

# Wohnen und Baukultur nicht nur in Metropolen

Hintergrundpapier zum gleichnamigen Positionspapier der  
Bundesstiftung Baukultur und dem GdW Bundesverband deutscher  
Wohnungs- und Immobilienunternehmen

Erstellt im Oktober 2017 im Auftrag  
der Bundesstiftung Baukultur und  
des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen von:

empirica ag  
Prof. Dr. Harald Simons  
Kurfürstendamm 234  
10719 Berlin

berlin@empirica-institut.de  
Tel +49(0)30/88 47 95 0  
Fax +49(0)30/88 47 95 17

[www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de)

**empirica**  
Forschung und Beratung

---

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	<b>Demographische Spaltung Deutschland .....</b>	<b>1</b>
2.	<b>Ankerstädte in ländlichen Räumen .....</b>	<b>6</b>
3.	<b>Merkmale von Ankerstädten in ländlichen Räumen .....</b>	<b>9</b>
4.	<b>Handlungsansätze zur Stärkung der Ankerstädte und versteckten Perlen .....</b>	<b>10</b>

## 1. Demographische Spaltung Deutschland

Deutschland spaltet sich demographisch. Während die rund 30 Schwarmstädte stark Einwohner hinzugewinnen und dort „Wachstumsschmerzen“ verursachen, sinkt die Zahl der Einwohner in vielen Regionen kontinuierlich. „Schrumpfungsschmerzen“ sind die Folge. Wachstum und Schrumpfung entstehen durch Binnenwanderung und sind daher zwei Seiten derselben Medaille.

Das Jahr 2015 beschönigt diese demographische Spaltung aufgrund der Verteilung von Flüchtlingen in alle Landesteile und kann nicht als Trendwende interpretiert werden. Die Wanderungsbilanzen sowie die analysierten Ursachen der Wanderungen deuten vielmehr auf eine weitere Konzentration der Bevölkerung auf ausgesuchte Schwarmstädte hin während in vielen Regionen die Zahl insbesondere junger Menschen beständig sinkt. Besonders betroffen sind die ländlichen Räume, auch wenn eine Reihe von größeren Städten ebenfalls Einwohner verlieren.

Die ländlichen Räume sind dabei in sich ausgesprochen heterogen. Die Umlandgemeinden der Schwarmstädte wachsen dank der steigenden Wohnkosten in den Städten und sind damit nicht im Fokus. Es ist dringend anzuraten, dass in der öffentlichen Debatte ländliche Umlandgemeinden und metropolferne Räume sauber getrennt werden, um ein Herausmitteln der massiven Probleme zu verhindern.

Abwanderung insbesondere junger Menschen betrifft praktisch flächendeckend die ländlichen Räume in Deutschland und ist kein ostdeutsches Thema mehr. So verliert der nordrhein-westfälischen Kreis Höxter bei derzeitiger Abwanderungsintensität (Kohortenwachstumsrate<sup>1</sup>) 26 von 100 jungen Menschen bis zum Alter von 34 Jahren durch Abwanderung. Im bayerischen Landkreis Kronach sind es 22 und in rheinland-pfälzischen Donnersbergkreis 25. Insgesamt haben 193 der 402 Kreise und kreisfreien Städte mit zusammen 39% der Einwohner Deutschland in den Jahren 2010 bis 2014 junge Menschen durch Abwanderung verloren<sup>2</sup>, 131 Kreise verlieren mehr als 10% der jüngeren Ausgangsbevölkerung (Kohortenwachstumsrate 15 – 34 Jahren kleiner 90) durch Abwanderung. Häufig liegen dabei Wachstum und Schrumpfung sehr nahe beieinander, z.B. Köln und Rheinisch-Bergischer Kreis oder Regensburg und der Landkreis Cham.

Die Abwanderung addiert sich zur ohnehin negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und verstärkt diese zusätzlich. Während in Städten wie Mainz oder Berlin die Zahl der Geburten die Zahl der Sterbefälle übersteigt, fehlen in den Abwanderungsgebieten bereits die potentiellen Mütter und Väter sodass die nachwachsenden Generationen doppelt schwach besetzt sind.

