



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Dieses Heft führt die seit einigen Jahren intensivierete Diskussion um Stadtentwicklungsprozesse jenseits der Großstadtschwelle weiter. Zusammengetragen wurden auf der einen Seite empirische Ergebnisse zur Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstruktur in deutschen Mittelstädten. Grundlage dafür ist die Laufende Raubeobachtung des BBSR. Auf der anderen Seite, genauer auf der der Planungspraxis, geht es um mittelstädtische Strategien zur Innenentwicklung. Interviews mit Verantwortlichen aus zwei deutschen Mittelstädten geben einen tiefergehenden Einblick.

Die Ergebnisse zeigen

- **großräumige Unterschiede bei der Bevölkerungsdynamik mittelgroßer Städte.**
- **Jede vierte Mittelstadt ist Hochschulstandort. Ab einer gewissen Größe der Hochschulen (Anzahl der Studierenden) ist dies häufig ein Indikator für eine positive Bevölkerungsentwicklung.**
- **Mittelstädte sind attraktiv für die Generation 50+. Die Mehrzahl der Mittelstädte hat über mehrere Jahre positive Wanderungssalden dieser Bevölkerungsgruppe zu verzeichnen.**

Die befragten Mittelstädte Celle und Konstanz betreiben Innenentwicklung systematisch auf der Grundlage städtebaulicher Konzepte und Informationsgrundlagen. Beide sehen unter Wachstumsbedingungen aber auch zukünftige Herausforderungen (Umsetzbarkeit, städtebauliche Qualitäten, Flächenverfügbarkeit).

Bevölkerungsdynamik und Innenentwicklung in Mittelstädten

Autoren

Dr. Brigitte Adam
Nadine Blätgen

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,



Deutschland zählt 624 mittelgroße Städte – Städte von 20.000 bis 100.000 Einwohnern. Sie sind eine tragende Säule der polyzentrischen Siedlungsstruktur in Deutschland. Die Bundesregierung stärkt diese Städte in ihrer Urbanität als Standorte für Gewerbe, Dienstleistungen, Wohnen und Bildungseinrichtungen.

Was die Bevölkerungszahl betrifft, zeigen sich unterschiedliche Trends: Sehr dynamisch entwickeln sich vor allem kleinere Mittelstädte im Speckgürtel von Metropolen wie Berlin, München, Frankfurt am Main und Hamburg. Neue Studien zur Entwicklung innerhalb der Großstadregionen belegen, dass die Bedeutung der Mittelstädte als Wohnstandorte zunimmt. Sie tragen zur Entlastung der überhitzten Wohnungsmärkte vieler Großstädte bei. Auch in Baden-Württemberg und Bayern wuchsen mittelgroße Kommunen gemessen an ihrer Einwohnerzahl zwischen 2011 und 2017 kräftig. Es gibt zudem eine Reihe von Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern in weniger prosperierenden Regionen, die ebenfalls wachsen und junge Menschen anziehen. Die positive Bevölkerungsentwicklung in vielen Mittelstädten zeigt, wie groß der Wunsch der Menschen nach urbanen Strukturen ist. Die Stadtplanung muss damit den bauplanungsrechtlichen Vorrang der Innenentwicklung neu justieren.

Das BBSR konzentriert seinen Blick schon seit vielen Jahren auf kleinere und mittelgroße Städte. Mit seiner Laufenden Raubeobachtung ist das Institut in der Lage, verschiedene Stadttypen in langen Zeitreihen zu beobachten und daraus Empfehlungen für die Politik abzuleiten. Dazu liefert das vorliegende Heft mit seinen Ergebnissen zur Entwicklung von Mittelstädten einen Beitrag.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



Dr. Markus Eltges

Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Mittelstädte im Fokus der Stadtforschung

Zunehmend differenzierte Forschungsarbeiten jenseits der Großstadtschwelle

Städte von 20.000 bis unter 100.000 Einwohner gelten als Mittelstädte. Seit der Jahrtausendwende hat sich diese Städte­kategorie aus unterschiedlichen Perspektiven zu einem stärker beachteten Forschungsthema entwickelt. Zunächst lag der Fokus vornehmlich auf Schrumpfung­prozessen, erst später auch auf wachsenden und für die Immobilien­wirtschaft besonders attraktiven Mittel­städten. Weitere Forschungs­ergebnisse tragen dazu bei, jenseits der Abgrenzung durch die Einwohnerzahl bestimmte Eigenheiten zu identifizieren.

Anlass für eine deutlichere Fokussierung auf Mittel­städte gab die Befürchtung, sie könnten gerade in ländlichen Räumen – vor allem der neuen Länder – angesichts anhaltender Abwanderungsprozesse ihren Funktionen nicht mehr gerecht werden (Wékel 2003). Diese Diskussion setzt sich bis heute fort. Der Stadt­entwicklungsbericht des Bundes von 2012 stärkte argumentativ die Ankerfunktion, die Mittel- oder größere Kleinstädte gerade in ländlichen Räumen übernehmen sollen, die sich aber wegen der fortgesetzten Schrumpfung­prozesse nicht ohne weiteres einlösen lässt (Deutscher Bundestag 2013). Eine von mehreren Veranstaltungen dazu fand Anfang 2019 in Berlin statt: „Anker im Raum? Klein- und Mittel­städte in strukturschwachen Regionen“ (IfL 2019).

Eine Studie aus dem Jahr 2004 zu Mittel­städten in Stadtregionen beschäftigte sich nicht mehr nur mit Funktionsdefiziten unter Schrumpfung­bedingungen (Adam 2004). Anhand ausgewählter Indikatoren (z. B. Arbeitsmarktzentralität) untersuchte sie die Rolle von Mittel­städten über ein regionales polyzentrisches

Modell. Das Ergebnis der Studie: Mittel­städte erfüllten die Erwartung, das Bevölkerungswachstum in Agglomerations­räumen gemäß dem Leitbild der dezentralen Konzentration auf sich zu lenken, nicht. Stattdessen entwickelten einige kleinere Städte und Gemeinden eine große Dynamik.

Eine bundesweite empirische Bestandsaufnahme zu Mittel- (und Klein)­städten lieferte das BBSR (2012). Es folgte ein auf Fallstudien basierendes Ressortforschungs­projekt mit dem Titel „Innerstädtische öffentliche Räume in Klein- und Mittel­städten“ (BBSR 2015), in dem das Projektteam neben städtebau­lichen Bedingungen und Aufgaben auch Fragen der Planungspraxis behandelte.

Umfassender hatte bereits Rüdiger (2011) die mittel­städtische Planungs­praxis untersucht. Die Autorin dokumentierte Befragungsergebnisse zum mittel­städtischen Planungsaltag, der Personalausstattung, den Strategien und Abläufen in der Verwaltung, teils als Vergleiche zwischen unterschiedlich großen Mittel­städten. Rüdigers Arbeit zeigt, dass der Schwerpunkt des Planungshandelns in Mittel­städten auf der angebotsorientierten Steuerung von Bodennutzung und Stadtentwicklung liegt. Darüber hinaus seien Planungsämter in Mittel­städten häufig Anlaufstellen für alle möglichen städtischen Angelegenheiten, die sich innerhalb der Verwaltungsstruktur nicht eindeutig zuordnen lassen.

Auf der Spur nach weiteren charakteristischen Merkmalen deutscher Mittel­städte veranstalteten Baumgart, Overhageböck und Rüdiger (2011) eine Tagung mit dem Titel „Eigenart als Chance? Strategische

Positionierungen von Mittelstädten“. Neben Struktureigenschaften und Planungskultur wurden dort Ergebnisse und Indikatoren zur Lebensqualität auf der Grundlage des SOEP (Sozio-oekonomisches Panel) nach Stadtgröße und Lage vorgestellt. Zum Ausdruck kam die hohe Wohnqualität, die als typisch für die Kategorie der Mittelstädte erschien. Deutlich wurde aber auch eine große Bandbreite zwischen den Mittelstädten, die sich nur teilweise in Gruppen zusammenfassen ließ. Dazu gehörte die Beobachtung, dass gut ausgebildete Arbeitskräfte in den ostdeutschen Mittelstädten im Gegensatz zu den Großstädten häufig fehlen (Spellerberg 2011).

Ergänzende und vertiefende Beiträge folgten in der letzten Zeit gehäuft: wiederum als besondere Betrachtung der Stadtentwicklung in problematischen Lagen (peripher) und unter der besonderen Herausforderung, Schrumpfungprozesse zu meistern

(Kaschlik 2017; Bojarra-Becker et al. 2017) oder thematisch konkretisierend wie bei Nagel (2018). Nagel geht aus der Perspektive „Wohnen und Baukultur“ auf die Möglichkeit einer funktionalen Stärkung prädestinierter Ankerstädte in ländlichen Räumen ein, einschließlich der Mobilisierung dortiger Leerstände. Einen gleichermaßen dazu passenden wie ungewöhnlichen strategischen Ansatz liefert das Probewohnen in Görlitz, als Versuch, den innerstädtischen Leerstand in der großen Mittelstadt zu beleben. In unmittelbarer Grenzlage zu Polen befindet sich Görlitz einerseits in einem massiven Strukturwandel, kann aber andererseits mit einer besonders wertvollen und sanierten historischen Bausubstanz aufwarten (Zöllter et al. 2019).

Kontrastierend richtet Köhler (2017) den Blick auf eine wachsende Stadt, indem er über Chancen und Risiken einer nachhaltigen Stadtentwicklung im prosperierenden Friedrichshafen

berichtet. Bevölkerungszuwachs bringt aber nicht nur Einnahmen, sondern auch Kosten mit sich, zum Beispiel für den Ausbau von Infrastruktureinrichtungen. So bedarf es in wachsenden Regionen mitunter systematischer Bemühungen, die Mittelstädte aus ihren Beharrungstendenzen herauszulösen und dazu zu motivieren, den Wohnungsbau zu mobilisieren und die gegenwärtig unter Druck stehenden und bereits hoch verdichteten Großstädte damit zu entlasten (Hemberger/Kiwitt 2017 am Beispiel der Region Stuttgart).

Ein aktueller, neu ausgerichteter Ansatz findet sich bei Reimann et al. (2018). Die Autoren übertragen ein primär großstädtisches Thema auf die Ebene von neun beteiligten mittelstädtischen Projektkommunen: Zuwanderung und Integration werden verknüpft mit den Potenzialen, die Innenstädte zu stabilisieren.

Untersuchungskonzept

Ein Untersuchungsdesign, das statistische Auswertungen und leifragengestützte Interviews verbindet.

