang wurde eine Typologie von erster Natur (unberührte Naturlandschaft), zweiter (agrarisch genutzte und überformte Landschaft), dritter (Parks und Gärten) und vierter Natur (urban-industrielle Räume) entworfen. Diesen Erscheinungsformen entsprechen verschiedene Deutungsmuster von «Natur». Sie sind im Siedlungsdiskurs mithin stärker zu differenzieren, als es die apodiktische Kontrastierung von verdichtetem, naturfeindlich bebautem Raum und schützenswerter Landschaft zulässt.

Siedlung und Freiraum sind als kom-

plementäre, stets aufeinander bezogene Qualitäten zu begreifen und zu sichern. Das Diktum von der Zersiedelung weist in diesem Kontext jedoch eine falsche Richtung. Zum einen, indem es eine doppelte Frontstellung – die Landschaft gegen das Bauen und die Kernstadt gegen die Umlandgemeinden – aufbaut, die sich kaum produktiv auf eine subbane Landschaftsrealität aus flurbereinigten Äckern, begradigten Flüssen und Feldwegen, Hochspannungsleitungen usw. anwenden lässt. Zum anderen, indem es «ein landschaftsästhetisches Problem, eine Bildstörung» (Kühn 2004) suggeriert, während es – planerisch und stadträumlich – vielmehr um eine verstärkte Kontexteinbindung geht, die nicht allein auf eine optimierte Standortnutzung und -anbindung ausgerichtet ist. Sie sollte im Sinne einer mehrfachen Vernetzung von Standorten eine intensive Anbindung an die lokalen Gewebe und in die umgebende Landschaft verfolgen. Dass dabei auch das Vorgefundene eine Neubestimmung erfährt (erfahren muss), stellt den eigentlichen Anknüpfungspunkt für einen qualitativen Umgang dar. Landschaft und Freiraum kommt demnach die Aufgabe zu, räumliche Strukturzusammenhänge auch ohne Hochbaumassnahmen zu erzeugen – im Sinne des Versuchs, mit Landschaft «Städtebau zu machen». Dies ist indes mit der Beschränkung auf formale Kriterien, wie sie beispielsweise der Bebauungsplan mit seinen Prüfrastern (Geschossflächenzahl, Erschließung, ökologischer Ausgleich etc.) darstellt, nicht zu leisten. Dass es andere Begriffe und Kategorien, die landschaftsästhetisch und ökologisch weniger indifferent sind, braucht, legt im Übrigen auch die gegenwärtig in den Schrumpfungsregionen zu beobachtende «Verlandschaftung» der Städte (Ausbreitung von Brachen, Abriss von Wohnblöcken etc.) nahe.

### 5.3 Soziale Fragen: Segregation vs. Integration

Eine zentrale Frage im siedlungsstrukturellen Diskurs ist die These von der Stadt als «Integrationsmaschine» und der durch die vor allem selektive Suburbanisierung verstärkten Segregation. Kritik

an Zersiedelung meint immer auch Rückkehr zur verdichteten Stadt und ihrem impliziten Zwang zur Austragung von Konflikten. Dass hinter der Suburbanisierung immer auch das Bedürfnis stand, gesellschaftlichen Konflikten auszuweichen, darf als gesichert gelten (vgl. u.a. Krätke 1995, Häussermann und Siebel 1996). Mittlerweile wurde aber auch dieser Wunsch von der komplexen Realität der Stadtregionen überholt: Während Kernstädte sich in ihrer Integrationsleistung zunehmend erschöpft und überfordert darstellen, wird Suburbia parallel durch Nachbarschafts- und Nutzungskonflikte, NIMBYismus und Ähnliches herausgefordert, die bisher vorrangiges Privileg der Stadt waren.

