



Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Kleinstädte in Deutschland



Autorin und Autor

Antonia Milbert

Lars Porsche

## IMPRESSUM

### Herausgeber

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

### Ansprechpartner

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
Referat RS 6 „Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung“  
Antonia Milbert  
antonia.milbert@bbr.bund.de

Referat RS 7 „Baukultur, Städtebaulicher Denkmalschutz“  
Lars Porsche  
lars.porsche@bbr.bund.de

### Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat  
Referat SW I 5 „Grün- und Baukultur in der Stadtentwicklung“  
Prof. Dr. Hagen Eyink  
hagen.eyink@bmi.bund.de

Dr. Lara Steup  
lara.steup@bmi.bund.de

### Stand

Juni 2021

### Satz und Layout

ORCA Affairs GmbH, Berlin

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn  
Gedruckt auf Recyclingpapier

### Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de; Stichwort: Kleinstädte in Deutschland

### Bildnachweis

Titelbild: Björn Braun  
Schafgans DGPh: S. 4, iStock.com/clu: S. 8/9, Jürgen Hohmuth: S. 12/13, Wolkenkratzer, CC BY-SA 4.0 via Wikimedia Commons: S. 22/23,  
iStock.com/AzmanJaka: S. 34/35, iStock.com/fotografixx: S. 44/45, Radler59, CC BY-SA 4.0 via Wikimedia Commons: S. 62/64,  
iStock.com/Freder: S. 72/73, sbca: S. 82/83

### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten  
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.  
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

ISBN 978-3-87994-533-7

Bonn 2021

# **Kleinstädte in Deutschland**



Foto: Schafgans DGPh

## Liebe Leserinnen und Leser,

70 % der Einwohner Deutschlands leben nicht in Großstädten, sondern in kleineren Städten und Gemeinden. Vertraut man den jüngeren Umfragen, dann steht Kleinstädten eine gute Zukunft bevor: Mehr Menschen – auch jüngere Menschen unter 40 Jahren – würden lieber in einer Kleinstadt als in einer Großstadt leben. Das jährliche Bevölkerungswachstum vieler Großstädte nimmt wieder ab, vor allem durch negative Binnenwanderungssalden: Es ziehen mehr Menschen aus den größeren Städten raus als zuwandern. Bezahlbarer Wohnraum ist dabei nur einer der Gründe. Gleichrangig beflügeln der Wunsch nach Überschaubarkeit, mehr Ruhe, mehr Grün, dem eigenen Heim und größerem Gemeinschaftssinn die Motivation für ein Leben auf dem Land und in der Kleinstadt. Zukunftsforscher wie Matthias Horx und Daniel Dettling benennen noch einen weiteren Aspekt, den sie unter dem Schlagwort „Glokalisierung“ zusammenfassen: Es ist gleich, wo man lebt, man versteht sich als Weltbürger. Aber die Gestaltungsmöglichkeiten, die Mitbestimmung und die Umsetzung drängender Zukunftsfragen wie der Klimawandel und mehr Nachhaltigkeit scheinen vielen in kleinen Städten besser als in großen Städten gegeben zu sein.

Bereits jetzt leben knapp 30 % der Bevölkerung in Deutschland in Kleinstädten. Nicht alle Kleinstädte entsprechen den Vorstellungen der idyllischen Stadt im Grünen mit guter Erreichbarkeit zur nächsten Großstadt. Die mehr als 2.100 Kleinstädte in Deutschland sind höchst unterschiedlich. Ein Teil der Kleinstädte prosperiert, ein anderer Teil der Kleinstädte schrumpft. Kleinstädte sind überwiegend beliebte Wohnorte, andere daneben auch Arbeitsmarktzentren mit teils hochmodernen Industrie- und/oder Dienstleistungsbetrieben. Fast alle Kleinstädte verfügen (noch) über die notwendige Grundversorgung, einzelne dagegen auch über spezielle Forschungs- und Serviceeinrichtungen. In all ihren Facetten übernehmen Kleinstädte eine entscheidende Rolle in der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie sind vor allem Ankerpunkte der regionalen Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Regionen.

Der vorliegende Bericht stellt die Vielfalt der Kleinstädte mittels umfangreichen grafischen und kartografischen Materials aus der Laufenden Raumbewertung des BBSR dar. Diese Bestandsaufnahme dient einerseits dazu, gängige Klischees aufzubrechen, die Verhältnisse in den Kleinstädten objektiv und breitgefächert darzustellen, aber auch die Herausforderungen der Kleinstädte zu benennen und ihre strategischen Optionen aufzuzeigen. Denn eine einfache Kopie der Handlungsstrategien aus den stark erforschten Großstädten ist vor den kleinstadtspezifischen Potenzialen und Grenzen nicht zielführend. Mit Initiativen fördert die Politik modellhafte Lösungsansätze und den Austausch zwischen den Kleinstädten. Das BBSR hat bereits vor Jahren ein Forschungscluster „Kleinstadtforschung“ gegründet, um die Forschung in, für und mit den Kleinstädten zu forcieren. Dieser Bericht speist sich auch aus den Erfahrungen und Erkenntnissen aus Projekten der Kleinstadtforschung des BBSR.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.



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



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>Kleinstädte – eine Städtelandschaft</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Leben und Wohnen in Kleinstädten</b>	<b>24</b>
	Kleinstädte als beliebte Wohnorte	24
	Bevölkerungsentwicklung – Resultat der Wohnstandortentscheidungen	28
	Kleinstädtische Sozialstruktur	31
<b>4</b>	<b>Kleinstädte als Arbeits- und Wirtschaftszentren</b>	<b>36</b>
	Kleinstädte als Arbeitszentren	36
	Wissensökonomie in Kleinstädten	38
	Hidden Champions – Unternehmensstruktur und Innovation	41
<b>5</b>	<b>Daseinsvorsorge – der Beitrag der Kleinstädte zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse</b>	<b>46</b>
	Die Rolle der Kleinstädte im Zentrale-Orte-System	46
	Daseinsvorsorge und soziale Infrastruktur in Kleinstädten	50
	Digitale Transformation – Breitbandausbau als Voraussetzung	55
	Mobilität und Verkehrsnutzung	59
<b>6</b>	<b>Gestaltungsfreiheit unter besonderen Herausforderungen</b>	<b>64</b>
	Kommunale Finanzen	64
	Stadtverwaltung	68
	Partizipation und Ehrenamt	69
<b>7</b>	<b>Strategien der Stadtentwicklung</b>	<b>74</b>
	Smart Towns	74
	Integrierte Stadtentwicklung	76
	Interkommunale Kooperation	77
	Kooperative Kleinstadtplanung und -entwicklung	79
<b>8</b>	<b>Kleinstädte stärken – Bundesinitiativen und Städtebauförderung</b>	<b>84</b>
	Bundesinitiativen zur Stärkung der Kleinstädte	84
	Kleinstädte in der Städtebauförderung	85
	Pilotphase Kleinstadtakademie	86
	Cluster Kleinstadtforschung des BBSR	88
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>90</b>



# Einführung



# 1 Einführung

Im Jahr 2012 veröffentlichte das BBSR den Bericht „Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme“. Die Erstellung dieses Berichts verdeutlichte, dass wenig systematisches Wissen über Klein- und Mittelstädte vorlag. Stadtforschung ist nach wie vor ein Großstadthema. Zwar rücken Kleinstädte langsam stärker in den Fokus. Aber noch immer wird die Betrachtung der Bedeutung und Vielfalt der Kleinstädte nicht gerecht, was sich an folgenden Beispielen zeigt:

- Kleinstädte werden fast ausschließlich im Rahmen der Entwicklung ländlicher Räume adressiert und als tragende Säule der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen verstanden. Dabei liegt mehr als die Hälfte der Kleinstädte in der Nähe großer Zentren und sichert auch dort gleichwertige Lebensverhältnisse.
- Stadtforschung jenseits der Großstädte adressiert Klein- und Mittelstädte als Gesamtkategorie „kleinere Städte“. Jedoch stehen Kleinstädte aufgrund ihrer geringeren Größe und einer damit verbundenen meist niedrigeren Ausstattung mit städtischen (Verwaltungs-) Einrichtungen vor eigenen Problemstellungen, die Herausforderungen zu bewältigen.
- Kleinstädte werden nicht nur unzureichend in ihren Strukturen, ihrer Bedeutung und ihren Funktionen wahrgenommen, sondern auch zu selten differenziert. Denn Kleinstädte unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe, ihrer Geschichte, ihrer Struktur, ihrer Entwicklung und ihren Herausforderungen. Sie sind damit alles andere als eine homogene Städtekategorie.

Die datengestützte Beschreibung und Analyse kleinstädtischer Strukturen und Entwicklungen zeigt den Facettenreichtum sowohl der Herausforderungen als auch der Potenziale der Kleinstädte. Denn die Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Zukunftsaufgaben wird ohne den Beitrag der Kleinstädte nicht gelingen. Schließlich umfassen die Kleinstädte in Gänze rund 45 % der Landesfläche. Rund 24 Millionen Einwohner haben hier ihre Heimat, das sind gut 29 % der Bevölkerung. Kleinstädte müssen sich hierbei ihrer Gestaltungsmacht viel stärker bewusst und dazu verstärkt in inner- und überregionale Netzwerke eingebunden sein.

Eine essenzielle Zukunftsaufgabe ist die Transformation der Gesellschaft in nachhaltige Strukturen. Nachhaltige Entwicklung ist spätestens seit der Rio-Deklaration von 1992 eine handlungsleitende Maxime, die in vielen Städten über lokale Agenden aufgegriffen und gelebt wurde. Die städtische Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung erfuhr mit der Leipzig-Charta 2007 einen besonderen Stellenwert, der in der Neuen Leipzig-Charta 2020 nicht nur bekräftigt, sondern im Hinblick auf eine integrierte, partizipative, gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik noch einmal geschärft wurde. Damit greift die Neue Leipzig-Charta für die europäische Stadt das auf, worauf sich die Vereinten Nationen 2016 in der New Urban Agenda einigten: Die Städte sollen nicht nur grüner und lebenswerter werden, sondern auch sozial inklusiver.

Beide politischen Dokumente betrachten alle Städte jedweder Größe in globaler, nationaler, regionaler und lokaler Hinsicht als die Orte für den integrierten horizontalen und vertikalen Mehrebenenansatz. Für

Kleinstädte bedeutet dieser Mehrebenenansatz, dass sie mehr als zuvor nicht nur auf interkommunale Kooperation setzen, sondern sich viel stärker auch als gleichberechtigte Partner im weiteren regionalen, funktional zusammenhängenden Kontext begreifen sollten – auf Basis komplexer Netzwerke und vielfältiger funktionaler Abhängigkeiten sowohl in ländlichen Regionen als auch in Metropolräumen.

Wann war die Bedeutung resilienter Stadtstrukturen und Institutionen spürbarer, wenn nicht unter den Erfahrungen der COVID-19-Pandemie? Die drängenden globalen Herausforderungen wie Pandemien, Klimawandel, der Verlust der Biodiversität, Ressourcenknappheit, Migration, der demografische Wandel oder die Digitalisierung und Umwälzungen der Wirtschaft wirken sich alle auch direkt auf die lokale Ebene aus. Kleinstädte sind also sowohl Betroffene globaler Veränderungen als auch Handelnde in der Bewältigung dieser vielfältigen Herausforderungen.

Den Ansprüchen an inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalteten Städten steht ein Angebot der für Stadtentwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister gegenüber: Um ihre Ziele zu erreichen, möchten sie den Informationsaustausch auf allen Ebenen unterstützen, die nationalen Stadtentwicklungspolitiken und die bestehenden strategischen Partnerschaften auf allen Ebenen besser verknüpfen. Zudem sollen die Förderbedingungen und -instrumente weiterentwickelt werden, so dass sie an die spezifische Situation vor Ort angepasst werden können.

Der vorliegende Bericht besteht aus zwei Teilen: einer umfassenden quantitativ empirischen Bestandsaufnahme und ei-

ner eher qualitativen Darstellung strategischer Instrumente und politischer sowie wissenschaftlicher Aktivitäten in und für Kleinstädte. Die Darstellung beginnt mit grundlegenden Erörterungen zur Städtelandschaft in Deutschland, den Abgrenzungen von Kleinstädten und der Heterogenität ihrer Siedlungsstrukturen (Kapitel 2). In den meisten Kleinstädten überwiegt die Wohnfunktion. Wohnstandortsentscheidungen für oder gegen Kleinstädte sind eine wesentliche Determinante ihrer demografischen Entwicklung (Kapitel 3). Daneben verfügen Kleinstädte über einen lokalen Arbeitsmarkt und entfalten zuweilen eine überregional oder international wirtschaftliche Relevanz (Kapitel 4). Die Daseinsgrundversorgung stellt eine Hauptaufgabe der Kleinstädte dar – unterschiedslos für peripher oder zentral gelegene Kleinstädte. Je dünner besiedelt ein Raum ist, desto mehr übernehmen Kleinstädte die Funktion von regionalen Zentren (Kapitel 5). Um ihre vielfältigen Aufgaben wahrnehmen zu können, benötigen Kleinstädte hinreichende Ressourcen, sowohl finanzieller Art als auch hinsichtlich des Verwaltungspersonals und des zivilgesellschaftlichen Engagements (Kapitel 6). Die knappen Ressourcen zielgerichtet und gewinnbringend einzusetzen, leitet über auf die Strategien und Handlungsmöglichkeiten von Kleinstädten, im Wesentlichen auf die Nutzung digitaler Lösungen, die integrierte und die kooperative Stadtentwicklung (Kapitel 7). Am Schluss steht ein kurzer Überblick über die Stadtentwicklungspolitik des Bundes und die Forschung des BBSR zur Unterstützung der Kleinstädte (Kapitel 8).



Foto: Jürgen Hohmuth

# Kleinstädte – eine Städtelandschaft



## 2 Kleinstädte – eine Städtelandschaft

Deutschland durchzieht ein dichtes Städtetz, in das sich Kleinstädte in allen Landesteilen einfügen, wie ein Blick auf die nachfolgende Karte 1 zeigt. Sie sind wesentlicher Garant der deutschen Raumstruktur und des polyzentrischen Siedlungssystems.

Die Verteilung der Kleinstädte im Bundesgebiet ist heterogen und hat historische Gründe. Einerseits befinden sich siedlungsgeschichtlich viele Kleinstädte entlang der Flüsse, in neuerer Zeit auch entlang der überregionalen Fernverkehrswege von Schiene und Straße. Andererseits zeigt sich der Einfluss von Gebietsreformen und

Eingemeindungen, die sich unterschiedlich ausprägen können. Diese können, statistisch gesehen, zum Fortbestehen von Kleinstädten, dem Neuentstehen von Kleinstädten, z. B. durch den Zusammenschluss mehrerer Landgemeinden, und auch zum Verschwinden von Kleinstädten, z. B. durch Eingemeindungen in Mittel- und Großstädte, führen.

Um eine Karte der Kleinstädte in Deutschland zu erstellen und mit Daten gestützte Aussagen zur Situation von Kleinstädten treffen zu können, bedarf es einer Abgrenzung von Kleinstädten gegenüber Landgemeinden einerseits sowie Mittel- und Großstädten andererseits. Das BBSR trifft diese Abgrenzung mithilfe der Einwohnerzahl und der zentralörtlichen Funktion, die Städten und Gemeinden durch die Planungsämter der Länder zugewiesen wird. Als Kleinstädte gelten demnach nicht nur Gemeinden, die zwischen 5.000 und 20.000 Einwohner haben, sondern auch kleinere Gemeinden, die über mindestens eine mittelzentrale Teilfunktion verfügen (siehe Infobox 1).

Aktuell (Gebietsstand 31. Dezember 2019) gibt es nach dieser Abgrenzung in Deutschland 2.126 Kleinstädte. 24,2 Millionen Einwohner, also 29 % aller Einwohner, leben in Kleinstädten – und damit annähernd so viele wie in den 80 Großstädten. Hinsichtlich der Fläche und der Anzahl sind Kleinstädte sogar der dominierende Stadttyp (vgl. Abbildung 1).

Eine Unterscheidung in größere Kleinstädte mit mindestens 10.000 Einwohnern (881 Städte bzw. 41 %) und kleine Kleinstädte unter 10.000 Einwohner (1.245 Städte bzw. 59 %) ist je nach thematischem Zusammenhang sinnvoll. Auch eine Differenzierung des regionalen Bezugs führt bereits zu differenzierten Aus-

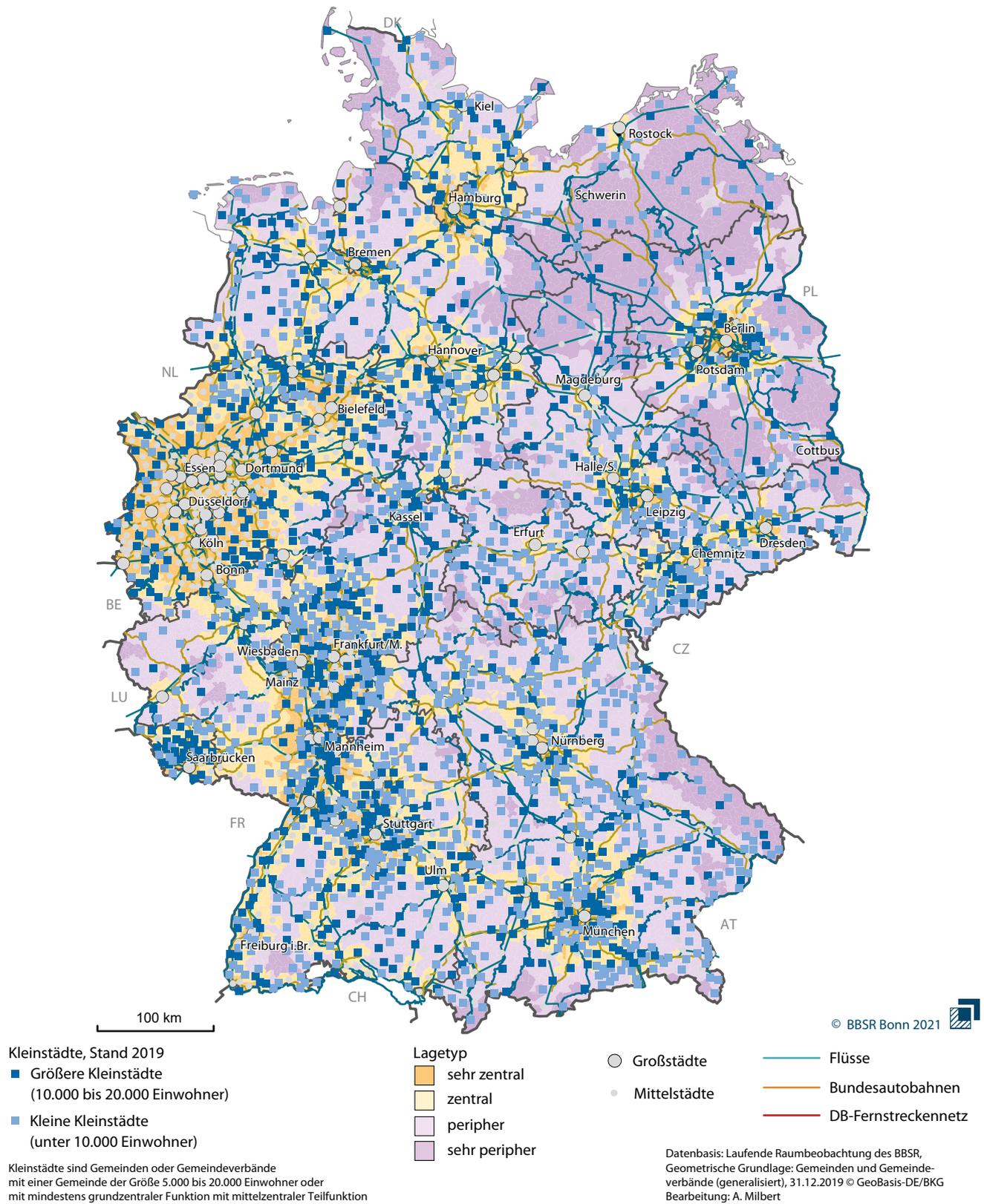
### Infobox 1: Stadt- und Gemeindetyp

Der Stadt- und Gemeindetyp des BBSR ordnet die Gemeinden und Gemeindeverbände in die Kategorien Groß-, Mittel-, Kleinstädte und Landgemeinden. Die beiden Kriterien für die Abgrenzung des Stadt- und Gemeindetyps sind die Größe der Gemeinde (Bevölkerungszahl) und ihre zentralörtliche Funktion gemäß Landesplanung. Hat eine Gemeinde innerhalb eines Gemeindeverbands oder die Gemeinde selbst mindestens 5.000 Einwohner oder mindestens grundzentrale Funktion mit mittelzentraler Teilfunktion, gilt diese als „Stadt“:

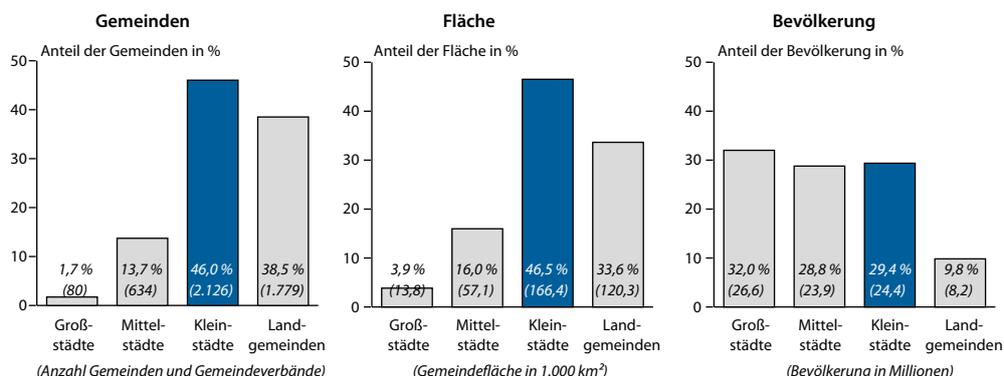
- **Großstadt:** Die größte Gemeinde eines Gemeindeverbands oder die Gemeinde hat mindestens 100.000 Einwohner. Diese Städte haben meist oberzentrale Funktion, mindestens jedoch mittelzentrale.
- **Mittelstadt:** Eine Gemeinde eines Gemeindeverbands oder die Gemeinde hat 20.000 bis unter 100.000 Einwohner oder mindestens oberzentrale Funktion.
- **Kleinstadt:** Eine Gemeinde eines Gemeindeverbands oder die Gemeinde hat 5.000 bis unter 20.000 Einwohner oder mindestens grundzentrale Funktion mit mittelzentraler Teilfunktion.
- Die Gruppe der Kleinstädte lässt sich unterscheiden in **größere Kleinstädte** mit mindestens 10.000 Einwohnern in der Gemeinde eines Gemeindeverbands oder der Gemeinde sowie **kleine Kleinstädte** mit weniger als 10.000 Einwohnern.
- **Landgemeinde:** Eine Gemeinde eines Gemeindeverbands oder die Gemeinde hat weniger als 5.000 Einwohner und keine bedeutende zentralörtliche Funktion.

Quelle: BBSR (o. J. a)

**Karte 1:**  
Kleinstädte in Deutschland 2019



**Abbildung 1:**  
Bedeutung der Kleinstädte als Stadttyp in Deutschland 2019



sagen hinsichtlich Herausforderungen und Potenzialen von Kleinstädten. Gegenüber der Dimension Stadt–Land hat die Dimension Zentrum–Peripherie (vgl. Infobox 2) für die Entwicklung von Gemeinden und Regionen an Bedeutung gewonnen. In als zentral definierten Gebieten ist das Potenzial an erreichbarer Bevölkerung und Beschäftigten überdurchschnittlich (vgl. BBSR o. J. b). Daseinsvorsorgeeinrichtungen z. B. entfalten dort eine andere Tragfähigkeit als in peripheren Lagen, in denen dieses Potenzial unterdurchschnittlich ist.

In zentralen Lagen sind Kommunen häufiger wachsend und in peripheren eher schrumpfend (Milbert 2017: 84). Diese Agglomerationseffekte, die sich durch die Lage ergeben, sind für viele Fragestellungen relevant. Alternativ können die Einzugsbereiche der Großstädte zur Beschreibung von Lagevorteilen herangezogen werden. Da Agglomerationseffekte auch für Kleinstädte relevant sind, werden die großräumige Lage und die großstadtregionalen Pendlereinzugsbereiche in diesem Bericht häufig zur Unterscheidung der großen, heterogenen Gruppe der Kleinstädte herangezogen.

Kleinstädte als Siedlungstyp haben in den sehr unterschiedlich strukturierten Flächenländern eine entsprechend unterschiedliche Bedeutung (vgl. Tabelle 1). In Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland leben rund 40 % und mehr Einwohner in Kleinstädten. Die durchschnittliche Einwohnerdichte der Kleinstädte in den Bundesländern zeigt jedoch, dass von sehr unterschiedlichen städtischen Strukturen auszugehen ist. In Ostdeutschland mit den umfangreichen Gebietsreformen und teils sehr dünn besiedelten Gebieten sind die Kleinstädte deutlich größer und geringer verdichtet. Vor allem die jüngere Entwicklung – demografischer Wandel und Abwanderung begleitet von Gebietsreformen in Teilen des Landes – ist eine Ursache für die disperse Siedlungsstruktur der Kleinstädte.

In den stärker verdichteten Agglomerationen weisen viele Kleinstädte meist auch eine höhere Siedlungsdichte auf (vgl. Karte 2). In peripheren ländlichen Regionen ist dagegen in den meisten Kleinstädten die Siedlungsdichte eher gering. Kompakte, durch einen zusammenhängenden Siedlungskern strukturierte Kleinstädte

## Infobox 2: Stadt-Land oder Zentralität-Peripherie

In Raumanalysen und in der Stadtforschung werden häufig noch Stadt und Land als Gegensatzpaar genutzt. Bilder des ländlichen Raumes gelten – abgesehen von den siedlungsstrukturellen Merkmalen wie geringer Besiedlungsdichte, lockerer Bebauung und Abgelegenheit – jedoch als weitgehend überholt. Die Lebensverhältnisse zwischen Stadt und Land haben sich weitgehend angeglichen. In der Regel sind die wirtschaftlichen, sozialen und infrastrukturellen Unterschiede innerhalb ländlicher und städtischer Räume wesentlich größer als jene zwischen diesen beiden Raumkategorien (Küpper 2020: 5). Auch die landwirtschaftliche Prägung für ländliche Räume gilt nur noch im Hinblick auf die Flächennutzung. 2016 arbeiteten in ländlichen Regionen im Durchschnitt nur noch zwei bzw. drei Prozent der Erwerbstätigen in der Agrar- und Forstwirtschaft oder Fischerei (Hundt/Magarian/Peters 2020: 30).

Dagegen ist es von hoher Bedeutung, ob eine Stadt oder Gemeinde zentral, also in der Nähe von Metropolen, Großstädten oder Agglomerationen, liegt. Die BBSR-Typisierung der räumlichen Lage beruht auf einer Betrachtung der Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen und der Nähe zu diesen Räumen.

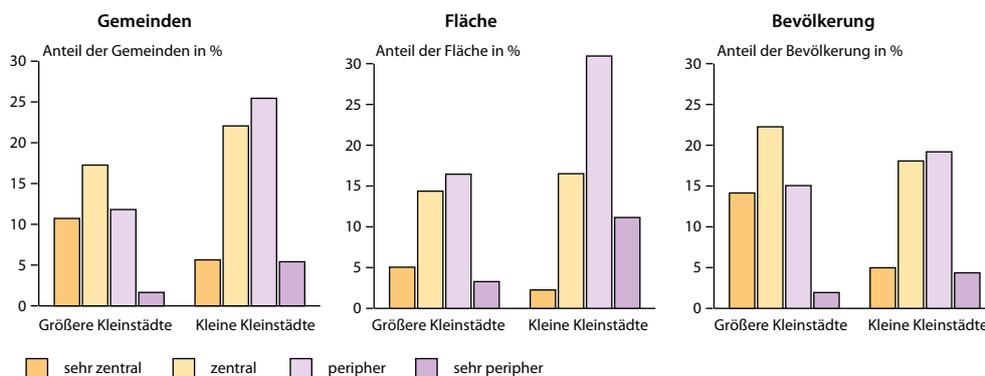
Die Nähe zu den Räumen mit einem großen Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und Versorgungseinrichtungen ist entscheidend für die Lagegunst und damit für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Diese Nähe wird ermittelt über das innerhalb von zwei Stunden Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr erreichbare Tagesbevölkerungspotenzial (Einwohner zuzüglich Einpendler abzüglich Auspendler) für alle Gemeindeverbände. Die Einteilung der Gemeinden nach erreichbarer Tagesbevölkerung in vier Kategorien „Lage“ orientiert sich am Mittelwert aller Gemeinden von 183.000 und der Streuung um diesen Mittelwert:

- sehr zentral: 410.000 und mehr
- zentral: 183.000 bis 410.000
- peripher: 81.000 bis 183.000
- sehr peripher: unter 81.000

(vgl. Karte 1 und Abbildung 2)

Quelle: BBSR (o. J. b)

**Abbildung 2:**  
Kleinstädte nach zentraler und peripherer Lage 2019



Quelle: Statistik des Bundes und der Länder, Laufende Raumbearbeitung des BBSR

© BBSR Bonn 2021

**Tabelle. 1:**  
Kleinstädte nach Bundesländern 2019

Bundesland	Anzahl Kleinstädte		Landesfläche der Kleinstädte		Landesbevölkerung der Kleinstädte		durchschnittliche Einwohnerdichte der Kleinstädte in E./km <sup>2</sup>
	Anzahl	Anteil	km <sup>2</sup>	Anteil	absolut	Anteil	
Baden-Württemberg	303	65,6	19.917	55,7	4.267.186	38,4	214
Bayern	498	31,9	27.716	39,3	4.521.238	34,4	163
Brandenburg	97	49,0	11.882	40,1	1.035.002	41,0	87
Hessen	244	57,1	12.237	58,0	2.479.647	39,4	203
Mecklenburg-Vorpommern	43	37,1	7.864	33,8	475.492	29,6	60
Niedersachsen	238	55,2	26.466	55,5	2.961.163	37,0	112
Nordrhein-Westfalen	183	46,2	13.764	40,3	2.337.835	13,0	170
Rheinland-Pfalz	102	57,3	11.372	57,3	1.889.931	46,2	166
Saarland	43	82,7	1.754	68,2	532.919	54,0	304
Sachsen	137	44,3	8.465	45,9	1.343.792	33,0	159
Sachsen-Anhalt	80	65,6	11.642	56,9	807.072	36,8	69
Schleswig-Holstein	76	44,7	6.205	39,3	1.044.595	36,0	168
Thüringen	82	42,9	7.075	43,7	728.153	34,1	103
Bund insgesamt	2.126	46,0	166.359	46,5	24.424.025	29,4	147

Anm.: Stadtstaaten nicht aufgeführt, in der Summe Bund jedoch berücksichtigt  
Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR

gibt es dabei relativ selten. Häufigste Ursache für eine disperse Stadtstruktur mit mehreren Siedlungsschwerpunkten sind dabei die Gebietsreformen der 1970er-Jahre in Westdeutschland und der 1990er- und 2000er-Jahre in Ostdeutschland (siehe auch Infobox 3).

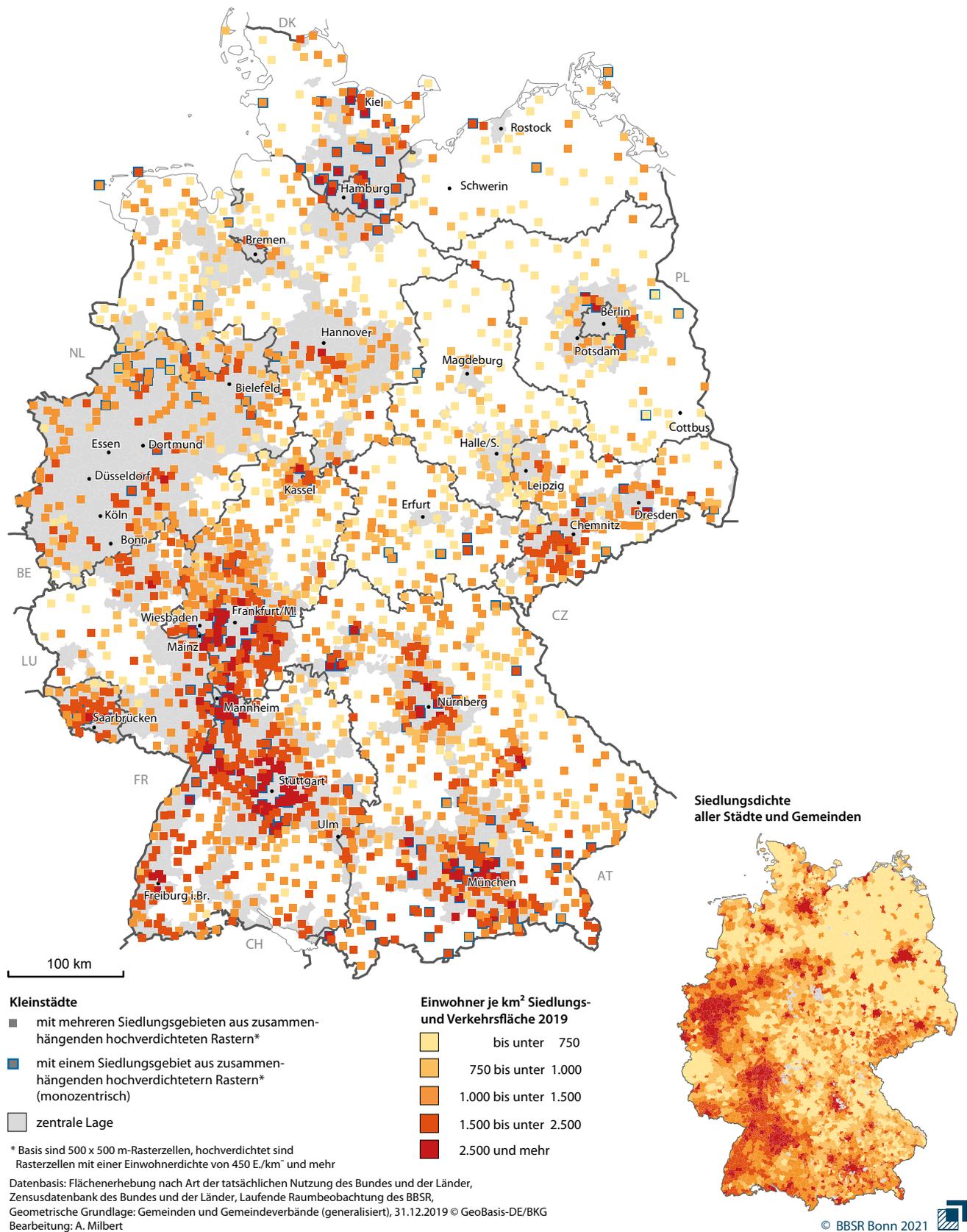
Abbildung 3 zeigt beispielhaft für die jeweils kleinste, mittlere und größte Kleinstadt, wie heterogen die Gruppe der Kleinstädte strukturiert ist. Die flächenkleinste Kleinstadt Eichwalde in Brandenburg umfasst knapp 3 km<sup>2</sup> Katasterfläche, aber 6.400 Einwohner. Nicht nur Gemeindeverbände wie das Amt Südtondern sind flächenmäßig so groß wie kleinere Landkreise, sondern auch amts- bzw. verbandsfreie Gemeinden, die über Eingemeindungen und Gemeindezusammenschlüsse eine disperse Siedlungsstruktur aufweisen.

Der administrative Zuschnitt einer Gemeinde kann die Dichteverhältnisse stark beeinflussen, weshalb die Siedlungsdichte

– Einwohner in Bezug auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche – besser die städtischen Strukturen widerspiegelt als die Einwohnerdichte – Einwohner in Bezug auf die gesamte Katasterfläche. Wie das Beispiel der Stadt Drebkau in Brandenburg mit der niedrigsten auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche bezogenen Dichte aller Kleinstädte zeigt, können Kleinstädte siedlungsstrukturell Dörfern und Landgemeinden ähnlich sein. Dagegen können andere Kleinstädte eine Siedlungsdichte aufweisen, die dicht besiedelten Großstädten nahekommt, wie das Beispiel Steinbach im Taunus belegt. Eine enge Bebauung mit Mehrfamilien- und Hochhäusern ist hier umgeben von Äckern, Wiesen und Wäldern.

