



**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 01/2020

## **Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?**

Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“  
in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 6. und 7. Dezember 2018 in Berlin

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

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

### **Wissenschaftliche Begleitung**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
Referat I 1, Steffen Maretzke (Projektleitung / Redaktion)  
steffen.maretzke@bbr.bund.de

### **Stand**

Dezember 2019

### **Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

### **Zitierweise**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? Regionale Herausforderungen unter unklaren demografischen Entwicklungsperspektiven. Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 6. und 7. Dezember 2018 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 01/2020, Bonn, Januar 2020.

## **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort	3
<i>Florian Bernardt, Anja Sonnenburg, Philip Ulrich</i> Wie attraktiv sind Deutschlands Städte für ausländische Fachkräfte?	4
<i>Teresa Lauerbach</i> Wachstum deutscher Großstädte und innerstädtische Entwicklungen	15
<i>Anja Katrin Orth, Hubertus Bardt</i> Folgt die Bevölkerung der Beschäftigung oder die Beschäftigung der Bevölkerung? – Schrumpfende Boomregionen in Deutschland	25
<i>Steffen Maretzke, Lars Porsche</i> Kleinstädte in ländlichen Räumen. Ein Spiegelbild ihrer ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen	36
<i>Henning Boeth</i> Reurbanisierung in Mittelstädten: Prozesse und Planungspolitiken am Beispiel von Brandenburg/Havel	56
<i>Carolin Wandzik, Flemming Giesel</i> Entwicklungsperspektiven großer Mittelstädte – Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung	70
<i>Arvid Krüger</i> Ungenutzte Treiber des Wachstums? Möglichkeiten und Grenzen einer stadtreionalen Entwicklung der Region Jena-Weimar-Erfurt: Kleinstädte als Kerne einer gesteuerten suburbanen Entwicklung?	82
<i>Björn Braunschweig, Anna Dunkl, Tim Leibert, Annedore Bergfeld</i> Wachstum regional denken. Interkommunales Monitoring als Basis für eine nachhaltige Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in der Region Leipzig-West Sachsen	99
<i>Rainer Winkel</i> Leistungsfähige Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen im Spiegel demografischer Strukturen und Trends	115

## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

die alljährliche Dezembertagung des Arbeitskreises Städte und Regionen der Deutschen Gesellschaft für Demographie und des BBSR fand im Jahr 2018 zum Thema „Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? Regionale Herausforderungen unter unklaren demografischen Entwicklungsperspektiven“ statt.

Die an der Veranstaltungsreihe Interessierten hatten online über das Thema abgestimmt. Die Tagungsbeiträge wurden über einen Call for Papers gewonnen. Wenig überraschend, dass die Wahl auf dieses Thema fiel. In den Medien, aber auch in wissenschaftlichen Beiträgen steht die demografische Entwicklung der Städte schon seit langem im Mittelpunkt des Interesses. Das gilt für die Entwicklung der Klein- und Mittelstädte, insbesondere aber für die der Großstädte. Sie stoßen in ihrem Wachstum zunehmend an Grenzen. Die große Nachfrage nach Wohnraum treibt hier Mieten und Preise. Eine rasche Ausweitung der Bautätigkeit stößt auf viele Hemmnisse wie fehlendes Bauland, Personalmangel in den Bauverwaltungen, aber auch Kapazitätsengpässe der Baubranche. Nicht nur die Bauverwaltungen und die Bauunternehmen müssen sich mit dem Fachkräftemangel auseinandersetzen.

Insbesondere in den prosperierenden Städten mit hoher Beschäftigungsdynamik haben Unternehmen verschiedener Branchen Probleme, Beschäftigte zu finden. Freie Stellen bleiben unbesetzt. Das kann die Wachstumspotenziale der regionalen Wirtschaft schmälern.

Auch im Kontext der Diskussion um die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Wachstum der Städte ein relevantes Thema. Denn betrachtet man allein die Binnenwanderungen, dann geht das Wachstum vieler Städte auf Kosten strukturschwacher Räume. Die abgewanderten Fachkräfte fehlen der regionalen Wirtschaft, es stehen immer mehr Wohnungen leer, die technische und soziale Infrastruktur leidet. Eine Politik für gleichwertige Lebensverhältnisse muss die Regionen abseits der Ballungsräume stärken – durch Verbesserungen in vielen Bereichen, sei es schnelleres Internet, der Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel und neue Mobilitätsangebote, attraktive Wohnbedingungen in den Ortskernen und die Neuansiedlung von Arbeitsplätzen.

Ziel der Dezembertagung 2018 war es, mehr Differenziertheit in die Diskussion von städtischen Wachstumsprozessen zu bringen – um zu verstehen, wie bedeutsam diese Entwicklung tatsächlich für die künftige demografische, soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Kommunen in Deutschland ist.

Wir wünschen Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre.



Dr. Markus Eltges  
Leiter des Bundesinstituts für Bau-,  
Stadt- und Raumforschung



Dr. Steffen Maretzke  
Vorsitzender des  
DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“

*Florian Bernardt, Anja Sonnenburg, Philip Ulrich*

## Wie attraktiv sind Deutschlands Städte für ausländische Fachkräfte?

### Einleitung

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und des bevorstehenden Austrittes der „Baby Boomer“ aus dem Arbeitsmarkt ist damit zu rechnen, dass die Gewinnung von qualifizierten Arbeitskräften in Zukunft eine elementare Aufgabe sowohl der Unternehmen als auch der Kommunen sein wird. Ausländische Fachkräfte sind hierfür eine wichtige Ressource: Das Beschäftigungswachstum ist in den kreisfreien Großstädten und städtischen Kreisen seit 2013 zu über 40 % auf ausländische Beschäftigte zurückzuführen. Der Anteil der ausländischen Experten und Spezialisten wächst seit 2013 um über 9 % p. a. (Bundesagentur für Arbeit (BA) 2018). Dennoch führen schon heute Fachkräftengpässe in einigen Branchen und Regionen Deutschlands dazu, dass Unternehmen ihre Potenziale nicht voll ausschöpfen können, so dass die Gewinnung (hoch-)qualifizierter Spezialisten und Experten aus dem Ausland inzwischen ein entscheidender Faktor für die Sicherung einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist.

In der Literatur wird für die Ursache internationaler Migration häufig zwischen Push-Faktoren, welche die Emigration aus den Herkunftsländern anregen, und Pull-Faktoren, welche die Motivation zur Immigration in ein Zielland beschreiben, unterschieden. Die Kennzahlen, welche den Theorien zugrunde liegen und üblicherweise auf nationaler Ebene betrachtet werden, werden mit dem regionalen Datenmodell MORE (MOnitoring REgional) auf Kreisebene dargestellt, um die regionale Fähigkeit, ausländische Fachkräfte anzuwerben, zu untersuchen. Für die Analyse wird eine Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit hinzugezogen, welche die Zahl der ausländischen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach ihrem Anforderungsniveau auf Kreisebene widerspiegelt. Korrelationsrechnungen zwischen ausgewählten Kennzahlen und ausländischen Beschäftigten in Berufen mit hohem Anforderungsniveau geben Aufschluss darüber, ob Pull-Faktoren auf regionaler Ebene einen Einfluss auf die internationale Migration Hochqualifizierter haben und welchen Regionen die Anwerbung bereits in besonderem Maße gelingt. Zusätzlich wird untersucht, ob sich die Bedeutung dieser Kennzahlen zwischen den verschiedenen Regionstypen des BBSR unterscheidet.

### Der Indikator

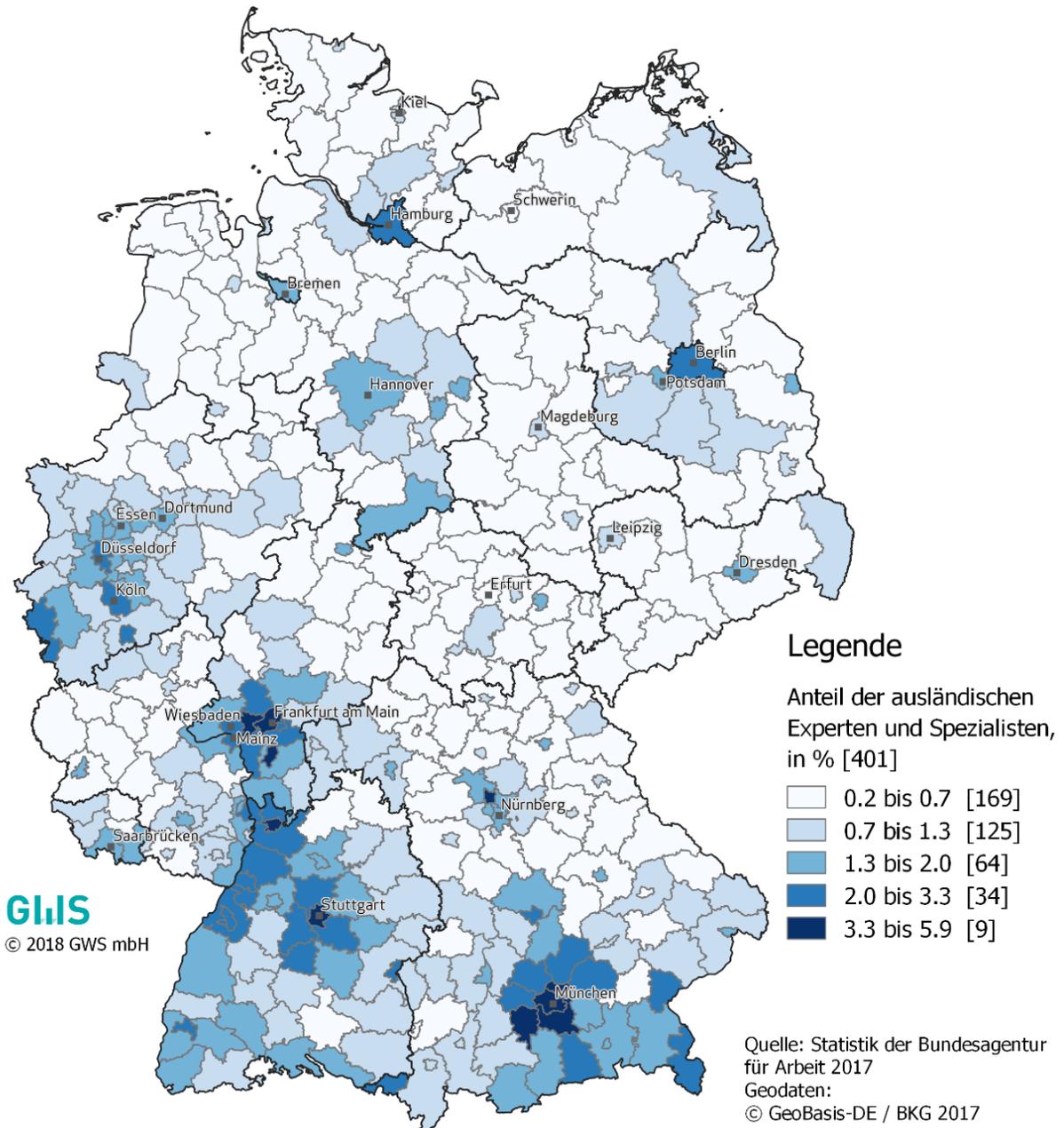
Wie kann die regionale Attraktivität für ausländische Arbeitskräfte gemessen und empirisch ausgewertet werden? Ausgangshypothese ist, dass jene Regionen eine hohe Attraktivität haben, die besonders häufig von gut ausgebildeten ausländischen Arbeitskräften als Arbeitsort bzw. als Zielort der Einwanderung gewählt werden. Die Wahl des Standortes kann dabei ein Ergebnis der eigenen Stellensuche sein oder kommt durch Anwerbung oder Vermittlung Dritter zustande. Der Wanderungsmonitor des Arbeitsministeriums beinhaltet Kennzahlen, welche diese spezifischen Personengruppen gut differenzieren. So erhalten Fachkräfte unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltserlaubnis für die Arbeitsplatzsuche oder auch zur Ausübung von qualifizierten Berufstätigkeiten (BAMF 2016). Eine wesentliche Einschränkung dieser Auswertungen ist, dass in der Regel nur Ausländer aus Nicht-EU-Ländern erfasst werden, da innerhalb der EU die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt. Hinzu kommt, dass Auswertungen nur bis zur Ebene der Bundesländer vorliegen. Eine regionalstatistische Auswertung, die den Migrationshintergrund – Antreten einer neuen Arbeitsstelle in einem gegebenen Auswertungszeitraum – angibt, liegt aktuell nicht vor. Jedoch erfasst die Statistik der Bundesagentur für Arbeit sowohl die Staatsangehörigkeit als auch das Anforderungsniveau der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und kann als Datenquelle dienen. Nach Definition der Klassifikation der Berufe 2010 (Bundesagentur für Arbeit) werden vier Anforderungsniveaus unterschieden:

	Anforderungsniveaus
Steigende Komplexität ↓	Helfer- und Anlernertätigkeiten
	Fachlich ausgerichtete Tätigkeiten
	Komplexe Spezialistentätigkeiten
	Hoch komplexe Tätigkeiten

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2017, GWS mbH

**Tabelle 1: Anforderungsniveaus der Bundesagentur für Arbeit**

Für den Indikator wird die Personengruppe mit den zwei höchsten Anforderungsniveaus ausgewählt. Diese werden in der Statistik auch als „Spezialisten“ und „Experten“ geführt und im Folgenden vereinfacht als Spezialisten zusammengefasst. Diese Spezialisten können als „Zielgruppe“ der regionalen Akteure gelten, welche ihre Wirtschaft und ihre Region insgesamt durch Zuwanderung aus dem In- und Ausland stärken wollen. Die Annahme ist, dass Spezialisten bei der Wahl des Arbeitsgebers die allgemeine Attraktivität des Standorts stärker bewerten als „Helfer“ und „Fachkräfte“. Der Zielindikator setzt die Anzahl der ausländischen Spezialisten ins Verhältnis zu allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort. Als Auswertungsebene werden die Landkreise und kreisfreien Städte gewählt.



**Abbildung 1: Anteil der ausländischen Spezialisten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2017 in Deutschland nach Kreisen und kreisfreien Großstädten**

Im Jahr 2017 lag der Anteil der ausländischen Spezialisten bundesweit bei 1,7 %. Es zeigen sich starke regionale Unterschiede mit Werten zwischen 0,2 und knapp 6 %. In Abbildung 1 sind die höchsten Werte in den Zentren der Ballungsgebiete im Südwesten und Westen Deutschlands zu sehen. In der zweithöchsten Klasse sind die Umlandkreise dieser Gebiete, die Zentren in NRW sowie Hamburg und Berlin enthalten.

In dieser Gruppe sind ebenfalls Grenzregionen vertreten. Die Kreise mit Werten um den deutschlandweiten Mittelwert treten in allen Bundesländern auf, jedoch weiterhin verstärkt in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen und NRW sowie vereinzelt auch in Niedersachsen/Bremen. Landkreise mit Werten unter 0,7 % sind in allen Bundesländern zu finden. Auch gibt es vereinzelt kreisfreie Städte in der Klasse mit den geringsten Werten. Allgemein gibt es ein Stadt-Land-Gefälle sowie – in verringertem Ausmaß – ein Südwest-Nordost-Gefälle.

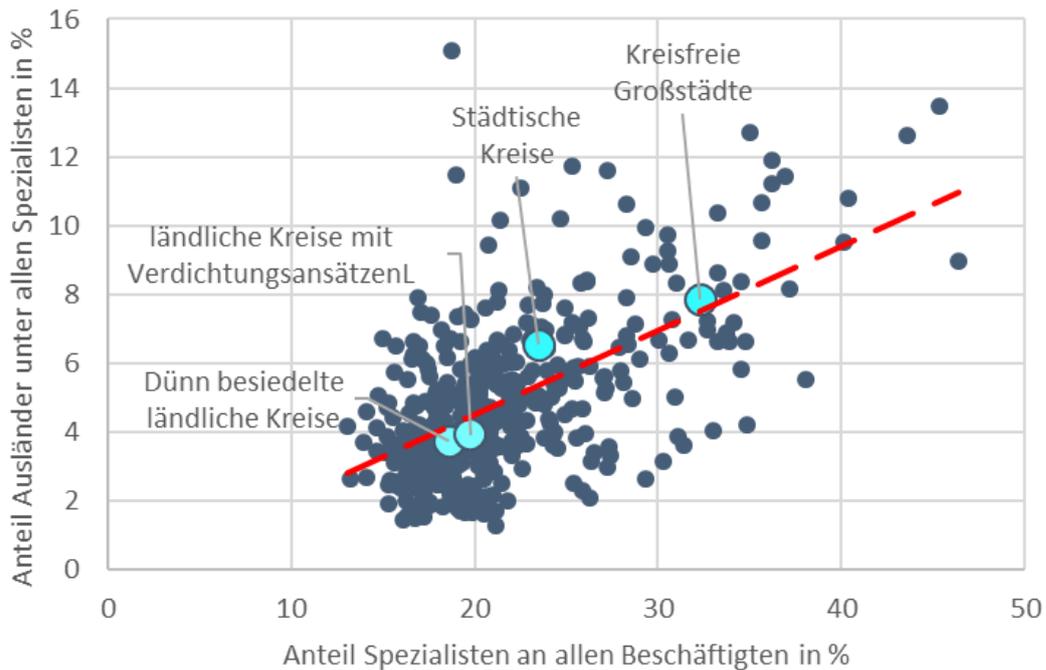
Wie hat sich der Spezialisten-Anteil verändert? Steigt der regionale Anteil in einem Zeitraum von fünf bis zehn Jahren besonders stark, deutet dies auf eine höhere Attraktivität hin als für Regionen mit stagnierenden Anteilen. Somit ließe sich möglicherweise auch der Tatsache begegnen, dass der Indikator auf Bestandsdaten und nicht auf Migrationsdaten beruht. Bundesweit ist der Anteil seit 2013 von 1,25 auf 1,7 % gestiegen. Eine Auswertung nach den vier siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR<sup>1</sup> zeigt, dass der Anteil der ausländischen Spezialisten in allen Raumtypen angestiegen ist. Mit dem Grad der Verstädterung steigt der Anteil generell. Aber auch das Wachstum fällt in den kreisfreien Großstädten mit +0,6 Prozentpunkten (von 1,9 auf 2,5 %) deutlich stärker aus als in dünn besiedelten ländlichen Kreisen. Dort werden im Jahr 2017 knapp 0,7 % erreicht und damit nur etwa 0,2 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2013.

Aufgrund der Gestaltung des Indikators können bestimmte Zusammenhänge nicht explizit berücksichtigt werden. Zum einen betrifft dies den Zusammenhang zwischen dem Anteil der Spezialisten an allen Beschäftigten und dem Anteil der Ausländer unter allen Spezialisten. In Abbildung 2 ist für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt die Kombination der beiden Anteile mit einem dunkelblauen Punkt markiert. Der lineare Trend (rote Linie), der sich aus der Verteilung der Punkte ergibt, zeigt einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anteil der Spezialisten und dem Ausländeranteil unter diesen auf. Kreise und kreisfreie Städte mit einem hohen Anteil von Spezialisten unter den Beschäftigten haben folglich häufig auch einen hohen Ausländeranteil unter den Spezialisten. Mit den hellblauen Punkten wurden in der Abbildung zusätzlich die Kombinationen der Aggregate für die vier Kreistypen dargestellt. Die Aggregate der dünn besiedelten ländlichen Kreise sowie der ländlichen Kreise mit Verdichtungsansätzen liegen unter der Trendlinie, während die städtischen Kreise und kreisfreien Großstädte über der Trendlinie liegen.

Eine vergleichbare Darstellung wird in Abbildung 3 für den Zusammenhang des Ausländeranteils unter allen Beschäftigten und dem Anteil der Spezialisten unter allen ausländischen Beschäftigten dargestellt. Ein klarer Trend wird in der Verteilung der Kombinationen der 401 Kreise und kreisfreien Städte nicht deutlich, sodass auf die Trendlinie verzichtet wurde. Die Abbildung zeigt aber, dass die städtischen Kreise und kreisfreien Großstädte im Aggregat höhere Ausländeranteile unter den Beschäftigten aufweisen. In den Großstädten liegt der Anteil der Spezialisten unter den ausländischen Beschäftigten zudem mit über 20 % am höchsten. Ob der Indikator im Jahr 2017 für den regionalen Vergleich der Attraktivität auf dem internationalen Arbeitsmarkt geeignet ist, soll der Vergleich mit Pullfaktoren zeigen.

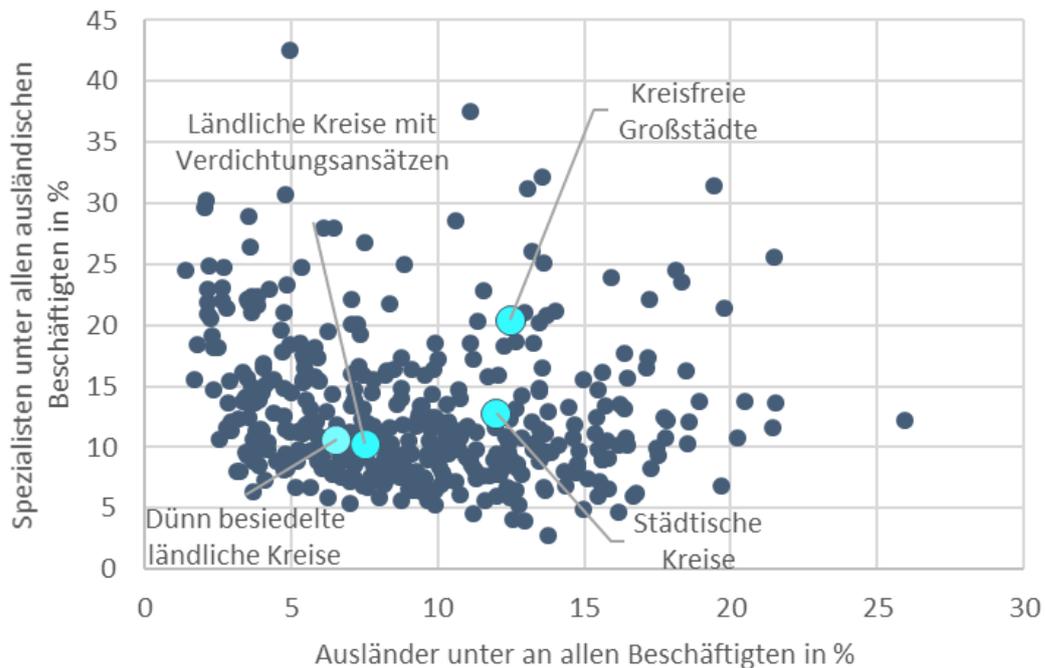
---

<sup>1</sup> Diese unterscheiden die 401 Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland nach Verdichtung <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/Kreistypen4/kreistypen.html?nn=443270>



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2017, GWS mbH

**Abbildung 2: Streudiagramm Anteil Spezialisten an allen Beschäftigten zu Anteil Ausländer unter allen Spezialisten und Experten im Jahr 2017 für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland in Prozent**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2017, GWS mbH

**Abbildung 3: Streudiagramm Anteil Ausländer an allen Beschäftigten zu Anteil Spezialisten und Experten unter allen ausländischen Beschäftigten im Jahr 2017 für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland in Prozent**

### Theoriegeleitete Suche nach Pull-Faktoren

Theorien, die internationale Wanderungen und Arbeitsmigration erklären, liegen vielfach vor – ihre Determinanten sind grob in Push- und Pull-Faktoren unterteilbar. Die Push-Faktoren erläutern die Gründe für Migration in den Herkunftsländern, wie etwa ungünstige lokale Wirtschaftsverhältnisse, politische, religiöse und ethnische Diskriminierung oder sonstige, individuelle Lebensereignisse. Sie stellen somit die abstoßenden Kräfte dar, während auf der anderen Seite die Pull-Faktoren die Attraktivität der Zielregionen beschreiben, welche Zuwanderung anziehen (Haug & Sauer 2006).

Die Frage nach der Attraktivität der Zielregionen für Migranten steht im Fokus dieser Untersuchung. Daher liegt der Fokus der folgenden Beschreibung auch auf diesem „Pull“-Teil der Migrationstheorien. Die Push-Faktoren sind hingegen nicht Teil der Untersuchung.

Erklärungsansätze zu den Pull-Faktoren von Zielregionen liegen aus Makro- und Mikrotheorien sowie neuen Migrationstheorien vor. Abbildung 4 veranschaulicht die Suchstränge.



Quelle: GWS mbH

#### Abbildung 4: Erklärungsansätze internationaler Migration

Auf gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene finden sich Determinanten internationaler Arbeitsmigration in makrotheoretischen Ansätzen, die in ihren ältesten Ausführungen bis in das 19. Jahrhundert zurückgehen. Zentrale Konzepte sind die Distanz- und Gravitationsmodelle, welche die Zentralität und Erreichbarkeit eines Zielorts mit der Höhe ihres attrahierten Wanderungsvolumens in Verbindung bringen (u. a. Ravenstein 1885, Stouffer 1940). Eine hohe Bevölkerungszahl spricht demnach für eine ausgeprägte Attraktivität als Wanderungsziel. Diese Ansätze wurden nach und nach um ökonomische Faktoren erweitert, wie etwa um den Umfang der Lohndifferenzen und der Arbeitslosigkeit (u. a. Lowry 1966). Je niedriger etwa die Arbeitslosenquote, bzw. je höher die Beschäftigtenzahl oder das Lohnniveau in der Zielregion, desto größer fällt der Theorie entsprechend das Wanderungsvolumen in den Ort aus. In Weiterentwicklung

der Gravitationsmodelle werden ebenfalls eine gut ausgebaute Infrastruktur, wirtschaftliche Dynamik, soziale Sicherheit und der Lebensstandard als Pull-Faktoren benannt.

Neuere makrotheoretische Ansätze heben den Einfluss multinationaler Unternehmen hervor, da diese mit ihren internen Arbeitsmärkten und für den Zweck des Wissensaustauschs die grenzüberschreitende Mobilität insbesondere der hochqualifizierten Arbeitskräfte fördern (u. a. Straubhaar/Wolter 1997). Entscheidend ist hierfür die Ausgestaltung der Zuwanderungspolitik sowie die Stärke von gewissen Interessensgruppen, wie jene der Arbeitgeber im Fall der Hochqualifizierten. Auch den Austausch von Gütern, Informationen, Dienstleistungen und Kapital beschreiben Kritiz/Zlotnik (1992) als bedeutsam zur Herausbildung eines Migrationssystems.

Parallel zu diesen makrotheoretischen Ansätzen entwickelten sich Theorien auf der Mikroebene, welche die Bestimmungsfaktoren internationaler Arbeitsmigration auf das Handeln von Individuen zurückführen. In der neoklassischen Mikroökonomie wird der Typ des Homo Oeconomicus unterstellt, also einer Person, die über vollständige Information verfügt. Gemäß dem Humankapitalansatz nach Sjaastad (1962) sind Wanderungsbewegungen eng mit dem individuellen Streben nach Einkommensmaximierung verbunden. Ein hohes zu erwartendes Einkommen ist demnach ein wichtiges Pull-Kriterium für die Migrationsentscheidung. Auch soll es einen Zusammenhang zwischen der Arbeitslosigkeit in der Zielregion, dem dort angenommenen Einkommen und der Höhe der Arbeitsmigration geben. Die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung am Zielort ist Teil der angestrebten Nutzenmaximierung des Wanderungswilligen – diese ist bei dort niedriger Arbeitslosigkeit hoch sowie entsprechend niedrig bei hoher Arbeitslosigkeit.

Weitere Faktoren auf Mikroebene können Theorien zufolge in einer kurzen Entfernung, sprich einer guten Erreichbarkeit des Zielorts, liegen, da diese die erfolgreiche Arbeitsplatzsuche erleichtert. Auch soziale Netzwerke könnten bei der Jobsuche förderlich sein und eine bedeutsame Rolle einnehmen (u. a. Maier 1985).

Verschiedene Versionen von Entscheidungstheorien zählen ebenfalls zum mikrotheoretischen Spektrum und liefern Hinweise auf mögliche Pull-Faktoren (u. a. Wolpert 1965). Sie beschreiben die Arbeitsmigration als einen Abwägungsprozess, der sich aus vielen mitunter persönlichen Faktoren zusammensetzt, die wiederum individuell unterschiedlich stark gewichtet sind. Neben bereits genannten, harten Faktoren gehen ebenso Charaktermerkmale wie die Anpassungsfähigkeit oder Risikobereitschaft sowie das Ausmaß an Informationsverfügbarkeit über den potenziellen Zielort ein. Individuelle Faktoren wie das Alter des Haushaltsvorstandes, die Wohndauer oder Hauseigentum als auch Charakteristiken der Umgebung wie Bevölkerungsdichte oder Lärmbelastung, Infrastruktureinrichtungen, soziale Umgebung und Wohnungsmerkmale können in die Entscheidung hineinspielen. All diese und mögliche weitere Faktoren spiegelt – in gebündelter Form – der sogenannte Standortnutzen (engl. Place Utility) eines Ortes wider. Dieser lässt sich der Theorie entsprechend anhand der Größe des Migrationsstroms messen, der den subjektiv wahrgenommenen Nettonutzen eines Ortes in toto abbildet (Heineberg 2003).

Neuere Migrationstheorien, deren Entwicklung in den Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts begann, heben im Unterschied zu den bisher vorgestellten makro- und mikrotheoretischen Ansätzen die Bedeutung des sozialen Kapitals sehr stark hervor (u. a. Hugo 1981). Persönliche Beziehungen, die Migranten, ehemalige Migranten und Nichtmigranten in Herkunfts- und Zielregionen miteinander verbinden, erhöhen die Wahrscheinlichkeit internationaler Arbeitsmigration. Der Theorie zufolge schwächen soziale Netzwerke die Kosten und Risiken der Migration erheblich ab. Aus neuerer Migrationsforschung bildet das zielortspezifische soziale Kapital also einen starken Pull-Faktor. Auch die kumulative Verursachung von Migration und das Phänomen der Kettenmigration sind in diesem Zusammenhang zu sehen, denn durch Migration entstehen Verbindungen, die zukünftige Migration wahrscheinlicher machen. Die dauerhafte Ansiedlung und Formierung einer ethnischen Minderheit senkt die Kosten für nachkommende Einwanderer, sodass eine sich selbst verstärkende Dynamik entsteht.

Die vorgestellten Erklärungsansätze erläutern, welche Bedingungen die Arbeitsmigration in der Theorie begünstigen und liefern damit Hinweise, welche Merkmale Regionen – theoretisch – attraktiv für Migration machen müssten. In den nächsten Schritten wird diesen Merkmalen empirisch nachgegangen.

## Methodik

Zur empirischen Untersuchung der Erklärungsansätze der Arbeitsmigration werden Datensätze ausgewählt, die geeignet sind, die makro- und mikrotheoretischen Erklärungsansätze sowie die neuen Migrationstheorien zu erklären. Weiterhin ist es notwendig, dass die Daten regional auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte verfügbar sind, da sie auf Korrelationen mit dem Indikator „Anteil der ausländischen Spezialisten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ überprüft werden. In dem regionalen Datenmodell MoRe (MOnitoring REgional) stehen zu diesem Zweck Daten verschiedener Datenhalter zur Verfügung.

Aus der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit (2018) werden für die Korrelationsprüfungen mehrere Datensätze verwendet: Das Medianentgelt am Arbeitsort lässt auf die ökonomische Attraktivität einer Region schließen und gibt Hinweise wieviel Entlohnung Arbeitsemigranten erwarten können. Über die Wahrscheinlichkeit, einer Tätigkeit nachgehen zu können, gibt die Arbeitslosenquote Auskunft. In einer Region, in der die Arbeitslosenquote sehr gering ist, ist es wahrscheinlich, dass der Arbeitsbedarf nicht vollständig gedeckt ist und Arbeitsmigranten somit schnell in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Der Anteil aller ausländischen Beschäftigten kann verschieden interpretiert werden: Zum einen gibt er Aufschluss darüber, wie durchlässig der Arbeitsmarkt für ausländische Beschäftigte ist, zum anderen kann bei hohen Anteilen auf bestehende soziale Netze geschlossen werden. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit liegen bis 2017 vor.

Die Bevölkerungszahl ist die zentrale Größe bei der Berechnung von Gravitationsmodellen. Die Daten werden vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt und sind zum Zeitpunkt der Analyse bis zum Jahr 2016 verfügbar. In Verbindung mit der Fläche einer Region lässt sich zudem die Bevölkerungsdichte (Bevölkerungszahl je km<sup>2</sup>) berechnen, die Aussagen über die Verdichtung einer Region zulassen. Um den Einfluss der Hochschulen zu betrachten, werden außerdem die Studierendenzahlen je 1000 Einwohner aufgenommen, welche aus der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 11, Reihe 4.1) in Verbindung mit den Bevölkerungszahlen berechnet werden.

Das BBSR stellt auf dem Datenportal INKAR für die Kreise und kreisfreien Städte die durchschnittliche Fahrzeit der Einwohner (mit Pkw in Minuten) bis zum nächsten ICE-Bahnhof bzw. Flughafen zur Verfügung, wodurch die Anbindungen der Regionen vergleichbar sind. Aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der Länder wird zudem noch die Veränderung des Bruttoinlandsproduktes zwischen 2011 und 2015 gebildet, um die wirtschaftliche Prosperität einer Region darzustellen.

Für jeden der genannten Datensätze wird der Zusammenhang mit dem Indikator „Anteil der ausländischen Spezialisten an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten“ mittels des Rangkorrelationskoeffizienten von Spearman berechnet. Dieser basiert auf den Rängen der Beobachtungen und setzt keine Normalverteilung der untersuchten Datensätze voraus. Die Korrelationsrechnungen werden auf Basis der 401 Ausprägungen für die Kreise und kreisfreien Städte durchgeführt. Der errechnete Rangkorrelationskoeffizient kann Werte zwischen -1 und +1 annehmen, wobei bei Beträgen unter 0,5 von einer schwachen und bei Beträgen über 0,8 von einer starken Korrelation ausgegangen wird (Schlittgen 1990: 166 ff.). In der Auswertung wird zusätzlich die Signifikanz der Werte mit der Irrtumswahrscheinlichkeit angegeben. Eine 1%-Irrtumswahrscheinlichkeit gibt eine einprozentige errechnete Möglichkeit an, dass die Annahme der Hypothese einer Korrelation nicht korrekt ist.

In einem zweiten Schritt (vgl. Tabelle 2) werden die Variablen, deren Korrelation mit dem Indikator unter 5%-Irrtumswahrscheinlichkeit liegen, als erklärende Variablen einer (OLS-)Schätzung für den Indikator aufgenommen und innerhalb einer stufenweisen Regression selektiert. Bei diesem Vorgehen werden Stufe für Stufe nur jene erklärenden Variablen berücksichtigt, für die in der vorhergegangenen Regression ein signifikanter Einfluss errechnet wurde. Dieses Vorgehen wird wiederholt bis alle berücksichtigten erklärenden Variablen signifikant sind.

Zur Überprüfung der Robustheit der Ergebnisse wird das beschriebene Verfahren zusätzlich für die Gruppe der Kreise und kreisfreien Städte durchgeführt, die sich nicht in einer Grenzregion befinden. Dadurch können beispielweise Einpendler über die Bundesgrenze weitestgehend aus der Analyse ausgeschlossen werden. Darüber hinaus werden die Korrelationsrechnungen zusätzlich mit dem Anteil aller Spezialisten an den Beschäftigten durchgeführt, um der spezifischen Wirkung auf den Anteil der ausländischen Spezialisten nachzugehen.

Methodisches Vorgehen	
Schritt 1	Berechnung der Korrelation jeder Variable mit dem Indikator
Schritt 2	Stufenweise Regression für die Variablen mit nachweisbarer Korrelation (Schritt 1)
Schritt 3	Robustheitsanalyse für Variablen aus Schritt 2

Quelle: GWS mbH

**Tabelle 2: Methodisches Vorgehen mit ausgewählten Variablen**

### Ergebnisse

In Tabelle 3 sind die Korrelationskoeffizienten nach dem Spearman-Verfahren für den Zusammenhang der jeweiligen Variablen mit dem Anteil der ausländischen Spezialisten unter den Beschäftigten zum einen und dem Anteil aller Spezialisten zum anderen abgebildet. Die Sterne geben Aufschluss über die errechnete Irrtumswahrscheinlichkeit. So ergibt sich für das Medianentgelt am Arbeitsort eine positive Korrelation mit dem Anteil der ausländischen Spezialisten an allen Beschäftigten von 0,7514. Hierbei liegt die Irrtumswahrscheinlichkeit unter einem Prozent. Eine signifikante positive Korrelation des Medianentgeltes ist ebenfalls mit dem Anteil aller Spezialisten belegbar – diese fällt mit 0,6073 allerdings etwas niedriger aus. Der Ausländeranteil und das Außenwanderungssaldo weisen ebenfalls eine höhere Korrelation mit den ausländischen Spezialisten auf. Bei den Variablen zur Erreichbarkeit sowie zur Bevölkerungszahl und -dichte sind die Unterschiede der Korrelationskoeffizienten zwischen den ausländischen und allen Spezialisten nur geringfügig. Auffällig ist, dass die Arbeitslosenquote mit den ausländischen Spezialisten (schwach) negativ korreliert ist. Mit höheren Anteilen ausländischen Spezialisten unter den Beschäftigten gehen also häufig niedrige Arbeitslosenquoten einher. Dieses Ergebnis kann auch ein Hinweis dafür sein, dass in Arbeitsmärkten mit niedriger Arbeitslosigkeit eine Integration ausländischer Beschäftigter leichter gelingt. Für den Anteil aller Spezialisten unter den Beschäftigten ergibt sich eine umgekehrte Korrelation und ein Anstieg der Arbeitslosenquote bei höheren Anteilen. Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass beide Korrelationen sehr schwach sind und eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5 % aufweisen. Für das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes konnten keine signifikanten Korrelationen festgestellt werden. Es wird angenommen, dass der betrachtete Zeitraum nicht ausreicht, um die konjunkturellen Unterschiede abzubilden. Der Anteil der Studierenden in der Bevölkerung ist mit einem Korrelationskoeffizienten von 0,5854 stärker mit dem Anteil aller Spezialisten unter den Beschäftigten korreliert. Eine mögliche Begründung des positiven Zusammenhanges liegt darin, dass ausgebildete Akademiker, welche vermehrt Tätigkeiten mit hohen Anforderungsniveaus ausüben, sich häufig während ihres Studiums ein soziales Umfeld aufgebaut haben und oftmals an ihrem Studienort bleiben.

Merkmal	Ausländische Spezialisten	Alle Spezialisten
Ausländeranteil unter den Beschäftigten	0,7514***	0,3465***
Außenwanderungssaldo	0,6905***	0,4305***
Medianentgelt am Arbeitsort	0,7362***	0,6073***
Erreichbarkeit über Flughafen	0,4645***	0,4204***
Erreichbarkeit über Fernbahnhof	0,4676***	0,5129***
Bevölkerungsdichte	0,6695***	0,6923***
Einwohnerzahl	0,3047***	0,3618***
Arbeitslosenquote	-0,1238**	0,1277**
BIP-Wachstum	0,0154	-0,0366
Anteil Studierende	0,4263***	0,5854***

Legende: \*\*\* Irrtumswahrscheinlichkeit unter 1 %, \*\* Irrtumswahrscheinlichkeit unter 2 %

Quelle: GWS mbH

### Tabelle 3: Ergebnisse der Korrelationsrechnungen

Wie im Kapitel Methodik beschrieben, werden jene Variablen, die signifikante Korrelationen mit den Anteilen der ausländischen Experten aufweisen, in eine Regressionsgleichung für den Anteil der ausländischen Experten aufgenommen.

In der ersten Stufe wird der Anteil der ausländischen Spezialisten folglich mit neun Variablen erklärt. Nachdem stufenweise jene Variablen aussortiert werden, für die kein signifikanter Einfluss feststellbar ist, bleiben folgende erklärende Variablen erhalten:

- Ausländeranteil unter den Beschäftigten
- Medianentgelt am Arbeitsort
- Erreichbarkeit über Fernbahnhof
- Bevölkerungsdichte und
- Anteil Studierende.

Die Berechnung des Indikators über diese fünf Variablen führt zu einem Bestimmtheitsmaß von 0,67, welches auch bei einer Auswertung ohne die Grenzregionen bestätigt wird (0,68).

Der Anteil der ausländischen Beschäftigten enthält Informationen, welche auch in dem zu erklärenden Indikator abgebildet sind, sodass noch eine weitere Regression ohne diese Variable gerechnet wird. Diese Regressionsgleichung mit den erklärenden Variablen

- Medianentgelt am Arbeitsort,
- Erreichbarkeit über Fernbahnhof,
- Bevölkerungsdichte und
- Anteil Studierende

führt zu einem Bestimmtheitsmaß von 0,57 bzw. 0,58 in der Auswertung ohne Grenzregionen.

Für Politik und Wirtschaft stellen diese vier herausgearbeiteten Variablen Ansatzpunkte dar, die zu einer erfolgreicherer Anwerbung von ausländischen Spezialisten beitragen können. Um der Frage nachzugehen, wie attraktiv die unterschiedlichen Kreise und kreisfreien Großstädte für ausländische Spezialisten sind, sind in Tabelle 4 die Ausprägungen der Variablen in den vier Kreistypen des BBSR dargestellt. Die

Medianentgelte und Fahrzeiten zum nächstgelegenen Flughafen sind für die Kreise nur als Durchschnitts- bzw. Medianwerte verfügbar, sodass in der Tabelle der Median dieser Werte angegeben ist.

	Kreisfreie Großstädte	Städtische Kreise	Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen	Dünn besiedelte ländliche Kreise
Median der Medianentgelte in €	3375	3175	2900	2834
Median Erreichbarkeit Flughafen (mit Pkw) in Minuten	30	45	57	71
Studierende je 1000 Einwohner	81	17	13	9
Bevölkerungsdichte Einwohner je 1000 qm	20,0	3,2	1,4	0,9

Quelle: GWS mbH

**Tabelle 4: Median der Medianentgelte in €, Median der Erreichbarkeit eines Flughafens mit Pkw in Minuten, Studierende je zehn Einwohner und Bevölkerungsdichte für die vier Kreistypen**

Für alle vier Variablen ist eine klare Ordnung nach Kreistypen zu erkennen. So weisen die kreisfreien Großstädte mit 3.375 € den größten Median der Medianentgelte auf. Es folgen die städtischen Kreise mit 3.175 €, die ländlichen Kreise mit Verdichtungsansätzen (2.900 €) und die dünn besiedelten Kreise (2.834 €). Bei dem Median der Erreichbarkeit sind mit steigender Ländlichkeit Unterschiede von etwas über 10 Minuten zwischen den vier verschiedenen Kreistypen feststellbar. Beispielweise ist die errechnete Fahrzeit (Median der durchschnittlichen Fahrzeit in Minuten) zum nächsten Flughafen in den städtischen Kreisen 15 Minuten länger als in den kreisfreien Großstädten. Bei den Studierendenanteilen und der Bevölkerungsdichte ist der größte Unterschied jeweils zwischen den kreisfreien Großstädten und den städtischen Kreisen feststellbar.

Die in Tabelle 4 dargestellten Ausprägungen der herausgearbeiteten Variablen nach Kreistypen belegen ein sinkendes Anwerbungspotenzial von ausländischen Spezialisten mit steigender Ländlichkeit. Mit anderen Worten: Die stark verdichteten Kreistypen weisen höhere (bzw. bei den Fahrzeiten niedrigere) Ausprägungen bei den attraktivitätsstiftenden Merkmalen auf. Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist aber zu berücksichtigen, dass die Attraktivität einer Region mit den untersuchten Daten nicht vollständig abbildbar ist. Beispielweise ist die Lebensqualität in einer Region nicht immer empirisch darstellbar und unterscheidet sich auch je nach individueller Wahrnehmung.

### Fazit

Die ausländischen Experten und Spezialisten bilden auf dem bundesweiten Arbeitsmarkt eine anteilig kleine Gruppe, mit 1,7 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Diese Gruppe hat in den vergangenen fünf Jahren aber stets an Bedeutung gewonnen und bietet das Potenzial, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden. Mit Korrelationsrechnungen zwischen dem Anteil der ausländischen Experten und Spezialisten an allen Beschäftigten und verschiedenen Variablen, die geeignet sind, die mikro- und makrotheoretischen sowie die neuen Migrationstheorien abzubilden, konnten Zusammenhänge mit der Entgeltaussicht, der verkehrlichen Erreichbarkeit, dem Studierendenanteil und der Bevölkerungsdichte belegt werden. Für alle vier attraktivitätsstiftenden Merkmale gilt, dass die Kreistypen mit höherer Verdichtung die jeweils vorteilhafteren/günstigeren Ausprägungen aufweisen und daher anzunehmen ist, dass die gezielte Anwerbung ausländischer Experten und Spezialisten in diesen Regionen besser gelingt. Aufseiten der lokalen Akteure in der Politik kann die Attraktivität einer Region durch Investitionen in die Infrastruktur gesteigert werden. Für Arbeitgeber zeigen sich die Entgeltaussichten als beeinflussbare attraktivitätsstiftende Größe. Zu berücksichtigen ist, dass regionale Attraktivität nur in Teilen messbar ist, da beispielweise die Lebensqualität empirisch nicht abbildbar und deren Wahrnehmung von subjektiven Faktoren beeinflusst

ist. Die Robustheit des vorgeschlagenen Indikators könnte zudem beispielsweise durch einen Abgleich mit Ergebnissen aus spezifischen Migrationserhebungen weiter untermauert werden.

### Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2018): Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016): Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland – Jahresbericht 2015. Berlin.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2018): Datenbank: Online-Atlas.
- Haug, Sonja & Sauer, Lenore (2006): Bestimmungsfaktoren internationaler Migration: ein Überblick über Theorien zur Erklärung von Wanderungen. In: Sozialwissenschaftlicher Fachinformationsdienst soFid (2006), Migration und ethnische Minderheiten 2006/1, S. 7–34.
- Heineberg, Heinz (2003): Einführung in die Anthropogeographie/Humangeographie. Paderborn.
- Kritz, Mary & Zlotnik, Hania (1992): Global Interactions: Migration Systems, Processes and Policies, in: Kritz, M. M., Lim, L. L. & Zlotnik, H. (Hrsg.): International Migration Systems. Oxford: Clarendon Press.
- Maier, Gunther (1985): Cumulative Causation and Selectivity in Labour Market Oriented Migration caused by Imperfect Information. In: Regional Studies, Vol. 19, 3, S. 231–241.
- Ravenstein, Ernest G. (1885): The laws of migration. In: Journal of the Royal Statistical Society, Vol. 48, S. 167–227.
- Schlittgen, Rainer (1990): Einführung in die Statistik. Analyse und Modellierung von Daten. 2. Auflage. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Sjaastad, Larry (1962): The costs and return of human migration. In: Journal of Political Economy, Vol. 70, Supplement, S. 80–93.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Datenbank: Regionaldatenbank Deutschland.
- Statistisches Bundesamt (StBA) (2018): Studierende an Hochschulen. Fachserie 11, Reihe 4.1. Wiesbaden.
- Stouffer, Samuel A. (1940): Intervening Opportunities and Competing Migrants. In: Journal of Regional Science 2, S. 1–26.
- Straubhaar, Thomas & Wolter, Achim (1997): Globalisation, Internal Labour Markets and the Migration of the Highly Skilled. In: Intereconomics, Vol. 32, S. 174–180.
- Wolpert, Julian (1965): Behavioral Aspects of the Decision to Migrate. In: Papers and Proceedings of the Regionale Science Association 15, S. 159–169.

### Autoren:

Florian Bernardt  
Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH Osnabrück  
[bernhardt@gws-os.com](mailto:bernhardt@gws-os.com)

Anja Sonnenburg  
Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH Osnabrück  
[sonnenburg@gws-os.com](mailto:sonnenburg@gws-os.com)

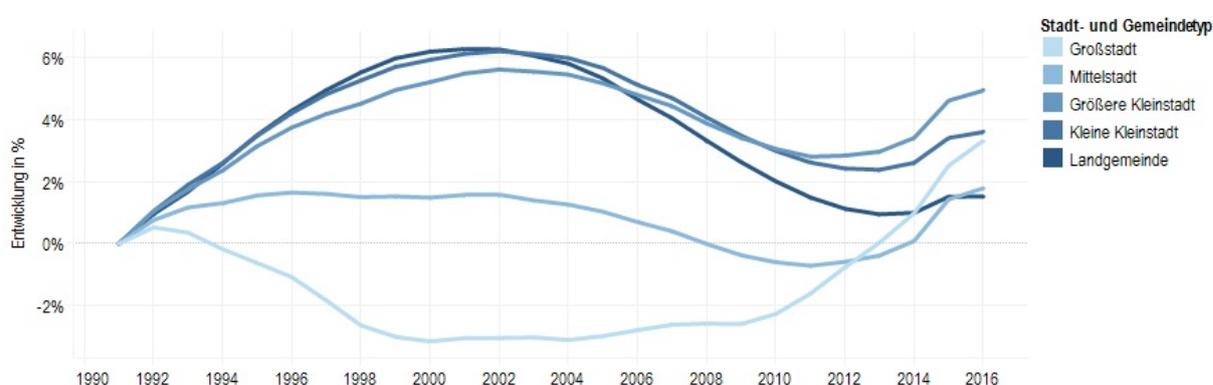
Philip Ulrich  
Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH Osnabrück  
[Ulrich@gws-os.com](mailto:Ulrich@gws-os.com)

Teresa Lauerbach

## Wachstum deutscher Großstädte und innerstädtische Entwicklungen

### 1. Einleitung

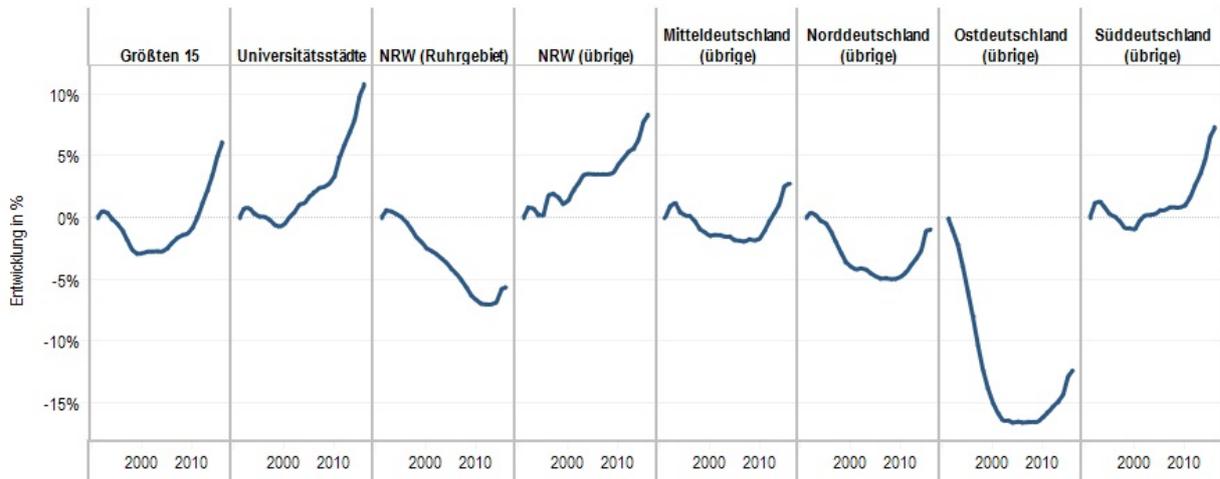
Das Wachstum deutscher Städte war in den letzten Jahren immer wieder zentrales Thema, insbesondere wenn es um steigende Mieten und Immobilienpreise ging. Innerhalb des deutschen Städtesystems weisen insbesondere die Großstädte (Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern) seit Anfang des Jahrtausends nach jahrelanger Periode des Bevölkerungsrückgangs wieder positive Wachstumsraten auf, die seit 2009 noch einmal deutlich an Dynamik gewonnen haben. Mit dem Beginn der erhöhten Zuwanderung aus dem Ausland aufgrund der Internationalisierung von Arbeits- und Bildungsmärkten und der EU-Osterweiterung im Jahr 2008 und spätestens mit der Fluchtzuwanderung aus den Krisenregionen des westlichen Asiens, wie z.B. aus Syrien, Afghanistan oder dem Irak, wuchs aber auch die Bevölkerung in Klein- und Mittelstädten zeitweise wieder an. Während hier aber bereits ein erneutes Abflachen des Wachstums zu erkennen ist, setzt sich das Wachstum der Großstädte weiter fort (vgl. Abb. 1).



Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, 2018

### Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung in Deutschlands Städten und Gemeinden 1991 bis 2016

Allerdings entwickeln sich auch innerhalb der Gruppe der Großstädte nicht alle Städte gleich. Insbesondere Universitätsstädte und große Großstädte wie Leipzig, Frankfurt am Main oder München weisen seit 2009 teilweise ein Wachstum von 10% und höher auf. Strukturschwache Städte, wie etwa die des Ruhrgebiets, waren seit den frühen 90er Jahren zwei Jahrzehnte lang durch einen enormen Bevölkerungsrückgang geprägt. Aber auch sie profitierten seit etwa 2012 von dem hohen Zuzug aus dem Ausland. Allerdings zeichnet sich hier bereits wieder eine Stagnation bzw. Trendumkehr ab, so dass sich dieses Wachstum hier wahrscheinlich nicht halten wird (vgl. Abb. 2).



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, 2018

## Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in Deutschlands Großstädten 1999 bis 2016

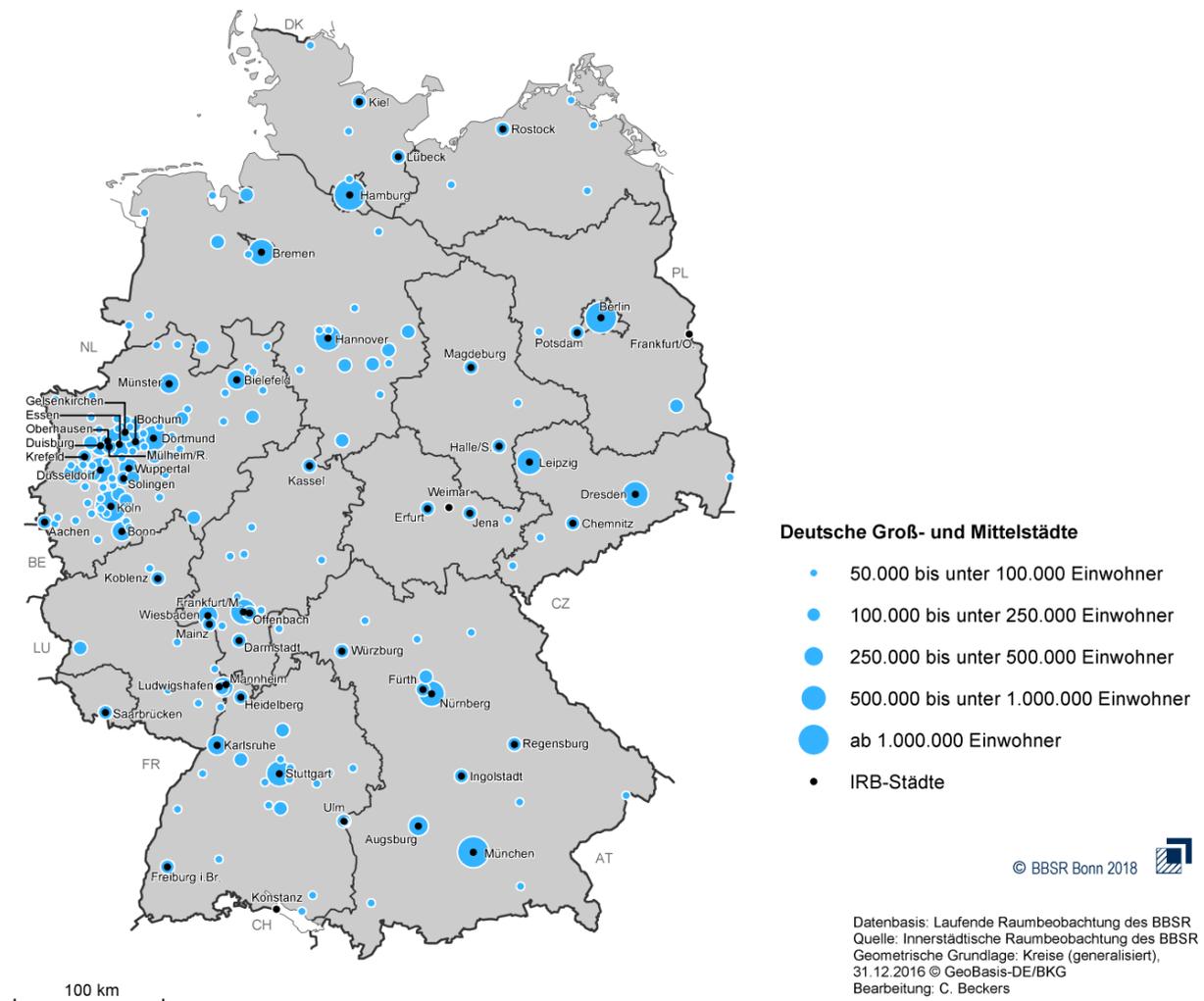
Neben Unterschieden in den Entwicklungspfaden zwischen verschiedenen Stadttypen kommt es auch innerhalb von Städten zu differenzierten Entwicklungen. Nicht jeder Stadtteil profitiert in gleichem Maße. Je nach Lage im Stadtgebiet oder sozioökonomischem Status entwickeln sich Stadtteile unterschiedlich.

Die sich anschließenden Auswertungen gehen daher im weiteren Verlauf den folgenden Fragen auf den Grund:

- Auf welchen demografischen Entwicklungen basiert das Wachstum der Großstädte?
- Wie differenziert sich das Wachstum innerstädtisch aus?
- Welche Folgen ergeben sich hieraus für die Entwicklung der Städte?

Die Auswertungen basieren auf dem Datenkatalog der „Innerstädtischen Raumbearbeitung“ (IRB) des BBSR. Dieser ist ein auf freiwilliger Basis beruhendes Kooperationsprojekt zwischen dem BBSR und aktuell 56 deutschen (Groß-)Städten, die kleinräumige Daten unterhalb der Gemeindeebene, also auf Ebene von Stadtteilen, zur Verfügung stellen. Der Datenkatalog umfasst ca. 400 Merkmale aus den Themenbereichen Bevölkerungsbestand, Wanderungen, Erwerbstätigkeit, Transferabhängigkeit und Bauen/Wohnen. Die Daten basieren größtenteils auf den Einwohnermelderegistern der Kommunen sowie auf kleinräumigen Daten der Bundesagentur für Arbeit. Die Zeitreihe reicht bis in das Jahr 2002 zurück. Eine Einschränkung des Datenangebots stellen Lücken in der Abdeckung dar, da Städte z.B. zu unterschiedlichen Zeitpunkten beigetreten sind oder aus verschiedenen Gründen in einzelnen Jahren Variablen nicht bedienen können. Daher basieren die folgenden Auswertungen zum Bevölkerungsbestand auf den Daten von 46 Städten, bei Auswertungen zu Wanderungen auf 34 Städten.<sup>1</sup> Aufgrund der seit dem Jahr 2009 stark anziehenden Wachstumsdynamik der Großstädte, konzentrieren sich die Auswertungen auf den Zeitraum zwischen 2009 und 2017.

<sup>1</sup> Verwendete Städte (Wanderungen): Augsburg, Bochum, Bremen, Chemnitz, Duisburg, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Freiburg, Halle (Saale), Hamburg, Heidelberg, Ingolstadt, Jena, Karlsruhe, Kiel, Koblenz, Köln, Konstanz, Krefeld, Leipzig, Magdeburg, Mainz, Mannheim, Mülheim an der Ruhr, München, Nürnberg, Oberhausen, Potsdam, Rostock, Saarbrücken, Stuttgart, Wiesbaden, Wuppertal; Zusätzliche Städte (Bevölkerungsbestand): Aachen, Berlin, Bielefeld, Dortmund, Dresden, Frankfurt am Main, Hannover, Lübeck, Ludwigshafen am Rhein, Offenbach am Main, Regensburg, Weimar



**Abbildung 3: Teilnehmerstädte des Kooperationsprojekts „Innerstädtische Raubeobachtung“ – 2018**

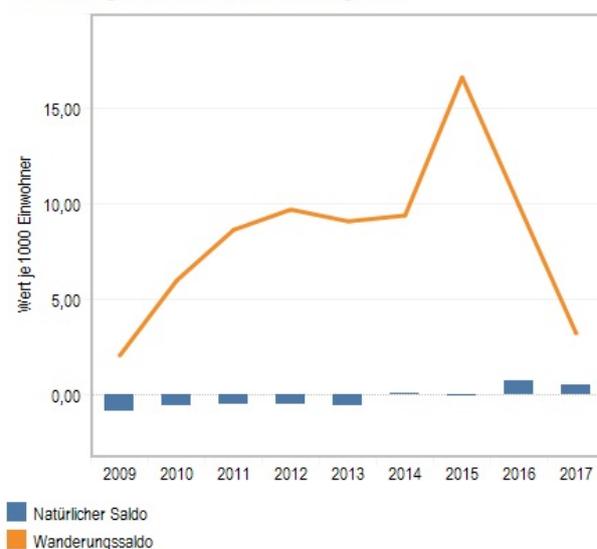
## 2. Warum wachsen deutsche Großstädte?

Betrachtet man die beiden Komponenten der Bevölkerungsentwicklung, den natürlichen sowie den Wanderungssaldo, in den Großstädten, so wird deutlich, dass sich die Wachstumsdynamik seit 2009 fast ausschließlich aus dem positiven Wanderungssaldo der Städte nährt (vgl. Abb. 4). Noch bis 2015 wies der natürliche Saldo negative Werte auf, die jedoch durch einen hohen Wanderungssaldo überlagert wurden.

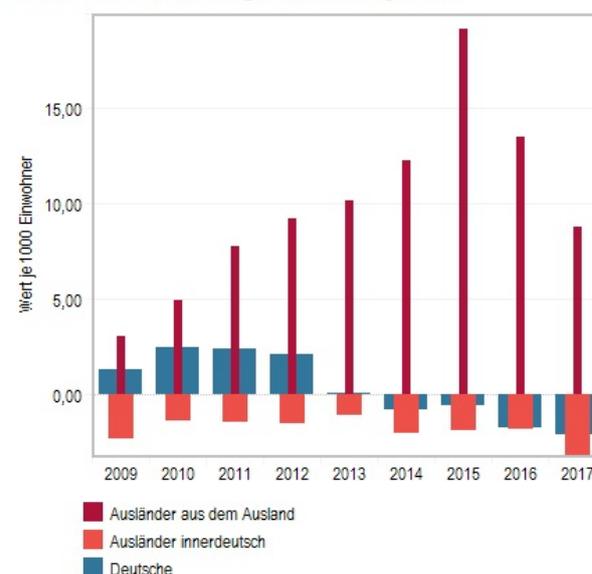
Eine differenziertere Betrachtung der Wanderungsgewinne zeigt, dass diese zumindest seit dem Jahr 2014 ausschließlich auf die Zuwanderung aus dem Ausland zurückzuführen sind. Sowohl die deutsche Bevölkerung als auch ausländische Personen, die bereits in Deutschland leben, ziehen mehrheitlich aus den Großstädten weg. Während man bis zum Jahr 2013 durchaus einen Trend der Reurbanisierung beobachten konnte und Großstädte auch noch für die deutsche Bevölkerung ein beliebtes Zuzugsziel darstellten, so hat diese Attraktivität in den letzten Jahren immer weiter abgenommen. Dies kann ein erstes Anzeichen für die Überforderung der Großstädte sein, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum, ein ausreichendes Angebot an Infrastruktur sowie Arbeitsplätzen zur Verfügung stellen zu können und somit den Fortzug der Bevölkerung ins Umland oder in Klein- und Mittelstädte zu befördern.

Aber auch der Zuzug aus dem Ausland hat mit 2015 seinen vorläufigen Höchstwert erreicht. Die Zuzugszahlen sind bereits 2016 und 2017 wieder stark gesunken und werden sich voraussichtlich auch in den nächsten Jahren weiter normalisieren und auf einem niedrigeren Niveau einpendeln.

Entwicklung Natürlicher vs. Wanderungssaldo



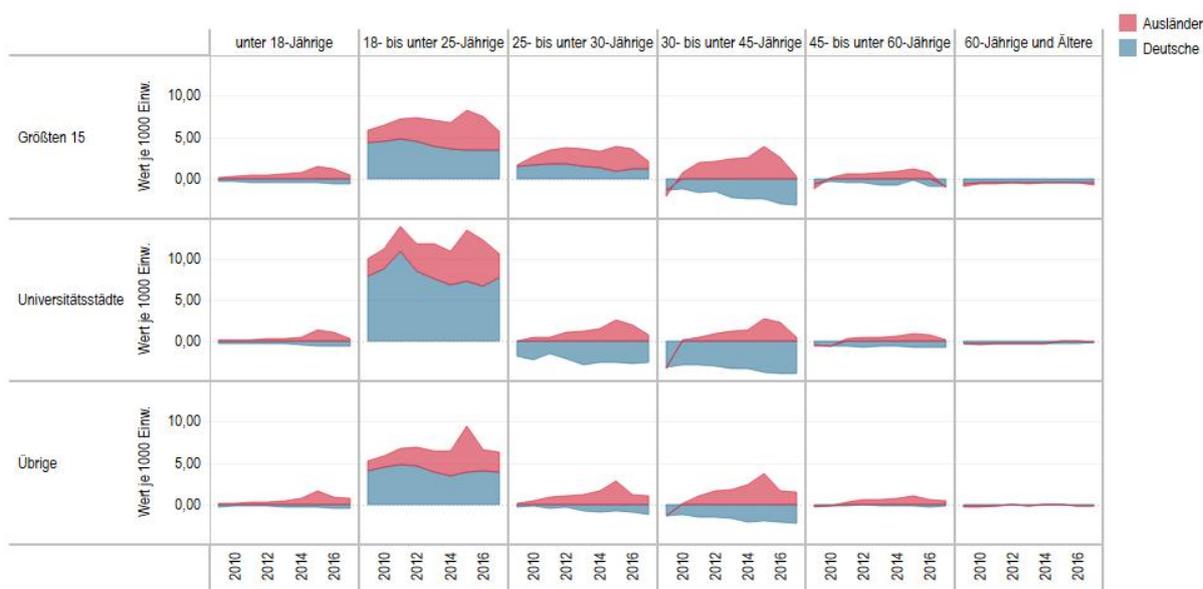
Differenziertere Betrachtung des Wanderungssaldos



Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR, Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte, Basis: 34 Städte

#### Abbildung 4: Faktoren des städtischen Wachstums

Allerdings muss auch auf das Wanderungsverhalten der Deutschen ein differenzierterer Blick geworfen werden. Denn dieses unterscheidet sich maßgeblich zwischen den Altersgruppen (vgl. Abb. 5). Auch wenn insgesamt mehr Deutsche aus den Städten fortziehen, bleiben sie nach wie vor für die Altersklassen der 18- bis unter 30-Jährigen ein attraktives Zuzugsziel. Diese Personengruppe wird generell als Bildungs- und junge Berufswanderer beschrieben. Insbesondere die Gruppe der 18- bis unter 25-Jährigen, die aus Gründen der Ausbildung bzw. für ein Studium den Wohnort wechseln, weist einen stark positiven Wanderungssaldo in den Großstädten auf. Hier stehen natürlich die Universitätsstädte besonders heraus. Dazu trägt sicherlich auch die seit Jahren wachsende Zahl an Personen bei, die ein Studium aufnehmen (vgl. Statistisches Bundesamt 2018a). Bereits in der Altersklasse der 25- bis unter 30-Jährigen stellt sich die Situation anders dar. Hier können vor allem die großen Metropolen noch deutsche Bevölkerung im Saldo gewinnen, da diese für den Einstieg ins Berufsleben vielfältige Möglichkeiten bieten. Die Universitätsstädte können die deutsche Bevölkerung in dieser Altersklasse schon nicht mehr halten und verzeichnen hier analog zu den anderen Altersgruppen einen deutlich negativen Wanderungssaldo.



Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR, Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte, Basis: 34 Städte

### Abbildung 5: Entwicklung des Wanderungssaldos nach Altersklassen

Insbesondere die Altersgruppen in der Familien(gründungs)phase (0- bis unter 15-Jährige und 30- bis unter 45-Jährige) zieht es mehrheitlich aus den Städten hinaus. Hier ist über die letzten Jahre ein verstärkter Fortzug in das direkte Umland der Großstädte beobachtbar, wo sich das Familienleben im Eigenheim und Garten einfacher verwirklichen lässt.

Es lässt sich somit zusammenfassen, dass die deutschen Großstädte in erster Linie von der Zuwanderung aus dem Ausland profitieren. Hinzu kommt der Zuzug von jungen Menschen im Ausbildungs- bzw. Berufseinstiegsalter. Nach momentanem Erkenntnisstand ist die zukünftige Bevölkerungsentwicklung also maßgeblich von der Entwicklung des Außenwanderungssaldos abhängig, wie von der Lebensqualität, die die Großstädte ihrer Bevölkerung bieten können, wobei vor allem auch die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum eine entscheidende Rolle spielt.

### 3. Wie differenziert sich das Wachstum innerhalb der Städte aus?

Im Folgenden werden die Städte auf Ebene ihrer Stadtteile betrachtet. Diese lassen sich nach verschiedenen Kriterien klassifizieren. Zum einen werden die Stadtteile nach ihrer Lage im Stadtgebiet gruppiert. Hier geschieht eine Zuordnung der Stadtteile zu den drei Kategorien

1. Innenstadt,
2. Innenstadtrand und
3. Stadtrand.

Zum anderen können Stadtteile auch nach ihrem sozio-ökonomischen Status eingeordnet werden. Hier wird nach sozial benachteiligten Stadtteilen bzw. nicht sozial benachteiligten Stadtteilen unterschieden. Sozial benachteiligte Stadtteile weisen gegenüber den anderen Stadtteilen sehr hohe SGB II-Quoten sowie sehr hohe Ausländeranteile auf.

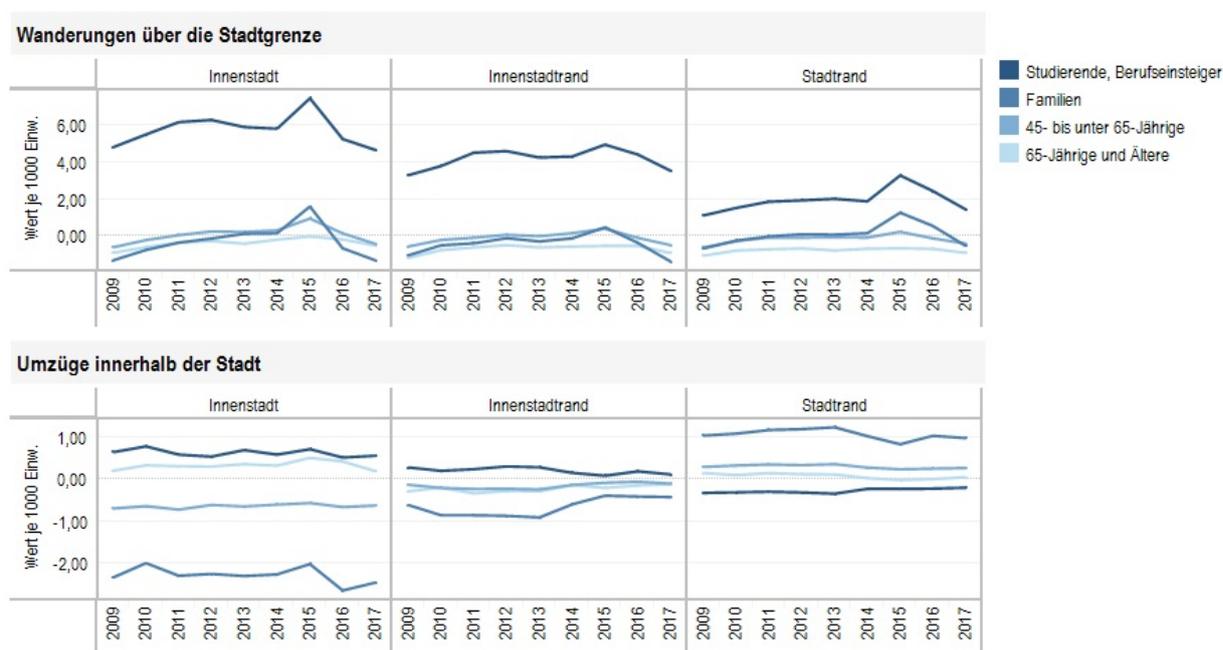
Absolut gesehen leben die meisten Menschen in Stadtvierteln am Stadtrand. In Bezug auf die Bevölkerung seit 2009 am stärksten gewachsen sind in den letzten Jahren hingegen - trotz häufig bereits dichter Bebauung - die innerstädtischen Quartiere. Das Wachstum lag hier im Zeitraum 2009 bis 2017 bei über 10%.

Wie im vorangegangenen Kapitel erläutert, basiert das städtische Wachstum fast ausschließlich auf positiven Wanderungssalden. Analysiert man kleinräumig, wohin die Menschen in der Stadt ziehen, so zeigt sich bei den Wanderungen über die Stadtgrenze, dass die Innenstädte die höchsten Wanderungsgewinne aufweisen (vgl. Abb. 6). Dies basiert neben den hohen Zuzugszahlen aus dem Ausland, die sich relativ gleichmäßig über die drei Lagetypen verteilen, insbesondere auf den hohen Zuzugsraten der Studierenden im Alter

zwischen 18 und 25 Jahren. Der Wanderungsgewinn dieser Altersgruppe ist in den Innenstädten mit Abstand am höchsten. Andererseits ziehen die Altersgruppen der Familien(gründungs)phase sowie der über 65-Jährigen mehrheitlich aus den Städten weg. Diese Wanderungsverluste verringern sich von den Innenstädten hin zu den Stadträndern jedoch kontinuierlich.

Betrachtet man im nächsten Schritt die Umzüge innerhalb der Städte zwischen den verschiedenen Lagen, zeichnet sich ein etwas anderes Bild ab. Hier gewinnen die Stadtteile am Stadtrand deutlich gegenüber denjenigen im Innenstadtbereich. Dies liegt vor allem an den Familien, die aus den Kernbereichen der Städte in Richtung Stadtrand ziehen.

Bei den Studierenden verlaufen die Wanderungsströme unverändert zu Gunsten der Innenstädte (vgl. Abb. 6). Eine interessante Entwicklung über die letzten Jahre ist die Abnahme des Umzugsvolumens (absolute Abnahme der Zu- und Fortzüge innerhalb der Städte). Dies könnte durchaus ein erster Indikator dafür sein, dass durch die stark anziehenden Mieten Haushalte ihre Wohnsituation durch einen Umzug selten verbessern können und somit in der Folge auch seltener umziehen.



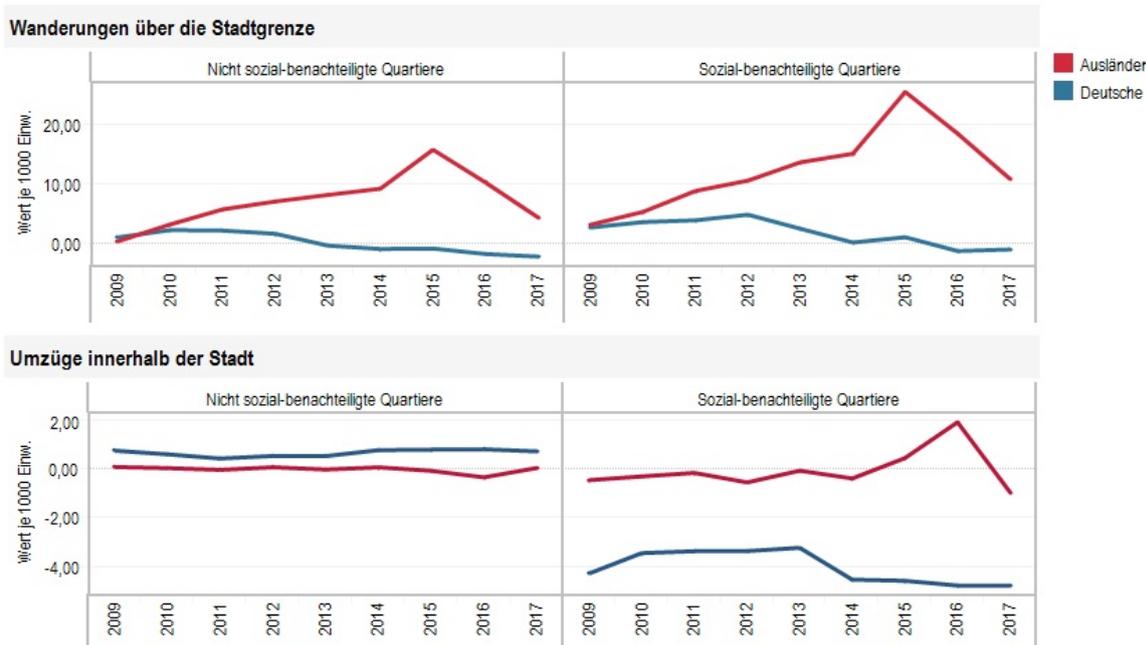
Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR, Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte, Basis: 34 Städte

### Abbildung 6: Wanderungsbewegungen in Stadtvierteln nach Lage im Stadtgebiet

Klassifiziert man die Stadtteile nach ihrem sozio-ökonomischen Status (vgl. Abb. 7), so fällt auf, dass sozial benachteiligte Quartiere im Schnitt eine höhere Nettozuwanderung aufweisen als nicht sozial benachteiligte Quartiere. Dies hat sich vor allem in den letzten Jahren durch die hohe Zuwanderung aus dem Ausland verstärkt. Betrachtet man die ausländische und deutsche Bevölkerung getrennt voneinander, wird deutlich, dass die Zuzüge von ausländischen Personen zwar überall in der Stadt zugenommen haben, verstärkt aber konzentriert in sozial benachteiligten Stadtteilen, in denen ohnehin bereits viele Ausländer leben und sich soziale Probleme überlagern. Einen entscheidenden Einfluss spielen bei diesem Prozess sicherlich die Verfügbarkeit von preisgünstigem und bezahlbarem Wohnraum, aber auch bereits vorhandene Netzwerkstrukturen. Da sich günstiger Wohnraum häufig in einzelnen Stadtteilen einer Stadt konzentriert, hat dies zur Folge, dass sich auch benachteiligte Bevölkerungsgruppen eher in diesen Stadtteilen wiederfinden.

Bei den Umzügen weisen sozial benachteiligte Stadtteile zum einen ein höheres Umzugsvolumen auf, das heißt hier findet ein stärkerer Austausch der Bevölkerung statt. Zum anderen verlieren diese Stadtteile im Saldo an Bevölkerung durch Fortzüge in andere Quartiere in der Stadt. Es wird häufig über sogenannte „Ankunftsquartiere“ (vgl. Saunders 2013, Citlak et al. 2015, Kurtenbach 2015) diskutiert, die als Zentren

der Integrationsarbeit der Städte eine hohe Fluktuation in ihrer Bewohnerschaft aufweisen und für Neuankommende durchaus als „Sprungbrett“ in andere Stadtviertel dienen können.



Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR, Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte, Basis: 34 Städte

#### Abbildung 7: Wanderungsbewegungen in Stadtvierteln nach sozio-ökonomischem Status

Die beschriebenen Wanderungsbewegungen haben Auswirkungen auf die Zusammensetzung und die Struktur der Stadtbevölkerung. Zum einen hat sich die Bevölkerung in den Jahren seit 2014 im Schnitt wieder etwas verjüngt. Das Durchschnittsalter ist nach Jahren des Anstiegs durch die erhöhte Zuwanderung aus dem Ausland wieder etwas zurückgegangen, weil die Neuzugewanderten im Durchschnitt jünger waren. Dieser Trend lässt sich in den innerstädtischen Quartieren bereits seit Längerem beobachten, wurde aber durch die Zuwanderung noch einmal verstärkt.

Zum anderen hat sich die ethnische Zusammensetzung der in Deutschlands Großstädten lebenden Bevölkerung stark verändert (vgl. BBSR 2017). Besaßen 2009 noch ca. 14% der Personen nicht die deutsche Staatsbürgerschaft, so stieg dieser Wert bis 2017 bereits auf ca. 18,5%. Insbesondere in ostdeutschen Städten (ohne Berlin) haben sich die Anteile der ausländischen Bevölkerung von ca. 4% auf 8,2 % mehr als verdoppelt, was vor allem den zuvor sehr geringen ausländischen Bevölkerungszahlen geschuldet ist. Die Spannweite bei den Ausländeranteilen von Stadtteilen im Jahr 2017 zwischen 0 und über 80% verdeutlicht die Unterschiede, die innerhalb von Städten erkennbar sind, noch einmal. Hier muss allerdings bedacht werden, dass es nach wie vor aufgrund von Gemeinschaftsunterkünften zu hohen Konzentrationen in einzelnen Stadtteilen kommen kann.

Anhand dieser Darstellungen wird deutlich, dass sich nicht nur zwischen Städten Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung ergeben, sondern sich auch zwischen den Stadtteilen der Städte z. T. erhebliche Unterschiede in den Strukturen und Trends zeigen. Für die Entwicklung von Städten und für die kommunale Planung bedeutet dies, dass verschiedene Stadtteile ein unterschiedliches Maß an Handlungsdruck in unterschiedlichen Handlungsfeldern aufweisen.

#### 4. Welche Folgen hat dies für die kommunale Planung?

Im Folgenden soll anhand eines Beispiels dargestellt werden, was die Bevölkerungszunahme in den Großstädten konkret für die kommunale Planung vor Ort bedeutet. Dafür werden die Daten zwischen den Jahren 2014 und 2015 sowie zwischen 2016 und 2017 von insgesamt 46 Städten herangezogen. Zum einen sollen die extremen Bevölkerungszuwächse des Jahres 2015 betrachtet werden, zum anderen soll aber auch

eine Relativierung der Entwicklungen durch die Betrachtung der Jahre 2016 und 2017 vorgenommen werden.

Beispielhaft soll anhand der Altersgruppe der 0- bis unter 3-Jährigen die Versorgung mit Kitaplätzen im U3-Bereich dargestellt werden. Seit August 2013 haben Eltern einen Anspruch auf einen Kitaplatz im U3-Bereich (vgl. BMFSFJ 2013). Bis zum Jahr 2013 strebte die Bundesregierung eine Betreuungsquote von 35% an. Im Jahr 2015 lag diese allerdings erst bei 32,9%, 2017 bei 33,1%. Der Betreuungsbedarf lag laut einer Befragung des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung bei den Eltern hingegen weitaus höher bei ca. 43% im Jahr 2015 und bei ca. 45% in 2017 (vgl. DIPF 2018).

		2014	2015			2016	2017
		in 1000				in 1000	
Einwohner insg.	Anzahl	578,1	606,5	Einwohner insg.	Anzahl	632,9	645,7
	Differenz zum Vorjahr		28,4		Differenz zum Vorjahr		
Ausländer	Anzahl	55,7	71,5	Ausländer	Anzahl	87,4	97,2
	Differenz zum Vorjahr		15,8		Differenz zum Vorjahr		
Deutsche	Anzahl	522,5	535,0	Deutsche	Anzahl	545,5	548,5
	Differenz zum Vorjahr		12,6		Differenz zum Vorjahr		

Quelle: Quelle: Innerstädtische Raumbewertung des BBSR, Datengrundlage: Kommunalstatistiken der IRB-Städte, Basis: 46 Städte

**Tabelle 1: Entwicklung der Bevölkerungszahlen in der Altersgruppe der unter 3-Jährigen in 46 IRB-Städten**

Betrachtet man nun die Entwicklung der Kinderzahlen in den ausgewählten 46 Städten, kann eine erste Abschätzung der Herausforderung der Bereitstellung von Kitaplätzen im U3-Bereich erfolgen. Innerhalb eines Jahres kamen zwischen 2014 und 2015 absolut 28.394 Kinder unter 3 Jahren in den 46 Städten hinzu. Die Zahl stieg von 578.138 auf 606.532 Kinder und somit um 4,9%. Würde man die von der Bundesregierung angestrebte Betreuungsrate von 35% zugrunde legen, hieße das, dass innerhalb eines Jahres in diesen Städten ca. 9.950 (ca. 215 pro Stadt) zusätzliche Kita-Plätze benötigt würden. Bei einem bundesdurchschnittlichen Personalschlüssel von 4,3 : 1 (Zahl der Kinder je Betreuer\*in) in Kindertagesstätten (Stand 2015) (vgl. Statistisches Bundesamt 2018b) bedeutet dies einen zusätzlichen Bedarf an ca. 2.300 Personalstellen pro Jahr (ca. 50 pro Stadt).

Allerdings spielt auch hier die extreme Zuwanderung im Jahr 2015 eine zentrale Rolle. Während die Zahl der deutschen unter 3-Jährigen lediglich um 2,4% zunahm, wuchs die Anzahl nicht-deutscher Kinder in dieser Altersgruppe um 28,4%. Insbesondere in benachteiligten Quartieren machten ausländische Kinder rund 80% des Zuwachses aus, während es in nicht-benachteiligten Quartieren nur ca. 50% waren. Daher wird es zentrale Aufgabe der Kommunen sein, insbesondere in solchen Quartieren nicht nur die Anzahl der Kitaplätze deutlich zu erhöhen, sondern auch die Qualifizierung des Personals abzusichern, weil gerade das Kita-Personal vor vielfältigen qualitativ neuen Anforderungen steht, wie der Einbringung interkultureller Kompetenzen, verstärkter Elternarbeit etc., denn schon heute ist die weitere Internationalisierung der Stadtgesellschaft und eine zunehmende ethnische Heterogenität der Stadtbevölkerung absehbar.

Insbesondere im Hinblick auf die quantitative Versorgung mit Kitaplätzen im U3-Bereich, bzw. mit Infrastruktur im Allgemeinen, stellte der Zeitraum 2014/2015 ein Extrem dar. Auch in den Jahren 2015 bis 2016 war der Zuwachs an Kindern in dieser Altersgruppe noch sehr hoch, doch 2017 zeigt sich bereits wieder eine Abschwächung dieser Entwicklung. Zwischen 2016 und 2017 betrug die Differenz nur noch 12.729 Kinder unter 3 Jahren in den betrachteten 46 Städten. Doch auch hier ist der Zuwachs zu rund drei Vierteln auf den Anstieg der Zahl ausländischer Kinder zurückzuführen.

Ähnliche Szenarien ließen sich bei der Versorgung mit Ü3-Kindergartenplätzen sowie mit Grundschulklassen durchrechnen. Auch diese Altersgruppen verzeichneten enorme Anstiege und werden auch durch die nachrückenden großen Kohorten erst einmal stabil bleiben.

Die extremen Zuzugsströme insbesondere im Jahr 2015 waren für die Kommunen kaum vorhersehbar und haben manche Verwaltungen, die jahrelang mit rückläufigen Kinderzahlen planteten und teilweise bereits Infrastruktur zurückgebaut haben, vor enorme Herausforderungen gestellt. Die zukünftige kommunale Planung gestaltet sich dementsprechend schwierig, da zahlreiche Faktoren nicht vorhersehbar sind. Dennoch wird insbesondere im Bereich der U3-Versorgung deutlich, dass hier ein weiterer Ausbau der Infrastruktur auch in Zukunft nötig sein wird, da die von den Nutzern gewünschten Betreuungsquoten ohnehin nicht erreicht werden und auch ein leichter Anstieg der Geburtenraten die Nachfrage weiterhin hochhalten wird. Auch die neuen Qualifikationsanforderungen an das Personal müssen aufgrund der gewachsenen ethnischen Heterogenität der Kinder durch ausreichende flankierende Fortbildungsangebote abgesichert werden.

## 5. Zusammenfassung und Fazit

Viele deutsche Städte, egal ob Klein-, Mittel- oder Großstadt, haben in den letzten Jahren einen Bevölkerungszuwachs erlebt. Das Leben in der Stadt scheint wieder sehr attraktiv. Allerdings verbergen sich hinter diesem Prozess unterschiedliche Entwicklungen, die differenziert betrachtet werden müssen. Der Beitrag konzentriert sich auf die Entwicklungen in Großstädten:

- Bis zum Jahr 2015 war der natürliche Saldo in den Großstädten stets negativ. Lediglich in den letzten Jahren verzeichnete er leicht positive Werte. Auch wenn die leicht gestiegenen Geburtenraten bisher eine untergeordnete Rolle beim Wachstum der Städte spielten, bleibt dennoch abzuwarten, wie sich diese in der Zukunft entwickeln werden.
- Das Wachstum der Städte wurde vor allem von einem hohen positiven Wanderungssaldo getragen. Dieser erreichte 2015 seine absolute Spitze, ist seitdem aber wieder stark zurückgegangen.
- Der Wanderungsüberschuss basierte hauptsächlich auf der Zuwanderung aus dem Ausland. Sowohl die deutsche Bevölkerung, als auch ausländische Personen, die bereits vorher in Deutschland gelebt haben, zogen mehrheitlich aus den Städten weg.
- Betrachtet man die Wanderungsströme der deutschen Bevölkerung isoliert, so zeigt sich, dass die Städte nur für die Gruppe der 18- bis unter 25-Jährigen und teilweise noch für die Gruppe der 25- bis unter 30-Jährigen, die sogenannten Bildungs- bzw. jungen Berufswanderer, einen positiven Wanderungssaldo aufwiesen. Die Mehrheit der Personen anderer Altersgruppen zog es eher aus den Städten raus. Insbesondere Familien zogen bevorzugt ins direkte Umland der Städte.

Mithilfe der Innerstädtischen Raumbewertung lässt sich zudem für Großstädte analysieren, wie sich die Prozesse des Bevölkerungswachstums innerhalb von Städten darstellen:

- Stadtteile in zentraler Lage, also in den Innenstadtbereichen der Städte, profitierten am meisten durch den Zuzug in die Städte. Dies ist wiederum vor allem auf die hohen Zuzugsraten der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen zurückzuführen. Umzüge innerhalb einer Stadt richten sich tendenziell eher in Richtung Stadtrand. Hierzu tragen vor allem Familien bei. Das Umzugsvolumen innerhalb der Städte hat über die Jahre abgenommen.
- Sozial benachteiligte Quartiere wiesen im Zeitraum von 2009 bis 2017 eine höhere Nettozuwanderung aus dem Ausland auf. Durch Umzüge innerhalb der Stadt verloren sie hingegen Bevölkerung gegenüber anderen, nicht sozial benachteiligten Quartieren.
- Durch die aktuellen Wanderungsmuster verändern sich die Zusammensetzung und Struktur der Bevölkerung in den deutschen Städten. Die Bevölkerung wurde tendenziell jünger und ethnisch heterogener.

Was bedeuten diese Prozesse nun für die Entwicklung der Städte? Die kommunale Planung sieht sich in verschiedenen Bereichen vor der Herausforderung, zukünftige Entwicklungen möglichst akkurat einschätzen zu müssen. Insbesondere im Bereich Wohnungsbau, und hier vor allem im Segment des bezahlbaren Wohnraums, ist der Druck besonders hoch. Einerseits werden dringend preisgünstige Wohnungen gebraucht. Andererseits lässt sich bereits wieder eine erste Abschwächung des Bevölkerungswachstums in den Städten erkennen, was insbesondere in Städten, die zuvor jahrelang sinkende Bevölkerungszahlen aufwiesen, in Zukunft möglicherweise zu einem Überangebot auf dem Wohnungsmarkt führen könnte.

In Hinblick auf sich verschärfende sozialräumliche Polarisierungstendenzen können Städte zumindest in Teilen durch den Bau von preisgünstigem Wohnraum durch kommunal geführte Wohnungsunternehmen

Einfluss auf die Konzentrationstendenzen von benachteiligten Bevölkerungsgruppen nehmen. Angesichts der niedrigen Zinsen und der aktuell boomenden Wirtschaft lassen sich die dafür notwendigen Baukapazitäten allerdings oftmals nur schwer aktivieren.

Ähnliches gilt für die Bereitstellung von Infrastruktur. Vor dem Hintergrund knapper Finanzen und des Bevölkerungsrückgangs in vielen deutschen Städten seit Anfang des Jahrtausends wurden unterausgelastete Infrastruktur und Stellen im öffentlichen Dienst abgebaut, die nun bei der Bewältigung des starken Bevölkerungswachstums fehlen. Kitas und Schulen müssen neu gebaut werden, um der Nachfrage nachzukommen. Allerdings bleibt unklar, inwieweit diese auch in Zukunft ausreichend ausgelastet werden können. Zumindest die nach wie vor wachsende Nachfrage nach U3-Betreuung und die leicht steigenden Geburtenraten scheinen die Auslastung neu gebauter Kitaplätze auch für die Zukunft zu sichern.

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung von Städten ist somit in vielerlei Hinsicht ein Blick in die Glaskugel. Der extreme Peak der Zuwanderung aus dem Ausland scheint erst einmal vorüber und die Höhe der Zuzüge wird sich voraussichtlich wieder auf einem niedrigeren Niveau einpendeln. Somit wird sich auch das Wachstum der Städte der letzten Jahre wieder etwas normalisieren, da dieses hauptsächlich aus der Zuwanderung aus dem Ausland gespeist wurde. Die tieferliegenden Wanderungsmuster, wie etwa der Zuzug von Bildungswanderern oder die Suburbanisierungsbewegungen von Familien werden somit auch wieder stärker zum Vorschein treten.

Menschen werden jedoch nur dann weiter in die Städte ziehen, wenn sich das Leben für sie dort attraktiver gestaltet als anderswo. Durch die aktuell stark steigenden Mieten und Immobilienpreise, wie durch die Engpässe bei der Versorgung mit sozialer Infrastruktur werden erste Anzeichen für Verdrängung bzw. eine Abnahme der Attraktivität der Städte, etwa gegenüber dem direkten Umland, sichtbar. Der ländlich periphere Raum profitiert hiervon allerdings kaum, so dass sich die Disparitäten zwischen den Räumen weiter verschärfen.

#### Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Internationalisierung der Städte – Herausforderungen aus kommunaler Perspektive. BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2017. Bonn.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): Kinderförderungsgesetz (KiföG).
- Citlak, B., S. Kurtenbach und D.H. Gehne (2015): Ankunftsgebiete – Erklärungen für die räumliche Konzentration armutsgeprägter Zuwanderung. In: Dokumentation der internationalen Tagung „Global Social Work – Lokale und regionale Herausforderungen der Armutszuwanderung aus Südosteuropa. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung (Hrsg.). Bochum.
- DIPF – Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (2018): Bildung in Deutschland 2018 – Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. Bielefeld.
- Kurtenbach, Sebastian (2015): Erfassung und Erklärung der kleinräumigen Konzentration der Zuwanderung aus Rumänien und Bulgarien am Beispiel der Stadt Duisburg. In: Stadtforschung und Statistik 2/2015.
- Saunders, Doug (2013): Die neue Völkerwanderung - Arrival Cities, München.
- Statistisches Bundesamt (2018a): Bildung und Kultur - Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2017/2018. In: Fachserie 11 Reihe 4.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2018b): Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen – Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse. Wiesbaden.

#### Autorin:

Teresa Lauerbach  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt-  
und Raumforschung im BBR  
[Teresa.Lauerbach@BBR.Bund.de](mailto:Teresa.Lauerbach@BBR.Bund.de)

Anja Katrin Orth, Hubertus Bardt

## Folgt die Bevölkerung der Beschäftigung oder die Beschäftigung der Bevölkerung? – Schrumpfende Boomregionen in Deutschland<sup>1</sup>

### 1. Regionale Schrumpfungsprozesse

Der Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Beschäftigung wurde in der Vergangenheit bereits vielfach und kontrovers diskutiert (vgl. De Graaff et al., 2012b, Hoogstra et al., 2017, Boarnet et al., 2005). Gegenstand dieser Diskussion war vor allem die Richtung dieses Zusammenhangs, also inwiefern Bevölkerungsveränderungen Beschäftigungsveränderungen vorangehen oder zeitlich verzögert nachlaufen. So kann die Bevölkerung der Beschäftigung folgen, wenn einem individuellen Arbeitsplatzwechsel ein Wohnortwechsel vorangeht. Damit einher geht die Diskussion, inwiefern Menschen auf Grund von Wohnortpräferenzen oder ökonomischen Kriterien wandern (Partridge, 2010) und ob Arbeitsplatzentscheidungen exogen zu der Wohnortwahl getroffen werden (De Graaff et al., 2012b). Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene findet eine Meta-Studie, dass in den meisten untersuchten Ländern und Regionen zunächst Bevölkerungsveränderungen auf Grund von Wanderungen oder natürlichen Bevölkerungsentwicklungen stattfinden und sich in Folge die Beschäftigung zeitlich verzögert anpasst (Hoogstra et al., 2017). In dieser Betrachtung wäre die gesamtwirtschaftliche Bevölkerungsentwicklung ein vorlaufender Indikator für die Beschäftigungsdynamik. Wenn auch in der Mehrzahl der analysierten Studien die These „Arbeitsplätze folgen den Menschen“ gestützt wird, ist die Frage theoretisch sowie empirisch nicht eindeutig zu beantworten (Hoogstra et al., 2017). Die Vielzahl unterschiedlicher Befunde kann unter anderem auf methodische Unterschiede des verwendeten Forschungsdesigns zurückgeführt werden (Boarnet et al., 2005; Hoogstra et al., 2011).

Die Bevölkerung in Deutschland altert, sie wird sich in ihrer Gesamtzahl in 20 Jahren aber auf einem ähnlichen Niveau bewegen wie heute (Deschermeier, 2017). Die demografische Entwicklung führt jedoch absehbar zu einer sinkenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Schäfer, 2017). Die Bedeutung der regionalen Dimension des demografischen Wandels wird deutlich größer, wenn dieser uneinheitlich verläuft und einzelne Regionen stärker betroffen sind als andere. Dies ist insbesondere in Deutschland der Fall. In diesem Beitrag wird deshalb der Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Beschäftigung in Deutschland mittels einer dreistufigen Instrumentvariablenschätzung untersucht.

Unter Berücksichtigung der Dynamik zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum lassen sich zwei Varianten identifizieren:

1. Rückgang der Bevölkerungszahlen → Rückgang der Beschäftigung: In dieser Variante führt eine Abnahme der Bevölkerungszahlen, verursacht durch den demografischen Wandel oder Wandertendenzen, zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebots. Vor Ort ansässige Unternehmen können in diesem Fall nur noch aus einem kleineren Pool an qualifizierten Arbeitskräften schöpfen und werden im weiteren Verlauf Probleme haben, ihre offenen Stellen zu besetzen. In dieser Variante ist der wirtschaftliche Rückgang eine Folge der Bevölkerungsveränderung.
2. Rückgang der Beschäftigung → Abnahme der Bevölkerungszahlen: In diesem Fall resultiert ein exogener Schock, wie eine Verschlechterung der regionalen wirtschaftlichen Situation, in einer Abnahme der angebotenen Arbeitsplätze. Dieser Rückgang an verfügbaren Arbeitsplätzen führt dazu, dass die Beschäftigtenzahlen abnehmen und die Bevölkerung nicht nur durch die demografische Entwicklung rückläufig ist, sondern insbesondere auch durch die Abwanderung von Menschen schrumpft. In Folge gehen die Steuereinnahmen zurück, Infrastrukturen werden ausgedünnt – eine Abwärtsspirale droht, da diese Regionen an Attraktivität verlieren und tendenziell verstärkt von Abwanderung betroffen sein werden.

Regionen, in denen die Bevölkerung allerdings schrumpft, während gleichzeitig die Beschäftigung steigt, sind ein spezifischer Problemfall der Regionalentwicklung, der als schrumpfende Boomregion bezeichnet werden kann. Dabei kann die Schrumpfung durch Abwanderung oder Alterung entstehen. Beiden Gründen gemein ist, dass die Attraktivität der Region als Lebensort nicht ausreicht, um mobile Arbeitnehmer zu halten oder zu binden. Dies kann beispielsweise an fehlender Urbanität, fehlenden Kinderbetreuungsmög-

<sup>1</sup> Dieser Aufsatz ist eine gekürzte Fassung von Bardt / Orth, 2018

lichkeiten und Bildungsausgaben oder fehlenden beruflichen Perspektiven für den jeweiligen Partner liegen. Ob auf längere Frist die sinkende Bevölkerung eine sinkende Beschäftigung nach sich zieht und somit eine Abwärtsspirale entsteht, oder ob die wachsende Beschäftigung zu Bevölkerungswachstum führen kann und damit der Abwärtstrend gestoppt wird, ist von zahlreichen Faktoren abhängig.

Unter Rückgriff auf Bevölkerungs- und Beschäftigungsdaten der Jahre 2007 bis 2015 wird in dem vorliegenden Beitrag untersucht, wie der regionale Zusammenhang zwischen Bevölkerung und Beschäftigung in den 401 Kreisen in Deutschland ausgeprägt ist. Ein kürzerer Zeitraum würde die Entwicklungen unterzeichnen, ein längerer Zeitraum ist nicht zwingend notwendig, um die Unterschiede und Besonderheiten der Regionen zu erkennen. Anschließend werden aus den Ergebnissen gezielte Handlungsempfehlungen für Wirtschaft und Politik abgeleitet.

## 2. Einordnung in die bestehende Forschung

Die theoretische Grundlage für die Untersuchung von Bevölkerungs- und Beschäftigungsdynamiken bildet die Neue Ökonomische Geografie. Auf Grund eines Vorhandenseins von Transaktionskosten führt die räumliche Ballung von Aktivitäten bis zu einem gewissen Grad zu Produktivitätsvorteilen (Krugman, 1991; Fujita et al., 1999). Die in räumlichen Agglomerationen gegebene Nähe erleichtert die Kommunikation zwischen Wirtschaftsakteuren und fördert die Wissenserzeugung sowie -übermittlung (Marshall, 1890). In derartigen Agglomerationen entstehende Vorteile werden als (positive) räumliche Externalitäten bezeichnet.

Grundsätzlich ergibt sich die räumliche Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten aus dem Zusammenwirken von Zentripetal- und Zentrifugalkräften (Roos, 2003). Zentripetalkräfte verursachen eine räumliche Ballung der Akteure und resultieren in Produktivitätsvorteilen. Diese Produktivitätssteigerung zieht wiederum weitere Akteure an und resultiert schließlich in einem erneuten Produktivitätszuwachs und wirtschaftlichem Wachstum (De Graaff et al., 2012a). Zentrifugalkräfte bilden den Gegenpol und bewirken eine räumliche Zerstreuung. Ob und in welcher Höhe in der Region Agglomerationskräfte generiert werden, hängt von einer Vielzahl von Faktoren, wie beispielsweise der Infrastruktur, der Verfügbarkeit von einem Pool an geeigneten Arbeitnehmern, oder der Betriebsgrößenstruktur ab. Die Konzentration räumlicher Aktivitäten kann also als dynamischer Prozess aufgefasst werden (Fujita et al., 1999).

Die empirische Evidenz für Agglomerationskräfte ist stark (De Groot et al., 2009; De Graaff et al., 2012a; Rosenthal/ Strange, 2004), Agglomerationskräfte können sich sowohl zwischen Sektoren unterscheiden als auch innerhalb eines Sektors sowie zwischen unterschiedlichen Bereichen auftreten (inter- und intrasektoral). Durantou und Puga (2004) und Puga (2010) führen die Ursprünge von Agglomerationsvorteilen unter anderem auf folgende Vorzüge zurück:

- (1) Einer gemeinsamen Nutzung von Einrichtungen in Städten, wie beispielsweise der Infrastruktur,
- (2) einem Teilen von Zulieferern und Abnehmern,
- (3) der Nutzung eines gemeinsamen großen Arbeitskräftepools und
- (4) Vorteile bei der Wissensübermittlung.

Die Frage, inwiefern in diesem Zusammenhang „Jobs den Menschen“ oder „Menschen den Jobs“ folgen und sich diese Prozesse wechselseitig bestärken, wurde in den letzten 40 Jahren mit unterschiedlichen Methoden und Datensätzen untersucht (De Graaff et al., 2012a). Den Grundstein haben Carlino und Mills (1987) mit ihrem zeitverschobenen Anpassungsmodell gelegt, mit dem sich unter Berücksichtigung weiterer Faktoren die Richtung des Zusammenhangs zwischen Bevölkerung und Beschäftigung schätzen lässt. Diesem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass Bevölkerungs- und Beschäftigungsveränderungen innerhalb kleiner geografischer Einheiten Anpassungsprozesse an ein Gleichgewicht darstellen, welches wiederum von weiteren lokalen Charakteristiken bestimmt wird.

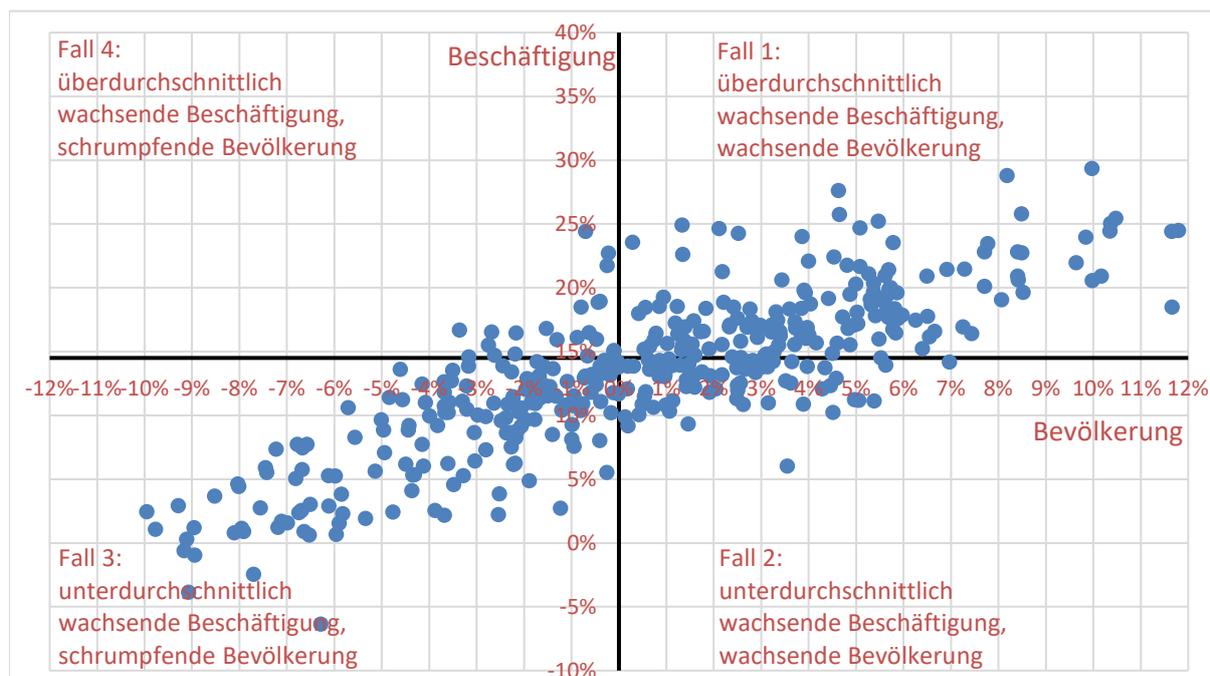
Darauf aufbauend existieren heute bereits zahlreiche Weiterentwicklungen. Diese Erweiterungen lassen sich grob in drei Stränge gliedern. Der erste Strang überträgt die ursprüngliche Modellstruktur auf ein erweitertes Variablen-Set. Die zweite Abänderung erfolgt durch veränderte Schätzmechanismen. Schlussendlich gibt es auch einige Forscher, unter anderem Boarnet (1994) und Boarnet et al. (2005), die dem Grundmodell Distanzmatrizen hinzufügen, um auf räumliche Abhängigkeiten (Spillover-Effekte) zu testen, die bei dem Carlino/Mills-Modell unbeachtet bleiben. Grundlage dieser Erweiterung bildet die Annahme, dass ein Kreis, der in der Nähe einer florierenden Region liegt, über räumliche Spillover-Effekte von dessen Wirtschafts- oder Infrastruktur profitieren könnte.

### 3. Regionale Entwicklung von Bevölkerung und Beschäftigung

Im Jahr 2015 war die Bevölkerung in Deutschland mit 82,2 Millionen Menschen etwas größer als im Jahr 2007 – wobei der Sprung durch den Zensus 2011 in der Berechnung der Bevölkerung 2007 berücksichtigt und dieser Wert entsprechend erhöht wurde. Dabei wurden für die Jahre vor dem Zensus die zuvor ermittelten Wachstumsraten verwendet, um eine Annäherung an die Bevölkerungszahl der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte kurz vor dem Zensus anzunähern. In dem Zeitraum ist die Bevölkerung in Deutschland um 1,8 Prozent oder fast 1,5 Millionen Personen angestiegen. Dabei war die regionale Entwicklung sehr unterschiedlich. Von den 401 Kreisen und kreisfreien Städten sind 180 geschrumpft, 221 hingegen gewachsen. In 65 Kreisen lag das Wachstum bei über 5 Prozent, davon in 11 Kreisen sogar bei über 10 Prozent. Umgekehrt sind 45 Kreise um mehr als 5 Prozent und davon ein Kreis sogar um mehr als 10 Prozent geschrumpft.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Entwicklung der Beschäftigung in den Landkreisen, die insgesamt im Betrachtungszeitraum um 14,5 Prozent angestiegen ist. Dies reflektiert die hervorragende Beschäftigungsentwicklung in Deutschland in den letzten Jahren. So stieg die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 3,9 auf fast 30,6 Millionen. Hier sind die Differenzierungen zwischen den Kreisen und Städten noch deutlich größer als bei der Bevölkerungsentwicklung. So nahm die Anzahl der Beschäftigten in zehn Städten und Kreisen um mehr als ein Viertel zu, während sie in Suhl um über 6 Prozent zurückging. Abbildung 1 zeigt die Gegenüberstellung von Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum.

Veränderung von Bevölkerung (zensusbereinigt) und Erwerbstätigen für 401 Städte und Kreise im Zeitraum 2007 bis 2015 in Prozent



Anmerkung: Das durchschnittliche Wachstum der Beschäftigung im gesamten Zeitraum ist 14,5 Prozent. Eine Schrumpfung der Bevölkerung tritt bei einer Abnahme um mehr als 1 Prozent ein.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

#### Abbildung 1: Kombination von Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung in Deutschland Veränderung von Bevölkerung (zensusbereinigt) und Erwerbstätigen für 401 Städte und Kreise im Zeitraum 2007 bis 2015 in Prozent

In der Mehrzahl der Kreise (159) ist die Beschäftigung zwischen den Jahren 2007 und 2015 unterdurchschnittlich gewachsen, während gleichzeitig die Bevölkerung geschrumpft ist (Fall 3). In 151 Kreisen ist mit einer überdurchschnittlich wachsenden Beschäftigung und einer wachsenden Bevölkerung das genaue Gegenteil zu verzeichnen (Fall 1). In 70 Kreisen ist die Beschäftigung unterdurchschnittlich gewachsen, bei

einer Zunahme der Bevölkerung (Fall 2). Interessant ist Fall 4, in dem die Beschäftigung überdurchschnittlich gewachsen ist und die Bevölkerung abgenommen hat. Diese Kombination ist bei 21 Kreisen zu verzeichnen. Die ganz überwiegende Mehrheit davon sind Landkreise oder kleinere kreisfreie Städte. Eine zu geringe Attraktivität für die Bewohner trotz guter Beschäftigungsoptionen ist eine eher ländliche Problematik, jedenfalls keine der großen urbanen Zentren. In den betroffenen Regionen leben mit 2,5 Millionen Menschen fast 3 Prozent der Einwohner Deutschlands. Damit ist die potenziell negative Entwicklung, die durch Schrumpfungsprozesse der Bevölkerung auf die wachsende oder zumindest stabile Wirtschaft ausgelöst werden kann, aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive derzeit noch eine eher geringe Größe.

#### 4. Modellierung der Bevölkerungs-Beschäftigungsdynamik

Bei der Modellierung des Zusammenhangs zwischen Bevölkerung und Beschäftigung ist es wichtig, wechselseitige Abhängigkeiten und Feedbackeffekte zwischen beiden Indikatoren zu berücksichtigen. Deswegen erfolgt die ökonometrische Modellierung in Form eines allgemeinen simultanen Gleichgewichtsmodells, einem Standardmodell in der Regionalökonomik (Hoogstra et al., 2017), in dem sowohl Arbeitnehmer, also Haushalte beziehungsweise Konsumenten, als auch Arbeitgeber (Unternehmen/Produzenten) geographisch mobil sind (Carlino/Mills, 1987).

Die Konsumenten maximieren ihren Nutzen, der von gekauften Gütern und Dienstleistungen, der Distanz zum Arbeitsort und von räumlich variierenden, nicht-marktbezogenen Eigenschaften abhängig ist. Diese können beispielsweise die Attraktivität einer Region oder lokale Steuern sein, die eine Auswirkung auf die individuellen Konsumausgaben haben. Einkommen und Ausgaben der Konsumenten für Güter und Dienstleistungen gleichen sich aus.

Profitmaximierende Unternehmen produzieren Güter und Dienstleistungen, kaufen Inputs und verkaufen ihre Outputs auf einem vollkommenen Wettbewerbsmarkt. Die Produktionskosten variieren räumlich. Dies ist auf regionale Standortvorteile zurückzuführen, wie Unterschiede in den Transportkosten oder regionale Differenzen im Angebot von Arbeitskräften, sowie Agglomerationsvorteilen. Die Unternehmen produzieren unter der Annahme konstanter Skalenerträge und existierende Agglomerationsvorteile gehen als externe Skaleneffekte in die Produktionsfunktion der Unternehmen ein (Chipman, 1970).

Es wird angenommen, dass sich Unternehmen und Haushalte an ihre jeweils individuellen Gleichgewichte über verzögerte Anpassungsmodelle annähern. Das ist darauf zurückzuführen, dass auf Produzentenseite die Unternehmen so lange in den regionalen Markt ein- und austreten, bis die Profite zwischen den Regionen ausgeglichen sind. Haushalte hingegen ziehen so lange um, bis sie ihr persönliches Nutzenniveau maximiert haben. Das übergeordnete simultane Marktgleichgewicht aus Bevölkerung und Beschäftigung besteht aus den beiden individuellen Gleichgewichten. In diesem übergeordneten Gleichgewicht beeinflussen sich beide Größen nicht nur gegenseitig, sondern sind auch noch von weiteren exogenen Faktoren abhängig.

Im Marktgleichgewicht gilt folgendes Gleichungssystem (Steinnes/Fischer, 1974):

$$\begin{aligned} bev^* &= g(\mathbf{X}^{bev}, svb) \\ svb^* &= f(\mathbf{Y}^{svb}, bev) \end{aligned} \quad (1)$$

Wobei  $bev_t$  der Vektor der Bevölkerung,  $svb_t$  der Beschäftigungs-Vektor zurzeit  $t$  und  $f$  und  $g$  jeweils funktionale Zusammenhänge sind.  $\mathbf{X}_t$  und  $\mathbf{Y}_t$  sind Matrizen mit weiteren gleichungsspezifischen „exogenen“ Variablen, die einen Einfluss auf Bevölkerung und Beschäftigung ausüben und dazu dienen, das Gleichungssystem zu identifizieren. Das Sternchen signalisiert Gleichgewichtswerte. Zusammenfassend beschreibt Gleichungssystem (1), dass die individuellen Gleichgewichtswerte von Bevölkerung und Beschäftigung von den Werten der Beschäftigung und Bevölkerung und weiteren Faktoren abhängen. Problematisch an dieser Spezifikation ist, dass in diesem Zusammenhang kaum eine Variable als vollständig exogen bezeichnet werden kann. Um derartige Kausalitätsprobleme zu reduzieren und das Gleichungssystem zu identifizieren, ist es deswegen eine gängige Methode, die beiden Matrizen  $\mathbf{X}_t$  und  $\mathbf{Y}_t$  um eine Einheit zeitlich ( $t-1$ ) zu verzögern (Boarnet et al., 2005; Bollinger/Ihlanfeldt, 1997; Henry et al., 1997; De Graaff et al., 2012a). Als Periodenabschnitt wird jeweils ein Jahr gewählt. Auch wenn eventuelle Trendabhängigkeiten durch eine Zeitverzögerung noch bestehen bleiben, reduziert diese Methode die Kausalitätsprobleme. In

Folge werden deshalb die verzögerten unabhängigen Variablen als exogen bezeichnet. Es wird angenommen, dass diese Beziehung linear (Boarnet et al., 2005, 23), sowie Bevölkerung und Beschäftigung homogen sind.

Bevölkerung und Beschäftigung passen sich schrittweise, mit Zeitverzögerung (Lags), an die jeweiligen individuellen Gleichgewichte an (Mills/Price 1984; Carlino/Mills, 1987; Boarnet, 1994).

$$\begin{aligned} bev_t &= bev_{t-1} + \lambda_{bev}(bev^* - bev_{t-1}) \\ svb_t &= svb_{t-1} + \lambda_{svb}(svb^* - svb_{t-1}) \end{aligned} \quad (2)$$

Wobei der Index t-1 eine Verzögerung der Variable um eine Periode beziffert und die beiden Koeffizienten  $\lambda_{bev}$  und  $\lambda_{svb}$  die Anpassungsgeschwindigkeit beschreiben mit  $0 \leq \lambda_{bev}, \lambda_{svb} \leq 1$ . Der Einbezug von Lag-Parametern führt dazu, dass das System nicht mehr stabil ist. Für die anschließende Schätzung ist Stabilität allerdings nicht erforderlich (Boarnet, 1994).

Das Einsetzen der Gleichgewichtswerte aus dem System (1) in Beziehung (2) und anschließendes Umformen ergibt:

$$\begin{aligned} bev_t &= \lambda_{bev}svb_t + \lambda_{bev}\mathbf{X}_{t-1}^{bev} + (1 - \lambda_{bev})bev_{t-1} \\ svb_t &= \lambda_{svb}bev_t + \lambda_{svb}\mathbf{Y}_{t-1}^{svb} + (1 - \lambda_{svb})svb_{t-1} \end{aligned} \quad (3)$$

Gleichungssystem (3) besagt, dass die Dynamik zwischen Bevölkerung und Beschäftigung neben den exogenen Faktoren auch von der jeweils anderen Variablen und dem eigenen verzögerten Wert abhängt. Werden alle weiteren exogenen Variablen eingesetzt, ergibt sich folgendes zu schätzendes Gleichungssystem (4):

$$\begin{aligned} bev_{it} &= \alpha_0 + \alpha_1 bev_{it-1} + \alpha_2 svb_{it} + \alpha_3 immo_{it-1} + \varepsilon_{it} \\ svb_{it} &= \beta_0 + \beta_1 svb_{it-1} + \beta_2 bev_{it} + \beta_3 bws_{it-1} + u_{it} \end{aligned} \quad (4)$$

mit

Bevölkerungsgleichung		Beschäftigungsgleichung	
bev	Bevölkerung	svb	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
svb	Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	bev	Bevölkerung
immo	Immobilienpreise	bws	Bruttowertschöpfung

Da für die Schätzung Kreisdaten verwendet werden, dient das i als Kreis-Anzeiger. Im Gegensatz zu dem ursprünglichen Modell wird dieses System als Panel geschätzt, um die Veränderung über die Zeit auf kleinster räumlicher Ebene zu berücksichtigen.

#### 4.1 Schätzung

Vorliegendes Gleichungssystem (4) wird als simultanes Mehrgleichungssystem geschätzt. In derartigen Systemen werden die abhängigen Variablen, Bevölkerung in Gleichung (4a) und Beschäftigung in Gleichung (4b), zeitgleich im System bestimmt.

$$bev_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 bev_{it-1} + \alpha_2 svb_{it} + \alpha_3 immo_{it-1} + \varepsilon_{it} \quad (4a)$$

$$svb_{it} = \beta_0 + \beta_1 svb_{it-1} + \beta_2 bev_{it} + \beta_3 bws_{it-1} + u_{it} \quad (4b)$$

Zusätzlich treten sie in beiden Gleichungen auch auf der rechten Gleichungsseite der jeweils anderen Gleichung auf. Diese Abhängigkeit führt dazu, dass Bevölkerung in Gleichung (4a) und Beschäftigung in Gleichung (4b) von den jeweiligen Fehlertermen  $\varepsilon_t$  und  $u_t$  abhängig und somit endogen sind. Da die Fehlerterme innerhalb der Gleichungen zwar homoskedastisch aber zwischen den Gleichungen korreliert sind, würde eine einfache Schätzung nach der Methode der kleinsten-Quadrate (OLS) inkonsistente Schätzergebnisse produzieren<sup>2</sup>.

Wegen dieser Abhängigkeiten werden derartige Mehrgleichungssysteme mit einer Instrumentvariablen-technik geschätzt. Dabei wird für jede endogene Variable mindestens ein Instrument verwendet, welches nur die Beziehung zwischen der abhängigen und der unabhängigen Variablen abbildet und nicht mit dem Fehlerterm korreliert. Konkret müssen die Instrumente folgende Anforderungen erfüllen:

1. Exogenität  $Cov(z, u) = 0$ : Die Korrelation zwischen dem Instrument ( $z$ ) und dem Fehlerterm ( $u$ ) muss Null sein. Diese Annahme kann nicht formal getestet werden
2. Relevanz  $Cov(z, x) \neq 0$ : Die partielle Korrelation zwischen dem Instrument ( $z$ ) von der zu instrumentierenden Variable ( $x$ ) darf nicht Null sein. Diese Annahme kann unter anderem mit einem t-Test nach einer OLS Regression überprüft werden.

Als Instrumente werden die verzögerten Werte von Bevölkerung und Beschäftigung verwendet, sowie in der Bevölkerungs-Gleichung zusätzlich die verzögerten Immobilienpreise und in der Beschäftigungs-Gleichung ergänzend die verzögerte Bruttowertschöpfung. Die Immobilienpreise eignen sich als Indikator für die Attraktivität und Entwicklung einer Region, die Bruttowertschöpfung ist ein guter Indikator für die regionale Wirtschaftskraft. Beide Instrumente sind nicht perfekt, stellen allerdings auf Kreisebene gute Sammelindikatoren dar. Der Test zeigt, dass die Koeffizienten der verwendeten Instrumente alle ungleich Null und relevant sind. Die Korrelation zwischen den verzögerten Immobilienpreisen und der Bevölkerung liegt bei etwa 25 Prozent, die verzögerte Bruttowertschöpfung korreliert mit der Beschäftigung zu etwa 90 Prozent.

Für eine effiziente Systemschätzung müssen beide Gleichungen autonom sein, das heißt, eine eigenständige kausale Interpretation haben. Das ist hier gegeben.

Die Entscheidung, ob ein solches Modell mit dem Standardansatz (2SLS) oder dem 3SLS-Verfahren geschätzt werden soll, ist nicht immer eindeutig. Wenn das Interesse hauptsächlich auf einer Gleichung liegt, kann das System mit dem zweistufigen Kleinst-Quadrate-Schätzer (2SLS) geschätzt werden. Bei dem zweistufigen Verfahren werden die Gleichungen Schritt für Schritt geschätzt. Diese Unterteilung ist bei dem 3SLS-Verfahren nicht erforderlich, deshalb wird dem 3SLS-Verfahren ein relativ geringer Rechenaufwand zugeschrieben (Greene, 2003). Zusätzlich wird angeführt, dass das 2SLS-Verfahren zwar konsistente Ergebnisse liefert, das heißt, wenn die Anzahl der Beobachtungen gegen Unendlich geht, nähern sich die Schätzwerte den wahren Werten an, das 3SLS-Schätzverfahren allerdings effizient ist, es ist also der Schätzer mit der kleinsten Varianz (Cameron/Trivedi, 2005). Wenn das Modell korrekt spezifiziert ist, liefert ein Systemschätzer für diesen Zusammenhang effiziente Ergebnisse. Deswegen wird das Modell mit der Erweiterung des Standardansatzes, dem dreistufigen-kleinst-Quadrate-Systemschätzer (3SLS, Zellner/Theil, 1962), geschätzt.

<sup>2</sup> Dieses Unterkapitel folgt in weiten Teilen Wooldridge (2002, 89-121, 183-239) und Greene (2012, 292-337). Weitere Quellen sind gesondert angegeben.

Analog zu dem 2SLS-Verfahren wird im ersten Schritt eine OLS Regression der abhängigen Variablen auf die Instrumente geschätzt. In der zweiten Stufe wird eine Kovarianzmatrix, bestehend aus den Fehlertermen der ersten Stufe, gebildet. Der F-Test der ersten Stufe zeigt an, ob die Instrumente signifikant sind, als Faustregel kann eine F-Statistik von größer gleich 10 verwendet werden (Staiger/Stock, 1997; Stock/Yogo, 2005). Dies ist hier gegeben. Die anschließende Schätzung erfolgt nach der Methode der verallgemeinerten kleinste-Quadrate-Schätzung (GLS), um für Heteroskedastie und Autokorrelation der Fehlerterme Rechnung zu tragen. Es werden die Kovarianzmatrix sowie die Instrumente der ersten Stufe anstelle der endogenen Variablen auf der rechten Gleichungsseite verwendet (Cameron/Trivedi, 2005).

Zur Schätzung des Gleichungssystems muss die Order Condition als notwendige Bedingung erfüllt sein. Demnach muss jede Gleichung identifiziert sein, das heißt in jeder einzelnen Gleichung sollte für jede endogene Variable mindestens eine exogene Variable enthalten sein. Die Bevölkerungs-Gleichung enthält die Immobilienpreise, die nicht auch in der Beschäftigungs-Gleichung enthalten sind. In der Beschäftigungs-Gleichung dient die Bruttowertschöpfung zur Identifikation. Dabei gilt anzumerken, dass in einem linearen Gleichungssystem die Order Condition nur eine notwendige, nicht hinreichende Bedingung ist. Wenn diese für eine Gleichung nicht erfüllt ist, können die Parameter nicht geschätzt werden. Wenn sie erfüllt ist, kann die Gleichung identifiziert sein.

Die hinreichende Bedingung für die Identifikation ist die Rank Condition. Diese sichert, dass es eine eindeutige Lösung des Gleichungssystems gibt. Wenn jede Gleichung in dem System die Rank Condition erfüllt, kann das System mit dem 3SLS geschätzt werden. Ein speziell auf das 3SLS-Schätzverfahren angepasster Test (Baum, 2007) zeigt an, dass sowohl beide Einzelgleichungen, als auch das gesamte System identifiziert sind. Somit kann eine 3SLS-Schätzung durchgeführt werden.

## 4.2 Daten

Die Schätzung wird für den Zeitraum 2007 bis 2015 durchgeführt. Da Vorjahreswerte verwendet werden, ist das erste betrachtete Jahr 2008. Für die Bevölkerung werden Jahresdurchschnittswerte in Personen des Statistischen Bundesamtes verwendet, die revidierten Beschäftigungsdaten entstammen der Bundesagentur für Arbeit und sind jeweils Werte zum 30.06. eines jeden Jahres. Die Immobilienpreise sind in Euro pro Quadratmeter, durchschnittliche Kaufpreise für Neubau-Einfamilienhäuser angegeben und stammen aus dem Marktmonitor von F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, Jahr 2018. Die Bruttowertschöpfung ist in jeweiligen Preisen (Herstellungspreisen) in Euro, WZ2008 Gliederung, in Jahresdurchschnittswerten, vom Statistischen Bundesamt bereitgestellt. Tabelle 1 gibt einen Überblick auf die deskriptive Statistik der verwendeten Variablen für den Zeitraum 2008 bis 2015.

Variable	Anzahl der Beobachtungen	Mittelwert	Standardabweichung	Min.	Max.
Bevölkerung	3.200	201.189,6	228.382,1	34.011	3.520.031
Beschäftigung	3.200	71.477,1	77.708	11.107	1.199.827
Immobilienpreise	3.200	1.998,3	801,5	891,8	8.215
Bruttowertschöpfung	3.200	6.122.388	9.392.000	790.991	111.998.968

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistik der Bundesagentur für Arbeit; F+B; Institut der deutschen Wirtschaft

Für die Jahre 2008 bis 2015, für alle in die Schätzung eingehende Kreise, Deutschland

### Tabelle 1: Deskriptive Statistik

Die Zahl der Beobachtungen liegt bei 3.200. Das entspricht einer Anzahl von 400 Kreisen über den Zeitraum 2008 bis 2015. Die Anzahl der Kreise reduziert sich leicht, da in dem Datensatz vereinzelt Werte fehlen. Diese Lücke ist auf zwei fehlende Jahreswerte zurückzuführen und hat einen vernachlässigbaren Effekt auf das Gesamtergebnis. Somit ist das Panel stark balanciert.

Die Anzahl der Einwohner im gesamten Datensatz reicht von 34.011 Personen (Zweibrücken im Jahr 2014) bis zu 3.520.031 Personen im Jahr 2015 in Berlin. Der Mittelwert über alle Kreise liegt bei 201.190 Personen, die Standardabweichung bei 228.382. Das Minimum der Beschäftigungszahl wird im Jahr 2010

ebenso in Zweibrücken erreicht, genauso wie das Maximum mit 1.199.872 Personen in Berlin im Jahr 2015. Der Mittelwert liegt bei 71.477, die Standardabweichung bei 77.708. Die Immobilienpreise schwanken zwischen 892 (Kyffhäuserkreis, 2009) und 8.215 (München, 2015) Euro pro Quadratmeter, mit einem Mittelwert von etwa 1.998. Die Bruttowertschöpfung schwankt zwischen einem Wert von 790.991 Tsd. Euro in Lüchow-Dannenberg, im Jahr 2009, auch hier wird das Maximum von 111.998.968 Tsd. Euro in Berlin (Jahr 2015) erreicht.

### 4.3 Ergebnis

In Tabelle 2 sind die Schätzergebnisse für die 3SLS-Schätzung dargestellt. Als endogene Variablen werden Bevölkerung und Beschäftigung bestimmt, als exogene Variablen gehen die zeitverzögerten Werte der Bevölkerung und der Beschäftigung, sowie den Immobilienpreisen und der Bruttowertschöpfung in die Schätzung ein.

	Koeffizient	Standardfehler	z-Wert	p-Wert	95% Konfidenzintervall
Gleichung 1: Bevölkerung (n= 3.200)					
Beschäftigung	0,0752211	0,0056527	13,31	0,000	0,0641419; 0,0863002
Bevölkerung <sub>t-1</sub>	0,9819101	0,00191	514,10	0,000	0,9781666; 0,9856536
Immobilienpreise <sub>t-1</sub>	0,9326401	0,0511871	18,22	0,000	0,8323151; 1,032965
Konstante	-3.162,393	96,12599	-32,90	0,000	-3.350,797; -2.973,99
Gleichung 2: Beschäftigung (n= 3.200)					
Bevölkerung	0,1562025	0,0048291	32,35	0,000	0,1467377; 0,1656673
Beschäftigung <sub>t-1</sub>	0,4791661	0,015514	30,89	0,000	0,4487592; 0,5095731
Bruttowertschöpfung <sub>t-1</sub>	0,0006447	0,000042	15,36	0,000	0,0005624; 0,000727
Konstante	2.527,315	226,5089	11,16	0,000	2.083,365; 2.971,264
Endogene Variablen	Bevölkerung, Beschäftigung				
Exogene Variablen	Bevölkerung <sub>t-1</sub> , Immobilienpreise <sub>t-1</sub> , Beschäftigung <sub>t-1</sub> , Bevölkerung <sub>t-1</sub>				

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistik der Bundesagentur für Arbeit; F+B; Institut der deutschen Wirtschaft

Für die Jahre 2008 bis 2015, für alle in die Schätzung eingehende Kreise, Deutschland

#### Tabelle 2: Regressionsergebnis für alle Kreise

In der Bevölkerungs-Gleichung sind alle Koeffizienten hoch signifikant und haben ein erwartetes positives Vorzeichen. Die Beschäftigung im Zeitraum t wirkt sich positiv auf die Bevölkerung in demselben Jahr aus, genauso wie die zeitverzögerte Bevölkerung und die zeitverzögerten Immobilienpreise. In der Beschäftigungs-Gleichung wirken Bevölkerung, sowie die zeitverzögerte Beschäftigung und die zeitverzögerte Bruttowertschöpfung hoch signifikant positiv auf die Beschäftigung.

Da die Koeffizienten in ihrer Höhe nicht interpretierbar sind, werden marginale Effekte für jede Gleichung berechnet. Die Berechnung der marginalen Effekte zeigt, dass der beidseitige positive Effekt zwischen

Bevölkerung und Beschäftigung leicht stärker für die Wirkung von Bevölkerung auf Beschäftigung ausgeprägt ist. Das heißt, zwischen den Jahren 2008 und 2015 ist der Umfang von natürlichen Bevölkerungsbebewegungen, sowie Wanderungen, die nicht primär aus Arbeitsmarktgesichtspunkten erfolgen, quantitativ leicht stärker, als der Umzug aus Beschäftigungsgründen. Insgesamt zeigt sich, dass der beidseitige Zusammenhang in Deutschland der Mehrzahl der bisherigen Forschungsergebnisse widerspricht. Entgegen diesen gilt in Deutschland also „sowohl Menschen folgen Jobs als auch Jobs folgen Menschen“. Weitere Untersuchungen zu diesem Zusammenhang, in denen beispielsweise die Annahme der Homogenität beider Indikatoren aufgelöst wird, können einen Hinweis darauf geben, ob diese Ausprägung auf die Altersstruktur oder bestimmte Arbeitsmarktsegmente zurückgeführt werden kann.