Der Begriff der Zersiedelung insinuiert Segregation durch räumliche Fragmentierung, obgleich Suburbia paradoxerweise selbst zum Motor für eine historische Integrationsleistung wurde. Bedingt durch den fordristischen Massenkonsum und jene Standardisierung von Räumen, in denen die neuzeitlichen, vorstädtisch-suburbanen Lebensmodelle eingeschrieben waren, wurde im letzten halben Jahrhundert die Angleichung von Lebensbedingungen breiter Bevölkerungsschichten geschaffen und dem gesellschaftlichen Ideal der Kleinfamilie mit einer entsprechenden Wohnform zum Durchbruch verholfen. Dies hatte allerdings zur Folge, dass der klassische Gegensatz von Stadt und Land, von Urbanität und Toleranz hier und geistiger Enge und Konformität dort, seine Trennschärfe einbüste. Heute geht es um die arbeitsteiligen Enden ein und derselben Sache. Was im Zersiedelungsraum entsteht, ist weder städtisch noch ländlich, noch vorstädtisch; es besitzt all dies gleichzeitig und entzieht sich der traditionierten Terminologie der Sozialplaner.

Auch gesellschaftlich ist die Einheit der Stadt nicht mehr begründet. Der Wunsch, sich auf abgeschirmte und – im Wortsinn – überschaubare Areale zurückzuziehen, ist eine identitätsorientierte Reaktion, deren Existenz und Berechtigung man nicht leugnen kann (Kaltenbrunner 2003). Zwar erstreckt sich der Erfahrungs- und Lebensraum des Einzelnen über immer weitere Gebiete,

doch er erfasst diese nur punktuell. Die sich herausbildenden Sozialstrukturen lassen sich nicht mehr bruchlos auf räumliche Ordnungsbilder projizieren. Vielmehr stellen die sozialen Unterschiede und Beziehungen in ihrer sozialräumlichen Projektion auf das Siedlungsbild ein komplexes Geflecht dar, das sich erst auf einer höheren, räumlich nicht mehr darstellbaren Abstraktionsebene erklärt. Lebensstile kennzeichnen die Personen zeitlich in biografischen Phasen, ihre räumliche Konzentration besagt wenig über die Kontinuität der Lebensläufe, d.h. die Beziehungsnetze überlagern einander, haben aber im gleichen Stadtraum nur noch wenig gemeinsam; Familien- und Freundeskreise erweisen sich als räumlich weit verzweigt. Auf die sozialen Kategorien von Integration vs. Segregation bezogen findet der Begriff der Zersiedlung keinen Widerhall.

#### **5.4 Verkehrsfragen: Expansion vs. Minimierung**

Ein zentraler Kritikpunkt an Zersiedlung richtet sich auf die siedlungsstrukturrell bedingte Verkehrserzeugung. Mit der Expansion und Dekonzentration der Städte ging ein spürbares Wachstum von Mobilität und Verkehr einher, sowohl als Resultat quantitativer Dehnungen (Entfernungswachstum) als auch infolge der Herausbildung neuer Aktivitätsstrukturen (Wegehäufigkeiten, -koppellungen etc.). Diese Entwicklung beruht auf wechselseitigen Verknüpfungen zwischen der Siedlungsstruktur und dem Verkehr. Die neuen Muster räumlicher Arbeitsteilung haben ein komplexes Set verkehrlicher Verflechtungen zur Grundlage und zur Folge, und sie sind eingebettet in einen qualitativen Wandel der Stadtregion als Lebens- und Wirtschaftsraum. Diese Interdependenz macht sie als Planungsgegenstand schwierig.

Planer argumentieren nun, dass Zersiedlung Verkehr erzeuge. Diese Position fußt – auf den ersten Blick – auf zu treffenden vergleichenden Beobachtungen, insbesondere zum durchschnittlichen Verkehrsaufwand, der in unterschiedlich strukturierten Siedlungsräumen erbracht wird (vgl. subsumierend Kutter 2002). Indem das Modell der

kompakten Stadt als Alternative empfohlen wird, wird daraus aber ein falscher kausaler Schluss gezogen, d.h. es wird übersehen, dass die physisch-siedlungsstrukturelle Dimension nicht der einzige für die Verkehrsentsstehung relevante Faktor ist. Haushaltssituation und Einkommen dürften hier mindestens genauso schwer wiegen. Die Vorstellung, den Verkehr auf dem siedlungsstrukturellen Wege steuern zu können, birgt insoffern Zweifel, als die Massenmotorisierung ein Reich der Freiheit eröffnet hat, das sich den Zwängen von Raum und Zeit tendenziell entzieht. Zudem sind die betreffenden Wechselwirkungen sehr komplex, sodass sie einer gerichteten Steuerung kaum zugänglich sind.