Die durch viele Ortsteile geprägte Stadtstruktur bedeutet für die Stadtverwaltung mannigfaltige Herausforderungen. An erster Stelle steht hierbei die Frage nach einer geeigneten Strategie für die Zentralisierung oder Dezentralisierung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wie

**Karte 2:**  
Siedlungsstruktur der Kleinstädte 2019



### Infobox 3: Gebietsreformen und Eingemeindungen

Ziel von Gebietsreformen, Eingemeindungen und Zusammenlegungen von Gemeinden war und ist die Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Verwaltung. Territorialreformen haben eine lange Geschichte. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts z. B. wurden im Ruhrgebiet viele zuvor flächenhaft kleine Städte und ihre umliegenden Dörfer – „Dörfer mit Mauern“ – zu großen Industriestädten mit entsprechend vielen Stadt- und Ortsteilen zusammengeschlossen. Die großen Gebietsreformen der 1970er-Jahre in der BRD standen ebenso unter diesem Postulat der Effizienzsteigerung. Zunehmend wurden sie jedoch hinterfragt; dies nicht nur mit Blick auf die fehlenden erhofften finanziellen oder verwaltungstechnisch positiven Wirkungen, sondern auch hinsichtlich der Identität der Bevölkerung mit den „neuen“ Städten. Nach der Wiedervereinigung erfolgten Gebietsreformen in den östlichen Bundesländern, die mit der Begründung der Verwaltungseffizienz im Zuge starker Bevölkerungsverluste bis heute anhalten (vgl. Abbildung 4). Nicht selten kam es für viele Kleinstädte, wie zuvor in den westlichen Bundesländern, zu einer „Verdörflichung“ der Kleinstädte. Beispielsweise bezeichnet sich Bad Berleburg in Nordrhein-Westfalen als „Stadt der 100 Dörfer“. Möckern in Sachsen-Anhalt besteht aus 27 Ortschaften, die zuvor selbständige Gemeinden waren, und setzt sich aus 50 Ortsteilen zusammen. Das Amt Südtondern umfasst 594,4 km<sup>2</sup> und entspricht dem Festlandteil des bis 1970 existierenden Landkreises Südtondern.

Dass sich durch die kommunalen Neugliederungen bzw. Eingemeindungen die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen gesteigert hat und Kosten eingespart wurden, ist bis heute ein strittiger Punkt in der Analyse von durchgeführten Gebietsreformen. Bemän-

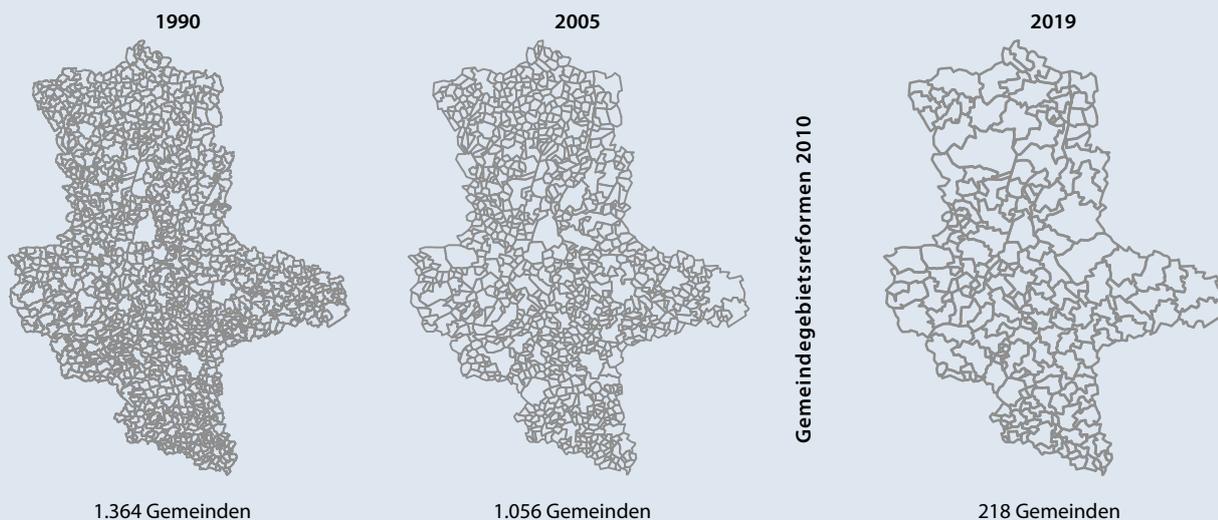
gelt wird, dass vormals eigenständige Dörfer und Gemeinden Entscheidungen zur Gestaltung ihrer Orte nicht mehr selbständig treffen können bzw. eigene finanzielle Mittel fehlen, um örtliche Entwicklungsmaßnahmen in kleinerem Umfang durchzuführen. Die kommunale politische Entscheidungsfindung wird zudem als zu weit „entfernt“ (sowohl physisch als auch mental) betrachtet. Der Dritte Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume konstatiert zudem, dass durch die „Zusammenlegung von Behörden-, Bildungs- und Gerichtsstandorten, die Privatisierung früher staatlicher Infrastrukturverwaltungen wie Bahn und Post sowie [den] Personalabbau bei Staat und Kommunen“ (BMEL 2020: 61) die Wahrnehmbarkeit institutioneller Einrichtungen, und letztlich auch des Staates, vor Ort abgenommen hat.

In der sehr kontrovers geführten Diskussion um Gebietsreformen und Eingemeindungen wird der Verlust des Wirgefühls, der Verbundenheit und daraus resultierend die Abnahme des Engagements bemängelt. Im Gegenzug verweisen Befürworter darauf, dass größere Verwaltungseinheiten auf regionaler und Landebene besser wahrgenommen und gehört werden. Somit würden diese Kommunen im Ringen um Infrastrukturen und finanzielle Mittel profitieren. Aktuell zeigen sich zwei Tendenzen: Freiwillige Zusammenschlüsse, in die die Bürger und Bürgerinnen schon von Beginn an aktiv einbezogen werden, sowie interkommunale Kooperationen, bei denen die Kommunen eigenständig bleiben, aber ausgewählte Aufgaben freiwillig geteilt bzw. in Gegenseitigkeit bearbeitet werden. (vgl. Kapitel 7 „Interkommunale Kooperation“).

Quelle: Sandmann, 2020

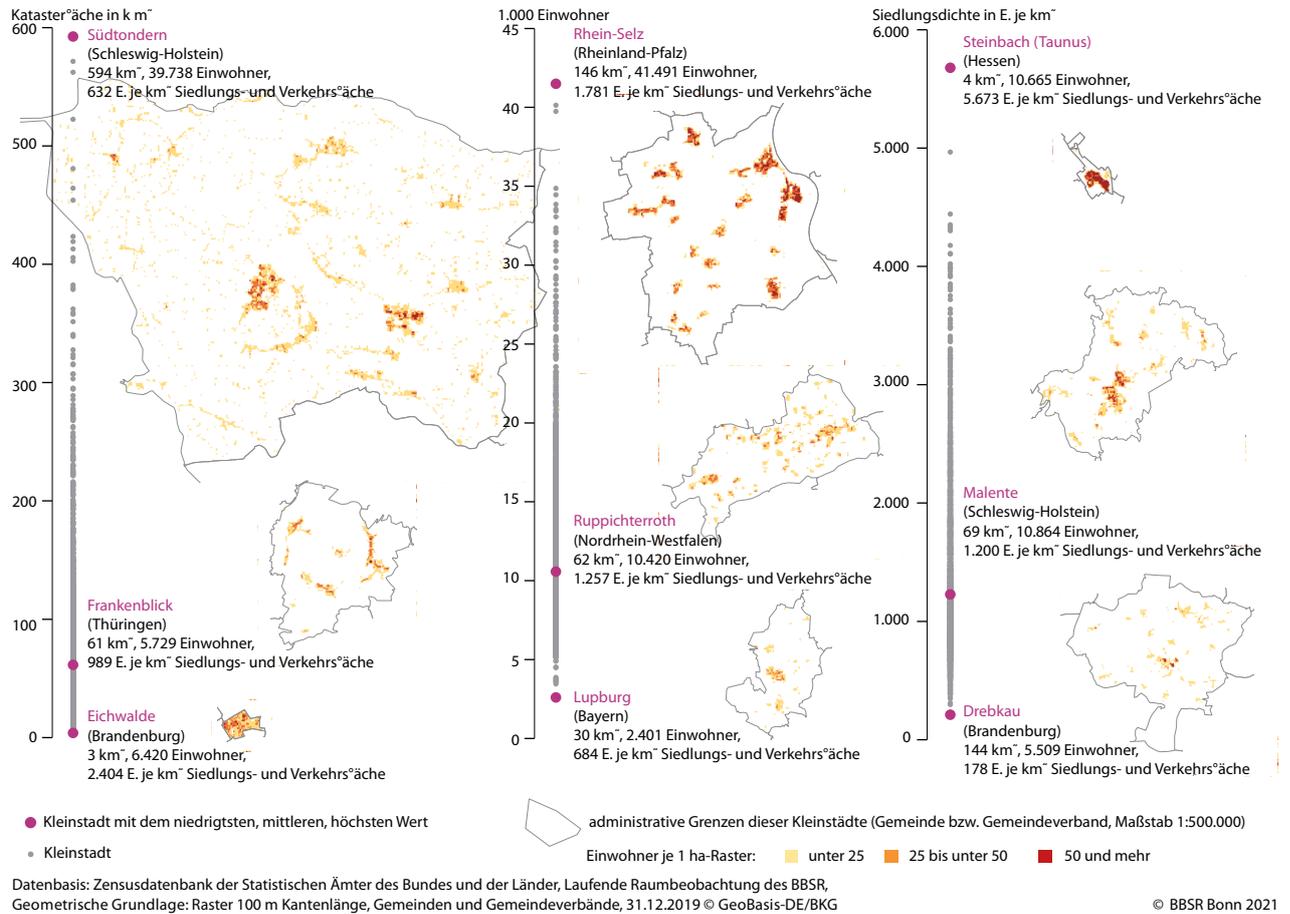
### Abbildung 4:

Wirkung der Gemeindegebietsreformen in Sachsen-Anhalt auf Anzahl und Fläche der Gemeinden



Quelle: Verändert nach Sandmann (2020)  
Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.1990, 31.12.2005 und 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: A. Milbert

**Abbildung 3:**  
Siedlungsstrukturen von Kleinstädten in ihren extremen Ausprägungen 2019



Schulen und Kindergärten (vgl. Kapitel 5 „Daseinsvorsorge und soziale Infrastruktur in Kleinstädten“).

**Fazit:** Die 2.126 Kleinstädte, die es in Deutschland zum Gebietsstand 31. Dezember 2019 gibt, bilden einen sehr heterogenen Stadttyp. Dies zeigt sich bereits im Hinblick auf die historische Entwicklung und die Größenstrukturen. Statistisch gilt eine Stadt als Kleinstadt, wenn sie 5.000 bis 20.000 Einwohner hat oder wenn ihr von der Landesplanung eine grundzentrale Funktion mit mittelzentraler Teilfunktion zugewiesen wurde. Für eine grobe Gruppierung der Kleinstädte im Hinblick auf

Entwicklungschancen und Entwicklungspfade eignet sich die Einteilung in größere Kleinstädte über 10.000 Einwohner und kleine Kleinstädte unter 10.000 Einwohner sowie eine Unterscheidung nach Lage-gunst in zentral oder peripher gelegene Kleinstädte. Die Heterogenität vergrößert sich, wenn weitere Faktoren und Funktionen der Städte betrachtet werden, z. B. ihre Arbeitsmärkte, ihre demografischen Bevölkerungsstrukturen, ihre infrastrukturelle Ausstattung, ihre Anbindung an die Verkehrs- und digitale Netzinfrastruktur und ihre Handlungsspielräume auf Basis der Kommunalfinanzen.



An aerial photograph of a small town with a variety of colorful houses. The houses have red-tiled roofs and are painted in shades of white, yellow, blue, and orange. A prominent feature is a tall, multi-story tower with a red roof and a small window, likely a church tower. The town is surrounded by greenery, and a few cars are visible on the streets. The text "Leben und Wohnen in Kleinstädten" is overlaid on the image in white, bold font.

# Leben und Wohnen in Kleinstädten

### 3 Leben und Wohnen in Kleinstädten

Die Bevölkerung der Kleinstädte lebt gern in ihrem Wohnort und zeigt sich diesen Städten auch sehr verbunden. Verhältnismäßig viele Einwohner möchten aus ihrer Kleinstadt unter keinen Umständen wegziehen. Ihrem Wohnort besonders verbunden ist die Bevölkerung in Kleinstädten außerhalb der Großstadtreionen (Sturm/Walther 2010: 4). Hohe Zufriedenheiten mit den Lebensverhältnissen in den Kleinstädten beruhen einerseits auf dem hohen Anteil an Wohneigentum (Sturm/Walther 2010: 7) und andererseits auf der Landschaft der Umgebung (Winkler-Kühlken et al. 2019: 74).

Zentrales Ziel der Politik der Bundesregierung im Bereich Wohnungswesen und Städtebau ist es, die Versorgung der Bevölkerung mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum sowie die geordnete städtebauliche Entwicklung sicherzustellen. Die Schaffung bzw. der Besitz von Wohneigentum hat eine hohe ökonomische, gesellschaftliche und fami-

lienpolitische Bedeutung. Die Wohnstandortentscheidungen sind Treiber der Bevölkerungsentwicklung. Es ist daher sinnvoll, erst die Wohnsituation und Wohnwünsche der kleinstädtischen Bevölkerung zu betrachten, um dann die Folgen für die Bevölkerungsentwicklung durch Zu- und Abwanderung abzuleiten.

#### Kleinstädte als beliebte Wohnorte

Die überwiegende Zahl der Kleinstädte hat eine höhere Wohn- als Arbeitszentralität (vgl. Tabelle 2). Das bedeutet, das Verhältnis von Einwohnern zu Beschäftigten am Arbeitsort (stellvertretende Maßzahl für Arbeitsplätze) übersteigt den bundesweiten Durchschnittswert. In kleinen Kleinstädten überwiegt die Wohnfunktion deutlicher als in größeren Kleinstädten. Sowohl in kleinen als auch in größeren Kleinstädten ist das Einwohner-Arbeitsplatz-Verhältnis in peripheren Lagen niedriger als in zentralen Lagen. Zwischen 2000 und 2019 sind die Werte der Wohnzentralität in allen Städten und Gemeinden deutlich gefallen. Das liegt vor allem an der starken Zunahme der Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter. Für erwerbstätige Einwohner hat die Funktion der Kleinstädte als Wohnorte meist zur Folge, dass sie zum Arbeiten aus ihrer Stadt pendeln müssen (siehe Kapitel 4 „Kleinstädte als Arbeitszentren“

Kleinstädte galten immer schon als bevorzugte Standorte zur Schaffung eigenen Wohneigentums, vor allem eines Einfamilien- oder Reihenhauses im Grünen. Entsprechend ist der Wohnungsbestand in Kleinstädten durch einen höheren Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern geprägt als in Mittel- und Großstädten.

Trotzdem haben die Kleinstädte als Städte in der Regel eine dichtere Bebauung als

**Tabelle 2:**  
Wohnzentralität der Kleinstädte nach Größe und Lage 2019

Stadt- und Gemeindetyp	Wohnzentralität (Verhältnis Einwohner zu Beschäftigten am Arbeitsort)			Entwicklung 2000-2019 in %	
	2000	2019	Veränderung 2000-2019 in %-Punkten	Bevölkerung	Beschäftigte am Arbeitsort
<b>Bund insgesamt</b>	<b>2,93</b>	<b>2,49</b>	<b>-0,44</b>	<b>2,0</b>	<b>19,9</b>
Großstädte	2,21	1,96	-0,24	8,1	21,5
Mittelstädte	2,74	2,34	-0,39	1,1	18,0
<b>Größere Kleinstädte</b>	<b>3,54</b>	<b>2,90</b>	<b>-0,64</b>	<b>0,2</b>	<b>22,3</b>
dar.: sehr zentral	3,79	2,99	-0,80	6,2	34,6
zentral	3,85	3,11	-0,73	2,0	26,0
peripher	3,11	2,60	-0,50	-4,7	13,6
sehr peripher	2,96	2,57	-0,40	-16,0	-3,0
<b>Kleine Kleinstädte</b>	<b>4,27</b>	<b>3,50</b>	<b>-0,77</b>	<b>-2,2</b>	<b>19,2</b>
dar.: sehr zentral	4,72	3,59	-1,13	7,7	41,5
zentral	4,59	3,67	-0,92	1,6	27,1
peripher	4,08	3,40	-0,69	-5,3	13,9
sehr peripher	3,72	3,27	-0,44	-12,3	-0,4
Landgemeinden	5,30	4,42	-0,88	-4,2	14,8

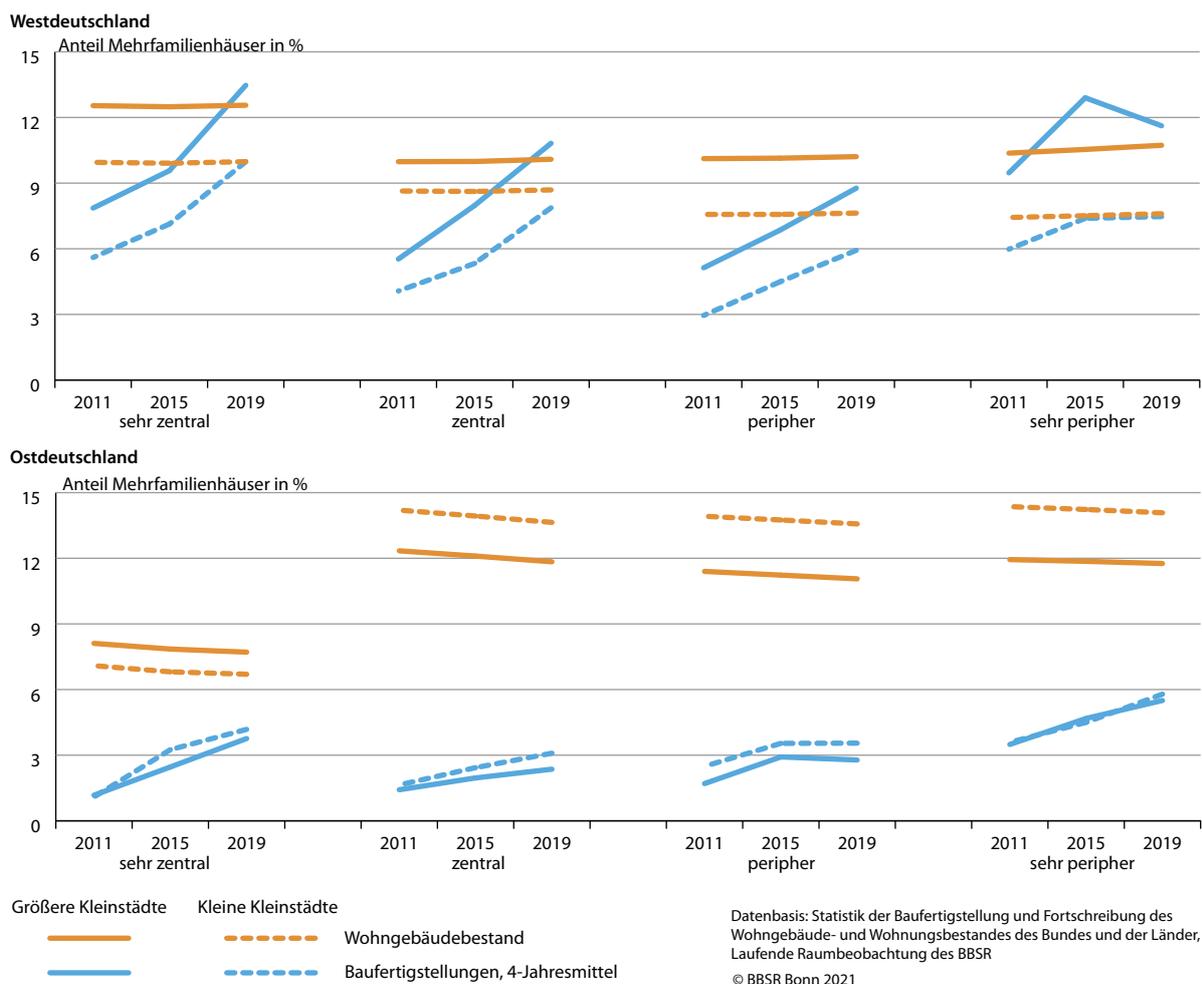
Datenbasis: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, Beschäftigtenstatistik der BA, Laufende Raumbeobachtung des BBSR

Landgemeinden sowie – zumindest in der Innenstadt bzw. dem Zentrum – eine Mehrfamilienhausbebauung. Die Kleinstädte in Ostdeutschland sind stärker „städtisch“ im Sinne einer höheren durch Mehrfamilienhäuser geprägten Bebauungsstruktur (vgl. Abbildung 5). Denn die Wohnbebauung gehört zu den historischen Spezifika der DDR – auch in Kleinstädten. Der Neubau konzentrierte sich auf die typischen Mehrfamilienhäuser, z. B. die Wohnbauserie 70, das am weitesten verbreitete Plattenbausystem der DDR ab 1970. Was den Neubau anbetrifft, passt sich dieser in

Westdeutschland den vorhandenen Strukturen an. In Ostdeutschland dagegen wird im Gegensatz zum Bestand weniger in Mehrfamilienhäuser investiert.

Wie hoch der Anteil der Mehrfamilienhäuser in Kleinstädten ist, hängt auch von der Besiedlung ihrer Umgebung oder ihres Umlandes ab. Beispielsweise sind Kleinstädte in dem dicht besiedelten und von Groß- und Mittelstädten geprägten Nordrhein-Westfalen eher die Ausgleichsorte für die Agglomerationsräume mit typischen Ein- und Zweifamilienhausstrukturen.

**Abbildung 5:** Entwicklung der Mehrfamilienhäuser 2011 bis 2019 – Bestand und Baufertigstellung – in Kleinstädten nach Lage und Größe



In dünn besiedelten Bundesländern und Regionen haben Kleinstädte als Zentren dagegen in stärkerem Maße eine Mehrfamilienhausbebauung (vgl. Karte 3).

Die alte Stadtstruktur löst sich in einem Teil der Kleinstädte in zweierlei Hinsicht auf: Zum einen führen Eingemeindungen von Landgemeinden zu einer „Verländlichung“ (Steinführer 2018: 10) von Kleinstädten, zum anderen ist eine Neubebauung im vorwiegenden Ein- und Zweifamilienhaus festzustellen. Insbesondere in Ostdeutschland scheint es einen Nachholbedarf am Eigenheim zu geben. Im Gegensatz dazu werden vermehrt dort Mehrfamilienhäuser neu gebaut, wo es einen besonderen Wachstumsdruck gibt, beispielsweise im Umland von München, Stuttgart, im Dreieck Frankfurt-Wiesbaden-Mainz oder im Süden der Agglomeration Halle (Saale)/Leipzig.

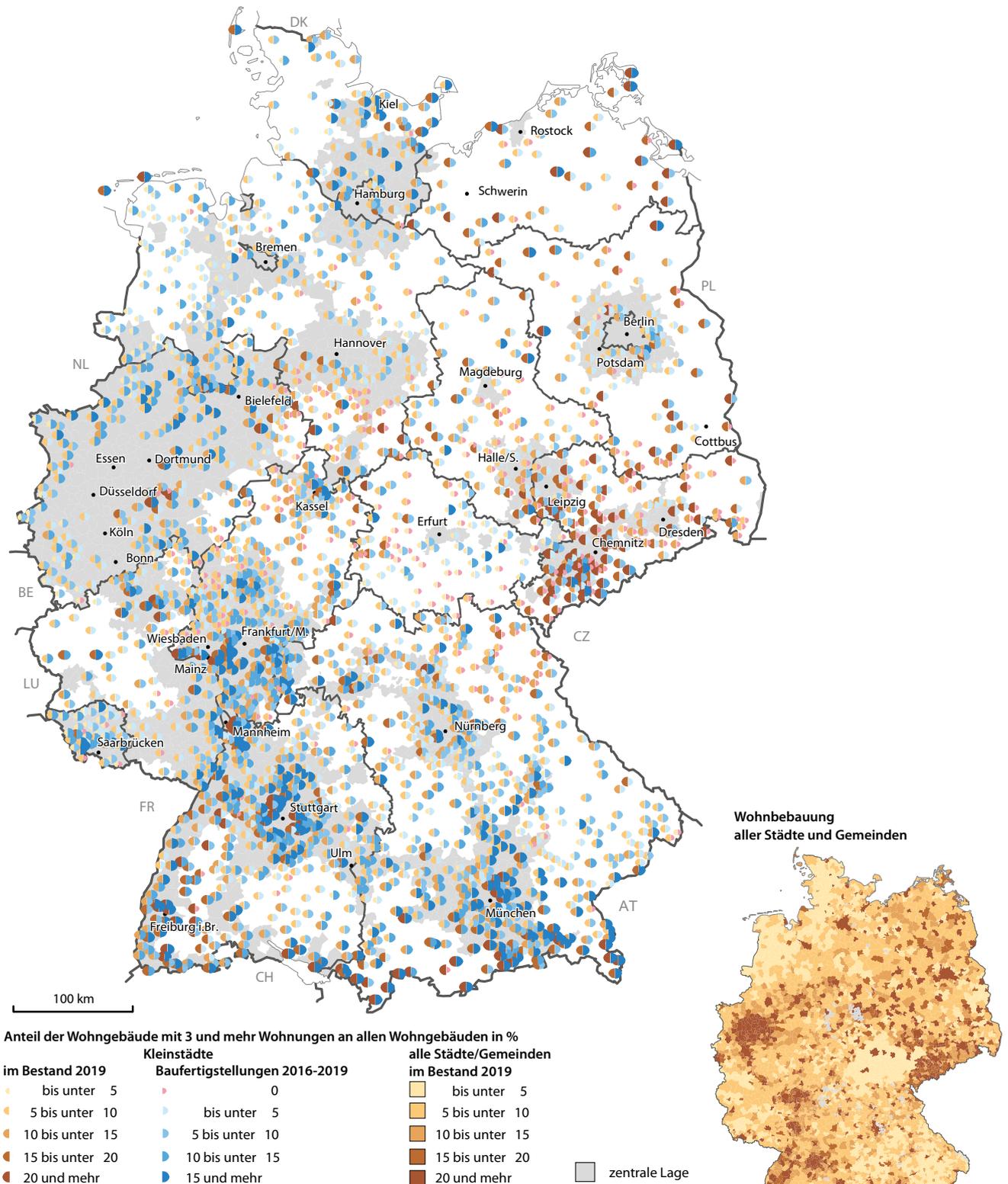
Die Gesellschaft verändert sich stetig. Eine zunehmende Individualisierung sowie eine Auflösung traditioneller Familienformen führen auch zu einer Änderung der Wohnbedarfe und Anforderungen an die Wohnstandorte. Doppelverdiener-Paare oder Patchworkfamilien haben oft mehrere Wohnstandorte zur gleichen Zeit (multilokales Wohnen). Mit einer sich parallel vollziehenden Singularisierung der Haushalte ist ein steigender Pro-Kopf-Verbrauch verbunden. Ebenfalls steigen die Ansprüche an die Qualität des Wohnens, der Immobilie und des Umfelds. Als Beispiel steht hierfür die Zunahme der Zahl altengerechter und barrierefreier Wohnungen im Geschosswohnungsbau in den Zentren von Kleinstädten. Hierbei werden u. a. freiwerdende Ladenlokale in Innenstädten in Wohnraum umgewandelt.

Die Märkte unterscheiden sich deutlich, vor allem großräumig, nach Standort der Immobilie. Auf kleinstädtische Wohnungsmärkte in zentralen Lagen, in der Nähe von sowohl wirtschaftlich als auch

demografisch wachsenden Großstädten oder in prosperierenden Regionen drückt eine starke Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeimmobilien bei meist gleichzeitig geringer Baulandverfügbarkeit. In diese Kleinstädte drängen zugleich Neubürgerinnen und Neubürger aus dem In- und Ausland. Die ohnehin stattfindenden Veränderungen in der Sozial- und Einkommensstruktur der Bevölkerung werden durch den starken Zuzug beschleunigt – insbesondere dann, wenn durch einen angespannten Markt Miet- und Immobilienpreise so stark steigen, dass sie nur von einer zahlungskräftigen Klientel bedient werden können.

Verstärkt wird der Druck auf die lokalen Märkte dadurch, dass die Nachfrage seitens privater und institutioneller Anleger vor allem im Segment der Wohnimmobilien weiterhin hoch ist. Denn der Trend zur Globalisierung der Immobilieninvestitionen ist nach wie vor ungebrochen. Seit 2016 wird Deutschland unter den Top Ten von 109 Ländern des „Global Real Estate Transparency Index“ gelistet. Etwa zwei Drittel aller Wohnimmobilienerwerbe erfolgen in Kleinstädten und Regionen außerhalb von Großstädten und Mittelstädten. Ursachen sind vor allem die höheren Preise und ein geringeres Grundstücksangebot in den Großstädten und Mittelstädten bzw. Agglomerationsräumen. Dort sind die drängendsten Probleme ein beschleunigter Neubau für die hohe Nachfrage vor allem im mittleren bis unteren Preissegment, die Stärkung des sozialen Wohnungsbaus und die Bezahlbarkeit von Wohnraum. Jedoch kann bei chronischem Nachfrageüberschuss und gleichzeitigem Angebotsmangel von „bremsenden“ Mieten keine Rede sein. Kleinstädte können daher, sofern sie ausreichende Kapazitäten zur Verfügung haben, den Nachfrageüberschuss der größeren Zentren auffangen. Es ist hierbei jedoch erforderlich, dass sie nicht nur das klassische Ein- oder Zweifamilienhaus anbieten, sondern vielfältigere

**Karte 3:**  
Anteil Mehrfamilienhäuser in Kleinstädten im Bestand und im Neubau 2019



Datenbasis: Statistik der Baufertigstellungen und Fortschreibung des Wohngebäude- und Wohnungsbestandes des Bundes und der Länder, Laufende Raumbewertung des BBSR  
Geometrische Grundlage: Gemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: A. Milbert

© BBSR Bonn 2021

Wohnformen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen einer sehr heterogenen Bevölkerung entgegenkommen. Mehrgenerationenhäuser, kooperatives Wohnen, temporäres Wohnen – alternative Wohnformen sind nicht nur in Großstädten auf der einen Seite oder leerstehenden Bauern-/Gutshöfen auf der anderen Seite, sondern auch in Kleinstädten gefragt (Lange 2018). Gleichzeitig zeigen sich aber auch Bestrebungen von Kommunen, kein neues Bauland mehr auszuweisen. Beispielhaft zeigte sich dies im bayerischen Landtagswahlkampf 2018 nicht nur in den Aussagen vieler kleinerer Städte, sondern auch in der Kampagne zum 5-ha-Ziel. Letzteres schaffte es bis in die Koalitionsvereinbarung der bayerischen Landesregierung (CSU 2018).

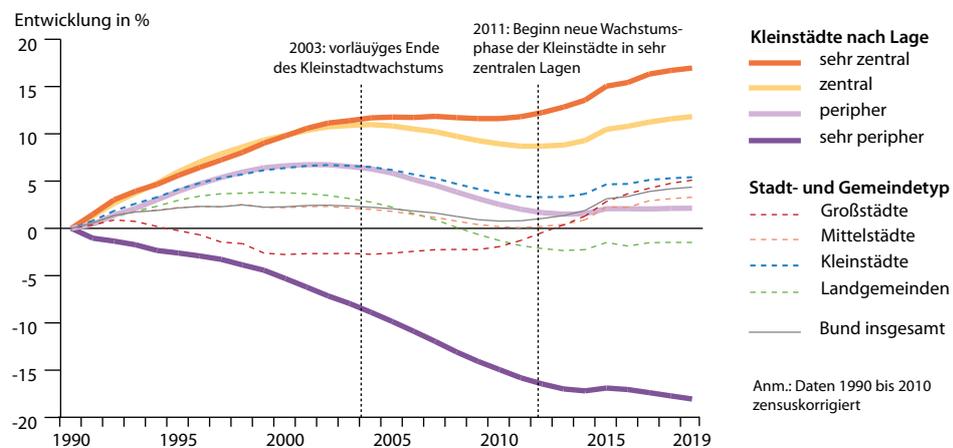
## Bevölkerungsentwicklung – Resultat der Wohnstandortentscheidungen

Während Kleinstädte in zentralen Lagen teils vom Mangel an hinreichendem Wohnraum in den wachsenden Zentren profitieren können, verlieren Kleinstädte in weniger prosperierenden und schrumpfenden Regionen in gleichem Maße Bevöl-

kerung wie Landgemeinden. Die Bevölkerungsentwicklung der Kleinstädte folgt daher dem Prinzip der günstigen oder ungünstigen Lage und des Wohnungsmarktes. Niedrige Wohnkosten allein sind in peripheren Lagen kein hinreichender Gunstfaktor, wenn das Wohnumfeld nicht zugleich mit guten Nah- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen dienen kann (siehe Kapitel 6 „Gestaltungsfreiheit unter besonderen Herausforderungen“).

Das aktuelle Wachstum von Kleinstädten in zentralen Lagen setzte 2011 ein, also etwa fünf bis sechs Jahre später als das neuerliche Wachstum der Großstädte (vgl. Abbildung 6). Bis kurz nach der Jahrtausendwende haben Kleinstädte sowohl in sehr zentralen als auch in zentralen Lagen deutliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen. Die Entwicklungsverläufe flachen mit dem Einsetzen des Großstadtwachstums ab. Der erneute Aufschwung der Kleinstädte in zentralen Lagen ist nach 2011 deutlich moderater als für Kleinstädte in sehr zentralen Lagen. Kleinstädte in peripheren Lagen konnten bis 2000 ebenfalls noch Bevölkerungsgewinne verzeichnen, verlieren seitdem aber deutlich an Bevölkerung. Kleinstädte in sehr peripheren

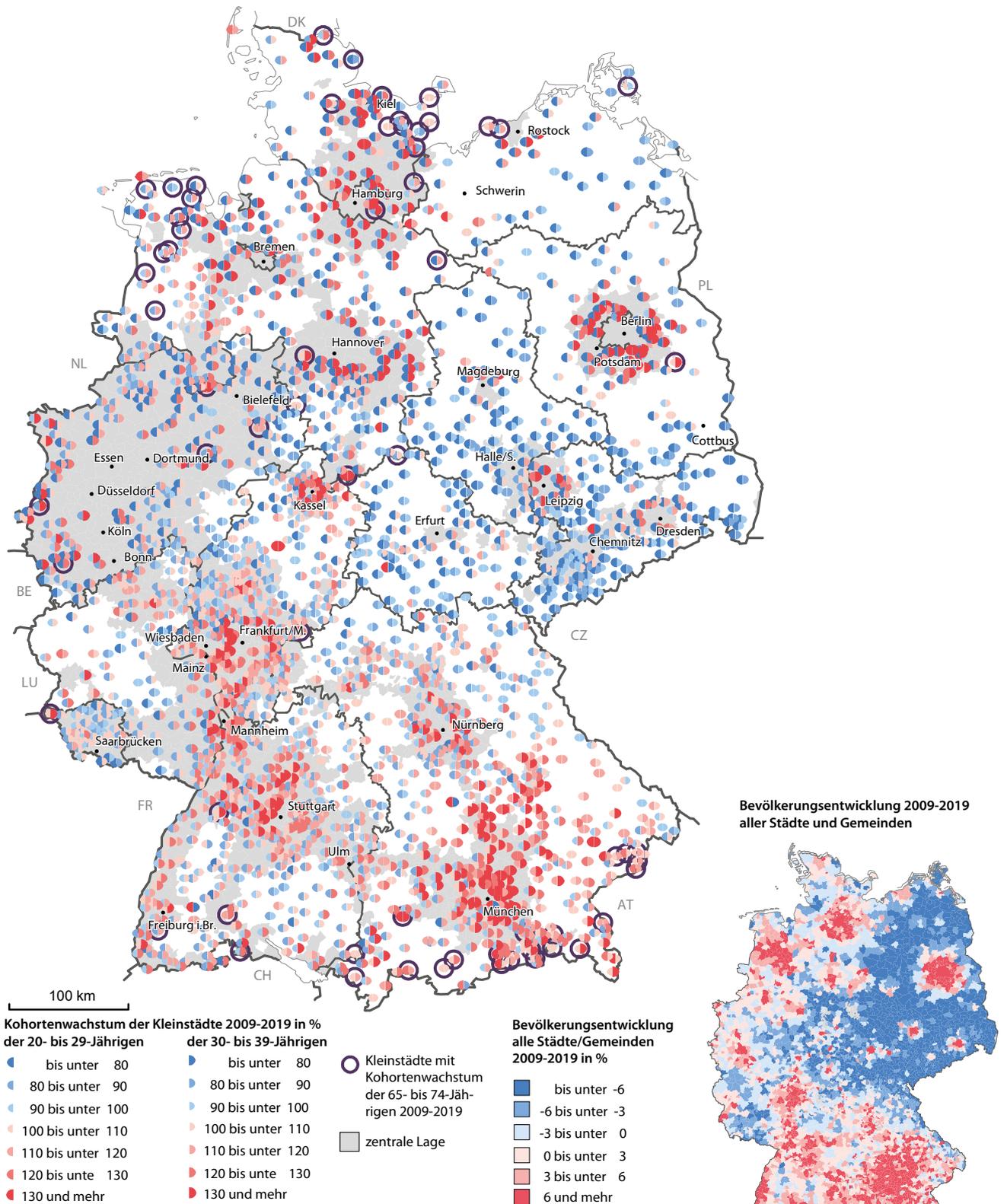
**Abbildung 6:** Bevölkerungsentwicklung in Kleinstädten nach Lage und im Vergleich nach Stadt- und Gemeindetyp 1990 bis 2019



Quelle: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, Laufende Raumbewertung

© BBSR Bonn 2021

**Karte 4:**  
Entwicklung der Kleinstädte 2009-2019 nach ausgewählten Kohorten



Datenbasis: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
Geometrische Grundlage: Gemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: A. Milbert

© BBSR Bonn 2021

Lagen haben seit Beginn der 1990er-Jahre kontinuierlich und im Durchschnitt etwa 20 % ihrer Bevölkerung verloren. Die Bevölkerungsverluste in Kleinstädten in peripheren und sehr peripheren Lagen wurden nur kurzfristig während der Jahre 2015/2016 unterbrochen.