---

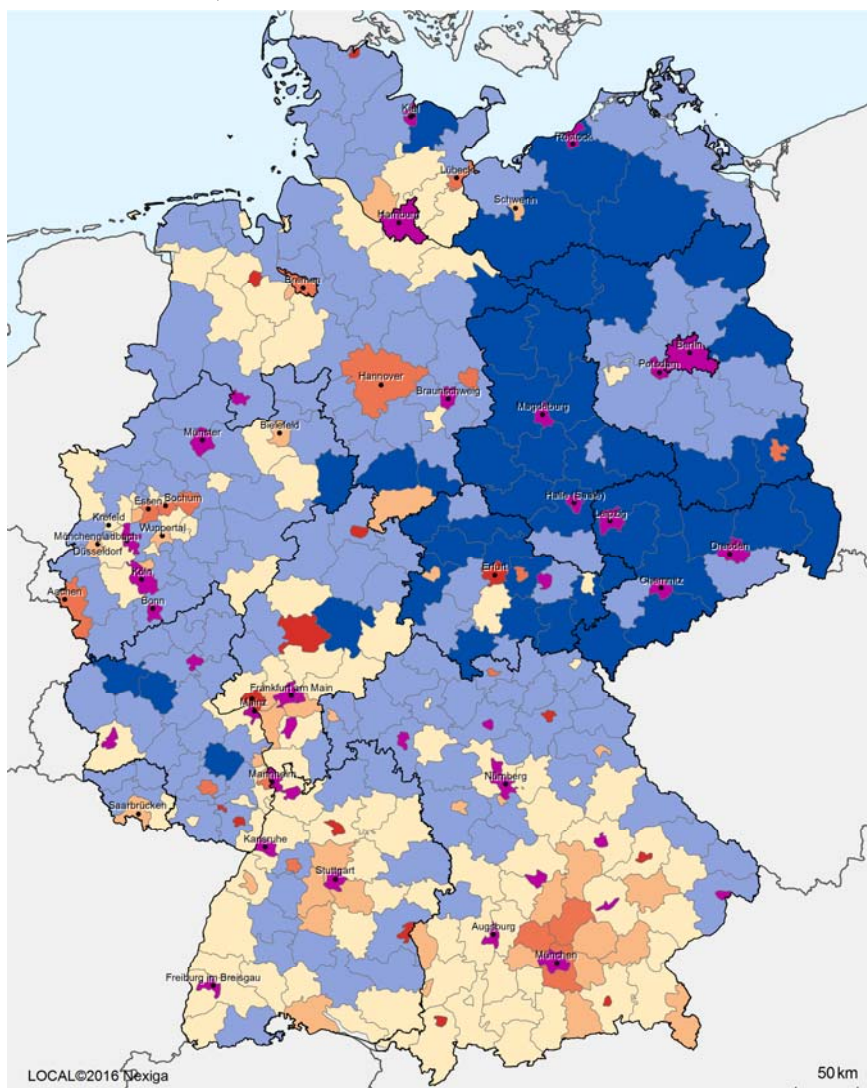
<sup>1</sup> Kohortenwachstumsrate 15 bis 34 Jahre, basierend auf den Wanderungen zwischen dem 31.12.2009 und dem 31.12.2014. Die Kohortenwachstumsrate ist wie folgt zu verstehen: Bei gleichbleibenden Wanderungsverhalten werden aus 100 10- bis unter 15-Jährigen X 30- bis unter 35-Jährige. Eine Kohortenwachstumsrate kleiner als 100, zeigt an, dass junge Menschen aus der Stadt bzw. dem Landkreis abwandern. Ist die Kohortenwachstumsrate größer als 100, so wandern junge Menschen zu.

<sup>2</sup> Kohortenwachstumsrate 15-34 von unter 100; Darunter sind 188 Landkreise und die fünf kreisfreien Städte Dessau-Roßlau, Remscheid, Suhl, Bottrop, Frankfurt/Oder.

Im Ergebnis fehlen schon heute und erst recht in Zukunft die Leistungsträger der lokalen Gesellschaft. Es drohen ganze Landstriche zu veröden und jahrhundertealte Kulturräume zu verschwinden. Gleichzeitig geraten die wachsenden Städte unter zunehmenden Wachstumsstress; die Mieten steigen, die Eltern kämpfen um Kita- und Schulplätze, der notwendige Wohnungsneubau verursacht Konflikte um die Raumnutzung.