## 5. Handlungsmöglichkeiten

Die Ergebnisse der ökonometrischen Modellierung zeigen, dass sich Bevölkerung und Beschäftigung gegenseitig positiv beeinflussen und der Effekt der Wirkung von Bevölkerung auf Beschäftigung leicht stärker ausgeprägt ist. Das deutet darauf hin, dass Maßnahmen, die ein Schrumpfen von Bevölkerung und Beschäftigung in den Regionen entgegensteuern sollen, beide Ebenen betrachten müssen. Gleichermaßen ist dieses Ergebnis auch ein Hinweis darauf, wie heterogen die Kreise in Deutschland sind: Während einige Kreise besonders attraktiv als Wohnorte sind und in Folge Arbeitsplätze anziehen, gibt es auch Regionen, in die primär aus Arbeitsmarktgesichtspunkten gewandert wird. Deswegen ist es wichtig, die spezifischen Charakteristiken der jeweiligen Regionen zu beachten.

Um einer drohenden Abwärtsbewegung in gefährdeten schrumpfenden Boomregionen zu begegnen, die daraus entsteht, dass die Bevölkerung trotz eines ausreichenden und wachsenden Angebots an Arbeitsplätzen schrumpft, muss die Attraktivität der jeweiligen Region für Menschen gestärkt werden. Dies gilt sowohl für Einheimische, die gegebenenfalls abwandern würden, als auch für potenzielle Zuwanderer aus dem Inland und Ausland. Im Vordergrund steht die Stärkung der Standortqualität für den knappen Produktionsfaktor qualifizierte Arbeitnehmer.

Gefordert sind vor allem die Gebietskörperschaften vor Ort und die lokalen Unternehmen – also weniger die übergeordneten staatlichen Strukturen. Selbst die Kreise sind hier nicht immer die angemessene Ebene. Die Kommunen und die Unternehmen haben ein ureigenes Interesse, attraktiv für qualifizierte Mitarbeiter und Einwohner oder Pendler zu sein. Zudem kann die Attraktivität nicht zentral definiert werden, sondern muss aus den spezifischen Gegebenheiten vor Ort und den besonderen Anforderungen der Unternehmen entwickelt werden.

## Literatur

- Baum, Christopher F., 2007, CHECKREG3: Stata module to check identification status of simultaneous equations system, Statistical Software Components S456877, Boston College Department of Economics
- Boarnet, Marlon G., 1994, An Empirical Model Of Intrametropolitan Population And Employment Growth, Papers in Regional Science, The Journal of the RSAI 73, Band 2, S. 135–152
- Boarnet, Marlon G / Chalermpong, Saksith/ Geho, Elizabeth, 2005, Specification issues in models of population and employment growth, Papers in Regional Science, Band 84, Nr. 1, S. 21–46
- Bollinger, CR. / Ihlanfeldt, K., 1997, The impact of rapid rail transit on economic development: The case of Atlanta's MARTA, Journal of Urban Economics, Band 42, Nr. 2, S. 9–204
- Cameron, A. Colin / Trivedi, Pravin K., 2005, Microeconometrics Methods and Applications. Cambridge University Press, New York
- Carlino, Gerald A. / Mills, Edwin S., 1987, The Determinants of Country Growth, Journal of Regional Science, Nr. 27, 39–54.
- Chipman, JS, 1970, External Economies of Scale and Competitive Equilibrium, Quarterly Journal of Economics, Nr. 84, S. 347–385
- Clark, David E. / Murphy, Christopher A., 1996, Countrywide employment and population growth: An analysis of the 1980s, Journal of Regional Science, Vol. 36, No. 2, S. 235–256

- De Graaff, Thomas / van Oort, Frank G. / Florax, Raymond J.G.M., 2012a, Regional Population-Employment Dynamics across Different Sectors of the Economy, *Journal of Regional Science*, Band 52, Nr. 1, S. 60–84
- De Graaff, Thomas, Van Oort, Frank G., & Florax, Raymond J. G. M., 2012b, Sectoral heterogeneity, accessibility and population-employment dynamics in Dutch cities. *Journal of Transport Geography*, Nr. 25, S. 115–127
- De Groot, Henri L. F. / Poot, Jaques / Smit, Martijn J., 2009, Agglomeration Externalities, Innovation and Regional Growth: Theoretical Perspectives and Meta-Analysis, in: P. Nijkamp und R. Capello (Hrsg.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Kapitel 14, S. 256–281
- Deschermeier, Phillip, 2017, IW-Bevölkerungsprognose: Entwicklung der Bevölkerung bis 2035, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*, Köln, S. 41–55
- Duranton, Gilles / Puga, Diego, 2004, Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies, in: J. V. Henderson and J. F. Thisse (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Kapitel 48, S. 2063–2117
- Fujita, Masahisa / Krugman, Paul / Venables, Anthony J., 1999, *The Spatial Economy: Cities, Regions and Economic Trade*, Cambridge, MIT Press
- Greene, William H., 2012, *Econometric Analysis*, 7. Ausgabe, Pearson Education, Inc., publishing as Prentice Hall
- Henry, MS / Barkley, DL / Bao, SM, 1997, The hinterland's stake in metropolitan growth: Evidence from selected southern regions, *Journal of Regional Science*, Band 37, Nr. 3, S. 479–501
- Hoogstra, G. J. / Florax, R. J. G. M. / Van Dijk, J., 2011, Determinants of variation in population–employment interaction findings: A quasi-experimental meta-analysis, *Geographical Analysis*, Nr. 43, S. 14–37
- Hoogstra, Gerke J. / van Dijk, Jouke / Florax, Raymond J. G. M., 2017, Do jobs follow people or people follow jobs? A meta-analysis of Carlino–Mills studies, *Spatial Economic Analysis*, Nr. 12:4, S. 357–378
- Krugman, Paul, 1991, Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, Band 99, Nr. 3, S. 483–499
- Mills, Edwin S. / Price, Richard, 1984, Metropolitan Suburbanization and Central City Problems, *Journal of Urban Economics*, Band 15, S. 1–17
- Partridge, M. D., 2010, The duelling models: NEG versus amenity migration in explaining US engines of growth, *Papers in Regional Science*, Nr. 89, S. 513–536
- Puga, Diego, 2010, The Magnitude and Causes of Agglomeration Economies, *Journal of Regional Science*, Nr. 50, S. 203–219
- Rosenthal, Stuart S. / Strange, William C., 2004, Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies, in: J. Vernon Henderson and Jacques-Francois Thisse (Hrsg.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Kapitel 49, S. 2119–2171
- Roos, Michael, 2003, Internationale Integration und die Neue Ökonomische Geographie, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2003*, Verein für Socialpolitik, Malen, Band 4, Nr.1, S. 107–121,
- Schäfer, Holger, 2017, Arbeitsmarkt: Arbeitsangebot und Arbeitsvolumen; in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), *Perspektive 2035 – Wirtschaftspolitik für Wachstum und Wohlstand in der alternden Gesellschaft*, Köln, S. 57–73
- Staiger, Douglas / Stock, James H., 1997, Instrumental Variables Regression with Weak Instruments, *Econometrica*, Band 65, Nr. 3, S. 557–586
- Steinnes, DN / Fisher, WD, 1974, An econometric model of intraurban location, *Journal of Regional Science* Nr. 14, S. 65–80

Stock, J / Yogo, M., 2005, Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression, in: Andrews DWK Identification and Inference for Econometric Models, New York: Cambridge University Press, S. 80–108

Wooldridge, Jeffrey M., 2002, Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, 2. Auflage, The MIT Press, Cambridge

Zellner, Arnold / Theil, Henri, 1962, Three-stage least squares: simultaneous estimation of simultaneous equations. *Econometrica*, Band 30, Nr. 1, S. 54–78

**Autoren:**

Anja Katrin Orth  
Institut der deutschen Wirtschaft  
[orth@iwkoeln.de](mailto:orth@iwkoeln.de)

Dr. Hubertus Bardt  
Institut der deutschen Wirtschaft  
[bardt@iwkoeln.de](mailto:bardt@iwkoeln.de)

Steffen Maretzke, Lars Porsche

## Kleinstädte in ländlichen Räumen. Ein Spiegelbild ihrer ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen<sup>1</sup>

### Einleitung

Ein Blick auf die bisherige Stadtforschung in Deutschland zeigt, dass diese bislang vorwiegend an Mittel- und Großstädten interessiert war. Dagegen werden Kleinstädte oft nur marginal als unbedeutender, ja "provinzieller" und "rückständiger" Siedlungstyp wahrgenommen (Hannemann 2004), der zwischen der stadt- und landbezogenen Forschung liegt. Die Forschung über ländliche Räume ihrerseits ist stark auf Fragen der Agrar-, Regional- und Dorfontwicklung fokussiert (Dehne 2008), so dass auch die Rolle der Kleinstädte in ländlichen Räumen in der Forschung nur selten thematisiert wird.

Daher stehen die Probleme der Kleinstädte in ländlichen Räumen - die sie prägenden Strukturen und Trends - und die Möglichkeit ihrer aktiven Zukunftsgestaltung oft im Schatten der viel diskutierten groß- wie mittelstädtischen Herausforderungen. Folglich erhält deren Situation wissenschaftlich wie politisch viel zu wenig Aufmerksamkeit.

Vor diesem Hintergrund haben sich die Autoren in diesem Beitrag das Ziel gestellt, etwas Licht in die vielfältigen Strukturen und Trends der Kleinstädte in ländlichen Räumen zu bringen. Auf der Grundlage einer fundierten Analyse wesentlicher siedlungsstruktureller, ökonomischer und sozialer Struktur- und Entwicklungsindikatoren der Kleinstädte in ländlichen Räumen soll herausgearbeitet werden, vor welchen spezifischen Problemen diese Städte aktuell stehen und ob sich diese Herausforderungen zwischen den Kleinstädten in ländlichen Räumen mehr oder weniger deutlich unterscheiden.

Verschiedene Studien und Artikel (z.B. BBSR 2012, Baumgart et al 2004, Kaschlik et al. 2012) zeigen, dass sich die Herausforderungen der vielen kleinen Städte oft nicht mit Lösungen meistern lassen, die sich in größeren Städten bewährt haben. Und trotzdem wird in der Forschung vielfach noch angenommen, dass sich großstädtische Entwicklungen zeitversetzt auch in den anderen Städten vollziehen werden, was Reulecke schon 1985 konstatierte (Reulecke 1985, S. 10). Dass dies zumindest für die Kleinstädte in ländlichen Räumen eher nicht gelten dürfte, soll im Rahmen dieses Beitrages etwas differenzierter diskutiert werden.

### Kleinstädte in ländlichen Räumen

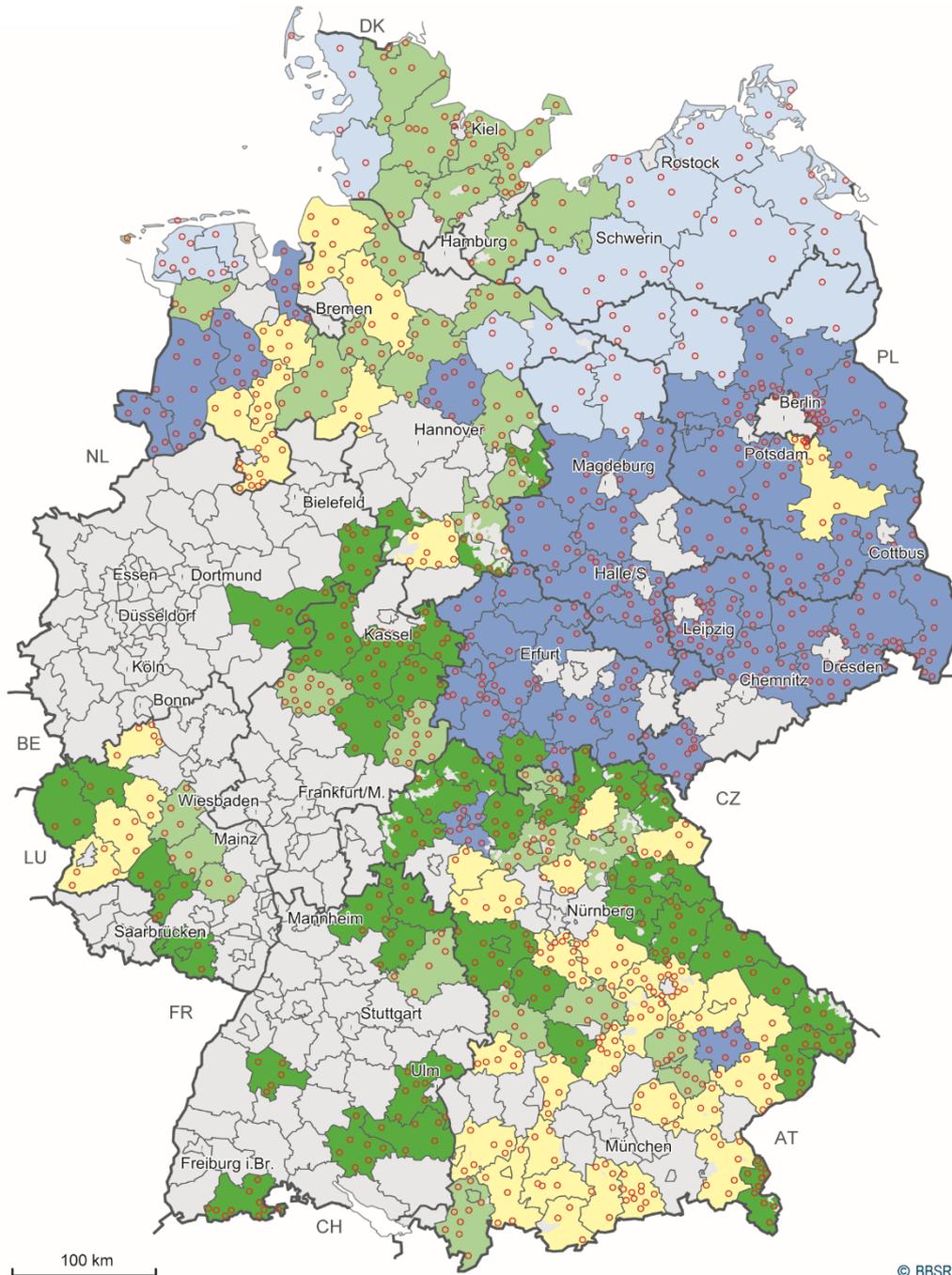
Auch wenn der Bund und die Länder z.B. mit ihrem Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ in Verbindung mit dem Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ des damaligen BMUB einen stärkeren Fokus auf die Kleinstädte legen konnten, fehlt nach wie vor eine vertiefte und differenzierte Auseinandersetzung mit den wesentlichen Strukturen und Trends ihrer siedlungsstrukturellen, ökonomischen und sozialen Entwicklung, um daraus Rückschlüsse auf deren spezifische Herausforderungen und Entwicklungsbedarfe ziehen zu können. Zwar gibt es zahlreiche Forschungen über die deutschen Kleinstädte. Im Gegensatz zur Großstadtforschung wurde "die Kleinstadt" bislang aber noch nicht als eigenständiges Forschungsfeld definiert (Beetz 2012, 45). So kann es nicht verwundern, dass viele der getroffenen Aussagen zu Kleinstädten und Handlungsansätzen oft sehr allgemein, wenig evidenzbasiert oder sehr einzel-fallbezogen sind. So reicht das Spektrum vom Thema Nachhaltigkeit in Kleinstädten, über eine Anfang der 1990er Jahre intensive Beschäftigung mit Kleinstädten und ländlichen Räumen in den neuen Bundesländern, Fragen der ethnischen Segregation und Integrationspotenzialen, Wohnstandortwahl im ländlichen Räumen, Interkommunaler Kooperation bis zu Einzelfalluntersuchungen wie Eschwege, Waldleben, Beeskow oder Wittenberge. (vgl. u.a. Kreichauf 2012, Bude et al 2011, Kühn & Sommer 2011, Schader-Stiftung 2011, Mattiesen 2006, Neckel 1999, Häussermann & Neef 1996 )

Im Folgenden sollen hier die deutschen Kleinstädte in ländlichen Räumen mit ihren spezifischen Strukturen und Trends differenzierter dargestellt werden. Dabei stützen sich die Autoren zum einen auf eine Typisierung der ländlichen Räume von Maretzke (2016), die die Vielfalt des ländlichen Raumes sehr anschaulich

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde zuvor in nahezu unveränderter Form unter folgender Quelle publiziert: Maretzke, Steffen; Porsche Lars, 2018: Die Diversität von Kleinstädten in ländlichen Räumen. In: Schmied, Doris; Wüstenrot Stifftg. (Hrsg.): Große Dörfer – Kleine Städte. Göttingen S. 31 - 60

beschreibt und mit deren Hilfe es möglich ist Kleinstädte in ländlichen Räumen abzugrenzen, die in einem strukturstarken oder -schwachen Raum liegen (vgl. Karte 1).



© BBSR Bonn 2017 

**Typisierung ländlicher Räume, differenziert nach ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Merkmalen**

 Städtische Räume bzw. gemeindefreie Gebiete

**Strukturstärkere ländliche Räume**

-  mit ausgeprägter Produktionsorientierung
-  mit ausgeprägter Dienstleistungsorientierung
-  mit vielfältigen Potenzialen

 Kleinstadt im ländlichen Raum

**Strukturschwächere ländliche Räume**

-  meist ohne große touristische Potenziale
-  meist peripher gelegen und/oder mit großen touristischen Potenzialen

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR  
Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE  
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Marezke

Stand: 9.2015

**Karte 1: Wesentliche Strukturen und Trends der Kleinstädte in ländlichen Räumen**

Zum anderen werden die zwei folgenden vom BBSR entwickelte Stadt- und Gemeindetypen genutzt:

1. Der „Stadt- und Gemeindetyp“, der die Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände nach Groß-, Mittel-, Kleinstädten und Landgemeinden gliedert. Dieser Stadt- und Gemeindetyp, der erstmals im Jahr 2003 im Rahmen einer Untersuchung zum Stadtumbau entwickelt wurde, konzentriert sich vor allem auf die Funktion und Bedeutung der Städte im Hinblick auf ihre Größe. Neben den Groß- und Mittelstädten, sowie den Landgemeinden werden auch größere und kleinere Kleinstädte ausgewiesen, die die Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder einer Einheitsgemeinde mit 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern oder mindestens grundzentraler Funktion erfasst. Größere Kleinstädte haben dabei mindestens 10.000 Einwohner, kleinere Kleinstädte entsprechend weniger. (BBSR 2017)<sup>2</sup>
2. Der „Lagetyp nach erreichbarer Tagesbevölkerung“, der die Gemeinden nach ihrer Lage im siedlungsstrukturellen Kontext gliedert, wobei die Berechnung des Strukturmerkmals "Lage" durch die Analyse der erreichbaren Tagesbevölkerung auf Ebene von Einheitsgemeinden und Gemeindeverbänden erfolgt. (BBSR 2017)<sup>3</sup>

Ausgehend von der These, dass sich die Vielfalt des ländlichen Raumes mit seinen unterschiedlichen siedlungsstrukturellen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen auch in den Strukturen und Trends der zugehörigen Kleinstädte niederschlagen sollte, erfolgen hier die Analysen für die Kleinstädte in ländlichen Räumen nach

- den identifizierten Typen des ländlichen Raumes<sup>4</sup>, wobei die „strukturstarken“ und „strukturschwachen“ Typen jeweils zusammengefasst wurden;
- dem Lagetyp, wobei die „zentralen“ und „peripheren“ Typen jeweils zusammengefasst wurden, sowie
- der Größe der Kleinstädte in ländlichen Räumen (kleine und große Kleinstädte).

Im Folgenden werden nach einem kurzen Überblick zu wesentlichen Strukturen und Trends der Kleinstädte in ländlichen Räumen Deutschlands, auf Basis der o.g. Raumtypisierungen, ausgewählte Ergebnisse zur Struktur und Entwicklung präsentiert (vgl. Tab. 1a und Tab. 1b).

---

<sup>2</sup> [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html) (gelesen am 14.7.2017)

<sup>3</sup> [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010\\_krs/Raumtypen2010\\_Kreise.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010_krs/Raumtypen2010_Kreise.html) (gelesen am 14.7.2017)

<sup>4</sup> Im Ergebnis einer Faktoren-, Cluster- und Diskriminanzanalyse wurden die folgenden Typen des ländlichen Raumes identifiziert:

- strukturstärkere ländliche Räume mit ausgeprägter Produktionsorientierung
- strukturstärkere ländliche Räume mit ausgeprägter Dienstleistungsorientierung
- strukturstärkere ländliche Räume mit vielfältigen Potenzialen
- strukturschwächere ländliche Räume, meist ohne große touristische Potenziale
- strukturschwächere ländliche Räume, meist peripher gelegen und/oder mit großen touristischen Potenzialen

**Tabelle 1a:**  
**Ausgewählte wirtschaftliche und soziale Kennziffern der Klein- und Mittelstädte in Deutschland**

Stadt- und Gemeindetypen Deutschland	Zahl der zugehörigen Verbands- gemeinden	Bevölkerung			Saldo der Wanderungen 2000-2014 je 1000 Einwohner	Durchschnitts- alter	
		2014 (Mio.)	2014 Anteil (%)	2000- 2014 (%)		2014 (Jahre)	2001- 2014 (%)
Städtische Räume	1.848	55,5	68,3	1,8	49,3	43,8	4,4
Ländliche Räume (LR)	2.694	25,7	31,7	-4,7	1,2	45,4	15,7
darunter:							
strukturstarke LR	1.728	15,6	19,3	-1,0	30,8	44,5	10,9
strukturschwache LR	966	10,1	12,4	-10,0	-40,5	46,9	23,3
Mittelstädte im LR	208	7,2	8,8	-3,8	14,9	45,5	12,5
Kleinstädte im LR	1.123	11,9	14,6	-4,5	6,6	45,4	16,0
Kleinstädte im strukturstarke LR	678	7,3	9,0	-1,0	34,9	44,5	11,3
Kleinstädte im strukturschwachen LR	445	4,6	5,6	-9,7	-34,6	46,9	23,5
Kleinstädte in zentraler Lage	334	3,7	4,5	1,8	57,6	44,7	9,0
Kleinstädte in peripherer Lage	789	8,2	10,1	-7,1	-14,2	45,8	19,1
größere Kleinstädte	373	5,3	6,6	-3,9	17,0	45,5	14,8
kleinere Kleinstädte	750	6,5	8,1	-5,0	-1,8	45,4	17,0
Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen	83	1,2	1,5	3,7	73,2	44,3	6,2
Kleinstädte ohne konzentrierte Standortvor- bzw. -nachteile	801	8,7	10,7	-3,7	14,2	45,2	14,8
Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen	239	2,0	2,5	-11,7	-55,9	47,1	26,7
Landgemeinden im LR	1.363	6,6	8,2	-6,0	-22,6	45,2	18,9
Alte Länder (ohne Berlin)	3.570	65,2	80,3	1,2	45,0	43,9	6,1
Neue Länder (inkl. Berlin)	972	16,0	19,7	-6,2	-10,6	46,0	15,2
Deutschland	4.542	81,2	100,0	-0,4	33,4	44,3	7,9

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, eigene Berechnungen

Tabelle 1b:

## Ausgewählte wirtschaftliche und soziale Kennziffern der Klein- und Mittelstädte in Deutschland

Stadt- und Gemeindetypen Deutschland	Kaufkraft je Einwohner 2012 (€)	Arbeitslose je 100 Ar- beitnehmer 2014 (JD)	Durchschnittl. Kommunale Realsteuer- einnahmen je Einwohner 2013/14 (€)	Ausstattung mit hochran- gigen Ver- kehrsinfra- strukturen 2014/15 (Minuten)*	Anteil der mindestens mit 50Mbit/s versorgba- ren Haus- halte 12.2015 (%)
Städtische Räume	22.320	6,9	447	81	77,7
Ländliche Räume (LR)	19.992	6,2	333	121	53,2
darunter:					
strukturstarke LR	21.135	4,5	355	115	59,7
strukturschwache LR	18.233	8,8	297	127	44,1
Mittelstädte im LR	20.184	8,1	392	105	77,8
Kleinstädte im LR	19.986	5,8	340	118	50,3
Kleinstädte im strukturstarken LR	21.042	4,2	357	113	58,7
Kleinstädte im strukturschwachen LR	18.321	8,3	312	125	38,4
Kleinstädte in zentraler Lage	21.439	4,6	380	76	55,5
Kleinstädte in peripherer Lage	19.346	6,3	321	129	48,1
größere Kleinstädte	20.175	6,3	382	112	60,4
kleinere Kleinstädte	19.833	5,3	305	121	41,8
Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen	22.585	4,0	467	75	71,0
Kleinstädte ohne konzentrierte Standortvor- bzw. -nachteile	20.132	5,5	340	114	52,6
Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen	17.893	8,0	264	136	30,5
Landgemeinden im LR	19.796	4,8	256	126	29,2
Alte Länder (ohne Berlin)	22.356	5,9	445	102	73,2
Neue Länder (inkl. Berlin)	18.418	9,8	270	122	59,0
Deutschland	21.578	6,7	411	108	70,1

\* Der Indikator „Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastruktureinrichtungen quantifiziert die Anbindung einer Region an die überregionalen Verkehrssysteme, indem er die Pkw-Fahrzeit vom jeweiligen Siedlungsschwerpunkt einer Gemeinde (in Minuten) zum jeweils nächstgelegenen Autobahnanschluss, internationalen Verkehrsflughafen und Fernbahnhof (IC-/EC-/ICE-Halt) kumuliert.

Die Analyse dieser Strukturen und Trends der „Kleinstädte in ländlichen Räumen“ zeigt, dass auch diese Raumkategorie ein wichtiges Element in der Siedlungsstruktur Deutschlands ist. Immerhin lebten Ende 2014 rund 11,9 Mio. Menschen, also 14,6 % der Bevölkerung Deutschlands, in diesen Kleinstädten, wobei sich die hier lebende Bevölkerung auf 1.123 Verbandsgemeinden (hier als Kleinstädte typisiert) verteilt, was fast einem Viertel aller Verbandsgemeinden in Deutschland entspricht. Der Anteil der sozialversicherungspflichtig (sv) Beschäftigten an der Bevölkerung, die in den ländlichen Kleinstädten lebt, liegt mit 61,5 % zwar über dem bundesdeutschen Durchschnitt (58,8 %). Allerdings zeigt der Blick auf die Pendlerbilanz, dass viele dieser Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz nicht in ihrer Wohngemeinde, sondern außerhalb haben.

Dieser Mangel an ausreichenden Beschäftigungsangeboten vor Ort spiegelt sich auch in den unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen der Kleinstädte in ländlichen Räumen wieder. Lagen die Realsteuereinnahmen je Einwohner im Durchschnitt der Jahre 2013/2014 deutschlandweit bei 411 €, so wurden in den Kleinstädten des ländlichen Raumes lediglich 340€ je Einwohner erzielt. Der Blick auf die Einkommens- und Arbeitslosigkeitssituation zeigt allerdings, dass die Kleinstädte in ländlichen Räumen - gemessen am Bundesdurchschnitt – nicht die schlechtesten Standortbedingungen aufweisen. So lag das Arbeitslosigkeitsniveau 2014 im Jahresdurchschnitt mit 5,8 % deutlich unter dem Bundeswert (6,7 %) und die Kaufkraft

je Einwohner erreichte 2012 einen Wert von 20 Tausend € (Deutschland = 21,6 Tausend €). Dieses niedrige Arbeitslosigkeitsniveau bei etwas unterdurchschnittlicher Kaufkraft signalisiert dabei vor allem, dass es im Umfeld dieser Kleinstädte einen Mangel an hochwertigen bzw. höher bezahlten Arbeitsplätzen gibt.

Wirft man mit Hilfe der o.g. Kreis- und Gemeindetypen einen differenzierteren Blick auf die Kleinstädte in ländlichen Räumen wird deutlich, dass diese aufgrund ihrer sehr verschiedenen ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen im Wettbewerb der Kommunen und Regionen sehr unterschiedlich aufgestellt sind. Die folgenden Analysen zeigen, dass es für eine Kleinstadt in ländlichen Räumen durchaus wichtig ist, ob sie im Umfeld einer strukturstarken oder –schwachen Region, peripher oder zentral liegt und ob in ihr mehr oder weniger Menschen leben.

### **Kleinstädte in ländlichen Räumen differenziert nach ihrer Strukturstärke**

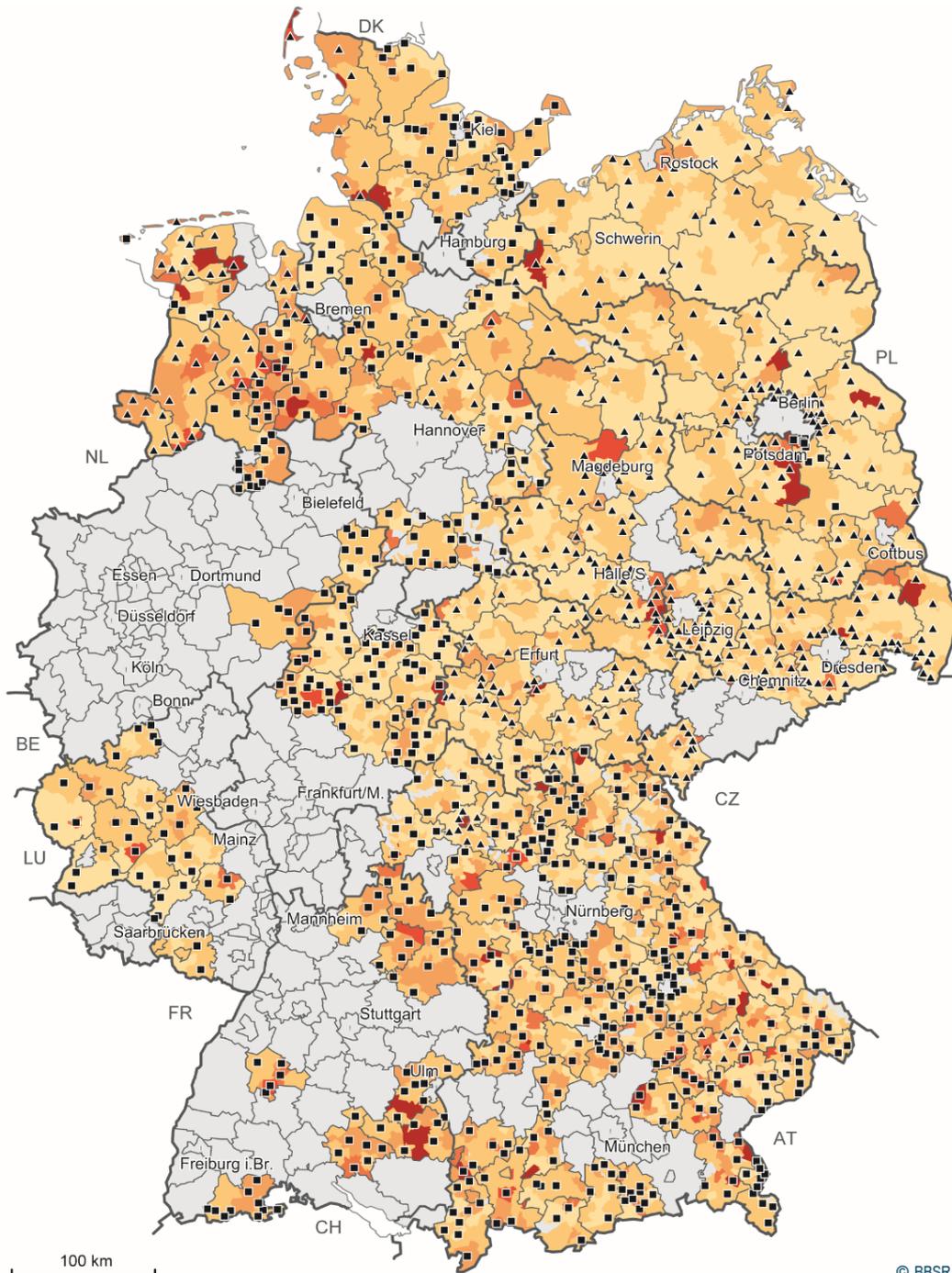
Grundlage dieser Analyse ist die in Karte 1 dargestellte Typisierung der Kreisregionen nach ihrer strukturellen Stärke bzw. Schwäche, entsprechend der der Großteil der betrachteten Kleinstädte (678 bzw. 60,4 %) im strukturstarken ländlichen Raum liegt<sup>5</sup>. Hier lebten im Jahr 2014 ca. 7,3 Mio. Menschen, also 9,0 % der Bevölkerung Deutschlands. In den 445 strukturschwachen Kleinstädten waren es lediglich 4,6 Mio. Menschen (5,6 % der Bevölkerung).

Die strukturelle Stärke bzw. Schwäche der Kleinstädte spiegelt sich in wichtigen Kennziffern der ökonomischen und sozialen Entwicklung. Während in den strukturstarken Kleinstädten 2014 nur 4,2 % der zivilen Erwerbsspersonen arbeitslos waren (Deutschland 6,7 %), lag dieser Wert in den strukturschwachen bei 8,3 %, also überdurchschnittlich hoch. Diese Unterschiede resultieren auch aus den beachtlichen Unterschieden in der Beschäftigungsentwicklung und spiegeln die limitierten Entwicklungspotenziale dieser Städte. Während sich die Zahl der sv-pflichtig Beschäftigten von 2000 bis 2014 in den strukturstarken Kleinstädten um 12,7 % erhöhte (Deutschland +8,3 %), hatten die strukturschwachen Kleinstädte leichte Verluste zu verzeichnen (-1,4 %)<sup>6</sup>. Auch in Bezug auf die Kaufkraft der Einwohner, wie bei den Steuereinnahmen der Kommunen (vgl. Karte 2) zeigen sich beachtliche Disparitäten zwischen den hier betrachteten Kleinstadttypen. Während ein Einwohner einer strukturstarken Kleinstädte 2012 im Durchschnitt ein relativ durchschnittliches Kaufkraftniveau (21,0 Tausend €) realisierte, kamen in einer strukturschwachen Kleinstadt auf einen Einwohner lediglich 18,3 Tausend €. Ähnlich sieht die Proportion bei den Realsteuereinnahmen der Kommunen aus. Kamen in den strukturstarken Kleinstädten auf einen Einwohner in den Jahren 2013/2014 Realsteuereinnahmen von durchschnittlich 357 € je Jahr, so waren es in den strukturschwachen 312 €, fast 13 % weniger.

---

<sup>5</sup> Im Interesse einer leicht verständlichen Sprache werden im Folgenden die Kleinstädte in strukturstarken ländlichen Räumen der Einfachheit halber „strukturstarke Kleinstädte“ genannt, die Kleinstädte im strukturschwächeren ländlichen Räumen „strukturschwache Kleinstädte“.

<sup>6</sup> Bei den hier durchgeführten Zeitpunkvergleichen wurden die Kleinstädte für alle Zeitpunkte immer den aktuell ausgewiesenen Gemeinde- oder Kreisregionstypen zugeordnet, unabhängig davon, wie die Zuordnung zum Startpunkt der Analyse ausgefallen wäre, für den diese Typisierungen ohnehin nicht vollständig vorliegen.



**Kommunale Realsteuereinnahmen  
2013/2014 in EUR je Einwohner**

- bis unter 200
- 200 bis unter 400
- 400 bis unter 600
- 600 bis unter 800
- 800 bis unter 1.000
- 1.000 und mehr

Städtische Räume bzw. gemeindefreie Gebiete

- Kleinstadt im strukturstarken ländlichen Raum
- Kleinstadt im strukturschwachen ländlichen Raum

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE  
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

**Karte 2 Kommunale Realsteuereinnahmen 2013/2014**

Diese Unterschiede setzen sich auch in der Infrastrukturausstattung fort. Am Beispiel der Versorgung der Haushalte mit leistungsfähigem Breitband (> 50 Mbit/s) zeigt sich, dass die strukturschwachen Kleinstädte deutlich schlechter versorgt sind, als die Haushalte in den strukturstarken Kleinstädten. Wenn man bedenkt, dass diese Infrastruktur für die Bewältigung der vielfältigen ökonomischen und sozialen Herausforderungen eine nahezu systemische Bedeutung zukommt, schließlich prägt diese Infrastruktur inzwischen die Entwicklung aller Arbeits- und Lebensbereiche entscheidend, muss der weit unterdurchschnittliche Versorgungsgrad von 38,4 %<sup>7</sup> äußerst kritisch gesehen werden. In den strukturstarken Kleinstädten lag dieser Anteil immerhin bei 58,7 %, wobei selbst dieser Wert lag aber noch deutlich unter dem Bundesniveau von 70,1 % liegt.

Es ist bereits eine langjährige Erfahrung, dass sich regionale Disparitäten der ökonomischen und sozialen Entwicklung direkt in den demografischen Prozessen und Strukturen niederschlagen. Entsprechend verwundert es nicht, dass sich in dieser Analyse zeigt, dass die strukturstarken Kleinstädte gegenüber denen im strukturschwachen erheblich günstigere demografische Strukturen und Trends aufweisen. Dies gilt für die Entwicklung der Bevölkerungszahl insgesamt, wie für die Alters- und Geschlechterstruktur. Dank überdurchschnittlich hoher Wanderungsgewinne, die die Sterbeüberschüsse fast kompensierten, erhöhte sich die Bevölkerungszahl von 2000 bis 2014 in den strukturstarken Kleinstädten leicht, um 1 % (Deutschland - 0,4 %). Die Einwohnerzahl der strukturschwachen reduzierte sich dagegen fast um ein Zehntel. Diese Unterschiede in der Dynamik der demografischen Entwicklung wirkten sich auch auf die Intensität der demografischen Alterung aus. Während die Bevölkerung der strukturstärkeren Kleinstädte 2014 ein Durchschnittsalter von 44,5 Jahren aufwies (Deutschland 44,3 Jahre), lag dieser Wert in den strukturschwächeren bereits bei 46,9. Beachtenswert ist hier, dass die strukturschwächeren Kleinstädte 2001 mit einem Wert von 37,9 Jahren gegenüber den Strukturstärkeren (40,0 Jahre) noch ein deutlich niedrigeres Durchschnittsalter aufwiesen. Dieser Standortvorteil einer jüngeren Bevölkerung ist diesen Kleinstädten bis 2014 allerdings aufgrund kontinuierlich hoher und selektiver Wanderungsverluste verloren gegangen<sup>8</sup>. Allein von 2001 bis 2014 verloren die strukturschwächeren Kleinstädte fast 3,5 % ihrer Bevölkerung, wobei es sich dabei meist um junge und gut ausgebildete Erwerbspersonen handelt. Mit Blick auf die künftige demografische Entwicklung sind auch die Unterschiede in der Geschlechterstruktur der Bevölkerung erwähnenswert, die sich im Ergebnis vergangener demografischer Prozesse herausgebildet haben. Hier zeigen die Analysen, dass sich die Geschlechterstruktur der strukturstärkeren Kleinstädte deutlich günstiger als die der strukturschwächeren gestaltet. So kamen in den strukturstärkeren Kleinstädten Ende 2014 in der Altersgruppe der 18- bis unter 40-Jährigen, die für die Absicherung der künftigen Bevölkerungsentwicklung besonders relevant ist, 93,0 Frauen auf 100 Männer (Deutschland 96,0), während dieser Wert in den strukturschwächeren Kleinstädten nur noch bei 88,3 lag. Infolge dieser Unterschiede haben die strukturschwächeren Kleinstädte auch künftig, selbst bei gleichem Geburtenniveau wie in den strukturstarken Kleinstädten, niedrigere Geburtenzahlen zu erwarten. Die ungünstigere Bevölkerungsentwicklung wird sich weiter fortsetzen.

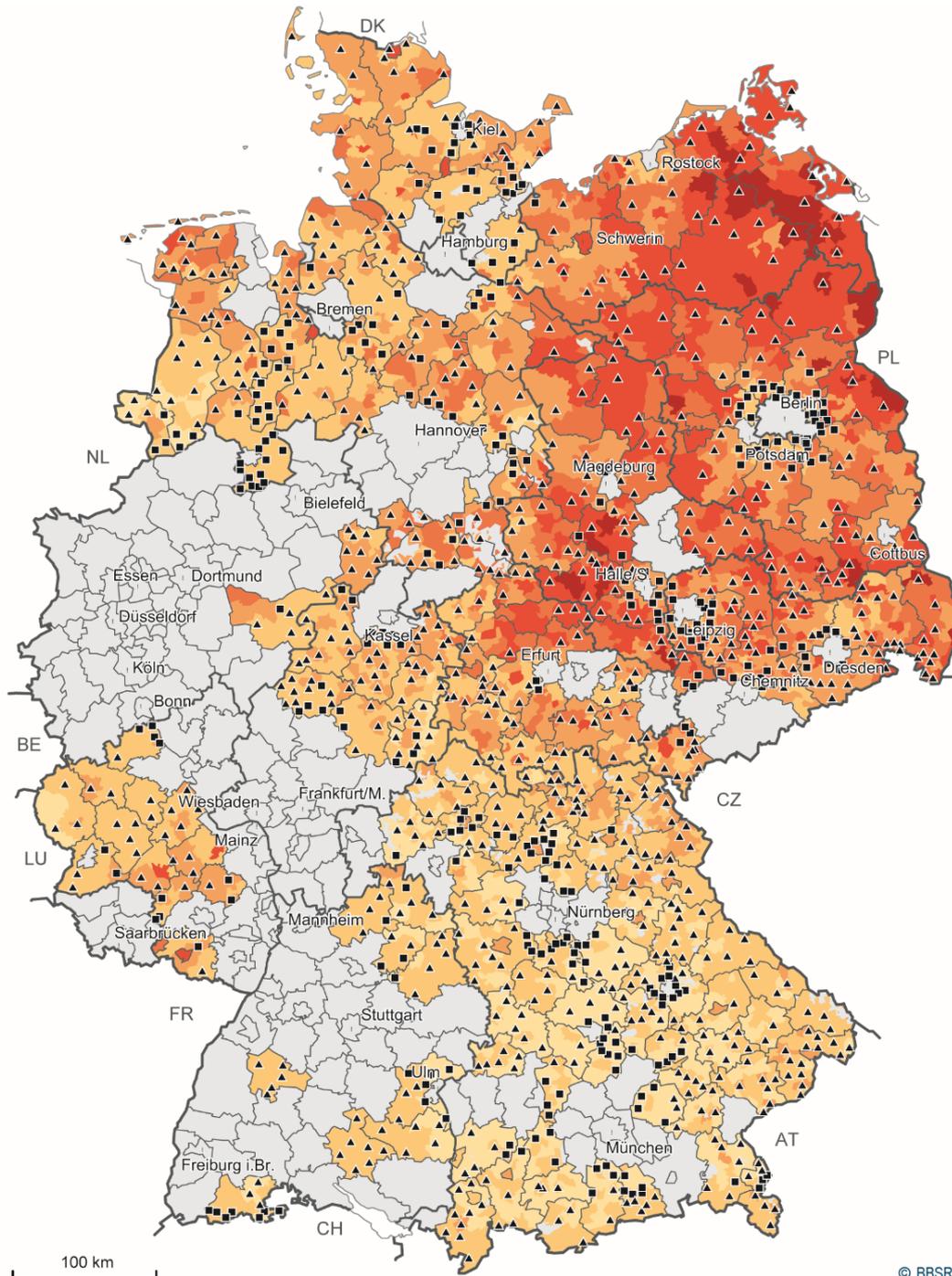
### **Kleinstädte in ländlichen Räumen differenziert nach ihrer Lage**

Deutliche Unterschiede zwischen den Kleinstädten in ländlichen Räumen zeigen sich auch in Bezug auf ihre Lage gegenüber bedeutenden Zentren. Unter Berücksichtigung des oben erwähnten BBSR-Lagetyps der Gemeinden zeigt sich, dass 789 (70 %) der 1123 Kleinstädte in ländlichen Räumen peripher, fast 30 % zentral liegen (vgl. Karte 3).

---

<sup>7</sup> Für 38,4 % aller Haushalte ist ein leistungsfähiger Breitbandanschluss verfügbar.

<sup>8</sup> 2001 lag das Durchschnittsalter der strukturschwächeren Kleinstädte, die vor allem in Ostdeutschland liegen, vor allem deswegen so niedrig, weil hier infolge eines langfristig höheren Geburtenniveaus der Anteil junger Menschen weit überdurchschnittlich ausfiel. Im Ergebnis drastischer flächendeckender Einbrüche des Geburtenniveaus und massiver selektiver Binnenwanderungsverluste seit Beginn der deutschen Einigung, ging dieser Standortvorteil einer jüngeren Bevölkerung seit 1990 jedoch kontinuierlich verloren.



**Arbeitslose je 100 zivile Erwerbspersonen 2014**

- bis unter 2,5
- 2,5 bis unter 5,0
- 5,0 bis unter 7,5
- 7,5 bis unter 10,0
- 10,0 bis unter 15,0
- 15,0 und mehr

Städtische Räume bzw. gemeindefreie Gebiete

- zentral gelegene Kleinstadt im ländlichen Raum
- peripher gelegene Kleinstadt im ländlichen Raum

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
 Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE  
 Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

© BBSR Bonn 2017



**Karte 3: Arbeitslosigkeit 2014 (Jahresdurchschnitt)**

Mit Blick auf wesentliche ökonomische und soziale Strukturen und Trends wird deutlich, dass die Kleinstädte in zentraler Lage offensichtlich über die attraktiveren Standortfaktoren bzw. über eine wettbewerbsfähigere Wirtschaftsstruktur verfügen. So waren hier 2014 im Jahresdurchschnitt (JD) nur 4,6 % der zivilen Erwerbspersonen arbeitslos, während es in den Kleinstädten in peripherer Lage 6,3 %, also immer noch deutlich weniger als im Bundesdurchschnitt waren. Hier resultieren die Unterschiede zwischen den Kleinstädten maßgeblich aus der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung, denn während sich die Zahl der sv-pflichtig Beschäftigten von 2000 bis 2014 in Kleinstädten in zentraler Lage um 14,5 % erhöhte (Deutschland +8,3 %), erzielten die Kleinstädte in peripherer Lage mit +3,5 % nur unterdurchschnittliche Zuwächse. Der Lagevorteil der Kleinstädte in zentraler Lage wirkt sich offensichtlich positiv auf die Kaufkraft der Einwohner, wie auf die Steuereinnahmen der Kommunen aus. Während die Einwohner der Kleinstädte in zentraler Lage 2012 mit 21,4 Tausend € ein relativ durchschnittliches Kaufkraftniveau aufwiesen, erreichten die Einwohner der Kleinstädten in peripherer Lage lediglich 19,3 Tausend €. Die Realsteuereinnahmen der zentral gelegenen Kleinstädte lagen mehr als 18 % über dem Niveau der peripher gelegenen.

Diese Disparitäten zwischen den Kleinstädten in zentraler und peripherer Lage schlagen sich auch in ihren spezifischen demografischen Strukturen und Trends nieder. Auf Grund weit überdurchschnittlich hoher Wanderungsgewinne von 5,8 Personen je 100 Einwohner (5,8%) im Zeitraum 2000 bis 2014 stieg in den zentral gelegenen Kleinstädten die Bevölkerungszahl um fast 2 %, während die peripher gelegenen Bevölkerungsverluste von über 7 % zu verzeichnen hatten. Im letztgenannten Kleinstadtyp ist auch die demografische Alterung bereits deutlich stärker vorangeschritten, denn das Durchschnittsalter der Bevölkerung lag dort 2014 mit 45,8 Jahren um mehr als ein Jahr höher als in den zentraler gelegenen Kleinstädten (44,7 Jahre). hier mussten die standortschwächeren peripheren Kleinstädte erleben, dass ihr altersstruktureller Vorteil, den sie 2001 mit einem Durchschnittsalter von 38,5 Jahren gegenüber den zentraler gelegenen Kleinstädten (41,0 Jahre) noch aufwiesen, binnen weniger Jahre verloren ging. Zudem gestaltet sich die Geschlechterstruktur der Bevölkerung in den zentral gelegenen Kleinstädten deutlich günstiger als in den peripher gelegenen Kleinstädten. Während Ende 2014 in den zentral gelegenen Kleinstädten in der Altersgruppe der 18- bis unter 40-Jährigen 94,4 Frauen auf 100 Männer kamen (Deutschland 96,0), waren es in den peripher gelegenen Kleinstädten nur 89,9.

Bei der Versorgung der Haushalte mit leistungsfähigem Breitband (> 50 Mbit/s) weisen die zentral gelegenen Kleinstädte gegenüber den peripher gelegenen ebenfalls einen erheblichen Versorgungsvorsprung auf. Während im ersteren Kleinstadtyp Ende 2015 für 55,5 % aller Haushalte ein Breitbandanschluss verfügbar war, galt dies im letzteren nur für 48,1 %.

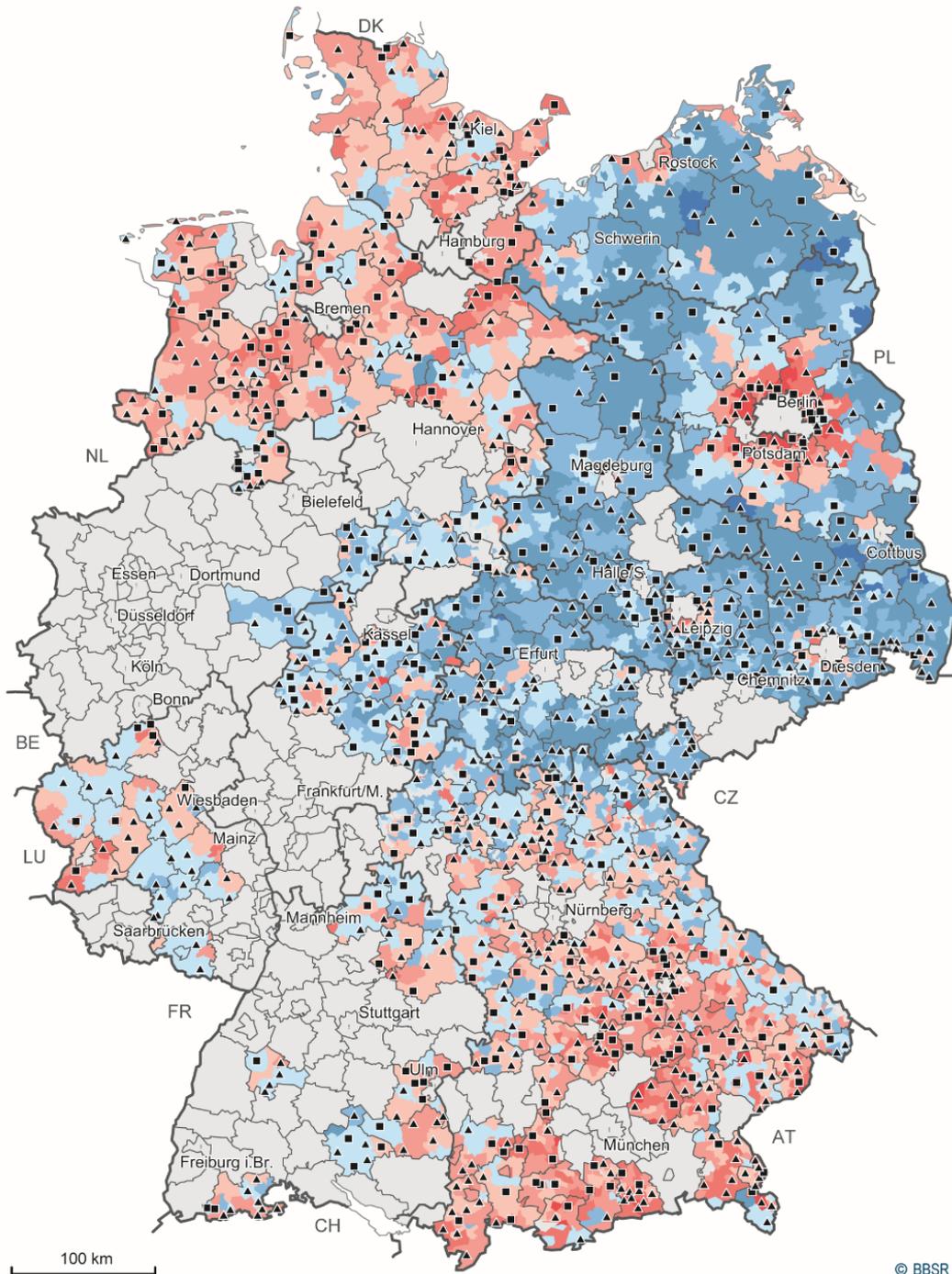
### **Kleinstädte in ländlichen Räumen differenziert nach ihrer Größe**

Die Größe einer Stadt ist für Wirtschaft, Verwaltung und Haushalte ein wichtiger Standort- und Entwicklungsfaktor. Für Unternehmen hängen davon u.a. die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, unternehmensrelevanter Netzwerke und/oder Cluster sowie die Leistungsfähigkeit der regionalen Absatzmärkte ab. Auch für die Verwaltung und Haushalte ist Stadtgröße ein wichtiger Faktor für die Absicherung einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge, für die Verfügbarkeit attraktiver Arbeitsplätze u.a.m.

Problematisch sind hier vor allem demografische Schrumpfungsprozesse. Plausibel wird dies z.B. am Betrieb einer Grundschule oder dem Unterhalt eines leistungsfähigen ÖPNV-Angebotes. Je weniger Personen diese sozialen, aber auch technischen Infrastrukturen nachfragen, desto schwieriger wird es diese rentabel zu betreiben. Werden bestimmte Mindestnutzerzahlen oder Auslastungsquoten nicht mehr erreicht muss die Grundschule geschlossen, das ÖPNV-Angebot angepasst werden (Ausdünnung oder Schließung). Da es in diesen z.T. sehr gering verdichteten Räumen jedoch oftmals bereits um das letzte Infrastrukturangebot seiner Art geht resultieren aus diesen Entscheidungen für die betroffenen Kleinstädte unmittelbar spürbare Verluste an Lebensqualität und eine weitere Verschlechterung ihrer Standortattraktivität. Vor diesem Hintergrund macht eine Differenzierung der Kleinstädte nach ihrer Größe durchaus Sinn.

Die BBSR-Gemeindetypen weisen auch größere<sup>9</sup> und kleinere Kleinstädte aus (vgl. Karte 4). Von den 1123 Kleinstädten in ländlichen Räumen waren Ende 2014 knapp ein Drittel (373) größere Kleinstädte. Dort lebten 5,3 Mio. Einwohner. In den kleineren Kleinstädten lebten 55,1 % der Einwohner dieser Kleinstädte, also 6,5 Mio. Menschen.

<sup>9</sup> Im Interesse einer leicht verständlichen Sprache werden im Folgenden die größeren Kleinstädte in ländlichen Räumen der Einfachheit halber „größere Kleinstädte“ genannt, die kleineren Kleinstädte in ländlichen Räumen „kleinere Kleinstädte“.



**Saldo der Wanderungen  
2000-2014 je 1.000 Einwohner**

- bis unter -200
- 200 bis unter -100
- 100 bis unter -50
- 50 bis unter 0
- 0 bis unter 50
- 50 bis unter 100
- 100 bis unter 200
- 200 und mehr

- Städtische Räume bzw. gemeindefreie Gebiete
- größere Kleinstadt im ländlichen Raum
- kleinere Kleinstadt im ländlichen Raum

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE  
Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

© BBSR Bonn 2017

**Karte 4: Saldo der Wanderungen 2000 bis 2014**

Der Blick auf wesentliche ökonomische und soziale Struktur- und Entwicklungsindikatoren zeigt, dass die Einwohnerzahl tatsächlich ein differenzierendes Merkmal für Kleinstädte ist, auch wenn die Disparitäten zwischen größeren und kleineren Kleinstädten deutlich geringer und weniger eindeutig ausfallen als bei den anderen Typisierungen. Während die Kaufkraft je Einwohner in den größeren Städten 2012 mit 20,2 Tausend € je Einwohner etwas höher als in den kleineren (19,8 Tausend €) lag, wiesen sie 2014 mit 6,3 % ein leicht höheres Niveau der Arbeitslosigkeit auf (kleinere Kleinstädte = 5,3%). Beide Kleinstadtypen verzeichnen damit ein Arbeitslosigkeitsniveau, das deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Auf dieser räumlichen Differenzierungsebene zeigen sich auch weniger starke Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung. Sowohl die größeren, als auch die kleineren Kleinstädte konnten von 2000 bis 2014 mit 7,0 % bzw. 6,6 % leicht unterdurchschnittliche Zuwächse ihrer sv-Beschäftigten verzeichnen.

Unter den Indikatoren, die die ökonomische Leistungsfähigkeit des Standortes verdeutlichen, kommt der Größenvorteil am offensichtlichsten bei den Realsteuereinnahmen der Kommunen sowie bei der Versorgung der Haushalte mit leistungsfähigem Breitband zum Tragen. Von den Kleinstädtern in ländlichen Räumen realisierten die Einwohner der größeren Kleinstädte 2013/14 mit 382 € je Einwohner im Durchschnitt je Jahr die höchsten Steuereinnahmen. In den kleineren Kleinstädten lag dieser Wert fast 20 % niedriger (305 € je Einwohner). Auch bei der Versorgung der Haushalte mit leistungsfähigem Breitband (> 50 Mbit/s) weisen die größeren Kleinstädte einen Versorgungsgrad von 60,4 % gegenüber 41,8 % in den kleineren Kleinstädten auf. Die Bundesregierung will bis Ende 2018 eine flächendeckende Versorgung der Haushalte mit leistungsfähigem Breitband erreichen, wobei dies vor allem der Markt richten soll. Die Ende 2015 zu resümierende Unterversorgung der kleineren Kleinstädte zeigt allerdings, dass der Markt allein diese Zielstellung kaum erreichen wird. Weil die am Markt agierenden Kommunikationsunternehmen in bevölkerungspotenzialschwachen Regionen - aufgrund ungünstiger Kosten-Erlös-Relationen - ihre Renditeerwartungen nicht realisieren können, erfolgt dort auch kein flächendeckender Ausbau mit leistungsfähigem Breitband.

Zu spüren ist die Wirkung des Vorteils größerer gegenüber kleineren Kleinstädten auch mit Blick auf die demografischen Trends. Aufgrund von Wanderungsgewinnen, die jedoch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt liegen, konnten die größeren Kleinstädte ihre Sterbeüberschüsse zumindest etwas kompensieren, so dass die Bevölkerungszahl von 2000-2014 nur um 3,9 % schrumpfte. In den kleineren Kleinstädten, die sogar leichte Wanderungsverluste erlebten, verringerte sich die Bevölkerungszahl in diesem Zeitraum demgegenüber um 5,0 %. Mit Blick auf die Alters- und Geschlechterstruktur zeigen sich keine deutlichen Unterschiede. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung lag 2014 in den größeren Kleinstädten bei 45,5 Jahren (kleinere Kleinstädte 45,4 Jahre), wobei zu diesem Zeitpunkt in der Altersgruppe der 18 bis unter 40-Jährigen in den größeren Kleinstädten 91,8 Frauen, in den kleineren 90,9 Frauen auf 100 Männer kamen.

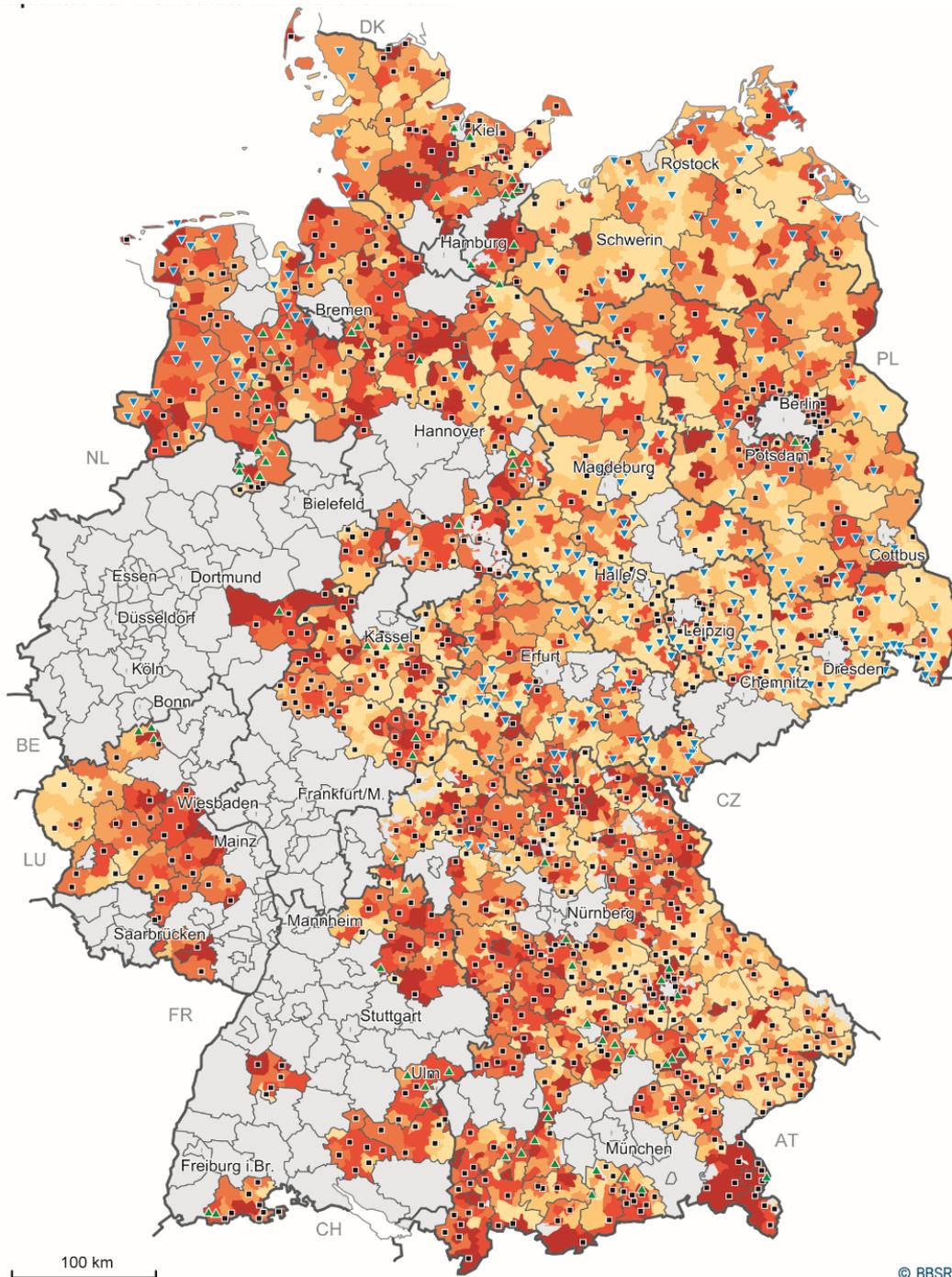
### **Kleinstädte in ländlichen Räumen differenziert nach kumulierten Ausprägungen von Strukturstärke, Lage und Größe**

Nachdem die Analyse der Kleinstadtentwicklung in ländlichen Räumen bislang separat für jedes der oben genannten Typisierungskriterien erfolgte, sollen nun die günstigen bzw. weniger günstigen Ausprägungen der bislang analysierten Kleinstadtypen in einem Typ kumuliert werden, unter der Annahme, dass sich so zwischen den Kleinstädten in ländlichen Räumen noch stärkere Struktur- und Entwicklungsunterschiede messen lassen (vgl. Karte 5).

Mit Blick auf die bislang berücksichtigten Kleinstadtypen in ländlichen Räumen lässt sich feststellen, dass eine Kleinstadt in ländlichen Räumen umso bessere Entwicklungschancen hat,

- je strukturstärker,
- je zentraler gelegen und
- je größer (gemessen an der Einwohnerzahl) sie ist.

Kumulieren sich dagegen Strukturschwäche, eine periphere Lage und eine geringe Einwohnerzahl in einer Kleinstadt, dann bündeln sich dort ungünstige Standortfaktoren, so dass sich die daraus resultierenden vielfältigen Standortnachteile direkt in den ökonomischen und sozialen Strukturen und Trends niederschlagen.



**Anteil der mit mindestens 50 Mbit/s versorgbaren Haushalte 12/2015 in %**

- bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 40
- 40 bis unter 60
- 60 bis unter 80
- 80 und mehr

Städtische Räume bzw. gemeindefreie Gebiete

- Kleinstadt mit vielfältigen Standortvorteilen im ländlichen Raum
- Kleinstadt im ländlichen Raum ohne konzentrierte Standortvor- oder -nachteile
- Kleinstadt mit vielfältigen Standortnachteilen im ländlichen Raum

Datenbasis: BMVI, TÜV Rheinland; eigene Berechnungen  
 Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE  
 Bearbeitung: G. Lackmann, S. Maretzke

**Karte 5: Versorgung der Kleinstädte in ländlichen Räumen mit hochleistungsfähigem Breitband 12/2015**

Entsprechend dieser Abgrenzung finden sich unter den 1123 Kleinstädten in ländlichen Räumen 83 Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen<sup>10</sup>, auf die sich all die o.g. günstigen Merkmalsausprägungen konzentrieren. Sie liegen im strukturstarken ländlichen Raum, in zentraler Lage und gehören zu den größeren Kleinstädten. Dort lebten 2014 rd. 1,2 Mio. Menschen, also 10 % der Bevölkerung der Kleinstädte in ländlichen Räumen bzw. 1,5 % der Bevölkerung Deutschlands. Diesen Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen stehen 239 kleinere Kleinstädte gegenüber, die zugleich im strukturschwachen ländlichen Raum und peripher liegen, die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen. In diesen Städten lebten zu diesem Zeitpunkt 2,0 Mio. Menschen, das waren 17,1 % der Bevölkerung der Kleinstädte in ländlichen Räumen bzw. 2,5 % der Bevölkerung in Deutschland.

Wie erwartet zeigt sich im Ergebnis dieser Kumulation günstiger bzw. weniger günstiger Merkmalsausprägungen zwischen den identifizierten Kleinstadttypen ein Niveau an ökonomischen und sozialen Struktur- bzw. Entwicklungsdisparitäten, das die zuvor identifizierten Unterschiede zwischen den separat analysierten Kleinstadttypen bei weitem übertrifft. Entsprechend weisen die Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen bei den hier untersuchten Indikatoren durchgängig deutlich günstigere Werte als die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen auf. Bei der Anbindung an hochrangige Infrastrukturen<sup>11</sup> realisieren die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen mit 136 Minuten sogar noch ungünstigere Erreichbarkeitswerte als die peripher gelegenen Kleinstädte (129 Minuten). Dagegen lag die kumulierte Fahrzeit (Summe der Einzelfahrzeiten) in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen nur bei 75 Minuten, was deren wesentlich bessere Erreichbarkeit verdeutlicht.