Das vorliegende Heft hilft als weiterer Mosaikstein dabei, das Phänomen „Mittelstädte“ zu durchdringen. Es setzt an der Diskussion um Wachstumsprozesse in Mittelstädten an, deckt somit ein bislang weniger beleuchtetes Feld ab, ohne allerdings den Blick darauf zu verengen. Das Heft ermöglicht zudem Vergleiche zwischen sich unterschiedlich entwickelnden Mittelstädten. Die zugrundeliegenden Analysen verknüpfen einen quantitativ-empirischen Zugang mit einem qualitativen Ansatz, der Einblicke in die mittelstädtische Planungspraxis vertieft.

Quantitative Bestandsaufnahmen

Im ersten Untersuchungsschritt werden aktuelle Trends der Bevölkerungsentwicklung auf der Grundlage der Laufenden Raubeobachtung des BBSR aufgearbeitet. Die Analysen knüpfen an aktuelle Studien und Berichterstattungen an.

Ausgehend von Untersuchungen zu den Binnenwanderungssalden deutscher Städte und Gemeinden – als dem Saldo der Zu- und Fortzüge zwischen inländischen Gebietskörperschaften – stellte die Bertelsmann Stiftung im Sommer 2018 eine Reurbanisierung der Klein- und Mittelstädte fest (Münter/Osterhage 2018). Die Wanderungssalden der Großstädte nahmen dagegen ab. Zudem konstatierten die Autoren der Bertelsmann-Studie „Überschwappeneffekte“ ins Umland der

großen Städte, unterschieden dabei allerdings nicht zwischen Klein- und Mittelstädten. Bundesweit hätten vor allem kleine Mittelstädte und große Kleinstädte einen positiven Binnenwanderungssaldo, während sich die Großstädte auf „Null“ eingependelt hätten. Für Landgemeinden unter 5.000 Einwohner beschrieben die Autoren negative Salden (Münter/Osterhage 2018). Auch andere Studien machen die Trendverschiebung an den Binnenwanderungssalden fest (Henger/Oberst 2019).

Tatsächlich begründet sich das Wachstum der Großstädte seit einiger Zeit in erster Linie auf positiven Außenwanderungssalden – also Zu- und Fortzügen zwischen deutschen und ausländischen Gebietskörperschaften. In welchem Umfang und in welchen Mittelstädten schlägt sich das veränderte Binnenwanderungsverhalten in einer besonderen Dynamik nieder?

2017 stellte die Süddeutsche Zeitung Mittelstädte mit stark wachsenden Bevölkerungszahlen bereits als den Großstädten folgende Projektionsfläche des Immobilienbooms heraus. Der Artikel nahm dabei alle größeren Mittelstädte ab 50.000 Einwohnern in den Blick. Die am schnellsten wachsenden Städte unter ihnen charakterisierten die Autoren anhand von vier plausiblen, aber nicht näher begründeten Attraktivitätsmerkmalen: Metropolnähe, Universitätsstadt, Rentnerzuzug, Oberzentrum (Hoffmann/Müller 2017).

Ziel der quantitativen Auswertungen in diesem Heft ist es, die Bevölkerungsdynamik und die zitierten Merkmale genauer und bundesweit unter die Lupe zu nehmen. Dies erfolgt entlang von drei Forschungsfragen:

- Wie entwickelt sich die Bevölkerung in Mittelstädten im Vergleich zu anderen Städten?
- Welche Übereinstimmungen gibt es zwischen Bevölkerungswachstum und Metropolnähe, Universitätsstadt sowie Rentnerzug (Nicht weiter verfolgt wird das Merkmal „Oberzentrum“. Da die Länder zuständig sind für die Definition der zentralörtlichen Hierarchie, schwankt die Anzahl der mittelstädtischen Oberzentren sehr stark)?
- Welche inneren Differenzierungen gibt es innerhalb der Gruppe der Mittelstädte, insbesondere bei den Hochschulstandorten? Sind Hochschulstandorte besonders „jung“, ziehen sie besonders stark junge Menschen an?

Interviews zur Innenentwicklung

Qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Vertretern zweier Mittelstädte beleuchten im zweiten Schritt die Planungspraxis und ergänzen die

bisherigen Forschungsergebnisse um einen speziellen, rechtlich fixierten Planungsauftrag: Es geht um die Praxis der Innenentwicklung in Mittelstädten. Gerade vor dem Hintergrund der postulierten Dynamik stellt sich die Frage, welchen Stellenwert die Innenentwicklung in Mittelstädten hat und wie planerisch daraufhin gewirkt wird. Ausgewählt wurden Celle (im Umland von Hannover) und Konstanz (am Bodensee), von denen im Vorfeld der Untersuchungen erstens bekannt war, dass sie konkret und aktuell mit Herausforderungen der Innenentwicklung konfrontiert sind. Zweitens sollten sich die Fallbeispiele von ihrer Lage und Dynamik unterscheiden. Ein drittes Auswahlkriterium war die Kooperationsbereitschaft städtischer Akteure.

Großstädte zeigen eine besondere Tendenz zur Verdichtung durch Innenentwicklung, zum Beispiel durch Brachflächennutzung und eine vergleichsweise sehr geringe Außenentwicklung (Adam/Dosch 2019), die häufig auch nur begrenzt möglich wäre. Dennoch gibt es unter dem Wachstumsdruck der letzten Jahre erneut Bestrebungen zur Stadterweiterung (vgl. z. B. für Berlin Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin 2017).

Wie stellen sich die Brachflächenpotenziale in Mittelstädten dar? Und wie stehen Mittelstädte zur Stadterweiterung? Sie betreiben Innen-

entwicklung übereinstimmend mit den Ergebnissen von Rüdiger (2011) aus einer stärker in wenigen Händen gebündelten Planung heraus. Laut einer aktuellen Befragung agieren mittelstädtische Planerinnen und Planer nicht unbedingt auf der Grundlage exakter Konzepte oder stringenter und räumlich fixierter Vorgaben. Im Vordergrund stünden Einzelvorhaben, seltener Konzepte oder Strategien (Levin-Keitel/Othengrafen/Behrend 2019). Über den qualitativen Zugang beleuchtet dieses Heft deswegen Fragen zu jeweils spezifischen Bedingungen und Vorgehensweisen einer auf Innenentwicklung gerichteten Stadtentwicklung:

- Welche Instrumente dienen Mittelstädten dazu, Innenentwicklung zu betreiben? Welche konzeptionellen Ansätze verfolgen sie?
- Welche Flächenpotenziale zur weiteren Stadtentwicklung gibt es? Wo liegen sie?
- Wer unterstützt die Innenentwicklung? Wo gibt es Grenzen?

Quantitative Bestandsaufnahmen zur Bevölkerungsentwicklung in Mittelstädten

Basisdaten zur Bevölkerungsentwicklung in Mittelstädten

22 % der Mittelstädte in Deutschland – nämlich 112 von 624 – haben mehr als 50.000 Einwohner. In den meisten Mittelstädten leben wiederum 20.000 bis unter 50.000 Einwohner. Abbildung 1 zeigt die Bevölkerungsentwicklung für die 20 am stärksten gewachsenen großen Mittelstädte zwischen 2011 und 2017. Besonders deutlich vertreten sind unter den Top 20 südlich und südwestlich gelegene Städte (vor allem in Baden-Württemberg). Abbildung 2 bestätigt diesen

Eindruck einer großräumigen Spezifik noch einmal für die gesamte Gruppe der Mittelstädte.

Ergänzend zeigt Abbildung 3 den räumlich unabhängigen Vergleich unter den Stadttypen. Es wird deutlich, dass Großstädte und größere Mittelstädte, gefolgt von kleineren Mittelstädten im Mittel am stärksten wachsen. Sie zeigt aber auch, dass die Spitzenwerte in jedem Typ vertreten sind. Einzelne kleinere Mittelstädte wachsen sogar besonders stark (Mühdorf und Karlsfeld in Bayern und Teltow in Brandenburg).

Bevölkerungsentwicklung und Attraktivitätsmerkmale

Zur Überprüfung des Attraktivitätsmerkmals „Metropolnähe“ wird die Lage der Mittelstädte innerhalb der vom BBSR definierten Großstadregionen herangezogen. Unter den Top-20-Städten gibt es nur geringfügig mehr Städte innerhalb der Großstadregionen (11) als außerhalb (9). Anders als bei den großen Mittelstädten entwickeln sich die kleineren Mittelstädte innerhalb der Großstadregionen insgesamt etwas positiver als diejenigen außerhalb,

Abbildung 1

Bevölkerungsentwicklung in großen Mittelstädten (Top 20 plus Greifswald)				
Stadt	Bundesland	Bevölkerungsentwicklung 2011–2017	Bevölkerung 2017	Lage in einer Großstadregion
Große Mittelstädte		3,1 %	7.751.282	
1. Gießen, Universitätsstadt	Hessen	14,8 %	87.343	nein
2. Böblingen, Stadt	Baden-Württemberg	10,8 %	50.035	ja
3. Landshut	Bayern	10,8 %	71.193	nein
4. Hanau, Brüder-Grimm-Stadt	Hessen	9,8 %	96.130	ja
5. Rüsselsheim am Main, Stadt	Hessen	9,5 %	64.922	ja
6. Bamberg	Bayern	9,2 %	77.179	nein
7. Neu-Ulm, GKSt	Bayern	8,3 %	57.727	ja
8. Kleve, Stadt	Nordrhein-Westfalen	7,8 %	51.320	nein
9. Ludwigsburg, Stadt	Baden-Württemberg	7,7 %	93.593	ja
10. Hürth, Stadt	Nordrhein-Westfalen	7,5 %	59.762	ja
11. Tübingen, Universitätsstadt	Baden-Württemberg	7,5 %	89.447	ja
12. VVG der Stadt Konstanz	Baden-Württemberg	7,0 %	96.853	nein
13. Flensburg, Stadt	Schleswig-Holstein	6,9 %	88.519	nein
14. Sindelfingen, Stadt	Baden-Württemberg	6,9 %	64.599	ja
15. Lüneburg, Hansestadt	Niedersachsen	6,8 %	75.192	ja
16. Passau	Bayern	6,5 %	51.781	nein
17. Waiblingen, Stadt	Baden-Württemberg	6,4 %	55.123	ja
18. Bad Kreuznach, Stadt	Rheinland-Pfalz	6,4 %	50.484	nein
19. Kempten (Allgäu)	Bayern	6,3 %	68.330	nein
20. Esslingen am Neckar, Stadt	Baden-Württemberg	6,3 %	93.004	Ja
29. Greifswald, Hansestadt	Mecklenburg-Vorpommern	5,3 %	58.886	nein

