

## 2 Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen

Schrumpfende Städte sind kein gänzlich neues Phänomen. Es gab in der Menschheitsgeschichte immer wieder Phasen, in denen die Bevölkerungszahl signifikant zurückging. Mit Kriegen, Naturkatastrophen, Seuchen und Hungersnöten waren die Gründe hierfür vielfältig. Seit Beginn der Industrialisierung sind in den Industrieländern die Städte aufgrund von Bevölkerungszuwächsen, wirtschaftlicher Dynamik und gestiegenem Wohlstand jedoch kontinuierlich gewachsen. Die Selbstverständlichkeit dieses Wachstums führte dazu, dass sich die Stadtentwicklung mit all ihren Leitbildern und Praktiken auf die Gestaltung dieser Wachstumsprozesse ausgerichtet hat.

Doch auch in dieser allgemeinen Wachstumsphase gab es schrumpfende Städte, die jedoch meist als „singuläre, lokal begrenzte Fehlentwicklungen“ (Oswalt 2004b:13) aufgefasst wurden und demnach keine Anpassung stadtentwicklungspolitischer Instrumentarien und Denkweisen zur Folge hatten. Spätestens seit der Jahrtausendwende ist die Schrumpfung aber vielerorts zur unübersehbaren Realität geworden. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. „Unter dem Begriff des Schrumpfens verbergen sich (...) außer demographischen Veränderungen auch ökonomische, fiskalische und funktionale Verknappungen, Rückgänge und Defizite“ (Welch Guerra 2012:66). Welche Faktoren diese Schrumpfungsprozesse hervorrufen und welche Effekte sie auf räumlicher und stadtentwicklungspolitischer Ebene haben, soll im Folgenden aufgezeigt werden.

### 2.1 Raumrelevante Trends und Einflussfaktoren

Schrumpfungsprozesse sind das Resultat unterschiedlicher gesamtgesellschaftlicher Trends sowie politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen. Die Entwicklung der Städte vollzieht sich in starker Abhängigkeit aktueller wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Rahmenbedingungen, die selbst einem stetigen Wandel unterworfen sind. Die Dynamik dieser Veränderungen hat sich in den letzten

Jahrzehnten sehr stark erhöht und stellt die gesamte Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist hierbei immer auch der Blick auf künftige Entwicklungen erforderlich, was eine differenzierte Analyse der unterschiedlichen Entwicklungstrends voraussetzt.

Von größter Bedeutung für die Entwicklung der Städte sind die so genannten Megatrends, das heißt Veränderungsbewegungen mit mehrdimensionalen Auswirkungen auf die Gesellschaft und einer Dauer von 30 oder mehr Jahren. Als wesentliche Trends hierbei gelten der demografische Wandel, der wirtschaftliche Strukturwandel, die Globalisierung, der Wandel der Lebensstile sowie der Klimawandel einschließlich der aus diesem abgeleiteten Postulate.

### *2.1.1 Demografischer Wandel*

Der demografische Wandel bezeichnet jedwede Veränderung in der Zusammensetzung der Bevölkerung und muss daher a priori keine negative Entwicklung beschreiben. Die Demografie befasst sich mit der Bevölkerungsstruktur sowie der Bevölkerungsentwicklung, anhand von Geburtenrate, Sterberate und Migration. Die Entwicklung dieser drei Parameter in den letzten Jahrzehnten führt in der Summe zu einem Bevölkerungsverlust, der sich räumlich zwar in unterschiedlicher Brisanz niederschlägt, dennoch langfristig die gesamte Bundesrepublik betrifft, weshalb der Begriff Demografischer Wandel in Deutschland häufig gleichbedeutend mit Bevölkerungsverlust verwandt wird.

Spiegel hält den Begriff für einen „verharmlosenden Oberbegriff“, der die Tatsache eines Rückgangs der Bevölkerung zwar nicht leugnet, sie in ihrer Brisanz jedoch abschwächt (Spiegel 2007:19). Häufig werden die Effekte des Demografischen Wandels in Deutschland plakativ auf die drei Komparative „Weniger, älter, bunter“ heruntergebrochen, womit der allgemeine Rückgang der Bevölkerungszahl, die Überalterung sowie die zunehmende Heterogenität der Gesellschaft in kultureller bzw. ethnischer Hinsicht gemeint ist.

Wesentliche Ursache für den Bevölkerungsrückgang ist die seit Ende der 1990er Jahre konstant niedrige Geburtenziffer, die bei 1,4 Lebendgeborenen pro Frau liegt (DESTATIS 2012:35). Das Bestandserhaltungsniveau läge bei 2,1 Lebendgeborene je Frau. Birg identifiziert im Zusammenhang mit dem langfristigen Rückgang der Geburtenrate in Deutschland ein so genanntes „demographisch-ökonomisches Paradoxon“ (Birg 2001:42). Menschen leisten sich um so weniger Kinder, je mehr sie sich auf Grund ihrer ökonomischen Situation leisten

könnten. Ein weiterer Begriff, der häufig zur Erklärung dieses Sachverhaltes herangezogen wird, sind die „Opportunitätskosten von Kindern“, also dem entgangenen Einkommen, mit dem durch die unbezahlte Familienarbeit im Gegensatz zu einer Erwerbstätigkeit zu rechnen wäre. Vereinfacht ließe sich diese Rechnung als monetäre Abwägung zwischen beruflicher Karriere und der Erziehung von Kindern beschreiben und kann durchaus als Effekt einer neoliberalen Wirtschaftspolitik mit demografisch schwerwiegenden Konsequenzen gewertet werden.