Auch bei der Kaufkraft der Einwohner zeigen sich nach dieser Typisierung deutlich stärkere Unterschiede. So lag die durchschnittliche Kaufkraft des Einwohners einer Kleinstadt mit vielfältigen Standortvorteilen bei 22,6 Tausend € (Deutschland = 21,6 Tsd. €), während dieser Wert in Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen lediglich bei 17,9 Tausend €, also 20,1 % niedriger lag. Solch starke Disparitäten zeigen sich ebenfalls bei der Arbeitslosenquote. Diese fiel in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen 2014 mit 8,0 % doppelt so hoch wie in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen aus (4,0%). Bei den Steuereinnahmen der Kommunen lässt sich ein ähnliches Muster beobachten. Mit 467 € an kommunalen Realsteuereinnahmen je Einwohner erreichten die Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen 2013/14 (Jahresdurchschnitt) im Kontext der hier analysierten Kleinstadtabgrenzungen den höchsten Wert, während es in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen nur 264 € waren. In keinem der hier untersuchten Kleinstadttypen lag das Realsteueraufkommen je Einwohner so niedrig.

Besonders starke Disparitäten zeigen sich bei der Versorgung der Haushalte mit leistungsfähigem Breitband. Weil sich in den strukturschwachen Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen geringes Bevölkerungspotenzial und periphere Lage kumulieren – denkbar ungünstige Ausgangsbedingungen für den Infrastrukturausbau – konzentriert sich in diesem Kleinstadttyp auch der niedrigste Versorgungsgrad der Haushalte mit leistungsfähigen Breitbandanschlüssen. Während in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen Ende 2015 71,0 % der Haushalte mit 50 Mbit/s versorgt werden konnten, waren es in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen nur 30,5 %. Nicht einmal jeder dritte Haushalt dieser Kleinstädte konnte demnach Ende 2015 mit dieser wichtigen Infrastruktur versorgt werden. Von dieser extremen Unterversorgung sind natürlich auch die dort ansässigen Unternehmen und Verwaltungen betroffen. Angesichts der bereits oben beschriebenen systemischen Bedeutung dieser Infrastruktur für Wirtschaft, Verwaltung und die Haushalte wirkt sich diese Unterversorgung natürlich besonders nachteilig auf die Standortattraktivität dieser Kleinstädte aus.

Die in diesem Kleinstadttyp angelegte Konzentration an Chancen bzw. Risiken spiegelt sich spürbar in der Beschäftigten- und demografischen Entwicklung wider. Während die Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen von 2000 bis 2014 - selbst am Bundesdurchschnitt gemessen einen überdurchschnittlich hohen Anstieg von Beschäftigung (+17,2 %) und Bevölkerung (+3,7 %) erlebten (Deutschland +8,3% bzw. -0,4%), wiesen die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen jeweils weit überdurchschnittliche Verluste auf (-

<sup>10</sup> Der sprachlichen Einfachheit halber werden größere Kleinstädte in ländlichen Räumen, die strukturstark und zentral gelegen sind im Folgenden „Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen“ genannt. Dagegen werden kleinere Kleinstädte in ländlichen Räumen, die strukturschwach und peripher gelegen sind unter dem Begriff „Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen“ zusammengefasst.

<sup>11</sup> Der Indikator „Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastruktureinrichtungen quantifiziert die Anbindung der Kleinstadt an die überregionalen Verkehrssysteme, indem er die Pkw-Fahrzeit vom jeweiligen Siedlungsschwerpunkt einer Gemeinde (in Minuten) zum jeweils nächstgelegenen Autobahnanschluss, internationalen Verkehrsflughafen und Fernbahnhof (IC-/EC-/ICE-Halt) kumuliert.

3,6% bzw. -11,7%). Die Wanderungen spiegeln dieses Disparitätengefälle deutlich. So profitierten die Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen im o.g. Zeitraum von hohen Wanderungsgewinnen (+7,3 %), während die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen hohe Verluste erlebten (-5,6 %). Diese differenzierten quantitativen wie selektiven Prozesse der Bevölkerungsentwicklung spiegeln sich auch in der Intensität der demografischen Alterung, wie im Wandel der Geschlechterstruktur. War die Bevölkerung der Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen Ende 2014 im Durchschnitt 44,3 Jahre alt war, was dem Bundesdurchschnitt entsprach, lag dieser Wert in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen fast drei Jahre höher (47,1 Jahre). Zudem hatten die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen auch die höchste Intensität der demografischen Alterung zu verzeichnen. Hier stieg das Durchschnittsalter von 2001 bis 2014 um 26,6 %, also mehr als viermal so stark wie in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen. Im Ergebnis dieser starken demografischen Alterungsdynamik ging zudem diesen Kleinstädten der noch 2001 auszumachende Standortvorteil einer „jüngeren“ Bevölkerung verloren.

Letztendlich zeigt sich dieses Disparitätengefälle auch bei den Disproportionen der Geschlechterstruktur der Bevölkerung: Während in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen bei den 18- bis unter 40-Jährigen auf 100 Männer 95,0 Frauen kamen, waren es in den Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen lediglich 86,0.

### Fazit

Die hier vorgelegte Analyse zeigt, dass die Kleinstädte in ländlichen Räumen beachtliche Disparitäten hinsichtlich ihrer sozialen, ökonomischen und siedlungsstrukturellen Strukturen und Trends aufweisen. So wie man nicht allgemein von „dem“ ländlichen Raum als einer homogenen Raumkategorie sprechen darf (Danneberg, Lang, et al 2012, Maretzke 2016), so falsch ist es offensichtlich auch, pauschalisierend von den „Kleinstädten in ländlichen Räumen“ zu reden, denn so vielfältig wie sich ländliche Räume darstellen, so vielfältig sind auch die zugehörigen Kleinstädte.

Unter den hier untersuchten Typisierungskriterien für Kleinstädte („Strukturstärke“, „Lage im Raum“ und „Kleinstadtgröße (gemessen an der Einwohnerzahl)“) zeigen sich für die „Strukturstärke“ und die „Lage im Raum“ die stärksten regionalen Unterschiede zwischen den zugehörigen Kleinstadtypen, was für einen starken Einfluss dieser Kriterien auf raumdifferenzierende Prozesse spricht.

- So weisen die strukturstarken Kleinstädte gegenüber den strukturschwachen u.a. ein spürbar höheres Kaufkraftniveau der Einwohner, ein wesentlich niedrigeres Arbeitslosigkeitsniveau, eine deutlich bessere Breitbandversorgung und im Ergebnis dessen auch erheblich günstigere demografische Strukturen und Trends auf.
- Mit Blick auf den Lagetyp der Kleinstädte zeigen sich vor allem im Kontext der Erreichbarkeit hochrangiger Infrastrukturen (Autobahn, Internationaler Flughafen, Fernbahnhof), der Wanderungsbilanz sowie bei der Intensität der demografischen Alterung die stärksten räumlichen Unterschiede. So steigerten die zentral gelegenen Kleinstädte ihre Ausgangsbevölkerung von 2000 bis 2014 um ca. 5,8 % in Folge von Wanderungsgewinnen, während in peripherer Lage sogar leicht schrumpften. Dank dieser kontinuierlichen altersselektiven Wanderungsgewinne der zentraler gelegenen Kleinstädte – in der Regel beteiligen sich jüngere Menschen etwas stärker an Wanderungen – lag dort auch das Durchschnittsalter der Bevölkerung mit 44,5 Jahren rd. 2,4 Jahre unter dem der peripher gelegenen.
- Die Einwohnerzahl allein, also die Größe einer Kleinstadt entfaltet demgegenüber keine so starke raumdifferenzierende Wirkung. Die analysierten Strukturen und Trends signalisieren jedoch, dass größere Kleinstädte in ländlichen Räumen gegenüber den kleineren tendenziell günstigere Strukturen und Trends aufweisen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Bilanz der räumlichen Arbeitspendelverflechtungen, wie für die Versorgung mit leistungsfähigem Breitband. So war Ende 2015 für 60,4 % der Haushalte in den größeren Kleinstädten leistungsfähiges Breitband verfügbar (kleinere Kleinstädte 41,8 %), während per Saldo nur 3,9 % der sv-Beschäftigten größerer Kleinstädte ihren Arbeitsplatz in einer anderen Gemeinde ausübten. In den kleineren Kleinstädten lag dieser Pendlersaldo sogar bei -27,6 %. Dieser vorteilhaften Situation steht in den größeren Kleinstädten allerdings auch eine Arbeitslosenquote gegenüber, die mit 6,3 % über jener der kleineren Kleinstädte lag (5,3 %).

Durch die Kumulation der mehr oder weniger vorteilhaften Ausprägungen der o.g. Typisierungsmerkmale (strukturstark vs. strukturschwach / zentral vs.- peripher / groß vs. klein) auf einen separaten Kleinstadtyp konnten für die Kleinstädte in ländlichen Räumen über die „Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen“ und „Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen“ wie erwartet noch deutlich stärkere ökonomische und soziale Struktur- und Entwicklungsunterschiede identifiziert werden. Im Ergebnis kann gefolgert werden: Je strukturschwächer und peripherer die Lage und je kleiner eine Kleinstadt in den ländlichen Räumen ist, desto größer sind ihre Herausforderungen.

Von besonderem Vorteil für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung einer Kleinstadt ist es diesen Analysen zufolge demnach, wenn sie strukturstark ist, zentral gelegen ist und über eine große Einwohnerzahl verfügt. Das trifft auf die „Kleinstädte mit vielfältigen Standortvorteilen“ zu. Diese Kleinstädte sind attraktiv und wachsen vielfach noch, was sich auch in der Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge spiegelt. Dagegen konzentrieren sich auf die „Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen“, die mehrheitlich in den neuen, vereinzelt aber auch in den alten Ländern liegen, nahezu durchgängig die ungünstigsten Indikatorausprägungen.

Die analysierten Strukturen und Trends lassen zudem auf eine weitere Verschärfung der regionalen Disparitäten, auch zwischen den Kleinstädten in ländlichen Räumen schließen, wobei vor allem die kleineren, peripher gelegenen Kleinstädte aufgrund ihrer begrenzten personellen und finanziellen Potenziale vor großen Herausforderungen stehen. Eigentlich müssten diese ihre Standortqualität spürbar verbessern um an Attraktivität zu gewinnen. Strukturelle Probleme lassen sich kurzfristig aber nur schwer beseitigen. Weil sie ihren Verwaltungshaushalt zudem oft genug nicht ausgleichen können, stehen sie vielfach bereits unter Haushaltsaufsicht. Folglich können sie nur noch einen Bruchteil der langfristigen Investitionskredite des Vorjahres aufnehmen und dürfen keine neuen freiwilligen Aufgaben mehr in den Haushalt einfließen lassen (Holtkamp 2015: 15). Standortattraktivität lässt sich unter solchen Rahmenbedingungen nur schwer verbessern. Und der demografische Wandel läuft weiter.

Im Ergebnis dieser latent unbefriedigenden Standortqualität setzt sich der Potenzialabbau weiter fort, weil vor allem junge und qualifizierte Arbeitskräfte, wie junge Frauen diese Kleinstädte verlassen. So werden der Bevölkerungsrückgang, wie die Intensität der demografischen Alterung weiter verstärkt. Dadurch fällt es den Kleinstädten mit vielfältigen Standortnachteilen noch schwerer, ihre vielfältigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge auszulasten, sie kostendeckend zu betreiben. Anpassungsprozesse sind unvermeidlich. Darunter leidet die Sicherung der Daseinsvorsorge. Immer öfter schließen Einrichtungen des Einzelhandels, Arztpraxen finden keinen neuen Eigentümer, Grundschulen reduzieren ihre Klassenzahl oder werden ganz geschlossen, leerstehende Gebäude finden kaum noch neue Nutzer u.a.m. Selbst der Wasserverbrauch bzw. die Abwassermengen der Haushalte sinken, was negative Folgen für die Wasserinfrastruktur hat, für die es nur schwer Lösungen gibt. Tendenziell erleben viele dieser Kleinstädte dadurch eine Ausdünnung ihres Leistungsspektrums der Daseinsvorsorge, was ihre Standortattraktivität weiter mindert. Auch der Wohnungsmarkt ist von diesen Schrumpfungsprozessen betroffen. Trotzdem sollte sich der Wohnungsmarkt dieser Kleinstädte, der ja vom Nebeneinander demografischer Schrumpfung und Alterung direkt betroffen ist, auf die Parallelität eines sich ausweitenden Leerstandes von älteren Immobilien bei gleichzeitigem Anstieg der Nachfrage nach modernem, qualitativ hochwertigem und generationengerechtem Wohnraum einstellen.

In den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen stellt sich die Situation auf absehbare Zeit, selbst im bundweiten Vergleich, völlig anders dar. Auch wenn das Geburtenniveau hier den Ersatz der Elterngeneration nicht mehr sichert, tragen die bisherigen und künftig absehbaren Wanderungsgewinne in der Regel dazu bei, dass die Bevölkerungszahl weiterwächst oder sich zumindest relativ stabil entwickeln wird, bei einer spürbar geringeren Intensität der sich fortsetzenden demografischen Alterung. Entsprechend wird es in diesen Kleinstädten auch künftig noch um Flächenausweisungen für neue Gewerbe- sowie Wohnimmobilien oder einen weiteren Ausbau technischer und sozialer Infrastrukturen gehen. Weil diese Kleinstädte zudem finanziell besser ausgestattet sind, können sie ihre Standortqualität und ihr Standing im Wettbewerb der Kommunen weiter sichern und ausbauen. Für sie wird eher das Wachstum zum Problem. Zum einen ist es immer schwieriger gut qualifizierte Arbeitskräfte zu finden, die zudem höhere Einkommen einfordern. Zum anderen ist der Wohnungsmarkt überlastet, so dass es für die Haushalte immer schwieriger wird einkommensgerechte Wohnungen am Standort ihrer Wahl zu finden. Zusätzlich steigt der Druck auf Gewerbeflächen und eine Infrastrukturausstattung, die den Bedürfnissen der mittelständischen Wirtschaft gerecht wird.

Die unterschiedlichen ökonomischen und sozialen Potenziale der Kleinstädte in ländlichen Räumen spiegeln sich auch in der künftigen Bevölkerungsentwicklung wieder. Während die Kleinstädte mit vielfältigen Potenzialen auch künftig überdurchschnittlich hohe Bevölkerungszuwächse und eine relativ geringe Intensität der demografischen Alterung zu erwarten haben, werden sich die strukturellen Probleme der Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen in den nächsten Jahren in überdurchschnittlichen Bevölkerungsverlusten und einer relativ hohen Intensität der demografischen Alterung niederschlagen.

Mit Blick auf diese durchaus bedeutsamen Potenzialunterschiede der Kleinstädte in ländlichen Räumen wird deutlich, dass diese ihre Funktion als Ankerstadt für ihr Umland mehr oder weniger gut ausfüllen können. Während dies den Kleinstädten mit vielfältigen Standortvorteilen sicherlich relativ leicht fällt, ist dies für die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen schon erheblich schwieriger. Sie, die oftmals selbst nur in ein relativ schwaches Zentrale-Orte-Netz eingebettet sind und umso mehr Ankerstadt sein sollten, stehen selber vor vielfältigen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen. Aufgrund ihrer kontinuierlichen Bevölkerungsverluste und stark limitierter finanzieller und personeller Ressourcen sind sie kaum in der Lage, die notwendigen Strukturen für eine Versorgung des Umlandes zu schaffen. Im Kontext von Schrumpfungsprozessen gilt es daher den Bedarf an qualifiziertem Fachpersonal im Verwaltungsalltag und qualifizierter Planung des Infrastrukturaus-, -neubaus und/oder -rückbaus langfristig abzusichern. Allein können sie diese Herausforderungen immer weniger meistern. Deswegen gilt es Entwicklungspotenziale zu erschließen, die bislang noch viel zu wenig genutzt wurden. Zu nennen wären hier u. a. interkommunale Kooperationen oder das Bürgerengagement. Zentral ist zudem die Einsicht vor Ort ausgeprägte Verharrungsstrukturen zu verlassen und echte Bürgerbeteiligungen in offenen und transparenten Verfahren anzustreben und gegebenenfalls auf qualitative Schrumpfungspfade (Porsche 2015) zu setzen.

Ein Förderangebot in diesem Sinne unterbreitet das Bund/Länder-Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. In Rahmen dieses Programms können viele Kommunen miteinander kooperieren, die erkannt haben, dass sie nicht mehr alle Infrastrukturen allein auslasten, geschweige denn finanzieren können und erschließen sich so neue Handlungsoptionen. Vorhandene Angebote können gemeinsam gesichert, notwendige Schließungen von Kapazitäten vermieden oder zumindest interkommunal abgestimmt werden. An den verbleibenden Standorten können Qualitätssteigerungen die Akzeptanz solcher Einschnitte steigern, wie dies beispielsweise im kommunalen Netzwerk der Samtgemeinden Heemsen, Liebenau, Marklohe und Steimbke in Niedersachsen der Fall war. Dort einigten sich die beteiligten Kommunen auf die Schließung vorhandener Standorte sowie auf den Umbau und die Sanierung eines ehemaligen Schulgebäudes zur Bündelung mehrerer Kindertagesstätten in Marklohe<sup>12</sup>.

Engagierte Bürger stellen ein weiteres Potenzial dar, das sich im Kontext kleinstädtischer Entwicklungsprozesse mobilisieren lässt. Einwohner sollten noch wirksamer in die Prozesse und Entscheidungen der Stadtentwicklung eingebunden und dafür gegebenenfalls auch qualifiziert werden, um deren Handlungswissen als Fachwissen vor Ort stärker voranzutreiben und zu nutzen. Bei der Nutzung dieser Ressource sollte man allerdings sehr behutsam vorgehen, um die engagierten Bürger nicht zu überfordern und zu demotivieren.

Weil der Bund die problematische Situation vieler Kleinstädte kennt, versucht er u.a. auch im ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ des BMUB der besonderen räumlichen Bedeutung dieser Kleinstädte mit ihren speziellen wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie spezifischen Handlungslogiken gerecht zu werden. Modellhaft werden hier in acht Kleinstädten in einem gemeinsamen Prozess von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft Entwicklungspotenziale identifiziert und Zukunftsstrategien entwickelt<sup>13</sup>.

Mit der starken Fokussierung der sozialökonomischen Herausforderungen auf die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen und deren Umfeld geht auch eine erhebliche Gefährdung der langfristigen Absicherung des Leitbildes gleichwertiger Lebensverhältnisse einher. Um diesen Tendenzen entgegen zu wirken setzen die Akteure dieser Regionen immer stärker auf die räumliche Konzentration von Entwicklung. Abgesehen von der Frage, wie die gleichwertigen Lebensverhältnisse so in den entwicklungsfernen Räumen gesichert werden sollen, leiten sich daraus für die Kleinstädte dieser Räume auch Chancen ab. Weil sie im Zentrum dieser Konzentrationsprozesse stehen sollten, werden sie im Ergebnis auch in ihrer Ankerfunktion gestärkt. Im Kontext dieser Entwicklung sollte es vor allem um eine Aufwertung und Belebung ihrer Ortskerne, u.a.

<sup>12</sup> Vgl. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Praxis/Massnahmen/Liebenau/Liebenau\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Praxis/Massnahmen/Liebenau/Liebenau_node.html) (gelesen am 7.11.2019)

<sup>13</sup> Vgl. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/01_Start.html) (gelesen am 7.11.2019)

durch die Sicherung einer leistungsfähigen und möglichst vielfältigen Daseinsvorsorgeinfrastruktur gehen. Wichtig wäre hier auch, dass sich alle Beteiligten, besonders im Hinblick auf die Kleinstädte mit vielfältigen Standortnachteilen vom (Bevölkerungs-) Wachstumsparadigma lösen, weil dies für sie eine völlig unrealistische Perspektive ist. Allein die aktive, gemeinsame Anpassung im Sinne einer kooperativen Kleinstadtplanung bzw. -entwicklung (BBSR 2018) an „unvermeidbare“ demografische Veränderungen verspricht vor Ort langfristig tragfähige Lösungen.

## Literatur

- Baumgart, Sabine; Flacke, Johannes; Grüger, Christine; Lütke, Petra; Rüdiger, Andrea Hrsg. (2004). Klein- und Mittelstädte – Verkleinerte Blaupausen der Großstadt? Dokumentation des Expertenkolloquiums am 29. April 2004 an der Universität Dortmund (SRPapers, Nr. 1). Dortmund
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Hrsg. (2018): ExWoSt-Informationen 50/2. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Bonn <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ExWoSt/50/exwost-50-2.pdf>
- BBSR 2012. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 10. Bonn
- Beetz, Stephan (2012). Besonderheiten in der Entwicklung kleiner Städte in ländlichen Räumen. In: Engel, Alexandra; Harteisen, Ulrich; Kaschlik, Anke (Hg.): Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse, Teilhabe und Handlungsbefähigung. Detmold, S. 45-66
- Bude, Heinz et al. Hrsg. (2011). ÜberLeben im Umbruch. Am Beispiel Wittenberge: Ansichten einer fragmentierenden Gesellschaft. Hamburger Edition. Hamburg.
- Dannenberg, Peter; Lang, Thilo; Lehmann, Karsten (2012). Einführung "Ländliche Räume" in Deutschland: neuere Zugänge zu einer alten Kategorie. In: Europa Regional 18.2010 (2012), 2-3, Leipzig, S. 55-59.
- Dehne, Peter et al. (2008). Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. ARL Positionspapier Nr. 77. Hannover.
- Hannemann, Christine (2004). Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess, Berlin.
- Häussermann, Hartmut, Neef, Rainer (1996). Stadtentwicklung in Ostdeutschland: Soziale und räumliche Tendenzen, Wiesbaden.
- Holtkamp, Lars (2011). Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 7-8/2011, Bonn, S. 13-19.
- Kaschlik, Anke (2012). Eigenständige kleinstädtische Entwicklungen? Lokale Handlungsspielräume vor dem Hintergrund von Finanznot und Politikverdrossenheit. In: Engel, Alexandra; Harteisen, Ulrich; Kaschlik, Anke (Hrsg.): Kleine Städte in peripheren Regionen. Prozesse, Teilhabe und Handlungsbefähigung. Detmold, S. 11-28.
- Kreichauf, René (2012). Zur Theorie und Empirie ethnischer Segregation in kleinen Städten Berlin, ISR Impulse Online Nr. 41, Berlin.
- Kühn, Manfred, Sommer, Hanna (2011). Eschwege: Vom Zonenrand zur inneren Peripherie. Fallstudie im Rahmen des Projekts „Stadtkarrieren in peripherisierten Räumen“. IRS-Paper, Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Erkner.
- Maretzke, Steffen (2010). Wo stehen die ostdeutschen Regionen heute? Das Nebeneinander von Wachstumsprozessen und Potenzialverlusten. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2010. Bonn, S. 809-822.
- Maretzke, Steffen (2016). Demografischer Wandel im ländlichen Raum. So vielfältig wie der Raum, so verschieden die Entwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2.2016, Bonn, S. 169-187.
- Mattiesen, Ulf (2006). Beeskow: Von der wiedergefundenen Identität einer Kleinstadt im ländlichen Raum Ostdeutschlands – identitätspolitische und identitätstheoretische Anmerkungen. In: Zukunft von Stadt und Region. Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Berlin, S. 45-60.
- Neckel, Sighard (1999). Waldleben. Eine ostdeutsche Stadt im Wandel seit 1989. Frankfurt am Main.
- Porsche, Lars (2015). Die Zukunft von Kleinstädten gestalten. In RaumPlanung 181, 5/2015, Dortmund, S. 26-32.

Reulecke, Jürgen (1985). Geschichte der Urbanisierung in Deutschland. Frankfurt am Main.

Schader-Stiftung Hrsg. (2011). Integrationspotenziale in kleinen Städten und Landkreisen. Ergebnisse des Forschungs-Praxis-Projekts. Darmstadt.

**Autoren:**

Dr. Steffen Maretzke

BBSR Bonn

[steffen.maretzke@bbr.bund.de](mailto:steffen.maretzke@bbr.bund.de)

Lars Porsche

BBSR Bonn

[lars.porsche@bbr.bund.de](mailto:lars.porsche@bbr.bund.de)

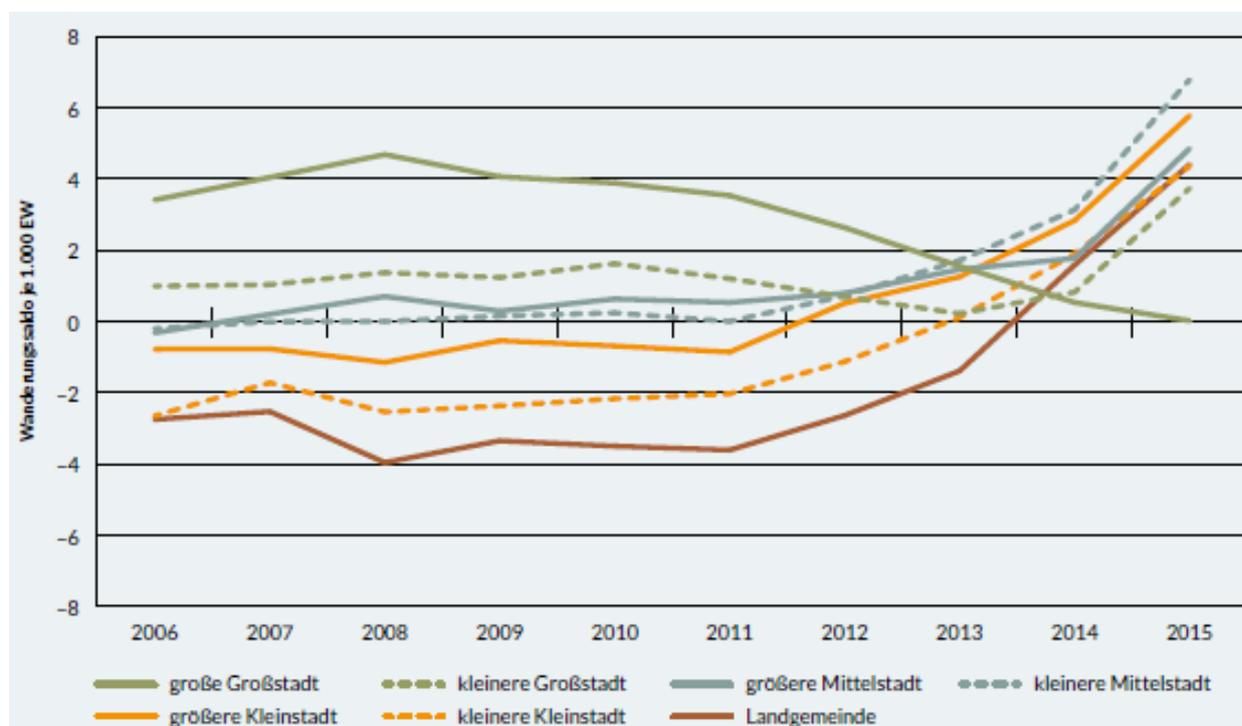
Henning Boeth

## Reurbanisierung in Mittelstädten: Prozesse und Planungspolitiken am Beispiel von Brandenburg/Havel

### 1. Problem- und Fragestellung

Für viele deutsche Großstädte konnte seit ca. Mitte der 2000er Jahre ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum verzeichnet werden, welches gemeinhin unter dem Schlagwort Reurbanisierung zusammengefasst wurde. War hierfür lange Zeit die Binnenwanderung der entscheidende Faktor, ist dies mit zunehmender Tendenz die internationale Zuwanderung, welche zum anhaltenden Großstadtwachstum beiträgt.

Nach einer langanhaltenden Wachstumsphase mit positiven Binnenwanderungssalden seit der Jahrtausendwende<sup>1</sup>, trug die Binnenwanderung im Jahr 2014 in der Summe aller Großstädte erstmalig seit 2004 jedoch fast nichts mehr zum Bevölkerungswachstum bei (Adam 2017: 8). Ein anderes Bild lässt sich für Klein- und Mittelstädte zeichnen. Im Gegensatz zu den Großstädten, weisen die lange Zeit negativen bzw. ausgeglichenen Binnenwanderungssalden hier seit ca. 2011 steigende Werte auf, wie aktuelle Untersuchungen hervorheben (Adam 2017: 8ff. Milbert 2017: 9f.) und Abbildung 1 anhand der BBSR-Stadt- und Gemeindetypen verdeutlicht. Die Bertelsmann Stiftung führt diese Erkenntnis weiter aus, indem sie feststellt, dass größere Kleinstädte und Mittelstädte vor allem von „nahräumliche[n] Reurbanisierungsprozesse[n]“ (2018: 10) profitieren.



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2018: 10

**Abbildung 1: Binnenwanderungssalden nach Stadt- und Gemeindetypen (BBSR) 2006–2015**

Die oben dargestellte Entwicklung basiert also auf der Annahme, dass Reurbanisierung nun nicht mehr ausschließlich in prosperierenden Großstädten auftritt, sondern auch in Mittelstädten. Hierbei liegt die Definition zugrunde, dass Reurbanisierung als „Prozess des relativen oder absoluten Bevölkerungsgewinns der Kernstadt“ verstanden wird, der mit einer „Stabilisierung der inneren Stadt als Wohnstandort“ (Haase et al. 2010: 25) einhergeht. Als räumlicher Maßstab kann hier sowohl die intraurbane (Verhältnis Kernstadt/Innenstadt – Stadtrand) als auch die regionale Ebene (Verhältnis Stadt – Umland) herangezogen

<sup>1</sup> Insbesondere der Zuzug der hochmobilen Bevölkerungsgruppe der 18-30-Jährigen, die 14% der Gesamtbevölkerung ausmachen, jedoch für 42% aller Binnenwanderungen verantwortlich sind (Milbert 2017: 11).

werden. Der Fokus in diesem Beitrag soll jedoch nicht ausschließlich auf dem Prozess der „neuerlichen Bedeutungszunahme von Städten durch eine belebende Nutzung ihrer zentralen Gebiete liegen“ (Brake/Herfert 2012a: 14f.), sondern Reurbanisierung als eine (mögliche) richtungsweisende und maßgebende Form der kommunalen Stadtentwicklungspolitik betrachten. Anhand einer Fallstudie, sollen mit einer Mischung aus quantitativen und qualitativen Methoden in diesem Beitrag also die folgenden Leitfragen beantwortet werden:

- Inwiefern ist Reurbanisierung eine mögliche Entwicklungsperspektive für Mittelstädte?
- Wer sind die Träger von Wanderungsbewegungen in Mittelstädte?
- Welche stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Ziele werden in einer Mittelstadt mit Schrumpfungshistorie definiert, um Reurbanisierung zu entwickeln?

Der Fokus auf die kommunalen Handlungsfelder Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik wird bewusst gesetzt, da diesen für den Prozess der Reurbanisierung eine besondere Bedeutung zukommt (Adam 2017: 13; Brake/Herfert 2012b: 415; Brombach et al. 2017: 308; Jessen/Siedentop/Zakrzewski 2012: 200).

Die oben beschriebenen Fragestellungen sollen am Beispiel der Fallstudie Brandenburg/Havel bearbeitet werden, die im Rahmen des von der DFG-geförderten Projekts „Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken zur Regenerierung von Städten (2018-2020) im Frühjahr 2019 bearbeitet wurde. Brandenburg/Havel eignet sich besonders für die Untersuchung, da es als Mittelstadt definiert werden kann und aufgrund der neueren Bevölkerungsentwicklung erstmals den seit 1990 dominierenden Entwicklungspfad der Schrumpfung verlassen hat. Somit passt die Fallstudie optimal in das Motto der Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises "Städte und Regionen": Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?

Angelehnt an die Forschungsfragen, gliedert sich der Beitrag wie folgt: Zunächst wird beschrieben, inwiefern Reurbanisierung ein für Mittelstädte zutreffender Entwicklungspfad ist (Kapitel 2). Hierauf aufbauend wird unter dem Begriff der planerischen Reurbanisierung, Reurbanisierung als eine mögliche Art von Stadtentwicklungspolitik beschrieben (Kapitel 3). Nach einer kurzen Skizzierung der angewandten Methodik (Kapitel 4), werden die aufgeworfenen Fragestellungen schließlich in Kapitel 5 anhand der Fallstudie Brandenburg/Havel beantwortet.

## 2. Reurbanisierungsprozesse in Mittelstädten

Abgrenzend zur Urbanisierung, die in der Regel allgemein greifend und gleichlaufend verläuft, ist Reurbanisierung ein raumzeitlich, heterogen verlaufender Entwicklungsprozess (Brake/Herfert 2012a: 14f.), der in der Regel mit einem relativen oder absoluten Bevölkerungswachstum in der Kernstadt einhergeht (Haase et al. 2010: 25). Trotz dieser festgestellten Komplexität und Heterogenität in der deutschen Reurbanisierungsdebatte, herrscht weitestgehend Einigkeit darüber, dass „higher level social and economic developments“ (Gans/Siedentop 2017: 393) als wesentliche Treiber für das neuerliche Wachstum von Städten gelten. Hierunter fallen unter anderem die ökonomische Restrukturierung hin zu wissensintensiven und stadtaffinen Dienstleistungsberufen, soziokulturelle Umorientierungen, Doppelberufstätigkeit von Ehepaaren sowie der Wandel von Konsumstilen (Jessen/Siedentop 2010: 16; Siedentop/Uphues 2015: 195). Diese Entwicklungen sind bisher hauptsächlich in Großstädten verortet, so dass Reurbanisierung bisher zu einem großen Maße mit großstädtischem Wachstum assoziiert wurde. Mittelstädte hingegen haben in der akademischen Diskussion eine eher geringe Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit Reurbanisierungsforschung erfahren (Köppen 2010: 67).

Wie die numerische Bandbreite der Definition von Mittelstädten über die Einwohnerzahl erahnen lässt<sup>2</sup>, handelt es sich bei dem Typ Mittelstadt bei weitem nicht um einen homogenen Stadttyp. Zirbel stellt demnach fest, dass „sich die einfache Typisierung über die Einwohnerzahl verbietet“ (2005: 29). Ergänzende Merkmale einer Mittelstadt, könnten, neben der Einwohnerzahl, demnach um die Variable der planerisch

---

<sup>2</sup> Gemäß der Definition des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung haben Mittelstädte eine Einwohnerzahl von 20.000-100.000 Einwohnern. Städte im Bereich 20.000-50.000 Einwohner können als kleine Mittelstädte bezeichnet werden, während Städte zwischen 50.000-100.000 als große Mittelstädte gelten (Gatzweiler et al. 2012: 18).

zugewiesenen Zentralität ergänzt werden<sup>3</sup>, qualitative Attribute umfassen oder anhand von Lagemerkmalen kategorisiert werden<sup>4</sup> (Adam 2005: 497; Kunzmann 2009: 29f.). Es soll in diesem Zusammenhang jedoch nicht versucht werden, eine allgemeingültige Definition der *Mittelstadt* zu liefern, was aufgrund der Komplexität so auch gar nicht möglich ist. Stattdessen soll hier vielmehr auf die Heterogenität dieses Stadttyps hingewiesen werden, in dem 2015 28,6% der deutschen Bevölkerung lebten (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015: o.S.).

Bezüglich der in der Einleitung formulierten Frage, inwiefern Reurbanisierung ein auch für Mittelstädte relevanter Trend ist und wer die Träger dieser Wanderungsbewegungen sind, führt die Heterogenität der Mittelstadt zwangsweise zu Schwierigkeiten, eine allgemeingültige Antwort hierauf zu finden. Im Folgenden soll Reurbanisierung in Mittelstädten daher als eine Möglichkeit von Stadtentwicklungspfaden bezeichnet werden, die sich zwischen Schrumpfung, Stagnation und Wachstum bewegt (Hacker 2017: 200). Hieran anlehnend, sollen untenstehend exemplarisch zwei mögliche Reurbanisierungsprozesse dargestellt werden, die in Mittelstädten beobachtet werden können:

- a) Reurbanisierung, die in Schrumpfungsprozesse von ländlichen Räumen eingebettet ist und
- b) Reurbanisierung, die von wachsenden Ballungszentren ausgeht.

Ausgelöst von einer „doppelt gespeisten Schrumpfung“ (Siedentop/Uphues 2015: 190), die sich durch Nettoabwanderung sowie Sterbeüberschüsse konstituiert und die Tragfähigkeit von Daseinsgrundfunktionen gefährdet, lassen sich in schrumpfenden, ländlichen Regionen Konzentrationsprozesse zugunsten von Mittelstädten beobachten (Siedentop/Uphues 2015: 199; Hacker 2017: 227). Hacker bezeichnet Reurbanisierung in diesem Zusammenhang als „einen paradoxe[n] Effekt demographischer Schrumpfung“ (2017: 44). Wesentliche Muster der Entwicklung sind in diesen Räumen eine günstigere Bevölkerungsentwicklung der Kernstädte gegenüber dem Umland. Als Konsequenz fällt der Rückgang der Einwohnerzahlen im Umland deutlicher aus als in der Kernstadt. Die Kernstadt verzeichnet Wanderungsgewinne gegenüber dem Umland und tritt als wiedererstarkendes Regionalzentrum auf (Herfert/Osterhage 2012: 108). Besonders häufig lassen sich solche Konzentrationsprozesse in Regionen in Ostdeutschland beobachten, in denen eine sog. „Entleerung ländlicher Räume“ (Bertelsmann Stiftung 2018: 17ff.) stattfindet. Nicht zuletzt verstärkt durch den Einsatz umfangreicher Städtebaufördermittel, verläuft der relative Bevölkerungsgewinn oft selektiv, umfasst häufig nicht die Gesamtstadt und konzentriert sich auf die Innenstädte oder innenstadtnahe Quartiere (Hacker 2017: 227).

Integriert man Reurbanisierung in Diskussionsstränge von Stadtregionen und Metropolisierung (Hesse 2010: 42 f.; Jessen/Siedentop 2010: 18), lässt sich zudem eine andere Entwicklungstendenz beschreiben. Durch das Wachstum von sich in der Nähe befindlichen Ballungszentren, ist hier nicht die Schrumpfung des Umlands als Treiber für Reurbanisierung zu sehen, sondern das Wachstum von sich dynamisch entwickelnden Regionen. Passend dazu, stellte Hacker in seiner Studie zur Transformation von Mittelstädten in Sachsen-Anhalt fest, dass sich Reurbanisierungstendenzen einerseits in Mittelstädten in peripheren ländlichen Räumen ausbilden und andererseits in Mittelstädten in der Nähe von Ballungszentren oder Oberzentren, die an diese über eine schienengebundene Verkehrsanbindung angebunden sind (2017: 213 ff.). Als ausschlaggebend für solche „Überschwappeneffekte“ (Bertelsmann Stiftung 2018: 14), die sich verstärkt auch wieder auf den suburbanen Raum ausbreiten, werden in der Literatur entstehende Agglomerationsnachteile in den Großstädten angeführt. Diese können sich unter anderem in einem Verkehrszuwachs, unzureichenden Wohnungsangeboten, steigenden Bodenpreisen und Lebenshaltungskosten, negativen Entwicklungen des Stadtklimas sowie einem anhaltenden Freiflächenverlust äußern (Franz/Gebert 2009: 88 f.), so dass als direkte Folge der großstädtischen Reurbanisierung, Abwanderung aus den Großstädten einsetzen kann, die wiederum ein Wachstum in anderen Raumtypen befördert. Jessen, Siedentop und Zakrzewski (2012: 200) stellen in diesem Zusammenhang fest, dass Familien nicht mehr aus freien Stücken aufs Land ziehen, sondern weil das passende und bezahlbare städtische Wohnungsangebot fehlt.

<sup>3</sup> In der Regel Mittel- oder Oberzentrum.

<sup>4</sup> Kunzmann (2009) unterscheidet hier hinsichtlich der Mittelstadt als Versorgungszentrum für die umliegende Region, der Mittelstadt als Entwicklungsmotor der räumlichen Entwicklung in der Region, der Mittelstadt als Wohnstandort zur Entlastung der urbanen Zentren sowie der Mittelstadt als Gateway, bzw. Border-Town in Grenzgebieten.

Die oben beschriebenen Entwicklungen haben Mittelstädte als Orte dargestellt, die – ausgehend von exogenen Prozessen (im Wesentlichen großstädtisches Wachstum, Entleerung ländlicher Räume) – gewisse Reurbanisierungstendenzen aufweisen. Hierbei gilt es jedoch anzumerken, dass mittelstädtisches Wachstum selbstverständlich auch von endogenen Faktoren beeinflusst werden kann. Besonders Standorte von sog. *hidden champions* oder Hochschulen tragen hier zu einer positiven Bevölkerungsentwicklung in meist größeren Mittelstädten bei, die von der Bertelsmann Stiftung beispielsweise als wohlhabende Kommunen in ländlichen Raum sowie als stabile Mittelzentren charakterisiert wurden<sup>5</sup>. Auch der von Empirica geprägte Begriff der „Schwarmstadt“ (2015: 2), trifft in einigen Fällen auf Mittelstädte zu, die aufgrund einer entsprechenden Bildungsinfrastruktur das Wanderungsziel von überdurchschnittlich vielen jungen Menschen sind. Es gilt also festzuhalten, dass Reurbanisierung in Mittelstädten einerseits in gesamtgesellschaftliche und räumliche Prozesse eingebunden ist, andererseits ist auch davon auszugehen, dass Mittelstädte, trotz gewisser Steuerungs-Dilemmata, eigene Möglichkeiten und Handlungsspielräume besitzen, um Zuwanderung und Bevölkerungswachstum, also Reurbanisierung, zu generieren (Kühn 2018: 6). Bezogen auf die Handlungsfelder Stadtentwicklung und Wohnen, wird Reurbanisierung demnach als eine mögliche Art der Stadtentwicklungs- und Zuwanderungspolitik definiert. Unter dem Schlagwort der planerischen Reurbanisierung wird hierauf im folgenden Kapitel eingegangen.

### 3. Reurbanisierung als planerischer Handlungsansatz

Die obigen Ausführungen beschreiben Reurbanisierung im Wesentlichen als ein Ergebnis, welches von gesamtgesellschaftlichen Prozessen und Veränderungen beeinflusst wird und anhand quantitativer Untersuchungsdesigns messbar gemacht werden kann. Hierbei wird jedoch selten die lokale Ebene beleuchtet, also die politisch-planerischen Möglichkeiten und Handlungsansätze, um Reurbanisierung zu entwickeln, so dass die Rolle der Stadtpolitik und der Einfluss von aktiven Entwicklungspolitiken von Jessen/Siedentop/Zakrzewski als „offene Flanke der Reurbanisierungsforschung bezeichnet“ (2012: 212) wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Gestaltung von Reurbanisierung insbesondere kontextbezogenen Faktoren und lokalen Besonderheiten unterliegt (Gans/Siedentop 2017: 393), die hier als Erklärungsansätze für divergierende Reurbanisierungsverläufe herangezogen werden (Brombach/Fricke/Jessen 2015: 165). Die oben genannten gesamtgesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Entwicklungen werden demnach in „a locally specific way“ (Gans/Siedentop 2017: 393) gefiltert und erzeugen unterschiedliche Reurbanisierungsformen. Reurbanisierung kann demnach als das Ergebnis einer aktiv verfolgten Inwertsetzung des Städtischen durch Stadtmarketing, Immobilienwirtschaft und Stadtpolitik verstanden werden, eingebunden in topographische und demographische Bedingungen sowie die lokalen Milieus der Stadtpolitik mit ihren eigenen Akteursnetzwerken, institutionellen Mustern und Planungskulturen (Gans/Siedentop 2017: 393)<sup>6</sup>.

Hierauf zielt auch der Begriff der planerischen Reurbanisierung ab, der auf „die Zunahme der Bedeutung des Städtischen auf planerischer bzw. politischer Seite“ (Engler 2013: 22; hierzu auch: Brombach et al. 2017: 310) hindeuten soll. Solch eine planerische Ausrichtung versucht Städte oder bestimmte Bereiche des städtischen Raums über die Implementierung von "hard or soft policies" (Brombach et al. 2017: 284) zu stärken. Alternative Begriffe sind in diesem Zusammenhang Reurbanisierungspolitik (ebd. 2013: 23) oder politisch induzierte Reurbanisierung (Siedentop 2008: 205). Ausgangspunkt solcher Politiken sind in der Regel Reaktionen auf Wanderungsbewegungen oder die pro-aktive Entwicklung von Zuwanderungsstrategien (Kühn 2018: 6), die aus vorausgehenden Schrumpfungsphasen resultieren (*countering shrinkage*) (Hospers 2014: 1512). In diesem Zusammenhang gilt es die Bedeutung von kommunalen Akteuren hervorzuheben, denn, wie Engler feststellt, bestimmt „die Sicht von Bevölkerung, Unternehmen und politischen Akteuren [...] zu einem großen Teil über den Grad der Reurbanisierung“ (2013: 25). Die Bedeutung von lokalen Koalitionen zwischen Schlüsselakteuren soll in diesem Beitrag allerdings nicht weiter vertieft werden<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Typ 4 und 6 der neun Demographie Typen, die von der Bertelsmann-Stiftung entwickelt wurden.

<sup>6</sup> Dieser dargestellte Zusammenhang zwischen Stadtentwicklungspolitik und Reurbanisierung wurde zuletzt auf großstädtischer Basis in einigen neueren Veröffentlichungen hergestellt (für Stuttgart, Mannheim und Freiburg: Brombach/Fricke/Jessen 2015: 120; für Portland/USA und Stuttgart: Brombach et al. 2017: 310).

<sup>7</sup> Dieser Aspekt soll unter anderem in der zurzeit vom Autor bearbeiteten Dissertation mit dem Arbeitstitel „Reurbanisierung von Mittelstädten: Planungspolitiken und Governanceformen“ weiter untersucht werden.

#### 4. Forschungsansatz und Methodik

In den bisherigen Kapiteln wurde zunächst die Relevanz des räumlichen Entwicklungstrends der Reurbanisierung für Mittelstädte dargestellt. Diese Diskussion soll zunächst mithilfe einer Auswertung von statistischen Daten zu Wanderungsbewegungen, dem sozioökonomischen Kontext und dem Wohnungsmarkt auf die Fallstudie Brandenburg/Havel übertragen werden.

Im Anschluss wurde Reurbanisierung als eine mögliche Art von Stadtentwicklungspolitik beschrieben, die meist in räumliche Leitbilder sowie Ziele, Projekte und Maßnahmen in den Handlungsfeldern Stadtentwicklung und Wohnungspolitik eingebunden ist. Um also nicht nur den Prozess, sondern auch die politischen Inhalte einer möglicherweise planerisch und politisch induzierten Reurbanisierung darzustellen, soll eine interaktionsorientierte Policy-Forschung (Kaufmann 2012: 37) die Inhalte von Politik (*policy*), also „die politische Bearbeitung gesellschaftlicher Probleme“ (Häußermann/Läpple/Siebel 2008: 338) untersuchen. Über die Analyse von Leitbildern, stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Zielen sowie hierin enthaltenen Zielgruppen kann so der Begriff der planerischen Reurbanisierung operationalisiert werden.

Als maßgebliche Quellen für die Beantwortung der Forschungsfragen dienen die Analyse von stadtentwicklungspolitischen Dokumenten<sup>8</sup>, Daten zu Wanderungsbewegungen auf kommunaler und überregionaler Ebene sowie zwölf leitfadengestützte Experteninterviews, welche im Rahmen der Fallstudie Brandenburg/Havel im DFG-geförderten Projekt „Zuwanderungsstrategien – Planungspolitiken zur Regenerierung von Städten (2018-2020) im Frühjahr 2019 durchgeführt wurden. Als Interviewpartner wurden leitende Angestellte der Kommunalverwaltung, Kommunalpolitiker, leitende Vertreter institutioneller Wohnungsunternehmen, Stadtteilmarketing-Akteure, privatwirtschaftlich agierende Planer sowie Projektentwickler befragt. Die durchgeführten Interviews sind untenstehend aufgelistet und chronologisch durchnummeriert.

#### 5. Fallstudie Brandenburg/Havel

##### 5.1 Stadtprofil

Brandenburg/Havel liegt ca. 50 Kilometer westlich von Berlin und ist mit 71.886 Einwohnern die drittgrößte Stadt des Landes Brandenburg. Sie ist kreisfreie Stadt und eines von drei Oberzentren Brandenburgs. Seit 1992 ist Brandenburg/Havel Hochschulstandort<sup>9</sup> mit insgesamt 2.780 Studierenden (WS 2016/17). Der Fluss Havel mit seinen Seitenarmen und Kanälen, sowie die Seenlandschaft prägen das Stadtbild nachhaltig. Darüber hinaus beherbergt die Stadt viele Kulturdenkmäler und gilt mit ihrer über tausendjährigen Historie als „Wiege der Mark“. Seit der Wiedervereinigung ist das Stadtbild von umfangreichen Sanierungs- und Umbaumaßnahmen geprägt. Dabei stehen einerseits die mittelalterlichen Stadtkerne in der Innenstadt im Vordergrund, andererseits finden aufgrund des hohen Leerstandes von Wohngebäuden insbesondere in peripheren Stadtteilen umfangreiche Rückbaumaßnahmen statt.

Im Zuge der Wiedervereinigung durchlebte die ehemalige „Stadt des Stahls“ einen massiven Strukturbruch: Als einst wichtigster Standort für Stahlproduktion der DDR büßte Brandenburg/Havel Anfang der 1990er Jahre sein wirtschaftliches Alleinstellungsmerkmal ein, als es zu einem umfangreichen Abbau der Industrie kam. Dies führte in der Folge zu hohen Arbeitsloskeitszahlen sowie einer verstärkten Abwanderung der Bevölkerung. Aufgrund des unterentwickelten Dienstleistungssektors konnte der Verlust von industriellen Arbeitsplätzen lange nicht kompensiert werden. Seit Mitte der 2000er Jahre konzentriert sich die Wirtschaftsförderung der Stadt auf den Ausbau zukunftsorientierter Branchen. Dazu gehören neben der traditionellen Metallverarbeitung auch die Wirtschaftsbereiche Tourismus, Mobilität, Logistik und Gesundheitswirtschaft. Seitdem stiegen, ähnlich zum bundesdeutschen Trend, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der Einpendler sowie die Arbeitsplatzdichte stetig; gleichzeitig sank auch die Arbeitslosigkeit.

Doch während sich die wirtschaftliche Lage zunehmend erholt, war die Bevölkerungsentwicklung, aufgrund von Abwanderung und geringer Geburtenraten, ähnlich wie in anderen ostdeutschen Städten, seit 1990 anhaltend negativ. Das Wanderungssaldo hat sich in den letzten Jahren jedoch deutlich positiver entwickelt, so dass mittlerweile in allen Altersklassen Wanderungsgewinne erzielt werden. Auch die Einwohnerzahl hat sich seit ca. 2012 stabilisiert. Von 2014-2017 können sogar leichte Zuwächse beobachtet werden

<sup>8</sup> Vor allem: Fortschreibung INSEK 2018 - Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Stadt Brandenburg an der Havel sowie die Stadtumbaustategie 2018.

<sup>9</sup> 1992: Gründung der Technischen Hochschule Brandenburg, 2015: Gründung der Medizinischen Hochschule Brandenburg.

(vgl. Tabelle 1). Woher diese Zuzüge stammen und wie sich diese auf das Stadtgebiet verteilen, wird in Kapitel 5.2 erläutert.

	2006	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Bevölkerung</b> (in 1000)	73,5	72,5	71,4	71,1	71,0	71,0	71,6	71,7	71,9
<b>Natürlicher Saldo</b> (je. 1000 Ew.)	-4,4	-4,0	-4,4	-4,6	-4,5	-4,4	-4,6	-4,8	k.A.
<b>Wanderungssaldo</b> (je 1000 Ew.)	-4,7	-4,1	-0,6	0,2	0,5	2,1	5,0	6,5	k.A.

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2018, Bertelsmann Stiftung 2016

**Tabelle 1: Einwohnerentwicklung Brandenburg/Havel 2006-2017**

## 5.2 Reurbanisierungsprozesse in Brandenburg/Havel!?

Auf die konsolidierte Bevölkerungsentwicklung, trotz des konstant negativen natürlichen Saldos, wurde bereits eingegangen. Tabelle 2 zeigt, welche Wanderungsbewegungen hierfür hauptverantwortlich sind. Es wird deutlich, dass das positive Wanderungssaldo zu einem Großteil aus Zuwanderung aus dem Land Brandenburg generiert wird; genauer gesagt aus den direkten Umlandgemeinden. Insgesamt beträgt der Anteil an Zuzügen aus dem Land Brandenburg etwa 50% an der Gesamtzuwanderung. Die maßgebliche Ursache hierfür sind fortlaufende Schrumpfungprozesse im ländlichen Raum, die sich negativ auf die abnehmende Leistungsfähigkeit der dortigen Infrastrukturen auswirken. Die weiteren absoluten Zuzüge stammen zu je 15-20% aus Berlin/Potsdam, den weiteren neuen Bundesländern (exklusive Brandenburg), den alten Bundesländern sowie dem Ausland (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 14).

Nachdem 2015 erstmals Wanderungsgewinne gegenüber der Bundeshauptstadt gemeldet wurden, erhofft sich die Stadt in den folgenden Jahren insbesondere beim Zuzug aus Berlin weitere Wachstumsimpulse, welche durch das vom Land Brandenburg entwickelte raumplanerische Konzept „der Städte der zweiten Reihe“ (Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung 2017: 11) gestärkt werden sollen und eine große Bedeutung in den Reurbanisierungspolitiken einnimmt (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 14). Die Zuwanderung aus den alten Bundesländern befindet sich ebenfalls in einem positiven Trend, so dass hier mittlerweile auch ein positives Wanderungssaldo erreicht wird. Die häufig betonte quantitative Bedeutung von Rückkehrern aus dem Westen für ostdeutsche Städte („Ostdeutschland [...] [wird] vom Ab- zum Zuwanderungsland“) (Slupina/Damm/ Klingholz 2016: 5) kann jedoch für Brandenburg/Havel anhand der vorliegenden Daten aktuell noch nicht gänzlich bestätigt werden. Die internationale Zuwanderung nimmt gemäß Tabelle 2 leicht zu, befindet sich jedoch immer noch auf einem niedrigen Niveau<sup>10</sup>.

Wanderungssaldo	2006-2011	2011-2013	2011-2014	2011-2015	2011-2016	2013-2017
	je 1000 Einwohner					
Ausland/unbek.	-1	1	3	5	3	2
Land Berlin	-11	-3	-4	-3	-2	2
Alte Bundesländer	-9	-2	-2	-1	-1	2
Neue Bundesländer	1	1	2	2	3	1
Brandenburg	9	8	9	18	25	27
Gesamt	-11	5	8	21	28	34

Quelle: Eigene Darstellung, nach Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg 2011-2018

**Tabelle 2: Wanderungssaldo Brandenburg/Havel je 1.000 Einwohner nach Herkunft, 2006-2017**

<sup>10</sup> Durch den "Sondereffekt" (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b: 21) des Zuzugs von Geflüchteten ist die Einwohnerzahl von 2014-2016 um 916 Personen angestiegen. Insgesamt sind in diesem Zeitraum 1.314 Geflüchtete zu- und 398 fortgezogen. 2015 betrug der Gesamtanteil an allen Zuzügen demnach 23,9%.

Bei der Betrachtung der Wanderungssalden nach Altersklassen wird deutlich, dass in allen Altersgruppen hohe Wanderungsdynamiken zu verzeichnen sind und somit in allen Altersgruppen Gewinne erzielt werden (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 14). Die größte Bedeutung kommt hierbei den Gruppen der Bildungswanderer (18- unter 25 Jahre), der Berufseinsteiger (25- unter 30 Jahre) sowie den Familienwanderern (30- unter 50 Jahre + unter 18 Jahre) zu. Erklärungen hierfür könnten sowohl die zunehmende Bedeutung der Fachhochschulen, der Standort von zwei Oberstufenzentren (inkl. Landesfachklassen) sowie die ausgebauten Familien-Infrastruktur sein.

Es lohnt sich im Folgenden die Zuwanderungsgruppen weiter zu differenzieren, da sich große Unterschiede zwischen den einerseits einzelnen Herkunftsgebieten und andererseits, den präferierten Zuzugsgebieten feststellen lassen<sup>11</sup>. Wie bereits dargestellt, ist die Zuwanderung aus den Nachbarkreisen für Brandenburg/Havel quantitativ am bedeutendsten. Konkret ziehen von hier am meisten Einpersonenhaushalte (Ältere: Wanderung zur Versorgungsinfrastruktur, Jüngere: Wanderung zu Bildungseinrichtungen) sowie Haushalte ohne Kinder zu, die größtenteils zur unteren Einkommensgruppe gezählt werden können. Besonders trifft dies auf die schrumpfenden Gemeinden zu, die westlich von Brandenburg/Havel (von Berlin/Potsdam abgewandte Seite) liegen und infrastrukturell ausdünnen. Dementsprechend werden von diesen Gruppen häufig Wohnungen im unteren Mietsegment bezogen, die zur DDR-Zeit in industrieller Bauweise in den Großsiedlungen Nord und Hohenstücken entstanden sind. Ähnliches gilt für Zuwanderer, die aus dem weiteren Bundesland Brandenburg und aus dem Ausland zuziehen. Neben diesen Zuzugsmustern erfährt die Stadt laut Aussagen der interviewten Experten zunehmend Zuzug von älteren Ehepaaren aus dem Umland, die in der Suburbanisierungswelle in den 1990er Jahren in die Nachbargemeinden gezogen sind und, nachdem die Kinder ausgezogen sind (empty-nesters), im höheren Alter die Nähe zu Infrastrukturen und kulturellen Einrichtungen wieder stärker zu schätzen wissen.

Überregionaler Zuzug aus Berlin/Potsdam hingegen bevorzugt, neben den nach wie vor nachgefragten Einfamilienhäusern auf der grünen Wiese, sanierte Altbauten oder Eigentumswohnungen in Neubauten in der Altstadt sowie im gründerzeitlichen Ring. Sie können meist der mittleren bzw. oberen Einkommensgruppe zugeordnet werden. Häufig sind dies Familien mit Kindern, die zudem auch öfter Eigentum erwerben sowie Ruheständler, die nach dem Ausscheiden aus dem Arbeitsleben die Großstadt verlassen. Tabelle 3 fasst die unterschiedlichen Zuwanderungstypen, angelehnt an die Entwicklungstrends in Kapitel 2, schematisch zusammen. Zuwanderer, die nicht den Kategorien Umland und Berlin/Potsdam zugeordnet werden können (z.B. Rückkehrer aus Westdeutschland<sup>12</sup>) sind aufgrund der mangelhaften Datenlage und aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht in der Tabelle aufgenommen.

Herkunft	Dominante Zuwanderungsgruppe	Dominante Einkommensgruppe	Dominanter Gebäudetyp, in den gezogen wird	Dominanter Stadtteil, in den gezogen wird
Umland (und weiteres Land Brandenburg)	- Ältere - Jüngere - Einpersonenhaushalte - Haushalte ohne Kinder	Untere-Mittlere Einkommensgruppe	Wohnung der Baujahre 1949-89	Außerhalb Innenstadt/Ring
Berlin/Potsdam	- Mittelalte - Haushalte mit Kindern - Zweipersonenhaushalte - Haushalte ohne Kinder	Mittlere-Obere Einkommensgruppe	Bezug einer Wohnung der Baujahre vor 1949 und ab 1990 (auch zur Eigentumsbildung)	Innenstadt/Ring

Quelle: Eigene Darstellung, nach Stadt Brandenburg an der Havel 2018a, Experteninterviews

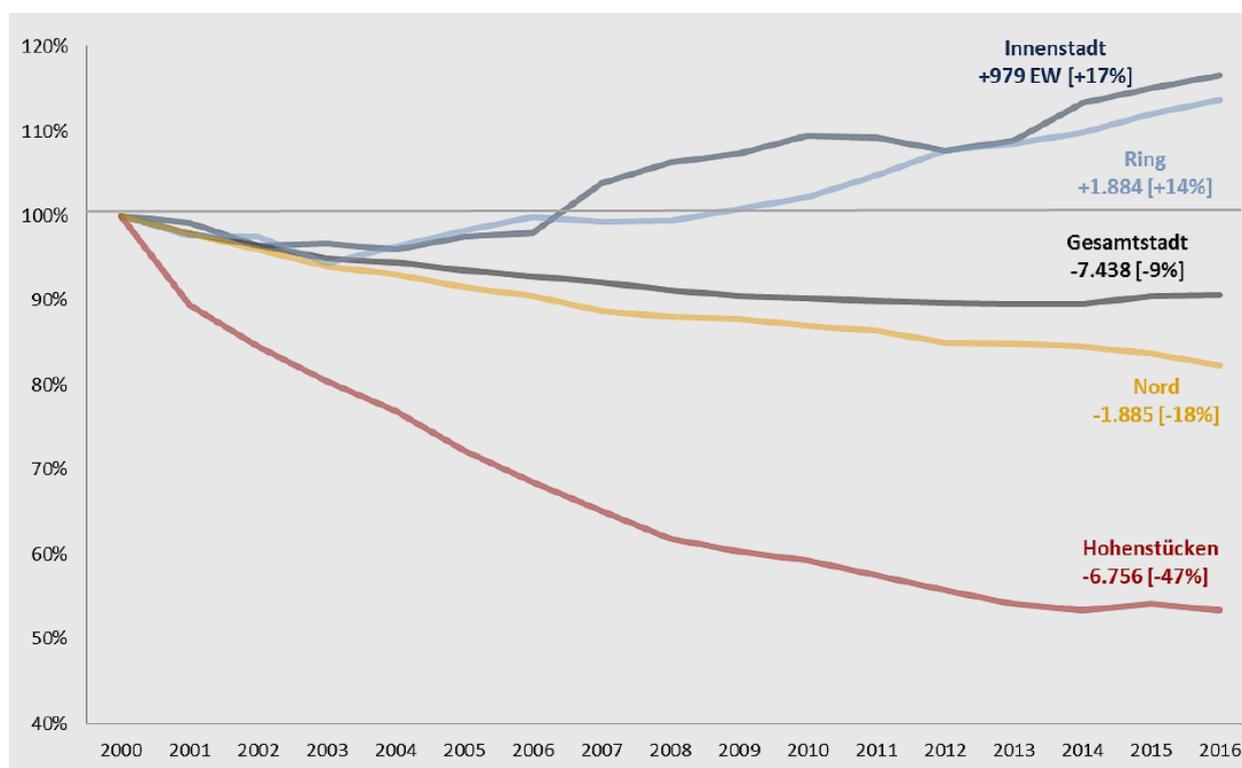
**Tabelle 3: Charakterisierung von Zugezogenen in Brandenburg/Havel, aufgeteilt nach Umland und Berlin/Potsdam**

<sup>11</sup> Die folgenden Angaben resultieren teilweise aus einer verwaltungsinternen Wohnungsmarktprognose, aus der dem Autor Auszüge zur Verfügung gestellt wurden. In die Ergebnisse sind die Antworten von 190 Umgezogenen und 199 Zugezogenen eingeflossen.

<sup>12</sup> Laut Aussagen der interviewten Experten ist die Beschreibung sowie Relevanz für Zuwanderung dieser Gruppe aufgrund mangelnder statistischer Daten schwer möglich. Von einigen Gesprächspartnern wurde von einem gefühlten, verstärkten Zuzug von Rückkehrern berichtet, die häufig am Anfang des Berufslebens stehen und zur Familiengründung nach Brandenburg/Havel zurückkehren.

Die Ausführungen haben gezeigt, dass Brandenburg/Havel nach einer langanhaltenden Phase der Einwohnerschrumpfung sich aktuell in einer Konsolidierungsphase befindet. Hauptausgangspunkt hierfür ist das positive Wanderungssaldo, welches zu einem großen Teil auf Zuwanderungen aus dem Umland zurückzuführen ist. Die gesamtstädtischen Wanderungsziele der Wanderungsgruppen unterscheiden sich hierbei jeweils. Einkommensschwache Zuzügler aus dem Umland, Brandenburg und dem Ausland zieht es eher in die Stadtrandgebiete, die aufgrund gleichzeitig stattfindendem Wegzug und anhaltendem Rückbau<sup>13</sup> jedoch nach wie vor Bevölkerungsverluste aufweisen (Bevölkerungsverlust im Stadtteil Hohenstücken 2000-2017: -6.756 Einwohner (-47%), Stadtteil Nord: -1.885 (-18%)) während einkommensstarke Zuzügler aus dem Umland, Berlin, Potsdam und Westdeutschland die Kernstadt mit ihren zahlreichen Wasserlagen als Wohnstandort bevorzugen. Hier sind starke Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen (Bevölkerungsgewinn im Stadtteil Innenstadt 2000-2017: 979 Einwohner (+17%), Stadtteil Ring: 1.884 (+14%)) (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 16), wie in Abbildung 2 zu erkennen ist.

Bezogen auf die Zuwanderung aus Berlin, fasst ein Vertreter eines Wohnungsunternehmens die Entwicklung mit der Aussage zusammen, dass „die Speckgürtelgrenze mittlerweile durch die Stadt verläuft“<sup>14</sup> (BB9). Dies bedeutet jeweils enormen Anpassungsdruck an die Infrastrukturen; einerseits Rückbau von Kapazitäten, andererseits Erweiterung von Kapazitäten.



Quelle: Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 16

**Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung ausgewählter Stadtteile in Brandenburg/Havel 2000-2016**

<sup>13</sup> Angelehnt an die Wohnungsmarktprognose aus dem Jahr 2017, wird für die Gesamtstadt bis 2030 ein weiteres Rückbauvolumen von 5.400-5.700 Wohneinheiten prognostiziert (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b: 10). Der Großteil hiervon entfällt auf den Stadtteil Hohenstücken.