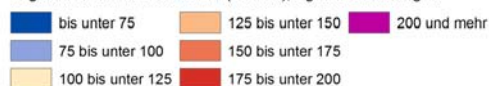
Die Entwicklung bereitet auch deshalb große Sorgen, da der öffentliche Diskurs sich weit überwiegend auf die „Wachstumsschmerzen“ der Schwarmstädte fokussiert während die ländlichen Räume sich zunehmend unverstanden und überhört fühlt. Eine neue Diskussion um die Instrumente zur Zukunftssicherung der ländlichen Räume auch durch baukulturelle Aufwertung ist überfällig.

**Abbildung 1: Kohortenwachstumsrate (15-34), Kreise und kreisfreie Städte, 2010-2014**



**Junge Schwarmstädte (Kohortenwachstumsrate 15-34), 2010-2014**

Regionaldatenbank Deutschland (destatis), eigene Berechnungen.



Quelle: Bevölkerungsfortschreibung (korrigiert um Zensus und Zweitwohnsitzsteuereffekte), Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen **empirica**

Die Abwanderung vorwiegend junger Menschen muss dabei vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die schrumpfenden Regionen heute in weiten Teilen durchaus wirtschaftlich stark sind und verbreitet eine arbeitsmarktbedingte Abwanderungsnotwendigkeit nicht existiert.

So ist seit dem Jahr 2010 die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze nur in 10 der 187 schrumpfenden Kreise<sup>3</sup> gesunken, insgesamt aber um 8,4% gewachsen. Insofern kann der Verlust von Arbeitsplätzen in keiner Weise als Ursache für die Abwanderung angesehen werden. Auch ist die Wachstumsrate nur geringfügig geringer als in den Schwarmstädten (9,9%) oder den Wachstumsregionen insgesamt (10,6%)<sup>4</sup>.

Zwar ist die Wertschöpfung pro Kopf in den Abwanderungsregionen niedriger als in den anderen Landesteilen. So beträgt der BIP-Anteil der Abwanderungsregionen 30,4%, der Bevölkerungsanteil aber 40,1%. Dies ist aber zum einen der historischen Entwicklung der Städte zu Arbeitsmarkt- und Einpendlerzentren - insbesondere im verarbeitenden Gewerbe und den unternehmensorientierten Dienstleistungen geschuldet - und keine neue Entwicklung.

Zum zweiten beeinflusst die Wertschöpfung der Unternehmen nur sehr indirekt die Wanderungsentscheidung der Bevölkerung. Viel direkter sollten Arbeitslosigkeit und Einkommensunterschiede wirken. Dort aber bestehen kaum mehr Unterschiede. So lag die mittlere Arbeitslosenquote<sup>5</sup> in den Abwanderungsregionen mit 6,1% nur unwesentlich höher als in den Zuwanderungsregionen mit 5,9% und vor allem liegt sie in den besonders wachsenden Schwarmstädten mit 7,0% sogar höher. Auch in der wanderungsaktiven Altersklasse (hier 25-45 Jahre) ist der Unterschied in der Arbeitslosenquote mit 6,8% zu 6,6% nicht spürbar und ist in den Schwarmstädten mit 7,5% höher. Vor allem aber wandern auch aus Landkreisen mit faktischer Vollbeschäftigung junge Menschen ab wie beispielhaft die Landkreis Main-Spessart, Dillingen an der Donau, Rottweil, Rhön-Grabfeld und Cochem-Zell zeigen. Deutlich zeigt die nächste Abbildung 2, dass bei allen Unterschieden zwischen Ost- und Süddeutschland, West- und Norddeutschland, die Arbeitslosigkeit in den kreisfreien Städten meist höher ist als in den Landkreisen – eine Wanderung in die Städte mit hin eine Wanderung in Richtung höherer Arbeitslosigkeit ist.