Datenbasis: Laufende Raumbewachung des BBSR

Abbildung 2

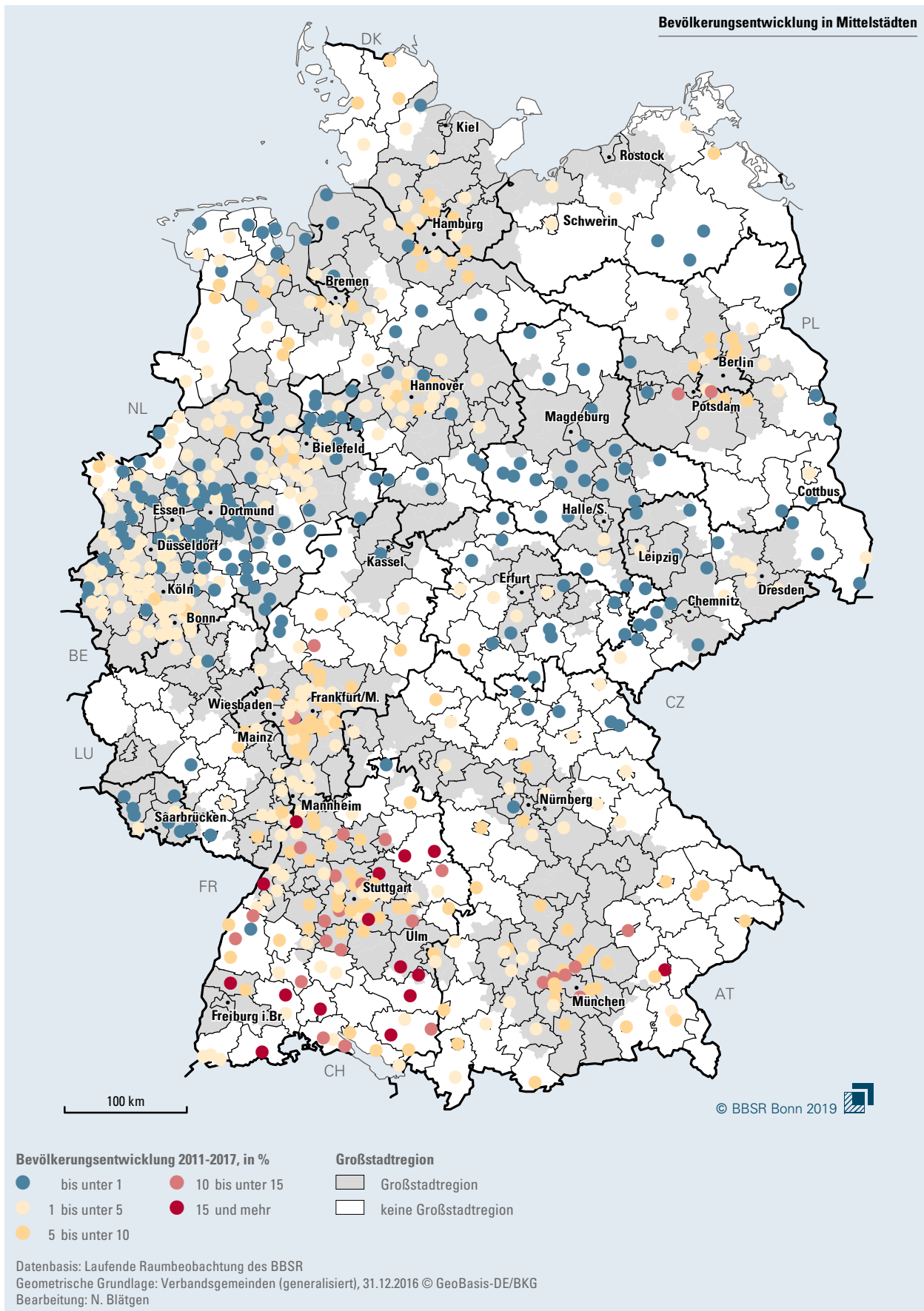
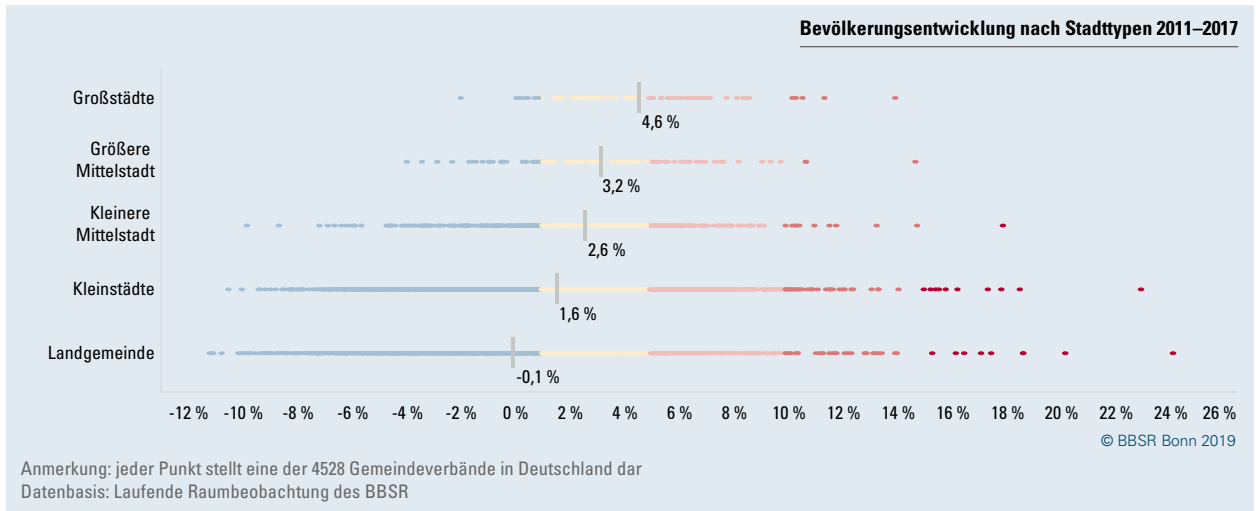


Abbildung 3



ganz besonders ausgeprägt im Umland von Berlin.

Die Lage innerhalb der Großstadtregionen lässt sich nicht eindeutig als entscheidender Faktor für eine positive Bevölkerungsentwicklung identifizieren. Es überwiegen die sehr auffälligen großräumigen Unterschiede. Hinzu kommt, dass es unter den Top 20 der großen Mittel-

städte (Abb. 1) einige räumliche „Ausreißer“ gibt. Dazu gehören der Spitzenreiter Gießen, den ein hoher Anteil an Studierenden kennzeichnet, und Greifswald auf Platz 29, ebenfalls Hochschulstandort, als Ausnahmererscheinung abseits ostdeutscher Großstadtregionen.

Mit der Erhebung mittelstädtischer Standorte einer Hochschuleinrich-

tung lässt sich das zweite Attraktivitätsmerkmal „Universitätsstadt“ genauer untersuchen. Besonders herausgehoben werden darunter „Hochschulstädte“, die über einen Anteil an Studierenden an der Wohnbevölkerung von mindestens 10 % verfügen. Zu beachten ist, dass die Studierenden nicht am Wohnort, sondern am Studienort gezählt werden.