<sup>14</sup> Anmerkung: Der Speckgürtel bezeichnet das Berliner Umland, also die Gemeinden die direkt an Berlin angrenzen und in besonderem Maße von Wanderungen aus Berlin profitieren

### 5.3 Reurbanisierungspolitiken: Stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Ziele

Einführend soll zunächst darauf hingewiesen werden, dass die Stadt laut eigener Einschätzung Steuerungsmöglichkeiten zur Beeinflussung der Wanderungsbewegungen sieht, also dementsprechend auch gewisse Gestaltungsmöglichkeiten für Reurbanisierung. So sind sowohl im Integrierten Stadtentwicklungskonzept als auch in der Stadtumbaustrategie Bevölkerungsprognosen aufgeführt, die aus unterschiedlichen Quellen gespeist sind und in jeweils unterschiedliche Szenarien eingebunden sind. Den Prognosen ist jeweils gemein, dass sie allesamt von einer negativen Bevölkerungsentwicklung für Brandenburg/Havel ausgehen. Der entscheidende Einflussfaktor hierfür ist der negative natürliche Saldo, der seit ca. 2000 kontinuierlich zwischen -250 und -360 Personen pro Jahr liegt (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b: 20). Hierbei gilt es jedoch zu betonen, dass die hier präsentierten Zahlen ausdrücklich nicht als Zielzahlen der Stadtpolitik zu verstehen sind. Insbesondere durch Zuzug erhoffen sich viele Akteure eine Abkehr vom Schrumpfungspfad, wie folgende Aussage einer Interviewpartnerin bestätigt:

*„Ich glaube auf der stadtpolitischen Ebene hat Zuzug schon einen ziemlich hohen Stellenwert, da sieht man sich quasi jetzt so vor der Chance nochmal neu durchzustarten“ (BB1).*

Getragen werden solche Aussagen von deutlichen Wanderungsgewinnen in den letzten Jahren, die den Prozess der Schrumpfung aufgehalten haben. Während diese konsolidierte Entwicklung seitens der Stadt auch als primäres Ziel für die zukünftige Entwicklung formuliert wird<sup>15</sup>, sehen einige „euphorische Stimmen“ (BB5) in der Stadtpolitik darüber hinaus auch die Möglichkeit Wachstum zu stimulieren. Als entscheidend hierfür wird vor allem ein entsprechendes Angebot an Wohnungen hervorgehoben, welches durch eine „Steuerung des Wohnungsmarktes“ sowie „gezieltes Handeln beeinflusst werden“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018b: 24) kann. Es wird also deutlich, dass dem Handlungsfeld Wohnen eine sehr bedeutende Rolle in den Reurbanisierungspolitiken von Brandenburg/Havel zugeschrieben wird. Die Argumentation lautet hierbei wie folgt: Nur, wenn die Qualität auf dem wenig differenzierten Wohnungsmarkt verbessert und angepasst wird, kann die Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit von Brandenburg/Havel als Wohnstandort verbessert und folglich mehr Zuzug generiert werden (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 38). Im Leitbildthema „Besser Wohnen - Individuell, zukunftsweisend und nachfragegerecht“ wird dieses Ziel wie folgt ausformuliert:

*„Wohnungsangebot und Wohnumfeld müssen durch den Dreiklang von Anpassung, Aufwertung und Ergänzung so verändert werden, dass es den zukünftigen Wünschen der Wohnungsnachfrager in quantitativer und qualitativer Hinsicht entspricht. Das Wohnungsangebot soll so attraktiv werden, dass die Brandenburger in ihrer Stadt bleiben wollen und neue Mitbürger durch Zuzug gewonnen werden können“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 72).*

Die Zuwanderungspolitik von Brandenburg/Havel war hierbei zunächst lange Zeit primär auf das Ziel fokussiert, junge Familien als Neubürger anzuwerben. Mit dieser Strategie verfolgte es einen ähnlichen Ansatz wie zahlreiche andere Klein- und Mittelstädte in Deutschland, die über Flächenreserven verfügen und mit einer angebotsorientierten Planung, den Bau von Einfamilienhäusern anbieten. Ergänzend hierzu wurden die Kita-Kapazitäten entsprechend erweitert und auch sonstige Infrastrukturen (Schwimmbad, Theater) an junge Familien angepasst. Zentrales Motiv für die Zielgruppe Familien ist die Abmilderung der hohen Altersstruktur der Stadt sowie des konstant negativen natürlichen Bevölkerungssaldos.

Als besonderes Potenzial für die Zuwanderung von Familien, wird der Großraum Berlin/Potsdam definiert. So heißt es unter dem Leitbildthema „Zentrum im Havelland - Mehr Ausstrahlung in die Region“, dass „es [gilt], sich gegenüber dem Großraum Berlin/Potsdam als attraktiver Standort zu positionieren, um an den Wachstumsprozessen der Hauptstadtregion zu partizipieren“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 76). Konkret soll Brandenburg/Havel als Alternative zu Berlin und Potsdam vermarktet werden. Hier baut das Integrierte Stadtentwicklungskonzept von 2018 auf Zielen auf, die bereits im Masterplan 2012 verabschiedet wurden. Dort hieß es, dass „die vielfältigen Wohnungsangebote und Qualitäten des Wohnstandorts Brandenburg an der Havel aktiv vermarktet und so regionale und Berliner Nachfragesegmente besser erschlossen werden [sollen]. Ziel ist es dabei auch, Einpendler [z.B. Professoren, Richter, Ärzte] in stärkerem Maße für den Zuzug nach Brandenburg an der Havel zu gewinnen“ (Stadt Brandenburg an der Havel 2012: 107). Obwohl die Orientierung an Berlin somit bereits seit 2012 enthalten war, weist eine Interviewpartnerin darauf hin, dass die Frage nach dem Bezug zur Hauptstadtregion „die ersten 15 Jahre nach

<sup>15</sup> Für eine konsolidierte Bevölkerungsentwicklung werden laut Prognosen jährliche Wanderungsgewinne von 450-650 Personen bzw. 500-700 benötigt. Die Zahlen unterscheiden sich nach Angaben des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts (2018) und der Umbaustrategie (2018).

der Wende komplett ausgeblendet“ (BB1) wurde und aktuell auch immer noch von einer Art „Abtasten, im Sinne von, wollen wir die eigentlich, was machen die mit unserer Stadt“ (BB1), gezeichnet ist. Stark beeinflusst von der industriellen Geschichte, hat demnach erst in den letzten Jahren ein Umdenkprozess stattgefunden hin zur Diskussion, über welche Stärken verfügt Brandenburg/Havel und wie können diese zur Attraktivitätssteigerung genutzt werden?

Neben der Zielgruppe Familien haben die Erhebungen ergeben, dass die Stadt das Ziel verfolgt, ihre Bevölkerungsstruktur zu ändern und besonders den Zuzug von „Mittelschichten“ und „Besserverdienenden“ als stadtpolitisches Ziel definiert hat. Resultierend aus der Geschichte als Arbeiterstadt sowie dem seit 1990 stattgefundenen Strukturwandel, befindet sich das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte je Einwohner mit einem Wert von 17.609 € auf einem äußerst niedrigen Niveau (Durchschnittswert Land Brandenburg: 19.431 €) (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2018: 18 f.) und wird in Brandenburg lediglich vom Landkreis Uckermark unterboten. Dies wirkt sich laut Aussagen der Interviewten wiederum negativ auf weiche Standortfaktoren wie die Einzelhandelsstruktur und das gastronomische und kulturelle Angebot aus. Es gehe demnach darum, nicht ausschließlich quantitativen Zuzug zu generieren, sondern vielmehr gutverdienende Zuzügler von Brandenburg/Havel als Wohnort zu überzeugen, die „Wert auf was Schönes legen“ (BB5). „Arbeiter bringen demnach die Stadt nicht weiter“ (BB10). *Stattdessen braucht es „ein paar Leute, die Geld haben“* (BB5), so die Aussagen hierzu. Spätestens hier wird deutlich, dass mit Reurbanisierung als stadtentwicklungspolitischem Ansatz, nicht ausschließlich ein absoluter Bevölkerungszuwachs gemeint ist, sondern auch ein qualitatives Begriffsverständnis zugrunde liegt, welches meist mit einer „ästhetischen Renaissance der Innenstadt [...] und einer sozialen und demographischen Veränderung der Bevölkerungsstruktur“ (Engler 2014: 12) einhergeht.

Räumlicher Schwerpunkt für die oben dargestellten Planungspolitiken ist im Wesentlichen die Kernstadt. Hierunter werden in Brandenburg/Havel die historische Innenstadt<sup>16</sup> sowie der gründerzeitliche Ring, der sich rund um die Innenstadt erstreckt, verstanden. Im Vordergrund stehen hierbei zentrale Lagen, die kurze Wege zu den Bildungseinrichtungen und der Innenstadt garantieren sowie Wassernähe aufweisen (Stadt Brandenburg an der Havel 2018a: 92). Hiermit versucht Brandenburg/Havel an die in den 1990er Jahren begonnene Aufwertung der Kernstadt anzuschließen, welche unter anderem das „urbane Wohnangebot im historischen Kontext“ (ebd. 2018a: 79) stärken und sich somit positiv auf die Gesamtstadt auswirken soll.

Vergleicht man abschließend die stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Ziele, die Leitbilder sowie die definierten Zielgruppen, also idealerweise Zuzügler im jungen Alter mit gehobenem Einkommen, mit der tatsächlichen Zuwanderung nach Brandenburg/Havel wird deutlich, dass hier eine gewisse Diskrepanz besteht. Passend hierzu wurde in den Interviews mit den Kommunalvertretern wiederholt betont, dass der Zuzug von Älteren oder Bedürftigen aus dem Umland kein Bestandteil der Reurbanisierungspolitiken ist. Meist in Zusammenhang gebracht mit den steigenden Sozialkosten für die Kommune, wird summiert, dass solche Gruppen „nicht das Klientel [sind], was hier jemand unter Zuzug versteht [und] auf das man sich fokussiert“ (BB3). Diese Zuwanderungsgruppen sind es jedoch, die in den letzten Jahren zahlenmäßig betrachtet die dominante Gruppe bildeten.

## 6. Schlussfolgerungen und Diskussion

Der Beitrag hat das Ziel verfolgt, den Trend der Reurbanisierung als eine mögliche Entwicklungsperspektive für Mittelstädte zu diskutieren, die wesentlichen Träger von Wanderungsbewegungen in Mittelstädte zu beschreiben und hieran anschließend, stadtentwicklungs- und wohnungspolitische Ziele unter dem Begriff der planerischen Reurbanisierung darzustellen.

Legt man die in diesem Beitrag verwendete Definition von Reurbanisierung zugrunde, kann Reurbanisierung - auf einer intraurbanen Ebene - als ein für Brandenburg/Havel zutreffender Entwicklungstrend bezeichnet werden. Demnach erfährt die Kernstadt einen absoluten Bevölkerungszuwachs sowie eine zunehmende Bedeutung als Wohnstandort. Die Träger hierfür sind meist Zuziehende aus dem Berliner Metropolitanraum (häufig Familien), Rückkehrer aus dem Umland (Ältere, empty-nesters) sowie zu einem geringeren Anteil aus Westdeutschland. Der Zuzug in die Kernstadt entspricht somit weitestgehend den in den Planungspolitiken definierten Zielgruppen, die zur Veränderung der Sozialstruktur beitragen sollen. Hier wird auch die qualitative Dimension und Selektivität einer planerischen Reurbanisierung deutlich. Somit bezieht sich die von Engler häufig festgestellte Bedeutungszunahme des Städtischen auf planerischer

<sup>16</sup> Stadtteile Dominsel, Altstadt und Neustadt.

bzw. politischer Seite (2013: 22) zumeist nur auf einzelne Stadtteile und ist häufig gleichbedeutend mit einer Veränderung der Bevölkerungsstruktur.

Inwiefern die Wanderungsbewegungen jedoch wirklich auf konkrete planerische Aktivitäten in den Handlungsfeldern Wohnen und Stadtentwicklung zurückzuführen sind, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Laut Aussagen aus den Interviews muss dies zumindest relativiert werden, so dass der Zuzug (insbesondere aus dem Berliner Raum) in die Kernstadt von Brandenburg/Havel vermutlich zu einem großen Teil durch Marktprozesse gesteuert wird sowie auf dem wieder erstarkenden Wunsch des innerstädtischen Wohnens suburbaner Bewohner und Rückkehrer aus Westdeutschland.

Ausgelöst von großflächigen Schrumpfungsprozessen, vor allem in den westlich von Brandenburg/Havel (der Berlin/Potsdam abgewandten Seite) gelegenen und infrastrukturell ausgedünntem Umland, findet parallel ein zahlenmäßig bedeutender Zuzug von unteren Einkommensgruppen statt (Ältere, Junge, Einpersonenhaushalte). Hinsichtlich der untersuchten stadtentwicklungspolitischen Ziele fällt auf, dass diese zahlenmäßig bedeutendste Zuwanderungsgruppe in den Reurbanisierungspolitiken kaum als Zielgruppen für städtisches Wachstum erwähnt werden, was erneut auf die Selektivität des Reurbanisierungsbegriffes hinweist. In der Summe ziehen diese Zuwanderungsgruppen aufgrund der geringeren Mieten eher in Stadtteile, die nicht der Kernstadt zugerechnet werden. Da diese Stadtteile zudem durch weiter anhaltenden Rückbau und Wegzug darüber hinaus auch weiter Einwohner verlieren, kann dieser Prozess, unter der Verwendung der in diesem Beitrag präsentierten Definition, nur bedingt unter dem Begriff Reurbanisierung zusammengefasst werden. Lässt man das Kriterium der Stärkung des Wohnstandorts der Innenstadt jedoch außen vor und betrachtet ausschließlich die sich vollziehenden Wanderungsbewegungen vom Umland in die Stadt, kann von einer relativen Reurbanisierung (Herfert/Osterhage 2012: 89) in Brandenburg/Havel gesprochen werden<sup>17</sup>. Zudem zeigt sich die für Großstädte festgestellte Gleichzeitigkeit von parallel verlaufenden Schrumpfungs- und Wachstumsprozessen in Städten (Brake/Herfert 2012b: 409) somit auch für Brandenburg/Havel; wenngleich dies in diesem Beispiel sicherlich auch auf den besonderen Typus der ostdeutschen Stadt mit ihren weniger stark nachgefragten Wohnungsbeständen in industrieller Bauweise am Stadtrand zurückzuführen ist. Inwiefern dies für den heterogenen Stadttyp der Mittelstadt auch in anderen Lagen mit unterschiedlichen Stadtstrukturen und Wohnungsmärkten zutreffend ist, bedarf weiterer Untersuchungen.

Abschließend kann der Trend der „räumlichen Reurbanisierungsprozesse“ (Bertelsmann Stiftung 2018: 10) und die hierdurch stattfindende Herausbildung von Regionalzentren für Brandenburg/Havel aufgrund der dargestellten Entwicklungen grundsätzlich bestätigt werden. Es findet in stärkerer Ausprägung Zuwanderung aus dem Umland statt, die in Schrumpfungsprozesse von ländlichen Räumen eingebettet ist, jedoch nicht mit Zuzug in die Kernstadt gleichgesetzt werden kann. Gleichzeitig, wenngleich zahlenmäßig noch nicht so bedeutend, jedoch mit steigender Tendenz, findet auch überregionaler Zuzug aus den stark wachsenden Städten Berlin und Potsdam statt, der von der Stadtentwicklungspolitik als prioritäre Zielgruppe definiert wird. Die Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass die in Kapitel 2 skizzierten Entwicklungstrends der Reurbanisierung (durch Schrumpfung im Umland, durch Wachstum von Ballungszentren) beide auf Brandenburg/Havel zutreffen.

---

<sup>17</sup> Hierbei wird für Brandenburg/Havel eine geringere Schrumpfung (mittlerweile Konsolidierung) festgestellt, als für die westlich gelegenen Umland-Gemeinden, die stark schrumpfen. Ob die Zuwanderung hier schwerpunktmäßig in die Kernstadt geht, spielt in diesem Zusammenhang eine untergeordnete Rolle.

## Literatur

- Adam, B. (2005): Mittelstädte - eine stadtrregionale Positionsbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung (8), S. 495–523.
- Adam, B. (2017): Wachstumsdruck in deutschen Großstädten. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR-Analysen kompakt, 10/2017).
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2018): Statistischer Bericht P I 6 - j / 16. Verfügbares Einkommen und Primäreinkommender privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen im Land Brandenburg 1995 bis 2016. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. [https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat\\_berichte/2018/SB\\_P01-06-00\\_2016j01\\_BB.pdf](https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/publikationen/stat_berichte/2018/SB_P01-06-00_2016j01_BB.pdf)
- Bertelsmann Stiftung (2016): Wegweiser Kommune. Statistische Daten Brandenburg an der Havel. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. <https://www.wegweiser-kommune.de/statistik/brandenburg-an-der-havel+demographischer-wandel+2014-2016+tabelle>
- Bertelsmann Stiftung (2018): Trend Reurbanisierung? Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland 2006 bis 2015. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/74\\_Wegweiser-Kommune/Reurbanisierung\\_2018\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/74_Wegweiser-Kommune/Reurbanisierung_2018_final.pdf)
- Brake, K.; Herfert, G. (2012a): Auf dem Weg zu einer Reurbanisierung? In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 12-19.
- Brake, K.; Herfert, G. (2012b): Reurbanisierung – Diskurs, Materialität und offene Fragen. In: Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 408-419.
- Brombach, K.; Jessen, J.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (2017): Demographic Patterns of Reurbanisation and Housing in Metropolitan Regions in the US and Germany. In: Comparative Population Studies, Heft 42, S. 281-318.
- Brombach, K.; Fricke, A.; Jessen, J. (2015): Kommunale Strategien im Vergleich: Urbanes Wohnen in Stuttgart, Mannheim und Freiburg, In: Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover. Arbeitsberichte der ARL 14, S. 118-170.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html)
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Sonderauswertung des BBSR von Wanderungsdaten für die Städte Göttingen, Jena, Brandenburg an der Havel, Bamberg, Wismar, Ravensburg (unveröffentlicht).
- Empirica (2015): Schwarmstädte in Deutschland Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandermuster in Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. [https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/2015001\\_GdW\\_Schwarmstaedte\\_Ergebnisse\\_endg.pdf](https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/2015001_GdW_Schwarmstaedte_Ergebnisse_endg.pdf)
- Engler, P. (2013): Reurbanisierung als wissenschaftliches Konzept – Plädoyer für eine Konzeptualisierung als Bedeutungszunahme des Städtischen. In: disP – The Planning Review, Heft 49:2, S. 14-27.
- Engler, P. (2014): Reurbanisierung und Wohnwünsche. Die Bedeutung städtischer Strukturen für die Bevölkerung in der Stadtregion Hamburg. (Schriften des Arbeitskreises Stadtzukünfte der Deutschen Gesellschaft für Geographie).
- Franz, M.; Gebert, J. (2009): Reurbanisierung im Ruhrgebiet - neue Städter auf alten Flächen? In: Europa Regional Heft 16, S.85-95.
- Gans, P.; Siedentop, S. (2017): Editorial on the special issue “An International Perspective on the Processes, Patterns, and Outcomes of Reurbanisation”. In: Comparative Population Studies, Heft 42, S. 391-398.

- Gatzweiler, H.P.; Adam, B.; Milbert, A.; Pütz, T.; Spangenberg, M.; Sturm, G.; Walther, A. (2012): Klein- und Mittelstädte in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. Herausgegeben vom Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Haase, A.; Herfert, G.; Kabisch, S.; Steinführer, A. (2010): Reurbanisierung in ostdeutschen Grosstädten – Regionale, städtische und Quartiersanalysen unter besonderer Berücksichtigung demographischer Prozesse. In: *disP–The Planning Review*, Heft 46 :1, S. 24–35.
- Hacker, F.C. (2017): Posttransformativer Strukturwandel in den Klein- und Mittelstädten in Sachsen-Anhalt. Eine empirische Untersuchung zur Struktur und Entwicklungsdynamik klein- und mittelstädtischer Ökonomien Sachsen-Anhalts 2007–2013. Dissertation. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. <http://digital.bibliothek.uni-halle.de/ulbhalhs/urn/urn:nbn:de:gbv:3:4-20727>
- Häußermann, H.; Läßle, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Stadtpolitik. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung (Schriftenreihe, Bd. 721).
- Hurfert, G.; Osterhage, F. (2012): Wohnen in der Stadt: Gibt es eine Trendwende zur Reurbanisierung? Ein quantitativ-analytischer Ansatz. In: Brake, K.; Hurfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 86-112.
- Hesse, M. (2010): Reurbanisierung oder Metropolisierung? Entwicklungspfade, Kontexte, Interpretationsmuster zum Wandel der Grosstadtregionen. In: *disP – The Planning Review*, Heft 46:180, S. 36-46.
- Hospers, G.J. (2014): Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. In: *European Planning Studies*, Heft 22:7, S. 1507-1523.
- Jessen, J.; Siedentop, S. (2010): Gast-Editorial—Guest Editorial. In: *disP – The Planning Review*, Heft 46:180, S. 16-23.
- Jessen, J.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (2012): Rezentralisierung der Stadtentwicklung? Kleinräumige Analyse des Wanderungsgeschehens in deutschen Großstädten. In: Brake, K.; Hurfert, G. (Hrsg.): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 198-215.
- Kaufmann, K. K. (2012): Kommunikation und Handeln lokaler Akteure des Wohnungsmarktes nach der Kompletteräußerung kommunaler Wohnungsbestände. Dissertation. TU Berlin. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. <https://d-nb.info/1035767325/34>
- Köppen, B. (2010): Reurbanisierung – Hoffnung für die Revitalisierung der Innenstädte? In: Sulzer, J. (Hrsg.): *Intraurban – Stadt erfinden, erproben, erneuern*. Berlin, S. 62-69.
- Kunzmann, K. (2009): Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. [http://www.visible-cities.net/documents/KRK\\_MediumSized\\_Cities.pdf](http://www.visible-cities.net/documents/KRK_MediumSized_Cities.pdf)
- Kühn, M. (2018): Immigration strategies of cities: Local growth policies and urban planning in Germany. In: *European Planning Studies*, Heft 26:9, S. 1747-1762.
- Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg (2011-2018). Entwicklung der Wohnbevölkerung. Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. Berichte der Raumbewertung. Online verfügbar, zuletzt aufgerufen: 28.03.2019. [https://lbv.brandenburg.de/dateien/stadt\\_wohnen/\\_Entwicklung%20der%20Wohnbevölkerung%20bis%202017.pdf](https://lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/_Entwicklung%20der%20Wohnbevölkerung%20bis%202017.pdf) (Bericht aus 2018, Berichte von 2011-2017 sind hier nicht gesondert mit einer URL angegeben), zuletzt abgerufen: 26.02.2019.
- Milbert, A. (2017): Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land? Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR-Analysen kompakt, 7/2017).
- Siedentop, S. (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 3/4, S. 193-210.

- Siedentop, S.; Uphues, N. (2015): Ländliche Räume im Sog der Reurbanisierung? Befunde für Baden-Württemberg und raumordnungspolitische Schlussfolgerungen. In: Fricke, A.; Siedentop, S.; Zakrzewski, P. (Hrsg.): Reurbanisierung in baden-württembergischen Stadtregionen. Hannover. Arbeitsberichte der ARL 14, S. 187-203.
- Slupina, M.; Damm, T.; Klingholz, R. (2016): Im Osten auf Wanderschaft. Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändert. Berlin.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2012): Masterplan Stadt Brandenburg an der Havel. Fortschreibung 2011. Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK).
- Stadt Brandenburg an der Havel (2018a): Fortschreibung INSEK 2018 - Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Stadt Brandenburg an der Havel.
- Stadt Brandenburg an der Havel (2018b): Stadtumbaustrategie Brandenburg an der Havel. Fortschreibung 2018.
- Zirbel, M. (2005): Gerade die richtige Größe. Über die Vorzüge der Mittelstädte. In: Planerin, Heft 2, S. 29-30.

### Liste der Interviews

Kürzel	Position	Datum
BB1	Externe Planung	11.02.2019
BB2	Lokalpresse	20.02.2019
BB3	Stadtverwaltung	20.02.2019
BB4	Stadtverwaltung	20.02.2019
BB5	Stadtverwaltung	27.02.2019
BB6	Stadtratsfraktion	12.03.2019
BB7	Stadtverwaltung	12.03.2019
BB8	Stadtratsfraktion	12.03.2019
BB9	Wohnungswirtschaft	13.03.2019
BB10	Projektentwickler	13.03.2019
BB11	Stadtratsfraktion	13.03.2019
BB12	Wohnungswirtschaft	14.03.2019

### Autor:

Henning Boeth  
 Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS)  
 Forschungsabteilung: Regenerierung von Städten  
[Henning.Boeth@leibniz-irs.de](mailto:Henning.Boeth@leibniz-irs.de)

*Carolyn Wandzik, Flemming Giesel*

## **Entwicklungsperspektiven großer Mittelstädte – Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung**

### **1. Hintergrund**

In den letzten Jahren haben sich die Immobilienmärkte in Deutschland dynamisch entwickelt. Diese Entwicklung schlägt sich in stetig steigenden Umsätzen und Preisen nieder. Die Marktdynamik war dabei in deutschen Metropolen besonders stark ausgeprägt. Trotz der starken Preissteigerungen, insbesondere am vorgelagerten Baulandmarkt, bieten diese Städte weiterhin vergleichsweise sichere Investitionsmöglichkeiten und sind damit nach wie vor für Immobilieninvestoren interessant.

Städte geringerer Größe stehen demgegenüber kaum im Fokus der öffentlichen Diskussion. Die Frage ist, ob auch andere Städte außerhalb der sogenannten A-Städte<sup>1</sup> von dem wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre profitieren und eine positive Entwicklungsdynamik aufweisen. Wenn dies der Fall ist, stellt sich darüber hinaus die Frage, welche Erfolgsfaktoren für diese dynamische Entwicklung ausgemacht werden können.

Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen dieses Beitrags die Entwicklungsperspektiven von großen Mittelstädten in Deutschland näher untersucht. Als große Mittelstädte werden gemäß der Kategorisierung des BBSR alle Städte bezeichnet, die eine Einwohnerzahl von 50.000 bis unter 100.000 aufweisen. Neben einer deutschlandweiten Betrachtung erfolgt eine Detailanalyse von jeweils fünf großen Mittelstädten in städtischen und ländlichen Räumen. Die Auswahl der Städte erfolgt auf Basis einer Voruntersuchung aller Städte dieser Größenklasse, die aufgrund ihrer bisherigen demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der Wohnungsmarktentwicklung eine positive Marktdynamik erwarten lassen. Im Einzelnen werden dabei die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die zukünftige Bevölkerungsentwicklung sowie die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt näher untersucht.

### **2. Entwicklungsdynamik großer Mittelstädte**

In Deutschland gibt es derzeit 108 große Mittelstädte, von denen sich 78 Städte in städtischen und 30 Städte in ländlichen Räumen befinden (BBSR 2015). In Abbildung 1 ist zunächst die Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2014 dargestellt. Um statistische Verzerrungen aufgrund der hohen Anzahl an Schutzsuchenden zu vermeiden, wurden die Jahre 2015 und 2016 in dieser Analyse ausgeklammert. Historisch bedingt sind nur wenige große Mittelstädte in den ostdeutschen Bundesländern zu finden. Viele dieser Städte verzeichneten im Untersuchungszeitraum einen Bevölkerungsrückgang. Die Ausnahmen bilden hierbei die Städte Greifswald, Schwerin, Stralsund und Weimar. In den meisten westdeutschen Mittelstädten zeigen sich hingegen Bevölkerungsgewinne. Große Mittelstädte wie beispielsweise Hanau und Rüsselsheim im Rhein-Main-Gebiet und Konstanz im Südwesten der Bundesrepublik gehören zu den Städten mit den stärksten Bevölkerungsgewinnen. Das nördliche Ruhrgebiet hat in den westdeutschen Bundesländern eine Sonderrolle inne. Dort finden sich mehrere Orte dieser Städtekategorie, die einen verhältnismäßig großen Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen haben. Hierzu zählen Städte wie Castrop-Rauxel oder Marl.

---

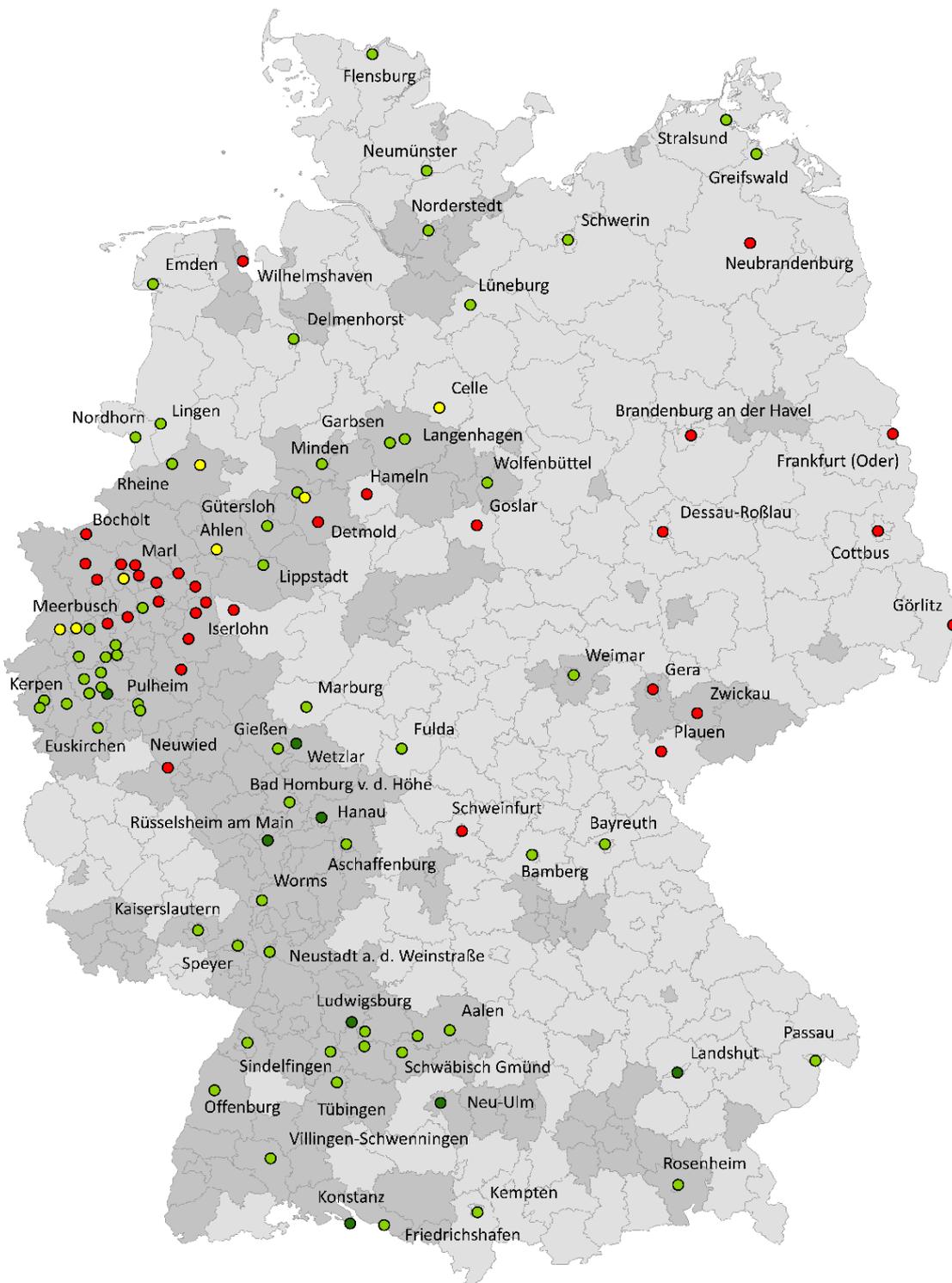
<sup>1</sup> Zu den A-Städten zählen Berlin, Hamburg, München, Köln, Düsseldorf, Frankfurt am Main und Stuttgart.

**Städtischer und Ländlicher Raum**

- Ländlicher Raum
- Städtischer Raum

**Bevölkerungsentwicklung 2011-2014**

- Überdurchschnittlicher Zuwachs
- Zuwachs
- Konstant
- Rückgang



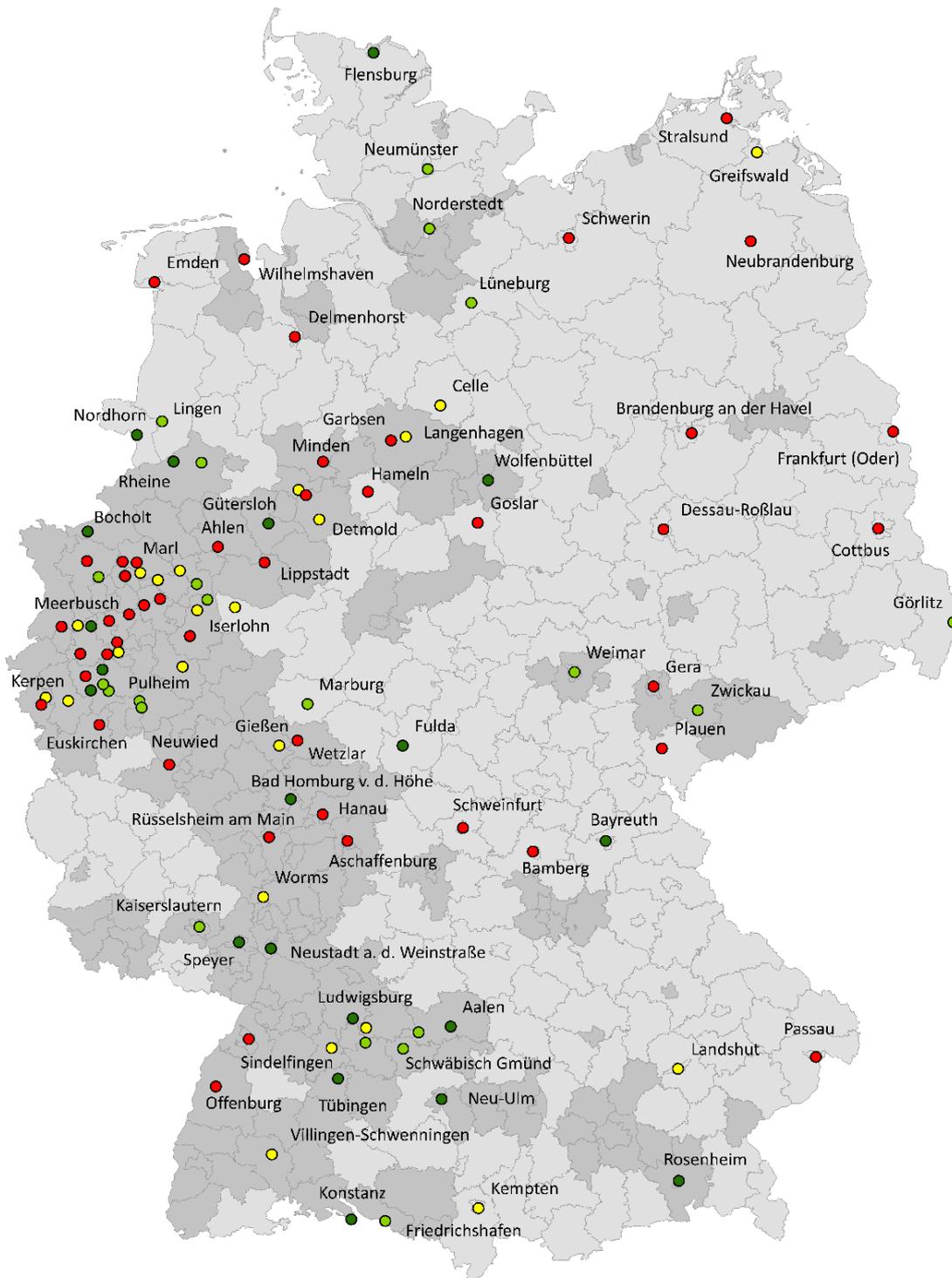
Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder  
**Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung von großen Mittelstädten 2011-2014**

**Städtischer und Ländlicher Raum**

- Ländlicher Raum
- Städtischer Raum

**Einstufung der Entwicklungsdynamik**

- Stark überdurchschnittlich positiv
- Überdurchschnittlich positiv
- Durchschnittlich
- Unterdurchschnittlich



Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesagentur für Arbeit, GfK

**Abbildung 2: Ranking großer Mittelstädte gemäß ihrer Entwicklungsdynamik**

Um die Entwicklungsdynamik der untersuchten Städte abzubilden, erfolgt eine Analyse von ausgewählten sozioökonomischen und immobilienmarktrelevanten Faktoren. Im Einzelnen wird die Bevölkerungsentwicklung, die Kaufkraftentwicklung, die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohn- und Arbeitsort, die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, die Entwicklung der Baufertigstellungen und die Leerstandsquote betrachtet (vgl. Tab. 1). Um die Entwicklungsdynamik der einzelnen Städte miteinander vergleichen zu können, wurde ein Index auf Grundlage einer Rangbildung der oben genannten Indikatoren erstellt. Der Indexbildung vorgeschaltet war eine Faktorenanalyse, um Indikatoren zusammenzufassen, die miteinander korrelieren.

Themenbereich	Indikator	Zeitraum
Demografie	Ø jährliche Bevölkerungsentwicklung in %	2011-2014
Wirtschaft	Ø jährliche Kaufkraftentwicklung pro Haushalt in %	2011-2017
	Ø jährliche Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort in %	2011-2016
	Ø jährliche Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort je 100 Einwohner in %	2011-2016
	Ø jährliche Entwicklung des BIP pro Kopf auf Kreisebene in %	2011-2015
Wohnungsmarkt	Ø jährliche Entwicklung der Baufertigstellungen für Wohnungen (Anteil am Bestand 2011)	2011-2015
	Leerstandsquote 2011	2011

**Tabelle 1: Indikatoren für die Bewertung der Entwicklungsdynamik**

In Abbildung 2 ist das Ergebnis zur Analyse der Entwicklungsdynamik in den untersuchten Mittelstädten dargestellt. Betrachtet man zunächst die Entwicklung in städtisch geprägten Räumen befinden sich insbesondere im Westen (zum Beispiel Rheine und Meerbusch) und Südwesten (zum Beispiel Tübingen und Speyer) der Bundesrepublik zahlreiche Standorte mit einer überdurchschnittlichen Marktdynamik. Abseits dieser Cluster fallen noch weitere Standorte mit einer positiven Entwicklung auf. Dazu gehören beispielsweise die Städte Wolfenbüttel, Weimar und Rosenheim. Aber auch in ländlichen Räumen kann eine positive Marktdynamik beobachtet werden. Beispiele hierfür sind die Städte Fulda, Nordhorn, Flensburg und Bayreuth. In den ländlichen Räumen der östlichen Bundesländer weisen die untersuchten Mittelstädte – mit Ausnahme von Görlitz und Greifswald – eine unterdurchschnittliche Entwicklungsdynamik auf.

### 3. Detailanalyse für ausgewählte große Mittelstädte

Die Detailanalyse und die Bestimmung der Erfolgsfaktoren für die positive Entwicklung erfolgt am Beispiel von zehn großen Mittelstädten. Die Grundlage für die Auswahl der Städte stellt die im vorherigen Kapitel vorgestellte Analyse der Entwicklungsdynamik auf Basis von sozioökonomischen und immobilienmarktrelevanten Faktoren dar. Für die folgende Detailuntersuchung werden jeweils die fünf großen Mittelstädte in städtischen und ländlichen Räumen mit der positivsten Entwicklungsdynamik ausgewählt (vgl. Tab. 2).

Rang auf Basis der Entwicklungsdynamik	Städtischer Raum	Ländlicher Raum
1	Meerbusch	Flensburg
2	Rheine	Norderstedt
3	Speyer	Nordhorn
4	Konstanz	Fulda
5	Tübingen	Bayreuth

Eigene Berechnung und Darstellung, Datenbasis: Statisches Ämter des Bundes und der Länder, Bundesagentur für Arbeit, GfK

**Tabelle 2: Auswahl der Untersuchungsstädte auf Basis der Entwicklungsdynamik**

Zu den ausgewählten Städten gehören die fünf Universitätsstädte Konstanz, Tübingen, Flensburg, Fulda und Bayreuth. Die Städte Norderstedt, Meerbusch und Speyer befinden sich jeweils in wirtschaftsstarken Metropolregionen, wobei Norderstedt und Meerbusch direkt an Hamburg bzw. Düsseldorf angrenzen und somit stark von deren Entwicklung profitieren. Demgegenüber liegen Rheine (Emsland) und Nordhorn (Münsterland) in prosperierenden Regionen abseits einer Metropolregion.

In den nächsten Abschnitten werden die demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die zukünftige Bevölkerungsentwicklung sowie die Wohnungsmarktentwicklung näher betrachtet.

#### Demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden zunächst die soziodemografischen Rahmenbedingungen analysiert (vgl. Tab. 3). In allen betrachteten Städten hat sich die Bevölkerung in dem Zeitraum von 2011 bis 2015 positiv entwickelt. Die größten Bevölkerungszuwächse mit mindestens 4,5 Prozent konnten Konstanz, Tübingen und Fulda verzeichnen. Demgegenüber ist der Zuwachs mit rund einem Prozent in Meerbusch und Speyer vergleichsweise gering.

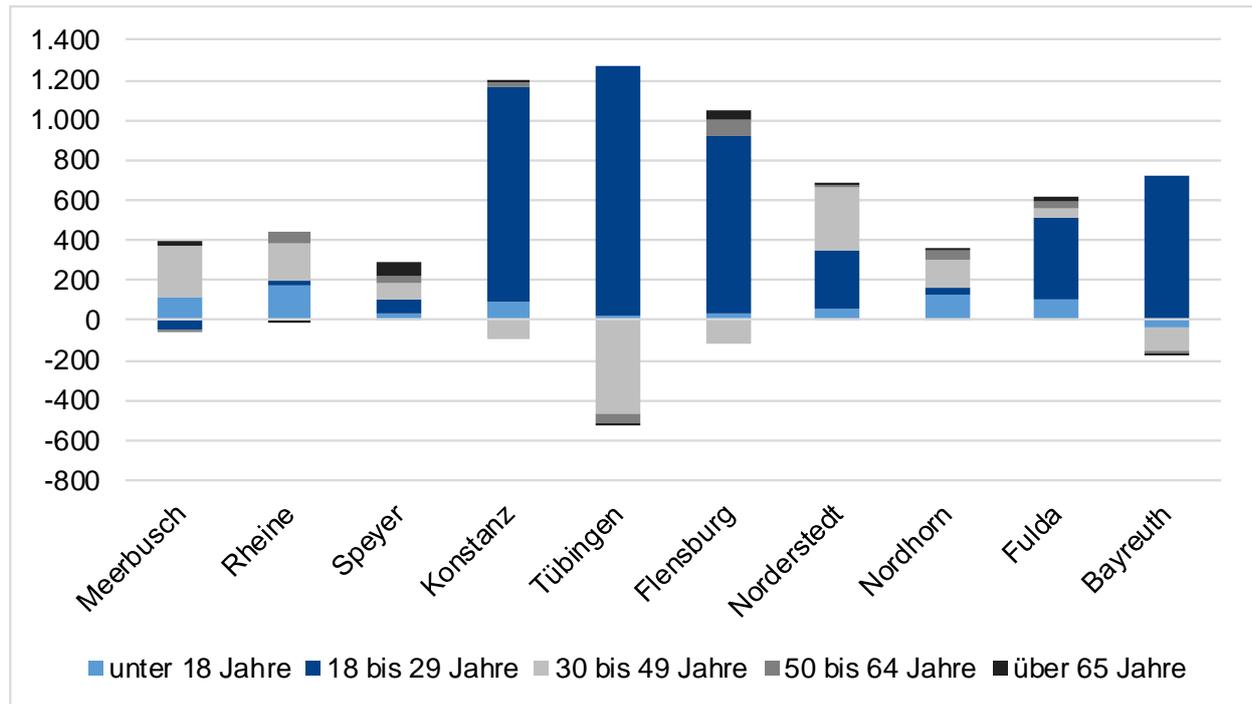
Auch die dargestellten wirtschaftlichen Indikatoren verdeutlichen die dynamische Entwicklungstendenz der Städte (vgl. Tab. 3). Alle betrachteten Städte haben von 2011 bis 2016 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohn- und Arbeitsort hinzugewonnen. In den meisten Städten liegt das Wachstum sogar über dem Bundesdurchschnitt. Betrachtet man die prozentuale Entwicklung der Kaufkraft pro Haushalt im Zeitraum von 2011 bis 2017, zeigt sich, dass in den meisten untersuchten Mittelstädten die Kaufkraft überdurchschnittlich gestiegen ist. Dies trifft auf Meerbusch, Speyer, Konstanz, Tübingen, Flensburg und Fulda zu. Eine unterdurchschnittliche Dynamik weisen nur Rheine, Norderstedt, Nordhorn und Bayreuth auf.

Raumtyp	Große Mittelstadt	Bevölkerung 2011-2015, %	SVB Wohnort 2011-2016, %		
Städtischer Raum	Meerbusch	0,9	9,0	10,7	13,6
	Rheine	2,6	13,4	12,7	9,6
	Speyer	1,1	6,0	14,3	13,8
	Konstanz	5,5	16,6	13,5	15,0
	Tübingen	5,1	15,0	14,1	15,0
Ländlicher Raum	Flensburg	3,8	13,6	8,9	12,6
	Norderstedt	3,5	9,1	12,5	3,9
	Nordhorn	2,3	13,8	8,8	9,3
	Fulda	4,5	12,5	12,4	11,5
	Bayreuth	1,3	12,1	8,9	7,7
Deutschland		2,3	9,5	9,8	11,0

Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bundesagentur für Arbeit, GfK

### Tabelle 3: Demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Wie in den meisten Kommunen Deutschlands ist auch in den untersuchten großen Mittelstädten der natürliche Bevölkerungssaldo in den letzten Jahren stets negativ gewesen. Eine Ausnahme stellt Tübingen dar. Von 2011 bis 2015 wurden hier kontinuierlich mehr Geburten als Sterbefälle gezählt. Der Wanderungssaldo ist hingegen in allen Städten durchgehend positiv und der entscheidende Faktor für den Bevölkerungszuwachs. In Abbildung 3 ist der Wanderungssaldo differenziert nach Altersgruppen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 dargestellt. Hieran lässt sich ableiten, welche Altersgruppen in den einzelnen Städten jeweils zu- oder abgewandert sind.



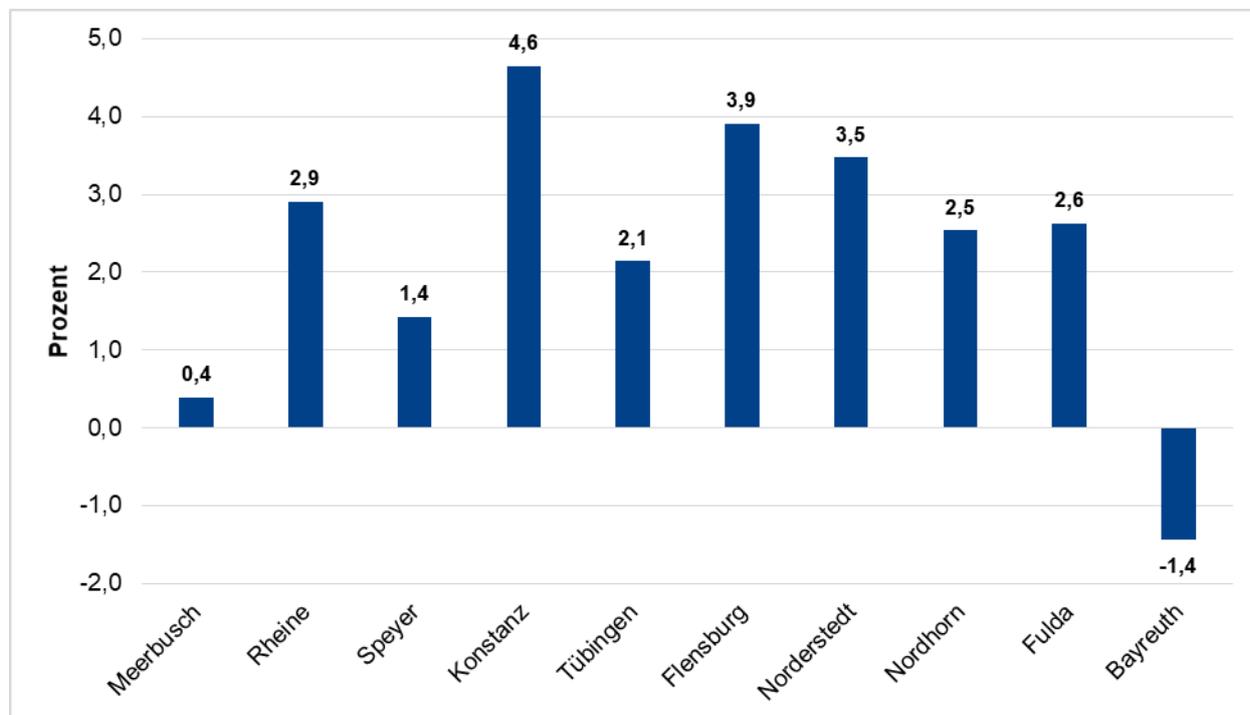
Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

**Abbildung 3: Wanderungssaldo nach Altersgruppen im Durchschnitt der Jahre 2011-2015**

Die Universitätsstädte Konstanz, Tübingen, Flensburg, Fulda und Bayreuth weisen aufgrund ihrer Funktion als Ausbildungsorte einen starken Zuzug der 18- bis 29-Jährigen auf. Die überregionale Bedeutung dieser Städte wird deutlich, wenn man die Wanderungsverflechtung betrachtet. Mit Ausnahme von Flensburg besteht ein positiver Wanderungssaldo mit Gebieten außerhalb der umliegenden Kreise. Gleichzeitig verzeichnen die Universitätsstädte einen negativen Wanderungssaldo bei den 30- bis 49-Jährigen, die die Stadt in ihrer Mehrheit nach Ende der Ausbildungsphase bzw. in der Familiengründungsphase verlassen. Aufgrund der räumlichen Nähe zu Hamburg und seinem angespannten Wohnungsmarkt profitiert auch Norderstedt von der Zuwanderung junger Menschen im Bildungsalter. Im Gegensatz zu den Universitätsstädten ist der Wanderungssaldo jedoch auch bei den 30- bis 49-Jährigen in Norderstedt positiv, denn auch Personen im Familiengründungsalter weichen auf die Randgebiete der Metropole aus. Auch in Meerbusch, Rheine und Nordhorn ist der Wanderungssaldo bei jungen Familien deutlich positiv. In diesen Städten werden die Wanderungsgewinne durch den Zuzug aus den umliegenden Kreisen generiert. Ein überregionales Wanderungsziel sind diese Städte nicht. Speyer profitiert von der Zuwanderung aller Altersgruppen aus der Region, wobei im Städtevergleich auch das Volumen der Zuwanderung älterer Menschen (65+) auffällt.

### Zukünftige Bevölkerungsentwicklung

Für die Abschätzung der zukünftigen Entwicklung wurde für die zehn ausgewählten großen Mittelstädte eine Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2030 errechnet. Für die vorliegenden Prognosen wurde von einer konstanten Geburtenziffer ausgegangen, die je Stadt auf Grundlage der Geburten und der Einwohnerstruktur berechnet wurde. Die Prognose der Sterbefälle stützt sich auf die aktuelle Sterbetafel des Statistischen Bundesamtes. Die Annahmen zu den Wanderungen basieren auf der Entwicklung im Zeitraum von 2011 bis 2014, also ohne das Jahr 2015 mit der hohen Anzahl an Schutzsuchenden.



Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder

**Abbildung 4: Prozentuale Entwicklung der Bevölkerung bis 2030**

Abgesehen von Bayreuth wird sich die Bevölkerung bis zum Jahr 2030 in allen Städten positiv entwickeln (vgl. Abb. 4). Die größten Zuwächse verzeichnen dabei Konstanz, Flensburg und Norderstedt. Während in Rheine, Tübingen, Nordhorn und Fulda noch Zuwächse von über zwei Prozent zu erwarten sind, fällt der Bevölkerungsanstieg in Meerbusch und Speyer eher gering aus. In Bayreuth wird die Bevölkerung um 1,4 Prozent Personen zurückgehen.

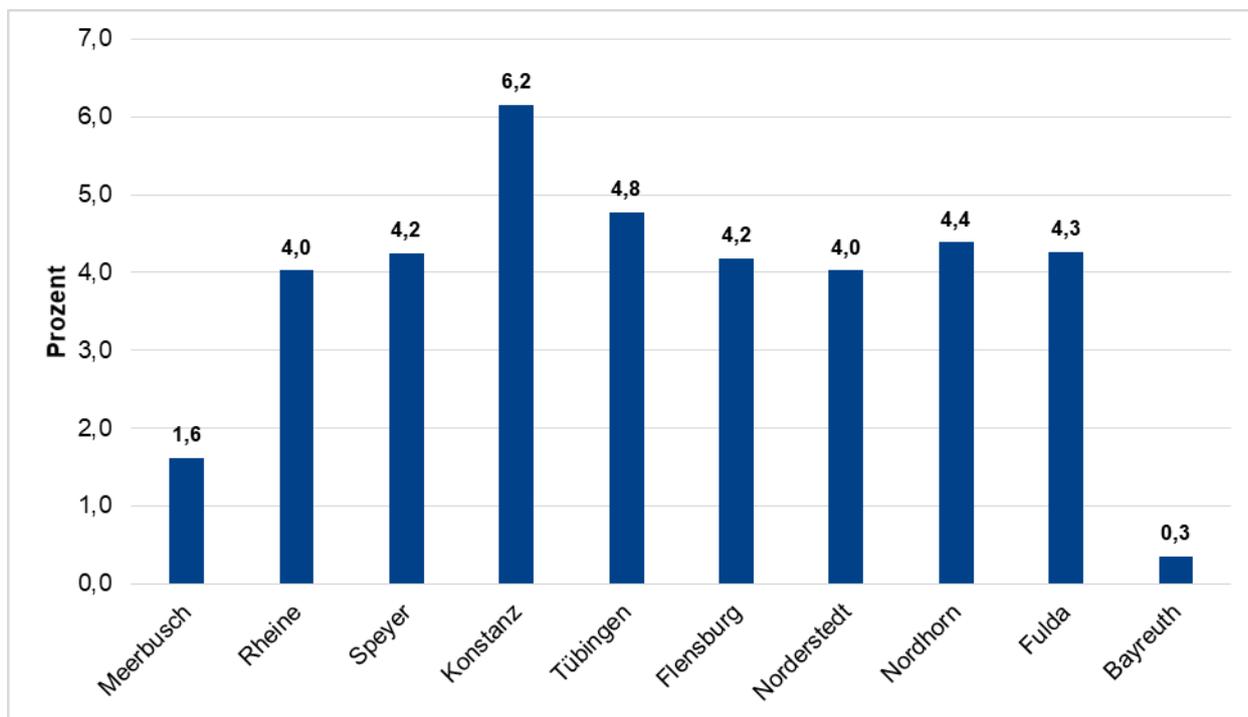
### Wohnungsmarktentwicklung

Um die Auswirkungen auf die Wohnungsmarktentwicklung zu analysieren, wurde aufbauend auf der Bevölkerungsprognose eine Prognose der wohnungsmarktrelevanten Haushalte<sup>2</sup> mithilfe von Haushaltsvorstandsquoten durchgeführt. Diese geben an, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Person in Abhängigkeit ihres Alters und Geschlechts Vorstand eines bestimmten Haushaltstyps ist. Da jeder Haushalt einen Vorstand besitzt, kann durch diese Berechnung die Zahl der Haushalte aus der Bevölkerung und somit die Wohnungsnachfrage bestimmt werden.

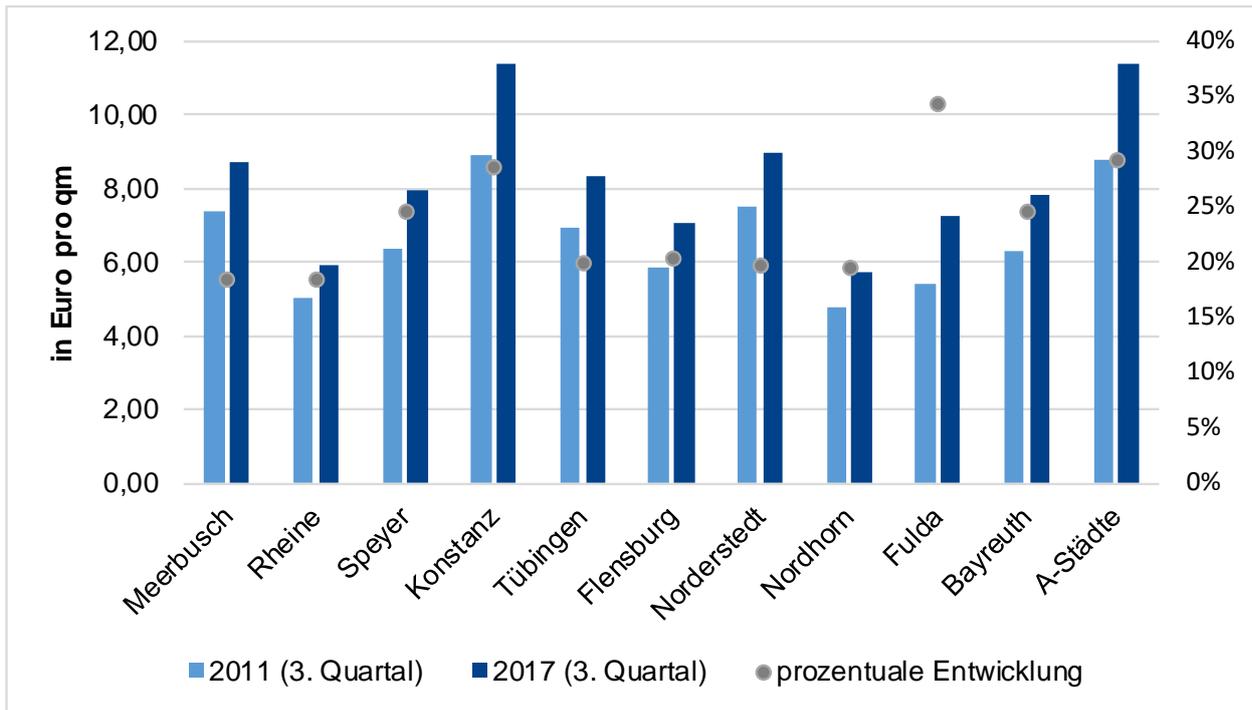
Die Haushaltsprognose fällt insgesamt positiver als die Bevölkerungsprognose aus, da im Zuge des demografischen Wandels Singularisierungstendenzen festzustellen sind, die mit einem Anstieg der Zahl der kleineren Haushalte einhergehen (vgl. Abb. 5). In acht der zehn Städte werden die Haushalte bis zum Jahr 2030 um mindestens vier Prozent zulegen. Mit über sechs Prozent verzeichnet Konstanz hierbei den größten Haushaltsanstieg. In Meerbusch fällt der Anstieg relativ gering aus. Bayreuth verzeichnet zwar einen

<sup>2</sup> Grundlage hierfür ist die Bildung der wohnungsmarktrelevanten Bevölkerung. Dazu zählen neben Einwohnern mit Hauptwohnsitz auch Personen mit Nebenwohnsitz, da diese Personengruppe ebenfalls Wohnungen nachfragt. Da Heimbewohner nicht als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt auftreten, werden diese nicht berücksichtigt.

Rückgang der Bevölkerung, aber einen leichten Anstieg der Haushalte. Demnach ist davon auszugehen, dass in allen untersuchten großen Mittelstädten ein erheblicher Neubaubedarf bis zum Jahr 2030 besteht. Die Folge ist eine zunehmende Anspannung des Wohnungsmarktes.



Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter des Bundes und der Länder  
**Abbildung 5: Prozentuale Entwicklung der wohnungsmarktrelevanten Haushalte bis 2030**

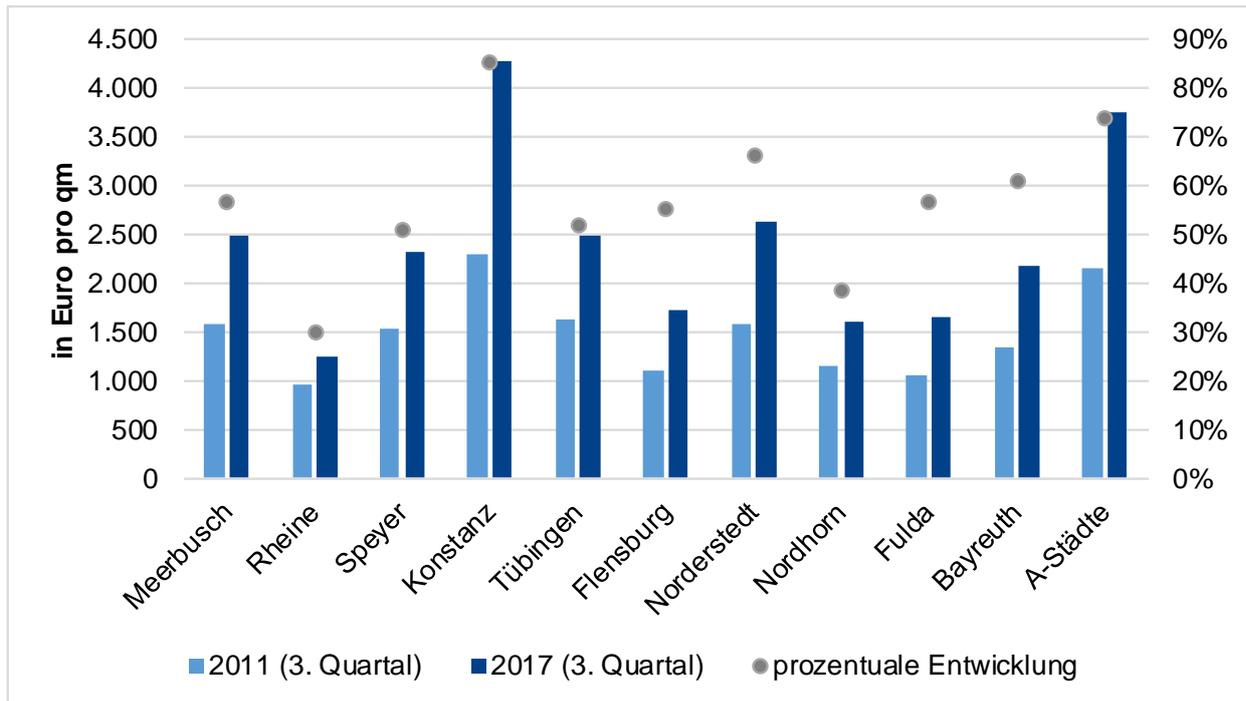


Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: ImmobilienScout24 (hedonische Angebotspreise)

**Abbildung 6: Entwicklung der durchschnittlichen Mietpreise für Wohnungen**

Die angespannte Wohnungsmarktlage zeigt sich bereits heute in der Entwicklung der Miet- und Kaufpreise. In Abbildung 6 sind die durchschnittlichen Mietpreise pro Quadratmeter für Wohnungen für die Jahre 2011 und 2017 dargestellt. Hierbei handelt es sich um hedonische Angebotspreise, die sich auf eine Referenzwohnung (Bestandswohnung, mittlere Ausstattung) beziehen. Die Durchschnittsmieten der untersuchten Städte liegen – mit Ausnahme von Konstanz – unter dem Wert der A-Städte. Auffällig sind die geringen Mieten in Rheine und Nordhorn von unter sechs Euro pro Quadratmeter im Jahr 2017. In Speyer, Flensburg, Fulda und Bayreuth liegen die Mietpreise noch unter acht Euro.

Die Anspannung des Wohnungsmarktes zeigt sich in den deutlichen Mietpreissteigerungen. Durchschnittlich haben sich die Mietpreise in den zehn untersuchten Mittelstädten von 2011 bis 2017 um 23 Prozent erhöht. Eine vergleichsweise hohe Mietpreissteigerung haben vor allem Speyer (24 Prozent), Konstanz (28 Prozent), Fulda (34 Prozent) und Bayreuth (25 Prozent) erfahren. Bemerkenswert ist die Entwicklung in Fulda mit einer Steigerung von 34 Prozent. Hier sind die Mieten sogar stärker gestiegen als in den A-Städten (29 Prozent).



Eigene Berechnungen und Darstellung, Datenbasis: ImmobilienScout24 (hedonische Angebotspreise)

**Abbildung 7: Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen**

Auch die Kaufpreise für Eigentumswohnungen sind von 2011 bis 2017 gestiegen (vgl. Abb. 7). Betrachtet man zunächst die absoluten Zahlen, fällt auf, dass der Quadratmeterpreis für Eigentumswohnungen im Jahr 2017 – erneut abgesehen von Konstanz – weit unter dem Wert der A-Städte liegt. Im Vergleich zu den A-Städten können also in neun der zehn betrachteten Städte Wohnungen noch relativ günstig erworben werden. Mit unter 2.000 Euro pro Quadratmeter ist der durchschnittliche Kaufpreis in Rheine, Flensburg, Nordhorn und Fulda sehr niedrig. Im Vergleich der Städte sticht erneut Konstanz heraus. Wie bei den Mietpreisen liegt auch der durchschnittliche Kaufpreis über dem Wert der A-Städte.

Im Vergleich zu den Mietpreisen fällt die prozentuale Entwicklung der Kaufpreise von 2011 bis 2017 weitaus dynamischer aus. In den A-Städten ist der Kaufpreis in diesem Zeitraum um 74 Prozent gestiegen. Dieser Wert wird nur von Konstanz überschritten. Alle anderen untersuchten Mittelstädte weisen geringere Steigerungsraten auf, wobei Unterschiede zwischen den Städten festzustellen sind. Im Vergleich haben sich die Kaufpreise in Norderstedt und Bayreuth stark erhöht. Demgegenüber fällt die Steigerung in Rheine und Nordhorn mit unter 40 Prozent vergleichsweise gering aus.

#### 4. Fazit

Die Analyse aller großen Mittelstädte hat gezeigt, dass insbesondere im Westen und Südwesten der Bundesrepublik zahlreiche Standorte eine überdurchschnittliche Marktdynamik aufweisen. Von dieser Dynamik sind nicht nur Städte in prosperierenden Metropolen oder städtischen Räumen gekennzeichnet, sondern auch Städte in ländlichen Räumen.

Die Detailanalyse von jeweils fünf großen Mittelstädten in städtischen und ländlichen Räumen mit der besten Entwicklungsdynamik hat gezeigt, dass bei allen Städten positive demografische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen vorliegen. Die Bevölkerung, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohn- und Arbeitsort sowie die Kaufkraft haben sich seit 2011 positiv entwickelt, wobei die Werte der meisten Städte sogar über dem bundesdeutschen Durchschnitt liegen. Wie die Bevölkerungs- und Haushaltsprognose gezeigt hat, ist auch zukünftig von einer positiven Entwicklung auszugehen. Infolgedessen wird sich der Wohnungsmarkt in den untersuchten Städten deutlich anspannen. Dies trifft in besonderem Maße auf Speyer, Konstanz, Fulda und Bayreuth zu, die seit 2011 Mietpreissteigerungen von Wohnungen auf dem Niveau der A-Städte erreichen konnten.

Die Erfolgsfaktoren der zehn Mittelstädte unterscheiden sich in Abhängigkeit ihrer räumlichen Ausgangslage. Zusammengefasst können insgesamt drei Typen unterschieden werden:

Typ 1: Universitätsstädte

Typ 2: Städte in einer prosperierenden Metropolregion

Typ 3: Ankerstädte

Die Universitätsstädte Konstanz, Tübingen, Flensburg, Fulda und Bayreuth sind durch die Zuwanderung jüngerer Altersgruppen attraktiv und können dadurch den Wegzug von Familienhaushalten mehr als ausgleichen. Durch den stetigen Zuzug jüngerer Altersgruppen sind demografische Alterungsprozesse in Universitätsstädten nicht stark ausgeprägt.

Norderstedt, Meerbusch und Speyer profitieren demgegenüber von ihrer Lage in jeweils einer starken Metropolregion. Durch die hohe Attraktivität der Metropolen und den anhaltenden Suburbanisierungsprozessen, die durch die Anspannung der Wohnungsmärkte noch weiter zunehmen, erlangen Städte im Umland der Ballungsräume eine immer größere Bedeutung.