Dieser niedrigen Geburtenrate steht eine Lebenserwartung gegenüber, die aufgrund der Errungenschaften im Gesundheitswesen, der Hygiene, der Ernährung, der Wohnsituation, der Arbeitsbedingungen sowie des gewachsenen materiellen Wohlstands stark gestiegen ist. Hierdurch kommt es zu einer relativen Überalterung der Gesellschaft.

Die Auswirkungen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung können durch Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland zwar gemildert werden, eine gänzliche Trendumkehr wird hierdurch jedoch nicht hervorgeufen. Bis auf wenige Ausreißer verzeichnet Deutschland einen kontinuierlich positiven Wanderungssaldo. 2011 betrug dieser 279.330 (DESTATIS\_a). Binnenwanderungen sorgen zudem dafür, dass es zu erheblichen räumlichen Disparitäten hinsichtlich der Folgen des Demografischen Wandels kommt. Bezogen auf die einzelnen Bundesländer reichte die Spanne der Wanderungssalden 2010 von einem Wanderungsgewinn von 18.000 Einwohnern in Berlin bis zu einem Verlust von 10.100 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen (DESTATIS 2012:46).

Die 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung geht bis zum Jahr 2030 je nach Variante von einem Bevölkerungsrückgang in Deutschland von aktuell 81,8 Millionen auf 77,4 Millionen (Variante 1-W1, Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung, jährlicher Wanderungssaldo 100.000) bzw. 79,0 Millionen (Variante 1-W2, Obergrenze der „mittleren“ Bevölkerung, jährlicher Wanderungssaldo 200.000). Beide Varianten gehen von einer weiterhin konstanten Geburtenziffer von 1,4 Lebendgeborenen pro Frau und einer gestiegenen Lebenserwartung aus (DESTATIS 2012:50). Bis zum Jahr 2040 wird ein weiterer Rückgang auf 73,8 Millionen (Variante 1-W1) bzw. 76,8 Millionen (Variante 1-W2) prognostiziert (Ebenda). Mit den nun vorliegenden Daten des Zensus 2011 muss die Basis der Berechnung jedoch von 81,8 Millionen auf 80,4 Millionen (Bevölkerungsstand am 30. Juni 2012) (DESTATIS\_b) nach unten korrigiert und

die Prognosewerte damit angepasst werden. An der grundlegenden Entwicklungstendenz ändert sich hierdurch jedoch nichts.

### *2.1.2 Wirtschaftlicher Strukturwandel*

Als wirtschaftlicher Strukturwandel werden Bedeutungsverschiebungen zwischen den unterschiedlichen Wirtschaftssektoren hinsichtlich ihrer Beschäftigungszahlen und ihrer Wirtschaftsleistung bezeichnet. Die wichtigste theoretische, aus den Standorttheorien entstammende, Grundlage hierfür lieferte Jean Fourastié mit dem so genannten Sektorenmodell. Im Rahmen dieses Modells wird die Landwirtschaft als primärer, die Industrie als sekundärer und Dienstleistungen als tertiärer Sektor bezeichnet.

Die Industrialisierung führte zu einer deutlichen Verdrängung des primären Sektors zugunsten des sekundären. Mitte der 1970er Jahre ging der Industrialisierungsprozess mit fordistischen Produktionsweisen in den westlichen Ländern jedoch mehr oder weniger zu Ende und der Dienstleistungssektor war von nun an „der neue Wachstumsführer“ (Gornig 2004:386). Der massive, durch Standortverlagerungen im Zuge der Globalisierung verstärkte (Vgl. Kap. 2.1.3.), Bedeutungsverlust des industriellen Sektors führte in einigen Regionen zu Prozessen, die als Deindustrialisierung bezeichnet werden können. Ronneberger beschreibt diesen Prozess wie folgt: „Das Umleiten von Kapitalströmen hinterlässt in den tradierten Raumstrukturen Spuren der Verwüstung in Form von aufgegebenen Fabriken, Investitionsruinen und entvölkerten Stadtquartieren“ (Ronneberger 2004:682).

Dieser industrielle Niedergang ging vielerorts mit dem Verlust einer viele Lebensbereiche durchdringenden regionalen Prägung einher und hatte häufig Massenarbeitslosigkeit und Abwanderung zur Folge. Aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Perspektive sind die Auswirkungen in vielen Regionen Ostdeutschlands von besonderer Dramatik. Während sich der strukturelle Wandel in den alten Bundesländern über einen vergleichsweise längeren Zeitraum erstreckte, wurde die mit dem Systemwechsel einhergehende Anpassung der Wirtschaftsstruktur in den neuen Bundesländern schlagartig umgesetzt und ließ wenig Spielraum, auf diese Umwälzungen entsprechend reagieren zu können.