Abbildung 4

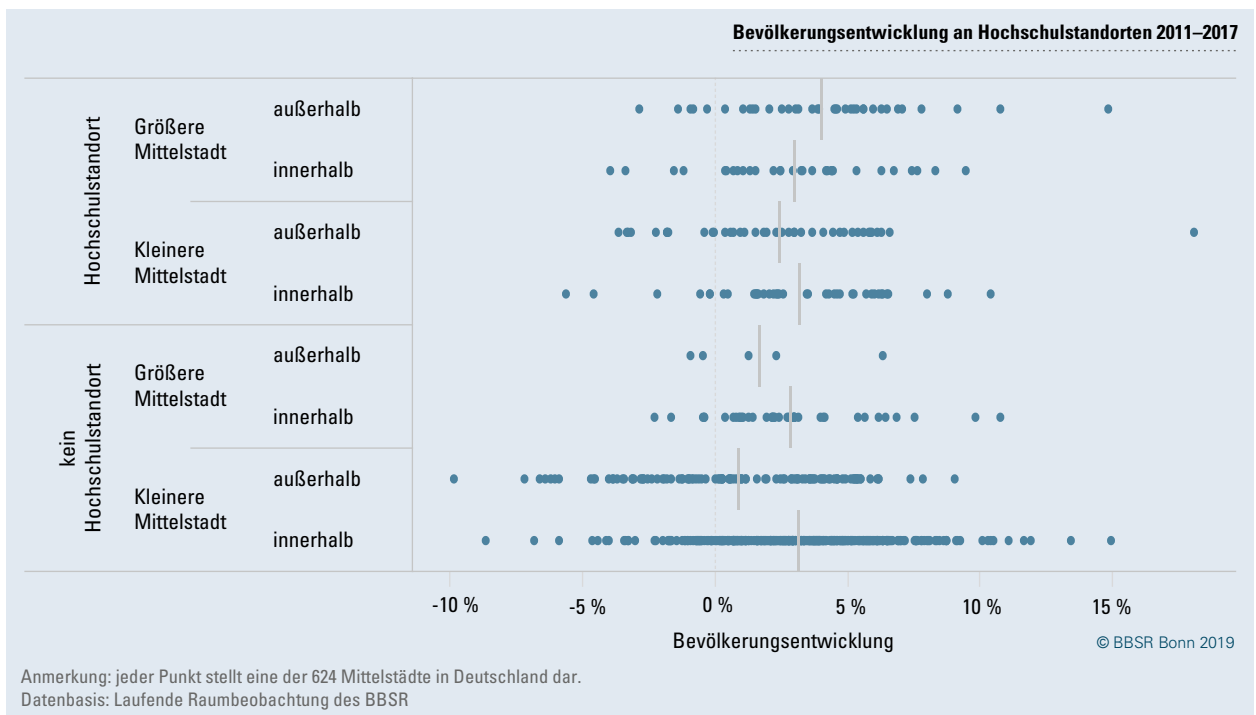


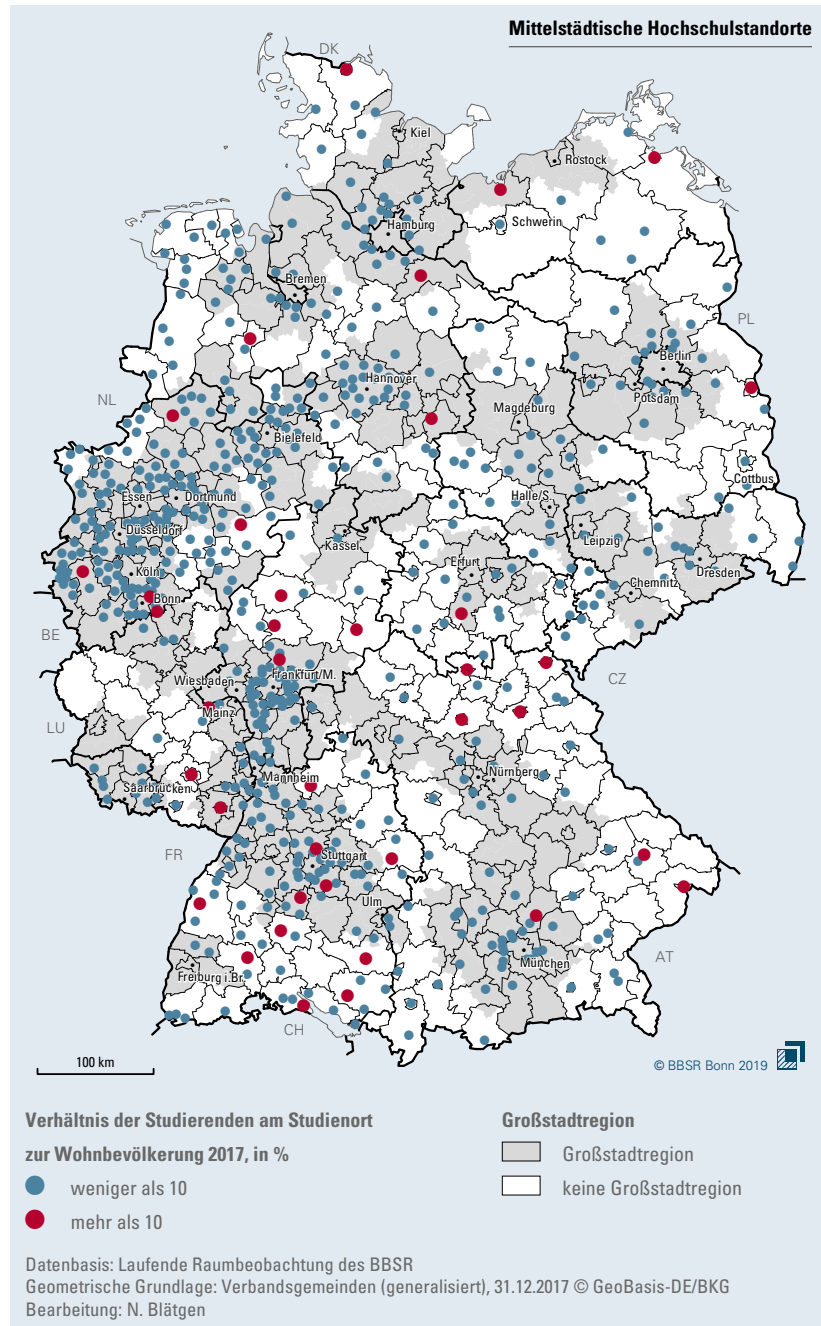
Abbildung 5

Etwa jede vierte Mittelstadt (24 %) ist Standort einer Hochschuleinrichtung (Abb. 5). Hochschulen an sich sind allerdings kein Garant für eine positive Bevölkerungsentwicklung. Zwar liegt der Durchschnittswert für die Bevölkerungsentwicklung der großen Mittelstädte mit Hochschule außerhalb der Großstadtregionen deutlich über dem der Städte ohne Hochschule. Bei den kleinen Mittelstädten verhält es sich aber umgekehrt (Abb. 4).

Auffällig ist, dass die meisten Hochschulstädte nicht in Großstadtregionen liegen (22 außerhalb, 15 innerhalb). Insbesondere die Kombination große Mittelstadt und Hochschulstadt steht mehrheitlich für eine Lage außerhalb der Großstadtregionen (14 große Hochschulstädte außerhalb, 5 innerhalb), weshalb solche Städte für ihre Umgebung in dieser Hinsicht eine großstadtähnliche Funktion wahrnehmen.

Gleichzeitig zeigt sich, dass die Bevölkerung in allen großen mittelstädtischen Hochschulstädten abgesehen von Frankfurt/Oder – innerhalb wie außerhalb der Großstadtregionen – wächst. Bei den kleineren Mittelstädten gibt es ebenfalls nur drei Ausnahmen: Meschede (NRW), Bernburg (Saale) (Sachsen-Anhalt) und Ilmenau (Thüringen). In 15 von 19 Fällen liegt der Wert für die Bevölkerungsentwicklung über dem Durchschnittswert für größere Mittelstädte. Bei den kleineren Mittelstädten trifft dies auf die Hälfte der Hochschulstädte zu. Das Attraktivitätsmerkmal „Hochschulstadt“, so wie es hier definiert ist, hat offensichtlich vor allem bei den großen Mittelstädten eine hohe Übereinstimmung mit einer positiven Bevölkerungsdynamik.

Als Indikator für das Attraktivitätsmerkmal „Rentnerzuzug“ dienen die Ruhestandswanderer, zu denen statistisch die über 50-Jährigen zählen.

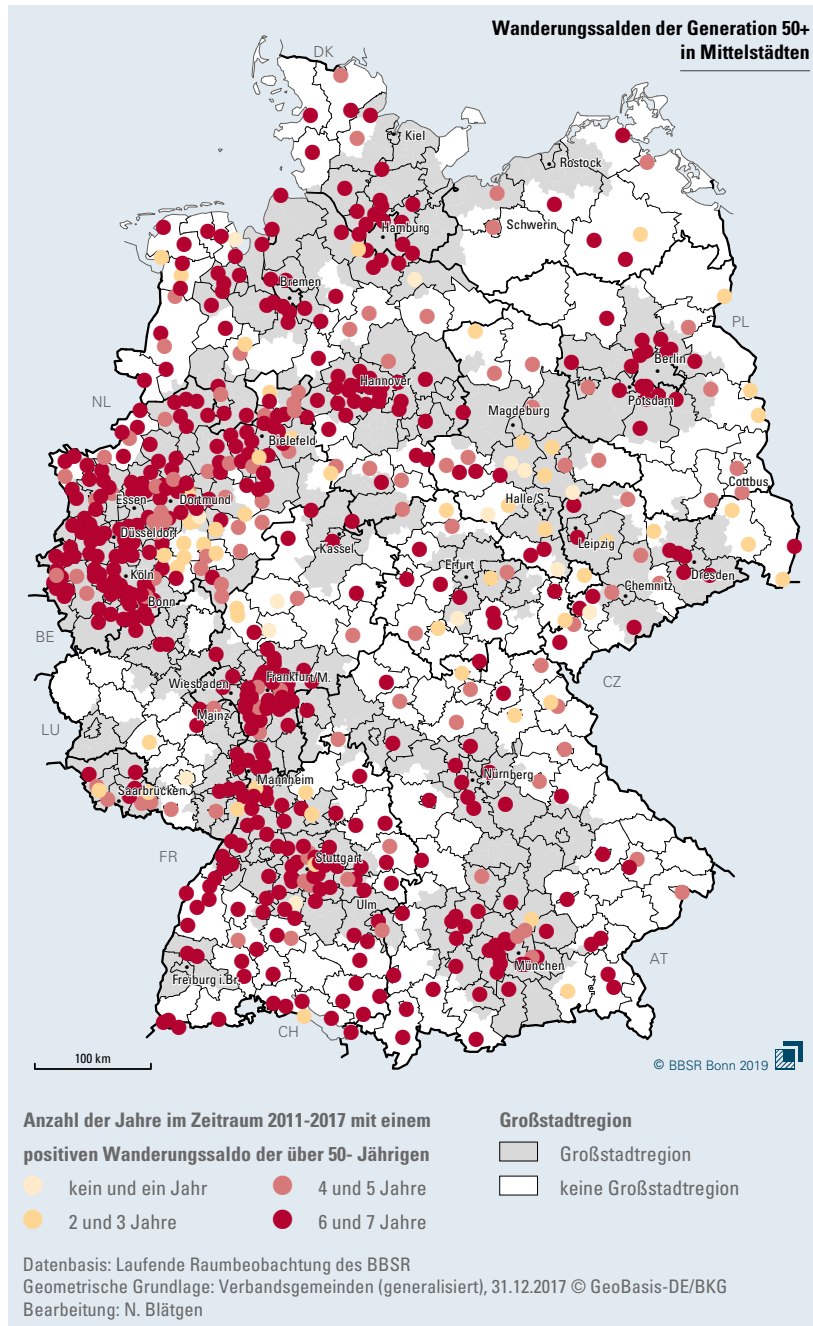


Diese Bevölkerungsgruppe steigt anteilmäßig zwar kontinuierlich, ist aber nicht besonders mobil und weist demnach ein vergleichsweise geringes Wanderungsvolumen auf. Wenn die über 50-Jährigen aber doch wandern, in welchem Umfang schlägt sich ihre Mobilität dann in Mittelstädten nieder?

Über Jahre zogen ältere Ruhestandswanderer (Generation 65+)

vornehmlich aus der großen Stadt in die Peripherie der Agglomerationsräume oder in ländliche Regionen (Engler 2018). Nach 2010 haben sich – aggregiert betrachtet – die Verluste der großen Städte abgeschwächt – zum Beispiel gab es in Leipzig sogar deutliche Zuzugsüberschüsse. Abwanderungen aus peripheren ostdeutschen Räumen gingen stärker in kleinere oder mittlere Städte

Abbildung 6



davorliegenden Phase befinden (Generation 50+).

Zwischen 2011 und 2017 verzeichnet der größte Teil der deutschen Mittelstädte einen positiven Saldo (Abb. 6). Auffallend sind die Häufungen angrenzend zu den „Big Seven“, den bevölkerungsreichsten deutschen Großstädten (Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Stuttgart, Düsseldorf). Werden die jeweiligen Summen der Salden (2011–2017) mit den absoluten Bevölkerungszahlen in Bezug gesetzt, gibt es insbesondere bei den besonders hohen Werten Übereinstimmungen mit einer besonders positiven Bevölkerungsentwicklung in derselben Periode – vor allem bei den kleinen Mittelstädten (Abb. 7). Insgesamt wächst die Streuung aber bei einem mittelstarken Zusammenhang mit zunehmender Bevölkerungsdynamik.

Junge Menschen an Hochschulstandorten

Grundsätzlich gilt eine junge Bevölkerung als Entwicklungsmotor für die Stadtentwicklung. Hochschulen bringen junge Menschen in die Städte. Allerdings werden Studierende am Studienort und nicht an ihrem am Wohnort gezählt. Wie viele der Studierenden tatsächlich in den mittelstädtischen Studienorten wohnen, bleibt deswegen unklar. Ohne Zuordnung zum Status „Studierende“ zeigt die Bevölkerungsstatistik aber, wie sich der Anteil junger Menschen in Mittelstädten darstellt und entwickelt.

Der Anteil der 18- bis unter 30-Jährigen an der Gesamtbevölkerung liegt bundesweit gesehen seit Jahren stabil bei etwa 14 % (Abb. 8). In Großstädten liegt er etwas darüber, in Mittel- und Kleinstädten etwas darunter (Abb. 9).