Die Städte Rheine und Nordhorn zeigen beispielhaft, dass auch abseits der großen Metropolen Städte mit einer dynamischen Entwicklung ausgemacht werden können. Hierbei handelt es sich um Ankerstädte, die aufgrund ihres anhaltenden regionalen Bedeutungszuwachses als Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstandort stetig wachsen. Der Zuzug wird dabei vor allem aus den umliegenden Kreisen generiert.

#### Autoren:

Carolin Wandzik  
GEWOS Institut für Stadt-, Regional-  
und Wohnforschung GmbH  
[Carolin.Wandzik@gewos.de](mailto:Carolin.Wandzik@gewos.de)

Dr. Flemming Giesel  
[Flemming.Giesel@gmx.de](mailto:Flemming.Giesel@gmx.de)

Arvid Krüger

## **Ungenutzte Treiber des Wachstums? Möglichkeiten und Grenzen einer stadtreionalen Entwicklung der Region Jena-Weimar-Erfurt: Kleinstädte als Kerne einer gesteuerten suburbanen Entwicklung?**

Vorweg: dieser Artikel beruht weitestgehend auf Beobachtungen, die der Autor in den letzten sechs Jahren als Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bauhaus-Universität Weimar gemacht hat und zu unterschiedlichen Anlässen, insbesondere aber der forschenden Lehre, immer wieder in Weimar, Jena und dessen Umland unterwegs war. Er stellt eine persönliche und essayistische Sicht dar.

### **1. Eine Annäherung an die Region per Bahn**

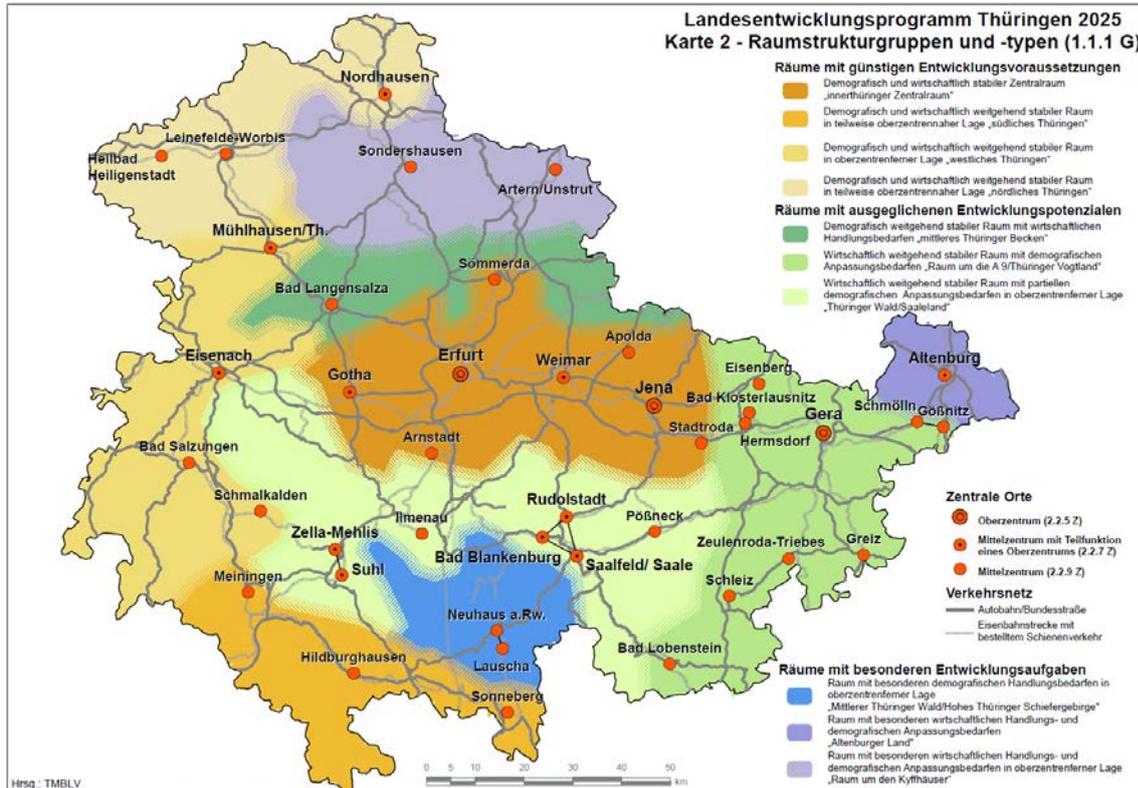
Nachdem Erfurt im Rahmen der Eröffnung der Schnellfahrstrecke Berlin-München zum „Bahnknoten“ wurde, soll sich dem mittel- oder zentralthüringischen Städteraum (siehe Abb. 1), manchmal auch als Impulsregion bezeichnet, per Bahn genähert werden (siehe Abb. 2). Erfurt, neben Halle und Nürnberg einer der Zwischenhalte der Sprinter-ICE-Züge zwischen Berlin und Frankfurt (dann ohne Nürnberg) und München ist tatsächlich in seiner Verkehrsbedeutung gestiegen. So sehr, dass auch für die regulären ICE-Züge z.B. nach Leipzig, Dresden und Berlin bzw. Frankfurt und München ihre Halte in Weimar und Jena aufgegeben wurden. Jena und Weimar, zweit- bzw. viertgrößte Stadt Thüringens nach Erfurt, „hängen“ also an Erfurt dran (sofern man die 2-3x täglichen Fernzüge von Leipzig/Jena nach Karlsruhe Gera/Jena/Weimar nach Düsseldorf vernachlässigt).

Als Kompensation besitzen Jena und Weimar nun „schnelle“ Regionalexpressen nach Leipzig und Halle (die „langsamen“ Regionalzüge gleicher Bauart nutzen selbstverständlich ebenso die gegebenen Streckengeschwindigkeiten), doch die eigentlich wirksamere Veränderung ist etwas, das man als doppelte Viertelstunde vermarkten könnte: Ungefähr alle 15 Minuten verkehren Züge mehrerer Linien gebündelt zwischen Jena, Weimar und Erfurt und sie brauchen von Stadt zu Stadt ebenfalls circa 15 Minuten. Etwa 400.000 Einwohner<sup>1</sup> der drei Städte sind durch ein fast S-Bahn-ähnliches System miteinander verbunden, die drei Städte werden dadurch zu einem einzelnen funktionalen Raum: Wohnen, Arbeiten, Studieren, Kulturerlebnisse und Einzelhandel sind seit der Einrichtung des „Bahnknotens Erfurt“ gleichermaßen unkompliziert in allen drei Städten möglich; dies besser als zuvor, wo man vor 2017 abends und am Wochenende 45-60 Minuten warten musste, wenn man den Zug verpasst hat. Denn nicht nur wurden ICE-Sprinter nach Berlin, Frankfurt und München eingerichtet; die Strecke Erfurt – Weimar – Jena wurde mit Regionalzügen durch Linienüberlagerung (siehe Abbildung 2) auf einen 15'-Takt verdichtet.<sup>2</sup>

Mit „Knoten“ hat das allerdings nur bedingt zu tun, denn ein klassischer Bahnknoten ist etwas, wo ein oder zwei Mal pro Stunde die Züge abgestimmt zueinander in alle Richtungen verkehren. Das ist Erfurt aus der Sicht von Weimar und Jena (glücklicherweise) nicht, sondern eher der „Endpunkt“ der „S-Bahn“ zum Fernbahnhof, einer „S-Bahn“, die in dieser Taktung alle drei Städte verbindet – und auch nur diese drei Städte. Denn auch etwas Anderes haben Erfurt, Jena und Weimar gemeinsam. Sie sind die drei Gemeinden in Thüringen, die stabil ein Bevölkerungswachstum ausweisen (12. kBV Variante 1) Das kann keine andere Gemeinde des Freistaates von sich behaupten. In den Raumstrukturtypen des LEP (vgl. Abb. 1) lässt sich dies auch als „demografisch und wirtschaftlicher innerthüringischer Zentralraum“ (LEP 2014: Karte 2) ablesen.

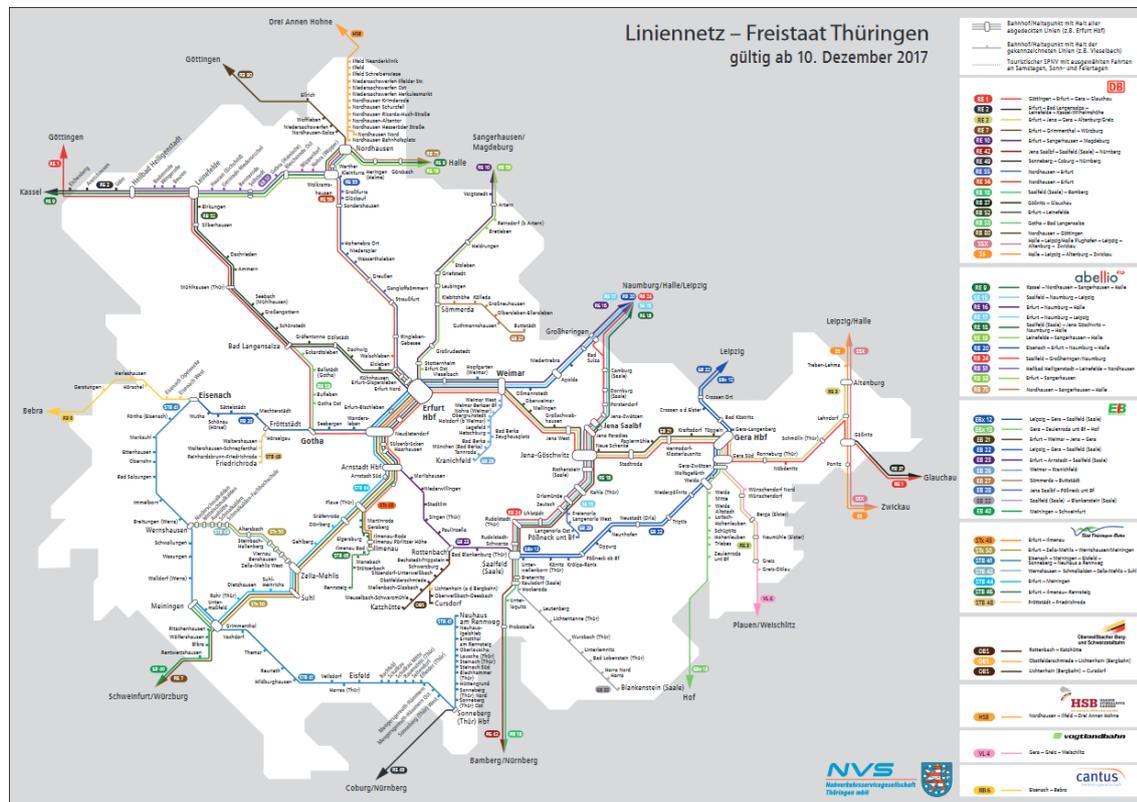
<sup>1</sup> Alle Einwohnerangaben des Artikels sind Schätzwerte und dem Onlinelexikon Wikipedia entnommen, welches wiederum für Thüringer Gemeinden im Allgemeinen die offiziellen statistischen Angaben wiedergibt

<sup>2</sup> Alle Angaben sind auf 5' gerundete Schätzwerte, können aber in den jeweiligen Bahnfahrplänen nachvollzogen werden.



Quelle: TMBLV 2014: Karte 2

Abbildung 1: Raumstrukturgruppen und -typen in Thüringen



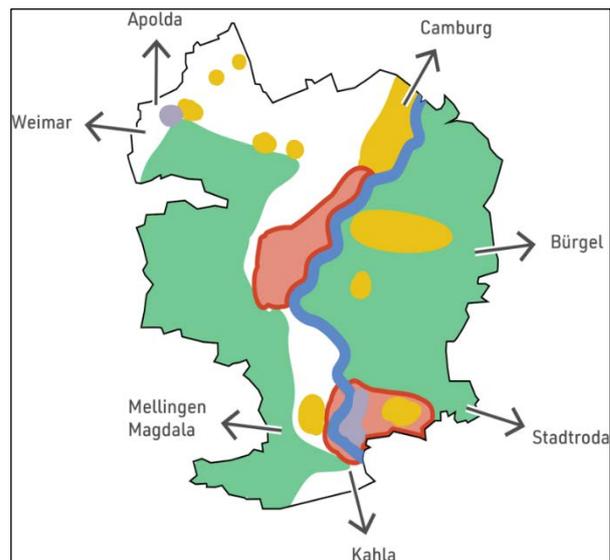
Quelle: [https://nvsthueingen.de/t3/fileadmin/PDF/Downloads/Fahrplan\\_18/Fahrplanbuch/NVS\\_Linienkarte\\_Thueingen\\_2018.pdf](https://nvsthueingen.de/t3/fileadmin/PDF/Downloads/Fahrplan_18/Fahrplanbuch/NVS_Linienkarte_Thueingen_2018.pdf) (gelesen am 25.4.2019)

Abbildung 2: Ausschnitt aus der Karte des Thüringer Bahnverkehrs

## 2. Jenas und Weimars Wohnungsfrage

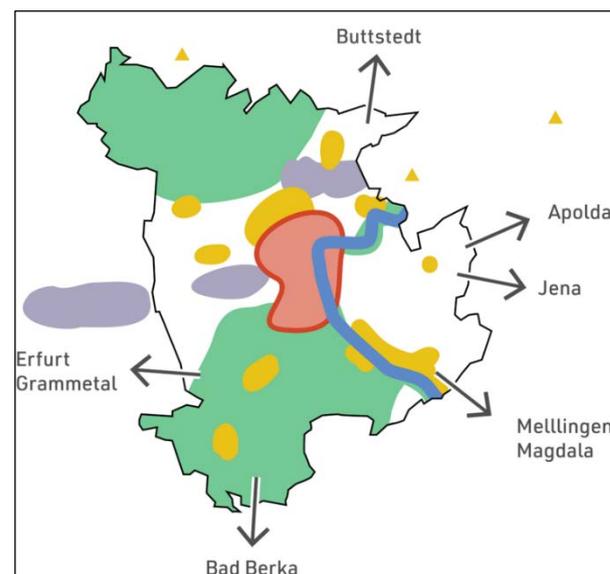
Wenn man diesen Raum also als Stadt-Umland-Region begreift, dann sind Weimar und Jena dabei keine Suburbs von Erfurt, sondern besitzen eine eigenständige Rolle als Kerne dieser Region, die einst auch mal Dreistadt (TMWAT 2013) genannt wurde (ein Begriff, der aber schnell in der politischen Versenkung verschwand). Beide Städte besitzen vitale Innenstädte; die Weimarer Innenstadt symbolisiert das Weltkulturerbe mit Deutschem Nationaltheater, Goethe- und Schillerhaus sowie den unmittelbar angrenzenden Gebieten des Ilmparks, des Campus der Bauhaus-Universität (mit den historischen Hauptgebäuden) und der neu eingerichteten Topographie der Moderne (u.a. Bauhaus-Museum, ehemaliges Gauforum). Jenas Innenstadt ist durch den Jentower geprägt, der nicht nur eine weithin sichtbare Landmarke darstellt, sondern den Charakter als Industrie- und Wissenschaftsstadt hervorhebt. Auch hier macht die Universität einen konstituierenden Teil des innerstädtischen Lebens aus. Nichtsdestoweniger besitzt Jenas Innenstadt eine Besonderheit: Nachverdichtungspotenzial. Ein in der Realität im Wesentlichen als Parkplatz genutztes Quartier namens Eichplatz hat es 2014 bis zu einem Volksentscheid geschafft, die Neubebauung wurde abgelehnt. Ein möglicher Grund für die Ablehnung war meiner Beobachtung nach die Befürchtung lokaler Initiativen, dass die damals geplante Bebauung keinen Beitrag zur Entspannung der Wohnungskrise Jenas geleistet hätte; Jena gehört zu jenen kleinen Großstädten in Deutschland, in welchen der Rückgang des preiswerten Mietwohnungssegments schon früh ablesbar war, es schon früh kaum möglich war, Wohnraum zu finden und wo die „neue Wohnungsfrage“ (Schönig 2013) deswegen schon früh gestellt werden musste

Die Wohnungsfrage in Jena war und ist eng verknüpft mit den Großsiedlungen. Alle drei Städte besitzen Großsiedlungen; und sowohl in Weimar als auch in Jena galten diese schon früh als Grund, wenig Handlungsbedarf in der Sicherung und Schaffung preiswerten Wohnraums zu sehen. Genug Plattenbau war da. Gerade in den beiden städtebaulich zwar eigenständigen, aber per Bus oder Fahrrad in 10-15 Minuten erreichbaren Siedlungen Weimar-Nord und -West war die Bevölkerungszusammensetzung bis 2015 auch recht stabil durchmisch. Jena-Lobeda ist durch die Expo 2000, den Stadtumbau nach 2002 und als eine der größten Plattenbausiedlungen Deutschlands auch stetig im Fokus der Stadtentwicklung gewesen; die Ansiedlung des Uniklinikums, die Verlängerung der Straßenbahn und eine große Anzahl an Aufwertungsmaßnahmen haben Lobeda wirksam hinsichtlich dessen sozialer Mischung stabilisiert. Beide Kommunen betreiben für ihre Siedlungen der Nachkriegsmoderne eine stetige Quartiersentwicklungspolitik. Neubau und Sanierung von Schulen ist hier ein wesentliches, aber nicht das einzige Element präventiver Kommunalpolitik.



Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 3:**  
**Stadtstrukturelle Übersicht von Jena**



Quelle: eigene Darstellung

**Abbildung 4:**  
**Stadtstrukturelle Übersicht von Weimar**

Im Unterschied zu Jena nutzt Weimar sein kommunales Wohnungsunternehmen als Stabilisator und betrieb ab 2015 mit jenem auch eine konsequente Dezentralisierungspolitik für Geflüchtete – was deren Wohnsituation betrifft. Nichtsdestoweniger konnten beide Städte nicht verhindern, dass sich die Innenstädte und angrenzenden Quartiere der Gründerzeit gentrifizieren. In Jena, wo es kriegsbedingt nur eine begrenzte Anzahl an Wohneinheiten dieses Baualters gibt, ist dieser Prozess nahezu abgeschlossen, Weimar ist quasi mittendrin: die Nord- und die Westvorstadt sind durch starke Spreizungen der Mietpreise gekennzeichnet, Altmieten wohnen günstig, Neuvermietungen sind teuer. Viele auf das damalige Kulturhauptstadtjahr 1999 ausgerichtete schnelle Sanierungen waren damals unverzichtbar (Weimar erhielt als eine der ersten ostdeutschen Städte noch 1990 Mittel aus der Städtebauförderung), eine zweite Sanierungswelle steht aber nach zwei Jahrzehnten wieder an. Gerade in Weimar ist auch zu erkennen, dass fast alle kleinen Brachflächen in Innenstadt, Nord- und Westvorstadt in den letzten fünf Jahren Investoren fanden, nachdem sie fast zwei Jahrzehnte zuvor brach lagen. Die Nachverdichtungspotenziale sind innerhalb weniger Jahre erschlossen worden (oder sind nicht nur planungs-, sondern auch baureif oder im Bau). Auch in Jena ist dieser Prozess des innerstädtischen Nachverdichtens – jenseits des Eichplatzes – weitgehend abgeschlossen.

### 3. Land in der Stadt: Die dörflichen Teile von Weimar und Jena

Nun besitzen beide Städte nicht nur ihre Innenstädte und Siedlungsbestandteile der Gründerzeit und der städtebaulichen Moderne. In den 1990er Jahren haben beide Städte kräftig eingemeindet und sich hinsichtlich ihrer Fläche ausgedehnt (vgl. Abb. 3 und 4). Aber beide Städte besitzen auch ihr Paradies (in Jena wurde es Namensgeber für einen der drei überregionalen Bahnhöfe der Stadt und war der ehemalige Halt der Berlin-München-Züge). Paradies werden stadtnahe Landschaftsräume benannt, in Weimar liegt das Paradies westlich der Siedlung Weimar-West. Mit dem Ilmpark bzw. -tal und dem Saaletal besitzen beide Städte aber nicht nur überaus bedeutende Kulturlandschaften, auch die einer Talsituation innewohnenden angrenzenden Hänge sind nicht umsonst ein Schutzgut. Hochwasser, Binnenklima, Naturschutz – aber auch der ästhetische Wert der Kulturlandschaft machen viele Flächen der Städte unbebaubar. Verständlicherweise werden auch keine Einfamilienhaussiedlungen oder Gewerbeparks neben die Gedenkstätte Buchenwald gebaut, ebenfalls auf dem Weimarer Stadtgebiet gelegen.<sup>3</sup>

Damit stehen für Stadterweiterungspotenziale nur eine begrenzte Anzahl an eingemeindeten Dorflagen zur Verfügung. In Weimar hat sich daher ziemlich viel an Einfamilienhausbau in den letzten zwei Jahrzehnten im Süden und Westen abgespielt (Buchenwald liegt im Norden, der Ilmpark im Osten). Jena hat seinen Süden und Norden entwickelt, da wo die Hänge des Saaletals nicht hindern. In beiden Städten besaß der Süden aufgrund der Nähe zur A4 ohnehin eine besondere Lagegunst, so kann man sich in Weimar-Legefeld städtebauliche Zeugnisse ansehen, die typisch für die ostdeutsche Suburbanisierung der 1990er-Jahre sind und die vom Bauhäusler Lyonel Feininger prominent gemalte Dorfkirche von Weimar-Gelmeroda wurde zur Autobahnkirche an der Ausfahrt Weimar umfunktioniert. Stark wuchsen im Westen die Weimarer Ortsteile Gaberndorf, Tröbsdorf im Osten. In Jena gibt es vergleichbare Situationen in den eingemeindeten Dörfern rund um das Isserstädter Holz im Nordwesten und östlich Lobedas ganz im Süden der Stadt. Jena hat zudem seinen Norden massiv verdichtet und sich eher städtebaulicher Figuren des städtisch konnotierten Siedlungsbaus der 1990er bedient. Sogenannte Stadtvillen in vergleichbar kompakten Dichten prägen den Weg nach Zwätzen, ergänzt durch ältere Zeilenbauten der Moderne und ehemaligen schon vorstädtisch geprägten Dorfkernen (wie eben Zwätzen) sowie gewerblichen Strukturen. Das ist aus städtebaulicher Sicht eine zwischenstädtische Situation, die für Thüringen eher untypisch ist. Sie ist Ergebnis einer Stadtentwicklungspolitik, möglichst platzsparend zu suburbanisieren und sich entlang von Ausfallstraße und Bahntrasse nach Norden zu konzentrieren.

---

<sup>3</sup> Das ehemalige KZ in Weimar ist fast das einzige, dass nicht nach der Stadt benannt wurde, in der es sich befindet. Auf Wunsch der damaligen Stadtpolitik ist der neutrale Name „Buchenwald“ statt „Weimar“ oder „Ettersberg“ gewählt worden, um die Assoziation zu Weimar und Goethe (der bevorzugt am Ettersberg wanderte und darüber schrieb) zu vermeiden.

#### 4. Begrenzte Flächenreserven in Weimar und Jena

Versucht man, innerhalb des Stadtgebietes noch größere zusammenhängende Flächenreserven zu finden, landet man in Weimar und Jena in der Nähe der Bahnhöfe (in Erfurt übrigens auch, hier wird nahe des Hauptbahnhofs angestrebt, dessen östliches Umfeld als ICE-City zu entwickeln). Am weitesten entwickelt ist ein Gebiet rund um den südlichen Jenaer Fernbahnhof: Göschwitz. Wenige Kilometer entfernt von der Autobahn und von Lobeda (wo circa 1/4 der Jenaer Einwohnerschaft wohnt) ist ein Gewerbegebiet gewachsen, wo namhafte Firmen wie Zeiss und Jenoptik Betriebsteile haben. Lobeda, das Gewerbegebiet in Göschwitz und dem nördlich daran angrenzenden Burgau und auch die nicht weit davon entfernte Großwohnsiedlung Winzerla bilden den Schwerpunkt des südlichen Stadtraums, der einen stark suburbanen Charakter besitzt und das südliche Drittel der Bandstadt entlang der Saale darstellt (etwas mehr als 1/3 der Einwohnerschaft Jenas umfassend). Eine gewerbliche Entwicklung ist auch die Perspektive für den Jenaer Westbahnhof, welcher samt Bahntrasse die Innenstadt im Südwesten räumlich begrenzt.

Stadträumlich ähnlich, aber funktional anders sieht die Situation in Weimar aus. Am Weimarer Bahnhof beginnt Richtung Süden eine funktionale Achse für Fußgängerverkehr, welche sich ca. ein km durch die Nordvorstadt zieht, über die Topographie der Moderne stadträumlich in die Innenstadt vermittelt wird und dann südlich der Innenstadt wahlweise auf dem Campus der Bauhaus-Universität oder im unmittelbar angrenzenden Ilmpark endet. Das ist auch der am stärksten touristisch geprägte Bereich der Klassikerstadt. Dass nördlich hinter dem Bahnhof die Stadt „weitergeht“, erschließt sich dem Besucher nicht ohne weiteres. Der eigentliche Weimarer Norden, zwischen Bahntrasse und Ettersberg bzw. der Umgehungsstraße ist ein von Wohnen und Gewerbe durchzogenes, städtebaulich kaum strukturiertes Gebiet. Es ist eine Zwischenstadt mit Plattenbauten. Die Siedlung Weimar-Nord im Westen des Nordens beginnt ebenso unvermittelt wie sie endet. Die dortige Einzelhandelskonzentration ist kaum als Siedlungsmittelpunkt zu bezeichnen (wie es typisch für Siedlungen der Spätmoderne wäre), sondern verbindet in einer Aneinanderreihung von Supermarkt- und Discountergebäuden Wohn- und angrenzendes Gewerbegebiet. Im Gewerbegebiet selbst finden sich eingestreute Kleingärten und Zeilenbauten der 1930-60er Jahre. Ganz im Nordosten wechselt der gewerbliche Charakter sukzessive in industrielle Nutzungen, Weimars wichtigste Industriebetriebe liegen hier.

Insgesamt lässt sich hinsichtlich der Flächennutzung in Weimar und Jena feststellen, dass beide Städte eigentlich nicht dafür geeignet sind, weiterhin stark zu wachsen. Beide Städte stehen möglicherweise vor einer Herausforderung, die andere Großstädte in Deutschland auch mal hatten, als sie nur 65.000 oder 100.000 Einwohner umfassten. Sofern es sich um Nachkriegswachstum handelte, dann kennen wir diese als Beispiele für die klassische Suburbanisierung (west)deutschen Typs meist entlang von Rhein, Main und Neckar. Wachstum fand sich entlang der Hänge. Schutzwürdige Kulturlandschaften, die einst morphologisch den Rand markierten, sind zu allseitig umgebenen innerstädtischen Parks geworden. Weimar und Jena beginnen an solchen Stellen, sich nicht flächenschonend zu suburbanisieren. Weimar hat die ersten größeren Bebauungspläne in Ilmparknähe (Tiefurt und Webicht im Weimarer Osten) beschlossen, hier wird das Ackerland „hinter“ dem Weltkulturerbe Ilmpark/-tal entwickelt. Jena begrenzt zwar das Wachstum an den Hängen, nicht aber die Eigenentwicklung der eingemeindeten Dörfer auf den Hängen. Das ist alles innerhalb der Gemeindegrenzen, also positiv konnotierte Innenentwicklung und keine negativ konnotierte Entwicklung in den Umlandgemeinden. Für Stadträume wie den Weimarer Norden gibt es keine integrierten Strategien (welche durch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen bzw. Städtebauförderung untersetzt werden könnten), sondern vereinzelte Bebauungspläne (wie der B-Plan namens Lütendorfer Straße in Weimars Norden), so dass dort den diversen Epochen verstreuter Wohnbebauung lediglich eine weitere Epoche hinzugefügt wird.

Der größte stadtentwicklungspolitische Nachteil der innerhalb der Gemeindegrenzen Jenas und Weimars stattfindenden Suburbanisierung ist gar nicht die Baulandentwicklung an den jeweiligen Stellen an sich. Der größte Nachteil resultiert aus der städtebaulichen Leitvorstellung von Gebieten voller Einfamilien- und Reihenhäusern oder sogenannter Stadtvillen für Familien. Denn damit werden die Dichten der Neubaugebiete nur selten dafür ausreichen, sie in die innerstädtische Morphologie zu inkorporieren. Freilich wird in Zwätzen die Straßenbahn verlängert, aber in den Hangdörfern Jenas und im Osten Weimars entstehen Satelliten auf der grünen Wiese, mehr schlecht als recht mit der historischen Siedlungsmorphologie verbunden. Das Neubaugebiet in Tiefurt beispielsweise ist genauso groß wie das alte Dorf Tiefurt mit seinem Schloss, das Teil des Kulturerbes als Klassikerstadt ist. Hinter die Plattenbauten der 1970er-Jahre-Siedlung Weimar-Nord werden an die Lütendorfer Straße Reihenhäuser gesetzt.

Das ist alles, jeweils für sich betrachtet, keine problematische Bebauungsplanung, aber es bedient in unzureichendem Maße die Veränderungen des suburbanen Raums als solchem. Denn eigentlich geht es heute in Stadt-Umland-Fragen und bei suburbanen Entwicklungen um etwas Anderes als Einfamilienhäuser für Familien auf der grünen Wiese.

## 5. Exkurs: Neue Suburbanisierung

Einige Phänomene der Suburbanisierung sind heute anders als in den Hochphasen der westdeutschen Suburbanisierung der 1960/70er Jahre und in der „nachholenden“ Suburbanisierung der ostdeutschen 1990er.<sup>4</sup>

Erstens findet Suburbanisierung tatsächlich stärker entlang von Schienenwegen statt; insbesondere in den großen Metropolregionen wie Berlin, Hamburg, Frankfurt und München lässt sich beobachten, wie die axialen Systeme von Regionalexpress (meist mit Doppelstockzügen) und S-Bahnen an ihre Kapazitätsgrenzen geraten. Bahnhöfe im Umland werden zu „Eingangstoren“ und besitzen einen Wert als Standortvorteil im suburbanen Kontext. Dadurch werden auch Lagen wieder interessant, die in der Vergangenheit eher untypisch für suburbane Entwicklungen waren. Freilich entstehen auch weiterhin Einfamilienhäuser und Reihenhäuser auf sogenannten Arrondierungsflächen, sprich: umgewandeltem Ackerland an der jeweiligen Siedlungskante der Gemeinde. Aber gerade im Umfeld von Bahnhöfen erzeugt der Geschosswohnungsbau wieder Interesse.

Besonders eindrücklich zeigt sich dies in ehemals stark schrumpfenden ostdeutschen Städten wie z.B. Eberswalde bei Berlin oder Markkleeberg bei Leipzig, wo auf diese Art und Weise die Leerstände in den Altbau-Bahnhofsvierteln abgebaut werden konnten. Hamburg, Frankfurt, München und Berlin mit einer ganz anderen Dringlichkeit der Wohnungsfrage denken an ihren Stadträndern sogar ernsthaft über neue Großsiedlungen nach. Inwieweit dieses Phänomen der Möglichkeit für neuen Geschosswohnungsbau für die Teilregion Weimar/Jena eine Rolle spielt, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden, da es zum einen in per Bahn angebundene Umlandstädtchen wie Apolda, Bad Berka und Camburg in Bahnhofsnähe in gründerzeitlicher Bausubstanz bzw. in Kahla und Apolda in Siedlungsbestandteilen der Moderne ausreichend Leerstände gibt, um diese erst einmal als suburbane Wohnungsbestandsreserve im Geschosswohnungsbau zu aktivieren. In Jena und Weimar jedoch lässt sich dies vom Geschosswohnungsbau gleich welchen Baualters in der Nähe der Bahnhöfe nicht sagen. Einzig Weimar besitzt, wie oben erwähnt, noch interessante konvertible Flächenreserven für Geschosswohnungsneubau in Bahnhofsnähe.

Die Bahnhofsumfelder der jeweiligen Städte verweisen zudem auf ein anderes, in den 1990er Jahren gut erforschtes Feld der Stadt-Umland-Forschung: die Zwischenstadt. Unweit der Bahnhöfe Weimar, Jena-Göschwitz, Jena-West, Kahla und Nohra (Gemeinde Grammetal) befinden sich Gewerbegebiete. Diese besitzen eine gewisse städtebauliche Eigenständigkeit, sei es, weil sie wie U.N.O. (Gewerbegebiet Ulla-Nohra-Obergrunstedt) in den 1990er Jahren bewusst vor die Tore der Stadt auf die berühmte grüne Wiese gesetzt wurden, sei es, weil sie wie in Jena West zwar historisch gewachsene, aber heutzutage gut konvertible Flächen für einen Technologiestandort sind. Ebenso zu finden sind Situationen wie in Apolda, wo der Bahnhof historisch am Stadtrand lag, so dass nördlich davon altindustrielle Flächen einer neuen Nutzung (Internationale Bauausstellung Thüringen im Eiermannbau, Entwicklung des Eiermannbaus als Open Factory) zugeführt werden können.

Ein zweites zwischenstädtisch beschreibbares Phänomen in der Region Weimar/Jena ist der Einzelhandel. Einzelhandelsstandorte haben sich im Umland eher aufgrund eines inkrementalistischen Herangehens geclustert; es sind meist mehrere Supermärkte, die nebeneinander an einer Ausfallstraße liegen. Mit Ausnahme von Jena-Isserstedt und Weimar-Süßenborn entstanden keine vor der Stadt liegenden suburbanen Einkaufszentren, sondern beide Städte haben die Chance ergriffen, innerstädtische Immobilien zu Centern zu konvertieren (in Weimar mit dem besonderen baukulturellen „Charme“, dass der zu Nazizeit nur im Rohbau vollendete Kopfbau des Gauforums nun unter der Bezeichnung Atrium ein innerstädtisches Einkaufszentrum mit großem Supermarkt, Elektronikfachhandel und Kino ist). In Jena heißt das analoge Immobilienprodukt (auf einer ehemaligen Zeiss/Schott-Fläche) Goethegalerie. Zugleich bietet die Jenaer Innenstadt genügend Reserveflächen für auch größer dimensionierten innerstädtischen Einzelhandel (siehe oben). Das, was im Umland, aber auch an den Rändern Weimars entstanden ist, sind eher Ansammlungen

---

<sup>4</sup> Der Autor ist seit Oktober 2018 Wissenschaftler im Forschungsverbund „Neue Suburbanisierung“ der Universität Kassel, welcher diese Fragestellungen u.a. auf dem Hochschultag der Nationalen Stadtentwicklungspolitik im Mai 2019 aufwirft

mehrere Supermärkte/Discounter, hin und wieder ergänzt durch einen sich über mehrere Grundstücke erstreckenden Mini-Einkaufsbereich, der architektonisch zwischen Mini-Mall und Nahversorgungszentrum changiert.

## 6. Exkurs: Zwischenstadt

Um sich dem Phänomen historischer Städte in funktional suburbaner Lage widmen zu können, hilft ein Rückgriff auf den Sievertischen Zwischenstadt-Begriff. Sievert nennt fünf spannungsreiche Begriffe, die für die Zwischenstadt definiert werden müssen (Sievert 1997) und die sich auf die Städtchen des Umlands von Jena und Weimar beziehen lassen (vgl. hierzu auch Krüger 2017: 300ff.).

- Urbanität
- Dichte
- Zentralität
- Ökologie

Die Kernbestandteile des suburbanen Umlands sind Kleinstädte mit historischen Ortskernen. Die Nachqualifizierung der Zwischenstadt in den 1990er Jahren bedeutete oft die Kreation von Urbanität in den als veraltet gesehenen städtebaulichen suburbanen Strukturen, die in den drei Jahrzehnten vor den 1990er Jahren entstanden. Urbanität ist im Umland von Jena und Weimar eine bereits vorhandene städtebauliche Qualität, oft schon seit dem Mittelalter. Das betrifft insbesondere den Aspekt der Dichte. Während in älteren suburbanen Regionen infolge des Zwischenstadtdiskurses immer wieder Forderungen nach Nachverdichtung erhoben werden, ist dies für das Umland von Weimar und Jena kein Thema. Nicht, weil es schon eine höhere Dichte besitzt – im Gegenteil: Die Einwohnerdichte der Landkreise Weimarer Land und des westlichen Saale-Holzland-Kreises sind jene eines dünn besiedelten ländlichen Raums. Doch die Dichte unterscheidet sich – in den Kernstädten von Apolda, Kahla oder Bad Berka ist sie eben deutlich höher als in den Dörfern des Grammetals oder auf den Hängen des Saaletals in Jena oder südwestlich des Ettersbergs bzw. entlang der Ilm in Weimar (wo die eingemeindeten Dörfer beider Stadtgemeinden liegen). Das ist der historische und noch erhaltene Stadt-Land-Unterschied, der sich vom hin und wieder abfällig „Siedlungsbrei“ genannten herkömmlichen suburbanen Raum unterscheidet. In Bezug auf die zwischenstädtische Qualität ist da kein Handlungsbedarf; schon eher bei den hochverdichteten Altstädten, in denen sich relational die für Ostdeutschland typisch gewordenen Leerstände (Stichwort: Stadtumbau Ost) konzentrieren. Denn die Altstadtkerne sind zwar hübsche, urban anzusehende Orte, werden aber der Funktion einer klassischen Innenstadt wohl nicht mehr nachkommen können. Doch Altstädte sind nie nur Einkaufs-Zentren gewesen, sondern immer auch Wohnorte. Und Geschosswohnungsbau in Suburbia besitzt wie bereits erwähnt, Potenzial.

Zentren im Umland sind immer Subzentren zum jeweiligen regionalen Hauptzentrum. Das bedeutet für die Region Jena/Weimar/Erfurt, dass sich sowohl die Funktion des regionalen Hauptzentrums auf deren drei Innenstädte verteilt, als auch, dass alle anderen Zentren in der Region eine Nahversorgungsfunktion besitzen. Erst wenn ein Stadt-Umland-Gefüge deutlich einwohnerstärker ist, ergeben sich Notwendigkeiten, Subzentren als regionale Zentren neben den einem regionalen Hauptzentrum zu definieren. In den Regionen Frankfurt und München lässt sich dies gut an den Diskussionen um tangentielle Schienenverkehrswege beobachten; Berlin ist aufgrund seiner Konstituierung vor knapp 100 Jahren bereits in sich polyzentral. Erfurt, Jena und Weimar sind es aus sich heraus auch. Selbst wenn der Raum Erfurt/Weimar/Jena dereinst die Millionengrenze der eigenen Einwohnerschaft knacken würde (was mehr als eine Verdoppelung wäre!) – dann gäbe es nicht nur den einen, dann überlasteten Hauptkern.

Das bedeutet aber eben auch, dass es wenig Sinn ergibt, funktionale Beziehungen innerhalb des hier betrachteten Teilraums so zu entwickeln, als gäbe es die kreisfreien Städte Weimar und Jena als Hauptzentrum nicht. Nur als Beispiel: Das Schulwesen sollte im Prinzip in jeder der gemeindlichen Entitäten (mehr zur Definition dessen, siehe unten) allgemeinbildende Schulen bis zur Abiturstufe ermöglichen – spezialisierte Bildungsgänge (Gymnasien oder Gemeinschaftsschulen mit entsprechendem pädagogischen Profil) sollten in Jena und Weimar allen Einwohnern der Region mit gleichem bürokratischen Aufwand offenstehen. Die Realität dagegen ist wenig überraschend: es werden auf Landkreisebene eine Anzahl von Schulen mit Abiturstufe betrieben, wo dann die Schüler – an Jena oder Weimar vorbei – hingefahren werden. Auf diese Weise wird zwar einzelnen Orten im Umland eine höhere Zentralität zugestanden als anderen Orten im Umland. Dieses Zugeständnis hat aber seinen Preis.

Auch ökologische Aspekte in die Zwischenstadt zu implementieren, hat seinen Preis: meist entrichtet in aufwändigen Planungen zu miteinander korrespondierenden Grünzügen und Landschaftsbereichen, um insbesondere der Fauna eine Überlebenschance zu geben. In dieser Hinsicht wäre auch in Mittelthüringen das Problem anders zu definieren. Wenn es eine ökologische Herausforderung gibt, dann weniger die großflächige Versiegelung von Flächen, sondern die herkömmliche Landwirtschaft (Stichwort: Bienen). Nichtsdestoweniger sind beide Aspekte wichtig: Weder ergibt es Sinn, die Hänge des Saaletals in Jena zuzubauen und das Ganze als innerstädtische Nachverdichtung zu deklarieren, weil es sich innerhalb des Gemeindegebiets der Großstadt abspielt, noch ergibt es Sinn, negative Auswirkungen industrieller Landwirtschaft in die dörflichen Siedlungsteile zu tragen, die faktisch zu suburbanen Einfamilienhaus-Wohngebieten geworden sind, weil sie eben nur wenige Kilometer entfernt von der Weimarer oder Jenaer Innenstadt liegen. Denn das wichtigste Potenzial der Region unterscheidet sich im Grunde nicht von dem wichtigsten Potenzial Thüringens insgesamt: die sehr starke Kleinteiligkeit der Siedlungsstruktur, wo Kleinstädte nur zehn bis 20km entfernt voneinander ein dichtes Netz bilden und somit die Dörfer sich immer topographisch im - auf wenige Kilometer im Radius beschränkten - Einzugsbereich einer Kleinstadt befinden.

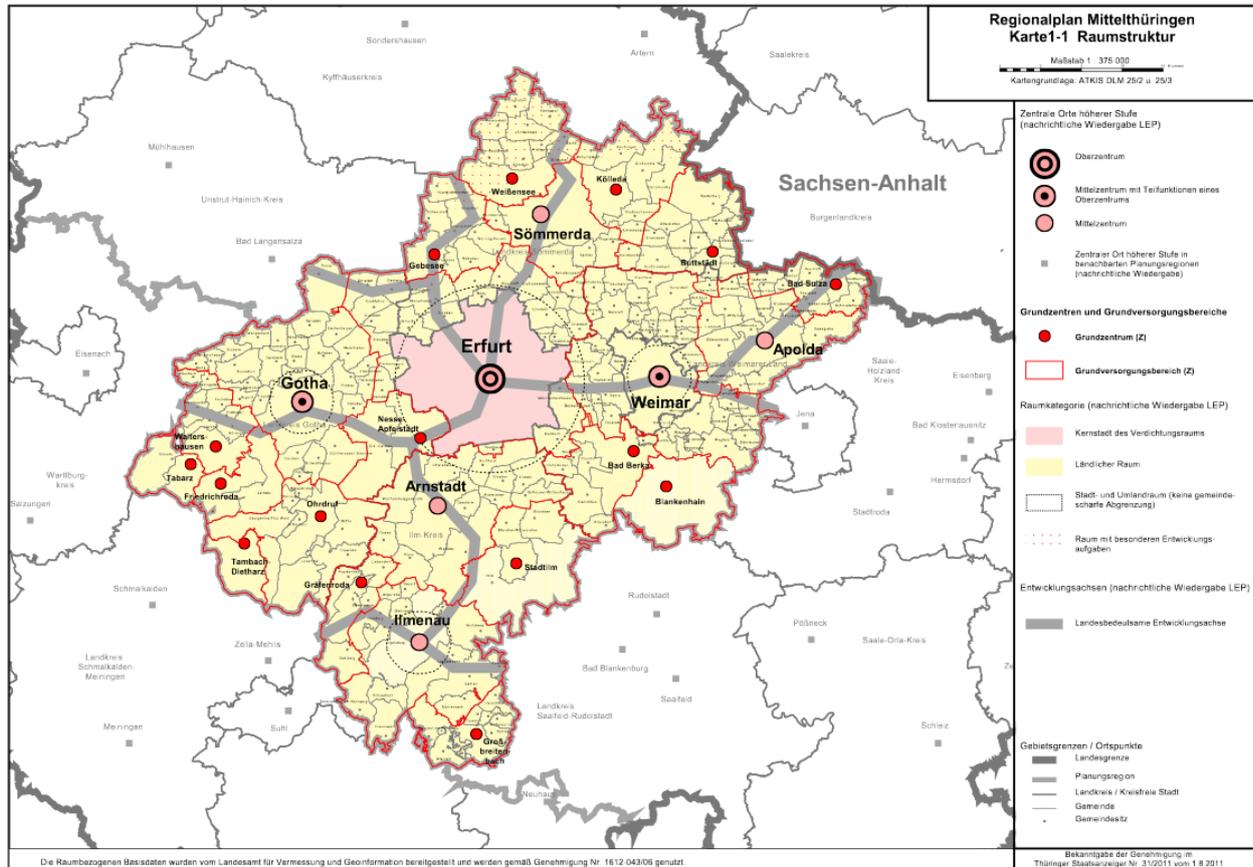
## 7. Im Umland von Jena und Weimar

Abschließend soll der Blick in das Umland von Weimar und Jena erfolgen. Als Umland fasse ich jeweils die benachbarte Kleinstadt sowie Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften von Jena bzw. Weimar zusammen, so dass Kleinstadt und eine Anzahl kleiner selbständiger Dörfer mit meist mehreren Hundert Einwohnern eine Gebietseinheit bilden. Hin und wieder ist diese Gebietseinheit eine Gemeinde, hin und wieder eine Verwaltungsgemeinschaft. Die Namen der jeweiligen Kleinstädte verwendend, ergeben sich in etwa im Uhrzeigersinn folgende Gebietseinheiten<sup>5</sup> für Weimar und Jena (vgl. Abb. 6 und 7).

- Butteltstätt/Berlstedt (Gemeindenname seit 2019 Am Ettersberg): ca. 9.000 EW
- Apolda (einschl. Gemeinde Ilmtal-Weinstraße): ca. 28.000 EW
- Bad Sulza: ca. 10.000 EW
- Camburg (VG Dornburg-Camburg): ca. 10.000 EW
- Bürgel: ca. 3.500 EW
- Kahla (einschl. VG Südliches Saaletal): ca. 17.000 EW
- Magdala/Mellingen: ca. 8.100 EW
- Bad Berka: ca. 7.600 EW
- Gemeinde Grammetal (das Gebiet zwischen Weimar und Erfurt, hier als einzige Gebietseinheit ohne „echte“ Kernstadt): 6.500 EW

---

<sup>5</sup> Gebietseinheiten sind Gemeinden, wie sie nach der Thüringer Gemeindegebietsreform mit mindestens 6000 Einwohnern möglich wären. Im Freistaat gibt es allerdings verschiedene institutionelle Möglichkeiten, diese Gebietseinheiten zu bilden. Eine weit verbreitete ist der Zusammenschluss mehrerer quasi unselbständiger Gemeinden zu einer Verwaltungsgemeinschaft. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine Gemeinde durch eine andere „erfüllen“ zu lassen, diese werden hier der erfüllenden Gemeinde hinzugerechnet. Der Einfachheit halber werden diese Ausdifferenzierungen für die Ausführungen dieses Artikels weggelassen und es wird von Gebietseinheiten gesprochen.



Quelle: [http://www.regionalplanung.thueringen.de/imperia/md/content/rpg/mitte/rpm-2011/rpm-inet-2-2\\_rp-k1-1.pdf](http://www.regionalplanung.thueringen.de/imperia/md/content/rpg/mitte/rpm-2011/rpm-inet-2-2_rp-k1-1.pdf) (gelesen am 25.4.2019)

**Abbildung 6: Regionalplan Mittelthüringen – Karte 1-1: Raumstruktur**

Insgesamt leben hier knapp 100.000 Einwohner, davon etwas mehr als 1/5 auf dem Gemeindegebiet der alten Industriestadt Apolda, welche auch Kreissitz des Landkreises Weimarer Land ist (nicht deckungsgleich mit den genannten Gebietseinheiten). Mit Ausnahme Bad Sulzas, zwischen Apolda und Camburg gelegen, grenzen alle Gebietseinheiten direkt an Jena oder Weimar. Alle Gebietseinheiten sind sehr stark ländlich geprägt, also durch Landschaft und Landwirtschaft bzw. eine erkleckliche Anzahl von Dörfern, die unmittelbar (Gemeinde) oder mittelbar (Sitz der Verwaltungsgemeinschaft) aus der jeweiligen Kernstadt verwaltet werden. Die Kernstadt erfüllt auch die jeweilige grundzentrale Funktion.

Apolda ist als Mittelzentrum ausgewiesen und kann diese Funktion am ehesten aus der Rolle als Kreissitz herleiten. Ansonsten übernehmen eher Weimar/Jena oder einzelne Grundzentren bestimmte mittelzentrale Funktionen: so besitzen z.B. Mellingen und Kahla Gymnasien, Weimar ist dagegen überregionaler Berufsbildungsstandort. Die Grenze zwischen Grundzentrum und Mittelzentrum verwischen, da bei vorhandenen Bevölkerungsschrumpfung, welche dieser Raum erfahren hat, es doch eine ausreichende Tragfähigkeit der meisten Infrastrukturen gibt – dies auch im Unterschied zu den peripher gelegenen Teilräumen Thüringens (siehe eingangs Abb. 1). Die Innenstädte dienen mehr oder weniger der Nahversorgung, wobei es auch kleinere Supermarktglomerationen an den Rändern der Kleinstädte gibt (z.B. am kleinen Bad Berkaer Hauptbahnhof), die allerdings immer noch fußläufig zur Innenstadt oder zu ausreichend dimensionierten Siedlungsteilen (wie Plattenbaugebieten o.ä.) liegen. Allerdings steht der kleinteilige, insbesondere aperiodische Einzelhandel all dieser Städte unter massivem Druck und droht zu verschwinden (oder ist bereits verschwunden).

Entlang der B7 hat sich ein Band von suburbanen Gewerbegebieten und auch der ein oder andere Einzelhandelsstandort (innerhalb der Gemarkungen Weimars, hier Süßenborn, und Jenas, hier Isserstedt) entwickelt. Ähnlich sieht es an den Autobahnausfahrten Magdala, Weimar (Legefild) und Jena (Neue Schenke) aus, so dass das folgende nur eingeschränkt für die dort befindlichen Dorflagen gilt. Für alle

anderen aber schon! Die Dörfer sind nur wenig überformt und können als ländliches Kulturerbe dieser Stadtregion begriffen werden. In der Regel sind sie von Natur oder Landwirtschaft umgeben. Das für mich faszinierende an diesem Umstand ist die geringe Entfernung zwischen Kernstadt und Dorf (manchmal nur 5 km) oder die Tatsache, dass man so ein Dorf mit dem Stadtbus erreicht (wenn auch mit geringeren Taktungen als innerorts).

In Bezug auf die Wohnungsfrage in der Region bieten sowohl dörfliche wie städtische Siedlungselemente Potenziale zur Nachverdichtung. Damit sind ausdrücklich keine sogenannten Arrondierungsprojekte mit städtebaulich wenig inspirierten Einfamilienhäusern gemeint, sondern bestandsorientierte Strategien, wie sie eher aus der großstädtischen Stadterneuerung geläufig sind. An und für sich sind diese Strategien auch im ländlichen Raum geläufig und werden in unterschiedlichen Dorferneuerungsprojekten auch angewendet: der Umbau von ehemals landwirtschaftlich genutzten Nebengebäuden zu Wohnraum, die Teilung großer Grundstücke und die Unterbringung zusätzlicher Wohngebäude auf der bestehenden Fläche – all dies sind bekannte und anwendbare Revitalisierungsstrategien der Dorferneuerung.

Die Stadterneuerung der Kleinstädte benötigt aber unter Umständen ein gewisses Umdenken, was exemplarisch an den Innenstädten von Kahla und Camburg verdeutlicht werden soll (Krüger 2017: 303ff. für Kahla; 306ff. für Camburg). Beide Innenstädte zeichnen sich in der Bestandsanalyse dadurch aus, dass in ihnen eine erkleckliche Menge historischer Bausubstanz leer steht und dass sie ihre eigentliche Handelsfunktion verloren haben. Beide Städte zeichnet aber ebenso aus, dass sie kein Defizit in der Nahversorgung aufweisen. In Kahla befinden sich zwischen Bahnhof und Altstadtügel Supermärkte, kleinteiliger Einzelhandel, Gastronomie, Ärzte und Apotheken. Das alles auf weniger als einem Kilometer Distanz zwischen Bahnhof und Altstadtügel. Im Camburg gibt es einmal am Schulzentrum im Westen und einmal an einer innerstädtischen Ufersituation der Saale ebenfalls eine lokale Nahversorgung im Einzelhandel. Dorndorf, ein dem Dornburger Bahnhof am anderen Saaleufer gegenüber gelegenes Dorf, faktisch eine suburbane Wohnsiedlung, besitzt seine eigenen Supermärkte. Dies sind die beiden größeren Siedlungsagglomerationen der Gebietseinheit Camburg. Es gibt weder in Kahla noch in Camburg aus der quasi-gesamtgemeindlichen Perspektive (jeweils das gesamte VG-Gebiet umfassenden Perspektive) Handlungsbedarf in Sachen Einzelhandelsversorgung. Freilich stehen Läden in den Altstädten leer. Die Frage an die Stadterneuerung ist aber nicht, wie die Läden mit kleinteiligem wiederbelebt werden können, sondern welches Potenzial diese Altstädte in einem suburbanen Kontext besitzen.

Dieses Potenzial ist suburbanes Wohnen neuen Typs. Nicht jede suburbane Familie mit viel arbeitenden Eltern möchte große Gartengrundstücke pflegen. Nicht jede suburbane Familie möchte auf Automobilität angewiesen sein. Wo es in Großstädten möglich ist, „gestapelte Einfamilienhäuser“ meist im gehobenen Segment in den Innenstädten in Blockrandbebauung zu vermarkten, können diese Innenstädte im mittleren Segment ihre historischen 2-3-geschossigen Altstadtbauten ebenso für das Wohnen neu vermarkten. Warum sollte eine Altstadt, in der man keine Läden mehr erreichen muss, nicht wie ein Wohngebiet verkehrsberuhigt werden können? Warum kann ein historischer Marktplatz, auf dem kein Markt mehr stattfinden muss (weil er an anderen Orten der Gemeinde sinnvoller stattfindet) nicht zum Wohngebietsspielplatz werden? Warum können diese Läden einer großstädtischen Quartierssituation vergleichbar nicht auch für soziale und nachbarschaftliche Zwecke genutzt werden, wenn eine Altstadt funktional weitestgehend Wohngebiet geworden ist oder bei entsprechenden Leerständen ein suburbanes Reservepotenzial für den Geschosswohnungsbau darstellt?

In der forschenden Lehre wurden diese Fragen lediglich gestellt, nicht umfassend beantwortet. Nichtsdestoweniger lohnt es sich für die oben genannten Kleinstädte im Umland von Weimar und Jena, sich in Bezug auf ihre stadtentwicklungspolitischen Strategien diesen Fragen zu stellen. Fast alle diese Städte betreiben kontinuierlich seit 1990 Stadterneuerung, doch unter immer wieder angepassten neuen Vorzeichen: die Stichworte städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau Ost und aktive Zentren sollen für diesen Artikel genügen.

## 8. Umlandbahnhöfe

Ein weiterer interessanter Ort für diese Städte sind ihre Bahnhöfe. Auf die Situation am Kahlaer Bahnhof wurde bereits hingewiesen. Davon ausgehend, dass es nur sinnvoll ist, als Entlastungsorte für Jena und Weimar von Suburbanisierung zu profitieren, wenn die Suburbanisierung selbst bahnaffin vorstättengeht, sind die Bahnhöfe Kernelemente einer regionalen Entwicklung. Das betrifft nicht nur die Kleinstädte, sondern auch die Gemeinde Grammetal mit dem Bahnhof Hopfgarten oder den Bahnhof von Großschwabhausen (Teil der Gebietseinheit Mellingen/Magdala). Wer auch immer in diesen dann suburban zu nennenden Gemeinden wohnt und in Jena, Weimar oder Erfurt arbeitet und mit der Bahn pendelt, wird meist zwei Mal täglich an diesen Bahnhöfen sein. Da geht es nicht nur um ein Wohlfühlgefühl, sondern auch um eine dem suburbanen Zweck angemessene Funktionalität. Hierzu gehören u.a.

- Progressive Mobilitätsangebote für die sogenannte letzte Meile zwischen Bahnfahrt und Wohnort, egal ob Rufbusse, Leihräder, Leihautos oder was man sonst in Großstädten per App bestellen kann
- Kleinteilige Infrastruktur: von Banalitäten wie der Erwerbsmöglichkeit eines morgendlichen Penderkaffees oder eines späten vergessenen Kleinartikels (Großstädter nutzen je nach Region hierfür Spätis, Büdchen o.ä.) bis hin zu typischen Angeboten an Standorten mit hohen Frequenzbringern: Apotheke, Geldautomat, Friseur etc.

An manchen Bahnhöfen haben Umstände der Flächenverfügbarkeit oder Zufälle Funktionen an die Bahnhöfe verschlagen. Sowohl am Bad Berkaer Hauptbahnhof als auch am Bahnhof Kahla liegen Supermärkte. Andere Bahnhöfe besitzen eine Lagegunst, mit der stadtentwicklungspolitisch umgegangen wurde wie in Apolda oder eben auch nicht wie in Camburg. Das liegt in der Regel nicht an den Kommunen, sondern an überörtlichen Rahmenbedingungen im Guten wie im Schlechten. Das kann mal eine Landesgartenschau wie in Apolda sein, durch welche das Bahnhofsumfeld auf ansprechende Art erreichbar gestaltet wurde, das kann das fehlende Talent der Verwertungsgesellschaften der Bahn hinsichtlich mancher Bahnhofsimmobilien AG sein. Auch hier gilt: der guten Beispiele gibt es viele, es gibt kein Wissensdefizit (exemplarisch sei auf das Nachbarland Hessen<sup>6</sup> und die Kasseler Umlandbahnhöfe Melsungen und Hofgeismar, aber auch auf den wiedereröffneten Bahnhof im hessischen Eschwege verwiesen). Dabei helfen auch kleinteilige Maßnahmen der Stadterneuerung. Am Zeughausplatz in Bad Berka wurde mit Bahnhalt und zentraler Bushaltestelle sowohl ein Umsteigepunkt im Nahverkehr als auch ein bequemer fußläufiger Zugang in die Innenstadt geschaffen. Das einst zum Abriss vorgesehene Bahnhofsgebäude in Jena-Göschwitz, das zwischen den Gleisen gelegen ist, hat sich (nach eigener unsystematischer Beobachtung) zu einem Anlaufpunkt für die Mittagsversorgung umliegender Betriebe entwickelt, nachdem dort ein Imbiss mit Sitzgelegenheiten öffnete.

Die Rolle der Bahnhöfe als Mobilitätshubs eröffnet weitere Potenziale infrastruktureller Versorgung. Wenn es sowieso in der Planung des ÖPNV einschließlich neuer Mobilitätsformen räumlich dazu kommt, dass man fast zwangsweise am Bahnhof vorbeikommt, wenn man sich nicht mit dem eigenen Auto bewegt, sind Bahnhofsumfelder auch die geeigneten Stadträume für die Ansiedlung gesundheitlicher und sozialer Infrastruktur, sofern sich lokalräumliche Umstrukturierungsbedarfe ergeben. Wo Familien hinziehen, werden Kitaplätze gebraucht. Eine alternde Stadtgesellschaft braucht Stützpunkte für Pflege- und Gesundheitsdienste sowie generationsübergreifende Orte der Begegnung und Teilhabe. Gerade die Städtebauförderung kann hier als Instrument dienen, die Bahnhofsumfelder zu solchen „Hubs für Mobilität und Daseinsvorsorge“ zu restrukturieren. Dafür muss sie aber ein qualitatives Niveau erreichen, welches in der Regel nur von mittel- und großstädtischen Verwaltungen bezüglich der eigenen Personalressourcen geleistet werden kann, wo spezialisierte Mitarbeiter/innen in eigenen Abteilungen der kommunalen Stadtentwicklungsämter sich um eine integrierte Stadterneuerung kümmern können.

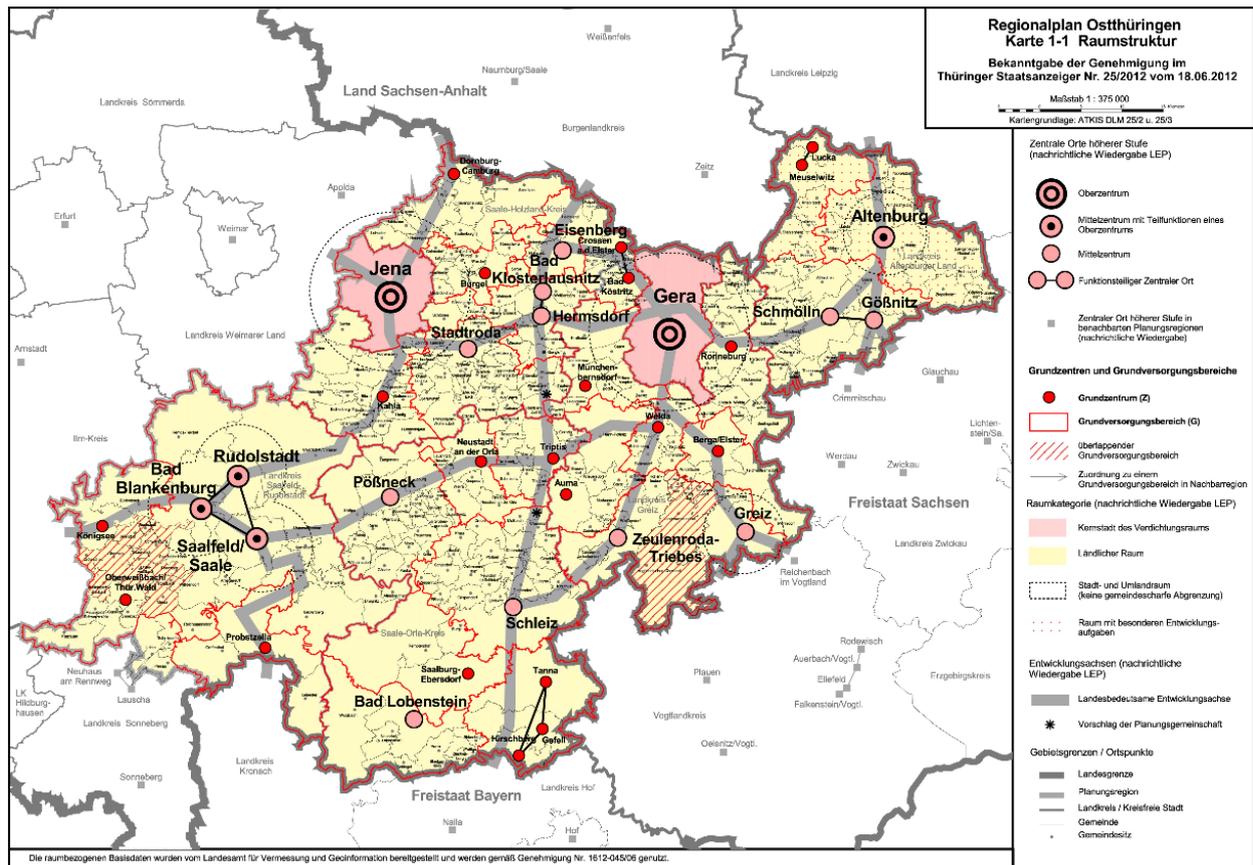
---

<sup>6</sup> Für den Autor als Teil der forschenden Lehre dort

### 9. Grenzen und Potenziale der Instrumente der Regionalplanung

Da der Raum aber eine Stadtregion darstellt, liegt der Schwerpunkt des räumlichen Planens nicht in der als städtisch wahrgenommenen Stadterneuerung, sondern nachvollziehbarerweise in den Instrumenten der Regionalplanung. Die kleinen Städte sind zentrale Orte, sie liegen an Entwicklungsachsen. Die Dörfer sind Fördergebiete der Programme für den ländlichen Raum.

Also sollen regionale Angelegenheiten auch mit den Instrumenten der Regionalplanung planerisch gesteuert werden. Hier soll dem auch nicht grundsätzlich widersprochen werden; dennoch ist es notwendig, sich der Grenzen der Steuerungsfähigkeit bewusst zu werden, die meines Erachtens in diesem Raum durchaus zu erfassen sind. Auf unterschiedliche Instrumente soll daher jeweils kurz eingegangen werden



Quelle: <http://www.regionalplanung.thueringen.de/imperia/md/content/rpg/ost/rpo-2012/rpo-inet-2-2-rp-k1-1.pdf> (gelesen am 25.4.2019)

**Abbildung 7: Regionalplan Ostthüringen – Karte 1-1: Raumstruktur**

**Entwicklungsachsen:** Beide Regionalpläne, Mittel- wie Ostthüringen definieren Entwicklungsachsen; dies aber auf unterschiedliche Art und Weise. Der Mittelthüringer Regionalplan übernimmt östlich von Erfurt mehr oder weniger die landesplanerisch bedeutsamen Achsen, die entlang der historischen Bahnstrecken Kassel – Erfurt – Halle (hier: Weimar – Apolda) und Weimar – Jena – Gera verlaufen. Beide Achsen sind laut Regionalplanung gleichwertig. Das stimmt im Grunde seit der Eröffnung der Hochgeschwindigkeitsstrecke Berlin-München und der Herausnahme des Fernverkehrs von der historischen Strecke Erfurt – Halle. Es stimmt insofern auch, als dass der Freistaat im aktuellen Fahrplanjahr sowohl Erfurt – Apolda als auch Weimar – Jena in etwa im Halbstundentakt bestellt hat. Dennoch wird es kaum zu vermeiden sein und muss hier nicht wiederholend ausgeführt werden, dass die Achse Erfurt – Weimar – Jena an sich eine höhere Bedeutung bekommen wird als Erfurt – Weimar – Apolda, nicht nur bei der Bahn. Und eine bundeslandübergreifende Entwicklung einer Achse Weimar – Naumburg ist meiner Kenntnis nach auch nicht vorgesehen. Apolda orientiert sich außerdem quer zur Achse von/nach Jena, insbesondere im Hinblick auf Treiber der Stadtentwicklung aus der sogenannten kreativen Klasse.

Der Ostthüringer Regionalplan besitzt mehr Achsen als der Landesentwicklungsplan. Neben der Saale als landesbedeutsame Achse dient die A9 als Entwicklungsachse, was hinsichtlich der Ansiedlung von Gewerbegebieten an Autobahnausfahrten nachvollziehbar ist. Jena besitzt aber – entgegen der Realität – keine weiteren Stadt-Umland-Achsen jenseits der Nord-Süd-Achse entlang der Saale und der Thüringer Städte-kette genannten Ost-West-Achse (Eisenach -) Erfurt - Weimar - Jena – Gera (- Altenburg). Das bedeutet aber im Unterschied zu anderen Stadt-Umland-Räumen nicht, dass außerhalb dieser Achsen keine suburbane Entwicklung stattfindet, die Saalehänge in Richtung Osten und der „Blick“ Apoldas nach Jena wurden bereits erwähnt.