Ausnahmen von diesem allgemeinen Trend bilden die Kleinstädte in strukturstarken ländlichen Regionen Süddeutschlands, die trotz ihrer peripheren Lagen mit dem allgemeinen Bevölkerungswachstum in diesen Regionen mithalten konnten. Dagegen verloren Kleinstädte in einigen zentralen Lagen um Saarbrücken, östlich von Rhein und Ruhr oder südlich von Hannover entgegen dem Trend an Bevölkerung. In Ostdeutschland konzentriert sich mit Ausnahme des Speckgürtels um Berlin das Bevölkerungswachstum ohnehin auf die Großstädte. Was die Bevölkerungsentwicklung der Kleinstädte betrifft, sind also Lage und regionaler Kontext entscheidend.

Kleinstädte mit Bevölkerungszuwachs wachsen vor allem durch den Zuzug von Bevölkerung, der sich sehr gut über das Kohortenwachstum abbilden lässt (vgl. Karte 4 und Infobox 4). In etwa der Hälfte

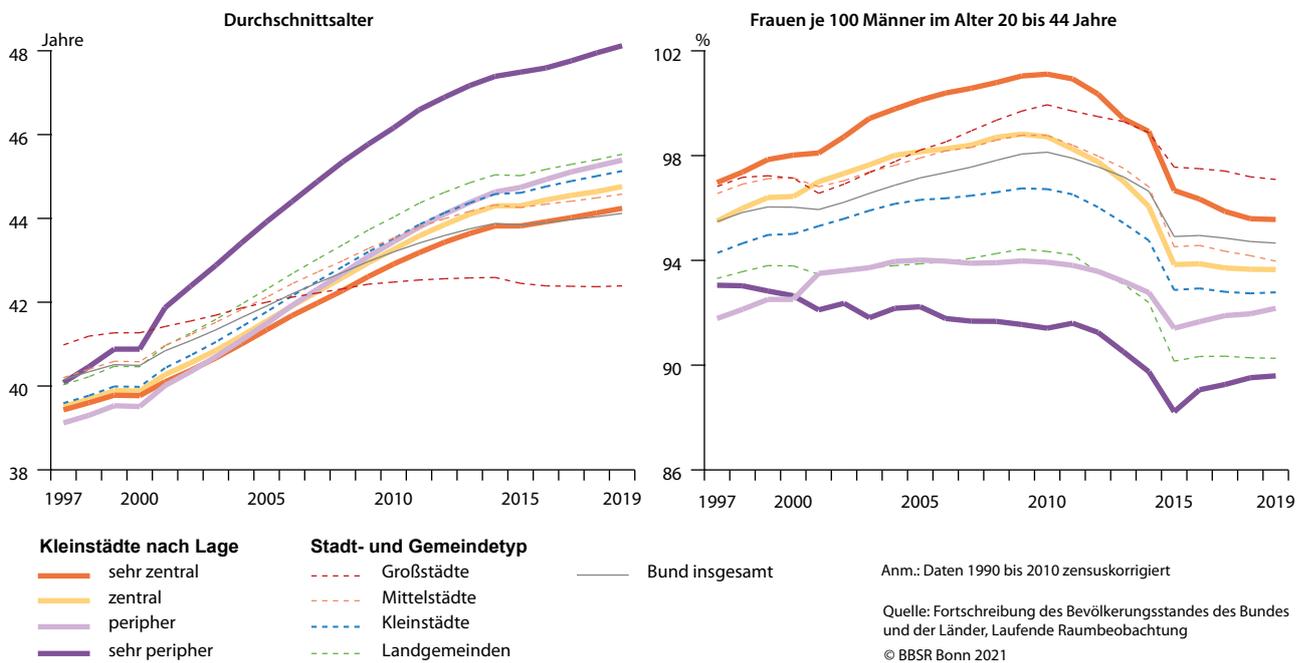
der Kleinstädte – vornehmlich in Kleinstädten in zentralen Lagen – gewinnt die Kohorte der 30- bis 39-Jährigen. Diese Altersgruppe in der Familiengründungsphase ist sehr umworben, da ihre Standortentscheidung vornehmlich langfristig erfolgt und potenziellen Zuwachs an Kindern und Jugendlichen verspricht. Dagegen verkleinert sich überwiegend die Kohorte der 20- bis 29-Jährigen in Kleinstädten durch Wegzug, da Kleinstädte nur selten über oberzentrale Bildungseinrichtungen verfügen. Sie sind jedoch dann Zuzugsorte für die Ausbildungswanderer, wenn sie in der Nachbarschaft von Universitätsstädten (z. B. Dossenheim, Gerbrunn, Unterföhring) liegen oder wenn sie selbst Standort einer Hochschule oder Universität sind (z. B. Mittweida, Clausthal-Zellerfeld, Neubiberg). In außergewöhnlichen Lagen wie an der Nord- und Ostseeküste (z. B. Grömitz, Malente, Kühlungsborn) oder im Alpenvorland (z. B. Isny im Allgäu, Füssen, Oberstaufen) sowie in alten Bäderstädten (z. B. Bad Pyrmont, Bad Lippspringe, Bad Sassendorf) können Kleinstädte auch Zuzugsorte älterer Menschen (Kohorte der 65- bis 74-Jährigen) auf der Suche nach einem attraktiven Altersruhesitz sein.

Tendenziell jedoch verlieren die meisten Kleinstädte junge Bevölkerung durch Wegzug. Die anhaltende nach Alter selektive Zu- und Abwanderung resultiert in einer wachsenden Kluft hinsichtlich des Durchschnittsalters zwischen den Stadttypen (Großstädte mit junger Bevölkerung versus Kleinstädte und Landgemeinden mit älterer Bevölkerung) sowie der Lage der Städte (Kleinstädte mit junger Bevölkerung in zentralen Lagen versus Kleinstädte mit älterer Bevölkerung in sehr peripheren Lagen, vgl. Abbildung 7, links). Unter den jüngeren Abwandernden finden sich oft überproportional junge Frauen. Deshalb verschlechtert sich in von Abwanderung betroffenen Kleinstädten das Verhältnis von Frauen zu Männern im Alter zwischen 20 und 44 Jahren – einer Altersgruppe, die

#### Infobox 4: Kohorte und Kohortenwachstum

**Kohorten** nennt man die Zusammenfassung von Geburtsjahrgängen, z. B. aus den 10 Jahrgängen der 1980 bis 1989 Geborenen. Diese zum Ende der Beobachtungsreihe 2019 30- bis 39-Jährigen waren vor 10 Jahren noch 20 bis 29 Jahre alt. Wie stark hat sich diese Kohorte gegenüber 2009 zahlenmäßig verändert? Der Vergleich der 30- bis 39-Jährigen aus dem Jahr 2019 mit den 20- bis 29-Jährigen aus dem Jahr 2009 bezeichnet das **Kohortenwachstum**. Bei einem Verhältnis von 100 % ist die Kohortenstärke gleichgeblieben, Werte unter 100 weisen auf eine Verkleinerung der Kohorte durch Sterbefälle und Abwanderung hin, Werte über 100 auf eine Vergrößerung der Kohorte durch Zuwanderung. Besonders interessant sind hierbei die sehr mobilen Alterskohorten der 20- bis 29-Jährigen, die vornehmlich aus Ausbildungs- und beruflichen Gründen wandern, und der 30- bis 39-Jährigen, die aus beruflichen Gründen und in der Familiengründungsphase wandern. Über den Kohortenvergleich lassen sich Altersgruppen flexibler in ihren Wanderungsbewegungen und Entwicklungen betrachten als über die Wanderungsstatistik mit festgelegten Altersgruppen.

**Abbildung 7:**  
Entwicklung von Durchschnittsalter und Geschlechterverhältnis in Kleinstädten nach Lage  
und im Vergleich nach Stadt- und Gemeindetyp 1997 bis 2019



sowohl für die demografische Regeneration als auch als soziales Bindeglied zwischen den Generationen von hoher Bedeutung ist. Im bundesweiten Durchschnitt beträgt das Verhältnis in dieser Altersgruppe etwa 95 Frauen zu 100 Männern. Bemerkenswert ist hierbei jedoch, dass das Verhältnis in Kleinstädten in sehr zentralen Lagen durchschnittlich ausgeglichener ausfällt als in anderen Stadt- und Gemeindetypen, in den Jahren 2005 bis 2012 sogar über 100 lag und bis 2014 die Verhältnisse in den Großstädten übertraf (vgl. Abbildung 7, rechts).

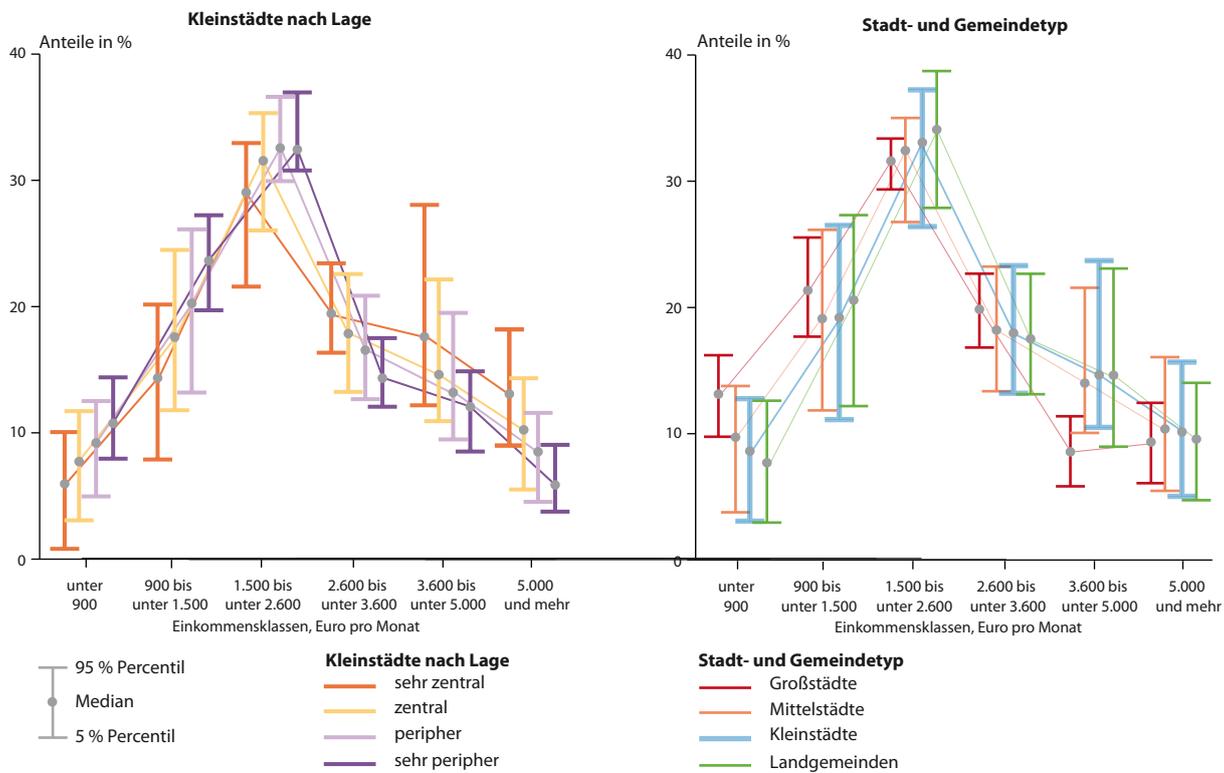
### Kleinstädtische Sozialstruktur

Auch hinsichtlich der Sozialstruktur ergeben sich durch die Wanderungen Unterschiede. Der Umzug aus der Großstadt in eine umliegende Kleinstadt zwecks Bildung von Wohneigentum lässt vermuten, dass in Kleinstädten in zentralen

Lagen mehr Haushalte über ein höheres Einkommen verfügen. In der Tat weisen Kleinstädte in zentralen Lagen im Mittel die niedrigsten Anteile geringer Einkommen (unter 900 Euro pro Monat) und die höchsten Anteile höherer Einkommenshaushalte auf (3.600 bis unter 5.000 Euro sowie 5.000 Euro und mehr). Genau umgekehrt verhält es sich bei den Großstädten (vgl. Abbildung 8). In diesen mittleren Einkommensgruppen ist die Streuung zwischen den Kleinstädten am höchsten. Man kann also nicht grundsätzlich von wohlhabenderen Kleinstädten in den Speckgürteln der Großstädte sprechen.

In der Mehrheit der Städte und Gemeinden herrscht über die sechs Einkommensgruppen (vgl. Abbildung 8) eine vergleichsweise homogene Verteilung vor. Der Herfindahl-Index, der im Falle maximaler Konzentration den Wert 1 annimmt und bei kleinen Werten nahe 0 Gleichverteilung anzeigt, schwankt im Wesent-

**Abbildung 8:**  
Verteilung der Haushalte nach Einkommensklassen in den Kleinstädten nach Lage sowie nach Stadt- und Gemeindetyp 2018



Quelle: nexiga, Laufende Raumbeobachtung des BBSR

© BBSR Bonn 2021

lichen zwischen 0,19 und 0,23. Das heißt, alle Städte und Gemeinden haben eine gemischte Bewohnerschaft aus allen Einkommensgruppen. Abweichende Strukturen hiervon kommen nur in Kleinstädten und Landgemeinden vor. Dann ist entweder eine einzelne Einkommensgruppe besonders dominant, was auf eine nach Einkommen homogenere Bevölkerungsstruktur hindeutet, oder eine der beiden

äußeren Einkommensgruppen fehlt nahezu. Die Kleinstadt als exklusive Wohnlage mit einer Bewohnerschaft überwiegend der höheren Einkommensklassen ist eine Ausnahme. Und Kleinstädte, deren Haushalte sich mehr oder weniger nur aus den unteren vier Einkommensgruppen zusammensetzen, gibt es ausschließlich in Ostdeutschland.

**Fazit:** Die Mehrzahl der Kleinstädte in zentralen Lagen verzeichnet Bevölkerungsgewinne. Sie sind oftmals Ausgleichsorte für die stark wachsenden Großstädte. Die Altersstruktur der Bevölkerung ist daher etwas jünger und im Durchschnitt wohlhabender als die der Kleinstädte in peripheren Lagen. Denn diese haben mehrheitlich seit vielen Jahren anhaltende Bevölkerungsverluste zu verzeichnen. Agglomerationsnähe oder -ferne ist für die Bevölkerungsentwicklung ein starker Faktor, liefert allein aber kein hinreichendes Erklärungsmuster für die Entwicklung der einzelnen Kleinstadt. Zusätzliche Faktoren sind ihre Ausstattung mit Arbeitsplätzen, die Einbindung in eine wirtschaftlich starke Region oder die Funktion entweder als

mittelzentraler Versorgungspunkt oder als Sitz höherwertiger Infrastrukturen wie Universitäten oder Forschungs- und Verwaltungseinrichtungen. Viele Kleinstädte richten sich strategisch auf den Zuzug und den Verbleib junger Familien aus, weshalb sie das Segment der Ein- und Zweifamilienhausbebauung stark bedienen. Für eine diversifizierte Bevölkerungsstruktur bedarf es jedoch auch anderer Wohnformen, denn junge Leute im Ausbildungsalter, einkommensschwächere Haushalte und ältere Menschen benötigen kleinere Wohneinheiten und/oder preisgünstigen Wohnraum in Mehrfamilienhausbebauung mit Gemeinschaftsflächen sowie möglichst mit fußläufiger Erreichbarkeit zum Stadtzentrum oder Stadtteilzentrum.



# Kleinstädte als Arbeits- und Wirtschaftszentren



## 4 Kleinstädte als Arbeits- und Wirtschaftszentren

Gerade in ländlichen und/oder peripheren Regionen wird den Kleinstädten die Rolle von Ankerstädten zugeschrieben. Die Ankerfunktion von Kleinstädten wird dabei meist an ihrer Funktion als Versorgungszentren (vgl. Kapitel 5) einerseits sowie als Arbeitsmarktzentren andererseits festgemacht. Zuerst wird dargestellt, in welchem Maße Kleinstädte Arbeitsmarktzentren sind, bevor darauf eingegangen wird, dass sich in Kleinstädten auch Unternehmen der Wissensökonomie und mit herausragendem wirtschaftlichem Erfolg befinden.

### Kleinstädte als Arbeitszentren

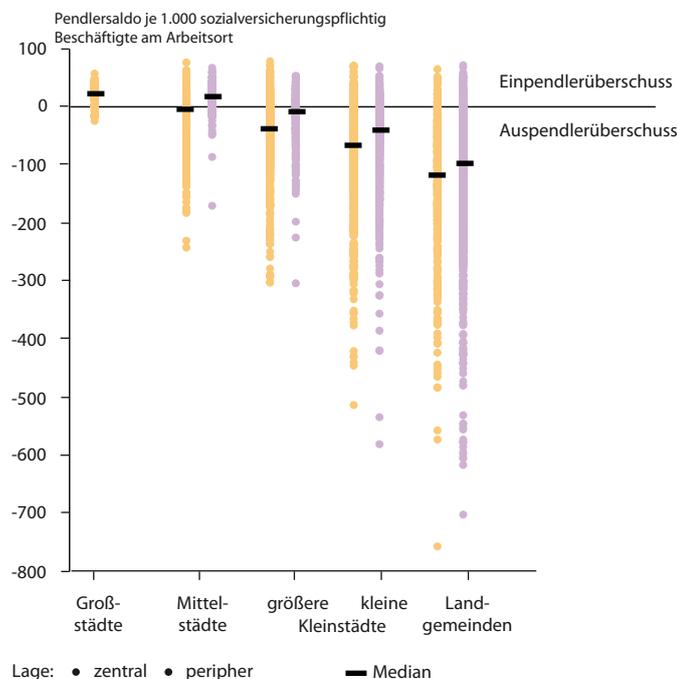
Ob Städte als ein Arbeitsmarktzentrum angesehen werden können, beschreibt man häufig mit einem Überschuss an Ein-

pendlern (vgl. Abbildung 9 und Karte 5). Dann stehen mehr (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsplätze zur Verfügung, als mit der in dieser Stadt oder Gemeinde wohnhaften Beschäftigten bedient werden könnten.

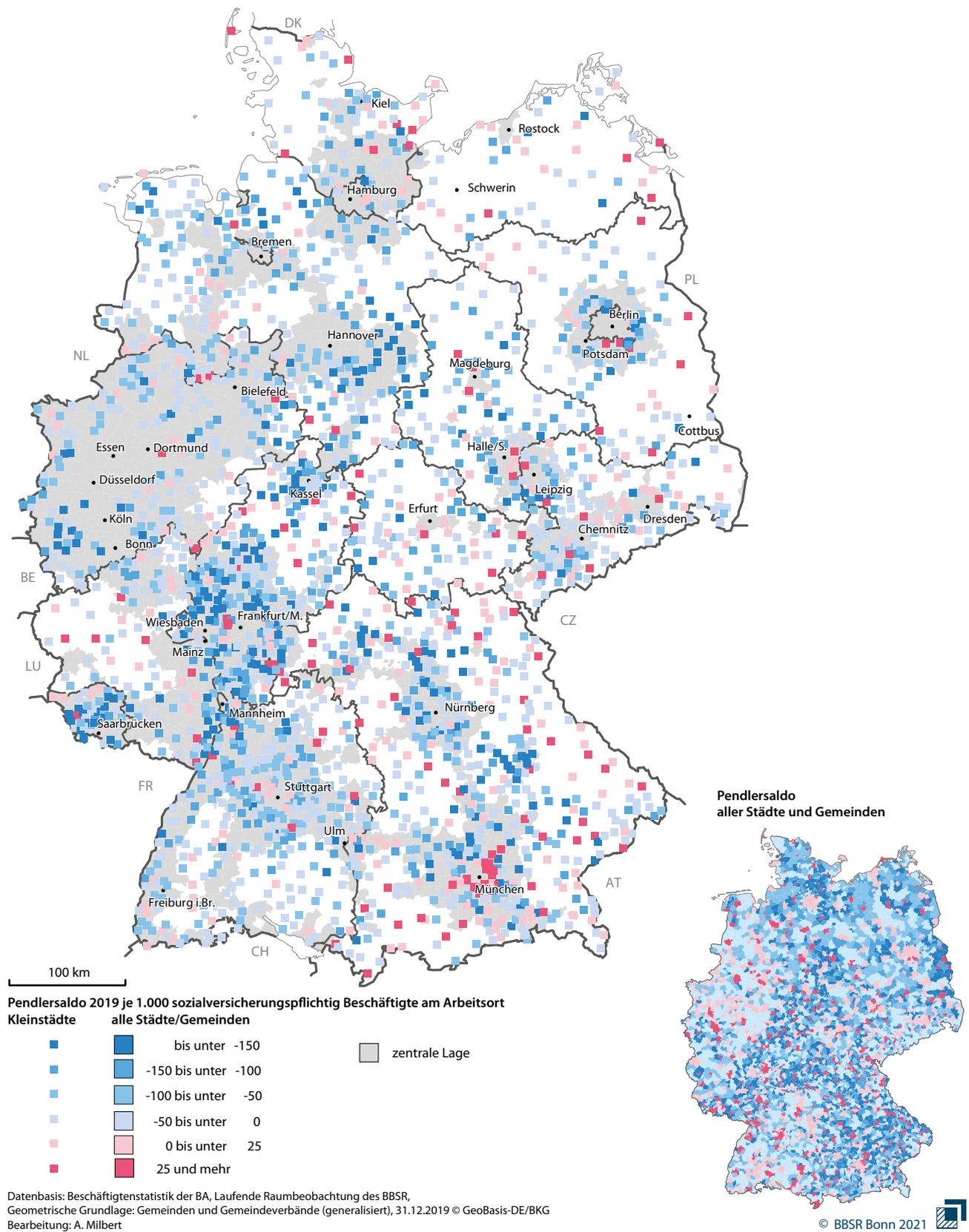
Zwei Gesetzmäßigkeiten lassen sich aus Abbildung 9 ableiten. Erstens: Je größer die Stadt ist und je höher ihre Funktion angesetzt ist, desto eher ist die Stadt ein Arbeitsmarktzentrum. Zweitens: Peripher gelegene Klein- und Mittelstädte erfüllen gegenüber den zentral gelegenen häufiger eine Arbeitsmarktzentrenfunktion. Kleinstädte können im Einzelfall dabei einen Einpendlerüberschuss aufweisen, der dem der Groß- und Mittelstädte gleichrangig ist. Dies ist sowohl in zentral als auch in peripher gelegenen Kleinstädten mit herausragenden, teils weltweit bekannten Unternehmensstandorten der Fall, beispielsweise in Dingolfing mit seinen Automobilwerken, in Bitburg mit seiner Brauerei, in Wittlich mit der Firma Oetker, in Walldorf mit SAP oder in Oberkochen mit Zeiss. Neben diesen „Flaggschiffen der Industrie“ besitzen die Städte aber auch weitere Produktions- und Dienstleistungsfirmen, die für eine hohe Attraktivität für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen sorgen.

Rund 32 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendeln von ihrem Wohnort in einen anderen Arbeitsort, davon 95 % schätzungsweise täglich. Die stärksten Verflechtungen in absoluten Pendlerzahlen gibt es innerhalb von Großstadtreionen; fast 70 % aller Pendelbeziehungen finden innerhalb der Großstadtreionen statt (vgl. Abbildung 10). Hierbei sind die Pendelbeziehungen mitnichten ausschließlich von kleineren Städten und Gemeinden in die Zentren

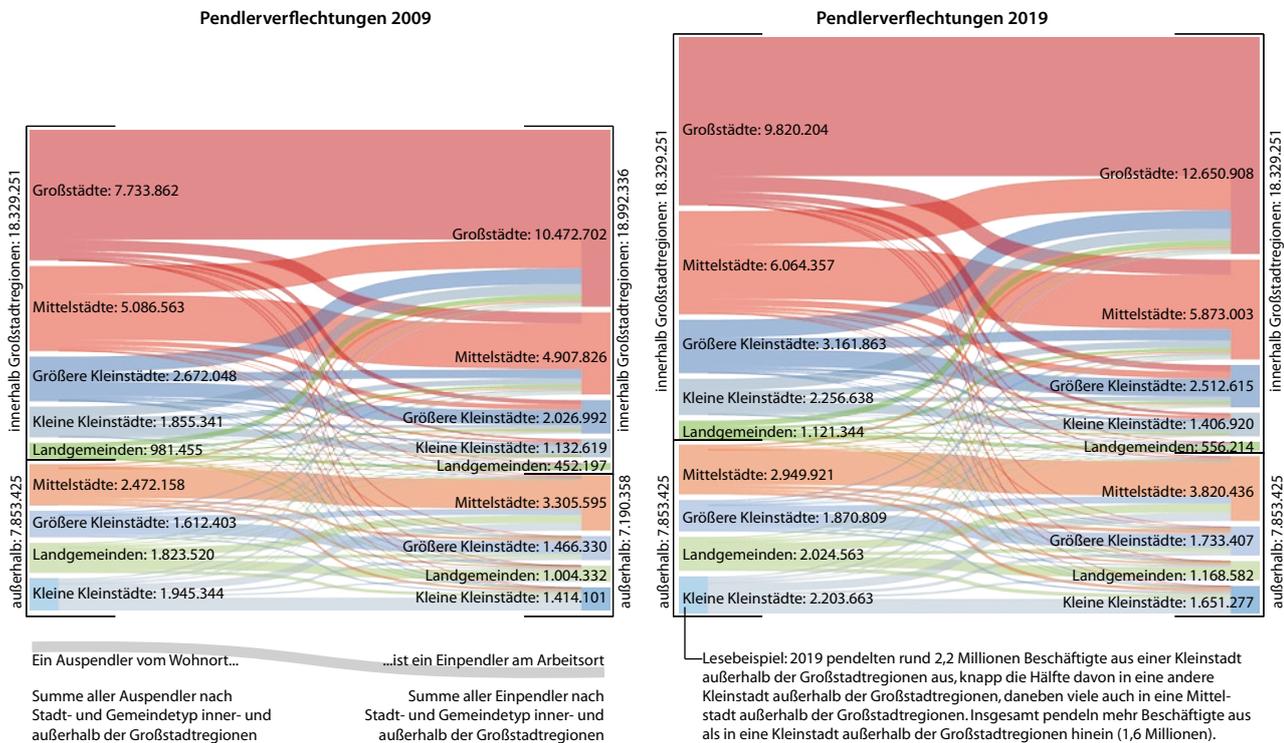
**Abbildung 9:** Pendlersaldo nach Stadt- und Gemeindetyp sowie nach Lage 2019



**Karte 5:**  
Pendlersaldo der Kleinstädte 2019



**Abbildung 10:**  
Tagespendlerbeziehungen nach Stadt- und Gemeindetyp, inner- und außerhalb der Großstadtregionen 2009 und 2019



Die Flussdiagramme wurden erstellt mit SankeyMATIC; dargestellt sind nur Tagespendler (sozialversicherungspflichtige Pendler mit einer einfachen Wegstrecke zwischen Wohn- und Arbeitsort von unter 150 km)

Quelle: Pendlerstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Laufende Raumbeobachtung

© BBSR Bonn 2021

gerichtet, sondern verlaufen auch tangential, z. B. von zentral gelegenen Kleinstädten in andere zentral gelegene Kleinstädte (1,9 Millionen Pendler bzw. 6 % aller Tagespendler). Außerhalb der Großstadtregionen sind zwar die Mittelstädte bevorzugte Einpendlerorte, jedoch gibt es auch hierbei vielfältige tangentielle Beziehungen zwischen den Kleinstädten (ebenfalls 1,9 Millionen). Insgesamt 1,6 Millionen pendeln täglich aus Groß- und Mittelstädten in Kleinstädte.

Großstädten mit einem Plus von 1,6 Millionen. An den Verflechtungsbeziehungen hat sich hierbei jedoch nichts grundlegend geändert. Aber auch insgesamt rund 418.000 Tagespendler zusätzlich fahren aus Groß- und Mittelstädten nunmehr in Kleinstädte zum Arbeiten.

### Wissensökonomie in Kleinstädten\*

Die steigende Affinität zu urbanen Räumen geht mit einem Strukturwandel einher und mündet in eine Wissensökonomie. Dies wird sowohl durch Anforderungen aus der Arbeitswelt (in der eine hohe zeitliche und räumliche Flexibilität erwartet wird) als auch durch Erwartungen aus der

\* Wir danken Jun.-Prof. Dr. Anna Growe, Universität Heidelberg, für ihre Unterstützung durch ihren Gastbeitrag „Wissensökonomie in Kleinstädten“.

Zwischen 2009 und 2019 hat das Pendleraufkommen insgesamt um 5,2 Millionen Pendler zugenommen, was einem Zuwachs von 20 % entspricht. Den stärksten Zuwachs an den Tagespendlern verzeichnen dabei die Verflechtungen zwischen den

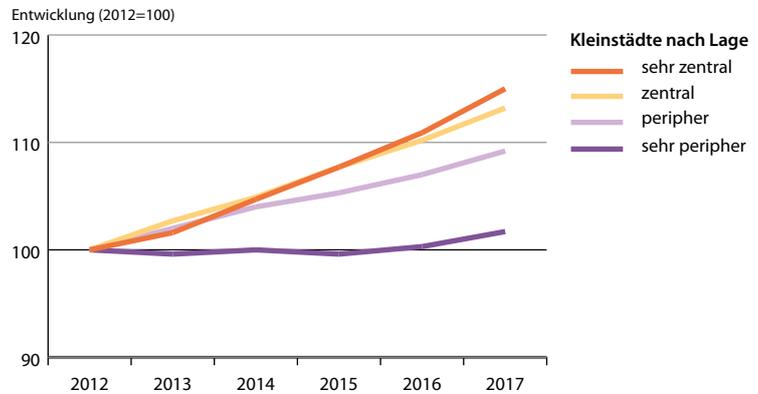
Lebenswelt der Wissensarbeiter (die durch enge Verflechtung von beruflichem, sozialem und persönlichem Leben geprägt ist) begründet. Dadurch gewinnen Städte sowohl als Wohn- als auch als Arbeitsort an Bedeutung. Ein Aspekt der grundlegend neuen Bedeutung von Wissen in ökonomischen Prozessen besteht darin, dass sich Teilbereiche der Ökonomie professionell mit der Generierung, Verarbeitung und Aufbereitung von Wissen befassen. Wissensintensiven Dienstleistungen wird dabei eine besondere Rolle zugeschrieben, da sie einerseits selbst Wissen nachfragen, andererseits für andere ökonomische Akteure Wissen produzieren.

Insgesamt stieg die Zahl der Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen in Deutschland zwischen 2012 und 2017 von ca. 7 Millionen auf ca. 8 Millionen. Der Löwenanteil davon entfällt auf die Großstädte. Allerdings gewannen auch Kleinstädte zwischen 2012 und 2017 als Standorte wissensintensiv Beschäftigter an Bedeutung.

Die räumliche Verteilung von wissensintensiv Beschäftigten in Deutschland bestätigt die hohe Stadtaffinität. Standortquotienten beschreiben, wieweit die regionale Bedeutung von Wirtschaftszweigen ihre Bedeutung in der Gesamtwirtschaft übersteigt. Standortquotienten über 1 weisen auf einen Bedeutungsüberschuss bzw. eine Konzentration in Regionen oder Stadttypen hin. Die höchste überdurchschnittliche Konzentration von wissensintensiv Beschäftigten findet sich in den Großstädten (s. kleine Karte in Karte 6) sowie eine überdurchschnittliche Konzentration in Verdichtungsräumen. Bezieht man in die Berechnung von Standortquotienten ausschließlich die Kleinstädte und Landgemeinden ein, zeigt sich ein deutliches Süd-Nord-Gefälle (s. Karte 6). Die Kleinstädte in Süddeutschland weisen somit eine überdurchschnittliche Konzentration von wissensintensiv Beschäftigten auf.

**Abbildung 11:**

Entwicklung wissensintensiver Beschäftigung in Kleinstädten 2012 bis 2017 nach Lage

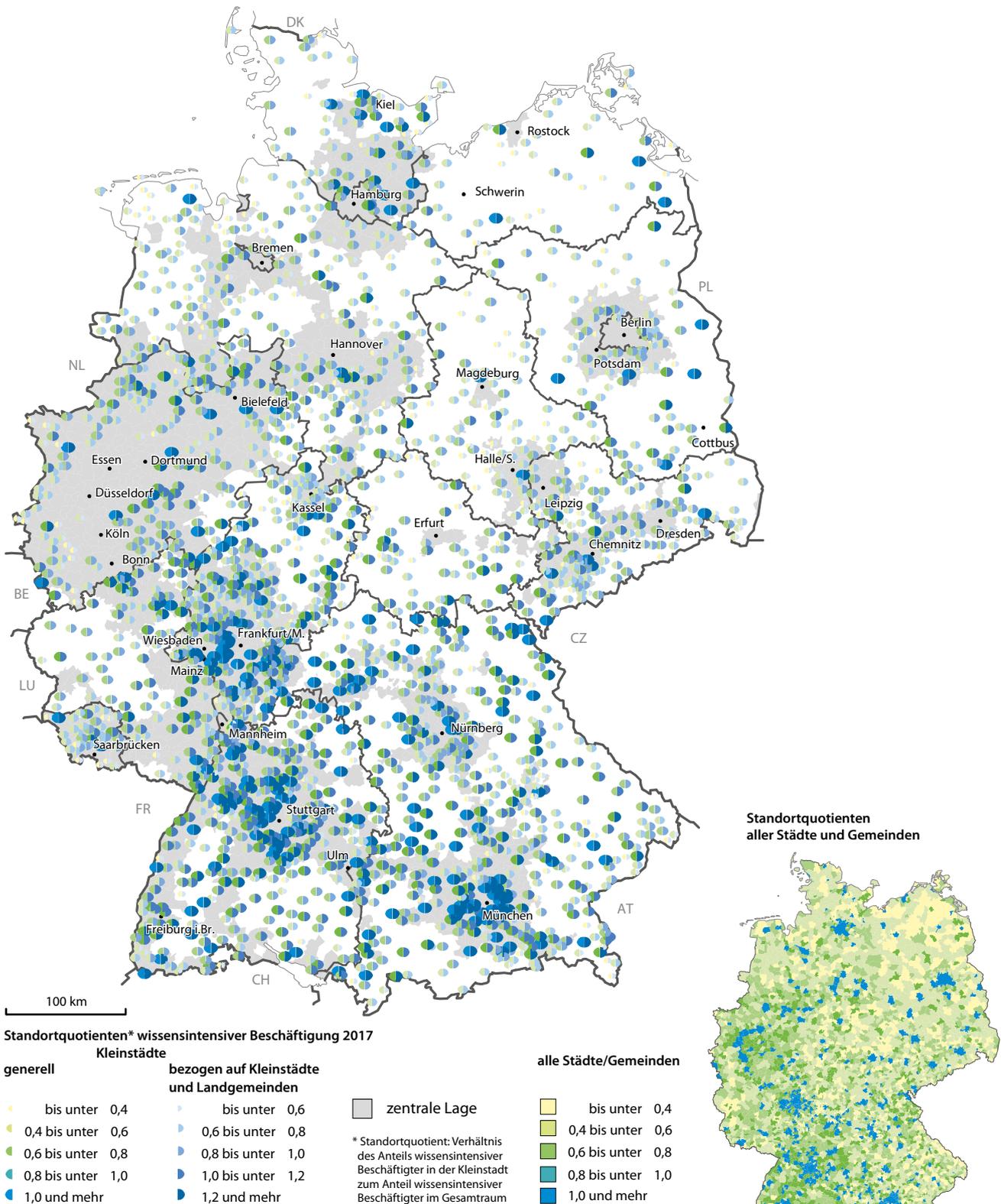


Datenbasis: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Anna Growe (Universität Heidelberg)  
© BBSR Bonn 2021

Neben einem Süd-Nord-Gefälle können Unterschiede in der Bedeutung der Kleinstädte als Standorte für wissensintensive Beschäftigte vor allem nach großräumiger Lage festgestellt werden. Kleinstädte in sehr zentralen Lagen und in zentralen Lagen haben zwischen 2012 und 2017 eine prozentuale Zunahme der Zahl der Beschäftigten in wissensintensiven Berufen erfahren (siehe Abbildung 11). Dagegen hat sich die Anzahl wissensintensiver Beschäftigter in Kleinstädten in sehr peripheren Lagen nur minimal geändert.