Die technologischen Errungenschaften der letzten Jahre führten dazu, dass in Erweiterung des Sektorenmodells von Fourastié oftmals auch von einem quar-

tären Sektor gesprochen wird. Hierunter wird „der gesamte Komplex der Informationsdienstleistung, Kommunikationstechnologie und Wissensarbeit (...) subsumiert“, womit dieser „Ausdruck einer New Economy [ist], bei der eine Zusammenfassung von Wirtschaftsbereichen im Zusammenhang mit der Verbreitung der Computertechnologie und des Internets stattfindet“ (Streich 2011:87). Im Rahmen dieses Wandels erlangt die Ressource „Wissen“ einen enormen Bedeutungsgewinn und wird zunehmend zu einem wirtschaftlichen Gut, das unterstützt durch moderne Informations- und Kommunikationstechnologien verbreitet und gehandelt wird. In der Fachwelt wird daher von „Wissensökonomie“ (Vgl. hierzu Kujath/Schmidt 2007) oder in einer stärkeren gesamtgesellschaftlichen Durchdringung von „Wissensgesellschaft“ (Vgl. hierzu Streich 2011) gesprochen.

Der Strukturwandel geht mit einer Veränderung der Organisationsstrukturen der Arbeitswelt einher, führt zu immer kürzeren Nutzungs- und Innovationszyklen von Unternehmen und hat gänzlich veränderte Raumansprüche von Wirtschaftsbetrieben zur Folge.

### *2.1.3 Globalisierung*

Durch den Abbau von Handelsschranken bei gleichzeitigem Ausbau neuer Kommunikationstechnologien hat sich der Prozess der weltweiten Arbeitsteilung in den letzten Jahrzehnten stark beschleunigt. Diese, als Globalisierung bezeichnete und hinsichtlich ihrer weltweiten Folgen kontrovers diskutierte, Entwicklung bewirkt eine global gestiegene Abhängigkeit und Vernetzung. Die Austausch- und Abhängigkeitsbeziehungen lassen sich hierbei in Vernetzungsleistungen wirtschaftlicher, technologischer und kultureller Provenienz (Löw 2008:123) aufgliedern, die erhebliche Umbrüche von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik zur Folge haben.

Bezüglich der ökonomischen Effekte der Globalisierung sprechen Hahne und Aring von einer Explosion des Welthandels seit den 1990er Jahren. Der Weltgüterhandel sei „von einem linearen Wachstumspfad der 1970er und 1980er Jahre (...) in eine exponentielle Wachstumskurve eingebogen“ (Hahne/Aring 2011:16). Daneben hat sich die Finanzwirtschaft weitestgehend verselbstständigt und hat losgelöst vom Gütermarkt – und vielfach auch abgekoppelt von jeder realwirtschaftlichen Dimension – ein Handelsvolumen angenommen, das jenes des klassischen Güterhandels deutlich übersteigt.

Durch die Öffnung der Märkte hat sich der Standortwettbewerb global ausgedehnt. Insbesondere kapitalstarken, multinationalen Unternehmen bietet sich dadurch, neben der Erschließung neuer Absatzmärkte, eine größere Wahlmöglichkeit hinsichtlich ihrer Standortentscheidung. Deutschland sieht sich daher im Wettbewerb um die Ansiedlung großer Unternehmen in zunehmendem Maße mit einer internationalen Konkurrenz konfrontiert.

Der Druck, der dadurch entsteht, ist beträchtlich und wirkt sich auch auf die Städte aus. Marcuse macht hierbei einen internen und einen externen Druck auf europäische Städte aus. Der interne Druck entsteht innerhalb jedes Landes, jeder Region, jeder Stadt und „veranlasst die kommunalen Entscheidungsträger, sich in Richtung der globalisierten Stadt zu bewegen“. Der externe Druck geht von den mutmaßlich wettbewerbsfähigen Städten, Regionen bzw. Ländern aus und erfordert „die Anpassung an die Zwänge eines solchen Wettbewerbs“ (Marcuse 2004:113).

In diesem Zuge nimmt die Konkurrenz zwischen den Städten zu, was zu einer starken Polarisierung führt. Auf der einen Seite stehen die Metropolen bzw. Metropolregionen, die aufgrund ihrer Standortbedingungen und ihrer wirtschaftlichen Dynamik dem Wettbewerb gewachsen sind, auf der anderen Seite finden sich periphere Räume, deren Standortfaktoren in globalwirtschaftlicher Perspektive wenig attraktiv erscheinen. Doch auch in den wettbewerbsfähigen Metropolen führt der internationale Druck zu bedenklichen Tendenzen durch eine dominante Gewichtung ökonomischer Aspekte. So konstatiert Löw, dass „Entwicklungspotenziale gerade von Metropolen (...) zunehmend weniger unter Gesichtspunkten sozialer Kohäsion, sondern verstärkt unter Wettbewerbsbedingungen betrachtet und zum Beispiel in Best-Practice-Projekten gefördert [werden]“ (Löw 2008:119). Auf diese Weise bewirkt der globale Standortwettbewerb eine Vernachlässigung lokal bedeutsamer Handlungserfordernisse, was letztlich zur sozialen Spaltung innerhalb einer Stadt führen kann.

Häußermann, Läßle und Siebel weisen auf die Effekte der Globalisierung auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen hin und betonen die schwierigen Finanzierungsbedingungen lokaler Akteure angesichts globaler Finanzmärkte, in denen Global Players in zunehmendem Maße über Arbeitsmarktentwicklungen und Gewerbesteueraufkommen der Kommunen bestimmen (Häußermann/Läßle/Siebel 2008:8). Bereits 1985 wiesen Häußermann und Siebel ebenfalls auf die Gefahr hin, dass „schrumpfende Großstädte ihre schwindenden Reserven in einen aussichtslosen Wettkampf auf die Reste ihrer wettbewerbsfähigen

higen Strukturen konzentrieren“, da dann „für Stadtteile mit uninteressanter Struktur und Bevölkerung wenig übrig [bliebe]“ (Häußermann/Siebel 1985:34).