Achsen werden üblicherweise genutzt, um Stadt-Umland-Beziehungen hinsichtlich ihrer Gebietsentwicklung zu steuern. Im Raum Jena/Weimar bilden die bisherigen Achsen lediglich die Hauptschienenwege ab. Zugleich besteht die Qualität des suburbanen Raums rund um Jena und Weimar eben nicht darin, dass der Siedlungsdruck auf das Umland entlang bestimmter Siedlungsachsen gebündelt wird (wie beispielsweise in den Umlandgebieten von Berlin, Frankfurt, Hamburg oder München), sondern dass es punktuelle suburbane Entwicklungen gibt, zwischen denen es größere, zusammenhängende schützenswerte Landschaftsräume gibt. Achsen wären hier sogar als Steuerungsinstrument missverständlich, da sie in den Siedlungszwischenräumen darstellerisch nicht unterbrochen sind. Hier sollten andere Darstellungsformen in der Regionalplanung als Alternative geprüft werden.

**Zentrale Orte:** Thüringen weist u.a. Erfurt und Jena als Oberzentren aus, Weimar dagegen als Mittelzentrum. Damit steht Weimar in einer „Liga“ mit in den beiden Regionalplänen sichtbaren Mittelzentren wie Apolda oder Stadtroda. Weimar ist Weltkulturerbe und Hochschulstandort, Apolda Kreissitz eines Landkreises und Stadtroda ist ein nicht zu unterschätzender Gewerbestandort am Hermsdorfer Kreuz mit einer entsprechenden Arbeitsplatzzentralität. Doch alle drei Zentralitätsmodi in eine „Liga“ zu packen, ermöglicht zwar die Steuerung einzelner sozialer Infrastrukturen, ist aber ansonsten kaum als Steuerungsmodus zu gebrauchen (vgl. auch Krüger/Müller 2018).

Abgesehen von Apolda sind fünf der acht oben genannten Gebietseinheiten als Grundzentren ausgewiesen. Nun muss man sich das aber nicht so vorstellen, dass die übrigen drei Gebietseinheiten keinerlei Zentralität besitzen. Im Gegenteil, Schülerbusse fahren durch den halben Landkreis Weimarer Land, um das Mellinger Gymnasium anzusteuern. Und mit Ausnahme von Bürgel sind alle Gebietseinheiten groß genug, um für ihre mindestens 6.000 Einwohner eine angemessene Daseinsvorsorge städtischer (!) Infrastrukturen zu gewährleisten. Diese Infrastrukturen – ob Schulen oder Apotheken – werden zumeist in den jeweiligen Kernstädten der jeweiligen Gebietseinheit liegen (außer im Grammetal, dort in den größeren Dörfern). Die reale Grundzentralität abzubilden, würde also viel eher mithilfe einer städtebaulichen Analyse der städtischen Infrastrukturen der Kleinstädte gelingen, weniger mithilfe der Regionalpläne. Dabei ist es auch unerheblich, ob eine Gebietseinheit mehrere teilfunktionale Zentren (Berlstedt und Buttelsdadt in der Gebietseinheit Am Ettersberg, Mellingen und Magdala in der Gebietseinheit Mellingen, Dorndorf am Bahnhof Dornburg und Camburg in der Gebietseinheit Camburg) oder nur ein Zentrum wie Bad Berka oder Kahla besitzen. Ein Regionalplan könnte dies höchstens differenziert abbilden, aber nicht ausweisen, denn die Verortung innerhalb der Gemeinde obliegt deren Hoheit. Zugleich ist Wirksamkeit der grundzentralen Versorgung jenseits der eigenen Grenze der Gebietseinheit nur begrenzt wahrnehmbar. Und wenn Infrastrukturen höherer Zentralität aufgesucht werden, dann auch in Jena und Weimar, die aber als kreisfreie Städte dafür gar nicht zuständig sind, auch wenn ihnen getreu der Instrumentierung des Zentrale-Orte-Systems freilich auch mittelzentrale Bedeutung fürs unmittelbare Umland zukommt. Grenzüberschreitend wirksam und Weimar und Jena eher auslassend sind nach meinen Beobachtungen lediglich Schülerverkehre wie jene zum Gymnasium in Mellingen. Doch dies ist eher eine Angelegenheit sogenannter unfreiwilliger Mobilität.

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass auch in einem kleinstädtisch bzw. ländlich geprägten Stadt-Umland-Raum wie Jena/Weimar Zentralität so gesteuert werden sollte, dass spezifisch suburbane Phänomene Berücksichtigung finden. Die meisten Stadt-Umland-Regionen sind hinsichtlich ihrer Daseinsvorsorge polyzentral organisiert, wobei versucht wird, gerade einzelnen Gemeinden im Umland durch eine Ansiedlung zentralörtlicher Funktionen entweder als Entlastungsorte im suburbanen Raum zu qualifizieren bzw. ihnen die Herausbildung eines eigenen städtischen Zentrums zu ermöglichen. Beides hilft in herkömmlichen suburbanen Siedlungsstrukturen der Nachqualifizierung der Zwischenstadt entsprechend der oben genannten Begriffe Urbanität oder Dichte. In einem von Kleinstädten und Dörfern geprägten suburbanen Raum wie hier kann dies aber auch dazu dienen, die historischen urbanen Strukturen in diesem Teil von Thüringen zu sichern

## 10. Potenziale gesteuerter suburbaner Entwicklung: Die Leitbegriffe der IBA Thüringen

Es gibt jedoch nicht nur die herkömmlichen Instrumente der Regionalplanung, um eine geordnete Stadt-Umland-Entwicklung zu steuern. Eine Rolle spielen zum einen interkommunal (hier gebietseinheitenübergreifend gemeint) angewandte Instrumente der Stadterneuerung, eine weitere Rolle spielen informelle Instrumente der Regionalplanung wie eine Internationale Bauausstellung oder ein Verkehrsverbund. Zu guter Letzt kann auch die Gemeindegebietsreform genutzt werden, Stadt-Umland-Beziehungen zu steuern. Das Ziel ist dabei nicht, Wachstum aus integrierten Lagen der Städte Weimar und Jena ins Umland abzuführen, sondern eingedenk der eingeschränkten Flächenpotenziale in den Kernstadtzonen von Weimar und Jena bestimmte Entwicklungsperspektiven nicht in den ländlichen, einst eingemeindeten Teilen der Gemeinden Jena und Weimar zu verorten, sondern besser in der Fläche zu verteilen. Das wiederum soll dazu beitragen, sowohl die städtischen wie die ländlichen Qualitäten Thüringens zu stärken.

Damit lässt sich auch das erste Steuerungsinstrument aufrufen: die Internationale Bauausstellung (IBA) Thüringen: <sup>7</sup> Spätestens seit der IBA Emscher Park in den 1990er Jahren sind IBAs ein Instrument der Stadtentwicklung, welches auch auf regionaler Ebene eingesetzt werden kann. IBAs sind Ausnahmezustände, in welchen „neben“ der eigentlichen Planung Strategien für die Zukunft einer Region oder Stadt gedacht werden können. Die IBA Thüringen hat mehrere Begriffe für sich definiert, welche sich auch für die Entwicklung des Umlandes von Weimar und Jena als Leitbilder nutzen lassen:

**StadtLand:** Die IBA macht deutlich, dass Thüringen als typisch ländlicher Raum ebenso stark von seinen Städten wie von seinen Landschaften geprägt wird. „Der Begriff steht für veränderte Beziehungen zwischen Individuen und Natur, Siedlung und Landschaft sowie Gesellschaft und ihren Ressourcen. ... Durch gleichberechtigte und innovative Stadt-Land-Beziehungen sollen Probleme (besser) gelöst werden“ (IBA Thüringen). Gerade, weil Jena und Weimar Wachstum in ihren eigenen Gemeindegrenzen nur zu dem Preis des Ausuferns ihrer Siedlungsmorphologie in die eigenen dörflichen und landschaftlich geprägten Teile des Gemeindegebiets leisten können, ist es notwendig, hier in der Region Stadt (Kernstädte Jena und Weimar) und Um-Land (Kleinstädte und Dörfer der Umgebung) gemeinsam zu denken.

**ProvinzModerne:** Nicht nur kommt das Bauhaus aus Weimar, beide Städte und das Umland sind auch durch den Siedlungsbau des 20. Jahrhunderts geprägt. In Jenas Süden gibt es mit Lobeda, Winzerla und dem gewerblich geprägten Göschwitz einen zwischenstädtisch geprägten Südraum, in dem etwa 1/3 der Bevölkerung wohnt – in Siedlungsbauten der Moderne. Kleinstädte wie Apolda und Kahla besitzen mit Siedlungsbauten der Moderne bereits jetzt preiswerte Wohnreserven, welche für eine regionale Gesamtentwicklung nutzbar gemacht werden. Und auch so unterschiedliche architektonische Ikonen des 20. Jahrhunderts wie der Eiermann-Bau nahe des Bahnhofs Apolda oder der JenTower in der Jenaer Innenstadt prägen den Raum. Das bedeutet aber auch, dass eine Gesamtstrategie für den Raum eben nicht in den Leitbildvorstellungen der Vor-Moderne verhaftet bleiben darf: Städte mit Industrie hier, Dörfer mit Landwirtschaft dort – und so zu agieren als habe beides nichts miteinander zu tun.

**SelbstLand:** Mit diesem Begriff umfasst die IBA die endogenen Potenziale, die sie jenseits der üblichen Zentrenlogiken verortet (so findet ein Weimarer IBA-Projekt unter dieser Rubrik nicht in der Kernstadt, sondern im suburbanen Oberweimar statt). Diese endogenen Potenziale liegen auch in den Gebietseinheiten des Umlands, auf Apolda als möglichem Zielort einer kreativen Klasse in der Region sowie auf Kahla und Camburg (Krüger 2017) wurde bereits mehrfach verwiesen. Ziel sollte es sein, die Gebietseinheiten als Gemeinden funktionieren zu lassen, die sich jenseits ihrer bisherigen Rolle als frühere, gegenwärtige oder um ihren Status bangende Hauptstadt eines Landkreises neu definieren. Denn als Gemeinde muss jede dieser Gebietseinheiten einen internen Ausgleich zwischen Stadt und Dorf erreichen (bis auf das Grammetal, welches als „Ansammlung“ von Umlanddörfern und Gewerbegebieten mithin einer klassischen Suburbia entspricht):

- Sie besitzen eine historische Kernstadt, in der oft nur eine Minderheit der Gemeindebevölkerung (weniger als 50%) wohnt, die aber sowohl für das Image der Gemeinde konstituierend ist (gerade die beiden Städte mit Kurbadtitel) als auch oft das Zentrum der sozialen Infrastruktur darstellt.
- Sie besitzen eine Reihe von Dörfern, die sich hinsichtlich ihrer Wohnbevölkerung nahezu vollständig von der Arbeit in der Landwirtschaft abgekoppelt haben und mehr und mehr zu Wohnorten für Pendler werden.

<sup>7</sup> [www.iba-thueringen.de](http://www.iba-thueringen.de); die Leitbegriffe wurden ebenfalls der Homepage entnommen

- Sie besitzen einen suburbanen Bezug zu Jena bzw. Weimar und stehen damit vor der Herausforderung, einerseits gelassen hinzunehmen, dass die eigene Bevölkerung zu einer beträchtlichen Anzahl von Zwecken die großen Städte der Region nutzt – und andererseits sich dafür einzusetzen, der eigenen Bevölkerung mehr zu bieten als Wohnort, Schule für die Kinder und Standort eines Supermarkts zu sein. Dabei stehen die Umlandgemeinden weniger untereinander in Konkurrenz oder einem Hierarchieverhältnis (Mittel- versus Grundzentrum), sondern in einem suburbanen Verhältnis zu Weimar bzw. Jena.

**LeerGut:** Hier weist die IBA auf ein typisches Problem der Stadterneuerung hin, die Revitalisierung leerstehender Objekte in einem Siedlungszusammenhang. Die IBA kontextualisiert diese Revitalisierung aber mit der Regionalentwicklung. Wenn wie in Apolda der Eiermannbau, diese weithin sichtbare ehemalige Feuerlöschgerätefabrik unweit des Bahnhofs, revitalisiert wird, dann ist das nicht nur ein Erfolg für die Stadterneuerung, sondern ist Teil der Positionierung der Stadt Apolda als Kreativstandort in der Region – und zwar nicht in Konkurrenz zu bundes- und weltweit berühmteren Städten wie Weimar und Jena, sondern in bewusster Ergänzung als Standort im Umland der beiden berühmten Städte. Ein Eiermannbau in Apolda ist ohne die Anbindung an Jena und Weimar nicht denkbar, deswegen kommt dessen Revitalisierung nicht nur für die Stadt Apolda eine Bedeutung zu, sondern ist auch für Weimar und Jena bedeutsam, nämlich als zusätzliches Potenzial im regionalen Kontext einer an Wissenschaft und Kultur überreichen Region

### 11. Städtebauförderung als Instrument der Regionalentwicklung?

Die Städtebauförderung ist ein unterschätztes Instrument zur Regionalentwicklung, denn sie wird oft als ein Steuerungsinstrument für Großstädte wahrgenommen. Das ist auch kein Wunder, denn für die planungsgeschichtlichen Meilensteine der Städtebauförderung stehen meist Großstädte (Vgl. Krüger 2008): Berlin für den Durchbruch der behutsamen Stadterneuerung in den 1980er Jahren, die Großstädte des Ruhrgebiets für die Entwicklung der Sozialen Stadt in den 1990er Jahren, ostdeutsche Großstädte wie Leipzig für den Stadtumbau Ost nach 2000, der Neue Wall in Hamburg für die Aufwertung innerstädtischer Zentren in öffentlich-privater Partnerschaft. Doch die Ausdifferenzierung der Städtebauförderung hat dieses Instrument sowohl in kleinen Städten als auch in interkommunalen Zusammenhängen wirksam werden lassen. Und selbstverständlich gibt es auch für Programmatiken wie Soziale Stadt, Stadtumbau oder Innenstadtrevitalisierung auch viele Gebiete in Kleinstädten, die programmatische Maßstäbe gesetzt haben.

Auch für das Umland von Weimar und Jena ließen sich leicht gemeinschaftliche Strategien der (städtebauförderten) Stadterneuerung entwickeln, wenn sie in Thüringen nicht formal auf die Einzelgemeinde beschränkt wäre. Fast alle städtebaulichen Umgebungen der Bahnhöfe in diesem Gebiet weisen mehr oder weniger städtebauliche Probleme auf, die mit einem Stadtumbau angegangen werden könnten. Alle Innenstädte im Umland dürften gewerbliche Leerstände in Erdgeschosszonen aufweisen, gleichzeitig wird es einen Druck hinsichtlich des Ausbaus sozialer Infrastrukturen geben, wenn man eine pendelnde Neubewohnerschaft attrahieren möchte. Freilich ist es auch weiterhin möglich, Einzelgebiete mit einer einzelnen Förderkulisse und einzelnen Zielen der Stadterneuerung auszustatten. Fraglich ist dann nur, ob die Ziele der einzelnen Gebiets- oder Objekterneuerung ohne entsprechende Anreizwirkung aus dem durch den Freistaat spezifizierten Städtebauförderprogramm auch in Bezug zur Region gesetzt werden.

### 12. Hauptangelegenheit suburbaner Planungssteuerung: Mobilität

Denn eine Entwicklung ist unaufhaltsam: die Verbesserung der Mobilität und der geringer werdende Raumwiderstand innerhalb der Region. Apolda hat erst seit knapp zwei Jahren einen ganztägigen 30'-Minuten-Takt nach Weimar. Das Fehlen einer ähnlich guten Verbindung nach Jena fällt inzwischen umso mehr als Kontrast auf. Der faktische Viertelstundentakt zwischen Weimar und Erfurt macht auf ähnliche Art deutlich, wie wichtig ein gleiches Angebot zwischen Weimar und Jena wäre, wofür der entsprechende infrastrukturelle Ausbau in den kommenden Jahren erfolgt. Der Busverkehr innerhalb Weimars wurde mehrfach in den letzten Jahren in den Randstunden ausgeweitet, zumindest zwischen der Kernstadt und den dörflichen Ortsteilen wurde öffentliche Mobilität einfacher, auch der Bau von Radwegen zwischen Kernstadt und dörflichen Ortsteilen – jenseits der touristischen Routen – wurde in Weimar intensiviert. In Jena wird die Straßenbahn in jene verdichteten suburbanen Teile von Zwätzen im Norden der Stadt verlängert, die weiter oben erwähnt wurden. Doch außerhalb der Stadtgrenzen Jenas und Weimars und jenseits der Bahn verharret der ÖPNV auf dem bisherigen Niveau.

Die Lücke zwischen städtischem und suburbanem Angebot wird größer, zugleich betreibt gerade die Weimarer Stadtpolitik eine restriktive Politik gegenüber dem innerstädtischen Autoverkehr. Angesichts der baukulturellen Werte, der Wirtschaftskraft des Tourismus und des studentischen Milieus der Stadt ist das ein nachvollziehbares Bild, das sich in der städtischen Wählerschaft bislang auch gespiegelt hat und spiegelt. Die Milieus im eher ländlich geprägten Umland, auch in den Kleinstädten sind dagegen deutlich autoorientierter. Ihre typischen Wegelängen von 5-10 km in die Innenstädte Weimars bzw. Jenas liegen oberhalb der klassischen Fahrraddistanzen. Zum Individualverkehr gibt es bis auf weiteres keine machbare Alternative, so dass Mobilitätspolitik im suburbanen Raum eher an der Kombinationsfähigkeit der Wegeketten ansetzen sollte: an der Pendelstrecke vom Dorf nach Jena oder Weimar sind meist nur die letzten Kilometer durch Jenas Innenstadt das Problem; Weimars Innenstadt ist weitestgehend verkehrsberuhigt.

Doch eine regionale Mobilitätspolitik gibt es nicht, kann es nicht geben. Das Land bestellt Regionalbahnen und muss sinnvollerweise sowohl erstens schwach ausgelastete, aber Anbindung sicherstellende Linien in der Thüringer Peripherie, zweitens Ersatzleistungen für weggefallene Fernverkehre (z.B. von/nach Leipzig) und drittens pendlertypische Verkehre bei der Ressourcenverteilung ausgleichen. Die Städte Weimar und Jena bestimmen aufgrund ihrer Kreisfreiheit und der Eigentümerschaft ihrer ÖPNV-Betriebe weitgehend selbst über ihr ÖPNV-Angebot; analoges gilt für den weite Teile des hier besprochenen Gebiets abdeckenden Landkreis Weimarer Land. Die Zuständigkeiten sind zersplittert; es fehlt eine steuernde Institution, die räumlich und entsprechend ihrer eigenen Zielen für den suburbanen Thüringer Zentralraum als einheitlicher Aufgabenträger für den gesamten ÖPNV fungiert. Angebotsverbesserungen müssen durch diese Institution geleistet werden. Das können weder die Landkreise noch die Planungsregionen leisten, denn in beiden Raumbezügen gibt es den eingangs erwähnten Raumtyp „demografisch und wirtschaftlicher innerthüringer Zentralraum“ (Abb. 1) nämlich nicht. Jena gehört zu einer anderen Region als Weimar. Camburg zu einem anderen Landkreis als Bad Berka. Das ist aber nicht das Problem, ein Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg kann als Aufgabenträger die Mobilität in zwei Bundesländern steuern, auch der Mitteldeutsche Verkehrsverbund mit Teilräumen in drei Bundesländern (auch Thüringen) kann als Referenz dienen.

Deswegen soll dieser Artikel auch mit der Bahn aufhören, wie er mit der Bahn angefangen hat. Wenn es gelingt, die Planungssteuerung an den Mobilitätsströmen zwischen Weimar, Jena (und den anderen Kernen Mittelthüringens) und ihren jeweiligen Umlandgebieten auszurichten, dann können die Potenziale, die sich aus der Attraktivität Weimars und Jenas (und Erfurts um den Raumbezug wieder zu weiten) ergeben, auch relevanten anderen Räumen des Freistaats zugutekommen. Dafür ist es aber notwendig, gedankliche und institutionelle Grenzen zwischen Stadtentwicklung und Regionalentwicklung einzureißen – und z.B. Zentralörtlichkeit auch als gemeindliche Steuerungsaufgabe oder Städtebauförderung auch als regional einsetzbares Instrument zu profilieren. Es ist außerdem notwendig, Institutionen für regionale Aufgaben wie eben Mobilität zu entwickeln, ansonsten aber der „oberzentralen Realität“ der zwischendurch mal Dreistadt genannten Kombination aus Erfurt-Jena-Weimar ihren Lauf zu lassen, sich sozusagen Erfurt, Weimar und Jena als gemeinsames Oberzentrum zu denken, neben denen es eine ganze Reihe unterschiedlich großer urbaner Zentren im suburbanen Raum gibt, die sich in ihrer Quantität unterscheiden (Apolda mit 22.000 EW wird eine andere quantitative Ausstattung der Kernstadt haben als Bad Berka mit 7.000 EW), die aber gleichen qualitativen Anforderungen an Zentralität genügen. Es ist weder Stadt noch Land geholfen, wenn die Attraktivität und die Wachstumspotenziale auf die Gemeindegrenzen von Jena oder Weimar begrenzt bleiben, es aber dort innergemeindlich dann unvermeidbar scheint, schützenswerte ländliche Siedlungsbestandteile nach herkömmlichem Schema zu suburbanisieren und nur wenige Kilometer entfernt Leerstände persistieren.

**Literatur:**

IBA Thüringen (2019): [www.iba-thueringen.de](http://www.iba-thueringen.de) und Unterseiten (Zitat gefunden auf: <https://www.iba-thueringen.de/hintergrund>) , letzter Zugriff am 13.03.2019

Krüger, Arvid (2008): Erneuerung der Erneuerung. Die Rolle der Stadterneuerung im Kontext von Benachteiligungsphänomenen. Berlin: Graue Reihe des Instituts für Stadt- und Regionalplanung Nr. 10 der Technischen Universität Berlin.

Krüger, Arvid (2017) Nachhaltiges Suburbia? - Umdeutungen der Raumbezüge für Kleinstädte mit Leerstandsphänomenen in der Nähe von ostdeutschen Wachstumskernen in der Peripherie am Beispiel des Saaletals, in: Schmidt (Hg.) und Wüstenrotstiftung: Wohnungsleerstände in Deutschland, 2017 (297-317).

Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen 2011: Regionalplan Mittelthüringen

Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen 2012: Regionalplan Ostthüringen

Sieverts, Thomas (2001): Zwischenstadt. Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land; Gütersloh u.a.: Birkhäuser (Bauwelt-Fundamente, 118).

Schönig, Barbara (2013): Die neue Wohnungsfrage, Blätter für deutsche und internationale Politik, S.17-20

TMBLV (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025

TMWAT (2013): Zukunft 2020 Vordenken. Denn Zukunft kommt nicht von allein. Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft

**Autor:**

Dr. des. Arvid Krüger

Universität Kassel

[arvid.krueger@asl.uni-kassel.de](mailto:arvid.krueger@asl.uni-kassel.de)

*Björn Braunschweig, Anna Dunkl, Tim Leibert, Annedore Bergfeld*

## Wachstum regional denken.

### Interkommunales Monitoring als Basis für eine nachhaltige Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in der Region Leipzig-Westsachsen

Die Region Leipzig-Westsachsen ist demografisch stark polarisiert: Steigende Mieten und Verdrängungsprozesse in der Stadt und im direkten Umland, rückläufige Bevölkerungs- und Geburtenzahlen in den Kommunen außerhalb des Verdichtungsraums. Untertitel der Dezembertagung 2018 war: „Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?“. Für die Region Leipzig-Westsachsen (Stadt Leipzig, Landkreise Leipzig und Nordsachsen) ist die Antwort ein klares „Nein“. Die ehemals schrumpfende Stadt Leipzig gehört nun zwar zu den am meisten wachsenden deutschen Städten (BBSR, 2018a) - dies findet jedoch in Nachbarschaft zu Gemeinden statt, die im letzten Jahrzehnt bis zu 15 % ihrer Einwohner\*innen verloren haben (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019b, 2019d). Es stellt sich die Frage, in welcher nachhaltigen Form Wachstum in einer stark polarisierten Region in Zukunft gestaltet und gesteuert werden kann. Mit dieser Thematik beschäftigt sich das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Verbundvorhaben Interko2 mit dem Ziel, eine nachhaltige Wohnraumversorgung zu sichern sowie die Stadt-Umland-Beziehungen zu vertiefen<sup>1</sup>. In diesem Beitrag wird beleuchtet, welche Grundlagen es für ein nachhaltig regionales Wachstum unter der Berücksichtigung demografischer Unsicherheiten bedarf und welche Rolle Controllinginstrumente sowie interkommunale Zusammenarbeit dabei spielen können.

#### Leipzig: Vom perforierten Stadtmodell zur Wachstumsinsel

Schrumpfung bedeutet Verlust, ein Weniger, das Gegenteil von Entwicklung – Schrumpfung wird in Leitbildern der Städte und Gemeinden eben nicht als Chance aufgefasst, sondern soll aktiv überwunden werden. Nach 70 Jahren kontinuierlicher Bevölkerungsverluste der Stadt Leipzig (Wiest 2001: 12) stellte Schrumpfung vor knapp zwei Jahrzehnten die Basis für das Modell der perforierten Stadt und die Erarbeitung des Stadtentwicklungsplanes „Wohnungsbau und Stadterneuerung 2000“ dar (vgl. Abb. 1). Neben Erhaltungsgebieten, in welchen die öffentlichen Mittel konzentriert zur Sanierung von 2.000 Gebäuden eingesetzt werden sollten (braun gekennzeichnet), wurden konsolidierte Bereiche festgestellt (blau), die ihre Entwicklung selber tragen können (Lütke Daldrup, 2003: 51). Gebiete, die nicht „zukunftsfähig“ erscheinen – beispielsweise in Ortsteilen des Leipziger Ostens mit Leerstandsquoten von 50 % – wurden als Umstrukturierungsgebiete (grün) eingeordnet, für welche Umnutzung, Abriss, Schaffen neuer Freiräume oder von PKW-Stellplätzen vorgesehen war (ebd.: 49 u. 51). 2002 thematisierte auch die Marketingkampagne „Leipziger Freiheit“ die Schrumpfungserscheinungen der Stadt, indem sie mit günstigen Mieten für größere Wohnflächen, verfügbarem Wohnraum und restaurierter Altbausubstanz für Studierende warb (Oswalt, 2005: 742).

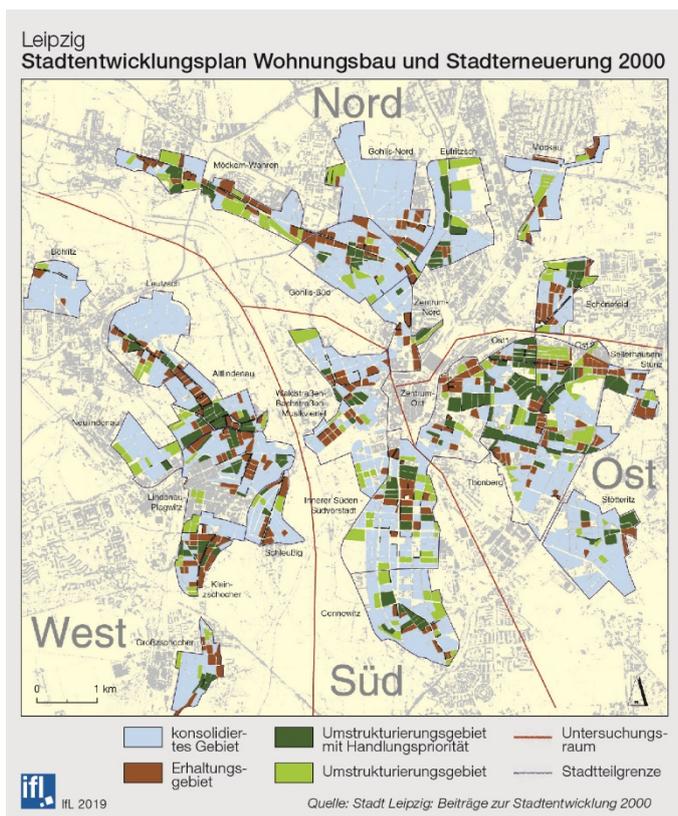


Abbildung 1: Der „Schrumpfungsplan“ für Leipzig aus dem Jahr 2000 (Stadt Leipzig, 2000)

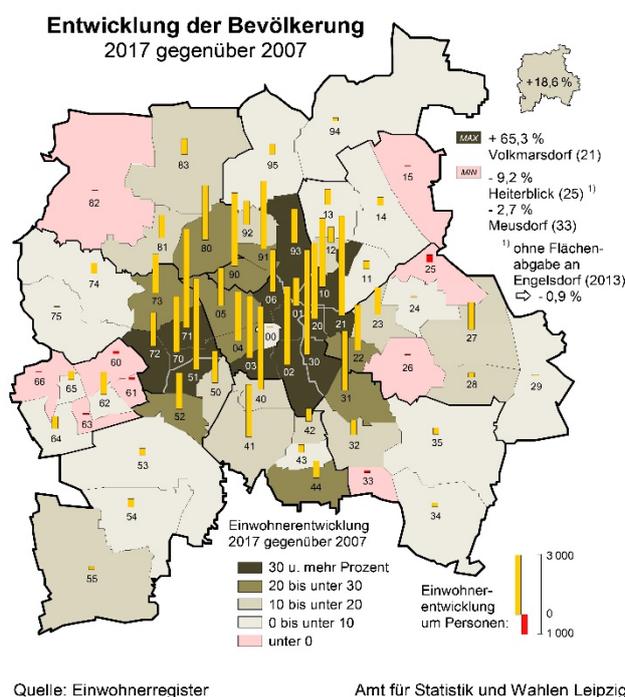
<sup>1</sup> INTERKO2 ist eins der Verbundvorhaben der Stadt-Land-Plus Förderrichtlinie, die Teil der Leitinitiative Zukunftsstadt innerhalb des BMBF-Rahmenprogramms Forschung für Nachhaltige Entwicklung (FONA) ist.

Wenn es sich bei dem Stadtentwicklungsplan auch um ein – sehr umstrittenes – informelles Planwerk handelte, zeigt es dennoch, dass künftiger Leerstand unumgänglich schien. Partiiell hat dies auch zur im nächsten Abschnitt beschriebenen angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt in Leipzig beigetragen. Als ab dem Jahr 2000 ein leichtes Bevölkerungswachstum einsetzte, wurde nicht mit einer langfristigen Entwicklung gerechnet (vgl. Beckmann 2010). Spätestens ab 2011 nahm diese Trendwende der Bevölkerungsentwicklung Fahrt auf: Während die Stadt im Jahr 1989 nach heutigem Gebietsstand knapp 21.000 Einwohner verlor, verzeichnete sie im Jahr 2015 ein Bevölkerungsplus von 16.000 (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019c). Im Zeitraum 2010 bis 2016 war Leipzig die am stärksten wachsende kreisfreie Stadt in Deutschland (BBSR, 2018a). Leipzig ist damit ein Beispiel für Reurbanisierung beziehungsweise für urbanes Wiederwachstum – dieses ist allerdings ungleichmäßig im Stadtgebiet verteilt (vgl. Abb. 2) (Wolff et al., 2017: 2.694 u. 2.697).

### Leipziger Immobilienmarkt

Zwischen 1995 und 2001 entstanden aufgrund des Mangels an attraktivem Wohnraum in der inneren Stadt, einer überschätzten Wohnraumnachfrage und der Neubauförderung knapp 30.000 neue Wohnungen in Leipzig, die meisten davon am Stadtrand (Heinig/Herfert, 2012: 323; Lütke Daldrup, 2003: 48f.; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019a; Rink et al. 2011: 43). Die negative Bevölkerungsentwicklung wurde dabei nicht ausreichend berücksichtigt, sodass im Jahr 2000 über 20 % der Gebäudebestände, auch der neu errichteten, leer standen (vgl. Abb. 3) (Rink et al. 2011: 7, 44). Daraufhin liefen auch mit den erneut steigenden Bevölkerungszahlen nach der Jahrhundertwende die Neubautätigkeiten in Leipzig nach erheblichen Wohnungsabgängen nur verzögert an (Wolff et al., 2017: 2.693; Rink et al. 2011: 45; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019a). So hieß es im Wohnungspolitischen Konzept 2009 noch: „Leipzig wird auch zukünftig einen sehr entspannten Wohnungsmarkt haben“ (Stadt Leipzig, 2009a: 4). Zwischen 2011 und 2017 entstanden im Vergleich nur ca. 5.800 Wohnungen (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019a) und die Leerstandsquote sank nach Schätzungen der Stadtverwaltung bis 2017 auf 4 % (vgl. Abb. 3)<sup>2</sup>.

Bei einem Wert von 4 % wird in der Fachliteratur meist von einer „normalen Fluktuationsreserve“ und einer „optimalen Leerstandsquote“ zur Sicherstellung eines funktionierenden Wohnungsmarktes gesprochen (Henger/Schier/Voigtländer, 2014: 28; Rink/Wolff, 2015: 8). In Leipzig ergeben sich jedoch aus steigenden Mieten, Sanierung und Neubau bevorzugt im hochwertigen Segment sowie Haushaltsverkleinerungen zunehmend angespannte Teilwohnungsmärkte. Haushalte mit einem Nettoeinkommen von unter 1.100 € weisen 2017 eine Mietbelastung von 45 % ihres Haushaltseinkommens auf, während einkommensstarke Haushalte (über 3.200 €) lediglich 16 % für ihre Wohnungen zahlen müssen (Stadt Leipzig, 2018c: 39). Ebenfalls betroffen sind Einpersonenhaushalte, die im Schnitt 33 % ihres Haushaltseinkommens für das Wohnen benötigen; das sind etwa 10 Prozentpunkte mehr als bei Haushalten, in denen mehrere Einkommensbezieher\*innen leben (ebd.). Eine hohe Mietbelastung wird dabei von Leipziger\*innen über 50 Jahren doppelt so häufig als Umzugsgrund angegeben als von Jüngeren (ebd.: 45). Laut der Kommunalen Bürgerumfrage 2017 waren in den vier vorangegangenen Jahren 34 % der Haushalte von Steigerungen der

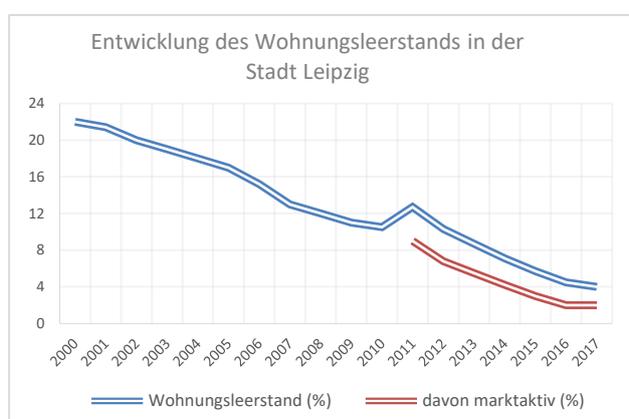


**Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung in den Leipziger Stadtteilen 2007-2017 (Martin, 2017: 6)**

<sup>2</sup> Aufgrund einer angepassten Leerstandsschätzung der Stadt Leipzig sind allerdings die Werte von 2017 nur bedingt mit denen der Vorjahre zu vergleichen (Stadt Leipzig 2018a: 28).

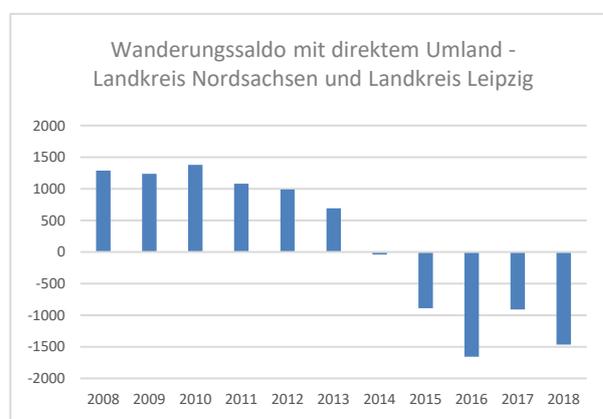
Grundmiete betroffen (9 % mehr als der vergleichbare Wert von 2014), von denen sich lediglich ein Fünftel (teilweise) durch Modernisierungsmaßnahmen begründen ließ (ebd.: 40). Auch hier sind tendenziell Haushalte mit geringerem Einkommen stärker betroffen, da die Mietsteigerungen insbesondere in Ortsteilen mit niedrigerem Mietniveau stattfanden (ebd.). Laut der empirica-Preisdatenbank stiegen die Angebotsmieten zwischen 2013 und 2017 um 25 % auf 6,59 €/m<sup>2</sup> (Stadt Leipzig, 2018a: 38). Deutliche Unterschiede bestehen hier zwischen den Baualtersklassen; so werden Wohnungen im Plattenbau für 5,50 €/m<sup>2</sup>, Gründerzeitwohnungen für 6,69 €/m<sup>2</sup> und ab 2005 errichteter Neubau für 10,00 €/m<sup>2</sup> angeboten, wobei letztere Kategorie seit 2013 Nettomietsteigerungen von 65 % aufwies (ebd.).

Die Zahl von Einpersonenhaushalten sowie von Haushalten mit vier oder mehr Personen stieg zwischen 2012 und 2017 um 15 % bzw. 22,6 % (Stadt Leipzig, 2018c: 16). Der Wohnungsbestand für beide Nachfragegruppen (hier verstanden als Wohnungen mit einem Raum bzw. 5 und mehr Räumen) wuchs zwar im gleichen Zeitraum um 5 %, macht jedoch weiterhin einen geringeren Anteil am Wohnungsmarkt aus (ebd.: 26f.), was eine erschwerte Wohnungsmarktsituation für sowohl kleine als auch große Haushalte in Leipzig bedeutet. Die seit 2007 rückläufige innerstädtische Mobilität in Leipzig kann insgesamt als weiterer Indikator für die Anspannung der Wohnungsmärkte herangezogen werden (ebd.: 13).



Quelle: Eigene Darstellung gem. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, O.J., Stadt Leipzig, 2009b: 15, 2010a: 14, 2012a: 20, 2017a: 27, 2018a: 28

**Abbildung 3:**  
Entwicklung des Leerstands  
in der Stadt Leipzig 2000-2017



Quelle: Eigene Darstellung gem. Stadt Leipzig, 2009c: 47, 2010b: 47, 2011: 47, 2012b: 47, 2013: 50, 2014: 48, 2015: 48, 2016: 48, 2017b: 48, 2018b: 45, 2019: 25

**Abbildung 4:**  
Wanderungssaldo der Stadt Leipzig  
mit den Landkreisen Leipzig und Nordsachsen

Nach einigen Jahren mit Wanderungsgewinnen aus den Umlandgemeinden verzeichnet Leipzig seit 2014 wieder Wanderungsverluste an die Landkreise Leipzig und Nordsachsen (vgl. Abb. 4). Die Zahl der wachsenden Gemeinden im direkten Leipziger Umland nahm dabei deutlich zu (Stadt Leipzig, 2018c: 10). Preisanstiege und mangelndes Wohnraumangebot in Teilen der Stadt können dabei als eine mögliche Begründung herangezogen werden (SAB, 2017: 14); so stieg der durchschnittliche Kaufpreis von Ein- und Zweifamilienhäusern in Leipzig zwischen 2012 und 2017 um 50 % (ebd.: 31). Diese erneute Suburbanisierung betrifft allerdings vorrangig Gemeinden mit einer maximalen Luftliniendistanz zwischen 25 und 35 km zu Leipzig und insbesondere auch die westsächsischen Mittelzentren<sup>3</sup>. Dagegen sind die östlichen Teile der Landkreise Nordsachsen und Leipzig strukturschwach und nach wie vor von Abwanderung geprägt.

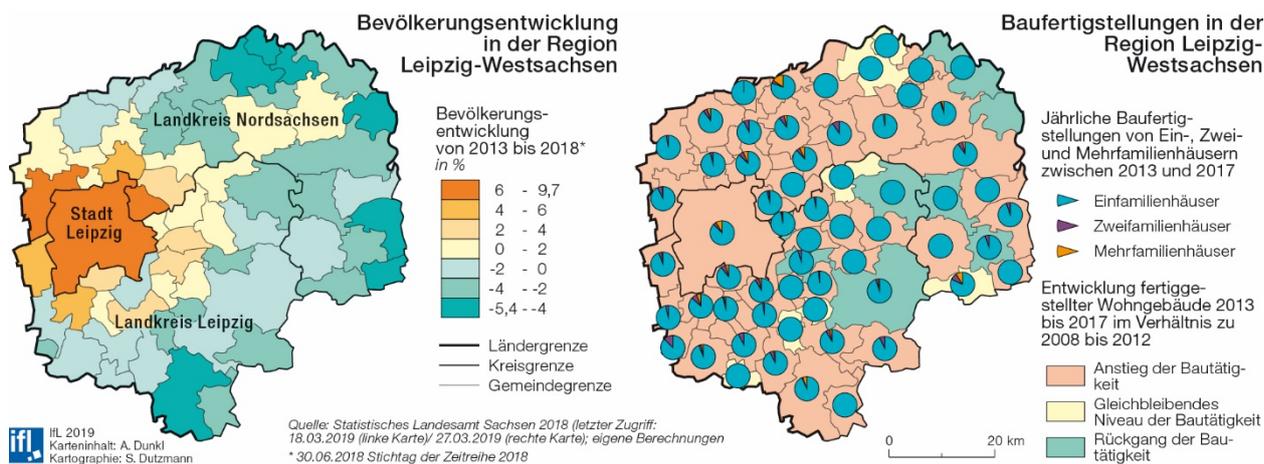
Welche Bedeutung hat das Leipziger Wachstum also für die gesamte Region? Entsprechend der unteren Variante der Bevölkerungsprognose der Stadt Leipzig werden 51.000 neue Wohnungen bis zum Jahr 2030 benötigt (Stadt Leipzig, 2017a: 41). Dieser Bedarf muss zeitnah gedeckt werden, ohne durch starke Verdichtung und Versiegelung wertvoller Freiflächen die Attraktivität der Stadt zu vermindern (vgl. Wolff et al., 2017: 2.696). Gerade aufgrund der verstärkten Wanderungsverflechtungen mit dem Umland ist eine gemeinsame regionale Strategie für die Wohnraumversorgung notwendig. Der Blick in die Region ist essenziell, um einen Interessenausgleich zwischen Oberzentrum, städtischem Umland und ländlichen Räumen

<sup>3</sup> Eigene Berechnungen gem. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019f

zu bewirken. Konkret muss dabei geprüft werden, inwiefern der angespannte Wohnungsmarkt im Oberzentrum ein Potential für die Umlandkommunen darstellen kann und sie gleichzeitig zu dessen Entlastung beitragen können. Künftig auszuweisende Wohnstandorte sind insbesondere deshalb auf einer übergeordneten Ebene gemeinsam zu entwickeln, um die in der Region erhöhte Flächenversiegelung zu steuern (vgl. BBSR, 2016) sowie um einen Verkehrskollaps durch stetig steigenden Pkw-Verkehr zu verhindern. Es gilt, Wohnflächen nicht aus einem Notstand heraus an weniger gut geeigneten Lagen auszuweisen, sondern an nachhaltigen Standorten, wo die Erreichbarkeit mit nicht-motorisierten Verkehrslösungen und die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs gewährleistet sind. Insgesamt soll der Herausforderung Wohnraumversorgung in Leipzig wortwörtlich mehr Raum gegeben werden, um sowohl Verdrängungsprozesse in der Kernstadt als auch Bevölkerungsverluste und Infrastrukturbau im ländlichen Raum abzuschwächen.

### Der Blick in die Region: Einfamilienhausbau, Schrumpfung und Alterung

Der Blick in die Region offenbart die starke Polarisierung des Wachstums in den Jahren 2013 bis 2018. Leipzig und die angrenzenden Gemeinden bilden eine Wachstumsinsel in einer Region, in der die Bevölkerungsentwicklung mit zunehmender Entfernung zum Oberzentrum immer negativer wird (vgl. Abb. 5). Zwar weisen auch einige der peripher gelegenen Gemeinden Wanderungsgewinne auf, die allerdings durch Sterbeüberschüsse und einen ungünstigen Altersaufbau der Bevölkerung überlagert werden. Während Leipzig 2016 ein Durchschnittsalter von 42,6 Jahren aufwies, lag der entsprechende Wert in 24 der insgesamt 60 Landkreiskommunen zwischen 48,5 und 50 Jahren. Die Einwohner\*innen der im Norden des Landkreises Nordsachsen gelegenen Stadt Dommitzsch sind im Durchschnitt sogar 51,6 Jahre alt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019). Die anhaltende Schrumpfung in vielen Kommunen spiegelt sich jedoch nicht in der Bautätigkeit wider (vgl. Abb. 6).



Quelle: eigene Darstellung gem. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019e, 2019d

**Abbildung 5:**  
**Bevölkerungsentwicklung in Leipzig-West Sachsen: Lediglich der enge Ring an Umlandkommunen profitiert aus dem Leipziger Wachstum, weite Teile der Landkreise schrumpfen wesentlich**

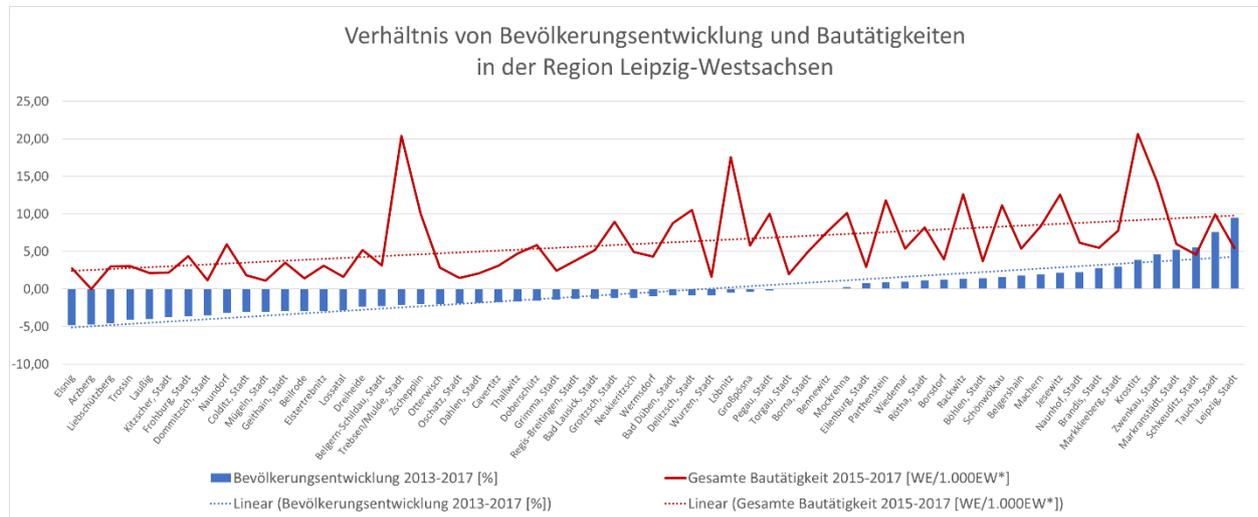
Quelle: eigene Darstellung gem. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019a)

**Abbildung 6:**  
**Bautätigkeiten in der Region Leipzig-West Sachsen**

In 47 der 60 Landkreiskommunen war zwischen 2013 und 2017 ein Anstieg der Bautätigkeit im Vergleich zum Zeitraum 2008 bis 2012 zu verzeichnen. Eine Regressions- und Korrelationsanalyse zeigt, dass die theoretisch abhängige Variable Bautätigkeit (Anzahl an errichteten Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner) nur zu rd. 18 % über die Bevölkerungsentwicklung erklärt werden kann<sup>4</sup> (vgl. Abb. 7). 82 % der zwischen

<sup>4</sup> In der einfachen linearen Regression weist die Regressionsgerade folgende Parameter auf:  $a = 6,3532$  und  $b = 0,6496$ . Es ergibt sich ein  $r = 0,423$  und  $r^2 = 0,1792$ . Der statistische Zusammenhang ist somit sichtbar, fällt jedoch erheblich geringer aus, als theoretisch erwartet. Dies wird auch in der gegenüberstellenden Graphik (vgl.

2012 und 2017 in den Landkreisen Nordsachsen und Leipzig errichteten Wohneinheiten befinden sich in Ein- und Zweifamilienhäusern – was knapp über dem Mittelwert der sächsischen Landkreise von 77 % liegt<sup>5</sup>. Nicht nur die Anzahl der Bauprojekte ist im Hinblick auf den Flächenverbrauch kritisch zu betrachten; es ist auch zu hinterfragen, wie die neue Bausubstanz künftigen demografischen Trends wie Alterung und rückläufigen Haushaltgrößen entsprechen kann.



Quelle: Eigene Berechnungen gem. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2019e, 2019a

**Abbildung 7: Anzahl errichteter Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner im Zeitraum 2015-2017 im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung von 2013-2017 in Leipzig-West Sachsen**

### Fehlende Daten und ihre Folgen

Die Differenz zwischen demografischer und städtebaulicher Entwicklung lässt den Schluss zu, dass jede Kommune die Entwicklung in der Region für sich interpretiert und Handlungen ableitet, ohne dass gemeinsam der übergeordnete Bedarf evaluiert wird. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden erhoffen sich Spill-Over-Effekte vom Leipziger Wachstumsdruck, die derzeit jedoch nur im innersten Ring der angrenzenden Kommunen tatsächlich zu beobachten sind. Dies bedeutet eine erhöhte Konkurrenz um potenzielle Zuzügler, für die Wohnbauland in den Landkreisen kurzfristig an den Markt gebracht wird. Problematisch ist die rein auf die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern gerichtete kommunale Entwicklung, womit die Gefahr einer Vernachlässigung der Ortskerne und des Bestandes einhergeht. Gemeinden fehlen die Kapazitäten zur Auswertung grundlegender Daten, wie die durchschnittliche Haushaltsgröße, lokale Altersstruktur und Gebäudebestand, um daraus strategische Konzepte abzuleiten. Relevante, mit regelmäßigem Arbeitsaufwand verbundene Datensätze, wie ein Leerstands- und Brachflächenkataster (IKOBRA), werden daher oft trotz vorhandener Software in der Region nicht gepflegt oder aktuell erhoben. In Hinblick auf hohe Abwanderungsraten, eine alternde Bevölkerung und dem im Regionalplan formulierten Ziel der Innenentwicklung (Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen, 2018: 47f.) sind gerade Bestandsdaten, wie Art und Ausstattung der vorhandenen Wohnungen, relevant.

Die Kluft zwischen demografischer Entwicklung und Bautätigkeit besteht nicht nur in quantitativer, sondern auch in qualitativer Form. Nötig wäre auf kommunaler Ebene eine Evaluierung des Gebäudebestandes und der baulichen Entwicklung sowie eine Gegenüberstellung mit tatsächlich in den jeweiligen Gemeinden vorhandenen Wohnbedürfnissen, wie beispielsweise kleineren oder barrierefreien Wohnungen bei einem großen Anteil an Einpersonenhaushalten und älteren Menschen. Um attraktive Wohnstandorte zu bieten, müssen auch Alternativen für andere Zielgruppen als junge Familien bestehen. Die fehlende Datenlage

Abb. 7) deutlich, in welcher die Trendlinien der Daten zwar parallel verlaufen, die Ausschläge der Bautätigkeitskurve diese scheinbare Parallelität jedoch gänzlich durchbrechen.

<sup>5</sup> Eigene Berechnungen gem. Statistisches Landesamt Sachsen 2019d

und damit einhergehende Planungen auf Grundlage „gefühlter“ Entwicklungen können bei der Wohnflächenausweisung langfristig zu ökonomisch, sozial und ökologisch negativen Konsequenzen führen.

### Wachstumsparadigma und Zielgruppenkonzentration

In der Region Leipzig-West Sachsen tritt anhand der dargelegten Entwicklungen deutlich zutage, dass der Erfolg einzelner Kommunen grundsätzlich an drei Kriterien des Wachstums festgemacht wird: (1) Die absoluten Bevölkerungszahlen einer erfolgreichen Kommune wachsen. Findet Stagnation, Stabilisation oder Wachstum in einem bestimmten Bevölkerungssegment statt, wird dies kaum bzw. nur unzureichend als Erfolg gewertet. Im Gegenzug wird das Wachstum ausgewählter Segmente (z.B. Familien mit Kindern) überbewertet (bspw. Fraune, 2018; Nehren-Essing/Knapp, 2016a, 2016b; Riethmüller, 2017; Interko2, 2019). Das Wachstum einer Kommune wird zudem (2) an die Wirtschaftsleistung, Zahl der Betriebe bzw. Arbeitsplatzzahlen ansässiger Unternehmen gekoppelt (bspw. ILS, 2011: 4f.). Daraus folgend stellt (3) auch die finanzielle Ausstattung einer Kommune und die damit einhergehende Investitionskraft einen erheblichen Erfolgsfaktor mit Außenwirkung dar. Aus dem Versuch vor allem die Punkte (1) und (3) zu verbinden, wird seitens der Kommunen auf die dargestellte Entwicklung des Ein- und Zweifamilienhaus-Segments (EZFH-Segment) für höherverdienende Haushalte (mit Kindern) abgestellt<sup>6</sup>. Damit tritt das Wachstumsparadigma in den Kreis der sich gegenseitig verstärkenden Faktoren für die zuvor dargelegten negativen Tendenzen.

Die Entwicklung des Bestandes im Innenbereich wird durch mehrere Faktoren begrenzt. Neben schwierigen Eigentumsverhältnissen (Interko2, 2019) und nicht der Freigabe verpflichtete private Eigentümer\*innen (Hintzsche/Steinfurt, 2014: 215) treten erhöhte Kosten für die Entwicklung im Bestand, z.B. aufgrund von hohem Sanierungsaufwand und denkmalpflegerischen Auflagen (vgl. Deschermeier et al., 2017). Selbst wenn Kommunen sich in finanziell prekären Lagen befinden, können Sie über die Vergabe an Bauträger/Projektentwickler das EZFH-Segment entwickeln. Institutionelle Investor\*innen schrecken außerhalb dieses Segments trotz vermehrter Empfehlungen von Schlüsselfiguren und -institutionen der Immobilienbranche (Schorr, 2016; DasInvestment, 2016; Spiegel Online, 2017; FAZ, 2017) weiterhin oft vor Investitionen außerhalb der B- und sogar A-Standorte zurück (ebd.). Da EZFH-Gebiete sich kaum im Bestand entwickeln lassen und die Verwirklichung des oft beworbenen „Einfamilienhauses mit weitläufigem Garten“ in den Kernorten aufgrund der umliegenden Bebauung schwierig ist, wird auf Rand- und Außengebiete ausgewichen (Fabricius, 2017). Dafür wird planungsrechtlich auf die oft vor Jahrzehnten verabschiedete Bauleitplanung zurückgegriffen (Interko2, 2019). Diese Pläne entstanden oftmals unter gänzlich anderen Prämissen. Die Auswirkungen von Förderung des EZFH-Segments in schrumpfenden Regionen ließen sich bereits um die Jahrtausendwende in den entsprechenden Umlandsiedlungen in den alten (bspw. empirica, 2002: 31ff.) und in den letzten Jahren auch in den neuen Bundesländern, wie z.B. Sachsen-Anhalt (Friedrich/Knabe, 2014) beobachten. Daraus können heute entsprechende Lehren gezogen werden: Es gilt den gesamtträumlichen Bedarf bei der Planung zu berücksichtigen, um keine Förderung von Ungunststandorten zu betreiben.

Gegenüber der Entwicklung des Bestandes potenzieren sich außerdem die Flächeninanspruchnahme sowie die Kosten, da für die Erschließung zusätzlich zum Wohnbestand öffentliche Infrastruktur bereitgestellt werden muss (Münter, 2011: 46f u. 50). Selbst wenn die Entwicklung des Baulandes über Bauträger und Projektentwickler finanziert wird, werden die Unterhaltungskosten dieser Infrastruktur von der Kommune getragen (Deschermeier et al., 2017) und stehen dabei nur selten in einem nutzenbringenden Verhältnis zu den steuerlichen Mehreinnahmen durch die Hinzugezogenen (Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR 2016; Sekol, 2019). Zudem hat sich gezeigt, dass die Vernachlässigung des Bestandes (und dadurch des Stadt-/Ortskerns) langfristig zu einer Stadtkernung führen kann (Fabricius, 2017). Dies wirkt sich wiederum auf alle Bereiche des städtischen und dörflichen Lebens aus. Verstärkt wird diese Tendenz<sup>7</sup> auch durch die Monofunktionalität („Schlafstadt“) und demografische Homogenität der neu entstehenden Baugebiete (Rohr-Zänker/Müller, 2014: 10f). Letztere kann dazu führen, dass es sich langfristig um die „Senior\*innen-Städte“ von morgen handelt, wenn keine weitere Durchmischung im Bestand erfolgt (vgl. bspw. Stadt Erlangen, 2014: 15 u. 20). Aufgrund der beschriebenen direkten Ausweichtendenzen der investierenden Bevölkerung aus dem Oberzentrum ins Umland (vgl. Abb. 5) sowie der

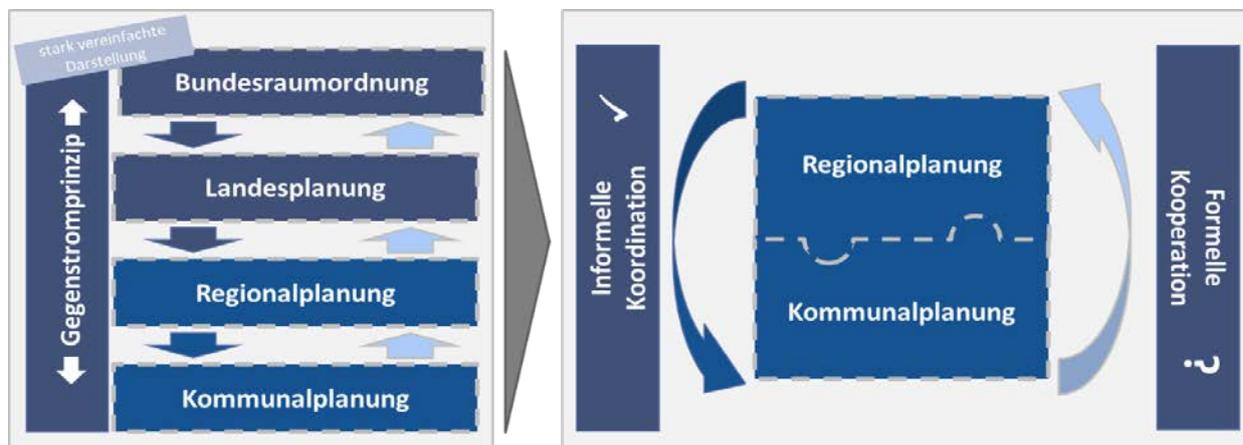
<sup>6</sup> So sprachen sich rd. zwei Drittel der im Rahmen des Projektes „Zukunftsstrategien Nordsachsen“ (Leibert et al., 2018) befragten Kommunalvertretungen dafür aus, dass dies ihre hauptsächlich angestrebte Zielgruppe sei.

<sup>7</sup> Die aus der Entkernung entstehende Siedlungsform mit gefüllten Außenring und leerem Kern wird in der Immobilienwirtschaft auch als „Donut-Stadt“ bezeichnet (Hunziker, 2018).

indirekten Ausweichtendenzen (Zuzug in die Umlandkommunen statt direkt nach Leipzig), hat sich diese Entwicklung in den vergangenen Jahren verstärkt (SAB, 2017: 31ff.). Damit sind die teilweise schon vor Jahrzehnten in den Flächennutzungsplänen der Kommunen ausgewiesenen Flächen in absehbarer Zeit ausgeschöpft<sup>8</sup>. Einige Städte und Gemeinden streben aktuell auch aufgrund der dargelegten unzureichenden Analysen und insbesondere fehlender regionaler Betrachtungen die schnelle Ausweisung weiterer Flächen an, um das wahrgenommene Wachstumspotential für die eigene Kommune zu erschließen<sup>9</sup>. Die Konzentration auf das EZFH-Segment und nur eine Zielgruppe sowie der als geringer wahrgenommene Handlungsdruck können dazu führen, dass weitere bzw. andere Stärken der Städte und Gemeinden sowie andere Wohnformen keine bzw. zu geringe Beachtung finden. Weitreichende Potenziale – auch für die Region – bleiben so gegebenenfalls unberücksichtigt.

### Veränderte Kommunikation in der Regional- und Landesplanung

Diese Potenziale, die funktionale Bedeutung und Reichweite von Städten und Gemeinden für umliegende Kommunen sowie die Nachfrage nach Wohnraum orientieren sich zwar auch an Ländergrenzen, machen an diesen jedoch nicht halt (Strategieforum FrankfurtRheinMain, 2018; Stadt Berlin, 2019; Münter, 2011: 135). Eine von Landesgrenzen und Planungsregionen abgekoppelte Betrachtung stößt in der derzeitigen Landes- und Regionalplanung jedoch wortwörtlich an ihre Grenzen. So ist länderübergreifende Planung formal vorwiegend auf der übergeordneten Ebene der Raumordnungspolitik des Bundes (BBSR, 2018b; BBSR, 2017) oder in abgegrenzten Themenfeldern – und somit punktuell – gegeben (BMVI, 2016: 6f.; Hülsmann/König, 2014). Das bisherige Gegenstromprinzip<sup>10</sup> zwischen den einzelnen Planungsebenen ist für die umfassende interkommunale Planung entsprechend zu erweitern und Regional- und Kommunalplanung stärker zu verzahnen. Beispiele für die Bildung von auf diesem Gedanken aufbauenden *Kooperationsräumen* finden sich relativ umfassend in Schleswig-Holstein, wo die Landesplanung dieses Instrument zur Stärkung peripherer Räume einsetzt (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2004: 9f.). Oftmals beschränken sich diese interkommunalen Ansätze in Bezug auf gemeinsame Flächenentwicklungen jedoch auf relativ kleine Räume und wurden vorwiegend in der Entwicklung von gemeinsamen Gewerbeflächen erprobt (ILS, 2011). Es deutet sich in den vergangenen Jahren allerdings an, dass auch die gemeinsame Wohnflächenentwicklung in größeren Räumen an Bedeutung gewinnt (bspw. StadtUmland-



Quelle: Links: eigene Darstellung gem. ARL, 2018; Rechts: eigene Darstellung)

**Abbildung 8: Veränderte Kommunikation der Kommunal-, Regional- und Landesplanung**

NRW, 2017; Meyer, 2018; GdW, 2019). Beispiele für ein erstes Umdenken und eine stärker gemeinschaftliche Ausrichtung zeigen sich auch im Landkreis Leipzig. Dort gründete sich 2017 der Aktionsraum Wurzenner Land (Stadt Wurzen, 2017) und 2018 der Verbund Region Partheland (MDR, 2018). Diese verfolgen

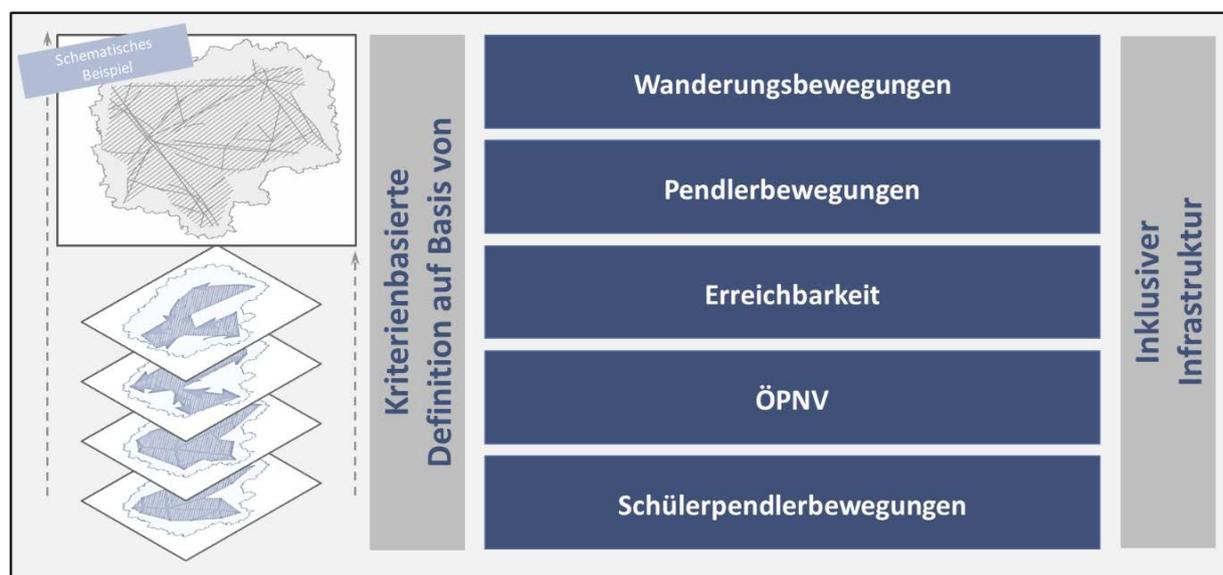
<sup>8</sup> Bereits 2017 sprachen 7 Kommunalvertretungen in Nordsachsen davon, dass die Flächen bald voll genutzt seien und die Flächennutzungspläne zu überarbeiten bzw. neue Flächen auszuweisen wären (Leibert et al., 2018).

<sup>9</sup> ebd.

<sup>10</sup> Das Gegenstromprinzip ist im Raumordnungsgesetz verankert und besagt, dass die Teilräume in ihrer Planung die Vorgaben des Gesamttraumes befolgen müssen, bei dessen übergeordneter Planung aber auch die Bedürfnisse der Teilräume berücksichtigt werden müssen (§1 Abs. 1 ROG).

jeweils spezifisch festgelegte interkommunale Ziele, um gemeinsam ein höheres Potenzial ausnutzen zu können, als jede Gemeinde für sich allein in der Lage wäre. Zur Erreichung der bestmöglichen Entwicklung für alle beteiligten Kommunen streben diese somit nicht nur nach dem eigenen Wohl (bisheriges Wachstumsparadigma). Es lässt sich interpretieren, dass sie gemäß der Gemeinwohl-Maximierung nach Nash nach dem größtmöglichen Nutzen für sich *und* die Gemeinschaft streben (Scharpf, 1996: 498). Nichtsdestotrotz muss die regionalgesamträumliche Entwicklung auch auf der interkommunalen Ebene Berücksichtigung finden, weswegen der Verzahnung von Regional- und Kommunalplanung eine erhebliche Bedeutung zukommt. Grundlage einer solchen Kooperation kann und muss das Vertrauen der Gemeinden untereinander sein. Hierfür ist es hilfreich, dass diese erkennen, dass Kooperation und Absprache bei der Ansprache eines Marktes langfristig zu Verbesserungen für alle Beteiligten führen (Diller, 2014: 114f). Es kann derzeit nur auf informelle Instrumente und Zusammenschlüsse zurückgegriffen werden. Die Frage der Institutionalisierung bedarf hingegen noch einer Antwort. Entsprechende Ansätze, die auch die Untersuchungsregion betreffen, wurden z.B. von Egermann (2015) vorgeschlagen. Ein gesamträumlicher und datenbasierter Ansatz der Regionalentwicklung bedarf also einer veränderten Kommunikation zwischen Kommunal-, Regional- und Landesplanung (vgl. Abb. 8), aber auch neuer Wege der kontinuierlichen Bereitstellung kleinräumlicher Daten.