Eine andere Perspektive ermöglicht eine Differenzierung der Wissensökonomie nach unterschiedlichen Wissensformen: analytisches Wissen (neues Wissen wird generiert, hauptsächlich über wissenschaftliches Arbeiten, z. B. Biotechnologie), synthetisches Wissen (vorhandenes Wissen wird angewendet, getestet oder rekombiniert, z. B. Fahrzeug- oder Anlagenbau) und symbolisches Wissen (kulturelle Aufladung von Produkten und Prozessen, z. B. Werbe- oder Modeindustrie). Die Standortquotienten zeigen die stärkste Großstadtaffinität für Berufe, die sich mit symbolischem Wissen befassen (vgl. Abbildung 12). Dagegen sind Klein- und Mit-

**Karte 6:**  
Standortquotienten von wissensintensiver Beschäftigung in Kleinstädten 2017



Datenbasis: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Anna Growe (Universität Heidelberg)  
Geometrische Grundlage: Gemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: A. Growe, A. Milbert

© BBSR Bonn 2021



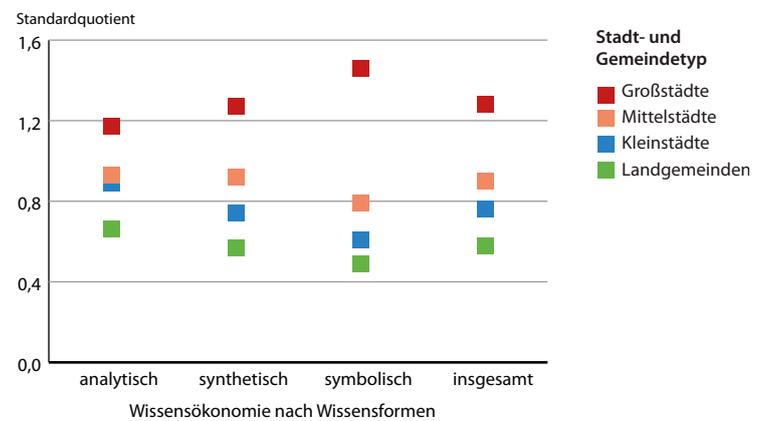
telstädte für Berufe, die mit analytischem Wissen arbeiten, ebenfalls relevante Standorte in der Wissensökonomie. Vor allem Kleinstädte in sehr zentralen und zentralen Lagen und jene für vor allem wissensintensive Dienstleistungen, also solche, die sich mit analytischem Wissen befassen, können somit wichtige Standorte in der Wissensökonomie sein.

## Hidden Champions – Unternehmensstruktur und Innovation

Ein anderer Beleg für die Bedeutung von Kleinstädten als attraktive Wirtschaftsstandorte ist die besondere Gruppe der sogenannten „Hidden Champions“ unter den kleinen und mittelständischen Unternehmen. Etwas abweichend von Hermann Simons geprägten Definition der Hidden Champions versteht das BBSR hierunter „[...] kleine und mittelständische Unternehmen, die auf dem Weltmarkt agieren und wirtschaftlich überdurchschnittlich erfolgreich sind. Neben ihrer globalen Präsenz kennzeichnet Hidden Champions eine oftmals enge Verbindung zu ihrem Stammsitz, die sich insbesondere aus der Firmengeschichte, der Besitzstruktur und der engen Bindung zu ihren Mitarbeitern und gegebenenfalls weiteren Akteuren und Institutionen vor Ort ergibt.“ (Lang et al. 2019: 16).

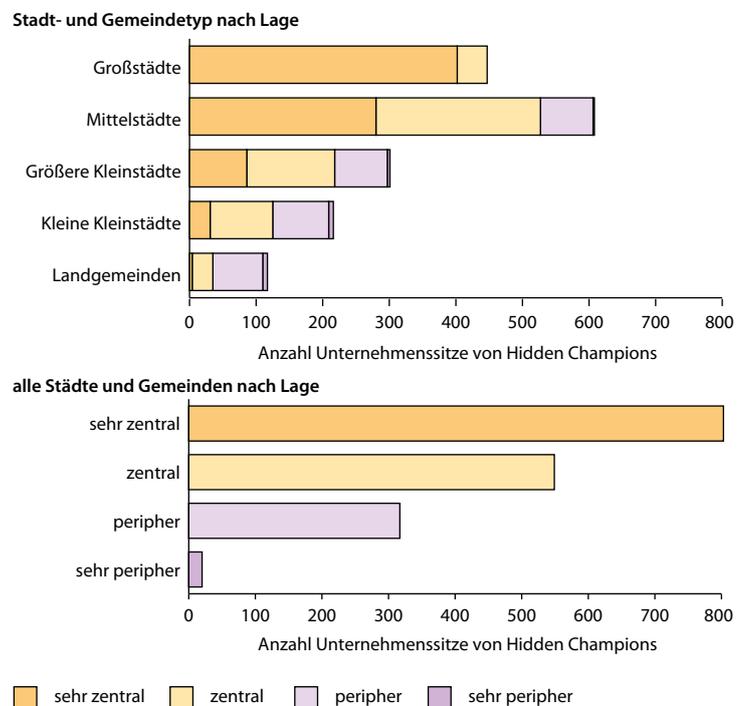
518 der 1.691 identifizierten Hidden Champions haben ihren Stammsitz in Kleinstädten, davon wiederum 174 in peripherer Lage (vgl. Karte 7, Abbildung 13). Es fällt auf, dass sich Hidden Champions auf Regionen des Südens und Westens Deutschlands mit Schwerpunkt Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Bayern konzentrieren. In peripheren Lagen sind sie überwiegend in Baden-Württemberg und Bayern zu finden. In Ostdeutschland gibt es dagegen nur sehr wenige dieser Unternehmen.

**Abbildung 12:** Standortquotienten wissensintensiver Beschäftigung nach Wissensformen und Stadt- und Gemeindetyp 2017



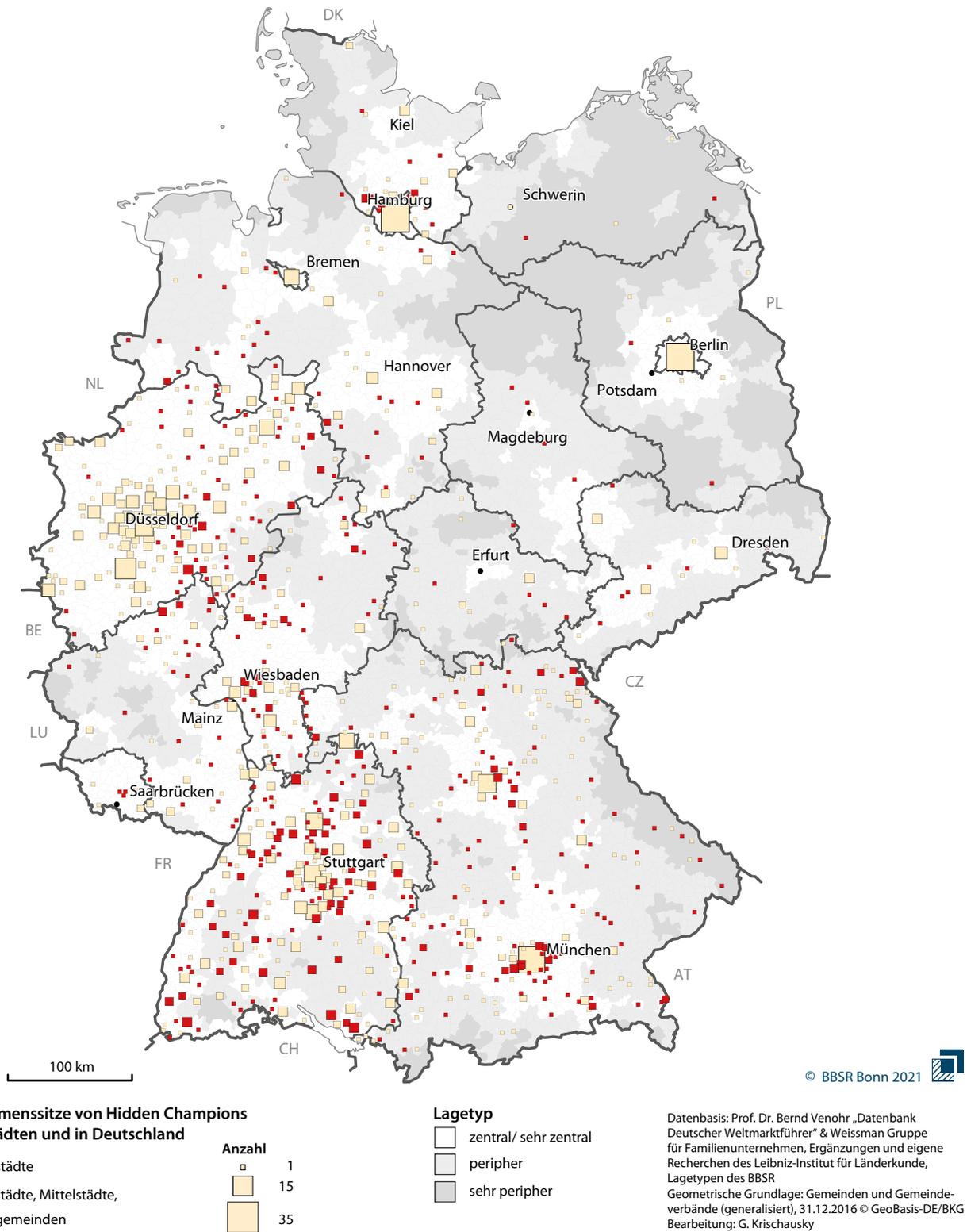
Datenbasis: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Anna Growe (Universität Heidelberg)  
© BBSR Bonn 2021

**Abbildung 13:** Unternehmenssitze von Hidden Champions nach Stadt- und Gemeindetyp und nach Lage 2016



Datenbasis: Prof. Dr. Bernd Venohr „Datenbank Deutscher Weltmarktführer“ & Weissman Gruppe für Familienunternehmen, Ergänzungen und eigene Recherchen des Leibniz-Institut für Länderkunde, Lagetypen des BBSR  
© BBSR Bonn 2021

**Karte 7:**  
 Unternehmenssitze von Hidden Champions in Kleinstädten und in Deutschland 2016



Die wenigen empirischen Nachweise über die Funktion der Kleinstädte als Arbeits- und Wirtschaftsstandorte deuten alle darauf hin, dass Stadtgröße und Agglomerationseffekte allein nicht entscheidend für wirtschaftlichen Erfolg sind. Andere Faktoren wie wirtschaftliche Struktur, Vernetzung, Innovation und lokale Strategien sind ebenfalls entscheidend. Zudem sind Aspekte wie die industrielle Zusammensetzung und sozioökonomische Spezialisierung, Unternehmertum, Innovationsprozesse sowie institutionelle Kapazitäten wichtig. Dennoch zeigen die Auswertungen zu den wissensintensiven Unternehmen sowie zu den Hidden Champions, dass es Kleinstädten in Zentrennähe eher gelingt, sowohl wissensintensive als auch hoch innovative Unternehmen zu gewinnen und zu halten. Neuere Studien legen nahe, dass dies ein Effekt der besseren Vernetzung von Kleinstädten in Agglomerationen sein könnte. Man spricht hierbei von „borrowed size“, einem an der Stadtgröße gemessen unerwartet hohen Rang der lokalen Wirtschaft (u. a. Volgmann/Rusche 2020).

Neben den lokalen wirtschaftlichen Effekten wie Erhalt bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen, Kaufkraft und Steueraufkommen kann unternehmerisches Engagement vor Ort positiv auf die Kleinstadtentwicklung wirken. Trotzdem steht die Entwicklung von Kleinstädten auch aufgrund zahlreicher wirtschaftlicher Umbrüche vor Herausforderungen. Beispielsweise wird die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie von Konsumentinnen und Konsumenten vermehrt eine Rolle spielen und die lokale Ökonomie von Kleinstädten prägen. Inwieweit sich die prognostizierten Umbrüche durch die digitale Transformation in verschiedenen Branchen auf die Beschäftigungsentwicklung in den verschiedenen Stadttypen auswirken werden, ist noch unklar (Zika et al. 2018).

Zum einen erfordert der Ausbau der entsprechenden IT-Infrastruktur die techni-

schen, finanziellen und infrastrukturbezogenen Möglichkeiten einer Kleinstadt heraus. Zum anderen werden insbesondere die Kapazität u. a. der lokalen Bevölkerung, der Firmen und Branchen, diese Infrastruktur zu nutzen, in ihrer Bedeutung noch zu wenig beachtet (Salemink/Strijker/Bosworth 2017). Der bisherige Erfolg der Kleinstädte, sich im fortwährenden Strukturwandel zu behaupten – in diesem Zusammenhang wird von „slow innovation“ gesprochen (Shearmur 2015; Shearmur/Doloreux 2016) –, lässt auf weitere positive Entwicklungen in Kleinstädten hoffen. Andere Kleinstädte werden dagegen in diesem Prozess stärker auf zusätzliche Unterstützung von außen angewiesen sein.

**Fazit:** Kleinstädte besitzen neben ihrer Wohnfunktion eine Bedeutung als Wirtschaftsstandorte und Arbeitsmärkte. Oft bedienen Kleinstädte die lokale, residentielle Ökonomie, d. h. Unternehmen, die sich der Nachfrage der Wohnbevölkerung widmen. Daneben gibt es jedoch Besonderheiten in zweifacher Hinsicht: Peripher gelegene Kleinstädte erfüllen häufiger eine Funktion als regionales Arbeitsmarktzentrum als Kleinstädte in zentralen Lagen. Ihre „Ankerfunktion“ bezieht sich daher nicht nur auf die Daseinsvorsorge, sondern auch auf ihre wirtschaftliche Bedeutung. Kleinstädte in zentralen Lagen sind dagegen häufiger Sitz hoch innovativer Unternehmen und solcher der Wissensökonomie. Ihre Agglomerationsnähe ist hierbei ein hilfreicher Faktor. Insgesamt allerdings liegt noch zu wenig systematisches Wissen über die heterogenen und teils spezifischen Entwicklungsdynamiken der Firmen und Branchen in Kleinstädten vor. Da sowohl die lokale Wirtschaft als auch das unternehmerische Engagement für die Stadtentwicklung bedeutsam sind, fehlt damit für die Stadtentwicklungspolitik auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene auch das Wissen über den spezifischen Handlungsdruck und Unterstützungsbedarf für Kleinstädte.





Daseinsvorsorge –  
der Beitrag der Kleinstädte  
zur Sicherung gleichwertiger  
Lebensverhältnisse

## 5 Daseinsvorsorge – der Beitrag der Kleinstädte zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Einer der Grundsätze der Raumordnung lautet: „Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten.“ (ROG, § 2 (2.3)). Kleinstädte erhalten als zentrale Orte eine bedeutende Rolle in der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dies steht im engen Zusammenhang mit den Zentralörtlichen Funktionen, die die Bundesländer ihnen zuweisen. Welche Daseinsfunktio-

nen hierbei eine besondere Rolle spielen, wird anschließend genauer betrachtet. Die funktionale Ausstattung mit Breitband als Grundvoraussetzung für die Digitalisierung sowie die Verkehrsinfrastruktur zur Ermöglichung von Mobilität für alle verdienen je eine eigene Betrachtung.

### Die Rolle der Kleinstädte im Zentrale-Orte-System

Zentrale Orte werden gemäß Raumordnungsgesetz (ROG) durch die Landes- und Regionalplanung festgelegt. Sie sollen wichtige überörtliche Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für die Bevölkerung der jeweiligen zentralörtlichen Bereiche erfüllen. Die Zentrale-Orte-Konzepte sind meist nach dem Bedeutungsüberschuss der Städte- und Gemeinden in Ober-, Mittel- und Grundzentren hierarchisch gegliedert. In der Ausweisungspraxis haben die Länder ihre Konzepte teilweise durch Zwischenstufen und Verbundlösungen von kooperierenden Zentralen Orten weiter ausdifferenziert. Brandenburg hingegen legt nur Ober- und Mittelzentren fest. Nur noch Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein führen das viergliedrige Konzept einschließlich Kleinzentren. Ein einheitlicher bundesdeutscher Ausstattungskatalog liegt nicht vor. Für ein bundesweit vergleichendes Monitoring, wie es das BBSR führt (siehe Infobox 5), ist eine Reduzierung der Stufen auf Ober-, Mittel- und Grundzentren angemessen.

Größere Städte haben im Allgemeinen eine höhere zentralörtliche Funktion als kleinere. Großstädte bündeln häufiger oberzentrale Funktionen (insgesamt zu 85 % aller Großstädte) als Mittelstädte (nur insgesamt zu 12 %) oder Kleinstädte (nur in 3 Fällen,

#### Infobox 5: Zentrale-Orte-Monitoring

Das Monitoring wurde im Rahmen eines Bund-Länder-Projekts entwickelt. Zentrale Orte werden gemäß Raumordnungsgesetz durch die Landes- und Regionalplanung festgelegt. Zur Vereinfachung für das Zentrale-Orte-Monitoring werden die rund 11.000 Städte und Gemeinden in Ober-, Mittel- und Grundzentren sowie in Gemeinden ohne zentralörtlichen Status differenziert. Das Monitoring wird auf der Plattform [www.inkar.de](http://www.inkar.de) publiziert. Berichtsebene sind die rund 11.000 Städte und Gemeinden.

Knapp 100 Indikatoren und qualifizierende Merkmale werden in sieben Funktionsbereiche gegliedert:

- Rahmendaten Zentraler Orte (u. a. zentralörtlicher Status, Bevölkerungsgröße, Zugehörigkeit zu anderen Raumtypen)
- Öffentliche Verwaltungsfunktion (u. a. Gerichte, Verwaltungssitze, Jobcenter, Polizeidienststellen)
- Wirtschafts- und Arbeitsmarktfunktion (u. a. Beschäftigte und Arbeitsplätze, Ein- und Auspendler)
- Verkehrs- und Kommunikationsfunktion (u. a. Haltestellen, Erreichbarkeiten ausgewählter Einrichtungen mit dem Pkw)
- Gesundheitsversorgungsfunktion (u. a. Zahl von Ärzten nach Facharztgruppen, Krankenhausbetten, Apotheken)
- Bildungsversorgungs- und Kulturfunktion (u. a. Schulen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen, Studierende, Bibliotheken)
- Einzelhandelsversorgungsfunktion (u. a. Erreichbarkeit von Supermärkten, Einkaufszentren).

Quelle: BBSR 2019a: 2.

**Tabelle 3:**

Zentrale Orte nach Funktion, Stadt- und Gemeindetyp sowie nach Lage 2019

		Großstädte		Mittelstädte		größere Kleinstädte		kleine Kleinstädte		Landgemeinden	
		zentral	peripher	zentral	peripher	zentral	peripher	zentral	peripher	zentral	peripher
Oberzentrum (oder Teil eines Oberzentrums)	absolut	66	42	34	2	1	0	0	0	0	0
	in %	82,5	28,6	7,0	0,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mittelzentrum (oder Teil) mit Teilfunktion eines Oberzentrums	absolut	0	13	16	2	1	0	1	0	0	0
	in %	0,0	8,8	3,3	0,7	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Mittelzentrum (oder Teil eines Mittelzentrums)	absolut	14	72	318	145	105	21	75	0	0	0
	in %	17,5	49,0	65,3	50,7	17,6	3,6	11,4	0,0	0,0	0,0
Grundzentrum (oder Teil) mit Teilfunktion eines Mittelzentrums	absolut	0	2	0	6	0	1	7	0	0	0
	in %	0,0	1,4	0,0	2,1	0,0	0,2	1,1	0,0	0,0	0,0
Grundzentrum* (oder Teil eines Grundzentrums)	absolut	0	4	60	89	363	332	297	84	332	332
	in %	0,0	2,7	12,3	31,1	61,0	56,4	45,3	18,8	24,9	24,9
keine zentralörtliche Funktion	absolut	0	14	59	42	125	235	276	364	999	999
	in %	0,0	9,5	12,1	14,7	21,0	39,9	42,1	81,3	75,1	75,1
insgesamt		80	147	487	286	595	589	656	448	1.331	1.331

\* einschließlich Klein- und Unterzentren

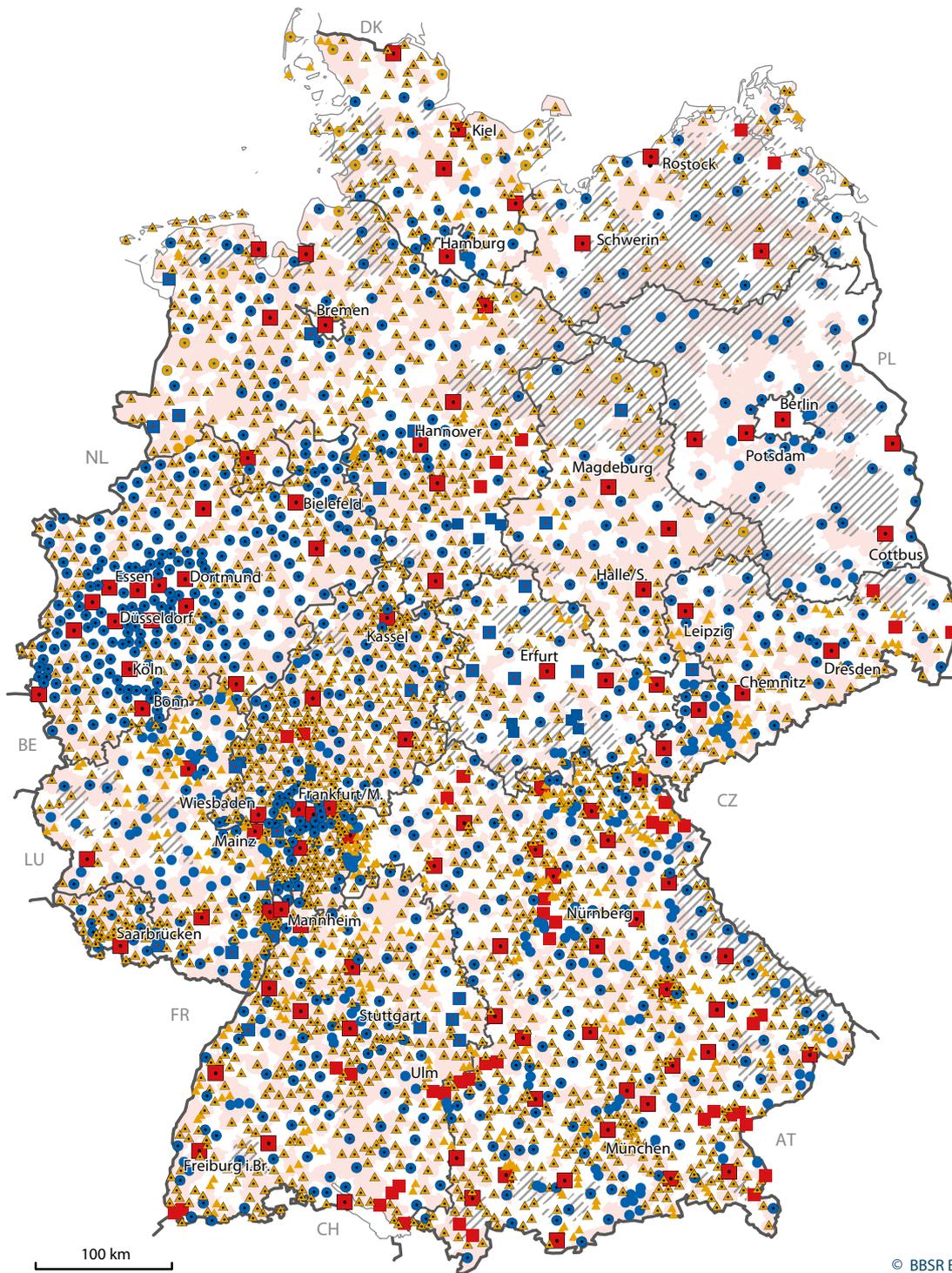
Quelle: Raumplanungsmonitor (ROPLAMO), Zentrale-Orte-Monitoring (ZOM), Laufende Raumbbeobachtung des BBSR

vgl. Tabelle 3). Peripher gelegene Städte wiederum haben häufiger eine höhere zentralörtliche Funktion als zentral gelegene. So wurde knapp 29 % der peripher gelegenen Mittelstädte eine oberzentrale Funktion zugewiesen, jedoch nur knapp 8 % der zentral gelegenen. Bei den Kleinstädten spiegelt sich dies auf einer niedrigen Stufe ebenfalls wider. Rund 50 % der peripher gelegenen größeren Kleinstädte verfügen über eine mittelzentrale Funktion, gegenüber knapp 18 % zentral gelegenen. Bei den kleinen Kleinstädten beträgt das Verhältnis 11 % peripher zu 3 % zentral gelegenen Mittelzentren. Die meisten Kleinstädte besitzen mindestens eine Grundzentrenfunktion, sowohl die zentral als auch die peripher gelegenen. Insgesamt 31 % aller Kleinstädte verfügen nicht über eine zentralörtliche Funktion, sondern gehören ausschließlich über ihre Einwohnergröße zur Gruppe der Kleinstädte. Deutlich wird also, dass die Zuordnung nicht allein von der Einwohnergröße einer Kommune abhängt, sondern auch vom räumlichen Kontext, von der Umgebung. Zum Beispiel hat die Gemeinde Panketal

zwar knapp über 20.000 Einwohner und ist gemäß BBSR-Typisierung eine Mittelstadt, aber aufgrund der Nähe zu Berlin und der Ausstattung anderer Gemeinden in der Nachbarschaft wurde ihr seitens der Landesplanung keine zentralörtliche Funktion zugewiesen. Als Gegenbeispiel kommt der Kleinstadt Bad Reichenhall mit etwas mehr als 12.000 Einwohnern in peripherer Lage mit ihrem funktionalen Bedeutungsüberschuss laut Landesplanung der Status eines Oberzentrums zu.

Karte 8 zeigt die räumliche Verteilung der Zentralen Orte. In den weniger dicht besiedelten Regionen und vor allem in den sehr peripheren Lagen sind Kleinstädte mit einer mittelzentralen Funktion oder mindestens als Teil eines Mittelzentrums eine tragende Säule des Versorgungsnetzes. Zudem wird deutlich, dass selbst Kleinstädte im Speckgürtel der Großstädte mehrheitlich Grundzentren sind. Sie sind damit nicht ausschließlich „Schlafstädte“, wie die Arbeitsmarkt- und Auspendlerbilanz (s. o.) andeuten könnte, sondern auch Versorgungszentren. Die Bevölkerung der

**Karte 8:**  
Zentrale Orte 2019



**Zentrale Orte, Stand 2019**

- Oberzentrum
- Teil eines Oberzentrums
- Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums
- Teil eines Mittelzentrums mit Teilfunktion eines Oberzentrums
- Mittelzentrum
- Teil eines Mittelzentrums

- Grundzentrum mit Teilfunktion eines Mittelzentrums
- Teil eines Grundzentrums mit Teilfunktion eines Mittelzentrums
- ▲ Grundzentrum
- ▲ Teil eines Grundzentrums

■ Gebietsfläche der Kleinstädte

▨ sehr periphere Lage

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR,  
Geometrische Grundlage: Gemeinden und Gemeindeverbände  
(generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: A. Milbert

© BBSR Bonn 2021



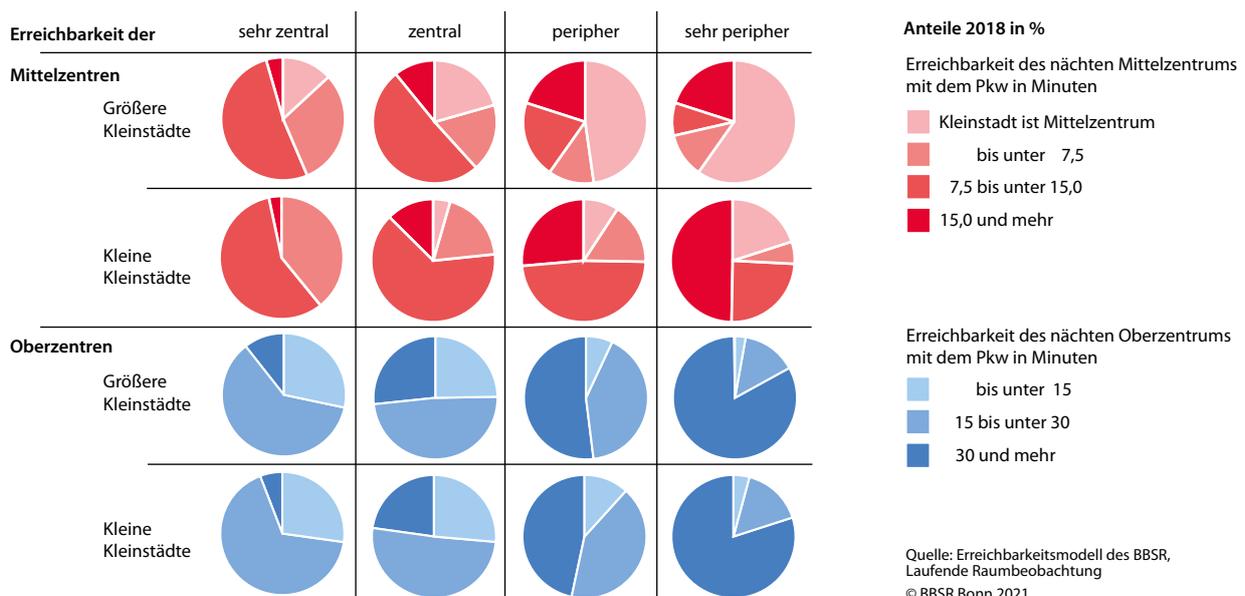
Kleinstädte erledigt gern die täglichen Besorgungen in der Kleinstadt selbst und nutzt das höhere Versorgungsangebot des nahe gelegenen Mittel- oder Oberzentrums. Dennoch liegt die nächste Mittelstadt bei größeren und kleinen Kleinstädten in sehr zentralen und zentralen Lagen eher im durchschnittlichen Entfernungsbereich von 7,5 bis unter 15 Minuten mit dem Pkw. Sofern die Kleinstadt in peripheren und sehr peripheren Lagen nicht selbst das Mittelzentrum darstellt, müssen Einwohner dort überwiegend 15 Minuten und mehr zum nächsten Mittelzentrum aufwenden. Auch die Erreichbarkeit des nächsten Oberzentrums bedingt aus den meisten Kleinstädten in zentralen Lagen eine Pkw-Fahrzeit im mittleren Bereich von 15 bis unter 30 Minuten, während aus etwa 80 % der Kleinstädte in sehr peripheren Lagen die Fahrzeit über 30 Minuten, für die Bewohner von 54 Kleinstädten sogar über eine Stunde beträgt.

und tatsächliche Ausstattung mit für die Funktionsstufe typischen Einrichtungen stimmen nicht immer vollumfänglich überein. Sollen Einrichtungen geplant oder erhalten werden, sind hierbei jedoch die Zentralen Orte vorrangig. Vor allem in dünn besiedelten Regionen geraten Einrichtungen unterhalb ihrer Tragfähigkeitsschwellen. Dort wohnen zu wenige Einwohner insgesamt und zu wenige Einwohner der relevanten Altersgruppen in den Städten und Umgebung, die diese Einrichtungen nutzen, sodass sie sich nicht wirtschaftlich und verwaltungstechnisch rentieren. Das betrifft auch Kleinstädte in Regionen, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind. Daher werden in diesen Städten auch alternative Angebotsformen erprobt und gelebt, Tragfähigkeitsschwellen variabel angepasst und Dienstleistungen und Einrichtungen in Kooperation mit Nachbarkommunen angeboten.

Die Bundesländer nutzen das Instrument der Zentralen Orte auch zur Planung und Sicherung der Daseinsvorsorge. Planung

Daneben gab es auch Versuche, über neue Konzepte die Sicherung der Daseinsvorsorge vor allem in ländlichen Räumen zu

**Abbildung 14:**  
Kleinstädte nach Erreichbarkeit von Mittel- und Oberzentren nach Lage 2018



bewerkstelligen. Brandenburg zum Beispiel formulierte im Jahre 2005 Konzepte von Regionalen Wachstumskernen (RWK) und nannte diese „Ankerstädte“ (Beetz 2020, siehe auch Kapitel 4). Mittlerweile verselbständigte sich der Begriff „Ankerstädte“ und wird über Brandenburg hinaus für eine globale Stabilisierung im Raum genutzt, als „bridging concept“ in vielen Diskursen zu Landgemeinden und Kleinstädten in ländlichen Regionen. Was nunmehr alles unter Ankerstädten zu verstehen ist, worin die Funktionen dieser Städte bestehen, dazu gibt es kein gemeinsames Verständnis und auch keine gesicherten Erhebungen.

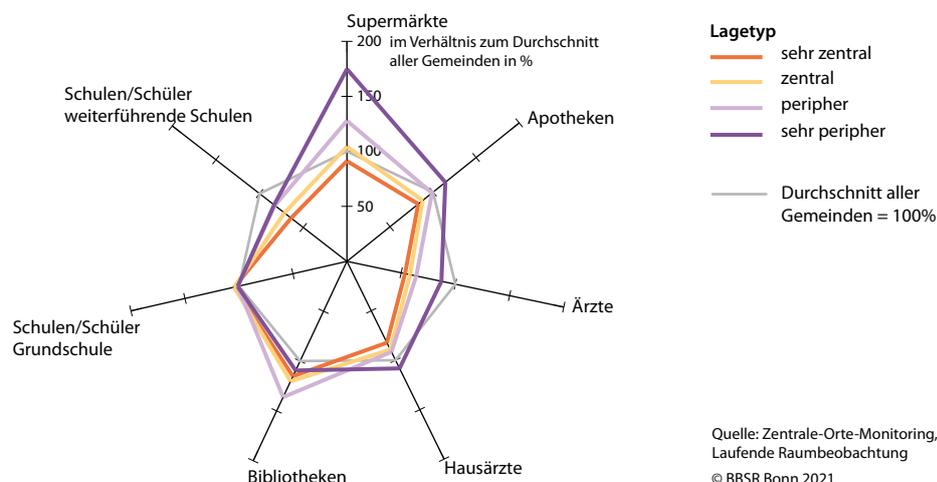
## Daseinsvorsorge und soziale Infrastruktur in Kleinstädten

Kleinstädte besitzen für die eigene Bevölkerung und die des Umlandes Versorgungsfunktionen, vor allem für den täglichen Bedarf, zum Teil auch für den gehobenen Bedarf. Wie hoch die Ausstattung ist, hängt von der Lage der Kleinstadt sowie konkurrierender anderer Städte in der Nachbarschaft ab. In den meisten Kleinstädten können sich die Menschen mit Gü-

tern des täglichen Bedarfs versorgen, den Hausarzt besuchen und Kinder zur Grundschule gehen. Mit diesen Einrichtungen sind fast alle Kleinstädte so versorgt, wie es dem Durchschnitt aller Städte und Gemeinden entspricht (vgl. Abbildung 15). Bemerkenswert ist hierbei, dass die Zahl der Supermärkte und Discounter sowie die der Apotheken in Kleinstädten in sehr peripheren Lagen überdurchschnittlich ist. Sie versorgen die umliegenden Landgemeinden mit, in denen die Angebote fehlen und/oder keine alternativen Standorte vorliegen. Demgegenüber ist das Angebot an Ärzten, Hausärzten sowie weiterführenden Schulen im Bundesvergleich mehrheitlich unterdurchschnittlich, und zwar umso mehr im näheren und weiteren Umland der Großstädte.

Über die Grundversorgungsfunktionen hinaus weisen einige Kleinstädte Spezialisierungen auf. Wie sich Kleinstädte nach Möglichkeit anhand von Siedlungsstrukturen, Versorgungsstrukturen, Arbeitsmarktfunktionen und Attraktivitätsmaße gruppieren lassen, haben Gareis und Milbert (2020) mit Zahlen aus 2017 über insgesamt 44 Einzelindikatoren mittels einer sogenannten Clusteranalyse untersucht. Das statistische

**Abbildung 15:**  
Daseinsvorsorge in Kleinstädten nach Lage im bundesweiten Vergleich 2018



Verfahren der Clusteranalyse ordnet über Ähnlichkeiten in den ausgewählten Merkmalen die Kleinstädte derart in Gruppen zusammen, dass diese größtmögliche Übereinstimmungen besitzen und die Unterschiede zwischen den Gruppen möglichst groß sind. Je größer und heterogener die Kleinstädte sind, desto schwieriger ist es, sie eindeutig einer Gruppe zuzuordnen. Trotz gewisser Unschärfe konnte eine plausible Gruppeneinteilung gefunden werden, deren Einteilung und räumliche Verteilung in Karte 9 dargestellt ist.