#### *2.1.4 Wandel der Lebensstile*

Als Lebensstile werden „Verhaltensweisen mit einem gewissen Kontinuitätsgrad“ bezeichnet, die „damit (ein Teil der) Ausdrucksform sozialer Milieus und der dahinter stehenden Wertvorstellungen“ (Dangschat 2007:33) darstellen. Der Wandel der Lebensstile ist ein üblicher und dauerhaft ablaufender Prozess der Zivilisationsgeschichte. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat sich die Dynamik, mit der sich dieser Wandel vollzieht, jedoch deutlich erhöht. Gegenüber der starken gesellschaftlichen Normierung vergangener Zeiten ist seit einigen Jahrzehnten eine Tendenz zur Individualisierung und Enttraditionalisierung festzustellen. Auslöser für die damit einhergehende Erhöhung der Wahlmöglichkeiten, die auch als Pluralisierung von Lebensstilen bezeichnet wird, sind das erhöhte Wohlstandsniveau, der technische Fortschritt in den Produktions- und Arbeitsverhältnissen und ein allgemeiner Wertewandel. Diese Pluralisierung von Lebensstilen bedeutet für den Einzelnen eine Ausweitung von Handlungsmöglichkeiten und Lebensentwürfen (Spellerberg 2007:183).

An dieser Stelle sei jedoch darauf verwiesen, dass die besagten Wahlmöglichkeiten keinesfalls für alle Bürger gleichermaßen gelten, da die Handlungsspielräume des Einzelnen sehr stark mit dem Bildungsverlauf, der sehr stark schichtspezifisch geprägt ist, variieren.

Bezogen auf die Haushaltsformen äußert sich der Wandel der Lebensstile in einem Rückgang der klassischen Kleinfamilie bei gleichzeitiger Zunahme sonstiger Lebensformen wie „allein wohnen, Partnerhaushalte, zusammengesetzte Familien, Alleinerziehende, multi-lokale Wohnformen sowie Wohn- und Hausgemeinschaften“ (Spellerberg 2012:12).

Ein weiterer Aspekt mit Auswirkungen auf den Bedeutungsverlust der klassischen Kleinfamilie ist sicherlich auch in den Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt zu sehen. Die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den letzten Jahren – wie etwa die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Zuge der Agenda 2010 – führten zu einer deutlichen Abnahme der Planungssicherheit für Arbeitnehmer, was eine Familienplanung im klassischen Sinne nahezu unmöglich macht.

Für die Stadtentwicklung bedeutsam ist neben den veränderten Ansprüchen an die Wohn- und Lebensverhältnisse in den Quartieren zahlenmäßig in erster Linie die Entwicklung der Haushalte. Für die Nachfrage nach Wohnraum ist die Entwicklung der Privathaushalte von größerer Relevanz als die allgemeine Bevölkerungsentwicklung. So ist festzustellen, dass die Folgen des Bevölkerungsrückgangs auf dem Wohnungsmarkt durch die Zunahme von Einpersonenhaushalten und der dadurch hervorgerufenen konstanten Zahl der Privathaushalte abgefedert werden (Vgl. DESTATIS 2012:50 f.). Nichtsdestotrotz entsteht durch diese Veränderung der Lebensstile auf dem Wohnungsmarkt ein Handlungsbedarf hinsichtlich der Anpassung von Grundrissen.

### *2.1.5 Klimawandel und Energiewende*

Als Klimawandel wird gemeinhin die globale Erwärmung der erdnahen Atmosphäre und der Meere bezeichnet. Die Ursachen dieser Veränderungen sind in großem Umfang das Resultat anthropogener Einflüsse. Neben der Erhöhung der Jahresdurchschnittstemperatur geht der Klimawandel mit einer zunehmenden Häufung von Extremereignissen – in Deutschland in erster Linie Hochwasser – einher.

Nicht zuletzt aufgrund der ökonomischen Folgen des Klimawandels ist ein grundsätzliches umwelt- und energiepolitisches Umdenken erforderlich. Zu diesem Zwecke hat sich die Bundesregierung bis zum Jahre 2050 ambitionierte energiepolitische Ziele gesteckt. So soll der Primärenergieverbrauch um 50 % gesenkt, der Anteil erneuerbarer Energien um 50 % erhöht und die CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber 1990 um mindestens 80 % reduziert werden. Das Erreichen dieser Ziele erfordert einen grundlegenden Umbau des Energiesystems, bei dem alle gesellschaftlichen Akteure und alle politischen Ebenen gefordert sind, ihren Beitrag zu leisten (Libbe 2012:2).

Für die räumliche Planung ergeben sich aus dieser anvisierten Transformation Handlungserfordernisse auf allen Maßstabsebenen, von der Raumordnung bis zur Objektebene. Welch Guerra vergleicht die Art und Weise, wie sich die Planung auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen der Energiewende zuwendet, mit der „Figur des Schwarmeffektes“ (Welch Guerra 2012:66) und veranschaulicht damit die planerische Bedeutung, welche die Thematik mittlerweile Ebenen übergreifend erlangt hat.