### Verflechtungsraum



Quelle: Eigene Darstellung

#### Abbildung 9:

#### Schematische Darstellung der kriterienbasierten Auswahl des Raumes der Stadt-Umland-Verflechtung

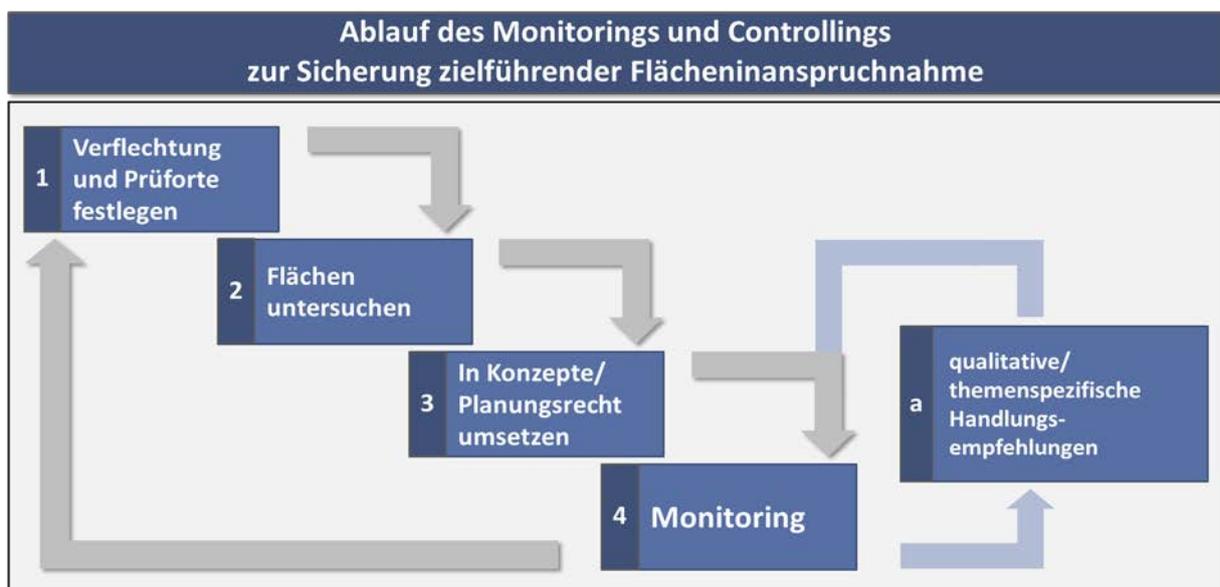
Wenngleich deutlich geworden ist, dass Städte und Gemeinden prinzipiell die regionale Entwicklung auf Basis sicherer Daten in ihre eigene Planung einbeziehen müssen, kommt dem Umland wachsender Oberzentren im Hinblick auf deren Entlastungsfunktion für dieses Oberzentrum besondere Bedeutung zu (bspw. GdW, 2018: 14). Um das Umland der Oberzentren sowie die angrenzenden ländlichen Räume daraufhin abzugrenzen, wird im Projekt der Verflechtungsraum der Oberzentren mit den umliegenden Kommunen definiert (vgl. Abb. 9). Diese Neudefinition erfolgt im Wissen, dass solche Verflechtungen zwar relativ stabil, aber keineswegs statisch und in Wachstumsräumen von erheblichen Dynamiken geprägt sind (BBR, 2018). Entsprechend wird davon abgesehen, auf bisherigen bundesweiten Definitionen (z.B. „Stadt-Land-Regionen“ des BBSR [2015]) aufzubauen. Um entsprechende Entwicklungsschwerpunkte nachhaltig zu definieren, wird der Erreichbarkeit mit dem ÖPNV ein besonderer Stellenwert beigemessen. Nichtsdestotrotz fließen in die Verflechtungsdefinition auch die MIV-Daten sowie quantitative und qualitative Daten zu Bewegungen von Schüler\*innen und Pendler\*innen ein. Diese Daten bilden die theoretische Grundlage geeigneter Prüforte mit Entlastungsfunktion (vgl. Abb. 10). Wandernde Haushalte wählen ihre Standorte auch auf Basis *wahrgenommener* Standortvorteile (Münter, 2011: 125), sodass Wanderungsdaten der Region zum Abgleich mitbeachtet werden. Mithilfe einer Differenzanalyse zwischen wahrgenommenen und errechneten Standortvorteilen lassen sich so gegebenenfalls weitere *qualitative* Standortvorteile der Kommunen

mit Wanderungsgewinnen identifizieren. Für die gesamträumliche Entwicklung sind außerhalb des Verflechtungsraumes liegende Städte und Gemeinden mindestens genauso wichtig. Sie können für umliegende weniger gut ausgestattete Kommunen als Ankerstadt dienen und so zur Stabilisierung des ländlichen Raumes beitragen (Ries, 2018: 26ff.). Entsprechend finden sie auch im Monitoringansatz Beachtung (vgl. Abb. 10).

### Aufbau des Monitorings

Um datenbasiert handeln zu können, müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, eigenständig ihre Bedarfe zu berechnen und eine laufende Beobachtung der Flächen-, Verkehrs-, Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung zu etablieren. Die Nachhaltigkeit des Monitoringsystems wird dadurch gewährleistet, dass es von den Kommunen selbstständig geführt werden kann. Es müssen also so wenig Daten wie möglich und so viele wie nötig entsprechend aufbereitet zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig muss das System als GIS-Tool oder qualifiziertes Geoportal den stetigen Veränderungen der Rahmenbedingungen der regionalen Entwicklung Rechnung tragen und entsprechend adaptiv aufgebaut sein. Dies soll durch ein vierstufiges Verfahren gewährleistet werden, welches die Anwender\*innen sowohl umfassende als auch kleinteilige Veränderungen erkennen lässt.

Erster Schritt ist die bereits beschriebene Definition des Verflechtungsraumes des Oberzentrums und die Feststellung der Prüforte (1). Die Prüforte können sowohl innerhalb des Verflechtungsraumes (eher Entlastungsfunktion für das Oberzentrum), als auch außerhalb (eher Ankerfunktion für die Region) liegen. Diese Funktionen schließen sich nicht aus. Die Lage des jeweiligen Prüfortes gibt jedoch eine Tendenz an, welche Funktion überwiegt, und muss in der Planung sowie der Ableitung von Handlungsmaßnahmen entsprechend berücksichtigt werden. Die Prüforte sollen die Schwerpunkte der Entwicklung in der Untersuchungsregion sein und werden darüber definiert, dass sie über ein Mindestmaß an Infrastruktur für die Daseinsvorsorge und eine gute Erreichbarkeit verfügen. Die Wohnflächenentwicklung soll zudem innerhalb der Prüforte auf die gut ausgestatteten Kernorte konzentriert werden, um einer weiteren Zersiedlung entgegenzuwirken. Im nächsten Schritt wird die Ortsteilebene in den Blick genommen und unter Berücksichtigung der Innentwicklungspotenziale (z.B. Brachflächen und Leerstand), des Bestandes sowie der Wohnbedürfnisse die verfügbaren Flächen auf ihre Eignung für die Entwicklung von Wohnraum geprüft (2). Diese Flächenpotenziale werden sodann in Planungsrecht bzw. entsprechende kommunale Entwicklungskonzepte umgesetzt (3). Als letzter Schritt im Monitoringzyklus steht das eigentliche Monitoring (4). Hierfür werden ebenfalls Indikatoren, aber auch themenbezogene Indizes genutzt (z.B. zu sozialer Infrastruktur, ÖPNV-Anbindung, Nahversorgung u.Ä.). Diese sollen negative und positive Entwicklungen anhand zusam-



Quelle: Eigene Darstellung

#### Abbildung 10:

Eigene Darstellung des angestrebten Monitoringansatzes und Controlling-Zyklus im Projekt INTERKO2

menfassender Kennzahlen übersichtlich darstellen. So können situationsspezifische Steuerungsmaßnahmen abgeleitet werden (vgl. Abb. 10). Das Monitoring soll so die themenspezifische Regelung gewährleisten (Schritt von 4 zu a), aber auch anzeigen, wenn eine umfassende Schleife (Schritt von 4 zu 1) notwendig ist.

Auch für die Stufen des Zyklus, die vor dem Monitoring liegen, wurden einzelne Indikatorsets entwickelt. Diese sind auf den jeweiligen Anwendungsbereich zugeschnitten. Ein weiterer Fokus liegt auf der prinzipiellen Berücksichtigung ökologischer Nachhaltigkeit und der Minimierung der Flächeninanspruchnahme. In den Indikatorsets wird so auch der Versuch unternommen, ausgewählte Sustainable Development Goals (Assmann et al., 2018: 4f) auf das Untersuchungsgebiet zu skalieren. Die einzelnen Indikatorsets sind zudem so konzipiert, dass sie auf Basis der abgefragten Kennzahlen standardisiert auf alle Räume des Untersuchungsgebietes angewendet werden können. Diese Standardisierung ist nicht nur für die Übertragbarkeit des Modells, sondern vor allem auch für die länderübergreifende Planung notwendig. Nur so können Daten aus unterschiedlichen Quellen auch überregional auf einen vergleichbaren Stand gebracht werden.

### Diversität anerkennen

Die umfassende Datengrundlage hilft dabei, die Kommunikation zwischen den Kommunen und den Diskurs um gemeinsame Planung sowie gemeinsame Ziele auf eine einheitliche und nachvollziehbare Datenbasis zu stellen. Hiermit wird die Grundlage geschaffen, innerhalb der Kooperationsräume datenbasiert und ehrlich über die jeweiligen Stärken und Schwächen der einzelnen Kommunen zu diskutieren. Dies ist ein notwendiger Schritt, um eine dialogorientierte Entwicklung anzustoßen und dem Konkurrenzdenken, welches aus dem Wachstumsparadigma entstehen kann, alternative Optionen entgegenzustellen. Passgenaue Stärken-/Schwächen-Profile der einzelnen Kommune bieten sodann die Chance, die jeweils festgestellten Vorteile auszunutzen. So muss nicht jede Kommune für den Ausbau und die Zielgruppe des EZFH-Segments attraktiv sein, kann jedoch gegebenenfalls Standortvorteile für andere Zielgruppen nutzen.

Dies zeigte sich in der Vergangenheit z.B. in Zeitz (Sachsen-Anhalt). Dort wurde die gute SPNV-Anbindung Richtung Leipzig-Plagwitz (Standort der dortigen künstlerisch ausgerichteten *Baumwollspinnerei*) und der hohe Leerstand – unter anderem in Industrie- und Mehrfamiliengebäuden – als Standortvorteil für künstlerisch tätige Studierende erkannt, welche im nahegelegenen Leipzig keinen Freiraum mehr für (Wohn-)Ateliers fanden (FAZ, 2016; MZ, 2017; Michel, 2018; Kulturwerk, 2019). Solche Ansätze zeigen das Potenzial, die gesamtheitliche Entwicklung von (zukünftigen) Ankerstädten zu stärken und durch breitere Zielgruppen mehr Personen anzusprechen. Abstrahiert gesprochen hat Zeitz die eigenen Ressourcen mit möglichen Zielgruppen abgeglichen und die Förderung der eigenen Stärken in den Mittelpunkt gestellt.

Auch in Bezug auf die anzusprechenden Zielgruppen lassen sich mit einer Abkehr von der bisherigen Konzentration auf junge Familien erhebliche positive Effekte erzielen. Gemeinschaftliche Wohnformen können für über 65-Jährige dazu beitragen, diese Gruppe am Wohnort zu halten und ihre EZFH frühzeitig für einen erneuten Bezug freizumachen (GdW, 2013: 78ff.). In Klein- und Mittelstädten kann über eine Förderung des barrierefreien bzw. -armen (Um-)Baus im Mehrfamilienhaus-Segment zusätzlich der Verbleib der über 65-Jährigen am Ort erreicht und damit der oben genannte Effekt der demografischen Stabilisierung gefördert werden. So plant im Untersuchungsgebiet z.B. die Stadt Merseburg einen Komplex für generationenübergreifendes Wohnen inkl. Tagespflege und Wohngemeinschaft im sogenannten Denkmalhof (MZ, 2018). Doch nicht nur an kleineren Wohnungen für ältere Bevölkerungsgruppen, sondern auch an Wohnformen, die Jüngeren (z.B. Auszubildenden) gerecht werden, mangelt es in den genannten Stadttypen (Leibert et al., 2018; Interko2, 2019). Würden diese zusätzlich barrierearm geplant, könnten so mehrere Zielgruppen gleichzeitig angesprochen werden<sup>11</sup>. Hierzu eignet sich besonders konzeptioneller, offener Häuserbau mit an die Bedürfnisse anpassbaren Raumverteilungen (Zukunftsinstitut 2014). Diese vom EZFH-Segment abweichenden Wohnformen haben einen weiteren erheblichen Vorteil: Sie lassen sich im Bestand realisieren (Bundesstiftung Baukultur, 2018). Untersuchungen des BBSR und der VSWG haben gezeigt, dass erhöhte Urbanität im Stadtkern für die Region neue Ankerstädte schafft (BBSR, 2018c: 44f.) bzw. in Zusammenhang mit besserem ÖPNV-Angebot vorhandene Ankerstädte stabilisiert (VSWG, 2017; Beckmann et al., 2007: 91ff.). Einer weiter voranschreitenden Stadtentkernung und dem damit einhergehenden Attraktivitätsverlust der Kommunen kann so auf mehreren Ebenen entgegengewirkt werden.

<sup>11</sup> Dies wurde bei der qualitativen Erhebung ebenfalls proaktiv von Teilnehmer\*innen angesprochen (INTERKO2, 2019).

## Lösungsansätze

Die im Projekt Interko2 verfolgten Lösungsansätze lassen sich grundsätzlich auf vier sich ergänzende Punkte herunterbrechen. So steht im Kern und als Basis (1) *die Datenerhebung als Basis für eine Qualifizierung von kommunalen Entscheidungsprozessen sowie das darauf aufbauende zukünftige Controlling und Monitoring*. Dieses muss den zur Verfügung stehenden Ressourcen der Kommunen im Umfang angemessen sein und eine einfache Auswertbarkeit gewährleisten. Auf Basis der gewonnenen Daten wird (2) *eine umfassende interkommunale Planung* möglich, die die Souveränität der einzelnen Kommunen anerkennt, jedoch den Gesamttraum und die dort anfallenden Bedarfe und Bedürfnisse im Blick hat. Zusätzlich zu den Bedarfen der (zukünftigen) Wohnungsnachfrager\*innen, entwickeln die Kommunen gemeinsam Profile der einzelnen Gemeinden, um (3) *die jeweiligen Stärken und Schwächen zu erkennen und sich diese im nächsten Schritt auch einzugestehen*. Werden die Bedarfe und Profile der Kommunen ins Verhältnis gesetzt, können die Kommunen sich (4) *optimal auf die einzelnen Zielgruppen einstellen und das Angebot den Bedarfen anpassen*. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, das Wachstum gesamtträumlich zu denken, den Flächenverbrauch aufgrund stetiger Spezialisierung umfassend zu minimieren und gemeinsame Strategien zum Umgang sowohl positiver als auch negativer Bevölkerungsentwicklungen der Region zu erarbeiten und zu implementieren.

## Quellen

- Assmann, Dirk; Honold, Jasmin; Grabow, Busso; Roose, Jochen (2018): SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen. Gütersloh.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018a): Deutschland wächst – aber nicht überall. Unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/2018-bevoelkerung.html> [letzter Zugriff: 06.03.2019].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018b): Laufende Raumbesobachtung – Raumabgrenzungen – Stadt-Land-Regionen. Unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesobachtung/Raumabgrenzungen/StadtLandRegionen/SLR\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbesobachtung/Raumabgrenzungen/StadtLandRegionen/SLR_node.html) [letzter Zugriff: 08.11.2018].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018c): Landes- und Regionalplanung [inkl. Unterseiten]. Unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnung/landesregionalplanung\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Raumordnung/landesregionalplanung_node.html) [letzter Zugriff: 08.11.2018].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Sonderveröffentlichung. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2016): Große regionale Unterschiede bei Flächenverbrauch in Deutschland. Unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch\\_deutschland.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html) [letzter Zugriff: 15.04.2019].
- Beckmann, Klaus J. (2010): Leipzig ein Mekka der „Renaissance der Städte“? In: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.) (2010): Statistischer Quartalsbericht 1/2010. [04/10], S. 39–40.
- Beckmann, Klaus J.; Witte, Andreas; Driessen, Kathrin; Nussbaum, Jens; Louen, Conny; Larscheid, Tobias; Blotevogel, Hans H.; Münter, Angelika; Adam, Brigitte (2007): Akteure, Beweggründe, Triebkräfte der Suburbanisierung. Motive des Wegzugs - Einfluss der Verkehrsinfrastruktur auf Ansiedlungs- und Mobilitätsverhalten. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.). BBR-Online-Publikation, Nr. 21/2007. Unter: <https://d-nb.info/986322989/34/> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016. Berlin.
- Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.) (2018): Besser bauen in der Mitte – Ein Handbuch zur Innenentwicklung. Bundesstiftung Baukultur (BSBK) u. Rainer Nagel (Hrsg.). Potsdam.
- DasInvestment Fonds & Friends Verlagsgesellschaft GmbH (Hrsg.) (2016): Stadtfucht – Investition in ländliche Immobilien. Unter: <https://www.dasinvestment.com/stadtfucht-investition-in-laendliche-immobilien> [letzter Zugriff: 16.04.2019].

- Deschermeier, Philipp; Henger, Ralph; Seipelt, Björn; Voigtländer, Michael (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. IW-Kurzberichte 44.2017. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.). Unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/342975/IW-Kurzbericht\\_44\\_2017\\_Wohnungsmangel.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/342975/IW-Kurzbericht_44_2017_Wohnungsmangel.pdf) [letzter Zugriff 16.04.2019].
- Diller, Christian (2014): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. In: Karl, Helmut (Hrsg.) (2015): Koordination raumwirksamer Politik. Mehr Effizienz von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Koordination raumwirksamer Politiken, FB Nr. 4. Hannover, 113-129.
- Egermann, Markus (2015): Kommunale Akteure zwischen Wettbewerb und Kooperation - Zum kollektiven Handeln kommunaler Akteure im Rahmen regionaler Kooperationen am Beispiel der Metropolregion Mitteldeutschland. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (Hrsg.), IöR-Schriften – Band 68. Berlin.
- Empirica Qualitative Marktforschung, Stadt- und Strukturforschung GmbH (2002): Ausmaß und Folgen der Suburbanisierung/Stadt-Umland-Wanderung in Nordrhein-Westfalen. Endbericht vom 14.10.2002. Bonn.
- Fabricius, Michael (2017): Der Donut-Effekt wird zum Risiko für die deutsche Provinz. Artikel in der Onlineausgabe der WELT vom 19.06.2017. Unter: <https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article165680734/Der-Donut-Effekt-wird-zum-Risiko-fuer-die-deutsche-Provinz.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2017): Wo sich der Kauf in 1-b-Lage noch lohnt. Artikel von Scherff, Dyrk vom 10.12.2017. Unter: <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/immobilien-wo-sich-der-kauf-in-1-b-lage-noch-lohnt-15333171.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2016): Ostdeutsche Kleinstädte – Zwischen Verfall und Vision. Artikel von Pennekamp, Johannes vom 21.02.2016. Unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/ostdeutsche-kleinstaedte-zwischen-verfall-und-vision-14012834.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Fraune, Burkhard (2018): Experten warnen vor einer eklatanten Fehleinschätzung auf dem Immobilienmarkt. Artikel für BusinessInsider Deutschland. Unter: <https://www.businessinsider.de/experten-warnen-vor-einer-eklatanten-fehleinschaetzung-auf-dem-immobilienmarkt-2018-6> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Friedrich, Klaus; Knabe, Susanne; Warner, Barbara (2014): Kontinuität und Umbrüche im suburbanen Mo-saik Sachsen-Anhalts. Die Zukunft eines Wohnungsmarktsegments im demographischen Wandel (=Forum IfL 24). Leipzig.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2019): Antworten für bezahlbares Wohnen. Vortrag von Gedaschko, Axel am 20.02.2019. Unter: [https://web.gdw.de/uploads/pdf/bankenfruehstueck/2019/Gedaschko\\_Bankenfruehstueck\\_20-02-2019.pdf](https://web.gdw.de/uploads/pdf/bankenfruehstueck/2019/Gedaschko_Bankenfruehstueck_20-02-2019.pdf) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2018): GdW-Position – Wohnen jenseits der Metropolen. Berlin.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2013): GdW Branchenbericht 6 - Wohntrends 2030. Berlin.
- Gertz Gutsche Rügenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR (2016): Baukosten- und Folgekostenrechner für Kommunen. Online verfügbar unter: [www.was-kostet-mein-Baugebiet.de](http://www.was-kostet-mein-Baugebiet.de) [letzter Zugriff: 03.04.2019].
- Heinig, Stefan; Herfert, Günter (2012): Leipzig – intraregionale und innerstädtische Reurbanisierungspfade. In: Brake, Klaus/Herfert, Günter (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden.
- Henger, Ralph; Schier, Michael; Voigtländer, Michael (2013): Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung. Köln.
- Hintzsche, Burkhard; Steinfurt, Frank (2014): Boden und Kommunalfinanzen. In: Dieterich, Beate; Dieterich, Hartmut (2014): Boden - Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Bauwelt Fundamente, 114. Neuauflage (Erstaufgabe 1997). Berlin, 203-218.

- Hülsmann, Wulf; König, Peggy (2014): ohne Titel (Abbildung). Umweltbundesamt (Hrsg.). Unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/371/bilder/raeumliches\\_planungs-system\\_25.03\\_0.jpg](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/371/bilder/raeumliches_planungs-system_25.03_0.jpg) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Hunziker (2018): Chancen für den ländlichen Raum. Artikel in Immobilien Aktuell – Immobilienmagazin für Sachsen | Sachsen-Anhalt | Thüringen, Ausgabe 02/2018. Leipzig.
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (Hrsg.) (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland – Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Dortmund.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2004): Stadt-Umland-Konzepte in Schleswig-Holstein – Empfehlungen für die kommunale Praxis. Kiel.
- Interko2 (2019): Eigene qualitative Erhebung im Stil eines World-Cafés von rd. 50 kommunalen VertreterInnen, Verbänden, BürgerInnen im Rahmen des Formates „Spruchreif“ des Landkreises Leipzig am 07.03.2019, Neukieritzsch.
- Leibert, Tim et al. (2018): Qualitative Befragung von BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen nordsächsischer Kommunen im Rahmen des Projektes „Zukunftsstrategien Nordsachsen“ gefördert durch den Landkreis Nordsachsen (nicht veröffentlicht).
- Lütke Daldrup, Engelbert (2003): Die perforierte Stadt - Eine Versuchsanordnung. In: Müller, Heidi; Schmitt, Gisela/Selle, Klaus (Hrsg.) (2004): Stadtentwicklung rückwärts! Brache als Chance? Aufgaben, Strategien, Projekte. Eine Textsammlung für Praxis und Theorie. Aachen, Dortmund, Hannover, 48-54.
- MDR – Mitteldeutscher Rundfunk (2018): Leipziger Land: Region Partheland gegründet. Beitrag vom 16.11.2018. Unter: <https://www.mdr.de/sachsen/leipzig/leipzig-leipzig-land/partheland-leipziger-land-gegruendet-100.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Meyer, Josef (2018): Interkommunale Zusammenarbeit bei der Wohnbaulandentwicklung. Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.). Unter: [http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Fachartikel/2014/43\\_Interkommunale-Zusammenarbeit\\_Wohnbauland\\_IW0618\\_21\\_Dt\\_Verband.pdf](http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Fachartikel/2014/43_Interkommunale-Zusammenarbeit_Wohnbauland_IW0618_21_Dt_Verband.pdf) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Michel, Stefan (2018): Online-Projekt „EsIstZeit“ von Stefan Michel, Beiträge und Interviews zur Zeitzer Entwicklung der vergangenen Jahre. Unter: <https://www.esistzeit.de> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- MZ – Mitteldeutsche Zeitung (2018): Wohnen im Denkmalhof – Geschäftsführer will barrierefreie Apartments bauen. Artikel von Van Alst, Melain vom 15.05.2018. Unter: <https://www.mz-web.de/merseburg/wohnen-im-denkmalhof-geschaefsfuehrer-will-barrierefreie-apartments-bauen-30404540> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- MZ – Mitteldeutsche Zeitung (2017): Millionen für Zeitz – Für diese Projekte gibt es Fördermittel. Artikel vom 29.11.2017 Unter: <https://www.mz-web.de/zeit/millionen-fuer-zeit-fuer-diese-projekte-gibt-es-foerdermittel-28972100> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Nehren-Essing, Michaela; Knapp, Uta (2016a): Bauland zu Dumpingpreisen. Artikel vom 06.08.2016 für sächsische.de. Unter: <https://www.saechsische.de/wo-kommunen-um-haeuslebauer-kaempfen-3460970.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Nehren-Essing, Michaela; Knapp, Uta (2016b): Kommunen buhlen mit Dumpingpreisen um Häuslebauer. Artikel vom 05.08.2016 für Spiegel Online. Unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/deutschland-kommunen-buhlen-mit-dumpingpreisen-um-haeuslebauer-a-1106249.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Oswalt, Philipp (Hrsg.) (2005): Schrumpfende Städte. Band 2, Handlungskonzepte. Ostfildern-Ruit.
- Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen (Hrsg.) (2019): Regionalplan Leipzig-West Sachsen 2017 – Rohentwurf im Zuge der Gesamtfortschreibung (Stand 29.01.2018).
- Ries, Elke Jana (2018): Mittelstädte als Stabilisatoren ländlich-peripherer Räume. Dissertation (in Veröffentlichung), Technische Universität Kaiserslautern D 386. Unter: [https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/deliver/index/docId/5508/file/Ries,+Elke\\_Dissertation+pdf.pdf](https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/deliver/index/docId/5508/file/Ries,+Elke_Dissertation+pdf.pdf) [letzter Zugriff: 16.04.2019].

- Riethmüller, Hans-Peter (2017): „Von 1000 Euro pro Neubürger bleiben am Ende nur 70 übrig“. Artikel vom 09.02.2017 für in Mannheimer Morgen. Unter: [https://www.morgenweb.de/mannheimer-morgen\\_artikel,-hirschberg-von-1000-euro-pro-neubuerger-bleiben-am-ende-nur-70-uebrig-arid,994509.html](https://www.morgenweb.de/mannheimer-morgen_artikel,-hirschberg-von-1000-euro-pro-neubuerger-bleiben-am-ende-nur-70-uebrig-arid,994509.html) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Rink, Dieter; Haase, Annegret; Bernt, Matthias; Arndt, Thomas; Ludwig, Johanna (2011): Urban Shrinkage in Leipzig, Germany. Research Report, EU 7 FP Project Shrink Smart (contract no. 225193), WP2. UFZ-Report 01/2011. Leipzig.
- Rink, Dieter; Wolff, Manuel (2015): Wohnungsleerstand in Deutschland. Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011. Raumforschung und Raumordnung, 73: 311–325.
- Rohr-Zänker, Ruth; Müller, Wolfgang (2014): Siedlungsflächenentwicklung. Im Auftrag von Wegweiser-Kommune – Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Berlin.
- SAB – Sächsische Aufbaubank (Hrsg.) (2017): Wohnungsbaumonitoring 2016/2017. Perspektiven und Trends der Entwicklung auf dem sächsischen Wohnungsmarkt. Dresden.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hrsg.) (1996): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/New York, 497-534.
- Schorr, Rainer (2016): B-Städte sind für Investoren attraktiv. Portfolio-Darstellung von Schorr, Rainer in Commercial News. Unter: <http://www.commercial-news.de/b-staedte-sind-fuer-investoren-attraktiv/> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Sekol, Thilo (2019): Nachhaltiges Flächenmanagement. Ein Ansatz für einen Gesamtbewertungsprozess vor Erstellung neuer Flächen außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen. Vortrag im 11. Dresdner Flächennutzungssymposium am 08./09.04.2019 in Dresden. Unter: [http://11dfns.ioer.info/fileadmin/user\\_upload/11dfns/pdf/abstracts/Abstract%20Sekol.pdf](http://11dfns.ioer.info/fileadmin/user_upload/11dfns/pdf/abstracts/Abstract%20Sekol.pdf) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Spiegel Online (2017): 110 Städte im Vergleich - Wo sich der Immobilienkauf noch lohnt. Artikel von Kaiser, Stefan; Grigat, Guido am 28.09.2017. Unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/immobilien-wo-sich-der-kauf-von-wohnungen-in-deutschland-noch-lohnt-a-1169959.html> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Stadt Berlin (2019): Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg: Länderübergreifend denken – gemeinsam handeln. Gemeinsame Kabinettsitzung der Länder Berlin und Brandenburg. Pressemitteilung der Stadt Berlin vom 29.01.2019. Unter: <https://www.berlin.de/rbmskzl/aktuelles/pressemitteilung/2019/pressemitteilung.779662.php> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Stadt Erlangen (2014): Demografischer Wandel in Erlangen – Entwicklungen und Tendenzen: Ein Jahrhundert im Zeitraffer. Unter: [https://www.erlangen.de/Portaldaten/1/Resources/080\\_stadtverwaltung/dokumente/statistik/30S\\_b\\_2014\\_08.pdf](https://www.erlangen.de/Portaldaten/1/Resources/080_stadtverwaltung/dokumente/statistik/30S_b_2014_08.pdf) [letzter Zugriff: 03.04.2019].
- Stadt Leipzig (2018c): Kommunale Bürgerumfrage 2017. Ergebnisbericht.
- Stadt Leipzig (2018a): Monitoringbericht Wohnen 2018.
- Stadt Leipzig (2017a): Monitoringbericht Wohnen 2016/2017. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung.
- Stadt Leipzig (2009a): Wohnungspolitische Konzept und Wohnraumversorgungskonzept 2009.
- Stadt Wurzen (2017): Regionale Kooperation im Wurzenener Land im Rahmen der 21. Stadt-Umland-Konferenz des Grünen Rings Leipzigs. Vortrag von Röglin, Jörg am 30.11.2017. Unter: <https://gruenerring-leipzig.de/wp-content/uploads/2017/10/roeglin.pdf> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- StadtUmlandNRW (2017): RegioNetzWerk - 2. Newsletter | Februar 2017. Unter: [https://www2.duisburg.de/micro2/pbv/medien/bindata/RNW\\_Newsletter\\_RegioNetzWerk\\_02.pdf](https://www2.duisburg.de/micro2/pbv/medien/bindata/RNW_Newsletter_RegioNetzWerk_02.pdf) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Durchschnittsalter der Bevölkerung - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden – 31.12.2016 – 12411-07-01-5. Abfrage unter: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/> [letzter Zugriff: 18.03.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019a): Baufertigst.: neue Wohngeb. einschl. WH, Wohnungen, Wohnfläche, Wohnungen je Geb. - Gemeinden (GS 01.01.18) – 1995-2017 - 31121-

- 060Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 27.03.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019b): Bevölkerung am 31.12. (Basis Registerdaten), Geschlecht/Altersgruppen -Gemeinden (GS 01.01.16). Fortschreibung des Bevölkerungsst. (Basis 1990) – 1982-2010 – 12411-202Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 11.04.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019c): Bevölkerungszu- und -abnahme. Gesamtveränderung absolut, in Prozent und je 1000 Einwohner auf Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2018) – 1983-2017 – 12999-010Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 28.05.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019d): Fortschreibung zum 30.06. nach Geschlecht auf Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2018). Fortschreibung des Bev.standes (Basis 9.5.2011) – 2018 – 12410-010Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 11.04.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019f): Zu- und Fortzüge der Landkreise Leipzig und Nordsachsen sowie der Stadt Leipzig 2016 und 2017 nach Gemeinden und Herkunfts- bzw. Zielgebiet. Gebietsstand 1. Januar 2019. Kamenz [unveröffentlicht].
- Strategieforum FrankfurtRheinMain (2018): Zusammenarbeit über Ländergrenzen – Strategieforum FrankfurtRheinMain startet. Pressemitteilung vom 18.01.2018. Unter: <https://strategieforum-frankfurt-rheinmain.de/pressemitteilungen/strategieforum-frankfurt-rheinmain-startet> [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- VSWG – Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften e. V. (2017): „Versteckte Perlen“ und Ankerstädte müssen weiter gestärkt werden – VSWG initiiert „Allianz für attraktive Städte“. Pressemitteilung der VSWG vom 19.06.2017. Unter: [https://www.vswg.de/index.php?eID=tx\\_naw-secured1&u=0&file=uploads/media/PM\\_Thementag\\_Versteckte\\_Perlen\\_19.06.17\\_01.pdf&t=1555579722&hash=c88383e5a5869df88833a05233e798c164ec8220](https://www.vswg.de/index.php?eID=tx_naw-secured1&u=0&file=uploads/media/PM_Thementag_Versteckte_Perlen_19.06.17_01.pdf&t=1555579722&hash=c88383e5a5869df88833a05233e798c164ec8220) [letzter Zugriff: 16.04.2019].
- Wiest, Karin (2001): Leipzig zwischen Segregation und Integration. In: Geographische Rundschau 53 (3), 10–16.
- Wolff, Manuel; Haase, Annegret; Haase, Dagmar; Kabisch, Nadja (2017): The impact of urban regrowth on the built environment. Urban Studies, 54, 2683-2700.
- Zukunftsinstitut (2014): Management-Report – Conceptual Living. Frankfurt a.M.

## Abbildungsquellen

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Planen und Genehmigen. Fachartikel für Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Land Brandenburg (Hrsg.) (o.J.). Unter: <https://mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.297282.de> [letzter Zugriff: 08.11.2018].
- Martin, Andreas (2017): Bevölkerungsentwicklung in Leipzig und seinen Ortsteilen 2017. In: Stadt Leipzig (2018): Statistischer Quartalsbericht IV/2017, 4-8.
- Stadt Leipzig (2000): Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadterneuerung“. Beiträge zur Stadtentwicklung. In: Leibniz-Institut für Länderkunde (Hrsg.) (2002): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band 5: Dörfer und Städte. Unter: [http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/bild/5\\_50\\_1k.jpg](http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/bild/5_50_1k.jpg) [letzter Zugriff: 27.02.2019].
- Stadt Leipzig (2019): Statistisches Jahrbuch 2019. Vorabfassung. Kapitel Bevölkerungsbewegung, zuletzt aktualisiert am 01.03.2019.
- Stadt Leipzig (2018a): Monitoringbericht Wohnen 2018.
- Stadt Leipzig (2018b): Statistisches Jahrbuch 2018. 48. Band.
- Stadt Leipzig (2017a): Monitoringbericht Wohnen 2016/2017. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung.
- Stadt Leipzig (2017b): Statistisches Jahrbuch 2017. 48. Band.
- Stadt Leipzig (2016): Statistisches Jahrbuch 2016. 47. Band.
- Stadt Leipzig (2015): Statistisches Jahrbuch 2015. 46. Band.
- Stadt Leipzig (2014): Statistisches Jahrbuch 2014. 45. Band.
- Stadt Leipzig (2013): Statistisches Jahrbuch 2013. 44. Band.
- Stadt Leipzig (2012a): Monitoringbericht Wohnen 2011. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung.
- Stadt Leipzig (2012b): Statistisches Jahrbuch 2012. 43. Band.
- Stadt Leipzig (2011): Statistisches Jahrbuch 2011. 42. Band.
- Stadt Leipzig (2010a): Monitoringbericht 2009. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung in Leipzig.
- Stadt Leipzig (2010b): Statistisches Jahrbuch 2010. 41. Band.
- Stadt Leipzig (2009b): Monitoringbericht 2008. Kleinräumiges Monitoring der Stadtentwicklung in Leipzig.
- Stadt Leipzig (2009c): Statistisches Jahrbuch 2009. 40. Band.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019a): Baufertigst.: neue Wohngeb. einschl. WH, Wohnungen, Wohnfläche, Wohnungen je Geb. - Gemeinden (GS 01.01.18) – 1995-2017 – 31121-060Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 27.03.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019d): Fortschreibung zum 30.06. nach Geschlecht auf Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2018). Fortschreibung des Bev.standes (Basis 9.5.2011) – 2018 – 12410-010Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 11.04.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2019e): Fortschreibung zum 31.12. nach Geschlecht/Altersgruppen auf Gemeinden (Gebietsstand 01.01.2018). Fortschreibung des Bev.standes (Basis 9.5.2011) – 2011-2017 – 12410-020Z. Datenabfrage unter: <https://www.statistik.sachsen.de/genonline/online> [letzter Zugriff: 11.04.2019].
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (o.J.). Bautätigkeit und Wohnen. Unter: <https://statistik.leipzig.de/statcity/table.aspx?cat=6&rub=1> [letzter Zugriff: 06.03.2019].

## Autoren:

Björn Braunschweig  
Friedrich-Schiller-Universität Jena  
[bjorn.braunschweig@uni-jena.de](mailto:bjorn.braunschweig@uni-jena.de)

Dr. Tim Leibert  
Leibniz-Institut für Länderkunde  
[T\\_Leibert@ifl-leipzig.de](mailto:T_Leibert@ifl-leipzig.de)

Anna Dunkl  
Leibniz-Institut für Länderkunde  
[A\\_Dunkl@ifl-leipzig.de](mailto:A_Dunkl@ifl-leipzig.de)

Dr. Annedore Bergfeld  
Leibniz-Institut für Länderkunde  
[A\\_Bergfeld@ifl-leipzig.de](mailto:A_Bergfeld@ifl-leipzig.de)

*Rainer Winkel*

## **Leistungsfähige Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen im Spiegel demografischer Strukturen und Trends**

Der demografische Wandel bewirkt neue Herausforderungen, um auf gleichwertige Lebensverhältnisse hinzuwirken. Für die Daseinsvorsorge können erhebliche Probleme entstehen, die die Regionen unterschiedlich betreffen. Deshalb stellt sich die Frage nach Mindeststandards. Mindeststandards für Daseinsvorsorge lassen sich jedoch kaum bundesweit durchsetzen. Sie wären abhängig von den konzeptionellen Ansätzen und diese sind in den Bundesländern teilweise sehr unterschiedlich. Das spricht für neue flexible Wege, die für neue Konzepte offen sind und mit denen neue Herausforderungen wie auch neue Lösungen nicht durch starre Vorgaben behindert oder gar verhindert werden.

### **1. Gleichwertigkeit, Daseinsvorsorge und Indikatoren**

Das im Grundgesetz und Raumordnungsgesetz verankerte Ziel auf gleichwertige Lebensbedingungen hinzuwirken wird vor allem durch die Bereitstellung von Daseinsvorsorge verfolgt. Die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen wie auch Daseinsvorsorge ist nirgends allgemeinverbindlich anerkannt definiert. Mit dem Verweis auf die ausführlichen Beiträge anderer Autoren dieser Publikation, vor allem von H. Mäding und G. Schneider, wird hier Daseinsvorsorge verkürzt ausgedrückt als die Grundversorgung der Bevölkerung und Wirtschaft bezeichnet, die jedem zugänglich ist und die von der öffentlichen Hand oder in deren Auftrag bereitgestellt wird, so dass möglichst Chancengleichheit besteht. Es geht also um die Lebensbedingungen der Bevölkerung und um die dafür bereitgestellte Daseinsvorsorge.

Indikatoren dienen dazu bestimmte Sachverhältnisse abzubilden. Sie werden in unterschiedlichen Bereichen angewandt. Bezüglich des demografischen Wandels geht es vor allem um soziale Indikatoren. Soziale Indikatoren sind Messinstrumente der Sozialwissenschaft, mit denen die Bedingungen der Gesellschaft sich quantitativ kenntlich machen und darstellen lassen. Deshalb werden sie auch als quantitative Kennwerte bezeichnet. Die Abbildung der Ausstattung und des Bedarfs an Versorgung mit Daseinsvorsorge ist größtenteils unproblematisch, wie z. B. die Anzahl der Schüler je Schulklasse oder der durchschnittliche Zeitaufwand, um von einer Siedlung aus eine bestimmte Ausstattungskategorie der Daseinsvorsorge zu erreichen. Die Abbildung von Gleichwertigkeit ist schwierig. Sie erfolgt meistens über die quantitativ gemessene Abweichung vom Durchschnitt, wie z. B. für die regionale Lebenserwartung.

### **2. Demografischer Wandel – Folgen für die Indikatoren der Daseinsvorsorge**

Der demografische Wandel verändert seit Ende der sechziger Jahre in Deutschland die Bevölkerung erheblich. Damit verändert sich auch der Bedarf an Daseinsvorsorge, was sich wiederum in den Indikatoren abbildet. Es kommt zu quantitativen Veränderungen in Form von Bevölkerungswachstum oder -schwund. Deshalb sind die Bevölkerungsgröße einer Siedlung und deren Veränderungen Grundindikatoren zur Einschätzung des quantitativen Bedarfs an Daseinsvorsorge.

Die Ausstattung mit Daseinsvorsorge ist oft auf altersspezifische Nutzung ausgerichtet, wie z. B. die Schulen oder die Seniorenheime. Deshalb sind die Größen der Altersgruppen und deren Veränderungen ebenfalls wichtige Indikatoren zur Bedarfseinschätzung. Für die Bevölkerungsentwicklung kommt der Anzahl der Frauen im geburtenrelevanten Alter entscheidende Bedeutung zu (sie sind Basis sämtlicher methodischer Ansätze für Bevölkerungsvorausberechnungen). Außerdem haben Frauen z. T. andere spezifische Bedarfe, wie insbesondere in der Gesundheitsversorgung. Deshalb sind auch die Anteile der Geschlechter, insbesondere der Frauenanteil wichtige Bedarfsindikatoren. Gleichfalls gilt das für die Familienstrukturen und ethnischen Veränderungen. Die Veränderung der Familienstrukturen führt seit langem zum Rückgang der Mehrpersonenhaushalte, insbesondere von größeren Mehrpersonenhaushalten und zum steigenden Anteil von Kleinhaushalten, vor allem von Einpersonenhaushalten. Dadurch gibt es längst Siedlungen, in denen der quantitative Wohnungsbedarf trotz sinkender Bevölkerungsgröße steigt. Durch die ethnischen Veränderungen infolge der Zuwanderungen aus dem Ausland entstehen neue Bedarfe für Migranten, insbesondere hinsichtlich der Einrichtungen zur Sprachvermittlung, für Aus- und Fortbildung und vermutlich auch für andere Bereiche der Daseinsvorsorge, was bislang aber kaum erforscht ist. Deshalb sind sowohl die Haushaltsgrößen als auch der Anteil der Migranten einschließlich deren Alters- und Geschlechterstruktur wichtige Indikatoren für den Bedarf an Daseinsvorsorge.

### 3. Indikatoren zur Erfassung des demografisch bedingten Bedarfswandels von Daseinsvorsorge

Der demografische Wandel verändert den Bedarf in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge. Davon sind die Regionen jedoch höchst unterschiedlich betroffen. Deshalb zeichnen sich in jüngster Zeit zwei Kategorien von Indikatoren ab.

- Indikatoren, mit denen die Betroffenheit einer Region vom demografischen Wandel gemessen wird und
- Indikatoren, die Aussagen treffen über die Versorgungssituation in den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge.

Indikatoren zur Erfassung und Kenntlichmachung der Betroffenheit dienen vor allem zur Ermittlung und Veranschaulichung des Handlungsbedarfs in der jeweils betrachteten Region. Sie basieren auf wesentlichen Kenndaten, wie z. B. im Betroffenheitsindikator, den die sächsische Regionalplanung anwendet. Über diesen Indikator wird die Bevölkerungsentwicklung (Zunahme/Abnahme Einwohnerzahlen), die Altersstruktur (Veränderung der unter 20-jährigen und der über 65-jährigen) sowie zur Erfassung des Aufwandes für Daseinsvorsorge die Siedlungsstruktur (Bevölkerungsdichte: Gesamteinwohnerzahl und das Verhältnis Einwohner zur Siedlungs- und Verkehrsfläche) gemessen, um die Abweichungen gegenüber dem sächsischen Landesdurchschnitt abzubilden. Mit diesem, letztlich überschlägigen Betroffenheits-Indikator, kann ein Handlungsbedarf überzeugend und nachvollziehbar verdeutlicht werden. Der Indikator sagt jedoch nichts über die Folgen und Bedarfsentwicklung in den einzelnen Versorgungsbereichen der Daseinsvorsorge aus.

Deshalb sind bei festgestelltem Handlungsbedarf weitere Indikatoren erforderlich, mit denen der Versorgungsbedarf mit Daseinsvorsorge in den Bereichen, die vom demografischen Wandel tangiert oder unmittelbar betroffen sind, erfasst und gemessen wird, (Winkel 2015: 72ff.) so z. B.:

- Die Ausstattung mit Kinderkrippenplätzen sowie mit Plätzen in Kindertagesstätten (Mindestversorgungsgröße, die je nach Kinderanzahl vorzuhalten ist)
- Die Schüler je Schulklasse oder die Schüler je Schule (Mindest- und/oder Maximalschülerzahlen je Klasse, je Einrichtung, die für neue Schulstandorte oder Schulschließungen entscheidend sein kann).
- Wegeaufwand für weiterführende Schulen (Erreichbarkeit in Minuten), der über die Existenz von Schulen entscheiden kann, wie auch über die Bildungsbeteiligung von Schülern.
- Die Medizinische Versorgung, die für einen Hausarzt mit 1.671 Einwohner (Gemeinsamer Bundesausschuss 2015, S. 11) angesetzt wird (bei 10% Überschreitung gibt es keine neuen Kassenzulassungen für einen weiteren Hausarzt, erst bei einer Unterschreitung von 25% wird ein Handlungsbedarf für die Anwerbung eines neuen Hausarztes gesehen). In der Neufassung 2019 wird der Versorgungswert mit 1.609 Einwohnern festgesetzt (Gemeinsamer Bundesausschuss 2019, S. 16)
- Die Tragfähigkeit von Einzelhandelsgeschäften wird in Abhängigkeit zur Zahl der Einwohner im Versorgungsbereich gemessen (je nach Handelsunternehmen mindesten 800 bis 1.200 Einwohner).
- Die Erreichbarkeit eines Grundzentrums, Mittelzentrums oder Oberzentrums mit einem bestimmten Zeitaufwand (soweit diese Vorgaben in Bundesländern existieren, sind diese z. T. unterschiedlich).
- Die Einsatzzeiten für die Feuerwehr und den Katastrophenschutz (die zwischen den Bundesländern erheblich abweichen und zudem auch unterschiedlich gemessen werden)

Die Indikatoren werden vergleichbar mit Richtwerten aus den Erfahrungen der Vergangenheit entwickelt. Die Richtwerte wurden vor 30 – 35 Jahren vor allem wegen des engen Vergangenheitsbezuges kritisiert. Die Kritik sah darin eine Fortschreibung der Anforderungen aus zurückliegenden Zeiträumen, anstatt sich auf zukünftige Anforderungen auszurichten. Diese grundsätzliche Kritik trifft heute auch für den Großteil der aktuellen Kennwerte zur Bedarfsbestimmung der Daseinsvorsorge zu. Neue Entwicklungen bilden sich in diesen Werten meistens nicht ab. Zudem werden diese Kennwerte i. d. Regel ressortspezifisch entwickelt. Daraus ergeben sich erhebliche Nachteile. Die inzwischen über 35-jährigen Erfahrungen aus der Sicherung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels haben eindrucksvoll gezeigt, dass der demografische Wandel oft zu schnellen und zeitlich begrenzten Veränderungen in der Besetzung infrastrukturelevanter Altersgruppen der Bevölkerung führt, woraus z.T. erhebliche Schwankungen spezifischer Versorgungsbedarfe resultieren. Deshalb sind vor allem Lösungen erfolgreich, die eine hohe Flexibilität bei der Nutzung vorhandener Kapazitäten ermöglichen. Derartige Lösungen und Konzepte

sind aber wegen der ressortspezifischen Vorgaben z. T. nicht umsetzbar (z. B. für flexible Nutzungskonzepte innerhalb einer Raumeinheit, bei der personellen Ergänzung einer Schule mit einer Kindertagesstätte u.a.m.). Zudem weisen die heute angewandten Indikatoren bzw. Kennwerte häufig deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern auf, wie in einer Untersuchung für die BBSR (Winkel, Greiving, Pietschmann, Pfohl u. Fischer 2015) nachgewiesen wurde.

#### 4. Ländliche Räume

In ländlichen Räumen, insbesondere, wenn diese peripher liegen und strukturschwach sind, führt der demografische Wandel zu besonders großen Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Zum einen werden dort aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen die Sollindikatoren für den Betrieb von Einrichtungen der Daseinsvorsorge häufig unterschritten. Zum anderen bewirken der Einwohnerrückgang und der häufig hohe Seniorenanteil in vielen dieser Gemeinden sinkende Steuereinnahmen, vor allem infolge eines sinkenden Volumens an Einkommensteuern sowie rückläufiger Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Diese Zuweisungen, die je Einwohner gezahlt werden, sind häufig die größte kontinuierlich zufließende Einnahmequelle dieser Gemeinden. Weil die Gemeinden ihre Kosten zudem nicht so schnell verringern können, wie ihre Bevölkerungszahl sinkt, müssen sie für die Bereitstellung gleicher Versorgungsleistungen tendenziell immer mehr Euro je Einwohner aufwenden (Remanenzkosteneffekt). Von daher stehen diese Gemeinden unter einem erheblichen Druck, gering ausgelastete Einrichtungen aufzugeben.

Die Folgen für die Daseinsvorsorge können erheblich sein, wie z. B.:

- Schließung von Schulstandorten (die Folgen: deutlich längere Schulwege)
- Schließung weiterführender Schulen (Folgen: u.a. deutlich weitere Schulwege, bis mehr als eine Stunde, um ein Gymnasium zu erreichen, für qualifizierte Berufe sinkt die Standortattraktivität, die Chancen für die Nachbesetzung einer Arztpraxis sind fast aussichtslos).
- Die Gesundheitsversorgung in der Fläche steht vor riesigen Problemen. Bereits heute zeichnet sich häufig ein naher Notstand ab. In der Fläche ländlicher Räume gibt es nahezu keine Facharztpraxen mehr. Die Grundsicherung durch Hausärzte steht vor riesigen Einschnitten, denn von 2014 bis 2023 treten etwa 50 % der Allgemeinmediziner altersbedingt in den Ruhestand. In Anbetracht der aktuellen Studentenzahlen kann nicht einmal jede zweite freiwerdende Stelle ersetzt werden (Schade 2013: 4f.; Winkel 2015: 72ff.). Zudem ist die Bereitschaft zur Landarztstätigkeit unter jungen Ärzten sehr gering. Deshalb schätzen Experten, dass künftig bestenfalls jede dritte, wahrscheinlich eher nur jede vierte Landarzt-Stelle nachbesetzt werden kann. Eine sehr problematische Entwicklung, denn der demografische Wandel bewirkt auch einen deutlichen Anstieg älterer Mitbürger und mit dem Alter steigt der gesundheitliche Betreuungsbedarf, insbesondere durch Multimorbidität.
- Die Versorgung mit Geldinstituten und Posteinrichtungen geht massiv zurück. 2006 wurde z. B. in einem MORO-Projekt ermittelt (Winkel 2006: 43f.), dass im sächsischen Untersuchungsraum „Lommatscher Pflege“ nur noch in jedem 30. Dorf eine Post und in jedem 41. Dorf ein Geldautomat (Banken außerhalb der Städte gab es ohnehin nicht) war. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Ausstattungssituation bis heute eher noch weiter verschlechtert hat.
- Ein sehr hoher Anteil der Dörfer und Siedlungen hat keine ÖPNV-Anbindung, auch nicht an den Schulbus (z. B. ein Viertel der Dörfer in der sächsischen Lommatscher Pflege oder mehr als ein Viertel der Dörfer im Landkreis Greifswald, was in einer Untersuchung zur Gesundheitsversorgung ermittelt wurde (van den Berg. et al 2015: 90ff.).
- Das öffentliche Leben und ländliche Kultur, die in diesen Räumen fast ausschließlich von Vereinen getragen werden, zieht sich ebenso aus der Fläche zurück, weil der Nachwuchs fehlt.
- Den freiwilligen Feuerwehren geht das Personal aus, so dass die Absicherung der Einsatzfristen gefährdet ist.
- Die Ausstattung mit moderner Kommunikationsinfrastruktur weist oft riesige Lücken auf, wie z. B. in der sächsischen 10.000 Einwohnerstadt Nossen, wo nur 8,2% der Haushalte über einen Internetanschluss mit 30 Mbit/s verfügen (TÜV Rheinland 2017).

Die ohnehin niedrige Ausstattung in diesen Räumen mit Daseinsvorsorge geht als Folge des demografischen Wandels eindeutig weiter zurück. Als gleichwertig lassen sich die Lebensbedingungen in manchen dieser Räume kaum einstufen, egal welche Definition für Gleichwertigkeit Verwendung findet.

## 5. Mindestindikatoren – aber welche?

Diese Probleme sind Politik und Fachexperten seit längerem bekannt. Deshalb wird seit Jahren über Mindeststandards diskutiert oder sie werden auch gefordert. Der Bundesraumordnungsbericht 2011 (BBSR 2011: 16ff.) ist auf die Thematik Mindeststandards eingegangen. Der Bericht führt an, dass das politische Ziel in einer Sockelgleichwertigkeit liegt. Von Gleichwertigkeit ist soweit auszugehen, wie die Schwelle von Mindeststandards nicht derart unterschritten wird, dass sich die Lebensverhältnisse nicht im erheblichen Maße, das Sozialgefüge beeinträchtigend, auseinanderentwickeln oder eine derartige Entwicklung absehbar ist. Für ganz Deutschland flächendeckend geltende Standards lehnt jedoch die Bundes- wie die Landesraumordnungen ab. Stattdessen fordern sie teilträumlich, und sachlich differenzierte Mindeststandards. Soweit aber derartige Standards durch einzelne Bundesländer gesetzt werden, kann das nur für deren Teilräume gelten. Mit der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland hat das nichts zu tun. Der Bundesraumordnungsbericht führt aber die Notwendigkeit eines deutschlandweit geltenden Maßstabes an, mit dem die Lebensverhältnisse beurteilt werden können. Nur so kann die entscheidende Frage beantwortet werden, wie weit Teilräume davon abweichen. In der Regel fungiert dafür der Bundesdurchschnitt als Referenzmaßstab.

Um dem Handlungsbedarf gerecht zu werden muss deshalb zuerst die Frage beantwortet werden, was wir unter Mindeststandards verstehen bzw. um welche Mindeststandards es dabei geht? Welche Vorgaben sollen dafür getroffen werden? Bei den großen Unterschieden zwischen den Bundesländern ist das schwer zu beantworten. Deshalb hat sich auch der Bundesraumordnungsbericht gegen deutschlandweit geltende Mindeststandards ausgesprochen, denn die Abweichungen der Mindeststandardvorgaben in den Bundesländern sind erheblich. So weichen z. B. die vorgegebenen Schülerzahlen, die mindestens in einer Schulklasse unterrichtet werden sollen, zwischen den Bundesländern bis zu 100% voneinander ab. Ähnliches gilt für die Bestimmung der Mindestschülerzahl je Schule, der Mindestklassenzahl oder für die Beantwortung der Frage ob eine Realschule ein- oder zweizügig ausgestattet sein muss. Die Abweichungen zwischen den Ländern für Vorgaben zu den Einsatzfristen für Rettungsdienste und Katastrophenschutz betragen bis zu 350%. Es gibt also häufig sehr große Unterschiede in den Bedarfsindikatoren bzw. Kennzahlen für den Versorgungsstandard. Einheitlich sind hingegen die technischen Indikatoren der Deutschen Industrienorm (DIN) wie gleichfalls die Bedarfskennzahlen für die ärztliche Versorgung, die bundeseinheitlich von der Kassenärztlichen Vereinigung vorgegeben werden. Dies gilt meist auch für Umweltvorgaben, wenn diese nicht von den Ländern sondern vom Bund erlassen wurden.

Einheitliche Mindeststandards, wie sie eben verschiedentlich in der Diskussion gefordert werden, ließen sich nur erreichen, wenn die Unterschiede zwischen den Bundesländern in Richtung einer Vereinheitlichung oder zumindest einer stärkeren Annäherung ausgeräumt werden. Das ist bislang nicht gelungen. Die gemeinsamen Positionen kommen über eine Darstellung der Abweichungen vom Durchschnitt kaum hinaus. Einheitliche Indikatoren würden zudem einige grundsätzliche Probleme und Konfliktstoff aufwerfen. Die Umsetzung von Indikatoren ist häufig mit Kosten verbunden. Deshalb würden sich letztlich gemeinschaftlich beschlossene einheitliche Vorgaben für die Indikatoren auch auf die Ausgaben und damit die Finanzen der einzelnen Bundesländer auswirken. Das ist politisch wohl eher nicht gewünscht und daher aktuell auch nicht durchsetzbar.

Die Wirkungen der Daseinsvorsorge hängen außerdem oftmals nicht nur von deren Ausstattung, sondern ebenfalls vom jeweiligen konzeptionellen Ansatz ab. Das gilt selbst für die bundeseinheitlichen Vorgaben der Kassenärztlichen Vereinigung. So kann z. B. nach deren Vorgaben ein Hausarzt bis zu 1.671 Einwohner versorgen (bei hohem Seniorenanteil wird dieser Wert etwas abgemindert). Mit neuen konzeptionellen Ansätzen ließe sich die Leistungsfähigkeit von Hausärzten aber wesentlich steigern, nach Expertenmeinung um bis zu 50% (Schade 2013: 4f.). Demnach könnte ein Hausarzt dann bis zu 2.500 Einwohner versorgen. Durch konzeptionelle Veränderungen ließe sich auch die Effizienz und Leistungskraft in anderen Bereichen verbessern. Da die Versorgungskonzepte der Bundesländer ebenfalls mehr oder weniger große Unterschiede aufweisen – so ist z. B. in keinem Bundesland das Schulkonzept identisch mit dem eines anderen Bundeslandes – müssten einheitliche Mindeststandards auch diese Zusammenhänge berücksichtigen.

Das ist nach der hier vertretenen Meinung allerdings nicht machbar. Deshalb plädiere ich seit ca. 20 Jahren dafür statt Ausstattungsindikatoren Zielsetzungen als Indikatoren, also „Zielindikatoren“ zu verwenden (Winkel 1993: 312f., Winkel 2012: 50-53.). Dafür sprachen sich gleichfalls die Verfasser eines Gutachtens zum Bedarf der Daseinsvorsorge in Sachsen aus (Thurn/Winkler-Kühlken 2008). So könnte z. B. die Vorgabe darin liegen, eine bestimmte Abiturientenquote, eine niedrig festzulegende Schulabbrecherquote oder

eine hohe Quote geretteter Menschen bei Schlaganfällen festzulegen, ohne die Maßnahmen, die dazu führen sollen konkret aufzulisten. Damit wären die Nachteile, die sich aus ressortspezifisch abgeleiteten Indikatoren ableiten hingällig und die Nutzungsflexibilität nicht beeinträchtigt. Neue Herausforderungen, wie auch neue konzeptionelle Ansätze ließen sich problemlos zur Anwendung und Umsetzung bringen. Es gäbe keine Beschränkung, weil die in der Vergangenheit entwickelten Indikatoren die Berücksichtigung neuer Entwicklungen nicht behindern würden. Die Entwicklungsmöglichkeiten wären wesentlich offener und hätten die benötigte Flexibilität.

## 6. Empfehlungen

Indikatoren für eine leistungsfähige Daseinsvorsorge zum Hinwirken auf gleichwertige Lebensverhältnisse sollten von der Bevölkerungsentwicklung und den daraus hervorgehenden Bedarfsveränderungen ausgehen. Es sind konzeptionelle Veränderungen sowie mögliche konzeptionelle Veränderungen einzubeziehen, die auf Bedarfsveränderungen und Veränderungen der Leistungsfähigkeit und Leistungseffizienz in den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge hindeuten. Gleichfalls ist bei der Betrachtung der einzelnen Bereiche der Daseinsvorsorge die Bedarfsentwicklung in tangierenden Bereichen (Bereichen mit Nutzungsverwandtschaft) einzubeziehen, wie auch Flexibilität in der Nutzungsart und in den Kapazitäten. Zudem sollte die voraussichtliche Veränderung der Rahmenbedingungen einbezogen werden, insbesondere auch der finanziellen, denn Einwohnerschwind und steigender Seniorenanteil führen häufig zum Einnahmenschwind.

Als wesentliche Indikatoren (ohne Vollständigkeitsanspruch) werden hier gesehen für

### Lebensverhältnisse:

- Betroffenheitsindikator, zur Erfassung des generellen Handlungsbedarfs
- Verhältnis von Einkommen und Lebenskosten (insbesondere von Wohnen, Kinderbetreuung und in ländlichen Räumen von Mobilität)
- Arbeitsmarkt, das Stellenangebot und die Struktur (Teilzeit, Vollzeit, befristete Zeitverträge), Arbeitslosigkeit
- Das Niveau der regionalen Lebenserwartungen (heute gibt es in Deutschland regionale Unterschiede von bis zu vier Jahren)

### Daseinsvorsorge:

- Ist-Zahlen und Entwicklung: Bevölkerungsgröße (natürliche Entwicklung, Alterung, Wanderungen) sowie die Zahl der Haushalte und deren Größe.
- Bevölkerungsstruktur: Junge, Alte, Arbeitskräfte, Migranten
- Größe und Entwicklung der Bevölkerungsgruppen mit nutzungsspezifischen Versorgungsansprüchen (z. B. für Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Grundschulen bis hin zur Pflege)
- Erreichbarkeit: Von Einrichtungen und Diensten der Daseinsvorsorge
- Ist-Bestand der Ausstattung, dessen jeweilige Auslastung und die damit erzielten Wirkungen (z. B. Quoten der Bildungsbeteiligung, Anteil der zu Haus lebenden Senioren in den Altersgruppen, Erfolgreich behandelte Schlaganfall- und Herzinfarktpatienten).
- Erfassung der angewandten Konzepte und deren Reflexion mit den Möglichkeiten, die neue konzeptionelle Entwicklungen bieten (z. B. in der Hausarztversorgung)
- Zielindikatoren: Für Versorgungsgrundbereiche z. B. Breitbandzugang, Bildungsbeteiligung, Gesundheitsversorgung, Pflege, selbständige Haushaltsführung, Mobilitätssicherung). Zur Umsetzung sind ebenfalls neue Konzepte und Flexibilität zu berücksichtigen.

Grundsätzlich sollte gelten: Demografie-Check vor Neuinvestitionen.

## 7. Resümee

Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird durch den demografischen Wandel erheblich tangiert. Im Ergebnis dieser Wechselwirkungen verändern sich auch die Möglichkeiten auf gleichwertige Lebensbedingungen hinzuwirken. In der Daseinsvorsorge verändern sich die Bedarfe in Nutzungsart und Quantität, wie auch die Möglichkeiten zur Finanzierung dieser Angebote. Zugleich entstehen neue Bedarfe. Darauf gilt es sich einzustellen, je früher desto besser, denn heute können wir ggf. noch gestalten agieren, später wohl nur noch reagieren. Dafür sind auch neue Wege zu beschreiten, die bisherigen Indikatoren zu überdenken und neu Möglichkeiten zu eröffnen, wie eben auch die Verwendung von Zielindikatoren.

### Literatur:

- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im BBR (Hrsg.), 2011: Bundesraumordnungsbericht 2011. In: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL\\_ROB2011.pdf](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf) (Gelesen am 17.5.2019).
- Van den Berg, N., Radicjke, F.; Stendtz, U., Hoffmann, W: Versorgungsatlas Vorpommern, Hrsg. Institut für Community Medicine, Abt. Versorgungsepidemiologie und Community Health, Universitätsmedizin Greifswald, Greifswald 2015, SW.
- Gemeinsamer Bundesausschuss, 2015: Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgungen und Unterversorgungen in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie), Neufassung vom 20.2.2012, zuletzt geändert 7.3.2015, in Kraft getreten am 7.3.2015, veröffentlicht im Bundesanzeiger BAnzAT 06.03.2015 B3 vom 6.3.2015
- Gemeinsamer Bundesausschuss, 2019: Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgungen und Unterversorgungen in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie), Neufassung vom 20.2.2012, zuletzt geändert 16.5.2019, in Kraft getreten am 30.6.2019, veröffentlicht im Bundesanzeiger BAnzAT 28.06.2019 B3 vom 28.6.2019.
- Schade, Hans-Joachim 2013: Wohnortnahe hausärztliche Versorgung, Wiesbaden
- TÜV Rheinland 2017: Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, zur Verfügung gestellte Daten vom 10.09.2017
- Winkel, Rainer 1993: Zur Problematik der Anwendung von Richt- und Orientierungswerten in der Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumplanung; Heft 5, Heidelberg, S. 312-313.
- Winkel, Rainer, 2006: Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum, Lommatzcher Pflege, MORO-Vorhaben zu den Folgen des demographischen Wandels für die Infrastrukturversorgung, i. Auftrag des BBR, 2006, S. 43-44 [http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/moro\\_lompflege.pdf](http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/moro_lompflege.pdf) (Gelesen am 17.5.2019).
- Winkel, R., Greiving, S., Pietschmann, H.: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge, Gutachten im Auftrag der Bundesanstalt für Bauwesen und Raumordnung und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2010. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Online/2010/DL\\_ON132010.pdf](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Online/2010/DL_ON132010.pdf) (Gelesen am 17.5.2019).
- Winkel, Rainer, 2012: Standards der Daseinsvorsorge, Zielerfüllung/Output, in: RaumPlanung 2012, H. 5, S. 50-53.
- Winkel, R., Greiving, S., Pietschmann, H., Fischer, A., Pfohl, M.; Kennzahlen in der Daseinsvorsorge, Hrsg.: BMVI, BMVI-Online-Publikation 01/2015, Berlin, März 2015. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2015/BMVI\\_Online\\_01\\_15.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2015/BMVI_Online_01_15.html) (Gelesen am 17.5.2019).
- Winkel, Rainer, 2015: Herausforderungen für die Daseinsvorsorge, Sicherung der medizinischen Grundversorgung im ländlichen Raum, in: RaumPlanung 2015/H.4, S. 73-77.
- Thurn, Thomas; Winkler-Kühlken, Bärbel, 2008: Standards der Daseinsvorsorge in Sachsen. Gutachten im Auftrag des Sächsischen Innenministeriums, Endbericht. Berlin

### Referent:

Prof. Dr. Rainer Winkel  
Deutsches Institut für Stadt und Raum  
[rainer.winkel@t-online.de](mailto:rainer.winkel@t-online.de)