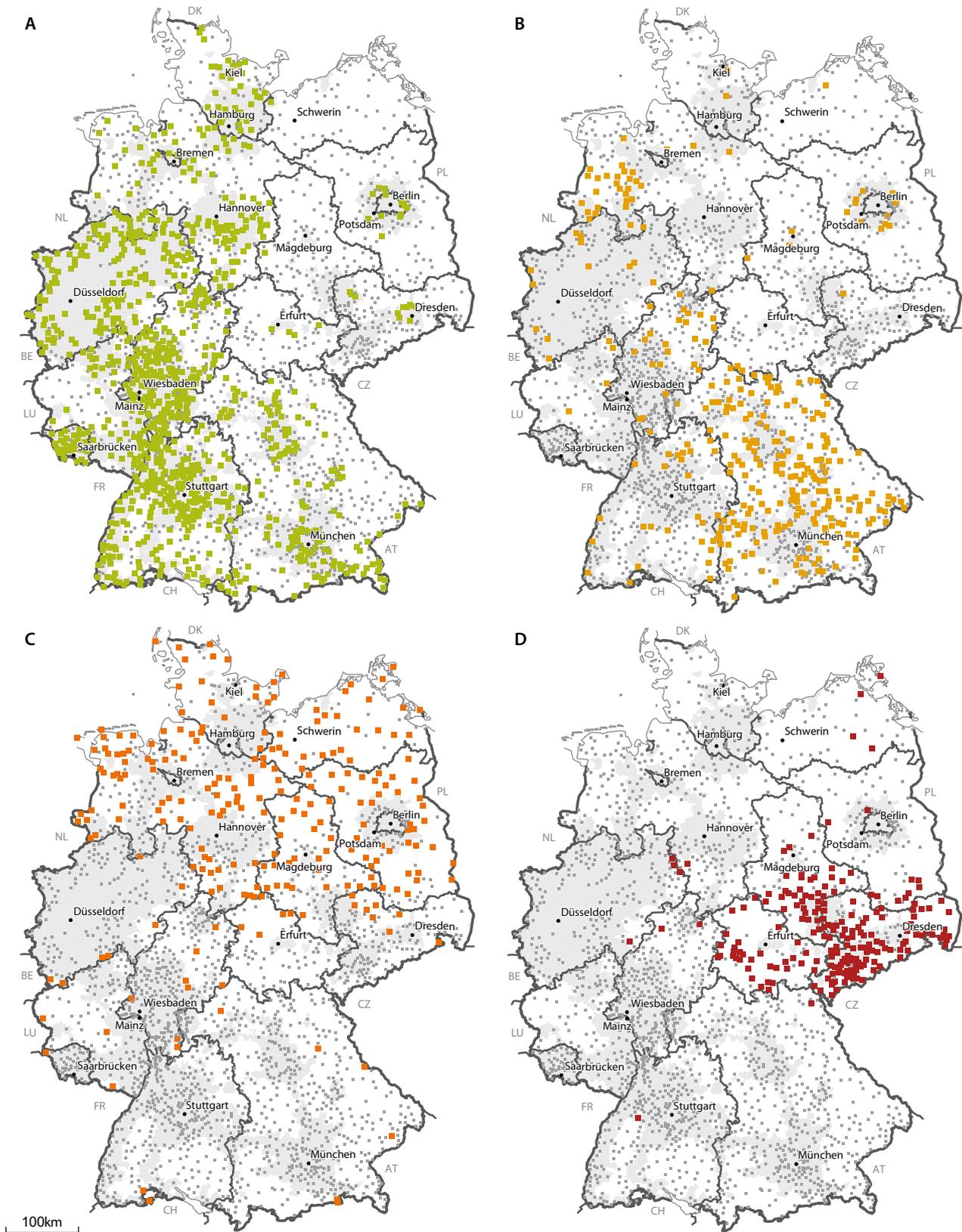
Die zentral gelegenen Kleinstädte bilden eine eigene Gruppe. Funktionen und Ausstattung dieser Gruppe sind – bedingt durch ihre Lage – relativ einheitlich. Kleinstädte mit höherwertigen Versorgungseinrichtungen wie Hochschulen, Spezialkrankenhäusern, Gerichten, Standorten der Bundes- und Landespolizei oder Standorten herausragender Wirtschaftsunternehmen sind eher unterrepräsentiert, aber im ganzen Land sowohl in zentralen als auch in peripheren Lagen anzutreffen.

Daneben gibt es Kleinstädte, deren charakterisierendes Merkmal eine ungünstige Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung ist. Diese finden sich vor allem in Norddeutschland und im Süden Ostdeutschlands. Dabei sind die norddeutschen Kleinstädte eher ländlich strukturiert, was zum Teil auf umfassenden Reformen und Eingemeindungen beruht. Im dichter besiedelten Süden Ostdeutschlands weisen sie hingegen etwas höhere Siedlungsdichten auf. Unabhängig von ihrer geografischen Lage stehen alle Städte dieser Gruppe aufgrund höherer Anteile älterer sowie in höherem Maße von Transferleistungen abhängiger Menschen und einer insgesamt weniger einkommensstarken Bevölkerung vor der Herausforderung, die Versorgung zu erhalten und im Zuge des demografischen Wandels rasch an die Bedürfnisse anzupassen.

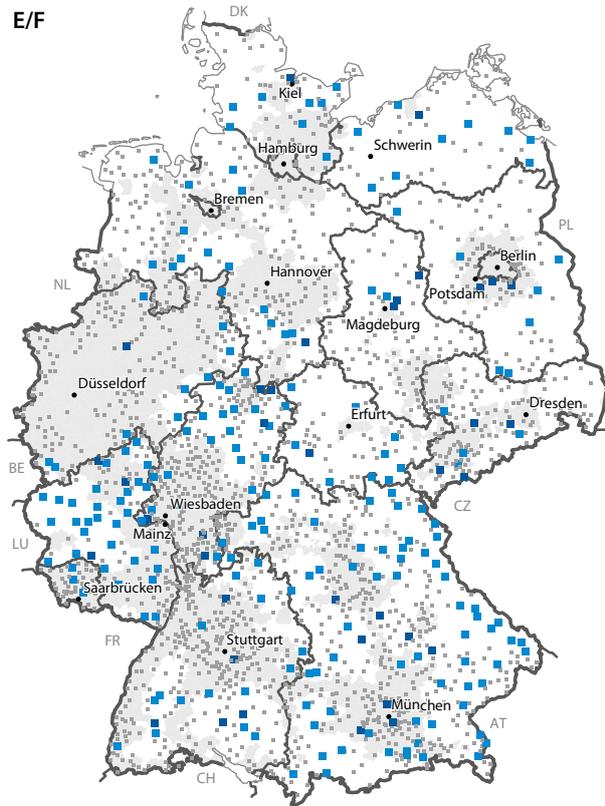
Eine weitere Kleinstadtgruppe erfährt aktuell hohe Zuzugsraten bei einer insgesamt einkommensstärkeren Bevölkerung. Die Städte dieser Gruppe befinden sich überwiegend in Bayern und vereinzelt in dynamisch wachsenden Regionen wie dem Emsland, im weiteren Umland von Stuttgart, im Umland von Berlin sowie in Mittel- und Nordhessen. Starkes Wachstum erzeugt ebenfalls einen Druck auf die bedarfsgerechte Anpassung mit Versorgungseinrichtungen.

Die Bündelung von Funktionen wie Wohnen, Handel und Gewerbe, Kultur und Bildung sowie Versorgungseinrichtungen schafft Raum für Kommunikation und Begegnung. Versorgungsstrukturen und lebendige Innenstädte gehen Hand in Hand und beiden kommt eine zentrale Bedeutung zu. Nach (anhaltenden) Bevölkerungsverlusten schließen Läden und Einrichtungen, die ihre Tragfähigkeit verlieren. Leerstand von u. a. Wohnungen, Läden und Gewerbebauten schwächt das innerstädtische Erscheinungsbild. Immerhin 40 % aller Kleinstädte haben von 1990 bis 2019 20 % und mehr ihrer Bevölkerung verloren. Kleinstädte reagieren darauf mit unterschiedlichen Strategien, wobei neben der Konzentration von Versorgungsfunktionen in der Innenstadt es auch ein Ziel sein kann, die Grundversorgung dezentral in möglichst allen Stadt- und Ortsteilen aufrechtzuerhalten. Gerade in flächengroßen Kleinstädten kann das Ziel fußläufiger Nahversorgung für alle eine große Bürde bedeuten. Wie Abbildung 16 zeigt, gibt es jedoch keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Flächenausdehnung von Kleinstädten und der fußläufigen Nahversorgung der Bevölkerung – weder in zentral noch in peripher gelegenen Kleinstädten. Zwar nimmt der Anteil der Bevölkerung, der eine Apotheke, eine Grundschule, einen Hausarzt, eine ÖV-Haltestelle mit mindestens 20 Abfahrten pro Tag, eine Postfiliale und einen Supermarkt/Discounter innerhalb von einem

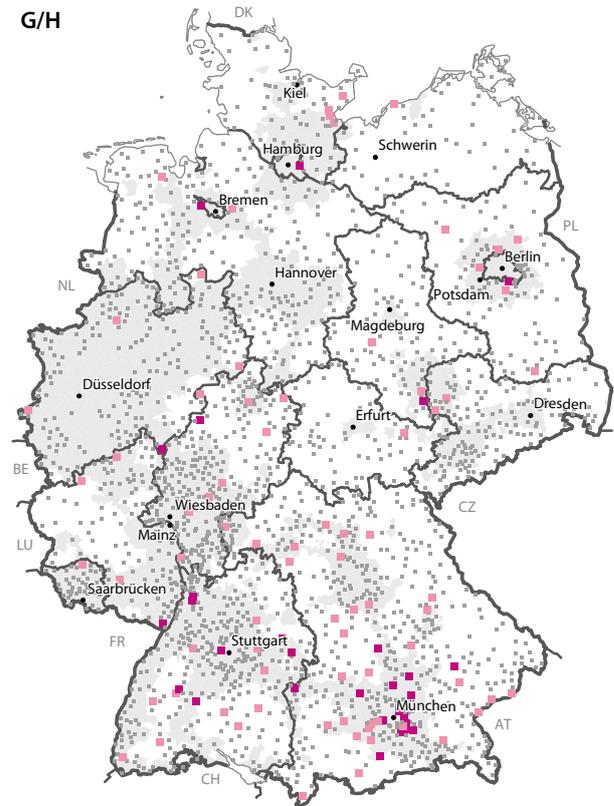
**Karte 9:**  
 Gruppen von Kleinstädten nach gemeinsamen Struktur- und Funktionsmerkmalen 2017



E/F



G/H



#### Gruppen von Kleinstädten nach gemeinsamen Merkmalen

- A sehr zentral gelegene Kleinstädte, leicht unterdurchschnittlich ausgestattet mit mittelzentralen Einrichtungen, in den anderen Merkmalen eher „typisch“, da durchschnittlich für alle Kleinstädte
- B Kleinstädte mit herausragender Wohnfunktion, die sich auch in überdurchschnittlichem Zuzug äußert und einer günstigen Sozialstruktur der Bevölkerung
- C Kleinstädte, die eher peripher liegen, mit einer ungünstigeren Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung, Stadtstruktur eher verdichtet
- D Kleinstädte, die eher peripher liegen, mit einer ungünstigeren Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung, Stadtstruktur eher gering verdichtet/ländlich
- E Kleinstädte mit hohem Angebot an mittelzentralen Einrichtungen, insbesondere Standorte von Krankenhäusern und Polizeidienststellen, überwiegend peripher
- F Kleinstädte mit hohem Angebot an oberzentralen Einrichtungen, insbesondere Hochschulen, Spezialbibliotheken, Shopping-Centern
- G Kleinstädte mit herausragendem Angebot an Kinos, in den anderen Merkmalen eher „typisch“, da durchschnittlich für alle Kleinstädte
- H Kleinstädte mit aussergewöhnlich positiven Steuereinnahmen und die Standorte besonderer wirtschaftlicher Unternehmen sind

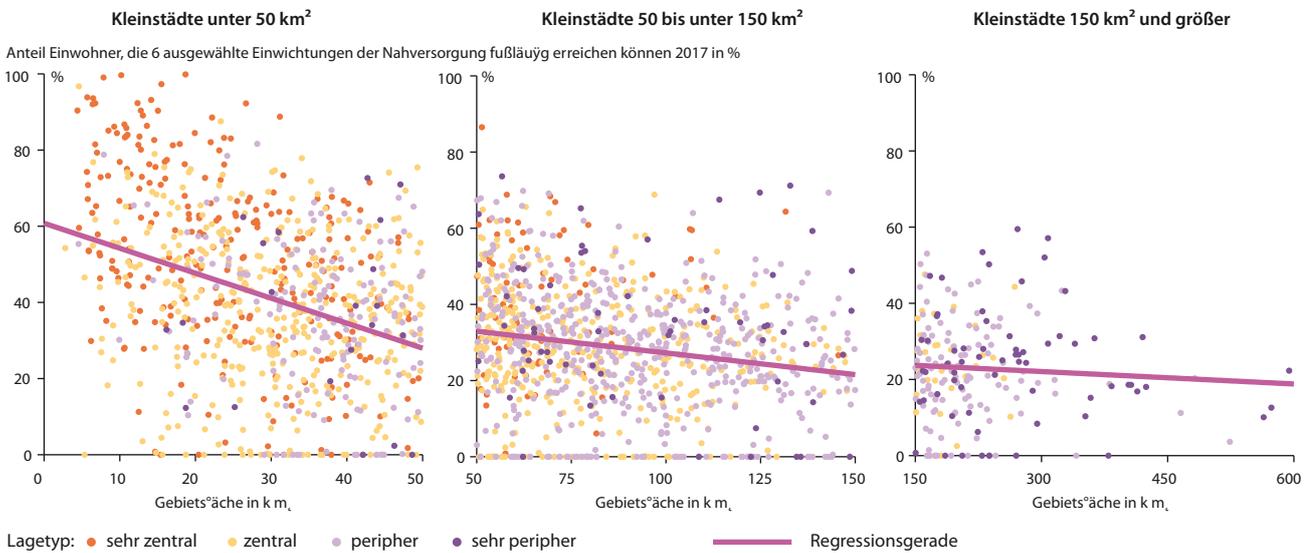
■ Kleinstadt    □ zentrale Lage

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR,  
Geometrische Grundlage: Gemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
Bearbeitung: P. Gareis, A. Milbert

© BBSR Bonn 2021

### Abbildung 16:

Anteil Einwohner mit gut erreichbarer Nahversorgung in Abhängigkeit der Fläche der Kleinstädte nach Lage 2018



Ausgewählte Einrichtungen der Nahversorgung: Apotheke, Grundschule, Hausarzt, ÖV-Haltestelle mit mindestens 20 Abfahrten pro Tag, Post, Supermarkt/Discounter  
fußläufige Erreichbarkeit: Einwohnergewichtete Luftliniendistanz von 1.000 m, berücksichtigt werden natürliche Barrieren wie Flüsse  
Quelle: Nahversorgungsmodell des BBSR, Zentrale-Orte-Monitoring (ZOM), Laufende Raumbewertung des BBSR

© BBSR Bonn 2021

Kilometer erreichen kann, mit steigender Flächengröße der Kleinstadt ab; auch gibt es mehr flächengroße Kleinstädte in peripheren als in zentralen Lagen. Jedoch gibt es flächengroße Kleinstädte, in denen 70 bis 80 % der Einwohnerschaft alle Einrichtungen fußläufig erreichen können. Dagegen sind in flächenkleinen Kleinstädten die zuvor genannten Einrichtungen für die Einwohner nicht zwangsläufig fußläufig erreichbar.

Die funktionale Bündelung von Dienstleistungen in einer Einrichtung kann dazu beitragen, ein vielfältiges Angebot zu erhalten. Bäckereien oder Lebensmittelgeschäfte bieten längst auch Postdienstleistungen an. Auch Schulen erfahren eine Umwandlung als Multifunktionshäuser: „An noch vereinzelt Beispielen zeigt das Engagement von ortsansässigen Bewohnern und Gemeinden, die sich für den Erhalt multifunktionaler kleiner Grundschulen, für ihre Verknüpfung mit Kitas und

kulturellen Bildungsträgern sowie Ganztagsbetreuung und berufliche Bildung einsetzen, wie sich in ländlichen Regionen an die örtlichen Gegebenheiten angepasste neue Bildungslandschaften herausbilden.“ (Kujath/Dehne/Stein 2019: 483). In ländlichen Regionen und kleinen Gemeinden sind diese Strategien vielfach erprobt, für schrumpfende Kleinstädte und ihre Stadtteile gibt es hierüber keinen systematischen Überblick. Bahnhöfe werden um Co-Working-Spaces ergänzt oder zu Makerspaces und Veranstaltungsorten wie im Fall des Verstehbahnhofs Fürstenberg/Havel.

Eine ähnliche Aufwertung erfahren Bibliotheken. Bibliotheken sind heute nicht mehr allein Orte, an denen Bücher archiviert, ausgeliehen oder gelesen werden. Sie spielen als Orte der Kommunikation sowie des Ergründens und Lernens eine bedeutende Rolle für die Stadtgesellschaften. „Zunehmend verstehen sich Bibliotheken als sogenannte »dritte Orte«. Sie bieten

neben einer hohen Aufenthaltsqualität Möglichkeiten zum Lernen, zur Information und zum Austausch. Befördert durch technische Fortschritte ermöglichen Bibliotheken innerhalb der Kommunen, allen Bürgerinnen und Bürgern – unabhängig von Einkommen, Status, Alter, Geschlecht oder Herkunft – die gesellschaftliche Teilhabe. Sie tragen so zu einem guten Miteinander bei“ (BIB 2018). Die Medienvielfalt geht mit digitalen Ton- und Bildträgern, Computerspielen oder auch des Angebots zur kostenfreien Internetnutzung und z. B. 3-D-Druckern weit über traditionelle Funktionen hinaus. Bibliotheken sind wichtige öffentliche Räume und können als Motor bei der Entwicklung eines innerstädtischen Gebiets wirken, da sie niederschwellige Angebote bereitstellen. Ihre Rolle wird heute in ihrer sozialen, städtebaulichen und kulturellen Funktion gesehen und diskutiert. Dabei bieten sich Chancen zum Ausbau zu attraktiven und unverzichtbaren Orten in den Städten und Gemeinden und damit u. a. auch für die Innenentwicklung.

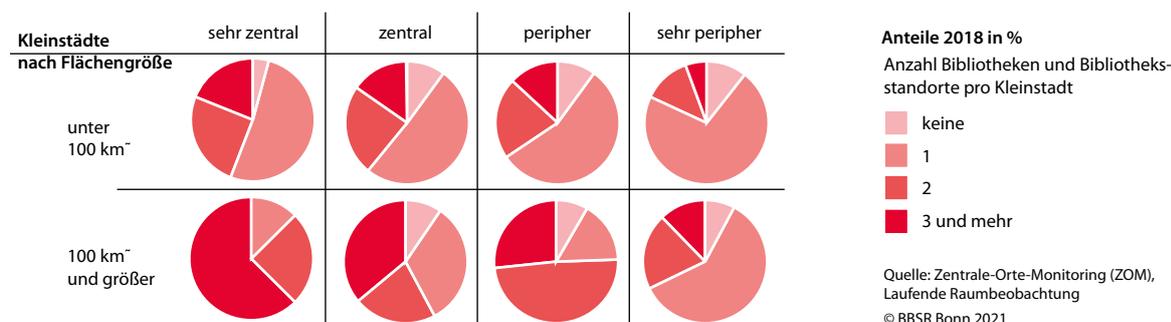
Fast alle Kleinstädte verfügen über mindestens eine Bibliothek (vgl. Abbildung 17). Von wenigen Ausnahmen abgesehen handelt es sich um öffentliche Bibliotheken. Nur knapp 9 % der Kleinstädte lassen eine Bibliothek vermissen. Von den flächengrößeren Kleinstädten verfügen überproportional viele über drei und mehr Bibliotheksstandorte.

## Digitale Transformation – Breitbandausbau als Voraussetzung

Die Digitale Transformation schreitet in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens voran. Der hierzu notwendigen Infrastruktur wird für die Bewältigung der vielfältigen ökonomischen und sozialen Herausforderungen eine nahezu systemische Bedeutung zugeschrieben. Sie gilt als Voraussetzung für die Entwicklung regionaler Wirtschaftskraft und letztlich für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Vor allem Städte und Gemeinden in peripheren Lagen setzen große Hoffnung in technologische Lösungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, beispielsweise die Telemedizin oder verbesserte Mobilitätsmöglichkeiten bzw. -angebote. Die Digitalisierung der Wirtschaft einer Kommune wird als Grundvoraussetzung gesehen, um den Wirtschaftsstandort und attraktive Arbeitsplätze vor Ort zu sichern.

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für die digitale Transformation ist die Verfügbarkeit schnellen Internets bzw. hoher Datenübertragungskapazitäten (Mbit/s). Die „Digitale Kluft“ besteht nicht im Vorhandensein oder Fehlen eines Anschlusses selbst, sondern zwischen Städten und Kommunen mit niedrigen Übertragungsraten in peripheren Lagen und Städten in zentralen Lagen, die als erste über den neuesten Standard verfügen. „Nur wer

**Abbildung 17:**  
Bibliotheken in Kleinstädten nach Flächengröße und Lage 2018



### Infobox 6: Digitalisierung – eine Begriffsbestimmung

Der Begriff Digitalisierung hat im Deutschen verschiedene Bedeutungen. Er ist nicht klar trennbar von dem der Digitalen Transformation. Digitalisierung umfasst sowohl den Prozess der Verarbeitung bzw. Umwandlung von analogen zu digitalen Informationen mittels digitaler Formate (englisch: digitization) als auch die Etablierung und die Nutzung von digitalen Informationen und Technologien (englisch: digitalization). Der Begriff Digitale Transformation (auch digitaler Wandel) beschreibt hingegen den Veränderungsprozess der gesamten Gesellschaft und Umwelt aufgrund von digitalen Informationen und Technologien bzw. ihrer Nutzung. Das heißt, auch Digitalisierung wird hierunter verstanden (Porsche, 2019).

einen schnellen [Internet-]Zugang hat, kann auch die Möglichkeiten positiv nutzen, die mit der Digitalen Transformation verbunden sind bzw. die überhaupt erst durch diese entstehen.“ (Bertelsmann Stiftung 2018). Eine bestmögliche Ausstattung aller Räume und Gemeinden unabhängig von Größe und Typ mit entsprechenden Infrastrukturen der Informationstechnik (IT) ist notwendiger Bestandteil für eine möglichst gleichwertige gesamtgesellschaftliche Entwicklung.

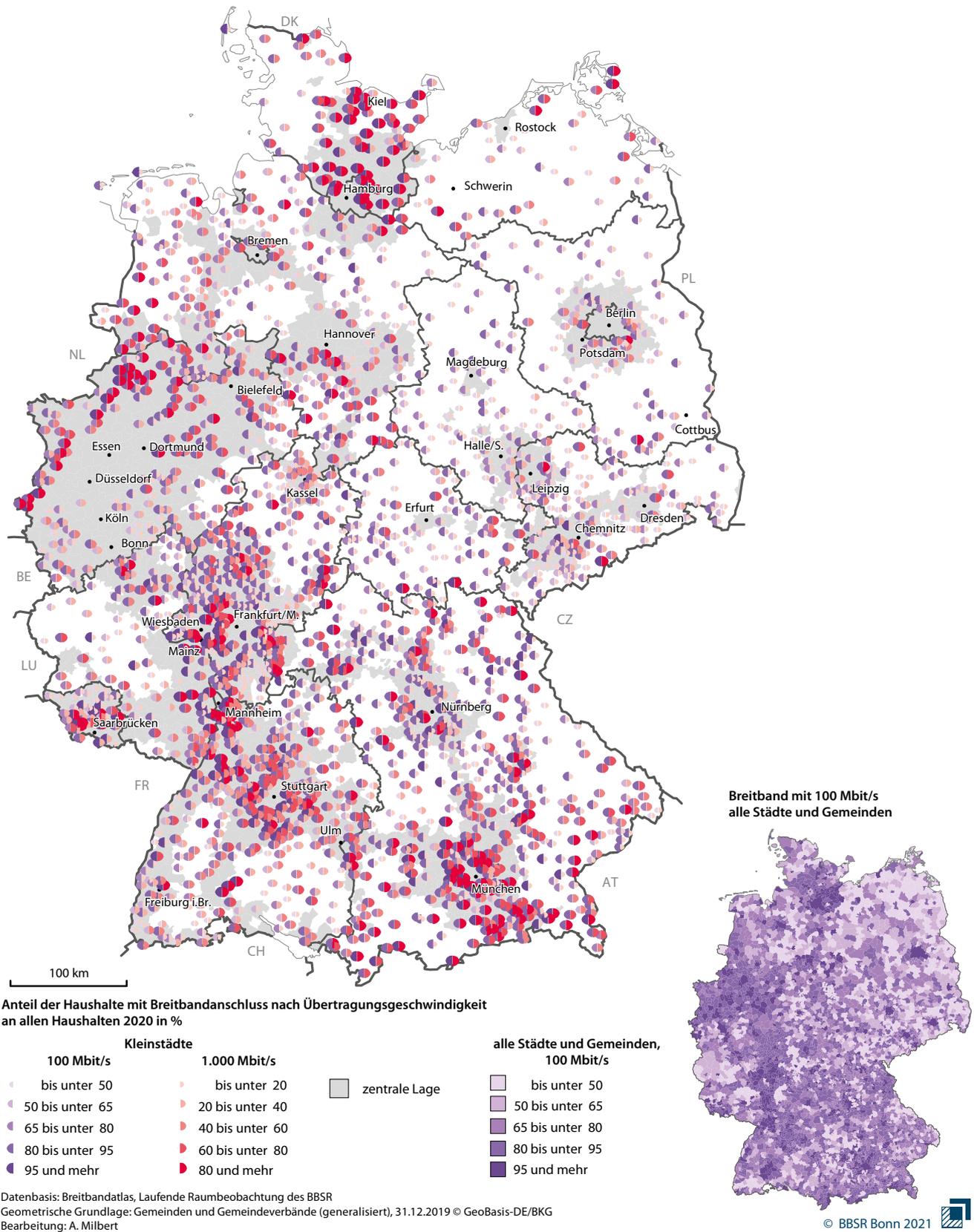
Bis Ende 2018 hätte der flächendeckende Ausbau mit Breitband und einer Übertragungsleistung von 50 Mbit/s erfolgt sein sollen (CDU/CSU/SPD 2013). Jedoch ist in knapp 100 Kleinstädten auch 2019 noch mehr als die Hälfte der Haushalte nicht an diese Leitungen angeschlossen, in weiteren 280 Kleinstädten vermissen noch 30 % der Haushalte einen Anschluss an diese Übertragungsraten (vgl. Karte 10 und Tabelle 4). Die Entwicklung verlangt allerdings bereits mindestens eine Übertragungsleistung von 100 Mbit/s. Zu den ständig wachsenden digitalen Anwendungen und Dienstleistungen gehören „das Streaming von Filmen in Echtzeit, die intelligente Vernetzung von Maschinen (Industrie 4.0), die Datenbearbeitung in der Cloud, die Online-Abwicklung von Behördengängen oder die Unterstützung der medizinischen Versorgung durch digitale Datenübertragung. Diese Dienste können nur funktionieren, wenn Privathaushalte und Gewerbe, aber auch öffentliche Einrichtungen und Dienste der Daseinsvorsorge an Hochgeschwindigkeitsnetze angeschlossen sind.“ (Ministerium des Innern, für Sport

**Tabelle 4:**  
Breitbandausbau nach Geschwindigkeitsstufen 2020

Übertragungsrate	Großstädte	Mittelstädte		größere Kleinstädte		kleine Kleinstädte		Landgemeinden	
	zentral	zentral	peripher	zentral	peripher	zentral	peripher	zentral	peripher
Anteil der Haushalte mit Breitbandanschluss an allen Haushalten 2020 in %									
16 Mbit/s	99,3	98,0	96,6	96,1	93,7	94,4	88,9	94,6	85,8
50 Mbit/s	98,2	96,0	93,8	92,6	88,7	89,6	82,2	89,4	77,8
100 Mbit/s	96,3	89,5	87,5	81,4	78,0	75,7	66,7	72,2	59,9
1.000 Mbit/s	82,0	58,1	44,4	44,9	33,1	32,9	22,3	29,6	17,1
Zunahme der angeschlossenen Haushalte in %-Punkten									
mit 50 Mbit/s von 2015 bis 2020	9,8	19,0	17,6	29,0	31,1	39,2	42,2	46,1	50,6
mit 1.000 Mbit/s von 2018 bis 2020	33,3	39,9	21,1	27,2	17,7	20,7	11,5	14,4	7,8

Quelle: Breitbandatlas, Laufende Raumbeobachtung des BBSR

**Karte 10:**  
Breitbandausbau in den Kleinstädten 2020



und Infrastruktur Rheinland-Pfalz 2019). Je mehr Prozesse parallel getätigt, je mehr Mitarbeiter zeitgleich Up- und Downloads durchführen oder an HD-Videokonferenzen teilnehmen oder je höher die Zahl der gleichzeitigen Nutzung z. B. im Bereich E-Health mit Übertragung von Daten in Echtzeit, desto höher müssen die Übertragungsgeschwindigkeiten für reibungslose Abläufe sein. Während noch nicht alle Haushalte über Anschlüsse geringer Bandbreite verfügen, entwickeln sich die Standards bereits in Richtung 1.000 Mbit/s und 5-G-Netz weiter.

Bei der Versorgung mit leistungsfähigem Breitband (>50 Mbit/s) zeigte sich 2020 für Kleinstädte, dass ein Deckungsgrad potenziell versorgbarer Haushalte von etwas über 88 % erreicht wurde. Für Großstädte lag dieser mit 98 % weit darüber. Bei mindestens 100 Mbit/s lag der Wert für Kleinstädte nur noch bei 76 % und damit weit unter dem Anteil für Großstädte mit 96 %. Damit hinkten die Kleinstädte um 20 %punkte hinterher. Insgesamt zeigt sich eine Abnahme des Versorgungsgrads mit der Funktionsstufe gemäß dem Stadt- und Gemeindetyp. Sehr deutlich wird zudem, dass auch die Lage der Kleinstädte für den Versorgungsgrad wesentlich ist. So lag dieser für Kleinstädte in peripherer Lage bezogen auf 50 Mbit/s um 6 % und bezogen auf 100 Mbit/s um 8 % niedriger als bei Kleinstädten in zentralen Lagen. „Wenn man bedenkt, dass dieser Infrastruktur für die Bewältigung der vielfältigen ökonomischen und sozialen Herausforderungen eine nahezu systemische Bedeutung zukommt [...], müssen die weit unterdurchschnittliche Versorgungsgrade [...] äußerst kritisch gesehen werden.“ (Maretzke/Porsche 2020: 39) Denn eine „... flächendeckende Verfügbarkeit leistungsfähiger Breitbandnetze ist zweifellos Voraussetzung, um regionale Wirtschaftskraft zu entfalten und gleichwertige Lebensverhältnisse durch in-

novative technologische Lösungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge herzustellen.“ (Wiechmann/Terfrüchte 2017: 60).

Auch Kommunen sehen in der Digitalisierung der Stadtverwaltung sowohl großen Nutzen als auch eine große Herausforderung. Gemäß Sonderbefragung im KfW-Kommunalpanel 2020 erhoffen sich die Kämmerer der antwortenden 671 Kommunen u. a. Effizienzsteigerungen in den Verwaltungsprozessen und sehen ihren Anpassungsbedarf und geänderte Wünsche der Bürgerinnen und Bürger bezüglich digitaler Leistungen (Krone/Scheller 2020). Sie befürchten jedoch hohe Kosten und Aufwand, insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Technik sowie Ressourcenaufwand. Die Kämmerer sehen daher einen hohen Einfluss der Digitalisierung auf den kommunalen Haushalt, nicht nur bezüglich Investitionen, sondern auch bezüglich des Sach- und Personalhaushalts. Ihrer Einschätzung nach ist die Finanzausstattung der Kommunen der größte Engpass im Rahmen der digitalen Transformation der Kommunen, gefolgt von Hard- und Softwareausstattung, der implementierten Prozesse, der Sicherheit und nicht zuletzt des Personals und der Expertise.

Um die digitale Kluft zu überwinden, wird die Verfügbarkeit von schnellem Internet allein nicht ausreichen, um die Möglichkeiten, die mit der Digitalen Transformation verbunden sind, für eine zukunftsfähige Kleinstadtentwicklung nutzen zu können. Gerade in Kleinstädten kommt der Beteiligung der Stadtgesellschaft eine Schlüsselrolle zu, wenn diese über das sog. Empowerment (engl. = Befähigung) (vgl. Kapitel 7 „Smart Towns“) verfügt. Die Befähigung der Menschen zur Nutzung der Möglichkeiten der Digitalen Transformation ist für die Verbesserung ihrer Situation und die Gestaltung einer zukunftsfähigen Kleinstadtentwicklung essenziell.

## Mobilität und Verkehrsnutzung

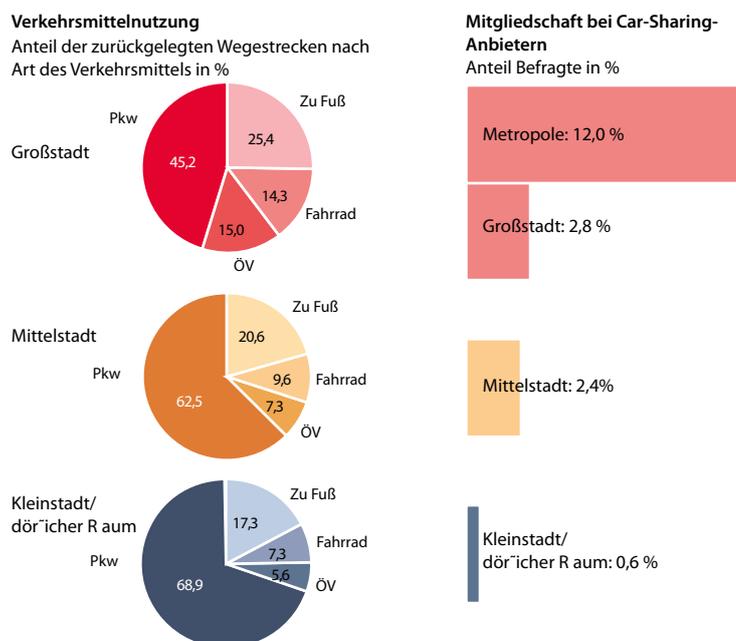
Der Siedlungsstrukturtyp der Kleinstadt wird in der Verkehrs- und Mobilitätsforschung nicht explizit thematisiert, empirische Daten sind kaum verfügbar. Daher ist ein spezifischer Forschungsbedarf ersichtlich, der die differenzierte Betrachtung von Kleinstädten entsprechend ihrer Lage im Siedlungssystem und ihren Entwicklungspfaden ermöglicht. In als „kleinstädtisch, dörflich“ bezeichneten Gebieten (Nobis/Kuhnimhof 2018) werden 68,9 % aller Wegstrecken mit dem Pkw zurückgelegt. In Mittelstädten beträgt ihr Anteil 62,5 %, in Großstädten im Durchschnitt 45,2 % (vgl. Abbildung 18). Jenseits der Großstädte vollzieht sich Mobilität überwiegend über den privaten Pkw. Alternativen zum Pkw-Besitz (z. B. Car-Sharing) werden nur in Metropolen, nicht einmal in Großstädten allgemein, mit 12 % der Befragten in nennenswertem Umfang genutzt. Die Affinität zum Auto außerhalb der großen Städte liegt sicherlich auch an den hohen Auspendlerquoten von Kleinstädten (siehe Kapitel 4 „Kleinstädte als Arbeitszentren“), den damit verbundenen längeren Wegstrecken, die sich einerseits weniger für Fuß- und Fahrradnutzung eignen, andererseits nicht hinreichend gut über den öffentlichen Verkehr gebündelt werden können. Ist ein bzw. sind mehrere Pkw im Haushalt vorhanden, werden sie auch für andere Wegezwecke (Freizeit, Einkaufen, Begleitfahrten) genutzt, sodass sich hierbei die Potenziale für einen tragfähigen öffentlichen Personenverkehr (ÖPV) nicht erschließen lassen.