Auf der städtischen Ebene – die im Rahmen dieser Arbeit im Fokus steht - wird es das Ziel der Energiewende sein, die Versorgung kleinräumiger zu gestalten. Hierbei werden „sich räumlich kleinere Siedlungseinheiten (Quartiere, Gebäudeensembles bis hin zum Einzelgebäude)“ zunehmend selbst versorgen (Libbe 2012:2). Daraus ergibt sich neben der Umgestaltung städtischer Infrastrukturen weiterhin Handlungsbedarf auf Ebene der Einzelimmobilien, was eine Ausdehnung der Verantwortung für die Energiewende bis hin zum Immobilieneigentümer zur Folge hat. Dieser sieht sich mit einer Verschärfung der Energiestandards auf der Gebäudeebene konfrontiert.

## 2.2 Städtische Schrumpfungsprozesse in Deutschland

All die genannten Trends haben massive Auswirkungen auf die Stadtentwicklung, da sie einerseits räumliche Effekte verzeichnen und damit eine Veränderung der planerischen Ausgangssituation bewirken, andererseits aber auch neue Ansprüche an die Stadtentwicklungsplanung formulieren.

Die Folgen der veränderten Rahmenbedingungen wirken sich räumlich sehr unterschiedlich aus, so dass es zu einem Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Städten in Deutschland kommt. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) nimmt im Rahmen seiner Raumb Beobachtung die Einteilung der schrumpfenden und wachsenden Städte und Gemeinden Deutschlands anhand von sechs Indikatoren vor:

- Bevölkerungsentwicklung in % der letzten ca. 5 Jahre
- Gesamtwanderungssaldo je 1000 Einwohner (Dreijahresdurchschnitt)
- Arbeitsplatzentwicklung in % der letzten ca. 5 Jahre
- Arbeitslosenquote (Zweijahresdurchschnitt)
- Realsteuerkraft in € je Einwohner (Zweijahresdurchschnitt)
- Kaufkraft in € je Einwohner (Gatzweiler/Milbert 2009:444)

Die Auswahl der Indikatoren verdeutlicht die Multidimensionalität von Schrumpfung und Wachstum, die keineswegs ausschließlich durch demografi-

sche Entwicklungen bedingt sind. Hinsichtlich der korrelativen Beziehungen zwischen den einzelnen Indikatoren weisen Gatzweiler und Milbert auf die Zirkularität von Schrumpfung und Wachstum hin und zeigen auf, dass sich einzelne Entwicklungen wechselseitig verstärken können (Gatzweiler/Milbert 2009:444). Bei der Entscheidung, ob eine Stadt bzw. Gemeinde als wachsend oder schrumpfend klassifiziert wird, werden alle Indikatoren gleichgewichtet berücksichtigt. Das Problem der Schrumpfung ist in dieser Einteilung umso größer „je höher die Anzahl der Indikatoren im unteren Quintil ist“ (Ebenda:445). Innerhalb der Gruppe der schrumpfenden Städte wird zwischen stark schrumpfenden Städten (4-6 Indikatoren im unteren Quintil) und schrumpfenden Städten (1-3 Indikatoren im unteren Quintil) unterschieden. Die Unterscheidung zwischen stark wachsenden und wachsenden Städten erfolgt ebenfalls dieser Einteilung entsprechend. Als stabil bzw. stagnierend gelten Städte, die bei keinem der Indikatoren im untersten oder obersten Quintil liegen.

Der Blick auf die räumliche Verteilung schrumpfender und wachsender Städte und Gemeinden verdeutlicht starke regionale Disparitäten (Vgl. Abb. 2). Generell lässt sich feststellen, dass sich das Wachstum im Wesentlichen auf die großen wirtschaftsstarken Ballungszentren konzentriert, wogegen die Schrumpfung vermehrt in ländlichen, peripheren Räumen zum Problem wird. Besonders stark von Schrumpfung betroffen zeigen sich zudem ehemals wirtschaftlich monostrukturierte Gebiete, insbesondere der Werft- und Montanindustrie. Die augenscheinlichste Erkenntnis hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Schrumpfung und Wachstum ist jedoch ein erhebliches Ungleichgewicht zwischen West- und Ostdeutschland, wobei sich die „Hot Spots“ der Schrumpfung im Osten des Landes befinden.