---

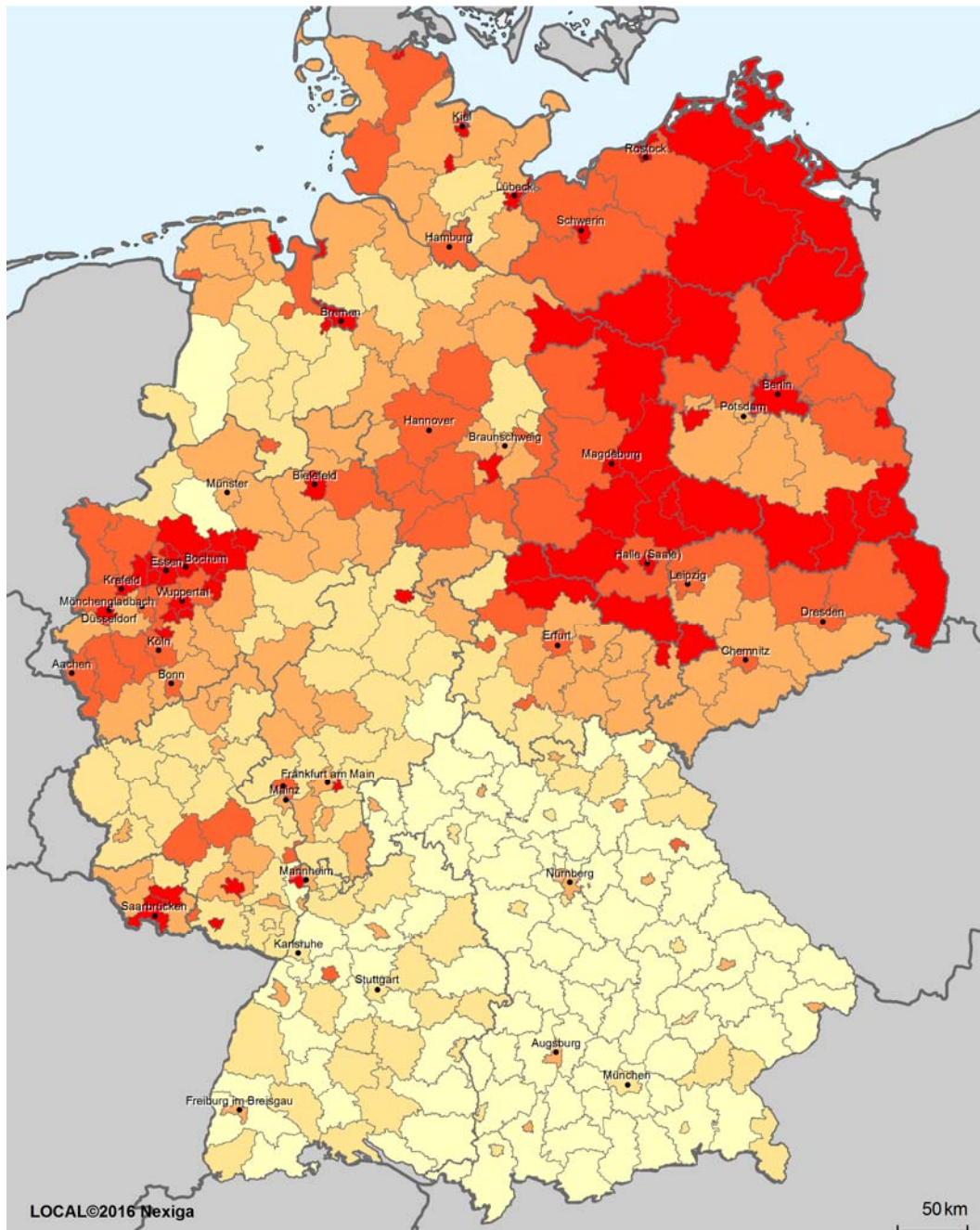
<sup>3</sup> ohne Mecklenburg-Vorpommern

<sup>4</sup> jeweils und auch im Folgenden ungewichtete Mittelwerte der Kreise.