Kleinstädte liegen z. T. an Hauptverkehrsadern (vgl. Kapitel 2 „Kleinstädte – eine Städtelandschaft“). Die größeren Raumzusammenhänge beeinflussen auch die Mobilität in Kleinstädten je nach ihrer Lage. So sind die durchschnittlichen Pkw-Fahrzeiten zu ausgewählten Einrichtungen höherwertiger Infrastruktur (Autobahn, Fernbahnhof, internationaler

Verkehrsflughafen) für Kleinstädte in peripherer und sehr peripherer Lage durchschnittlich doppelt so lang wie im bundesweiten Durchschnitt und betragen mehr als das Doppelte gegenüber den Kleinstädten in zentralen Lagen (vgl. Abbildung 19).

Keine oder geringere Unterschiede zwischen den Kleinstädten nach Lage gibt es bei der Infrastruktur des Öffentlichen Verkehrs. Die Zahl der Abfahrten im ÖPV generell sowie der Bahn im Besonderen je Einwohner ist mehr oder weniger gleich unabhängig von der Lage und deutlich besser als der Bundesdurchschnitt. Natürlich ist hierbei zu beachten, dass es sich um Durchschnittswerte für die Gruppe der Kleinstädte handelt, sodass die Situation in einzelnen Kleinstädten deutlich hiervon abweichen kann. So gibt es je nach Ausgangsbedingungen teils eine gute ÖPV-Infrastruktur selbst in peripheren Lagen, während sie andernorts in Kleinstädten in zentralen Lagen fehlt (Winkler-Kühlken et al.). Vornehmlich nutzen die Einwohner

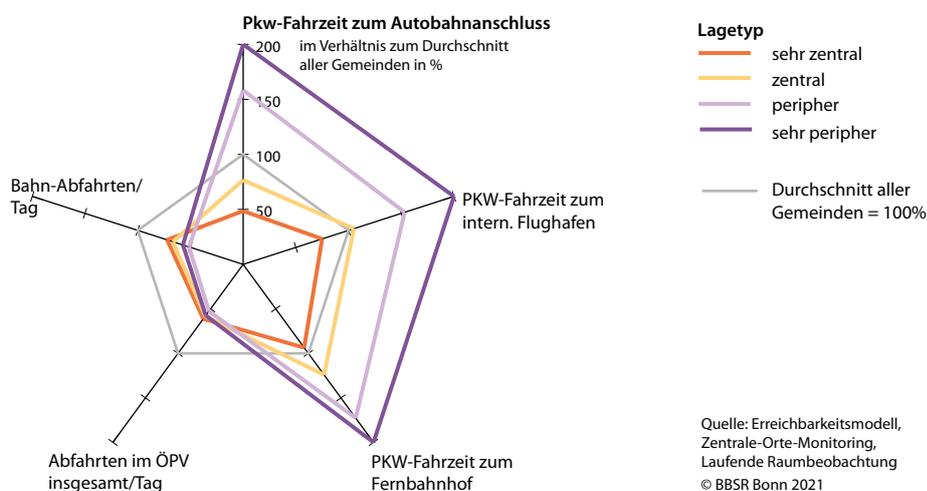
**Abbildung 18:** Verkehrsmittelnutzung und Alternativangebote zum Privat-Pkw in Städten und Gemeinden nach Stadttyp 2016



Quelle: MiD 2016, Laufende Raumbeobachtung

© BBSR Bonn 2021

**Abbildung 19:**  
Verkehrsanbindung und Verkehrsinfrastruktur der Kleinstädte nach Lage 2019



den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) für die nähere Umgebung und die nicht fußläufig zu erreichenden Infrastrukturangebote. Ein oft drängenderes Problem stellt die Qualität des ÖPNV dar: Zwar haben die meisten Haushalte ortsnahe Haltestellen, jedoch bemängeln befragte Bürgerinnen und Bürger die Bedienungshäufigkeit, die Abstimmung auf Anschlussfahrten sowie die Gestaltung und Sauberkeit der Haltestellen (Winkler-Kühlken et al. 2019: 58). Dies sind ebenfalls Ursachen dafür, dass Kleinstädte überwiegend durch den motorisierten Individualverkehr geprägt sind.

Wie Kleinstädte verkehrlich in größere Raumzusammenhänge eingebunden sind und wie sie als Verkehrs- und Versorgungsknoten fungieren, ist bisher unzureichend untersucht. Aus vorliegenden Fallstudien und Praxisbeispielen alternativer Formen der Mobilitätsorganisation sind – zukünftig systematischer als bislang – Erkenntnisse für die entsprechende Raumkategorie und Wirkungszusammenhänge zwischen Raumtypen abzuleiten. Künftige Forschungsinitiativen werden sich u. a. mit der Frage beschäftigen müssen, welche

Faktoren spezifische Kleinstadtpotenziale im Bereich der Mobilität in Wert setzen (ARL 2019).

Auch bei einer progressiveren Entwicklung des ÖPNV wird der Pkw für die Mobilität in Kleinstädten eine große Rolle spielen. Die kleinstädtische Bevölkerung ist gegenüber neuen, umweltfreundlichen Antrieben jedoch sehr offen. In einer 2015 durchgeführten Befragung des Instituts für Verkehrsforschung am Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) lebte über die Hälfte der rund 3.100 befragten Elektrofahrzeugnutzer in Gemeinden mit einer Größe von weniger als 20.000 Einwohnern. Für vier von fünf Befragten dort ist das E-Auto jedoch ein Zweitwagen im Haushalt, wobei die Hälfte der Fahrzeughalterinnen und -halter eines der beiden Fahrzeuge bewusst durch ein elektrisches Auto ersetzt. Bei der Kaufentscheidung dominierte das Interesse an der innovativen Fahrzeugtechnologie, der Reduzierung der Umweltbelastung und den niedrigeren Energiekosten pro Kilometer (Frenzel et al. 2015).

**Fazit:** Das Zentrale-Orte-Konzept der Raumplanung sichert die Versorgung der Bevölkerung auch in peripheren und in dünn besiedelten ländlichen Regionen. Dort haben Kleinstädte häufiger die Funktion eines Mittelzentrums als in zentralen Lagen, in seltenen Fällen gar die eines Oberzentrums. Diese zugewiesene Funktion zeigt sich auch in einer faktisch höheren Ausstattung mit sozialer Infrastruktur bezogen auf die ansässige Bevölkerung, sei es mit Einrichtungen der Grundversorgung wie Apotheken und Supermärkte oder mit höherwertigen Einrichtungen wie Bibliotheken. Was die Ausstattung mit dem ÖPV anbetrifft, sind die Unterschiede zwischen zentral und peripher gelegenen Kleinstäd-

ten weniger deutlich. Daher stützt sich in allen Kleinstädten die Mobilität der Bevölkerung zu großen Anteilen auf den motorisierten Individualverkehr. Auch bezüglich der Ausstattung mit schnellem Breitband sind die Unterschiede zwischen zentral und peripher gelegenen Kleinstädten niedriger als zwischen Kleinstädten und Großstädten. Durchschnittlich sind in Kleinstädten 20 % weniger Haushalte mit Breitband der Übertragungsrate 100 Mbit/s angeschlossen als in Großstädten. Neben der technischen Aufrüstung muss zudem die Bevölkerung der Kleinstädte stärker befähigt werden, die Möglichkeiten der digitalen Transformation für eine zukunftsgerichtete Stadtentwicklung auszuschöpfen.



# Gestaltungsfreiheit unter besonderen Herausforderungen



## 6 Gestaltungsfreiheit unter besonderen Herausforderungen

Die kommunale Selbstverwaltung ist grundgesetzlich verankert. Die Spielräume einer Kommune ergeben sich aus einer Mischung aus Pflicht- und freiwilligen Aufgaben. In diesem Rahmen sind kommunale Politik und Verwaltung ebenso wichtig wie ihre Finanzierung über Steuern, Gebühren, Beiträge und Einwerbung von Fördermitteln. Wurde die Möglichkeit zur Beteiligung an der Stadtentwicklung zwischen den 1960er- und 1990er-Jahren von der Bevölkerung eingefordert (Baugesetzbuch (BauGB) § 3, vgl. Abschnitt „Partizipation und Ehrenamt“), ist diese für den überwiegenden Teil der Kleinstädte heute ein unabdingbarer Bestandteil. Mehr und mehr entwickelt sich die Mitwirkung der Zivilgesellschaft als Entwicklungschance: Denn geringe Ausstattungen mit finanziellen Mitteln und ein Personalmangel, der auf Stellenabbau in der Verwaltung bei gleichzeitigem Fachkräftemangel und Verlust von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch Verrentung beruht, setzen der Gestaltungsfreiheit Grenzen. Auf die Finanzsituation der Kleinstädte soll zunächst der Blick gerichtet werden, bevor Herausforderungen und Potenziale in den Governancestrukturen thematisiert werden.

### Kommunale Finanzen

Zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben verfügen die Kommunen über einen eigenen Haushalt. Einnahmequellen sind in Abbildung 20 schematisch und im groben Überblick dargestellt. Die gemeindlichen Einnahmen sind ein Zusammenspiel von steuerlichen Einnahmen, Gebühren, ausgleichenden Transferleistungen sowie die Schuldenaufnahme, welche die finanziellen Mittel für die Erfüllung der Aufgaben (kurzfristig) erhöht. Die Zusammensetzung und die Bemessungsgrundlagen für

die kommunalen Einnahmen ändern sich im Zeitverlauf. Einfluss auf die steuerlichen Einnahmen haben die Kommunen auch durch die Ausgestaltung der Hebesätze für die Grundsteuern A, B und Gewerbe.

Auf der anderen Seite der Finanzen stehen die Ausgaben für Pflicht- und freiwillige Aufgaben sowie der Schuldendienst. Für Investitionen und Entwicklung können die Kommunen Fördermittel in Anspruch nehmen, für die in der Regel eigene Mittel zur Kofinanzierung aufgebracht werden müssen; der Eigenanteil variiert je nach Ausgestaltung des Fördertitels. Kommunen, die wegen hoher Verschuldung unter Haushaltssicherung stehen, können das Instrument der Förderung nicht in vollem Umfang nutzen, da ihnen die Eigenmittel wegen der Haushaltskonsolidierung fehlen. Sie sind daher im Nachteil, wenn es um zukunftsweisende Innovationen geht.

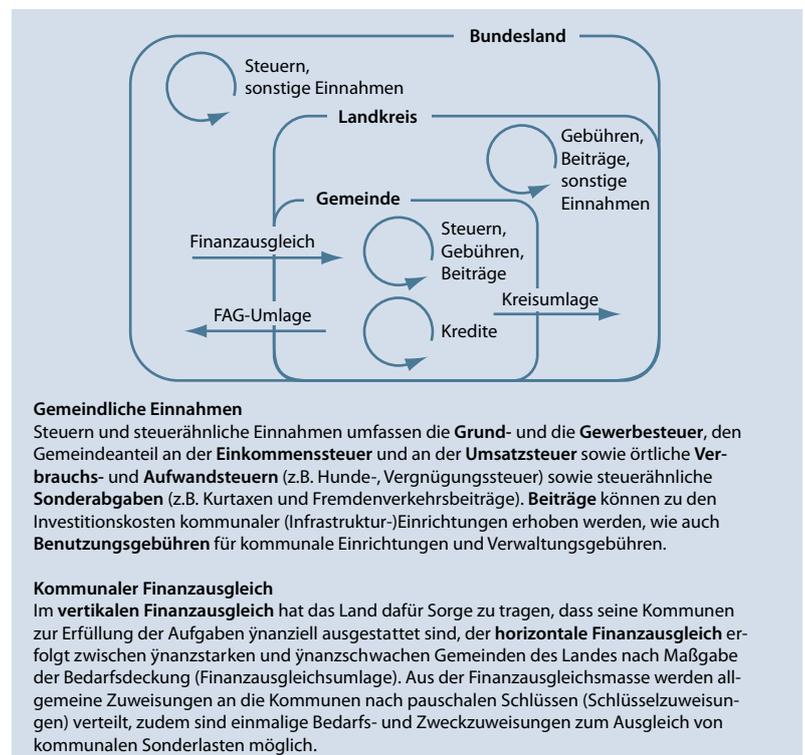
Eine vollständige und vergleichende Einschätzung der finanziellen Spielräume der Kleinstädte ist schwierig. Über die vergleichende Regionalstatistik sind kleinräumig nur Daten zur Einnahmenseite verfügbar. Somit kann nur eine Einschätzung darüber abgegeben werden, wo einkommenstarke Kleinstädte liegen (vgl. Karte 11). Für die meisten Kommunen sind die Istaufkommen der Gewerbesteuern, von denen die Gewerbesteuerumlage abzuziehen ist, und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die größten steuerlichen Positivposten. In den meisten Städten und Gemeinden liegen beide Einnahmequellen in einer gleichen Größenordnung – so natürlich auch bei den Kleinstädten. Wohlhabendere Kleinstädte können sowohl höhere Einkommenssteueranteile als auch höhere Gewerbesteuern verbuchen, finanzschwächere Kommunen nehmen in beiden Einkommensarten vergleichsweise

niedrige Mittel ein. Herausragen dagegen Kleinstädte, in denen die Gewerbesteuern deutlich über dem Einkommenssteueranteil liegen. Sie sind vielfach im Umkreis größerer Zentren gelegen und verfügen über vorgelagerte Gewerbeparks. Es finden sich jedoch Kleinstädte in eher peripherer Lage, in denen die ansässigen Betriebe eine überdurchschnittliche Steuerkraft bezogen auf die Einwohner besitzen (z. B. (Bio-)Industrie in Teterow in Mecklenburg-Vorpommern oder ein großer Mineralwasserproduzent in Gerolstein in Rheinland-Pfalz). Teilweise sind Unternehmen mit nationaler wirtschaftlicher Bedeutung in Kleinstädten ansässig (z. B. Erdgas- und Erdöl-speicherstätten in Friedeburg in Niedersachsen).

Neben Gebühren und Abgabeverordnungen haben die Städte über die Hebesätze eine gewisse Gestaltungsmacht hinsichtlich ihrer Steuereinnahmen. In den Kleinstädten spielt der landwirtschaftliche Sektor und damit die Grundsteuer A eine geringere Rolle. Höher ist die Gestaltungsfreiheit bei der Grundsteuer B und bei der Gewerbesteuer (vgl. Abbildung 21). Mit der Ausnahme, dass Großstädte im Mittel ihre Gewerbesteuerhebesätze etwas höher ansetzen als andere Städte und Gemeinden, bewegen sich die Hebesätze fast aller Kommunen in einem Rahmen von 350 bis 450 %. Viel stärker variieren dagegen die Grundsteuer B-Hebesätze. Hierbei gibt es ein deutliches Gefälle zwischen den Großstädten und den übrigen Kommunen sowie einen graduellen Unterschied zwischen Mittelstädten, größeren und kleinen Kleinstädten. Anders als bei den Mittelstädten sind die Unterschiede zwischen zentral und peripher gelegenen Kleinstädten gering. Mehrere Hundert Kleinstädte liegen mit ihrem Hebesatz über dem Median der Großstädte von 537 %.

Bei der Festsetzung der Hebesätze berücksichtigen die Kommunen strategische Aspekte, u. a. Kaufkraft der (potenziellen) Einwohner oder die Konkurrenzfähig-

**Abbildung 20:**  
Einnahmen der Kommunen

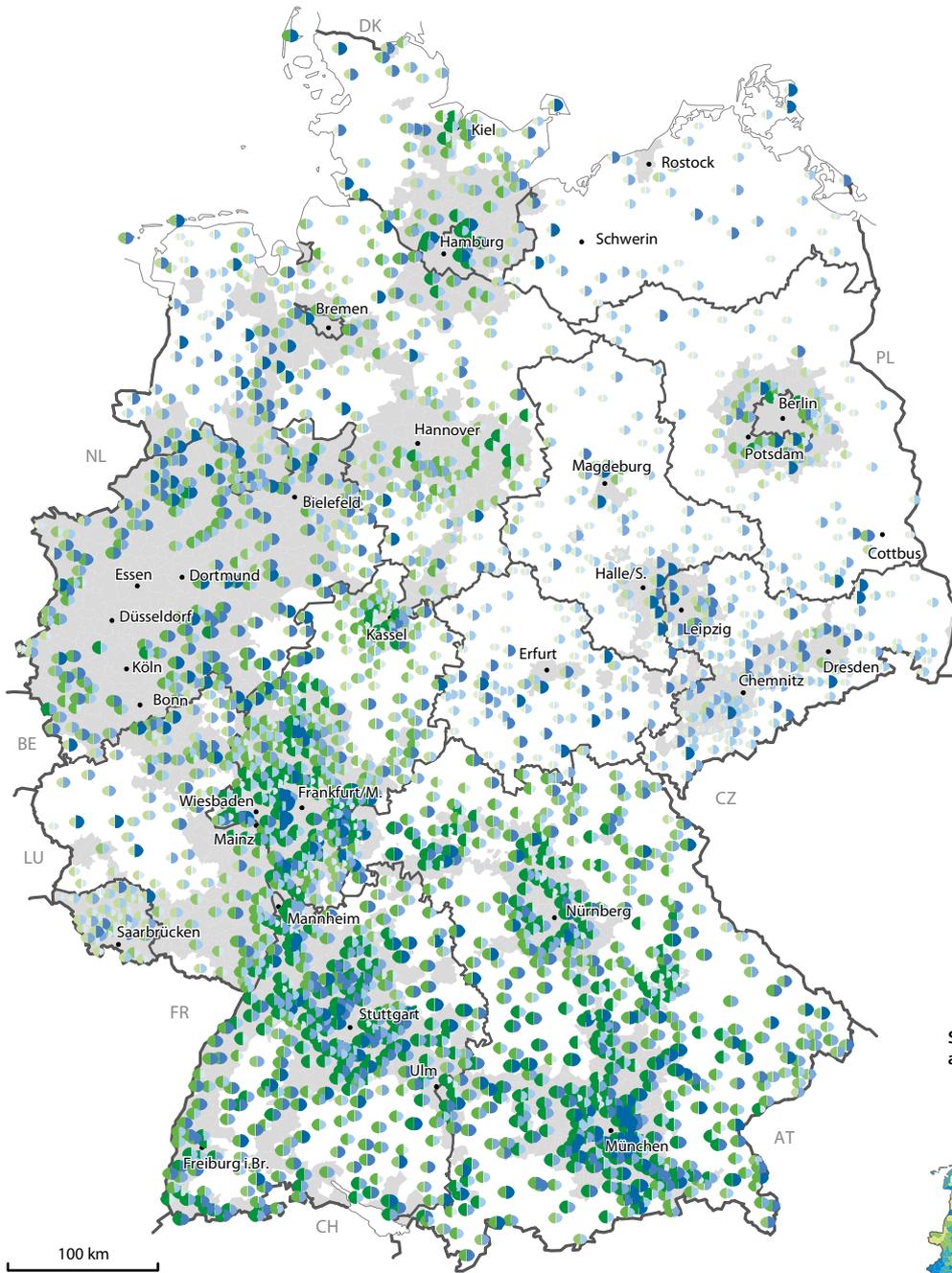


Quelle: Milbert 2006: 139

keit für Gewerbe. Es handelt sich bei der Steuergestaltung der Kommunen immer um einen Abwägungsprozess zwischen Wettbewerb um Gewerbe und Einwohner einerseits (niedrigere Hebesätze) und der Maximierung der Einnahmenseite andererseits (höhere Hebesätze).

Die Entwicklung der Steuereinnahmen folgt bei allen Stadt- und Gemeindetypen im Mittel dem konjunkturellen Verlauf. Die Abstände in der gemeindlichen Steuerkraft zwischen den Groß-, Mittel- und Kleinstädten haben sich zwischen 1997 und 2019 kaum verändert. Die gemeindliche Steuerkraft wird hierbei mit vereinheitlichten Hebesätzen gerechnet, wobei es sich um unveränderte Festlegungen der Vergleichshebesätze seit 1970 handelt, sodass die Entwicklungen auch über die Zeit gut vergleichbar sind. Alle Städte

**Karte 11:**  
**Steuereinnahmen der Kleinstädte 2019**



**Steuereinnahmen 2019 in Euro je Einwohner**

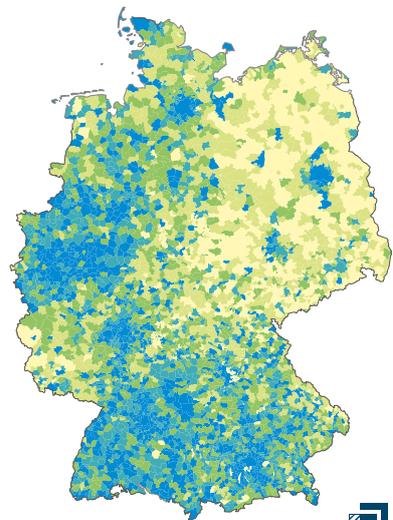
Kleinstädte	
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	Gewerbesteuern
● bis unter 350	● bis unter 200
● 350 bis unter 440	● 200 bis unter 320
● 440 bis unter 530	● 320 bis unter 440
● 530 bis unter 620	● 440 bis unter 660
● 620 und mehr	● 660 und mehr

■ zentrale Lage

**alle Städte und Gemeinden, Steuern insgesamt**

■ bis unter 700
■ 700 bis unter 900
■ 900 bis unter 1.100
■ 1.100 bis unter 1.300
■ 1.300 und mehr

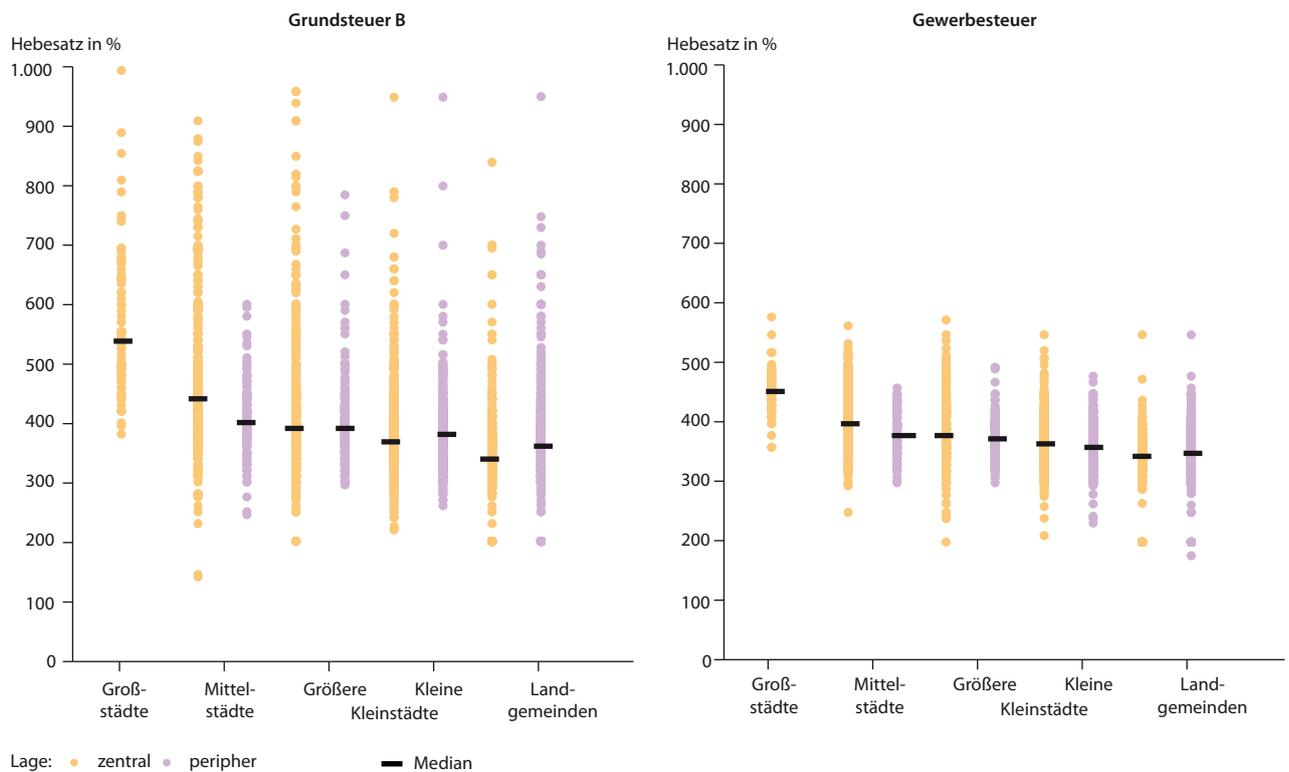
**Steuereinnahmen insgesamt  
alle Städte und Gemeinden**



Datenbasis: Realsteuervergleich des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
 Geometrische Grundlage: Gemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2019 © GeoBasis-DE/BKG  
 Bearbeitung: A. Milbert

**Abbildung 21:**

Hebesätze der Städte und Gemeinden nach Stadt- und Gemeindetyp sowie nach Lage 2019



Quelle: Realsteuervergleich des Bundes und der Länder, Laufende Raumbearbeitung

© BBSR Bonn 2021

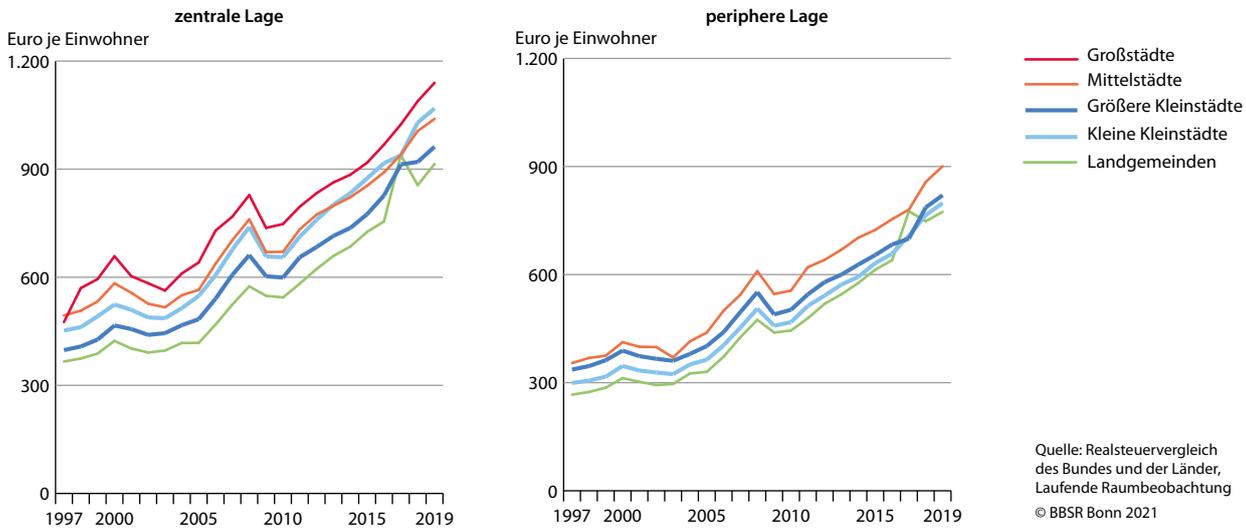
und Gemeinden erfahren Einbrüche in den Steuereinnahmen in Folge von (externen) Schocks. In der Grafik sind deutlich die Auswirkungen wirtschaftlicher Ereignisse wie die Finanzkrise 2008/2009 ablesbar, in deren Folge Einkommensteuer, der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und die Gewerbesteuerumlage für einige Jahre absanken.

Für die Jahre der COVID-19-Pandemie sowie für die Folgejahre – der Deutsche Städtetag schätzt, dass die Gemeinden bis 2022 Steuerhilfen benötigen (Eich 2020) – kann eine ähnliche Entwicklung vermutet werden. Die größten und kurzfristigen Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen resultieren aus den Mindereinnahmen der Gewerbesteuer und des kommunalen Anteils der Einkommensteuer. Die Kleinstädte werden in unterschiedli-

chem Maße betroffen sein, denn je höher der Finanzierungsanteil der Gewerbesteuer, desto größer der Einnahmeverlust (Freier/Geißler 2020). Für 70 % der im KfW-Kommunalpanel Ende 2020 befragten Kommunen fallen die Steuereinnahmen schlechter oder deutlich schlechter aus als im Frühjahr 2020 angenommen – trotz der bereits zugesagten Kompensationszahlungen von Bund und Ländern. Da zugleich die pandemiebedingten Ausgaben der Kommunen steigen, drohen die Finanzierungslücken vor allem zulasten der freiwilligen kommunalen Aufgaben zu gehen, weil nur hier Konsolidierungen des Haushalts möglich sind (Brand et al. 2021).

**Abbildung 22:**

Entwicklung gemeindliche Steuerkraft 1997 bis 2019 nach Stadt- und Gemeindetyp sowie nach Lage



## Stadtverwaltung

Kleinstädte bilden die kleinsten „professionellen“ Verwaltungseinheiten im System der Stadt- und Gemeindetypen. Sie erfüllen vielfältige Aufgaben, u. a. im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Dazu zählt u. a. die kommunale Planungshoheit und damit das Recht zur örtlichen Planung (BauGB § 1f.).

Der über lange Jahre erfolgte Beschäftigungsabbau zur Kosteneinsparung, die steigenden und komplexer werdenden Aufgaben durch u. a. gesetzliche Anforderungen sowie sich verändernde Arbeitswelten, u. a. im Zuge der digitalen Transformation, stellen die kommunalen Verwaltungen vor zunehmende Herausforderungen. Diese drücken sich in begrenzten Personalressourcen, dem absehbar erfolgenden altersbedingten Ausscheiden von Verwaltungsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen sowie einem zunehmenden Fachkräftemangel aus. Mehr als ein Viertel der Beschäftigten im engeren Bereich der kommunalen Verwaltung zählt zu den rentennahen Jahrgängen. Die Hans-Böckler-

Stiftung berechnete für die Jahre von 2016 bis 2023 die Zahl von ca. 100.000 neu zu besetzenden Stellen in kommunalen Verwaltungen, basierend auf dem damaligen Beschäftigungsstand (Schmid/Wilke 2016). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) geht in einer Studie von möglichen 800.000 Verwaltungsstellen aus (Helmke/Küthe 2018).

Die KfW konstatierte 2017, dass zwar der kommunale Personalbestand wieder ansteige, dies aber nicht für Planungsstellen in der Bauverwaltung zutreffen würde (Brand/Steinbrecher 2017). Kompensiert werden kann dieser Mangel nur mit starken Einbußen bei der Qualität der erbrachten Leistungen und einer lückenhaften Umsetzung der Planungen (Schmid/Wilke 2016). Vor allem in Kleinstädten stehen Stadtplanungsämter unter Druck. Sie verfügen weder über einen großen Verwaltungsapparat mit ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen noch über ausreichend Personal. Im Wettbewerb um qualifiziertes Personal können Kleinstädte nicht das gleiche Gehalt für Planerinnen und Planer zahlen wie Großstädte; so entstehen vor allem bei Kleinstädten in zentralen Lagen Kon-

kurrenzsituationen um das Fachpersonal in direkter Nachbarschaft. Daher ist auch oft allein die Erfüllung von Pflichtaufgaben nur mit großen Anstrengungen seitens der Verwaltung, teils mit fachfremdem, nicht ausgebildetem Personal, zu leisten.

Eine Lösung für die konstatierten Herausforderungen der kleinstädtischen Verwaltungen wird in der Literatur vermehrt in prozessorientierten, kommunikativen und kooperativen Governance-Formen gesehen. Governance erfordert die Partizipation der Stadtgesellschaft (vgl. Abschnitt „Partizipation und Ehrenamt“ und Kapitel 7 „Kooperative Kleinstadtplanung und -entwicklung“).

## Partizipation und Ehrenamt

Seit den 1960er-Jahren fordert BauGB § 3 die „Beteiligung“ der Öffentlichkeit durch öffentliche Auslegung von Plänen sowie die Möglichkeit, Anregungen und Bedenken zu äußern. Im Jahr 1976 wurde die „vorgezogene Bürgerbeteiligung“ verbindlich im allgemeinen Städtebaurecht festgeschrieben. Über diese zweistufige Beteiligung der Öffentlichkeit hat sich in den vergangenen Jahrzehnten das Planungs- und Beteiligungsverständnis der Politik, der Planung und der Bevölkerung verändert. Bürgerinnen und Bürger verlangen nach einer stärkeren Einbeziehung in die Gestaltung ihres Lebensumfelds sowie ihrer Stadt, damit auch in Planungsfragen und -verfahren. Auch wenn die Beteiligung der Stadtgesellschaft stark zugenommen hat und eine Vielzahl an guten, kreativen Methoden entwickelt wurde, konnte das klassische Planungsparadox (vgl. Abbildung 23) oft nicht überwunden werden (Porsche 2015: 18). Die Aufmerksamkeit der Bürgerinnen und Bürger steigt zum Ende der Planung und ist während der baulichen Umsetzung erhöht, d. h. zu einem Zeitpunkt, an dem nur noch begrenzte Möglichkeiten zur Mitwirkung be-

stehen. Der größte Gestaltungs- und Mitwirkungsspielraum besteht zu Beginn der Planungsphase.

Es ist wichtig, die lokale Bevölkerung stärker und früher zu beteiligen, um schwierige wie konfliktreiche Themen offen mit der Stadtgesellschaft diskutieren sowie um anschließend mehrheitlich getragene Lösungen finden und beschließen zu können. Die Stadtgesellschaft lediglich zu informieren oder zu konsultieren reicht nicht aus. Echte Kooperation beinhaltet Möglichkeiten der Mitgestaltung. Kooperationen sind zu etablieren und fortzuentwickeln (siehe Abbildung 24). Das ist nicht immer einfach, denn mit wachsender Heterogenität der Beteiligten/Betroffenen nimmt auch die Zahl der Interessengegensätze zu.

Neben dem Planungsparadox tritt eine weitere Herausforderung auf: Sowohl Architekten und Planer als auch Akteure der Wirtschaft oder Politik verstehen oft nur sich selbst als Experten und scheuen Kosten und Aufwand einer Kooperation. Sie unterschätzen und vernachlässigen die Einbeziehung der Betroffenen als Wissensquelle sowie Kooperationspartner. Außer Acht gerät dabei, dass gerade Betroffene meist über ein starkes lokales Expertenwissen verfügen. Bürgerinnen und Bürger sind immer Experten für ihre Lebens- und Arbeitswelt, was es zu nutzen gilt (Empowerment, siehe Infobox 7). Eine geringe Einbindung und daraus folgende Informations-, Abstimmungs- und Legitimationsdefizite können zu Akzeptanzschwierigkeiten und höheren Kosten in der Realisierungsphase sowie zu einer geringeren Qualität von Maßnahmen führen.

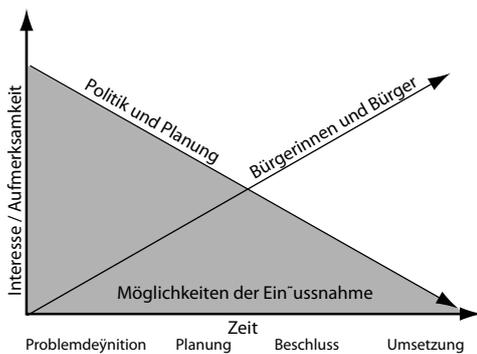
Vor allem abseits der kommunalen Pflichtaufgaben und Entscheidungsbefugnisse kommunalpolitischer Organe ist in der Stadtentwicklung die Unterstützung durch die Bevölkerung für Kleinstädte oft unabdingbar. Abseits beschriebener Beteiligungsprozesse zu größeren Vorha-

ben handelt es sich bei direkt durch die Bevölkerung umsetzbare Vorhaben zwar um teils kleine bzw. kleinteilige Vorhaben, aber diese sind zumeist stark auf die lokalen Gegebenheiten bezogen und hierüber immens wichtig für die Identifikation und die Handlungsbereitschaft der Bevölkerung. Es ist in Kleinstädten nicht unüblich, dass Leistungen teilweise in Eigenarbeit durch die Stadtgesellschaft erbracht werden, wenn es z. B. um die Renovierung des Freibads, die Umgestaltung des Stadtparks zu einem multifunktionalen Generationenpark oder die Ausschachtungsarbeiten für eine Glasfaserleitung geht.

Aber entgegen allen stereotypen Vorstellungen ist in Kleinstädten die Aktivierung der Bevölkerung oft nicht einfach. Viele Menschen sind schon privat, beruflich oder anderweitig ehrenamtlich aktiv. Für aktive Bürgerinnen und Bürger ist es nicht einfach, weitere zusätzliche Aufgaben zu stemmen. Je nach Lebensphase haben Bürgerinnen und Bürger geringe freie Zeitbudgets. Voraussetzung für die Bereitschaft zum Engagement ist zudem eine hohe Identifikation mit der eigenen Stadt.