(Slupina/Damm/Klingholz 2016). Die Motive für das Wanderungsverhalten älterer Menschen sind vielfältig: Neben tatsächlichen Präferenzen spielt zum Beispiel auch der Wunsch oder die Notwendigkeit eine Rolle, in die Nähe der eigenen Kinder zu ziehen, die möglicherweise in den Jahrzehnten starker westdeutscher Suburbanisierung aus den großen Städten ins Umland gezogen sind.

Aus welchen Gründen Städte (hier: Mittelstädte) Zielorte von Ruhestandswanderern sein können, ist aggregatstatistisch nicht zu klären. Zugleich führt eine reine Betrachtung der Zuziehenden in die Irre, ohne die Fortzüge mit ins Kalkül zu nehmen. Aufschlussreicher ist der Saldo der Zu- und Fortzüge älterer Menschen, die sich theoretisch im Ruhestand oder in der unmittelbar

Erstaunlich ist die große Spannweite bei den Mittelstädten. Es gibt Spitzenwerte wie für die Hochschulstadt Konstanz, in der mehr als 23 % der Menschen zwischen 18 und unter 30 Jahre alt sind, und den Spitzenreiter bei der Bevölkerungsentwicklung großer Mittelstädte Gießen (Abb. 1): Hier liegt der Anteil junger Menschen bei mehr als 30 % (Abb. 10). Vergleichbare Zahlen gibt es nur bei den kleinen Großstädten. Damit nehmen die jungen Menschen in diesen Städten statistisch die Rolle ein, die bundesweit den 30- bis unter 50-Jährigen zukommt. Auf diese Weise prägt sich bezüglich der Altersstrukturen eine spezifische Form der Stadtgesellschaft aus, die offenbar für einige mittelstädtische Hochschulstandorte typisch zu sein scheint.

Abbildung 10 orientiert sich primär an der Dynamik in dieser Altersgruppe. Unter den Top 20 der Mittelstädte, die zwischen 2011 und 2017 anteilmäßig am meisten junge Menschen hinzugewonnen haben, liegen neun Hochschulstädte aus den alten Bundesländern. Die meisten erzielen diese Zuwächse auf einem bereits hohen Niveau. Andere Beispiele wie Bad Honnef haben einen relativ hohen Zuwachs auf geringem Niveau, gepaart mit einer überdurchschnittlich positiven Entwicklung der Zahlen für die Gesamtbevölkerung. Alle anderen Städte in der Liste starten auf einem für ihre Kategorie (kleine oder große Mittelstadt) unterdurchschnittlichen Niveau.

Hochschulstädte wie Greifswald oder Marburg sind nicht unter den Top 20, weil hier der Anteil junger Menschen zwischen 2011 und 2017 kaum anstieg. Sie weisen aber sehr hohe Anteile der „Jungen“ an der Gesamtbevölkerung auf und hatten nach Daten der Laufenden Raumbearbeitung des BBSR in früheren Perioden eine hohe Dynamik.

Abbildung 7

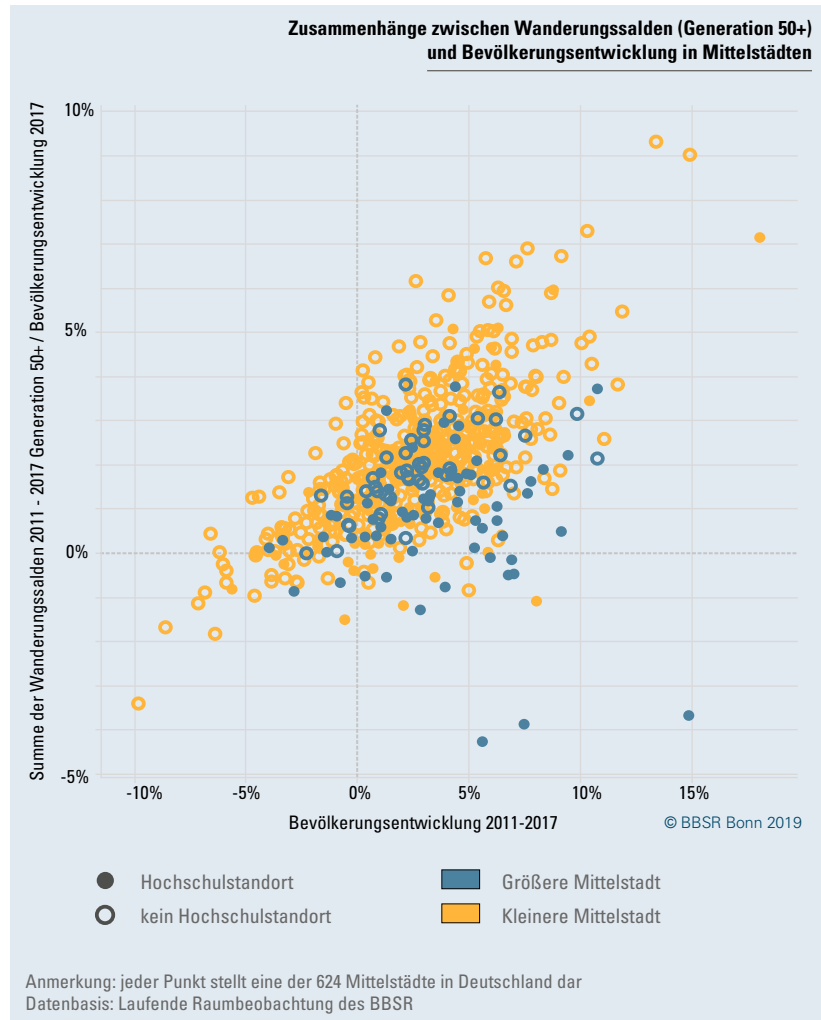


Abbildung 8

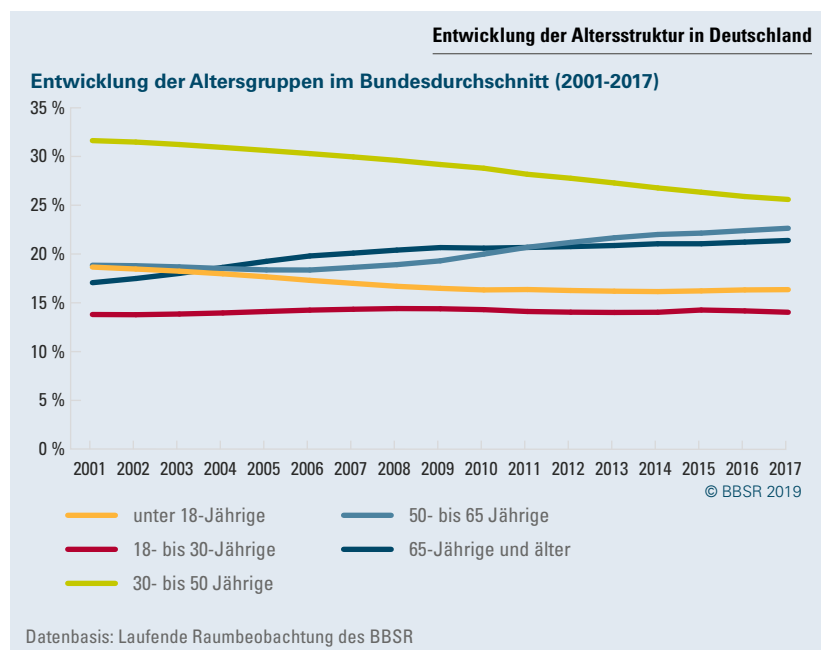


Abbildung 9

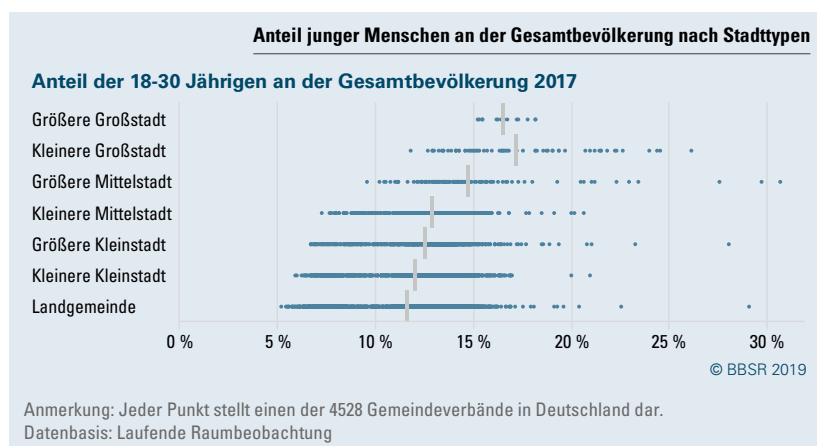


Abbildung 10

Bevölkerungsentwicklung der 18- bis unter 30-Jährigen (Top 20)

Stadt	Anstieg des Anteils 18- bis 30-Jähriger an Gesamtbevölkerung zwischen 2011 und 2017 (↓)	Anteil 18- bis 30-Jähriger an Gesamtbevölkerung		Bevölkerungsentwicklung 2011–2017
		2011	2017	
Kleve, Stadt	3,5 %	14,5 %	18,0 %	7,8 %
Gießen, Universitätsstadt	3,1 %	27,5 %	30,6 %	14,8 %
Landau in der Pfalz, Stadt	2,4 %	17,7 %	20,1 %	6,5 %
Hann. Münden, Stadt	2,4 %	12,5 %	14,9 %	0,3 %
Waldkraiburg, Stadt	2,4 %	12,3 %	14,7 %	9,1 %
Flensburg, Stadt	2,2 %	18,8 %	21,0 %	6,9 %
Bad Honnef, Stadt	2,2 %	12,0 %	14,3 %	4,3 %
Geseke, Stadt	2,1 %	13,3 %	15,4 %	2,3 %
Kleinmachnow	2,1 %	7,6 %	9,8 %	2,6 %
Passau	2,1 %	20,1 %	22,2 %	6,5 %
Bad Vilbel, Stadt	2,0 %	10,9 %	12,9 %	6,5 %
Esslingen am Neckar, Stadt	1,9 %	14,1 %	16,0 %	6,3 %
Bayreuth	1,9 %	21,0 %	22,9 %	3,9 %
Gauting	1,8 %	10,0 %	11,8 %	5,7 %
Jülich, Stadt	1,8 %	14,9 %	16,7 %	1,9 %
Kelkheim (Taunus), Stadt	1,8 %	9,7 %	11,5 %	3,8 %
VVG der Stadt Konstanz	1,6 %	21,7 %	23,4 %	7,0 %
Bad Soden am Taunus, Stadt	1,6 %	8,9 %	10,5 %	6,9 %
Deggendorf, GKSt	1,6 %	16,2 %	17,8 %	5,6 %
Fürstfeldbruck, GKSt	1,5 %	13,3 %	14,8 %	10,4 %

Datenbasis: Laufende Raumbewachung des BBSR

Praxis der Innenentwicklung in Mittelstädten

Celle und Konstanz betreiben unter jeweils spezifischen Voraussetzungen systematisch Innenentwicklung.