<sup>5</sup> Arbeitslosenquote bezogen auf alle zivile Erwerbspersonen laut Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, Jahresdurchschnitt; ohne den neuen Landkreis Göttingen, 2015



**Abbildung 2: Arbeitslosigkeit der 25 bis unter 45 Jährigen, Kreise und kreisfreie Städte, 2015**



**Arbeitslosenquoten bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen - 25 bis unter 45 Jahre**

unter 4%
  4 bis unter 6%
  6 bis unter 8%
  8 bis unter 10%
  10% und mehr

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit

[www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de)

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

**empirica**

Das Arbeitnehmerendgeld ist mit 33.100 €/Jahr in den Abwanderungsregionen zwar 15% geringer als das der Zuwanderungsregionen (38.900 €), das verfügbare Einkommen pro Kopf aber ist, auch dank der progressiven Einkommenssteuer, nur noch 5,8% niedriger. Dieser Unterschied reicht dann nicht mehr aus, um die Unterschiede in den Lebenshaltungskosten auszugleichen. Vielmehr kompensieren allein schon die niedrigeren Wohnkosten den Einkommensunterschied über. So lag die für die Wandernden relevante Neuvertragsmiete in den Zuwanderungsregionen mit 6,95 €/m<sup>2</sup> um 27% höher als in den Abwanderungsregionen (5,50 €/m<sup>2</sup>)<sup>6</sup> und in den besonders gesuchten Schwarmstädten sogar bei 7,90 €/m<sup>2</sup>.

Insgesamt muss – trotz aller Heterogenität der schrumpfenden Regionen – der Vorstellung einer auf schwachen wirtschaftlichen Rahmendaten, auf Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit und geringen Einkommen beruhenden Abwanderung aus den ländlichen Räumen vehement widersprochen werden. Der beliebte Dreiklang von Arbeitslosigkeit, Armut und Abwanderung gilt nicht in Bezug auf die Entleerung der ländlichen Räume.

Der unschätzbare Vorteil der wirtschaftlichen Stärke ist aber durch die Abwanderung bedroht. Die Unternehmen in den ländlichen Räumen klagen schon längst unisono über Fach- und Arbeitskräftemangel der sich – aufgrund der Abwanderung – beständig verschärft. Schon heute dürften Neu- und Erweiterungsinvestitionen von der Einschätzung des zukünftigen Arbeitskräftepotentials abhängig gemacht werden und dürften sich daher zunehmend Richtung der Schwarmstädte verlagern. Neue Unternehmen werden ohnehin in der Regel am Wohnort der Gründer gegründet – und dies sind immer häufiger die Schwarmstädte. Hinzu kommt der auf dem Land schleppende Breitbandausbau und die schwache Netzverfügbarkeit, die die relative Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Räume verschlechtert. Im Ergebnis ist die aktuelle wirtschaftliche Situation der ländlichen Räume zwar nicht Ursache der Abwanderung, eine Verschlechterung könnte die Abwanderung aber nochmals verstärken. Da trotz starker wirtschaftlicher Rahmenbedingungen die jungen Menschen abwandern, mag man sich gar nicht vorstellen, wie sich die Abwanderung entwickelt, wenn die regionale Wirtschaftskraft sich verschlechtert.

Die Ursache der Abwanderung aus den ländlichen Regionen – wie auch aus vielen Städten – ist vor allem eine Spätfolge der demographischen Entwicklung.<sup>7</sup> Mit dem Pillenknick sank die Zahl der Geburten Anfang der 1970er Jahre dramatisch innerhalb weniger Jahre um deutlich über 30% ab. Die Geburtsjahrgänge seit Mitte/Ende der 1970er sind damit entsprechend schwächer besetzt und genau diese Geburtsjahrgänge, heute rund 40 Jahre alt, waren die ersten Schwärmer, die sich in den Schwarmstädten konzentrierten. Durch den Rückgang der Geburten ist die Dichte an Gleichaltrigen annähernd gleichmäßig über Deutschland gesunken. Die Grunderfahrung dieser Geburtsjahrgänge ist, dass sie wenige sind, dass sie zu wenige sind um eine Stadt zu prägen, dass in Fahrradentfernung nur wenige potentielle Freunde und

---

<sup>6</sup> 60 – 80 m<sup>2</sup>, höherwertige Ausstattung, hedonische Mieten, Werte von 2014 zum direkten Vergleich mit den Angaben zur Abwanderung.

<sup>7</sup> Für eine ausführliche Analyse siehe Simons, a.a.o.