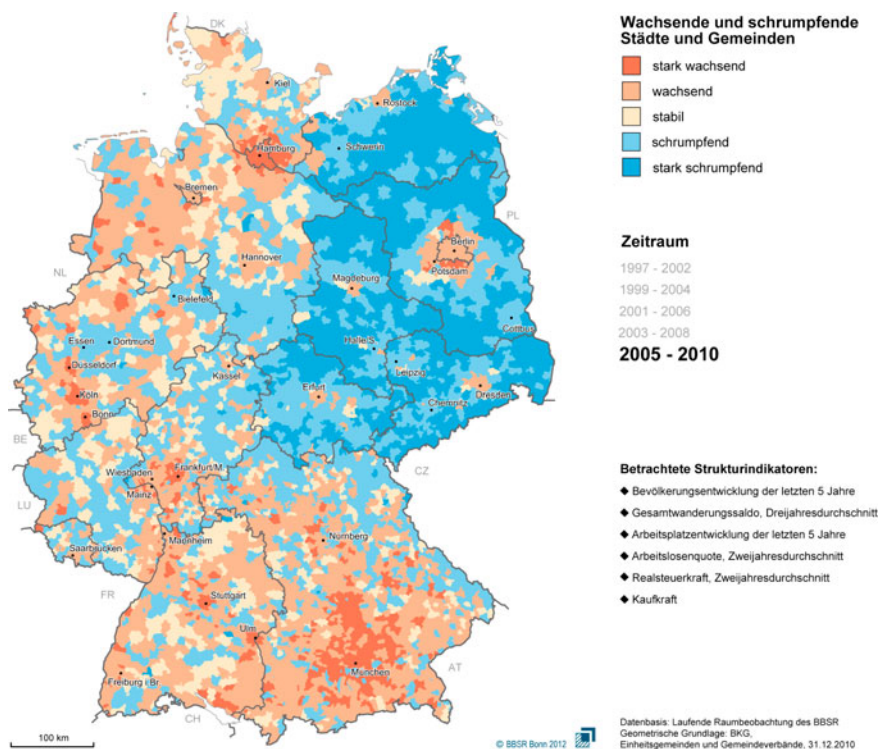


Abbildung 2: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland (BBSR\_a)

Kil weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „sich die Entvölkerung ostdeutscher Städte mit allgemeinen demografischen Tendenzen oder gar dem extremen Geburtenknick nach der Wende nur ungenügend begründen [lassen]“ (Kil 2002:4). Stattdessen stünde Ostdeutschland „vor den Auswirkungen eines ökonomischen Wendemanövers, das sich nicht als Strukturwandel, sondern als rapider Strukturbruch vollzog und im Osten Deutschlands deshalb keine postindustrielle (wie im Westen), sondern eine deindustrialisierte Landschaft hervorgebracht hat“ (Ebenda).

Trotz deutlicher Unterschiede hinsichtlich der Dramatik der Schrumpfungprozesse macht die laufende Raumbewertung des BBSR deutlich, dass das

Phänomen schrumpfender Städte und Gemeinden deutschlandweit zusehends an Bedeutung gewinnt. Was versteckt sich nun aber hinter dem Begriff Schrumpfung und wie kann eine Stadt schrumpfen?

Die Stadt als physischer Körper, als Gesamtheit ihrer Bauwerke ist immobil und auf Langlebigkeit ausgerichtet. Auch wenn der Begriff der schrumpfenden Stadt ein anderes Bild hervorruft, bewirkt die Schrumpfung zunächst keine Veränderungen des Umfangs bzw. des Gesamtkörpers der Stadt. Laut Häußermann, Läßle und Siebel ergeben sich aus der Schrumpfung für eine Stadt negative Folgen in sechs Dimensionen: Wohnungsmarkt, Stadtgestalt, Segregation, Infrastruktur, Finanzen und Urbanität (Häußermann/Läßle/Siebel 2008:206 ff.). Auf dem Wohnungsmarkt manifestiert sich die Schrumpfung als erste sichtbare Folge in einer Zunahme von Leerständen, also einem Angebotsüberschuss an Wohnraum. Auch wenn die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf den Wohnungsmärkten vieler Städten durch die aufgrund des Wandels der Lebensstile zunehmende Zahl von Ein-Personen-Haushalten gedämpft werden konnten, macht sich dennoch ein deutlicher Nachfragerückgang bemerkbar.

Neben den für alle Stadtakteure erkennbaren stadtbildwirksamen Effekte des Leerstands stellt dieser insbesondere die wohnungswirtschaftlichen Akteure – private wie institutionelle – vor bisher unbekannte Herausforderungen. Bezeichnenderweise war es daher auch die Wohnungswirtschaft, welche die Auswirkungen des demografischen Wandels erstmals offensiv thematisierte und das Thema damit zunächst aus einer rein ökonomischen Perspektive in die gesamtgesellschaftliche Diskussion einbrachte. Zur Verdeutlichung der Brisanz der Thematik zeigt die Abbildung 3 die Quoten der Wohnungsleerstände in ausgewählten Städten. Ausgewählt wurden hierbei beispielhaft Städte, die sich gemäß der Raumbeobachtung des BBSR in Räumen mit schwerpunktmäßig schrumpfenden und stark schrumpfenden Städten befinden.

Stadt	Bundesland	Leerstandsquote
Altena	Nordrhein-Westfalen	10,4 %
Bremerhaven	Bremen	6,4 %
Chemnitz	Sachsen	13,6 %
Eisenhüttenstadt	Brandenburg	11,1 %
Gelsenkirchen	Nordrhein-Westfalen	6,6 %
Görlitz	Sachsen	18,9 %
Gotha	Thüringen	9,1 %
Halle (Saale)	Sachsen-Anhalt	11,5 %
Hof	Bayern	8,2 %
Leipzig	Sachsen	12,1 %
Pirmasens	Rheinland-Pfalz	10,2 %
Salzgitter	Niedersachsen	9,6 %
Salzwedel	Sachsen-Anhalt	10,2 %
Schwerin	Mecklenburg-Vorpommern	10,5 %
Völklingen	Saarland	8,7 %

*Abbildung 3:* Wohnungsleerstände in ausgewählten Städten (Eigene Darstellung nach ZENSUS 2011)

In letzter Konsequenz erfordert der langfristige Rückgang der Wohnungsnachfrage die Beseitigung überflüssiger Bausubstanz und verursacht damit letztlich stadtstrukturelle Folgen. Auf diese Weise entstehen Lücken im Stadtgefüge, die ja nach Größe und Anzahl zur unübersehbaren Unterbrechung des siedlungsstrukturellen Zusammenhangs führen und damit das Bild einer perforierten Stadt bewirken. Während diese Perforation in einer positiven Wertung als Auflockerung verstanden werden kann, steht sie in einer negativen Wahrnehmung sinnbildlich für die Entleerung und den Verfall der Stadt (Doehler-Behzadi 2005:215). Aus diesem Grund ist es zwingend erforderlich, den Rückbau auf koordinierte und stadtverträgliche Weise durchzuführen.