Welche Konsequenz müsste daraus resultieren? Erstens: Der Ressourcenverzehr des Verkehrs kann womöglich nur durch eine veränderte Infrastrukturpolitik sowie eine direkte Lenkung der Nachfrage begrenzt werden, etwa über den Preis. So paradox es klingt: Hier wäre eine sektorale Intervention als Resultat integrierter Analysen durchaus angebracht. Der siedlungsstrukturelle Steuerungsversuch ist gut gemeint, wirkt jedoch zu diffus und viel zu langfristig. Zweitens: Wenn Verkehrseinsparung oder -optimierung nicht mehr primär an die urbane Form gekoppelt sind bzw. nicht allein daraus abgeleitet werden können, dann müssen neue Strategien umgekehrt auch unter der Bedingung der Suburbanisierung möglich sein. Und auch hier: Diese Erkenntnis zu akzeptieren setzt adäquate Begrifflichkeiten für die weitere Diskussion voraus. Die in der Rede von der Zersiedelung enthaltenen Überlegungen zum Umgang mit dem Verkehr laufen als Strategie gegen die latenten Verkehrsprobleme der Stadtregionen dagegen ins Leere, auch weil sie mit kernstädtischen Instrumentarien auf suburbane Problemlagen reagieren.

#### **5.5 Steuerungsfragen**

Die normativ gestützten Erwartungen, die sich mit dem Begriff der Zersiedelung verbinden und die im Grunde in eine umfassende Politik der Reurbanisierung münden, sind nicht nur hoffnungslos überfrachtet. Sie leiden mit Blick auf komplexe Zielkategorien wie Flächen-

einsparung oder Verkehrsreduzierung nicht nur erheblich an Unterkomplexität, sondern überhöhen auch die zielgerichtete Steuerbarkeit der Siedlungsstruktur; zudem unterliegen sie falschen Einschätzungen über die Wirkungen bestimmter Massnahmen. Da sich Siedlungsstrukturen ohnehin nur in grösseren Zeiträumen umbauen (lassen), wird man immer mit dem vorhandenen Siedlungsraum arbeiten müssen. Dieser gebaute Raum wird individuell sehr verschieden genutzt, sodass die Effekte steuernder Eingriffe kaum kalkulierbare Wirkungen haben.

Theoretisch stellt sich nur ein glaubwürdiger Ausweg aus dem siedlungsstrukturellen Dilemma: die wohlfahrtsstaatlichen und marktwirtschaftlichen Fundamente der heutigen Siedlungsstruktur (d.h. das Auto, die Bodenpreise, die kommunale Planungshoheit, die Konsum- und Freizeitgewohnheiten usw.) substanzial in Frage zu stellen – also den Esel zu schlagen, den man meint. Dies könnte Auftakt einer Diskussion jenseits aktueller politischer Opportunitäten oder methodologischer Setzungen sein. Es ist anzunehmen, dass eine gesellschaftliche Mehrheit diese Diskussion nicht führen will. Deshalb wird man unter Ceteris-Paribus-Bedingungen (Annahmen über die Konstanz aller sonstigen Einflussfaktoren) mit Zersiedelung (oder «Dekonzentration») leben müssen – und trotzdem versuchen, das Fenster für diese Debatte zu öffnen.

Ein solcher Fortschritt erscheint über den derzeitigen Planungsdiskurs kaum erreichbar zu sein. Dieser gleicht – überspitzt formuliert – einem Überbietungswettbewerb um die besten Instrumente, während es an der substanzialen Prüfung von Argumenten und Begründungen mangelt. Die Klage über Zersiedelung dürfte so lange wenig Erfolg versprechen, wie die in den dominanten Diskursen wirkmächtigen «Subtexte» nicht offen gelegt werden. Ein gutes Beispiel hierfür liefern die aktuellen Auseinandersetzungen um Entfernungspauschale und Einfamilienhausförderung in Deutschland. Wer die Debatten im politischen Raum verfolgt, wird schnell registrieren, dass es nicht um dieses oder jenes Prozent von mehr oder weni-

ger Flächenverbrauch geht, sondern um gesellschaftliche Projektionen von Wohlstand, Verteilungspolitik und «Raumgerechtigkeit». Dieser Konstruktionsleistung kann ein kritischer Diskurs mit dem Verweis auf die Folgen und die Fehlallokationen dieser Instrumente allein nicht gerecht werden.