Freundinnen wohnen, dass sie die Infrastruktur von Kinos bis Kneipen ihrer Vorgänger - der Babyboomer - nicht mehr auslasten können, dass sie in jedem Ort, in jeder Stadt zur Minderheit geworden sind und ein junges Milieu nicht mehr existiert.

Dem aber können sie ausweichen, in dem sie sich an bestimmten Orten, den Schwarmstädten, konzentrieren. Dort ist etwas los, während anderswo der Puls der Zeit nicht mehr schlägt, dort kommen täglich neue Altersgenossen hinzu, während andernorts einer nach dem anderen sich verabschiedet. Entsprechend wandern sie in die Schwarmstädte, sobald sie frei ihren Wohnort wählen können - nach Ausbildung und Studium. Es sind die Berufsanfänger, die eine Stadt zur Schwarmstadt machen. Sie sind auf der Suche nach Ihresgleichen, nach Urbanität, Vielfalt, Dichte, Lebendigkeit.

Natürlich wollen und müssen die Berufsanfänger auch ihren Lebensunterhalt verdienen. Arbeitsplätze oder Verdienstmöglichkeiten müssen auch vorhanden sein. Sind diese nicht vor Ort verfügbar so kann aber zum Arbeitsort gependelt werden. Tatsächlich ist zwischen 2010 und 2015 die Zahl der Beschäftigten, die in den Schwarmstädten wohnen, mit 14,8% (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte am Wohnort) weit stärker gestiegen als die Zahl der Arbeitsplätze (sozialversicherungspflichtige Beschäftigte am Arbeitsort) mit +9,9%, während es in den Schrumpfsregionen genau anders herum ist: Die Zahl der Arbeitsplätze ist dort mit 8,4% stärker gestiegen als die Zahl der Beschäftigten am Wohnort mit +6,4%. Damit ist bei annähernd gleich starkem Arbeitsplatzwachstum, die Zahl der in den Schwarmstädten wohnenden Beschäftigten mehr als doppelt so stark gestiegen, als in den Abwanderungsgebieten.

Die Folge ist ein neues Pendlermuster: morgens aus der Schwarmstadt und abends wieder hinein. Wuchs über Jahrzehnte die Zahl der Arbeitsplätze in den Kernstädten und damit die Zahl der Einpendler schneller als die Zahl der dort wohnenden Beschäftigten ist es nun umgekehrt. Ein Arbeitsplatzwachstum in Merseburg führt zum Einwohnerzuwachs in Leipzig, ein Arbeitsplatzwachstum in Amberg-Sulzbach zu mehr Einwohnern in Nürnberg. Die ländlichen Regionen, traditionelle Auspendlerregionen, werden auch zu Einpendlerregionen.

## 2. Ankerstädte in ländlichen Räumen

Die bislang dargestellte einfache Zweiteilung der Landkreise und kreisfreien Städte in schrumpfend und wachsend (plus Suburbanisierungskreise) ist auf der kleinräumlichen Ebene glücklicherweise zu grob. Die schrumpfenden Kreise sind in sich nicht homogen. Vielmehr existieren auch innerhalb schrumpfender Landkreise, Klein- und Mittelstädte, denen es gelingt gegen den Trend zu wachsen.

Das Wachstum speist sich in aller Regel aus einem Zuzug aus der näheren Umgebung. Dies zeigt beispielhaft die folgende Abbildung 3 für die wachsende Stadt Neuruppin (31.000 Einwohner) im schrumpfenden Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Deutlich ist zu erkennen, dass die Stadt gegenüber ihrem Hinterland Einwohner durch Wanderungen hinzugewinnt. Diese Gewinne reichen aus, die weiterhin vorhande-