Um mittelstädtischen Strategien zu einer flächen- und ressourcensparenden Siedlungsentwicklung näher auf die Spur zu kommen, wurden Interviews mit zwei städtischen Akteuren geführt: aus Celle (Niedersachsen) und Konstanz (Baden-Württemberg). Celle gewinnt leicht an Bevölkerung, Konstanz deutlich. Celle liegt im weiteren Umland von Hannover, rund 40 km von der Landeshauptstadt entfernt, hat eine historische, durch Fachwerk geprägte Altstadt und in den letzten Jahren einige Konversionsflächen mobilisiert. Konstanz liegt in keiner Großstadregion, jedoch innerhalb der insgesamt dynamischen Bodenseeregion im Südwesten Deutschlands, wo es einige Mittelstädte mit besonders stark steigenden Bevölkerungszahlen gibt. Konstanz ist bekannter Hochschulstandort, verfügt über landschaftliche Reize und liegt direkt an der EU-Außengrenze.

Beide Städte verfolgen Strategien der Innenentwicklung, können aber auch Grenzen aufzeigen, die sich je nach Stadtstruktur und Stadtentwicklung unterschiedlich darstellen. Instrumentell gesehen spannt sich ein Feld auf zwischen sehr umfassend analytisch-konzeptionell ausgerichteten und stärker pragmatischen Herangehensweisen, die sich aus der Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und Nachfragestrukturen ergeben.

Das Fallbeispiel Celle: Interview mit Ulrich Kinder, Stadtbaurat Celle

Formale Grundlage für die Innenentwicklung in Celle ist der Flächennutzungsplan mit seinen darin dargestellten Siedlungsflächen („zentrales Siedlungsgebiet“). Im Alltag wird zwischen dem Kernort, dem historischen Zentrum und weiter außerhalb liegenden Ortsteilen unterschieden. Auch innerhalb der Ortsteile kann es Innenentwicklung geben, solange eine vernünftige Infrastrukturausstattung (Schule, Einkaufsmöglichkeiten, soziale Infrastruktur) vorhanden ist.

Obwohl es kein integriertes Stadtentwicklungskonzept für die Gesamtstadt gibt, in dem Kernort und Ortsteile scharf definiert werden, sind die Ortsteile in ihren äußeren Umrisen als zusammenhängende Stadtbereiche erkennbar. Celle hat verschiedene Fachkonzepte mit räumlich konkretisierenden Aussagen: ein Stadtentwicklungskonzept Wohnen und daraus aktualisiert ein Wohnraumversorgungskonzept, ein Stadtentwicklungskonzept Gewerbe und ein in Überarbeitung befindliches Einzelhandelskonzept. Zudem gibt es vier teilträumliche Stadtentwicklungskonzepte für städtebauliche Sanierungsgebiete und ein Konversionsgebiet.

Konkret auf die Innenentwicklung ausgerichtet hat die Stadt ein Baulücken- und Innenentwicklungskataster, das einen feinteiligen Blick auf entsprechende Potenziale zulässt. 750 Wohneinheiten ließen sich danach theoretisch noch entwickeln. Die Stadt spricht zum Beispiel Wohnungsbauunternehmen an, in deren Beständen sie noch Nachverdichtungspotenziale sieht. Dies sei aber manchmal aus verschiedenen Gründen mühsam – zum Beispiel hätten Nachbarn immer Probleme mit Verdichtung. Hinzu kommt, dass die

Abbildung 11

Das Fallbeispiel Celle	
Einwohner (2017)	69.706
Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung (2017)	13,6 %
Ruhestandswanderer (Saldo 2011–2017)	881
Siedlungsdichte (Einwohner/Siedlungs- und Verkehrsfläche, 2017)	16,0 EW/ha
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Katasterfläche (2017)	24,7 %
Bevölkerungsentwicklung (2011–2017)	1,5 %
Lage in einer Großstadregion:	Ja, Hannover
Sitz einer Hochschule:	nein
Zentralörtliche Hierarchie:	Oberzentrum

Datenbasis: Laufende Raumbewachung des BBSR

Stadtverwaltung schon allein angesichts knapper Personalkapazitäten nicht all das umsetzen kann, was ihr vorschwebt.

Insgesamt verfolgt Celle eine gemischte Strategie aus Innenentwicklung und Ortsteilarrondierung, und profitiert von dem Trend „Zurück in die Stadt“. Beispielsweise wandern ältere Menschen aus dem Landkreis zu. Die Stadt soll in Zukunft auch eine Art Überlauffunktion für die Region Hannover übernehmen. Die ÖPNV-Anbindung ist gut, mittlerweile auch die Straßenanbindung nach Hannover und es gibt laufende Konversionsprojekte (Celle war Garnisonsstadt) sowie ein ehemaliges Gewerbegebiet in Altstadtnähe (Allerinsel), für das die Umwandlung in ein Wohngebiet geplant ist.

Das nur geringe Wachstum Celles während der vergangenen Jahre ist nicht mit mangelnder Attraktivität gleichzusetzen. Die Stadt hat eine Zeit lang von sich aus nicht auf Wachstum gesetzt und kaum neue Flächen mobilisiert. Aus der Sicht eines sparsamen Umgangs mit der Fläche sei dies nachvollziehbar, aus der Perspektive einer Stärkung des Oberzentrums und der Bereitstellung eines Angebots verschiedener Wohnformen aber nicht. Mittlerweile sieht das anders aus. Celle bietet sich als Stadt mit städtischen Funktionen und Strukturen an. Hierzu passt der Schwerpunkt der Nachverdichtung und Innenentwicklung, ergänzt um Ortsteilarrondierungen.

Auf dem Gelände der Allerinsel soll in Celle, unterstützt mit Mitteln aus dem Bund-Länder-Programm „Stadtumbau West“, stadtnaher, verdichteter Wohnungsbau als Geschosswohnungsbau entstehen. Es gibt zudem noch eine letzte Kasernenfläche, die am Rande der Kernstadt liegt, ein Institut für Tierforschung, das wegziehen wird, sowie die Fläche des



© Ulrich Kinder, Neubebauung am Altstadtstrand
Investor: Weser Wohnbau Bremen, Architekten: Lorenzen Mayer Berlin/Kopenhagen.

jetzigen Grünbetriebes in attraktiver Lage. Diese Bereiche eignen sich in Zukunft für eine Umwandlung oder Neubebauung.

Innenentwicklung im Sinne von Bestandserhaltung wird in der historischen Altstadt betrieben. Hier nutzt die Stadt Fördermöglichkeiten über das Bund-Länder-Programm „Städtebaulicher Denkmalschutz“. Es sei schwierig, die alten Gebäude als Wohnraum zu erhalten (klein, eng, Treppen), die Nachfrage fehle. Es gälte aufzupassen, dass die Altstadt nicht zu einer reinen Kulisse würde. Die Sanierung der historischen Gebäude wird kombiniert mit Neubauvorhaben am Altstadtstrand oder in Innenhöfen.

Weitere Bestrebungen zur Bestandserhaltung zielen auf die Qualifizierung älterer Zeilenbauten der vormalig am Standort ansässigen britischen Streitkräfte. Sie sollen, nachdem bereits viele Streitkräfte abgezogen sind, von der städtischen Wohnungsbau-Gesellschaft aufgekauft werden. Entsprechend werden die älteren Bestände der städtischen und von anderen Wohnungsbau-Gesellschaften gegenwärtig erneuert. Celle unterstützt diese Prozesse mit einem eigenen Klimaschutzfond.

In Celle ist der Strukturwandel noch in vollem Gang, es gibt hohe Anteile an Erdöl-, Erdgas- und Bohrindustrie, die ihre Betriebe abbauen. Das belastet einerseits augenblicklich den städtischen Haushalt (Rückgang der Gewerbesteuer). Andererseits entstehen immer wieder Flächenbedarfe von bunt gemischten gewerblichen Nachfragen, die sich nur ansatzweise bedienen lassen. Selbst Logistikstandorte werden nachgefragt, obgleich Celle nicht direkt an der Autobahn liegt.

Politisch hätten die Planer in puncto Innenentwicklung große Unterstützung. Gleichzeitig fordere die Politik aber auch immer neue Wohnbauflächen. Das müsse austariert werden. Eine Stadt wie Celle kann nicht überall in die Fläche wachsen:

- Mehrere Flussläufe durchqueren das Stadtgebiet, im ganzen Süden gibt es Überschwemmungsgebiete,
- im Norden hat Celle hochwertige landwirtschaftliche Flächen, die Eigentümer sehen nicht ein zu verkaufen,
- und als drittes Problem: Wo gibt es Ausgleichsflächen?

Außerdem besitzt die Stadt selbst zu wenig eigene Flächen und wird deswegen im Augenblick besonders durch die hohen Preise ausgebremst.

Beim Thema „Grenzen der Innenentwicklung“ sei zu berücksichtigen, dass nicht nur die Außen-, sondern ebenfalls die Entwicklung innerhalb bebauter Siedlungsbereiche stets zu Lasten von Grün und Freiraum ginge. Ein Beispiel liefert eine ehemalige militärische Liegenschaft: umzäunt, nicht zugänglich, schöne alte Bäume, in der Mitte Pferde, gut integriert in einen Ortsteil, nicht weit weg von einem Bachlauf, Infrastruktur ist ansatzweise vorhanden. Hier stößt das Innenentwicklungsinteresse der Stadt auf Gegenwehr der Anwohner, die trotz anderweitig vorhandener Grünflächen im Stadtteil auf dieses vorhandene Grün nicht verzichten wollen. Genauso widersprüchlich wird das Bauen in zweiter Reihe in älteren Einfamilienhausgebieten mit großen Grundstücken betrachtet.

Eng ist es auch für durchaus konkret bestehende Nachfrage nach Büroraum am Rande der Altstadt. Da kann Celle nur wenig anbieten. Viele – Büros, Dienstleister – interessieren sich immer mal wieder für Standorte in Altstadtnähe. Celle ist eine gewachsene Stadt, auch um die Altstadt herum. In diesen Bereichen gibt es wenige Chancen, etwas Größeres zu entwickeln. Einzige größere Entwicklungsfläche ist das ehemalige Stadtwerkeareal, das jetzt für Wohn- und Mischnutzung entwickelt werden soll.