Neben den ökonomischen und stadtstrukturellen Folgen hat die Schrumpfung immer auch eine soziale Dimension. So führen Wanderungsbewegungen der Bevölkerung zu sozialer Ausgrenzung. Während „die Aktiven“ wegziehen,

verbleiben in den Stadtvierteln häufig „vorwiegend Arbeitslose und Alte, die an den gesellschaftlichen Prozessen nicht mehr aktiv beteiligt sind“ (Oswalt/Overmeyer/Schmidt 2001:13). Wohngebiete benachteiligter sozialer Gruppen entstehen damit auf entspannten Wohnungsmärkten durch den Fortzug der mobilitätsfähigen Haushalten und nicht mehr durch Verdrängung dieser Gruppen aus bestimmten Quartieren (Häußermann/Läpple/Siebel 2008:210).

Die infrastrukturellen Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen entstehen durch Unterschreitung der erforderlichen Auslastung und betreffen sowohl technische als auch soziale Einrichtungen. Mit abnehmender Zahl der angeschlossenen Nutzer sind etwa die stadttechnischen Netze der Ver- und Entsorgung überdimensioniert, was umlagebedingt zu steigenden Kosten für den Endverbraucher führt. Eine Reduzierung der Leitungsquerschnitte ist aufgrund der Komplexität der Versorgungsnetze nicht ohne Weiteres realisierbar. Im Bereich der sozialen Infrastruktureinrichtungen werden vielerorts die Tragfähigkeitsgrenzen eines rentablen Betriebs unterschritten, was eine Reduzierung des Angebots unumgänglich werden lässt und selbst den Rückbau der Einrichtungen zur Folge haben kann. Insbesondere in peripheren Räumen führen zunehmende Alterungsprozesse dazu, dass Angebote für jüngere Menschen zurückgefahren werden, was jedoch dem Ansatz entgegenwirkt möglichst viele Angebote aufrecht zu erhalten, um jüngere Menschen anzuziehen oder zumindest nicht zu verlieren (Amey et al. 2011:46)

Auch finanziell bleibt die Schrumpfung in den Städten und Gemeinden nicht folgenlos. Da sich die Höhe der Zuweisungen an der Bevölkerungszahl misst, sind Einwohnerverluste für die Kommunen gleichbedeutend mit geringeren Einnahmen. Weiterhin hat der demografische Wandel negative Folgen für die Entwicklung des Steueraufkommens schrumpfender und alternder Gemeinden, „zum einen wegen der regionalen Nachfrageausfälle, die mit einem Bevölkerungsrückgang verbunden sind, zum anderen wegen der relativ geringeren Einkommensteuerproduktivität einer alternden Bevölkerung“ (von Loeffelholz/Rappen 2004:26). Eine weitere Verschärfung der fiskalischen Situation der Kommunen entsteht zudem abermals durch selektive Abwanderung, indem potentielle Steuerzahler wegziehen, während diejenigen zurückbleiben, die soziale Leistungen beziehen (Häußermann/Läpple/Siebel 2008:211).

Als sechste Dimension der Folgen der Schrumpfung nennen Häußermann, Läpple und Siebel die Urbanität und weisen auf die Gefahr hin, dass eine Ausdünnung der Bewohnerdichte zu einem Rückgang der Vielfalt von Kultureinrich-

tungen und Dienstleistungsangeboten führt und damit das urbane Milieu schwächt (Ebenda:212).

Trotz der Unterscheidung in schrumpfende, stagnierende und wachsende Städte wäre die Schlussfolgerung, die geschilderten Folgen der Schrumpfung betreffen nur Städte, die allgemein als schrumpfend klassifiziert werden, falsch. Ebenso wie es im Städtevergleich „Gewinner“ und Verlierer“ gibt, sind auch innerhalb der Städte deutliche Disparitäten festzustellen und es gibt auch dort ein Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum. Die Heterogenität der Stadtquartiere hinsichtlich ihrer Wohn-, Arbeits- und Lebensbedingungen führt innerhalb der Städte zu unterschiedlichen Entwicklungen, so dass einzelne Quartiere einer ansonsten wachsenden Stadt durchaus schrumpfen können.

Wie sich die Auswirkungen der Schrumpfung auf die Städte konkret äußern, soll im nächsten Kapitel anhand des räumlichen Fokus der Arbeit auf innerstädtische Quartiere dargelegt werden.