Das im Begriff der Zersiedelung beklagte Bild der Siedlungsstrukturen ist das Resultat eines komplexen Zusammenspiels von politisch-ökonomischen Randbedingungen, individuellen Präferenzen und ihrer politisch-planerischen Regulierung. Letztere findet gesellschaftspolitisch in einem immer schwierigeren Umfeld statt, das durch beschleunigte Verwertungsprozesse und dominante, einseitig auf dieses Interesse bezogene Diskurse geprägt ist. Für eine alternative Sichtweise müsste nun erst einmal ein gesellschaftlicher, «öffentlicher» Diskussionsraum geschaffen werden. Die in «Zersiedelung» annoncierte griffige Kritik suggeriert dagegen Problemlösungskompetenz, die derzeit weder auf staatlicher noch auf kommunaler Ebene gegeben ist. Sie ist zudem tendenziell ahistorisch, denn die Entwicklung der Städte ist im historischen Massstab immer mit Prozessen der Ausdehnung – ebenso wie der Schrumpfung – verbunden gewesen, die sich nicht isoliert von ihrem sozial-ökonomischen Kontext steuern ließen.

## 6. Schlussfolgerungen

Der künftige Umgang mit dem Siedlungsraum erfordert nicht nur problemgerechte Konzepte und Instrumente, sondern auch angemessene Begriffe. Welche kommunikativen Begrifflichkeiten wären für solche Strategien geeignet? Mit dem Stadtraum jenseits von «Zersiedelung» umzugehen heisst, konstruktive Visionen für alle seine Teile zu entwerfen. Solche Visionen brauchen zuerst adäquate Begrifflichkeiten, in denen sich ein angemessenes Bild der Gegenwart ebenso spiegelt wie eine Zielvorstellung für die Zukunft. Diese bündelt sich im Begriff der Stadtlandschaft (vgl. Hesse und Schmitz 1998).

Stadtlandschaft steht für die Anerkennung der Tatsache, dass sich städtische

Räume heute auf einer grösseren Massstabsebene organisieren; dies gilt für Lebenswelten wie für Unternehmen. Eine grössere Massstabsebene anerkennen heisst aber auch, nicht gleich in den nächsten ökologischen Fehlschluss einer «Region der kurzen Wege» zu verfallen (ein Widerspruch in sich), sondern angemessene Strategien für den Umgang mit diesen neuen Netzen zu entwickeln. Stadtlandschaft impliziert eine neue Sicht auf Freiraum und Bebautes – allerdings nicht im Scharoun'schen, architektonisch-städtebaulichen Sinne, sondern verstanden als komplexe kleinräumige Durchdringung, die auf anderer Massstabsebene neue Mosaikstrukturen zu schaffen im Stande ist (vgl. Xaveer de Geyter Architects 2002). Damit sollen Potenziale aufgespürt und weiter entwickelt werden, statt Stadt und Land gegeneinander auszuspielen. Es geht darum, einen Sinn für die Spezifika des Ortes zu entwickeln und diese zum Ausgangspunkt für Zukünftiges zu machen, wegzukommen vom Furor der einfachen Begriffe und Lösungen.

Dazu braucht es explizierte, auch bildhafte, gleichsam emotional ansprechende Leitvorstellungen, in denen diese Abstrakta verschmolzen werden, d.h. eine neue, breitere Verständigungsebene. Um noch einmal auf das Leitbild der «europäischen Stadt» zurückzukommen: In dieser Hinsicht kann man davon durchaus lernen. Denn so verkürzt es auch daherkommt, so sehr verfügt es augenscheinlich über ein Mobilisierungspotenzial, das über die Fachgemeinde hinausweist und sich – wenngleich eher bekenntnisthaft – in der (Raum-)Politik niederschlägt. Die skizzierte Komplexität der Stadtregion leitbildhaft zu verdichten, ohne sie zugleich zu konstruieren, zu banalisieren, ist eine grosse Herausforderung. Dies gilt in gleicher Weise mit Blick auf den Befund der «Stadtschrumpfung» – ein Begriff und Diskurs, der ähnlich wie die europäische Stadt mittlerweile ein «Eigenleben» führt (vgl. Jäger 2001:85), der sich vom substanzialen Gehalt verselbstständigt hat und mehr oder minder ungeprüft die Stadtdiskussion zu dominieren scheint. Man ist fast geneigt, die Zunft zu fragen: Was ist denn gerade das Pro-