Ein weiterer Engpass kann sich bei zukünftigem Wachstum im Infrastrukturbereich entwickeln. Celle ist zwar Oberzentrum, aber kreisangehörige Stadt, deswegen im Schulbereich nur zuständig für die Grundschulen (die übrigen Schulformen obliegen dem Landkreis). Knappheit besteht jetzt aber schon bei den Kitaplätzen, neue Standorte sind in der Planung.

Das Fallbeispiel Konstanz: Interview mit Mechthild Kreis, Bauleitplanung Stadt Konstanz

Konstanz liegt in einem landschaftlich hochwertigen Raum, rund 60 % der Gemarkungsfläche stehen unter naturschutzrechtlichen Schutzkategorien. Die hochwertige Landschaft, die Lage an der EU-Außengrenze und der Bodensee stellen hohe Anforderungen an eine ressourcensparende Siedlungsentwicklung. Konstanz hat eine hohe Nachfrage nach Wohnraum wie auch nach gewerblich nutzbaren Flächen.

Die Stadt gliedert sich in die Kernstadt und fünf Ortsteile auf der Hügellandschaft des Bodanrück. Der Seerhein teilt die Kernstadt in ein rechts- und linksrheinisches Stadtgebiet. Im linksrheinischen Stadtgebiet liegt die Altstadt, das eigentliche Zentrum und regionaler Einzelhandelsschwerpunkt. Südlich der Altstadt verläuft die EU-Außengrenze mit Kreuzlingen. Große Bereiche der Kernstadt haben sehr städtische Strukturen.

Der Flächennutzungsplan folgt dem Leitbild der kompakten Stadt. Ziel ist eine Siedlungsentwicklung primär in der Kernstadt, dort wo die vorhandenen Infrastrukturen liegen. Als nachrangig gilt die Ortsteilentwicklung an den Rändern. Die dezentral liegenden Ortsteile verfügen über eine viertelstündliche Busverbindung mit dem Stadtkern. Trotz der zentralen Bedeutung der Altstadt haben die Stadtteile überwiegend eigene Versorgungsstrukturen. Über das Einzelhandelskonzept steuert Konstanz die Erhaltung dieser dezentralen Nahversorgungsstrukturen (täglicher Bedarf).

2008 wurde für die gesamte Stadt das Dichtekonzept entwickelt (räumliche

Abbildung 12

Das Fallbeispiel Konstanz		
	VVG Konstanz (inklusive Reichenau, Allensbach)	Konstanz, Universitäts- stadt
Einwohner (2017)	96.853	84.441
Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung (2017)	23,4 %	24,8 %
Ruhestandswanderer (Saldo 2011–2017)	-446	-605
Siedlungsdichte (Einwohner/Siedlungs- und Verkehrsfläche, 2017)	57,4 EW/ha	50,1 EW/ha
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Katasterfläche (2017)	24,8 %	31,2 %
Bevölkerungsentwicklung (2011– 2017)	7,0 %	7,5 %
Lage in einer Großstadtreion	nein	
Sitz einer Hochschule	ja – auch Hochschulstadt (>10 % Studierendenanteil)	
Zentralörtliche Hierarchie	Oberzentrum	

Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR



© Jan Bode, Quartier Bahnhof Petershausen

Verteilung der Dichte). Es enthält ein Baulücken- und Brachflächenkataster und zeigt die baulichen Potenziale für die Wohnungs- und gewerbliche Entwicklung auf. Parallel zum Dichtekonzept wurde das Freiraumkonzept erstellt. Einhergehend mit der baulichen Entwicklung wird somit die Qualität der Freiräume, die soziale und ökologische Aufwertung des Wohnumfeldes gesichert. Die Stadt geht hiermit den Weg der doppelten Innenentwicklung. Beide Konzepte bilden ein Leitprojekt des gesamtstädtischen integrierten Stadtentwicklungsprogramms (mit Bürgerbeteiligung in den einzelnen Stadtteilen im Vorfeld zu Leitbildern und Zielen).

2014 wurde das Handlungsprogramm Wohnen beschlossen und 2018 evaluiert. Ziel ist die Entlastung des sehr angespannten Konstanzer Wohnungsmarktes. Die Wohnungsbedarfsprognose des Instituts empirica ist Grundlage des Programms. Sie sagt für Konstanz für den Zeitraum 2016 bis 2035 einen Bedarf von 7.900 zusätzlichen Wohnungen voraus.

Das Dichtekonzept liegt dem Handlungsprogramm zugrunde. Die Stadt entwickelt rund 40 Planungsgebiete (Brach- und Arrondierungsflächen). Entwickelt sie die Flächen nicht,

ergeben sich folgende Risiken: Die Sozialstruktur „entmischt“ sich. In Konstanz werden verstärkt Wohlhabende und Hartz-IV-Empfänger leben. Haushalte mit mittleren Einkommen werden ins Umland verdrängt. Die Wohnungen werden im ländlichen Raum gebaut, was zu mehr Flächenverbrauch und mehr Verkehr führt.

Die Stadt betreibt eine aktive Bodenvorratspolitik. Somit forciert sie die zeitnahe Umsetzung des geschaffenen Baurechts und ermöglicht eine zielgruppenorientierte Vergabe der Grundstücke. Mit dem Beschluss zum Handlungsprogramm Wohnen ist die Stadt verstärkt in die Vorratspolitik eingestiegen. Die Wohnungsnachfrage lässt sich jedoch nicht ausschließlich über den Innenbereich decken. Voraussetzung für den Start einer Plangebietsentwicklung im Außenbereich ist, dass die Stadt durch Ankauf der Grundstücke über mindestens 60 % der Bauflächen verfügt.

Trotz der konzeptionellen Planungen und der umfangreichen Beteiligungen sind die Planungsprozesse bei Innenentwicklungsflächen in Konstanz in der Regel mit großen Widerständen verbunden. Konstanz versucht bereits über Wettbewerbsverfahren optimale Qualität und Neutralität zu schaffen, Vertreter aus den Stadtteilen werden

in die Jury einbezogen. Insofern bleibt Innenentwicklung eine große Herausforderung.

Aufgrund der eingangs dargestellten besonderen geographischen Lage setzt die Stadt seit Jahren auf eine nachhaltige Flächenentwicklung. Dem kam entgegen, dass es zum Beispiel drei große Industriebrachen gab, die umgewandelt werden konnten: erstens Stromeyersdorf (vormals Textilindustrie), das als Gelände anschließend wieder gewerblich genutzt wurde, zweitens die Stadt am Seerhein in Petershausen (vorher ebenfalls Textil, aber auch Pharma und Chemie) und drittens das große Gebiet Bahnhof Petershausen (Konversionsfläche der Bahn). Die Stadt am Seerhein wurde als gemischt genutztes Quartier und der Bahnhof Petershausen aufwendig als Wohnquartier mit im Ergebnis hohen Qualitäten entwickelt. Die Städtebauförderung von Bund und Ländern förderte diese Brachflächenrevitalisierungen.

Derzeit steht die Revitalisierung des ehemaligen Siemensgeländes in Petershausen an. Hier ist ein gemischt genutztes Quartier geplant. Gleichzeitig wird das Gelände am Brückenkopf Nord (vormals Auffahrtsschleife B33neu) zu einem Mobilpunkt und gemischt genutzten Quartier mit Schwerpunkt Gewerbe umgenutzt.

Die Zeit der großen Brachen in Konstanz ist allerdings dann erst einmal vorbei. Größere ergänzende Potenziale gibt es absehbar nicht mehr. Unter dem Wachstumsdruck verfolgt die Stadt deswegen folgende Strategien: Erstens wird mittel- bis langfristig ein großes Stadterweiterungsgebiet erschlossen: „Hafner“ grenzt an die Kernstadt an und ergänzt den Stadtteil Wollmatingen. Es handelt sich um landwirtschaftliche Flächen, die schon seit 2000 im Flächennutzungsplan als potenzielle

Baufläche für Wohnen und Gewerbe vorgesehen sind. Die vorbereiteten Untersuchungen laufen, um auf dem Gelände eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchzuführen. Bevor eine Entlastung durch das Gebiet Hafner zum Tragen kommt, sind beim Wohnungsbau die bereits genannten Gebiete zu entwickeln. Zweitens werden Gewerbebestände in bestehenden Gewerbegebieten bei Aufgabe von Gewerbebetrieben auch weiterhin für eine gewerbliche Nutzung erhalten. Verdrängende Nutzungen wie Einzelhandel, Vergnügungsstätten und Wohnnutzungen sind an diesen Standorten nicht zugelassen. Mittelfristig wird der Gewerbeflächenbedarf mit einer Teilumnutzung des Flugplatzes an der Reichenaustraße und der geplanten Gewerbegebietsflächen am Hafner voraussichtlich weitgehend gedeckt.

Abgesehen von der Mobilisierung zu bebauender oder zu verdichtender Flächen werden im Bestand höhere Qualitäten geschaffen: im

Stadtteil Wollmatingen zum Beispiel im Gebiet Öhmdwiesen, das über das Bund-Länder-Programm Soziale Stadt weiterentwickelt wurde. Neben zahlreichen anderen Maßnahmen verbesserte der „Grüne Bogen“ das Angebot an Freiraum und sozialen Einrichtungen in diesem seinerzeit kleinen „Brennpunkt“.

Das Land fördert Planungen zur Innenentwicklung mit zahlreichen Sanierungsprogrammen. Zugleich unterstützt es die Kommunen mit dem Programm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“. In Konstanz wurde beispielsweise der Planungsworkshop „Rheingarten“ über dieses Programm gefördert. Thema war die qualifizierte Weiterentwicklung eines Gewerbegebietes am Seerhein in enger Abstimmung mit den Eigentümern.

Grenzen einer ausschließlichen Innenentwicklung liegen in den zentralen Lagen in den bereits vorhandenen hohen Dichten, fehlender größerer

Brachen und dem Preisdruck auf den Wohnungsmärkten. Die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums bedarf der Steuerung über die Bodenpolitik. Hier gibt der Innenbereich bei fehlenden größeren Brachen keinen ausreichenden Spielraum. Qualitätsvolle Quartiere erfordern ein ausreichendes Maß an Frei- und Grünflächen. Bebauungen im Blockinnenbereich mindern die Qualität. Die Anforderungen an den ruhenden Verkehr setzen einer Innenentwicklung mit hohem Qualitätsanspruch ebenfalls Grenzen.

Hinzu kommt der weitere Infrastrukturbedarf, der gedeckt werden muss. Die vorhandenen sozialen Infrastruktureinrichtungen stoßen bereits vielfach an ihre Kapazitätsgrenzen. Aufgrund der sehr hohen Wachstumszahlen werden die Schulen ausgebaut – Gymnasien und Grundschulen. Hoch ist auch der Bedarf an Kita- und Pflegeplätzen. In jedem Stadtteil soll es in Zukunft kleinere Pflegewohngemeinschaften geben.