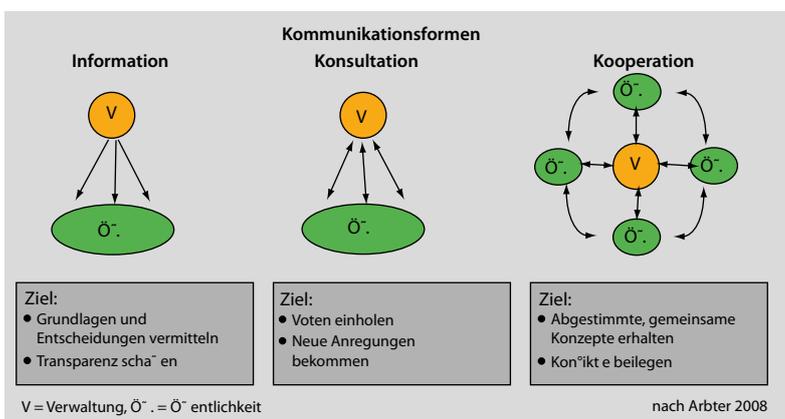
„Ein starkes Ehrenamt und ausgeprägtes bürgerschaftliches Engagement sind Markenzeichen unseres Landes.“, so die Formulierung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von 2018 (CDU/CSU/SPD 2018: 119). Für das Ziel der Bundesregierung, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilen Deutschlands zu schaffen, kommt zivilgesellschaftlichem Engagement eine wichtige Bedeutung zu. Dieses Engagement beruht auf Freiwilligkeit. Vieles, was als selbstverständlich angesehen wird, wie Sportvereine, Freiwillige Feuerwehren, THW, Mehrgenerationenhäuser, Bürgerstiftungen oder Kirchen würden ohne das Engagement der Stadtgesellschaft nicht mehr stattfinden, das soziale und politische Kleinstadtleben würde ins Stocken geraten. Damit übernimmt die Stadtgesellschaft vielfältige Leistungen, vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge. Dies führt dazu, dass zunehmend hohe Ansprüche an das Ehrenamt gestellt werden. Zuvor durch professionelle Dienstleister erbrachte Arbeiten müssen nun über Ehrenamtlerinnen und -amtlern erfüllt werden. Freiwilliges Engagement und Ehrenamt stoßen an ihre Grenzen, zum einen rechtlich, wenn es z. B. um kommunale Pflichtaufgaben sowie Daseinsvorsorgeaufgaben geht, zum anderen aber vor allem bei den Menschen selbst, die diese Leistungen in ihrer Freizeit erbringen (Kummel/Schneider/Schwarzkopf 2020).

**Abbildung 23:**  
Traditionelles Planungsparadox



Quelle: Porsche 2015: 18

**Abbildung 24:**  
Die drei Intensitätsstufen der Partizipation



Quelle: Müller/Porsche/Schön 2012: 326

Beteiligung ist somit kein Selbstläufer. Diese muss ernsthaft und durchgehend gepflegt und unterstützt werden. Das Handwerkszeug muss stimmen, geeignete Beteiligungsformate müssen anlassbezogen gewählt werden. Dies ist einerseits wichtig, um (vor allem längere) Prozesse strukturieren zu können, andererseits, um flexibel auf Veränderungen reagieren zu können. Es geht um eine bessere Gestaltung des Ehrenamts (strukturell, aber auch durch Wertschätzung monetär) sowie um eine Verbesserung bei der Aufgabenerfüllung aufseiten der Kommunen. Für eine Kleinstadtverwaltung ist dies ein großer Ressourcenaufwand, sowohl die Finanzmittel als auch das Personal betreffend.

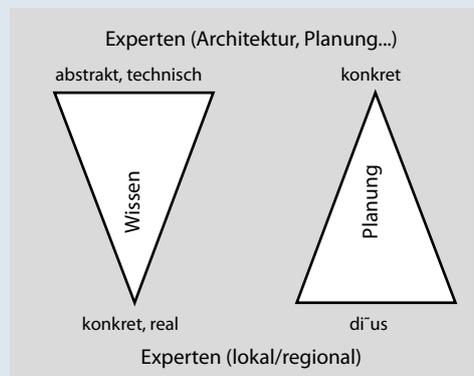
**Fazit:** Haupteinnahmequellen der Kleinstädte sind die Gewerbesteuern und der gemeindliche Anteil an der Einkommenssteuer. Für beide Einnahmequellen sind durch die COVID-19-Pandemie starke Einnahmeeinbußen für die Kleinstädte zu erwarten bei gleichzeitig höheren pandemiebedingten Ausgaben. Mehr noch als kurzfristige Finanzengpässe schränken personelle Engpässe in der Stadtverwaltung die Gestaltungsmöglichkeiten ein. Vakante Stellen in den Stadtplanungsämtern der Kleinstädte stehen in Konkurrenz zu den besser dotierten Planungsstellen in Großstädten, weshalb der Fachkräftemangel nicht so schnell zu beheben ist. Partizipative Governance-Formen könnten hierbei Abhilfe schaffen. Diese erfordern jedoch eine intensive und frühzeitige Einbindung der Stadtgesellschaft in Planungsprozesse. Voraussetzung für umfassendere Kooperationen zwischen Stadtverwaltung und Stadtgesellschaft ist, dass die ehrenamtlich übertragenen Aufgaben auch zu den Lebensumständen der Bürgerinnen und Bürger passen und gegebenenfalls aufgewertet werden müssen, sollen die auf ehrenamtlichem Engagement basierenden Strukturen mittel- bis langfristig tragen.

### Infobox 7: Empowerment –besseres Wissen ermöglicht stärkere Beteiligung

Es besteht nicht nur der Bedarf, engagierte Bürger stärker einzubinden, sondern auch die Notwendigkeit, sie im Sinne von Empowerment (Selbstbefähigung) weiterzuqualifizieren. Dies kann über gegenseitiges Lernen oder auch über die örtlichen VHS bzw. Experten aus anderen Kleinstädten – im Sinne von Multiplikatoren und Coaching – zu spezifischen Themen ermöglicht werden.

Eine weitere Lösung könnte in einer **Kleinstadtakademie** bestehen, die u. a. mit entsprechenden Angeboten wie dem Finden möglicher Partner oder im Bereich Weiterbildung entsprechend unterstützt. Im Idealfall würden zivilgesellschaftliche Akteure Wissen und Fähigkeiten erlangen, die sie in Planungsthemen und -prozesse konstruktiv einbringen könnten (vgl. Kapitel 9.3 „Pilotphase Kleinstadtakademie“).

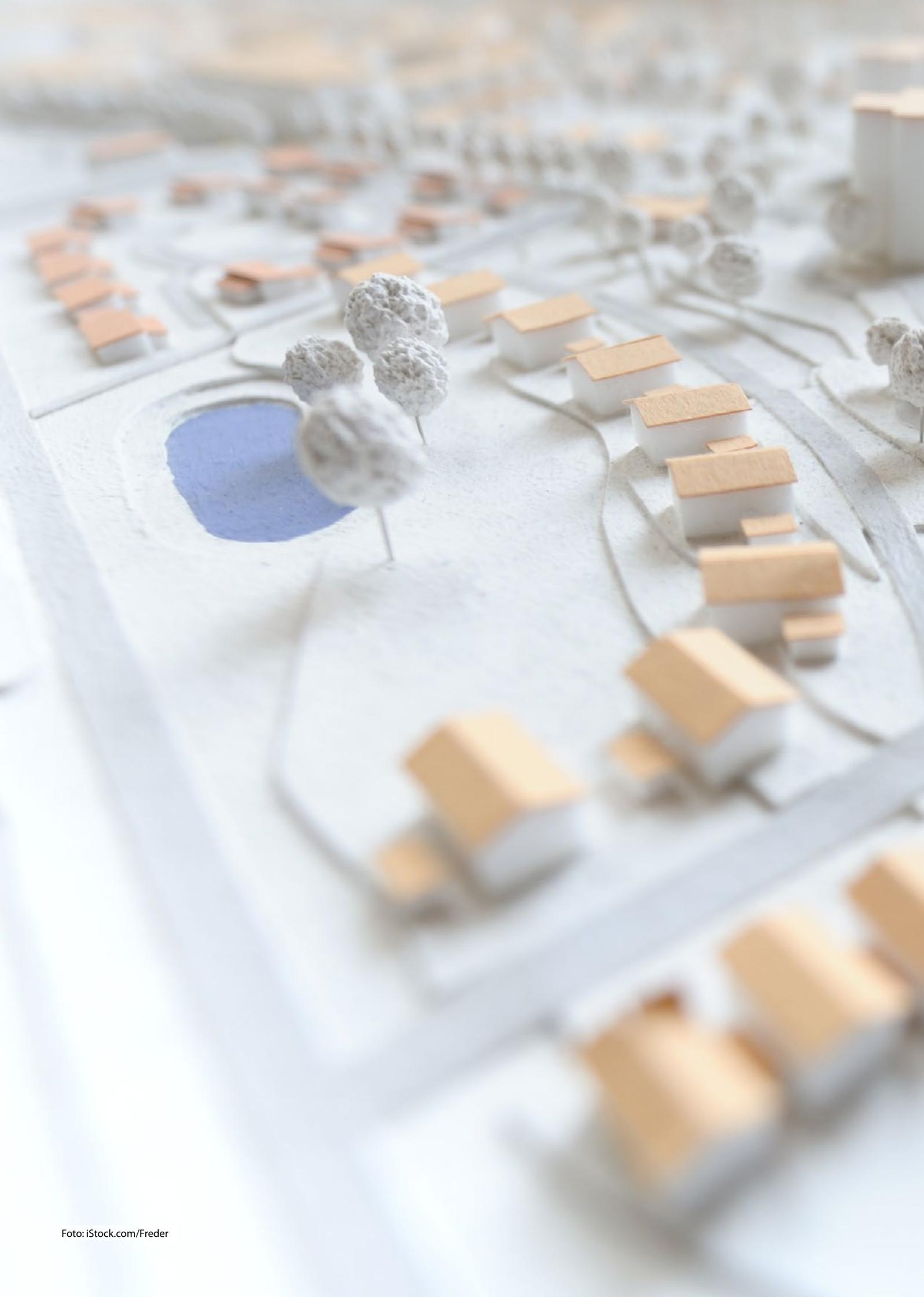
**Abbildung 25:** Wissensgenerierung im Gegenstromprinzip



Quelle: Müller/Porsche/Schön 2012: 327

Der Begriff Empowerment (engl. = Befähigung) stammt aus der Soziologie und „... zielt auf die Stärkung und Erweiterung der Selbstverfügungskräfte des Subjektes, es geht um die (Wieder-)Herstellung von Selbstbestimmung über die Umstände des eigenen Alltags.“ (Herriger 1991: 222). Über Häußermann et al. (1998: 44) wurde der Begriff in die Stadtentwicklung eingeführt.

Die Ergebnisse aus den vielfältigen Forschungen und Förderprogrammen des BMI und BBSR wie ExWoSt oder NSP belegen, dass Debatten um Veränderungen konstruktiver werden, wenn frühzeitige Beteiligung ermöglicht wird und die Stadtgesellschaft Verantwortung in dem ihr möglichen Rahmen übernimmt. Die übereinstimmende Erfahrung lautet: Beteiligung steigert das Engagement, erhöht den Bindungsfaktor, stärkt die Stadtgesellschaft und kann zu gelebter und gefestigter Demokratie beitragen





# Strategien der Stadtentwicklung

## 7 Strategien der Stadtentwicklung

In den vorangegangenen Kapiteln wurde die große Vielfalt der Kleinstädte in mehrfacher Hinsicht herausgearbeitet. Diese Unterschiede spiegeln sich in unterschiedlichen Voraussetzungen für die aktive Stadtentwicklung wider. Es gibt Kleinstädte, die den Wachstumsdruck aus den Großstädten abfangen können und für sich jedoch die Chancen und Grenzen des Wachstums ausloten müssen. Demgegenüber stehen schrumpfende Kleinstädte, deren Bevölkerung durch die anhaltende Abwanderung jüngerer Einwohner altert. Wie können diese Städte die Ressourcen einer alternden Bewohnerschaft für bürgerschaftliches Engagement für die Entwicklung des Gemeinwesens aktivieren? Wie können sie auch für die jüngere Bevölkerung und Einwohner im erwerbsfähigen Alter attraktiv werden, wenn über ihre wirtschaftlichen Qualitäten überregional wenig bekannt ist? Auch Kleinstädte verfügen über innovative Unternehmen, jedoch seltener über bekannte Großunternehmen. Womit können sie im Wettbewerb um Fachkräfte punkten?

Die Neue Leipzig-Charta hebt die Gemeinwohlorientierung der Städte hervor. Gemeinwohl bedeutet dabei nicht nur *für* die Allgemeinheit, sondern auch *von* der Allgemeinheit. Das impliziert mehr Partizipation, deren Chancen und Herausforderungen in Kleinstädten in Kapitel 6 näher beleuchtet wurden. Gemeinwohl wird gemäß der Neuen Leipzig-Charta nicht mehr „wohlfahrtsstaatlich“ interpretiert. Obwohl Kleinstädte – insbesondere als Ankerstädte in peripheren oder dünn besiedelten ländlichen Regionen – noch über eine gute soziale Infrastruktur verfügen, kann dieser Standard vielerorts nur noch dann gewahrt werden, wenn physische Infrastruktureinrichtungen durch kreative, oftmals digitale Lösungen ersetzt oder ergänzt werden. Während in Kleinstädten im bundeswei-

ten Vergleich bezüglich der notwendigen IT-Infrastruktur noch ein erheblicher Ausbaubedarf besteht, meint das Konzept der „Smart Towns“ aber nicht nur technische Lösungen. Im folgenden Kapitel geht es daher um universelle strategische Ansätze, die besagen, wie die Herausforderungen der Kleinstädte gemeistert werden können.

Es geht zunächst um die bereits erwähnten Smart Towns, des Weiteren um Integrierte Stadtentwicklung und letztlich um kooperative Stadtentwicklung bzw. interkommunale Kooperationen. Diese Konzepte bzw. Prinzipien haben für Kleinstädte eine herausragende Bedeutung für die strategische Entwicklung.

### Smart Towns

In der deutschen Planungs- und Stadtentwicklungsdiskussion wird der Begriff „smart“ bislang fest mit dem der „Smart City“ verknüpft. Letzterer dominiert seit den 2010er-Jahren den Diskurs um digitale Transformation und Stadt. Dieser hat sich als ein Leitmotiv in Stadtentwicklungsmodellen etabliert. Mit dem Begriff „Smart City“ wurde und wird vornehmlich eine starke Technikorientierung verbunden. Seitens der Großstädte und Agglomerationsräume wurde zu Beginn der Beschäftigung mit Digitalisierung und digitalen Transformationsprozessen der Technik viel Raum gegeben und der Fokus auf diesen bedeutenden Bereich gelegt. Kleinstädte spielten in der Diskussion um und bei der Entwicklung der digitalen Transformation bisher eine untergeordnete Rolle. Diese wird entlang der Smart Citys und Smart Countries – analog zur Stadt-Land-Dichotomie – geführt. Der Begriff Smart City steht bisher vornehmlich für großstadt-basierte Konzepte und technische Umsetzungen.

Die Wurzeln des Smart City-Begriffs liegen jedoch darin, Städte mittels E-Government partizipativer zu machen und zu besseren Lösungen zu gelangen. Neuerdings steht der Begriff „Smart City“ für einen effizienten Umgang mit knappen Ressourcen mittels digitaler Lösungen. Er ist somit zu einem Sammelbegriff für gesamtheitliche Entwicklungskonzepte geworden, um Städte effizienter, technologisch fortschrittlicher, grüner und sozial inklusiver zu gestalten. Unter „Smart City“ könnte man daher auch eine Umsetzungsstrategie der New Urban Agenda bzw. der Neuen Leipzig-Charta verstehen, und zwar mittels digitaler Lösungen.

Für Kleinstädte geht es bezüglich ihrer Stadtentwicklung und mit Blick auf die digitale Transformation nicht allein um die Lösung von Technikfragen. Technik stellt hierbei nur ein Mittel zur Lösung von Herausforderungen dar. Diese sind u. a. eine kleine Verwaltung mit vielen Aufgaben, der Kontakt zu Bürgerinnen und Bürgern – auch über weite, innergemeindliche Distanzen – und vor allem die Befähigung aller Akteure zur Nutzung und Anpassung der digitalen Möglichkeiten an lokale und regionale Bedürfnisse zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Damit würden nicht nur digitale oder smarte, sondern auch intelligente Kleinstädte sowie ihre Transformation gestärkt. Dies ist wichtig, denn die Beteiligung der Stadtgesellschaft spielt im Sinne einer notwendigen „kooperativen Kleinstadtentwicklung“ eine besondere Rolle. (vgl. Abschnitt „Kooperative Kleinstadtplanung und -entwicklung“). Empowerment, Governance und Partizipation sind in Kleinstädten stark miteinander verwoben und wichtig, um die Städte handlungsfähig und resilient zu entwickeln. Eine „Smart Small Town“ oder „kluge Kleinstadt“ wäre in diesem Sinne auch eine „Sustainable Town“, denn das Wissen und das Engagement vieler würden zu einer breit getragenen, nachhaltigen Kleinstadtentwicklung führen.

Dass es in Kleinstädten hinsichtlich der digitalen Transformation nicht nur um Technik geht, zeigte sich in einem Workshop im Rahmen der Pilotphase der Kleinstadtakademie im Jahr 2020 (Albers/Porsche 2020). Unter digitaler Transformation hoben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer folgende Schwerpunkte hervor:

- Handlungsbedarf im Bereich Verwaltung und Technik
- Vernetzung (sowohl intern als auch extern)
- Kooperation (sowohl intern als auch mit anderen Kommunen und Großstädten; voneinander lernen)
- Einbindung der eigenen Bevölkerung (Teilhabe und Empowerment)
- Einbindung ehemaliger Bewohner und Bewohnerinnen mit digitalen Kompetenzen, um Wissen und Fähigkeiten zu gewinnen
- Begriffsänderung: „Digitale Stadt“ statt „Smart City“

Es geht letztlich um die Antwort auf die Frage, wie Digitalisierung unter Einbeziehung der Stadtgesellschaft ein Werkzeug für eine nachhaltige und integrative Stadtentwicklung sein kann. Digitale Transformationsprozesse sind nicht per se gleichbedeutend mit „nachhaltig“, denn sie können auch zu negativen Auswirkungen führen, da Digitalisierung auf Energie angewiesen ist und sich schnell Reboundeffekte mit einem erhöhten Energiebedarf einstellen können.

Bereiche der Stadt, die für digitale Lösungen geeignet sind, sind:

- Mobilität und Verkehr
- Energie und Umwelt

- Wirtschaft und Handel
- Verwaltung
- Lebensräume
- Bildung
- Gesundheit
- Sicherheit

Technik muss der Umwelt und dem Menschen dienen und nicht umgekehrt. Daher ist es wichtig, dass die Lösungen nicht von den Technikkonzernen getrieben werden, sondern die Stadtgesellschaft Prioritäten setzt und nach Lösungen sucht. Für Kleinstädte können sich sowohl Lösungsansätze aus Projekten der Smart Citys als auch aus Modellvorhaben der Smart Villages oder Smart Countries adaptieren lassen. Festzuhalten bleibt jedoch, dass es noch keine systematische Befassung mit Smart Town-Konzepten für Kleinstädte gibt.

## Integrierte Stadtentwicklung

Die integrierte Stadtentwicklung und ihre entsprechenden Konzepte sind seit den 1960er-Jahren ein wesentliches Thema in der Stadtentwicklung, auch wenn der Begriff „Integrierte Stadtentwicklung“ weiterhin unscharf bleibt. Stadtentwicklung ist heute projekt- und umsetzungsorientiert, sektorübergreifend bzw. -integrierend, gesamtstädtisch und/oder teilräumlich ausgerichtet und von einer Vielzahl unterschiedlicher Governanceformen geprägt. In der Städtebauförderung sind Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (ISEK bzw. INSEK) verpflichtender Bestandteil. Thematisch sind INSEKs weit gefasst:

- Räumliche Ebenen vom Quartier bis zur Region
- Handlungsfelder und Ressorts

- Private und öffentliche Finanzierungs- und Förderinstrumente
- Unterschiedliche Akteure und Organisationsstrukturen

Mit der Erarbeitung konsensfähiger Lösungen sind INSEKs ein wichtiges Instrument zur Bewältigung von Zielkonflikten bei wachsenden sozialen und räumlichen Ungleichgewichten sowohl innerhalb einer Kommune als auch interkommunal. Aber vor allem hinsichtlich der gemeinschaftlichen Diskussion über die gewünschte zukünftige Entwicklung einer Stadt gewinnen INSEKs weiterhin an Bedeutung. Somit können Aufbruchstimmung und Umsetzungsperspektiven für wichtige Projekte erzeugt werden und ineinandergreifen. Neben dem Fokus auf die eigene Kommune weiten sich in den letzten Jahren der Blick und die Aktivitäten in Richtung einer gemeindegrenzenübergreifenden Zusammenarbeit. Das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (bis 2020) trug diesen Ansatz deutlich im Zusatz „überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“.

Nicht zu unterschätzen ist der mit einem INSEK verbundene hohe Steuerungsanspruch, der eine intensive intersektorale Zusammenarbeit, einen engen wechselseitigen Austausch zwischen den Fachbehörden und Planungsebenen sowie die Einbindung von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft einschließt. Es handelt es sich um gemeinsam verantwortete Ziele und Rahmensetzungen. Dies und der breite partizipative Ansatz verleihen über INSEKs abgestimmten öffentlichen Vorhaben sowohl ein hohes Gewicht als auch eine gesellschaftliche Verankerung und Robustheit der Planung. Ein Vorteil kleinerer Städte ergibt sich aufgrund der vergleichsweise geringen Zahl involvierter Ressorts und zu beteiligender externer Akteure. Dadurch wird meist „automatisch“ integriert geplant und gehandelt.

Ein integriertes Stadtentwicklungs- oder Handlungskonzept zu erarbeiten kostet Zeit und Kraft. Das ist für kleine Städte mit wenig Personal eine enorme Herausforderung. Sobald mit einem INSEK ein valider Fahrplan, ein Orientierungsrahmen erstellt wurde, tritt eine Entlastung ein. Je nach Handlungsrahmen müssen die Elemente integrierten Handelns nicht alle gleichzeitig bearbeitet werden, dies kann auch sukzessive erfolgen.

## Interkommunale Kooperation

Um die Städte und Gemeinden als Standorte des Lebens, des Arbeitens und der Daseinsvorsorge zu stärken, ist eine gesteigerte Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg vonnöten. Für die kooperierenden Kommunen bieten sich viele neue Handlungsoptionen, etwa dadurch, dass Doppelstrukturen vermieden und kosteneffizientere Abläufe aufgebaut werden. Vor allem für Kleinstädte spielt die interkommunale Kooperation vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen (Finanzen, Verwaltung) eine zunehmend wichtige Rolle. Neben Kosteneinsparungen und Effizienzsteigerungen besteht der große Mehrwert im Erfahrungsaustausch zwischen den Kooperationspartnern.

Interkommunale Kooperationen sind in Deutschland schon seit vielen Jahren ein etabliertes Instrument zur Förderung der Zusammenarbeit mehrerer Kommunen. Besonders kleinere Städte und Gemeinden wenden dieses an. Denn ein großer Vorteil interkommunaler Zusammenarbeit besteht unter anderem darin, dass Maßnahmen umgesetzt werden können, die eine Kommune allein nicht bewältigen könnte. Beispielsweise können Kommunen auch weiterhin Leistungen vorhalten, die sie allein nicht mehr rentabel anbieten könnten. Das einzelgemeindliche Leistungsspektrum kann um neue Dienste erweitert werden. Durch die Schaffung größerer Einhei-

ten können Effizienz, Wirtschaftlichkeit und Qualität erhöht und Kosten gesenkt werden. Die Kommunen erreichen somit gemeinsam und durch die Einbindung weiterer Partner mehr, als sie allein hätten erreichen können.

Des Weiteren kann über interkommunale Kooperation auch eine Schwerpunktbildung durch Arbeitsteilung zwischen den Kommunen erfolgen. Dadurch kann das Profil jeder einzelnen Kommune geschärft werden und dazu beitragen, als Region attraktiver zu werden (bspw. für den Tourismus).

Interkommunale Kooperation ist vielfältig. Die Handlungsschwerpunkte reichen von übergeordneten Themen wie der Absicherung der Daseinsvorsorge, der Bereitstellung von kommunalen Leistungen wie Bauhof, Standesamt und weiteren klassischen Einzelthemen wie Tourismusförderung und Regionalmarketing bis hin zu neueren Themen wie IT-Infrastruktur, Stadtentwicklung und Verwaltungskooperation. In den letzten Jahren sind Themen wie die Breitbandversorgung, Klimaanpassung und die Nutzung erneuerbarer Energien hinzugekommen (u. a. Däßler et al. 2018: 14).

Zwar gehen die Projekte zu Beginn mit einem erhöhten Aufwand für die beteiligten Akteure einher, bevor sie ihre positiven Wirkungen für alle entfalten, aber die anfängliche Mühe lohnt sich. Interkommunale Kooperationen sparen Kosten, bündeln Ressourcen und schaffen Synergien. Sie stärken darüber hinaus die regionale Identität und führen zu weniger Kirchturm- und Konkurrenzdenken.

Interkommunale Kooperationen helfen Kommunen mit sinkenden Bevölkerungszahlen, mit Herausforderungen wie der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, knappen finanziellen Spielräumen sowie dem interregionalen Wettbewerb

besser umzugehen. Die Projekte dienen u. a. dazu, Stadt- und Ortskerne städtebaulich und funktional zu stärken, Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu sanieren, umzubauen oder zu errichten sowie leer stehende Gebäude zu beleben. Aber auch die Sanierung und der Umbau generationengerechter Infrastrukturen, die Aufwertung des städtebaulichen Umfelds und abgestimmte Maßnahmen der Innenentwicklung wie das Flächen- und Leerstandsmanagement sind Bestandteile von Kooperationsprojekten. Nicht nur schrumpfende sondern auch wachsende Kommunen kooperieren, etwa bei der Infrastrukturplanung, der Ausweisung von Wohnbauland oder der Wirtschaftsförderung (u. a. Gothe/Malburg-Graf 2016).

Aus kommunaler Sicht sprechen somit u. a. planerische Vernunft, „die Bündelung der Kräfte, eine bessere Kontrolle und leichtere Umsetzung der Ziele sowie eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber Investoren für eine interkommunal abgestimmte Planung und Steuerung der Stadtentwicklung.“ (Dehne 2020: 28,). Aber auch externe Faktoren wirken zunehmend deutlicher und bedingen interkommunale Kooperationen. Zu diesen zählen u. a. zunehmende regionalräumliche Verflechtungen, externe wirtschaftliche Entwicklungen, Transformationsprozesse der Digitalisierung, Klimawandelfolgen und hohe Anforderungen an die Qualität der Daseinsvorsorge. Vor diesem Hintergrund gewinnen Governance-Ansätze, bei denen öffentliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure gemeinsam agieren, stark an Bedeutung.

„Der Erfolg interkommunaler Kooperationen wird wesentlich von der Kooperationsbereitschaft der beteiligten Akteure bestimmt. Die klare Vereinbarung von Zielen, die Umsetzung von Projekten orientieren sich an aktuellen Herausforderungen vor Ort. Gerade zu Beginn [...] [sind] alle Akteure an ‚einen Tisch‘ zu bekom-

men und Gremienentscheidungen in den beteiligten Kommunen herbeizuführen.“ (Thomas 2020: 22). Gemeinsam mit den Bürgern erarbeitete und auf Fortschreibung angelegte Handlungskonzepte mit städtebaulichen Zielen und Handlungsstrategien für die kommenden Jahre sind Grundlage für erfolgreiche interkommunale Kooperationen. „In der überörtlichen Abstimmung der beteiligten Akteure [tragen] sie dazu bei, gemeinsame Ziele und interkommunal wirkende Projekte zur Anpassung und Modernisierung der Angebote der Daseinsvorsorge zu entwickeln, diese kontinuierlich zu verfolgen [...]“ (Thomas 2020: 22).

Erfolgsfaktoren einer interkommunalen Kooperation sind:

1. ein klarer politischer Wille bei allen Partnern,
2. das Prinzip Augenhöhe,
3. Vertrauen und ein langer Atem,
4. Kommunikation und die Bereitschaft, voneinander zu lernen,
5. gemeinsame Strategien in Verbindung mit eigenständiger Umsetzung sowie
6. eine angepasste Organisation (Dehne 2020: 29).

Gerade Kleinstädte sind auf interkommunale Kooperationen angewiesen. Trotzdem steht vor einer erfolgreichen interkommunalen Kooperation im Sinne der Städtebauförderung ein Prozess, der die eigene Situation der Stadt klar, deutlich und ehrlich herausarbeitet. Es geht also darum, im ersten Schritt sowohl die eigenen Herausforderungen als auch die Innovationspotenziale zu erkennen sowie innovationsfreundliche Strukturen und Räume zu schaffen, die es Bürgern, Unternehmen und Akteuren erlauben, eine Vielfalt von

Initiativen zu entwickeln, die helfen, lokale Strukturen im Hinblick auf Lebensqualität, Versorgung und Wertschöpfung innerhalb der Region zu stärken.

## **Kooperative Kleinstadtplanung und -entwicklung\***

Die strukturelle, historische und baulich-räumliche Entwicklung einer Stadt – und damit auch einer Kleinstadt – wird bestimmt durch externe Rahmenbedingungen, Entscheidungen der Einwohner sowie politisch-administrative Planungen und Maßnahmen. Letztlich war und ist Stadtentwicklung immer ein Gemeinschaftsprodukt, teils geplant und gesteuert, teils autonom von Wirtschaft und Bürgerschaft gestaltet. Wird dieses Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteursgruppen bewusst gesucht, gestaltet und moderiert, kann man von einer kooperativen Planung und Entwicklung sprechen. Kooperative Kleinstadtplanung ist danach ein partnerschaftlicher und arbeitseiliger Prozess zwischen Stadtgesellschaft, lokaler Wirtschaft, Politik und Verwaltung mit dem Ziel guter Lebensbedingungen in der Kleinstadt. Kommunikation und Kooperation spielen dabei eine zentrale Rolle.

Die Kleinstadt erscheint einerseits als Ort, an dem Selbsthilfe, Selbstorganisation und Selbstsorge traditionell eine wichtige Rolle spielen. Akteurskonstellationen und soziale Netze sind übersichtlich. Vereine haben nach wie vor eine große Bedeutung. Sie sind eng mit der Politik und der Verwaltung verbunden. Politik und Verwaltung sind wiederum auf starke Partner in Wirtschaft und Bürgerschaft angewiesen. Es gibt keine ausdifferenzierten Verwaltungsstrukturen oder Dienstleistungsökonomien wie in größeren Städten. Personal und Finanzen sind begrenzt. Vor allem in Krisen zeigt sich, dass tradiertes, hierarchisches Verwaltungs- und Planungshandeln deutlich an Gestaltungskraft einbüßen.

Gemeinsame Visionen, kooperative Strategien und informelle Netzwerke können dann zu neuen Lösungen führen. Häufig geht es dabei um die Sicherung und Gestaltung der Daseinsvorsorge im weiteren Sinn: Bildungsnetzwerke, Versorgungs- und Hilfestrukturen, neue Formen der Mobilität, Angebote von Sport, Kultur und Bildung oder lebendige Ortskerne.

Diese Zusammenarbeit von Bürgerschaft, Wirtschaft, Politik und Verwaltung entsteht nicht unbedingt von selbst. Es geht vielmehr darum, Strukturen und Räume zu schaffen, die es den Partnern – Bürgern, Unternehmen und Akteuren – erlauben, sich auszutauschen und sowohl gleichberechtigt als auch aus der jeweils eigenen Perspektive Ideen und Initiativen zu entwickeln. Die Politik und die Verwaltung der Kleinstädte müssen bereit sein, sich auf eine ergebnisoffene Beteiligung einzulassen und im besten Fall daraus entstehendes soziales und ökonomisches Unternehmertum aufzugreifen und zu fördern. Neue Ideen und Lösungen entstehen meist durch Gelegenheiten zum Austausch und Freiräume zum Experimentieren (vgl. Infobox 8).

Im Idealfall entwickeln sich im Rahmen einer neuen kooperativen Planungskultur neue Rollenverständnisse: Die planende Verwaltung wird mehr zur „ermöglichenden“ Verwaltung. Bürger, Vereine und Verbände werden in Diskussions- und Entscheidungsprozesse einbezogen. Wirtschaftsunternehmen werden zu neuen Partnern einer gemeinsam getragenen Stadtentwicklung. Netzwerke, Initiativen und Allianzen übernehmen Verantwortung, greifen aktuelle Herausforderungen auf und schlagen Wege ein. Die Stadtvertretung unterstützt diesen Prozess aktiv und bleibt das abschließende Entscheidungsgremium. Formale Planungen, Prozesse und Entscheidungen rahmen je nach Aufgabe die informellen Prozesse mehr oder weniger stark.

\* Wir danken Prof. Dr. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg, für die freundliche Unterstützung durch den Gastbeitrag „Kooperative Kleinstadtplanung und -entwicklung“.

Allerdings sollte man die Bedeutung und die Möglichkeiten strategischer kooperativer Strukturen in Kleinstädten nicht überschätzen und zu einfach darstellen. Kooperationen benötigen finanzielle und personelle Ressourcen. Nicht selten scheitert aktivierende Beteiligung, weil sie keinen Widerhall in der Stadtgesellschaft erfährt und die sich daraus entwickelnden Ideen nicht aufgegriffen und verstetigt werden, vielleicht auch, weil die eingespielten Pfade der Politikgestaltung gut funktioniert haben und man sich darauf verlässt.

Zudem ist es für viele nicht einfach, sich vom Alltäglichen und Nahliegenden zu lösen. Viele Beteiligungsformate bringen häufig einen mehr oder weniger umfangreichen Wunsch- und Ideenkatalog hervor. Dieser kann durchaus für die Entwicklung der Kleinstadt ausreichen. Werden die Rahmenbedingungen jedoch schwieriger, drohen Funktionsverluste oder gesellschaftliche Transformationsprozesse, spätestens dann muss sich eine kooperative Kleinstadtplanung mit der aktuellen und zukünftigen Rolle der Kleinstadt als Wohn-, Arbeits- und Freizeitort in der Region auseinandersetzen. Es geht dann nicht mehr nur um eine gute sachbezogene Stadtplanung, um Bauleitplanung und um

den Bau kommunaler Einrichtungen, sondern um die Entfaltung eigener Potenziale, um eine Neubestimmung des eigenen Kleinstadtprofils und um soziale Innovationen, um für Zuzug attraktiv zu sein. Innovationen lassen sich nicht planen. Sie benötigen eine kreative Atmosphäre, Wissensaustausch und Zufälle. Letztlich sind es vier Faktoren und ihr Zusammenspiel, die über Erfolg oder Misserfolg von kooperativen Prozessen in der Kleinstadtentwicklung entscheiden: Menschen, der richtige Prozess, das gemeinsam getragene Konzept sowie die Projekte, die arbeitsteilig umgesetzt werden.

Fest steht: Stadtpolitik und Stadtplanung, auch in der Kleinstadt, werden nie in allen Facetten kooperativ sein. Eingübte Kommunalpolitik – die im Übrigen schon immer auf Netzwerke zurückgegriffen hat –, formales Verwaltungshandeln sowie partizipative und kooperative Strategien sind keine Gegensätze, sondern die gemeinsamen Grundpfeiler einer kooperativen Stadtentwicklung.

### Infobox 8: Vorteile der kooperativen Kleinstadtplanung und -entwicklung

Geht es um die Zukunft der kleinen Stadt, spricht vieles für den Weg einer kooperativen Kleinstadtentwicklung. Ermöglichen, fördern und gestalten Kommunalpolitik und -verwaltung Netzwerke und strategische Allianzen mit Wirtschaft und Bürgerschaft bewusst und zielgerichtet, lässt sich von kooperativer Kleinstadtentwicklung bzw. kooperativer Kleinstadtplanung sprechen.

Die gemeinsame Arbeit im Sinne einer kooperativen Kleinstadtplanung fördert eine neue Planungskultur:

- partizipativ
- ganzheitlich orientiert und
- strategisch fokussiert

Sie bietet viel Potenzial, um die Ideen in konkrete Projekte umzusetzen. Denn sie bricht etablierte Denkmuster in der Planung auf, erschließt individuelle Handlungsspielräume und setzt dabei vor allem auf die Offenheit und Kreativität aller.

Sie stellt aber auch alle Beteiligten vor Herausforderungen:

- soziale und kulturelle Komplexitäten wahrnehmen zu können
- offen für Visionen und neue Ideen zu sein
- bereit zu sein, Verantwortung zu übernehmen

Soziale Innovationen, ein Experimentieren und das kollektive Lernen sind Schlüsselfaktoren für neue Wege zur Lösung der gemeinsamen kommunalen Probleme.

**Abbildung 26:**  
Ebenen der Beteiligungspyramide



Quelle: nach Maier-Rabler/Hartwig (BBSR 2019b: 73)



Foto: sbca

# Kleinstädte stärken – Bundesinitiativen und Städtebauförderung



## 8 Kleinstädte stärken – Bundesinitiativen und Städtebauförderung

Für ihre Entwicklung benötigen Kleinstädte gute Rahmenbedingungen. Wie eingangs erörtert fehlt aber systematisches Wissen über die spezifischen Herausforderungen der Kleinstädte. Daher hat das BBSR ein Forschungscluster „Kleinstadtforschung“ gegründet, um Forschung für und mit Kleinstädten zu forcieren. Gleichzeitig fördert die Bundespolitik über seine Städtebauförderprogramme und Initiativen die Kleinstädte und die dort engagierten Menschen.