blem – Stadtwachstum oder Stadtschrumpfung? Oder sind beides nicht verschiedene Seiten einer Medaille, die auch in ihrer gegenseitigen Bedingtheit diskutiert gehören (vgl. Jessen 1998)?

Voraussetzung für die Formulierung zeitgemässer Leitbilder ist es schliesslich, eine wichtige Diskurslücke aufzufüllen, indem die methodisch qualifizierte Verständigung über Erfolg und Misserfolg, Vor- und Nachteile unterschiedlicher Siedlungsstrukturen bzw. ihrer Nutzung betrachtet wird. Handfeste Evaluationen sollten an die Stelle der latenten Spekulation über die vermeintlichen, aber nie überzeugend ermittelten Vorteile dieses oder jenen Stadtmodells treten (vgl. am Beispiel der Regionalentwicklung Sedlacek 2004). Welche Planungsmassnahmen, welche architektonischen, städtebaulichen und landschaftsplanerischen Elemente haben sich tatsächlich im Alltagsgebrauch bewährt? Welche im Planungsprozess zu Grunde gelegten Effekte wurden tatsächlich erzielt, welche nicht, und warum? Schliesslich, im Bereich der (Kommunal-)Politik: Welche organisatorischen und ggf. auch gesetzlichen Voraussetzungen sind zu schaffen, um die Planungsinstrumente und die politisch-administrativen Strukturen den veränderten Anforderungen einer regionalen Entwicklung anzupassen? Und wie lassen sich im diffusen Kontext der Region neue, auch bürgergesellschaftlich orientierte Governance-Formen mit (individuellen, institutionellen) Lernprozessen verkoppeln? Zur Klärung dieser Fragen und zur Orientierung an den dahinterliegenden gemeinsamen, auch kulturell und lebensweltlich ausgeprägten Vorstellungen bedarf es unseres Erachtens einer offenen Auseinandersetzung über übergeordnete räumliche, regionalisierte Leitbilder. Die in der dröhnenden Klage von der Zersiedelung angelegte Polarisierung ist dabei eher hinderlich.