Fazit

Gut funktionierende, attraktive Mittelstädte sind innerhalb der Großstadtdregionen wichtig, um Wachstumsprozesse auf sich zu lenken und einer stadtdregionalen Zersiedlung entgegenzuwirken. Kommt es in den Großstädten zu Tendenzen der Sättigung, entspräche eine weitere Dynamik der Mittelstädte nicht nur dem siedlungsstrukturellen Ideal, sondern wäre angesichts zu beobachtender Tendenzen zum städtischen Wohnen auch zu erwarten. Diese Argumentation wird noch dadurch verstärkt, dass es offenbar zwischenzeitlich zurückhaltende Positionen bei den mittelstädtischen Akteuren gab, die das Wachstum begrenzt hatten.

Bei der Bevölkerungsdynamik zeigen sich sehr deutliche großräumige Unterschiede, aber auch Unterschiede, die Gruppen unter den Mittelstädten sichtbar machen:

Die Übereinstimmung „große Mittelstadt“ und „Hochschulstadt“ bildet vor allem außerhalb der Großstadtdregionen eine Gruppe, die die Anziehungskraft des Städtischen – im Gegensatz zu einer arbeitsteiligen Dezentralität – bestätigt.

Weiterhin gibt es eine kleinere Gruppe an Hochschulstandorten, die durch ihren sehr hohen Anteil an jungen Menschen besondere Anforderungen an die Stadtentwicklung stellt und in diesem Punkt kleinen Großstädten mit Hochschule sehr ähnlich ist.

Kleinere Mittelstädte zeigen auch ohne Hochschule eine positive Dynamik. Hier kommen verschiedene Gründe in Betracht. Dabei kann unter anderem die Nähe zu einer Großstadt eine Rolle spielen (insb. am Beispiel Berlin), oder die Attraktivität für Ruhestandswanderer.

Die Ruhestandswanderer formen herausgehobene Gruppen, wie etwa die Mittelstädte im Umland der Big Seven, davon losgelöst aber bereits eine große Gruppe von Mittelstädten, die durchweg positive Salden bei den Ruhestandswanderern zu verzeichnen haben.

In Ostdeutschland gibt es viele Mittelstädte, die zwischen 2011 und 2017 bei der Generation 50+ mehr Jahre mit negativen Salden als mit positiven zu verzeichnen hatten – trotz der über alle Bevölkerungsgruppen festzustellenden rückläufigen Wanderungsverluste Ostdeutschlands gegenüber Westdeutschland (Zeit Online 2019).

Diese, in einem einfachen Zugang hergeleiteten Gruppenbildungen weisen darauf hin, dass sich weitergehende Clusteranalysen lohnen können. Hierin läge ein zukünftiger Beitrag zum Forschungsthema „Mittelstädte“ mit dem Ziel, diese Städtekatgorie besser zu verstehen, den dort Planenden und Handelnden eine größere Aufmerksamkeit zu schenken und sie mit Informationen zu versorgen, die über den engen stadtbezogenen Horizont hinausreichen und sie in ihrem Planungsalltag unterstützen.

Gleichwohl lassen sich alle Zusammenhänge, die die Bevölkerungsdynamik miteinschließen, nicht ohne das Wissen einschätzen, wie gesteuert oder ungesteuert die Stadtentwicklung verlaufen ist. Welche Flächenreserven wurden im jeweiligen Fall mobilisiert und wie wird die Qualität der Siedlungsentwicklung instrumentell sichergestellt?

Die beiden aufgearbeiteten Fallbeispiele zur Innenentwicklung in Mittelstädten sind von den Voraussetzungen und der Planungsorganisation her sehr unterschiedlich (Funktionalität, Wachstum, Verfügbarkeit an kommunalen Flächen). Dennoch betreiben beide systematisch – und nicht nur einzelfallbezogen – Innenentwicklung. Zwei Beispiele sind nicht repräsentativ. Nichtsdestotrotz offenbaren sie im Kern vergleichbare stadtplanerische Zugänge: Grenzen von Innenentwicklung und Dichte, ebenso wie die Nutzbarmachung von Brachflächen unter dem Anspruch urbaner Multifunktionalität (Wohnen, Gewerbe, Infrastruktur). Damit stehen sie typischerweise wieder zwischen den Großstädten mit ihrer noch stärkeren Ausdifferenzierung und der größeren Spezialisierung kleiner Städte. Wichtig bleibt künftig, unterschiedliche instrumentelle Zugänge unter dem gleichen Vorzeichen (Innenentwicklung und Sicherung urbaner Strukturen) auszutauschen und von anderen Forschungsergebnissen zu lernen.

Literatur

Adam, Brigitte, 2004: Mittelstädte – eine stadregionale Positionsbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8: 495–523.

Adam, Brigitte; Dosch, Fabian, 2019: Stadtgrün auf wenig Raum. In: Transforming Cities (1) 2019: 32–37.

Baumgart, Sabine; Overhageböck, Nina; Rüdiger, Andrea (Hrsg.), 2011: Eigenart als Chance. Eigenart als Chance? Strategische Positionierungen von Mittelstädten. Stadt- und Regionalforschung. Band 7. Berlin.

Bojarra-Becker, Elke; Franke, Thomas; Zur Nedden, Martin, 2017: Herausforderungen von Klein- und Mittelstädten. Fokus: Schrumpfung und Peripherisierung. Difu-Papers.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.); Gatzweiler, Hans-Peter (Leitung); Adam, Brigitte et al. (Autoren), 2012: Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum. Band 10. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2015: Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten. Bonn.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.); Slupina, Manuel; Damm, Theresa; Klingholz, Reiner (Autoren), 2016: Im Osten auf Wanderschaft. Wie Umzüge die demographische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändern. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.), 2013: Stadtentwicklungsbericht 2012. Drucksache 17/14450. Berlin.

Engeler, Uwe, 2018: Ruhestandsmigration und Reurbanisierung. In: Raumforschung und Raumordnung 76(1): 35–49.

Hemberger, Christoph; Kiwitt, Thomas, 2017: Wohnraumbereitstellung im stadregionalen

Maßstab. In: RaumPlanung 195/1 – 2018: 34–39.

Henger, Ralph; Oberst, Kristian, 2019: Immer mehr Menschen verlassen die Großstädte wegen Wohnungsknappheit. Institut der deutschen Wirtschaft. IW-Kurzbericht 20/2019.

Hoffmann, Catherine; Müller, Benedikt, 2017: Ganz schön, was los hier. Der Immobilienboom macht längst nicht mehr an den Grenzen der Metropolen halt. Inzwischen sind manche Mittelstädte sogar noch teurer. In: Süddeutsche Zeitung 17./18. Juni 2017.

IfL – Leibniz-Institut für Länderkunde, 2019: Anker im Raum? Klein- und Mittelstädte in strukturschwachen Regionen. Einladung zum Raumwissenschaftlichen Kolloquium 2019. Zugriff: <https://www.ifl-leipzig.de/de/aktuell/termine/detail/article/anker-im-raum-klein-und-mittelstaedte-in-strukturschwachen-regionen.html> [abgerufen am 15.04.2019].

Kaschlik, Anke, 2017: Klein-/Mittelstädte in peripheren Regionen. Potenziale und Gestaltungsmöglichkeiten für die Stadtentwicklung; in: PlanerIn 2/2017: 36/37

Köhler, Stefan, 2017: Friedrichshafen – Wachstumsmotor in der Bodenseeregion. In: RaumPlanung 195/1 – 2018: 7–10.

Levin-Keitel, Meike; Othengrafen, Frank; Behrend, Lukas, 2019: Stadtplanung als Disziplin. Alltag und Selbstverständnis von Planerinnen und Planern. In: Raumforschung und Raumordnung 77(2): 115–130.

Münter, Angelika; Osterhage, Frank, 2018: Trend Reurbanisierung? Analysen der Binnenwanderung in Deutschland 2006 bis 2015. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Nagel, Reiner, 2018: Mehr Mut zur Mittelstadt – Ankerstädte als Chance für Wohnen und Baukultur. In: Immobilien Finanzierung. Heft 1: 16–20.

Reimann, Bettina; Kirchhoff, Gudrun; Pätzold, Ricarda; Strauss, Wolf-Christian (Hrsg.), 2018: Vielfalt gestalten. Edition Difu. Band 17. Berlin.

Rüdiger, Andrea, 2009: Der Alltäglichkeit auf der Spur. Die Rolle der Stadtgröße für die räumliche Planung. Eine empirische Untersuchung der Planungspraxis bundesdeutscher Mittelstädte. Hamburg.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, 2017: Neue Stadtquartiere für Berlin. Wohnungs- und Städtebauprogramm Wachsende Stadt. Zugriff: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/download/neue_stadtquartiere_fuer_berlin.pdf [abgerufen am 29.05.2019].

Spellerberg, Annette, 2011: Empirische Ergebnisse auf Basis des SOEP. In: Baumgart, Sabine; Overhageböck, Nina; Rüdiger, Andrea (Hrsg.), 2011: Eigenart als Chance. Eigenart als Chance? Strategische Positionierungen von Mittelstädten. Stadt- und Regionalforschung. Band 7. Berlin: 41–59.

Wékel, Julian (Hrsg.), 2003: Mittelstädte im Anpassungsprozess: wissenschaftliches Kolloquium 2003 in Eisenach. DASL, Dt. Akad. für Städtebau und Landesplanung, Berlin.

Zöllter, Constanze; Rößler, Stefanie; Knippschild, Robert; Hauck, Sarah, 2019: Stadt auf Probe – Wohnen und Arbeiten in Görlitz. In: Transforming Cities (1): 48–53.

Zeit Online, 2019: Ost-West-Wanderung. Die Millionen, die gingen. Zugriff: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2019-05/ost-west-wanderung-abwanderung-ostdeutschland-umzug> [abgerufen am 29.05.2019].

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Ansprechpartner

Dr. Brigitte Adam
brigitte.adam@bbr.bund.de

Nadine Blätgen
nadine.blaetgen@bbr.bund.de

Redaktion

Daniel Regnery

Satz und Gestaltung

ORCA Affairs GmbH, Berlin

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort: Mittelstädte

Die BBSR-Analysen KOMPAKT erscheinen in unregelmäßiger Folge. Interessenten erhalten sie kostenlos.

ISSN 2193-5017 (Printversion)
ISBN 978-3-87994-154-4

Bonn, Oktober 2019

Newsletter „BBSR-Forschung-Online“

Der kostenlose Newsletter informiert monatlich über neue Veröffentlichungen, Internetbeiträge und Veranstaltungstermine des BBSR.

www.bbsr.bund.de/BBSR/newsletter