## **2.3 Zwischenfazit**

„Schrumpfung – sei es die langsame, allmähliche durch Abwanderung und fehlenden Nachwuchs oder die abrupte, gewaltsame durch Seuchen oder Krieg – ist ein Phänomen, das in der Geschichte immer wieder auftritt. Die Muster allerdings, nach denen sie sich vollzieht, sind nicht vergleichbar, und so gibt es auch keine Patentrezepte zum Umgang mit diesem Phänomen“ (Akbar/Kremer 2005:26). Dieses Zitat weist im Zusammenhang mit Schrumpfung auf zwei entscheidende Fakten hin. Zunächst sind schrumpfende Städte keineswegs ein Produkt des späten 20. Jahrhunderts, sondern tauchten im Laufe der Zivilisationsgeschichte immer wiederkehrend auf. Seit dem Ende des 2. Weltkrieges war das Thema Wachstum jedoch in allen Lebensbereichen – in der Ökonomie gar als systembedingte Voraussetzung - so präsent, dass Schrumpfung nahezu unvorstellbar wurde. Durch die Auswirkungen der dargelegten Megatrends bewegte sich eine langanhaltende Wachstumsphase jedoch vielerorts ihrem Ende entgegen und Schrumpfungsprozesse wurden zur unübersehbaren Realität. „Waren über 150 Jahre lang Stadtentwicklung und Wachstum identisch, so werden in Zukunft schrumpfende, stagnierende und weiterhin wachsende Städte nebeneinander existieren“ (Häußermann/Läpple/Siebel 2008:18). Dieses kontrastreiche Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung verlangt eine entsprechende planerische Antwort.

Das klassische Planungsinstrumentarium entstand unter der Prämisse des Wachstums und verfolgt das Ziel, Wachstumsprozesse zu steuern. Hierbei werden vielfach Entwicklungszeiträume von bis zu 20 Jahren festgeschrieben. Die Dynamik, mit der sich grundlegende Rahmenbedingungen und damit auch die Problemlagen in den Städten in den letzten Jahren und Jahrzehnten verändert haben, zeigt deutlich die Schwierigkeiten, die dies birgt. Wenn sich die deutsche Städtelandschaft hinsichtlich ihrer Entwicklungsdynamiken ausdifferenziert, muss auch die Planung reagieren und insbesondere im Hinblick auf schrumpfende Städte adäquate Strategien entwickeln. Auf eine allgemeingültige Patentlösung kann hierbei nicht zurückgegriffen werden. Die spezifischen Auslöser, die Problemstellung vor Ort, aber auch die endogenen Potenziale für den Umgang mit den Schrumpfungsprozessen verlangen eine an die jeweilige Situation angepasste planerische Reaktion. Dies stellt die Planungsbranche vor neue Herausforderungen. Im Kontext der Schrumpfung ist ein Umdenken nötig - die Anpassung von Leitbildern, Handlungsmodellen und Praktiken. Die Notwendigkeit einer Anpassung der vorhandenen planerischen Steuerungsinstrumente bleibt jedoch nicht auf die vermeintlichen Verlierer beschränkt, da Unterschiede in den Entwicklungstrends einzelner Quartiere auch in wachsenden oder stagnierenden Städten eine Konfrontation mit Schrumpfungstendenzen verursachen.

Pfeiffer und Faller identifizieren im Rahmen eines Forschungsprojektes der Wüstenrot Stiftung drei Standorttypen innerhalb des Stadtgefüges, die sich hinsichtlich der Intensität der Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen bzw. bezüglich der Steuerungsfähigkeit durch die freien Kräfte des Marktes erheblich unterscheiden (Vgl. Wüstenrot Stiftung 2011:12 ff.). Sie differenzieren hierbei zum einen „Normalstandorte“, an denen übliche Marktmechanismen genügend Wirkung entfalten, um die ständige Instandhaltung und die Modernisierung der Gebäude zu gewährleisten. Auf der anderen Seite stehen die „Rückzugsgebiete“, in denen es „nicht um ein korrigierbares Marktversagen, sondern eher um das Ende marktwirtschaftlichen Investierens als Folge einer absoluten Nachfrageschwäche [geht]“ (Wüstenrot Stiftung 2011:14). Zwischen diesen beiden Extremen existiert eine zunehmende Zahl so genannter „Grenzstandorte“, „labile Gebiete mit schwacher Nachfrage, Leerständen und sichtbaren Schwächen in der Instandhaltung“ (Ebenda:12).

Im Zuge der Schrumpfung wird es in zunehmendem Maße zum Entstehen von Grenzstandorten kommen. Die Steuerung der Schrumpfungsprozesse durch die Kommunen gestaltet sich jedoch zunehmend schwieriger, da der Komplexität



der Planungsaufgabe häufig eine Verwaltung gegenübersteht, die aufgrund ihrer finanziellen wie personellen Kapazitäten in ihrer Handlungsfähigkeit geschwächt ist. Wesentliche Voraussetzung für die Ableitung den Auswirkungen der Schrumpfungsprozesse entsprechender Handlungsstrategien wäre zunächst die Akzeptanz der Schrumpfung. Dies ist vielfach auch nach klaren Entwicklungstrends der letzten Jahre und Jahrzehnten sowie deutlichen Entwicklungsprognosen bisher nicht geschehen. Erklärtes Ziel vieler Städte ist es, eine Trendumkehr herbeizuführen, die zu erneutem Wachstum führt, so dass auch die gängigen Steuerungsinstrumente wieder greifen. Der Erfolg einer solchen Zielsetzung kann in den meisten Fällen jedoch stark bezweifelt werden und die Weigerung, sich den entwicklungspolitischen Tatsachen zu stellen, wird die Probleme in den Städten im besten Falle herauszögern, im wahrscheinlicheren Falle verstärken.

Der Dreiklang der Eigentümermobilisierung  
Kommunikative Strategien zur Revitalisierung  
innerstädtischer Quartiere

Vollmer, M.

2015, XIV, 235 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-07411-1