## Literatur

- BACCINI, P.; OSWALD, F. (Hrsg.) (1998): Netzstadt. Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme. Zürich: vdf-Verlag.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. (1962): Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie. Frankfurt am Main: Fischer (1980).
- BRAKE, K. (2001): Neue Akzente der Suburbanisierung. Suburbaner Raum und Kernstadt: eigene Profile und neuer Verbund. In: BRAKE, K. et al. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland, S. 15–26.
- GEERTZ, C. (1973): The Interpretation of Cultures. New York: Basic Books.
- GHENT URBAN STUDIES TEAM (ed.) (2002): Post, Ex, Sub, Dis. Urban Fragmentations and Constructions, Rotterdam.
- GREGORY, D.; URRY, J. (1985): Social relations and spatial structures. London: MacMillan.
- HARRIS, R.; LARKHAM, P. (eds.) (1999): Changing Suburbs. Foundation, Form and Function. London: E&FN Spon.
- HÄUSSERMANN, H.; SIEBEL, W. (1996): Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens. Weinheim/München.
- HESSE, M. (2004): Mitten am Rand. Vorstadt, Suburbia, Zwischenstadt. In: Kommune 22, H. 5 (Oktober), S. 70–74.
- HESSE, M., SCHMITZ, S. (1998): Stadtentwicklung im Zeichen von «Auflösung» und Nachhaltigkeit. In: Informationen zur Raumentwicklung 7/8, 1998, S. 435–453.
- JÄGER, S. (2001): Diskurs und Wissen. Theoretische und methodische Aspekte einer kritischen Diskurs- und Dispositivanalyse. In: KELLER et al. (Hrsg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorie und Methoden. Opladen: Leske und Budrich.
- JESSEN, J. (1998): Stadtmodelle im europäischen Städtebau – Kompakte Stadt und Netzstadt. In: BECKER, H. et al. (Hrsg.): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart und Zürich: Karl Krämer.
- KALTENBRUNNER, R. (2003): Scholle und Rand. Wohnen und Suburbanisierung – ein kaum steuerbarer Zusammenhang? In: Raumforschung und Raumordnung 5/2003, S. 319–333.
- KALTENBRUNNER, R. (2004): Randständig. Die «Zwischenstadt» als Domäne analytischer und urbanistischer Intervention. In: SIEVERTS, T.; BÖLLING, L. (Hrsg.): Mitten am Rand. Auf dem Weg von der Vorstadt über die Zwischenstadt zur regionalen Stadtlandschaft. Wuppertal: M+B, S. 54–69.
- KOWARIK, I.; SUKOPP, H. (2002): Zur Ausweitung der biologischen Vielfalt in Kulturlandschaften. In: ERDMANN, K.-H.; SCHALL, C. (Hrsg.): Natur zwischen Wandel und Veränderung. Berlin, Heidelberg: Springer, S. 67–86.
- KRÄTKE, S. (1995): Stadt Raum Ökonomie. Basel/Berlin/Boston: Birkhäuser.
- KÜHN, M. (2004): Wohnen im Grünen – Zersiedeln der Landschaft? In: BBR (Hrsg.): Suburbia – Perspektiven jenseits der Zersiedelung (Forum Bau und Raum Nr. 1), Bonn, S. 69–71.
- KUTTER, E. (2002): Innovative räumliche Planung – Kernpunkt regionaler Verkehrsgestaltung. Hamburg: TU Harburg-Harburg (ECTL-Working Paper 14).
- OSWALD, F.; SCHÜLLER, N. (Hrsg.) (2003): Neue Urbanität. Das Verschmelzen von Stadt und Landschaft. Zürich: gta-Verlag.
- ROBERTSON, R. (1992): Globalization. Social Theory and Global Culture. London et al.: Sage.
- SCHUBERT, D. (2001): Mythos «europäische Stadt». Zur erforderlichen Kontextualisierung eines umstrittenen Begriffs. In: Die alte Stadt 4/2001, S. 270–290.
- SEDLACEK, P. (Hrsg.) (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden: VS-verlag für Sozialwissenschaften (Stadtforschung aktuell 90).
- SIEBEL, W. (2000): Wesen und Zukunft der europäischen Stadt. In: DISP 141, S. 28–34.
- SIEFERLE, R.-P. (1997): Rückblick auf die Natur. Eine Geschichte des Menschen und seiner Umwelt. München: Luchterhand.
- SIEVERTS, T. (1997): Zwischenstadt. Bauwelt Fundamente. Braunschweig: Vieweg.
- SRL/VEREINIGUNG DER STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANER (2004): Editorial. In: Planerin 1\_04, S. 3.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2004): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2004. Erläuterungen und Eckzahlen. Wiesbaden: Destatis.
- TESDORPF, J. (1984): Landschaftsverbrauch – Begriffsbestimmung, Ursachenanalyse und Vorschläge zur Eindämmung, dargestellt am Beispiel Baden-Württembergs. Hrsg. Landtagsfraktion der Grünen Baden-Württemberg. Stuttgart: Verlag Dr. Tesdorpf.
- WILSON, P. (1995): Euro-Landschaft. In: WESTFÄLISCHER KUNSTVEREIN (Hrsg.): Die verstädterte Landschaft. Ein Symposium. München, S. 13–23.
- XAVEER DE GEYTER ARCHITECTS (2002): After-Sprawl. Research for the Contemporary City. Rotterdam.

PD Dr. Markus Hesse

Institut für Geographische Wissenschaften  
der FU Berlin  
Malteserstrasse 74–100  
D-12249 Berlin  
mhesse@zedat.fu-berlin.de

Dr. Robert Kaltenbrunner

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung  
Abteilung II – Bauen, Wohnen, Architektur  
Deichmanns Aue 31–37  
D-53179 Bonn  
Robert.Kaltenbrunner@BBR.Bund.de