---

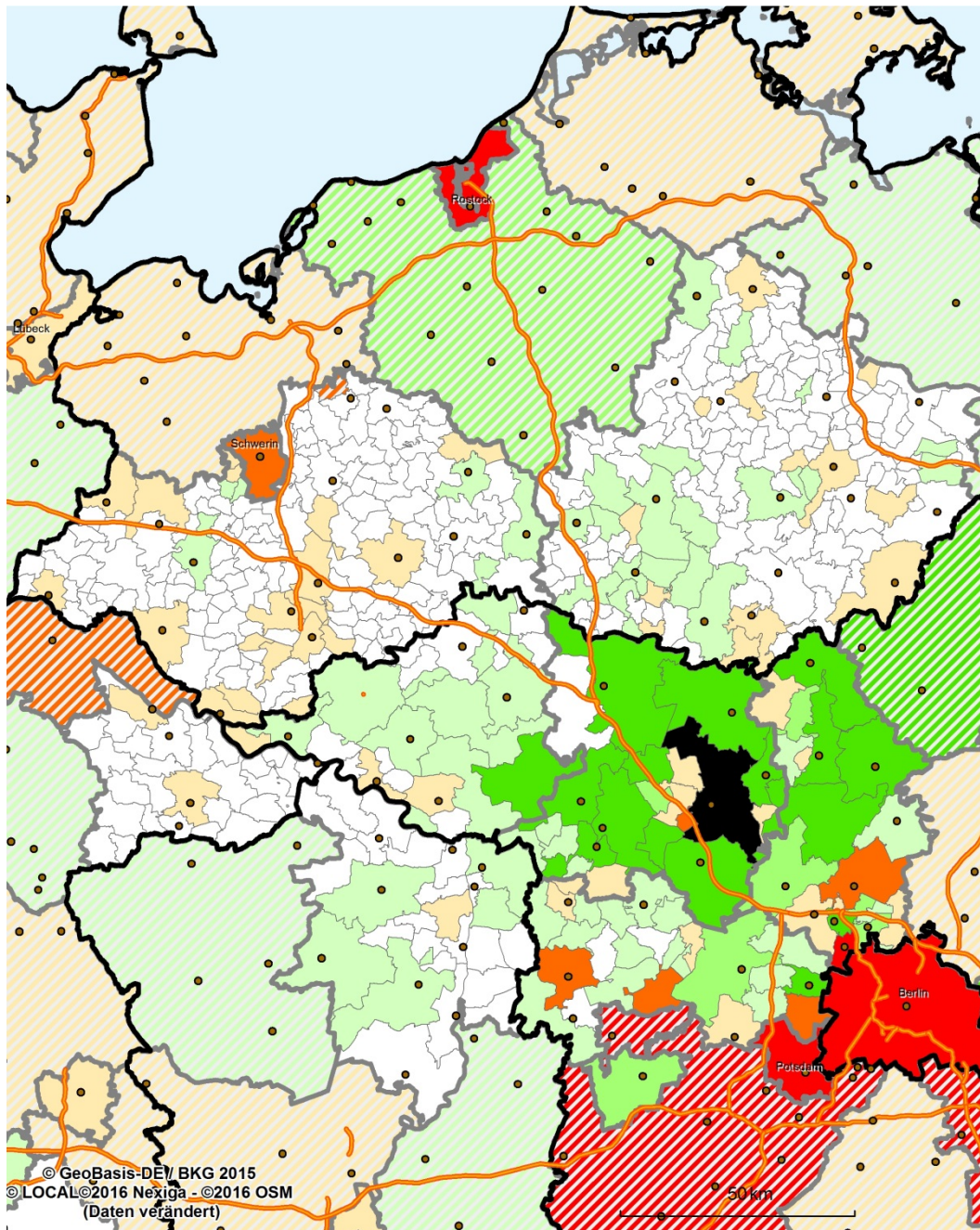
nen Wanderungsverluste in Richtung der Schwarmstädte Berlin, Potsdam und Rostock auszugleichen.

Dass es auch neben den Schwarmstädten weitere Städte mit wenn auch schwachem Wachstum geben kann, scheint angesichts der Ursachen plausibel. Genügend potentielle Freunde in Fahrradentfernung mag es im eigenen Dorf zwar nicht mehr geben, aber es müssen auch nicht Zehntausende wie in Berlin oder München sein – vor allem nicht unter Berücksichtigung des Lärms und des Drecks, der Anonymität, der langen U-Bahn-Fahrten und nicht zuletzt der hohen Mieten.