### Bundesinitiativen zur Stärkung der Kleinstädte

Die Kleinstädte sind wichtige Partner des Bundes. Mit ihren Funktionen, Angeboten und sowohl wirtschaftlichen als auch gesamtgesellschaftlichen Beiträgen sind die Kleinstädte Grundlage für gleichwertige Lebensbedingungen in Deutschland. Die COVID-19-Pandemie und zuvor die Wirtschaftskrise im Jahre 2008/2009 haben gezeigt, wie wichtig eine polyzentrale Siedlungsstruktur mit resilienten Städten verschiedener Strukturen, Größen und Lagen ist.

Eine realistische, differenzierte Wahrnehmung der Kleinstädte ist in der breiten Öffentlichkeit jedoch kaum vorhanden. Selbst innerhalb von Kleinstädten sind z. B. Akteure der Wirtschaft selten gut vernetzt und in die Entwicklung ihrer Städte aktiv einbezogen, d. h., es mangelt sowohl an einer externen als auch an einer internen Wahrnehmung von Potenzialen und Chancen.

Die „Initiative Kleinstädte in Deutschland“ wurde 2018 vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ins Leben

gerufen. Sie löst die „Initiative Ländliche Infrastruktur“ ab, die seit 2010 das Ziel verfolgte, die städtebauliche und soziale Infrastruktur in ländlichen Räumen zu stärken. Mit gezielter Kommunikation, Forschung und Förderung erleben Kleinstädte in ländlichen Räumen sowie in Politik und Gesellschaft seither langsam eine Renaissance. Mit der „Initiative Kleinstädte in Deutschland“ soll das Bewusstsein in der Politik und in der Fachöffentlichkeit für die gesellschaftliche Bedeutung, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, aber auch für die Herausforderungen der Kleinstädte geweckt und geschärft sowie die Kommunen in ihrer Entwicklung unterstützt werden. Aufgrund der demografischen, gesellschaftlichen und wohnungspolitischen Herausforderungen bezieht die „Initiative Kleinstädte in Deutschland“ jetzt auch Kleinstädte in Verdichtungsräumen ein. Das sind immerhin 54 % der Kleinstädte. Die Initiative erreicht somit über 2.100 lokale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger.

Das Bundesbauministerium ist damit primärer Akteur und Ansprechpartner für die Entwicklung von Kleinstädten. Um Kleinstädte sowohl in ländlichen Räumen als auch in Ballungszentren in ihrer Funktion zu stärken, bündelt, koordiniert und entwickelt die Initiative bestehende Programme und Aktivitäten des Bundes weiter und ist Kommunikationsplattform für Akteure aus Politik, Wissenschaft und Praxis. Sie versteht sich als kooperatives, offenes System für andere Ressorts und Fachbereiche. Die Initiative ist Ideenschmiede mit dem Fokus auf Kleinstädte, wobei alle beteiligten Ebenen und Akteure gegenseitige Impulsgeber sind, um eine nachhaltige Stadtentwicklungspolitik in Deutschland zu fördern.

Die Bundesinitiativen haben bereits viele Akteure und eine stärkere Wahrnehmung des Themas in Politik, Planungspraxis und Wissenschaft erreicht. Dazu trugen die unter dem Dach der Initiativen gebündelten Aktivitäten wie der Wettbewerb „Menschen und Erfolge“, das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – Überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ sowie verschiedene Forschungsvorhaben mit aktiver Beteiligung von Kleinstädten bei.

## **Kleinstädte in der Städtebauförderung**

In der Städtebauförderung wurde schon vor dem Jahr 2010 eine Vielzahl von kleineren Städten und Gemeinden gefördert. Das von 2010 bis Ende 2019 laufende Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wies jedoch einige Merkmale auf, die es von den anderen Bund-Länder-Programmen unterschied. Der Fokus wurde ganz explizit auf kleinere Städte und Gemeinden – und dabei verstärkt auf Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten und vom demografischen Wandel betroffenen Räumen – gelegt. Mit der Verankerung der „kleineren Städte und Gemeinden“ im Programmnamen wurden diese Kommunen gezielt angesprochen. Für viele Programmkommunen stellte dies einen wichtigen Aspekt und eine Motivation dar, sich am Programm mit städtebaulichen Gesamtmaßnahmen zur Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge zu beteiligen. So kamen viele Gemeinden, die bislang keinen Zugang zu Städtebaufördermitteln hatten, mit neuen Prozessen und Verfahrensweisen für eine integrierte Stadtentwicklung in Berührung. Erfolgreich wurden wichtige und notwendige Entwicklungen angestoßen, um die Daseinsvorsorgefunktion, insbesondere in Regionen abseits von Verdichtungszen-

ren, dauerhaft aufrechtzuerhalten und für die Bevölkerung Lebensqualitäten zu sichern (vgl. BBSR 2020: 49, 11).

Besonders im Programm war die Kombination der interkommunalen Strategien mit dem gebietsbezogenen Ansatz der Städtebauförderung. Dadurch wurden kleinere Städte und Gemeinden in ihrer Funktion als Versorgungszentren in Regionen abseits der Verdichtungscentren gestärkt. Eine überörtliche und integrierte Herangehensweise unter Einsatz der bewährten Instrumente der Städtebauförderung wie der integrierten Entwicklungskonzepte, der Beteiligung und Aktivierung privaten Engagements auf hohem Niveau und der Möglichkeit zum Einsatz externer Beauftragter führte zu neuen Allianzen. Die Notwendigkeit, sich mit Nachbarkommunen um Fördermittel zu bewerben und nachfolgend Maßnahmen gemeinsam umzusetzen, hat vielerorts das regionale Bewusstsein gefördert und aus Mitbewerbenden dauerhafte Partner gemacht (vgl. BBSR 2020: 49).

Die Inhalte des Förderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“, seine Erfolge sowie Lernerfahrungen für die Stärkung kleinerer Städte und Gemeinden sind zu Beginn des Jahres 2020 in die novellierte Programmstruktur der Städtebauförderung überführt worden. Dazu gehört, dass auch künftig Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zum Aufbau von interkommunalen Kooperationen, insbesondere zwischen kleineren Städten und Gemeinden, förderfähig sind. Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wirkt somit über die Programmlaufzeit hinaus und die entwickelten Inhalte und durchgeführten Maßnahmen bereichern Stadtplanung und Stadtentwicklung in Deutschland im Allgemeinen und die Städtebauförderung im Besonderen (vgl. BBSR 2020: 53).

## Pilotphase Kleinstadtakademie



Kleinstädten, ihren Entscheidungsträgerinnen und -trägern sowie ihren Stadtgesellschaften werden. Dabei kann sie die Kleinstädte in partnerschaftlichen Strukturen dabei unterstützen, innovative Lösungen für aktuelle Herausforderungen und Visionen für zukünftige Entwicklungen von Kleinstädten zu erarbeiten.

Mit verschiedenen Forschungsvorhaben und Förderprogrammen haben sich das BMI und das BBSR in den vergangenen Jahren verstärkt der Stadtentwicklung kleinerer Städte und Gemeinden zugewendet. Dabei entstand der Wunsch und zeigte sich der Bedarf nach einer dauerhaften, institutionalisierten Unterstützung der Kleinstadtentwicklung durch eine „Kleinstadtakademie“. Als wesentlicher Baustein der Initiative „Kleinstädte in Deutschland“ kann sie zur Schnittstelle zu mehr als 2.100

Bevor die Kleinstadtakademie ab 2023 im Rahmen der im Haushalt und Finanzplan zur Verfügung stehenden Mittel verstetigt werden soll, erfolgt mit der Pilotphase der Kleinstadtakademie (2019 bis 2022) eine vertiefende Forschung zu geeigneten Inhalten und Formaten zur Unterstützung der zukünftigen Stadtentwicklung von Kleinstädten. Diese soll in die inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung der Kleinstadtakademie einfließen.

Abbildung 27:  
Kleinstadtakademie (Skizze)



Quelle: urbanizers, Felker/Hummel/Neumüllers 2021: 15

In der Pilotphase der Kleinstadtakademie werden einerseits innovative Vorhaben in Form von Modellvorhaben gefördert, die zu einer zukunftsfähigen Entwicklung von Kleinstädten in Deutschland beitragen. Andererseits soll eine Verstetigung der Kleinstadtakademie ab 2023 vorbereitet werden. Angedacht sind lokale, dezentrale sowie digitale und mobile Beratungs- und Vernetzungsangebote zum Thema Stadtentwicklung mit einem besonderen Fokus auf die Bedarfe und Wünsche von Kleinstädten.

Mit Modellvorhaben wird der intensive Austausch zwischen Kleinstädten, der Zugang zu fachlichen Ressourcen, ein Wissenstransfer sowie eine Vernetzung zwischen den Akteuren vor Ort ermöglicht. Selbstidentifizierte Themen und ein experimentelles Vorgehen sowie ein hierarchiefreier, interdisziplinärer und interkommunaler Austausch ermöglichen den Kommunen ein neuartiges Lernen. Die dabei gesammelten Erfahrungen und generierten Erkenntnisse dienen der Erprobung verschiedener Angebote und der Analyse, ob und wie die Erkenntnisse und Angebote in einer späteren Kleinstadtakademie verstetigt werden können.

Eine zukünftige Kleinstadtakademie soll vielfältige Angebote des Wissenstransfers, der Vernetzung und des Erfahrungsaustausches für Kleinstädte bündeln. Ein Leitgedanke hierfür ist „Stadtentwicklung von Kleinstädten, mit Kleinstädten, für Kleinstädte“.

Die Pilotphase Kleinstadtakademie verfolgt schwerpunktmäßig die Vernetzung und den Austausch zwischen den Kommunen, die Entwicklung von Instrumenten, Methoden und Strategien für die Stadtentwicklung von Kleinstädten sowie die Institutionalisierung der Kleinstadtakademie. Übergreifendes Ziel ist es, Handlungsempfehlungen zur Verstetigung der Kleinstadtakademie für Bundespolitik und

-verwaltung zu formulieren. Dazu sollen einerseits die Kleinstadtverbände in Modellvorhaben möglichst viele Lösungs- und Handlungsansätze für eine zukunftsfeste Kleinstadtentwicklung erarbeiten. Andererseits sollen in der Pilotphase Handlungsfelder, Methoden und Instrumente für eine Institutionalisierung der Kleinstadtakademie ab 2023 abgeleitet werden.

Kern des Planungsverständnisses bei der Konzeption einer Kleinstadtakademie ist eine kooperative Kleinstadtentwicklung (vgl. Infobox 8). Dieser Ansatz wurde vor Ort in verschiedenen angewandten Forschungsvorhaben erprobt. Er trägt nicht nur dazu bei, dass lebendige, vitale und attraktive Räume mit hoher baukultureller Qualität geschaffen werden, sondern stärkt auch das Demokratieverständnis vor Ort. Verwaltung, Kommunalpolitik und Stadtgesellschaft gewinnen ein gegenseitiges Verständnis bezüglich der Herausforderungen sowie Möglichkeiten der Beteiligten. Dies führt einerseits dazu, dass gemeinsam gehandelt wird. Andererseits sinkt die Politikverdrossenheit und Bürgerinnen sowie Bürger sind motiviert, sich auch über freiwilliges Engagement hinaus an der Kommunalpolitik zu beteiligen.

Um diese kooperative Kleinstadtentwicklung mit ihrem demokratiestärkenden Charakter weiter zu fördern, bedarf es einer Institutionalisierung der Kleinstadtakademie. Die laufende Pilotphase (2019 bis 2022) zeigt den Bedarf. In Deutschland gibt es mit dem Auslaufen des Städtebauförderungsprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ kein Förderprogramm o. Ä., das sich explizit an Kleinstädte richtet.

Die Institutionalisierung der Kleinstadtakademie ist zudem wichtig, wenn das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen erreicht werden soll und Kleinstädte zukunftsfähig gemacht werden sollen. Denn die Verwaltungen und die Kommunalpolitik in kleinen Städten und Gemeinden ste-

hen vor großen Herausforderungen durch (globale) Transformationsprozesse. Sie werden sich in Zukunft stärker auf veränderte gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen einstellen müssen. Um auf diese Herausforderungen qualifiziert reagieren zu können, bietet die Kleinstadtakademie Raum und Formate zur gemeinsamen Entwicklung, Erprobung, Kommunikation und Implementation von Lösungen, damit Kleinstädte ihre Chancen, die auch in den Transformationsprozessen liegen, nutzen können.

In „Unser Plan für Deutschland“ (BMI 2019) wird die Umsetzung der Kleinstadtakademie empfohlen, u. a. um diese in ihren zentralörtlichen Funktionen zu stärken, diese in die Lage zu versetzen, Förder-

programme und -instrumente zu nutzen und die Bevölkerung vor Ort einzubinden.

## Cluster Kleinstadtforschung des BBSR

Das BBSR beschäftigt sich in seinen sowohl raum- als auch stadtentwicklungsorientierten quantitativen und qualitativen Forschungen traditionell mit der Entwicklung von Städten und Gemeinden unterschiedlicher Stadt- und Gemeindetypen. Viele Jahre lang standen aber auch im BBSR einerseits die Großstädte und andererseits die ländlichen Räume im Fokus der Betrachtung. Mit der Veröffentlichung zu Klein- und Mittelstädten in Deutschland (Gatzweiler et al. 2012) setzte das BBSR im Jahr 2012 ein deutliches Zeichen in der Forschungslandschaft, die sich bis dato meist nur in thematischen Einzelfallstudien und wenigen umfassenderen Arbeiten mit Klein- und Mittelstädten beschäftigte. Insbesondere der Zugang des BBSR über quantitative Analysen führte zu einem ergänzenden Blick auf die bestehenden, überwiegend soziologisch geprägten qualitativen Forschungen. Die BBSR-Veröffentlichung fiel in eine Zeit, in der das Krisenhafte den Diskurs zu kleineren Städten dominierte. Eine zentrale Aussage basierend auf den quantitativen Analysen war: Je kleiner die Kommune und je peripherer ihre Lage, desto größer ihre Herausforderungen. Dies war Impuls und Anlass, sich Kleinstädten in peripheren Lagen stärker zuzuwenden (Wendt-Schwarzburg et al. 2019). Sehr schnell wurde deutlich, dass dies nicht ausreicht und Kleinstädte in zentralen Lagen mit anders gelagerten Herausforderungen ebenfalls betrachtet werden müssen (Winkler-Kühlken et al. 2019). Mit den ersten Studien zu Kleinstädten in Deutschland wahrte das BBSR zwar die neutrale Betrachtung der Herausforderungen für diesen Stadtyp, lenkte aber den Blick gleichzeitig auf die Frage der örtlichen Potenziale von über 2.100 Kleinstädten, ihre Wirtschaft und ihre Zivilgesellschaft.

### Infobox 9: Aktuelle Modellvorhaben der Kleinstadtakademie

Für die teilnehmenden Kleinstädte bietet sich die Möglichkeit, die Pilotphase sowie aktiv die Weiterentwicklung der späteren Kleinstadtakademie wesentlich mitzugestalten.

In sechs Modellvorhaben in Kleinstadtverbänden von mindestens je vier Kommunen, einer Projektagentur und einer wissenschaftlichen Begleitung wird zu folgenden Themen gearbeitet:

- „Reallabor Stadtentwicklung – Wohnen gestalten im Wandel von Digitalisierung und Mobilität“ Mücheln, Laucha an der Unstrut, Rodewisch und Bad Lobenstein
- „Kleine Städte. Große Vielfalt. Gute Zukunft. Innovative Innenentwicklung – lokal handeln und gemeinsam innovativ gestalten.“ Bad Soden-Salmünster/ Penkun/Seelow/Stadtroda
- „Kooperative Entwicklung kleinstädtischer Transformationspfade im Themenfeld Neue Arbeitswelten durch explorative Erkundungen, dialogische Verdichtungen und experimentelle Erprobungen“ Mölln, Wittenberge, Dießen am Ammersee, Oestrich-Winkel, Dippoldiswalde
- „Bündnis für Wohnen im ländlichen Raum – Neue Instrumente für die Stärkung der Ortsmitte kleinerer Städte und Gemeinden“ Nieheim, Marienmünster, Drebkau, Seehausen (Altmark), Schieder-Schwalenberg, Vlotho
- „Zielgruppenspezifische Ideen, Konzepte sowie Maßnahmen zur Stadtentwicklung gemeinsam erlernen und erproben“ Zwönitz, Demmin, Münnersstadt, Bönen
- „Lokale Demokratie gestalten – Beteiligungspraxis zur Stadtentwicklung in Kleinstädten“ Wurzen, Hansestadt Osterburg, Großbräschen, Eilenburg, Bad Berleburg

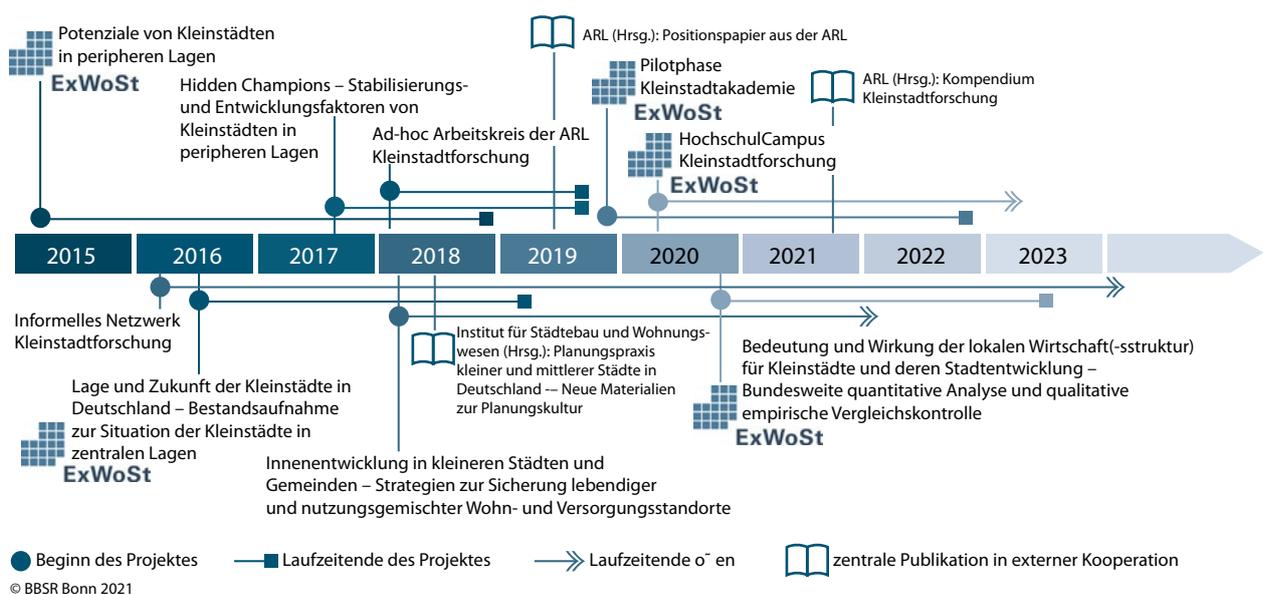
Heute hat sich ein Cluster Kleinstadtfor-  
schung im BBSR etabliert, das sowohl aus  
verschiedenen Referaten und Perspektiven  
als auch referatsübergreifend und interdis-  
ziplinär die Entwicklung von Kleinstädten  
beforscht. Dazu zählt ebenso der Blick auf  
die europäischen Länder und die sowohl  
kooperative als auch kollegiale Zusammen-  
arbeit mit Partnern wie der Akademie für  
Raumentwicklung in der Leibniz Gemein-  
schaft (ARL) oder dem Forschungsinstitut  
für Ländliche Räume im Thünen-Institut.

**Fazit:** Zur Bewältigung der vielfältigen  
Herausforderungen stehen den Kleinstäd-  
ten meist begrenzte Ressourcen, sowohl  
finanzieller als auch personeller Art, zur  
Verfügung als größeren Städten. Es gilt  
daher, die begrenzten Mittel mit kreativen  
Konzepten und Strategien effektiv einzu-  
setzen. Eine bedeutende Ressource sind  
hierbei die Menschen in den Kleinstädten  
selbst. Sie aktiv in die Stadtentwicklung  
einzubinden, führt zu innovativen, breit  
akzeptierten Planungen und Projekten.  
Kooperation ist nicht nur nach innen eine  
lohnende Strategie, sondern auch die Zu-  
sammenarbeit mit benachbarten Kommu-

nen. Überörtliche Zusammenarbeit und  
Netzwerke sind oftmals Bestandteil der in-  
tegrierten Stadtentwicklungskonzepte.

Die Bedeutung der Kleinstädte für eine  
ausgewogene Entwicklung aller Teilräume  
Deutschlands ist von der Stadt- und Regio-  
nalentwicklungspolitik des Bundes erkannt.  
Die Sicherung der gleichwertigen Lebens-  
verhältnisse ist ohne die Stabilisierung und  
Unterstützung der Kleinstädte nicht denk-  
bar. Eine gezielte Förderung der Kleinstädte  
setzt Kenntnis ihrer spezifischen Rahmen-  
bedingungen und Entwicklungsmöglich-  
keiten voraus. Daher intensiviert das BBSR  
die Forschung mit und für Kleinstädte.  
Wissen und Erkenntnisse müssen für die  
Akteure in den Kleinstädten zugänglich  
sein. Die in einer Pilotphase im Aufbau be-  
findliche Kleinstadtakademie möchte nicht  
nur dafür eine Plattform sein, sondern das  
Themensetting und die Art des Austauschs  
werden in der Kleinstadtakademie in einem  
partizipatorischen Prozess von den Klein-  
städten selbst gesetzt. Sie ist ein starkes Si-  
gnal, damit sich die „transformative Kraft“  
(Neue Leipzig-Charta) der Kleinstädte für  
das Gemeinwohl entfalten kann.

**Abbildung 28:**  
Kleinstadtfor-  
schung im BBSR



# Literaturverzeichnis

- Albers, Hans-Herman; Porsche, Lars, 2020:** Sondierungsworkshop Digitale Transformation und Kleinstadtentwicklung am 14.02.2020 in Berlin, Kurzbericht. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/pilot-kleinstadtakademie/downloads/digitale-transformation-und-kleinstadtentwicklung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/pilot-kleinstadtakademie/downloads/digitale-transformation-und-kleinstadtentwicklung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 17.11.2020].
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), 2019:** Kleinstadtforschung. Positionspapier aus der ARL 113. Hannover. Zugriff: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01134> [abgerufen am 28.09.2020].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), o. J. a:** Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp.html?nn=2544954> [abgerufen am 26.05.2020].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), o. J. b:** Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzungen. Raumtypen 2010. Zugriff: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Raumtypen2010\\_vbg/Raumtypen2010\\_LageSied.html?nn=2544954](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/Raumtypen2010_vbg/Raumtypen2010_LageSied.html?nn=2544954) [abgerufen am 26.05.2020].
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019a:** INKAR um Zentrale-Orte-Monitoring erweitert. Informationen aus der Forschung des BBSR (4), S 2.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019b:** Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2020:** Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Vierter Statusbericht zum Städtebauförderungsprogramm. BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn.
- Beetz, Stephan, 2020:** Kleinstadtbilder und Kleinstadttutopien. Ein soziologischer Versuch. In: Werner, Nell; Weiland, Marc (Hrsg.): Kleinstadtliteratur. Erkundungen eines Imaginationsraums ungleicher Moderne. Transkript-Verlag, Bielefeld, S. 99-106.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2018:** Smart Country. Vernetzt. Intelligent. Digital. Reinhard Mohn P r e i s 2 0 1 7. Zugriff: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart\\_Country/Forderungskatalog\\_SmartCountry\\_170613final\\_II.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/Forderungskatalog_SmartCountry_170613final_II.pdf) [abgerufen am 17.07.2018].
- BIB – Berufsverband Information Bibliothek, 2018:** Forum Bibliothek und Information - Bibliotheken als Impulsgeber für die Stadtentwicklung. Zugriff: <https://b-u-b.de/bibliotheken-stadtentwicklung> [abgerufen am 09.04.2020].
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.), 2020:** Entwicklung ländlicher Räume. Dritter Bericht der Bundesregierung. Berlin. Zugriff: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_laendliche-Regionen/regierungsbericht-laendliche-raeume-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/regierungsbericht-laendliche-raeume-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [abgerufen am 24.11.2020].
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), 2019:** Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.
- Brand, Stephan; Raffer, Christian; Scheller, Henrik; Steinbrecher, Johannes, 2021:** Corona-Update Kommunal Finanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an. KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 316. Zugriff: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2021/Fokus-Nr.-316-Februar-2021-Coronaupdate-Kommunen.pdf> [abgerufen am 25.04.2021].
- Brand, Stephan; Steinbrecher, Johannes, 2017:** Rückgang des Investitionsrückstands – Trendwende oder nur Schönwetterlage? KfW Research Fokus Volkswirtschaft Nr. 195. Zugriff: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2017/Fokus-Nr.-195-Dezember-2017-Sachaufwand-Kommunen.pdf> [abgerufen am 03.03.2021].
- CDU; CSU; SPD (Hrsg.), 2013:** Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Zugriff: <https://archiv.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [abgerufen am 29.4.2020].
- CDU; CSU; SPD (Hrsg.), 2018:** Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d-4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1> [abgerufen am 05.05.2020].
- CSU (Hrsg.), 2018:** Für ein bürgernahes Bayern. Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018-2023. Zugriff: [https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/2018/Koalitionsvertrag\\_Gesamtfassung\\_final\\_2018-11-02.pdf](https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/2018/Koalitionsvertrag_Gesamtfassung_final_2018-11-02.pdf) [abgerufen am 16.08.2020].
- Däßler, Sebastian; Hammler, Laura; Höffken, Stefan; Pietschmann, Holger; Wagner, Rhona, 2018:** Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung. BBSR-Sonderveröffentlichung, Bonn.
- Dehne, Peter, 2018:** Kooperative Kleinstadtentwicklung. Eine Annäherung. Informationen zur Raumentwicklung (6), S. 86-101.

- Dehne, Peter**, 2020: Räumliche Planung, Flächeninanspruchnahme, Sicherung von Grün- und Erholungsflächen, Wohnungsbau, Handel und Gewerbe. In: Wékel, Julian; Ohnsorge, David (Hrsg.): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur, Bonn, S. 28-29.
- Dehne, Peter; Hoffmann, Jens**, 2020: Kleinstadtgeschichten 2030. In: Altröck, Uwe; Kurth, Detlef; Kunze, Ronald; Schmidt, Holger; Schmitt, Gisela (Hrsg.): Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten. Jahrbuch Stadterneuerung, Wiesbaden, S. 35-63.
- Eich, Jakob**, 2020: Gewerbesteuer: Kommunen verzeichnen historischen Einbruch. In: Der Neue Kämmerer vom 16.07.2020. Zugriff: <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/recht-steuern/gewerbesteuer-kommunen-verzeichnen-historischen-rueckgang-2007311/> [abgerufen am 29.03.2021].
- Felker, Julia; Hummel, Robert; Neumüllers, Marie**, 2021: Kleinstadtakademie – Pilotphase. Stadtentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden durch Zusammenarbeit, Beratung und Vernetzung fördern. BBSR-Sonderveröffentlichung. Bonn.
- Freier, Ronny; Geißler, René**, 2020: Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen. Wirtschaftsdienst, 100. Jg. (5), S. 356-363.
- Frenzel, Ina; Jarass, Julia; Trommer, Stefan; Lenz, Barbara**, 2015: Erstnutzer von Elektrofahrzeugen in Deutschland. Nutzerprofil, Anschaffung, Fahrzeugnutzung. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. (DLR). Berlin.
- Gareis, Philipp; Milbert, Antonia**, 2020: Funktionale Klassifizierung von Kleinstädten. Ein methodischer Vergleich. Raumforschung und Raumordnung, 78. Jg. (6), S. 1-21.
- Gatzweiler, Hans-Peter; Adam, Brigitte; Milbert, Antonia; Pütz, Thomas; Spangenberg, Martin; Sturm, Gabriele; Walther, Antje**, 2012: Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 10. Bonn.
- Gothe, Kerstin; Malburg-Graf, Barbara**, 2016: Modellprojekt MELAP PLUS: Empfehlungen zur Innenentwicklung. Ländlicher Raum, 67. Jg. (3), S. 4-9.
- Häußermann, Hartmut; Kapphan, Andreas; Mersch, Gabriele; Speckmann, Christoph**, 1998: Sozialorientierte Stadtentwicklung. Gutachten im Auftrag der Senatverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie. Berlin.
- Helmke, Thomas; Küthe, Alexandra (Hrsg.)**, 2018: Demografieorientiertes Personalmanagement im öffentlichen Dienst. Öffentliche Arbeitgeber im Spannungsfeld von demografischem Wandel und Digitalisierung. Wissenschaftlicher Verlag wvb. Berlin.
- Herriger, Norbert**, 1991: Empowerment – Annäherungen an ein neues Fortschrittsprogramm der sozialen Arbeit. Neue Praxis, 21. Jg. (4), S. 221-229.
- Hundt, Christian; Margarian, Anne; Peters, Jan Cornelius**, 2020: Wirtschaftliche Vielfalt ländlicher Räume. Informationen zur Politischen Bildung 343/2020, S. 26-37.
- KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (Hrsg.)**, 2021: Corona-Update Kommunalfinanzen: Die Zitterpartie dauert 2021 weiter an. Pressemitteilung vom 10.02.2021. Zugriff: [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details\\_632768.html](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_632768.html) [abgerufen am 29.03.2021].
- Krone, Elisabeth; Scheller, Henrik**, 2020: KfW-Kommunalpanel 2020. Zugriff: <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/576366/1/KfW-Kommunalpanel%202020.pdf> [abgerufen am 28.05.2020].
- Küpper, Patrick**, 2020: Nahversorgung in ländlichen Räumen. Heimat Westfalen, 33. Jg. (2), S. 4-13.
- Kujath, Hans Joachim; Dehne, Peter; Stein, Axel**, 2019: Wandel des ländlichen Raumes in der Wissensgesellschaft. Raumforschung und Raumordnung, 77. Jg. (5), S. 475-491.
- Kummel, Olivia; Schneider, Gregor; Schwarzkopf, Franz**, 2020: Daseinsvorsorge durch Ehrenamt. Ermöglichende Rahmenbedingungen auf lokaler und übergeordneter Ebene herstellen. In: Abt, Jan; Blecken, Lutke; Bock, Stephanie; Diringer, Julia; Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin, S. 194-199.
- Lang, Thilo; Görmar, Franziska; Graffenberger, Martin; Vonnahme, Lukas**, 2019: Hidden Champions und Stadtentwicklung. Die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung innovativer Unternehmen für Kleinstädte in peripherer Lage. BBSR-Sonderveröffentlichung. Bonn.
- Lange, Linda**, 2018: Leben an mehreren Orten. Multilokalität und bürgerschaftliches Engagement in ländlich geprägten Räumen Niedersachsens. Ländliche Räume: Beiträge zur lokalen und regionalen Entwicklung, Bd. 4. Berlin.
- Maretzke, Steffen; Porsche, Lars**, 2020: Kleinstädte in ländlichen Räumen. Ein Spiegelbild ihrer ökonomischen, sozialen und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen. BBSR-online-Publikation 01/2020. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-01-2020.html>, S. 36-55.
- Milbert, Antonia**, 2006: Gemeindliche Einkommen. In: Leipzig-Institut für Länderkunde (Hrsg.); Faßmann, Heinz; Klagge, Britta; Meusburger, Peter (Mithrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland – Arbeit und Lebensstandard, Bd. 7. München, S. 138-139.
- Milbert, Antonia**, 2017: Regionale Disparitäten ländlicher Räume und Integrationspotenziale. Informationen zur Raumentwicklung (2), S. 74-87.

- Ministerium** des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz (Hrsg.), 2019: Gigabit für Rheinland-Pfalz – Ausbau der Infrastrukturen für die Gigabit-Gesellschaft. Zugriff: <https://breitband.rlp.de/de/kompetenzzentrum/entwicklung-des-breitbandausbaus/> [abgerufen am 20.05.2020].
- Müller**, André; Porsche, Lars; Schön, Karl Peter, 2012: Auf dem Weg zur CO2-freien Stadt – was wir von der Welt lernen können und was die Welt von uns wissen mag. Informationen zur Raumentwicklung (5/6), S. 321–337.
- Nobis**, Claudia; Kuhnimhof, Tobias, 2018: Mobilität in Deutschland – MiD Ergebnisbericht. Studie von infas, DLR, IVT und infas 360 im Auftrag des Bundesministers für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). Bonn, Berlin. Zugriff: [www.mobilitaet-in-deutschland.de](http://www.mobilitaet-in-deutschland.de) [abgerufen am 23.09.2020].
- Porsche**, Lars, 2015: Die Zukunft von Kleinstädten gestalten. Entwicklungsperspektiven für Kleinstädte eröffnen. RaumPlanung, Ausgabe 181 / 5-2015, S. 26–33.
- Porsche**, Lars, 2019: Digitale Transformation. In: Porsche, Lars; Steinführer, Annett; Sondermann, Martin (Hrsg.): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Arbeitsberichte der ARL 28, S. 35-37.
- Salemink**, Koen; Strijker, Dirk; Bosworth, Gary, 2017: Rural development in the digital age: A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas. Journal of Rural Studies, 54, Jg, S. 360-371.
- Sandmann**, Leona, 2020: Die Handlungs(un)fähigkeit der Peripherie. Auswirkungen der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt auf Prozesse der inneren Peripherisierung und Ressourcen lokalpolitischer Akteur\_innen zur Bildung von Gegenmacht. Masterarbeit an der Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Architektur und Urbanistik. Weimar.
- Schmid**, Katrin; Wilke, Peter, 2016: Branchenanalyse kommunale Verwaltung. Zwischen Finanzrestriktionen und veränderten Arbeitsanforderungen – welche Trends bestimmen die Beschäftigungsentwicklung in der kommunalen Verwaltung? Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): study 314. Zugriff: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_study\\_hbs\\_314.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_314.pdf) [abgerufen am 20.02.2021].
- Shearmur**, Richard, 2015: Far from the madding crowd: Slow innovators, information value, and the geography of innovation. growth and change, 46. Jg. (3), S. 424-442.
- Shearmur**, Richard; Doloreux, David, 2016: How open innovation processes vary between urban and remote environments: slow innovators, market-sourced information and frequency of interaction. Entrepreneurship & Regional Development, 28. Jg. (5-6), S. 337-357.
- Steinführer**, Annett, 2018: Vom Wachsen im Schrumpfen. Alterung und siedlungsstruktureller Wandel von Kleinstädten. In: Schmied, Doris; Wüstenrot-Stiftung (Hrsg.): Große Dörfer – Kleine Städte. Rural, Bd. 9, S. 7-29.
- Sturm**, Gabriele, Walther, Antje, 2010: Landleben – Landlust? Wie Menschen in Kleinstädten und Landgemeinden über ihr Lebensumfeld urteilen. BBSR-Berichte KOMPAKT 10/2010. Bonn.
- Thomas**, Monika, 2020: Interkommunale Kooperationen in der neuen Städtebauförderung. In: Wékel, Julian; Ohnsorge, David (Hrsg.): Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation – Neue Materialien zur Planungskultur. Bonn, S. 20-25.
- Volgmann**, Kati; Rusche, Karsten, 2020: The Geography of Borrowing Size: Exploring Spatial Distributions for German Urban Regions. Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografi, 111. Jg. (1), S. 60-79.
- Wiechmann**, Thorsten; Terfrüchte, Thomas, 2017: Smart Country regional gedacht – Teilräumliche Analysen für digitale Strategien in Deutschland. Gütersloh. Zugriff: [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart\\_Country/SCRegional\\_Juni2017\\_fina.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Smart_Country/SCRegional_Juni2017_fina.pdf) [abgerufen am 28.04.2020].
- Wendt-Schwarzburg**, Helke; Dehne, Peter; Hoffmann, Jens; Hiller, Heidrun, 2019: Zukunft Kleinstadt. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. BBSR-Sonderveröffentlichung. Bonn.
- Winkler-Kühlken**, Bärbel; Diller, Christian; Gareis, Philipp, von Popowski, Matthias, Lenk, Josephine, 2019: Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. BBSR-Online-Publikation 15. Zugriff: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-15-2019.html> [abgerufen am 31.03.2020].
- Zika**, Gerd; Helmrich, Robert; Maier, Tobias; Weber, Enzo; Wolter, Marc Ingo, 2018: Arbeitsmarkteffekte der Digitalisierung bis 2035: Regionale Branchenstruktur spielt eine wichtige Rolle. IAB-Kurzbericht 09/2018. Nürnberg.