Städte wie Neuruppin zeigen, dass es möglich ist, eine wichtige Ankerfunktion im Raum einzunehmen. Diesen Ankerstädten gelingt es, sich als regionale Alternative zwischen den schrumpfenden ländlichen Räumen und den Schwarmstädten zu positionieren, auch wenn diese Sandwichposition naturgemäß eine immerwährende schwierige Balance erfordert.

Diese Ankerstädte halten wir für den zentralen Ansatzpunkt, um das demographische Ausbluten der ländlichen Räume und den Verlust der regionalen Kultur zu verhindern. Sie können die Abwanderung aus den Dörfern zwar nicht verhindern, aber zumindest die Abwanderung aus der Region vermindern. Diese gilt es strukturell zu stärken und baukulturell aufzuwerten.

**Abbildung 3: Wanderungssaldo 2011-2015 pro 1000 Einwohner der Gemeinde Neuruppin p.a.**



**Wanderungssaldo 2011-2015 je 1.000 Einwohner der Gemeinde Neuruppin p.a.**

- unter -0,10
- 0,05 bis unter 0
- über 0 bis unter +0,05
- +0,10 und mehr
- 0
- +0,05 bis unter +0,10
- Neuruppin

Statistisches Bundesamt, Statistisches Informationssystem Berlin Brandenburg, eigene Berechnungen. [www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de)

Schraffur: nur Daten auf Kreisebene verfügbar

Quelle: Statistik Berlin-Brandenburg, eigene Berechnungen

**empirica**

### 3. Merkmale von Ankerstädten in ländlichen Räumen

Das wichtigste Merkmal von Ankerstädten in den ländlichen Räumen ist ihre ausgeprägte Vitalität und Lebendigkeit. Die Innenstädte / Stadtkerne haben es vermocht ihre historische Funktion als zentraler Handels-, Kommunikations- und Begegnungsraum zu erhalten und auszubauen. Der Ladenleerstand ist gering, die Angebotsvielfalt in Bezug auf den Einzelhandel, Gastronomie und anderen Kristallisationspunkten des öffentlichen Lebens hoch. Die Straßen und Plätze der Innenstadt sind belebt. Besucher und Touristen sind erstaunt über die Attraktivität und baukulturellen Qualitäten. Diese Städte kann man deshalb als Baukulturgemeinden bezeichnen.

Diese Qualität gepaart mit den weiteren Vorzügen der ländlichen Räume wie enge soziale Bindungen, kurze Wege, Identität, Natur und großzügiges Wohnen erschaffen eine hohe Lebensqualität, indem sie das Beste aus zwei Welten kombinieren können. Die wahrgenommene Attraktivität entsteht nicht nur durch Dichte sondern auch durch baukulturelle Qualität. Durch die Verdichtung der verschiedensten Nutzung auf die Innenstädte und manchmal auf nur einen zentralen Platz entsteht ein Mehrwert. Dieser zentrale Platz ist der räumliche Bezugspunkt der Region, der gemeint ist, wenn man „in die Stadt fährt“ und sich „in der Stadt“ verabredet. Dieses Zentrum ist das Aushängeschild und repräsentiert die lokale Baukultur.

Die Erhaltung der Innenstädte als räumlicher Bezugspunkt ist Folge einer Vielzahl von Einzelentscheidungen. Die Ankerstädte verstanden sich immer als Baukulturgemeinden, die die vielfältigen Herausforderungen der letzten Jahre und Jahrzehnte immer wieder für eine Stärkung der innerstädtischen Lagen sowohl in baukultureller als auch in funktionaler Hinsicht nutzten. Auch wenn manchmal kein formales Leitbild existieren mag, so existiert ein implizites Leitbild, das Zentrum als die „gute Stube“ der Stadt anzusehen. Stadtentwicklung wurde immer vom Stadtzentrum her betrachtet, anstehende Entscheidungen wurden und werden vom Blickwinkel der Zentrenstärkung her diskutiert. Die Attraktivität des öffentlichen Raumes wird nie als alleinige Aufgabe der öffentlichen Hand gesehen, sondern wird von den Bürgern getragen und gelebt. Eine persönliche sowie politische Kontinuität in der Stadt, z.B. in dem die gewählten Politiker über längerer Zeit im Amt sind, hilft bei Interessenkonflikten einen Ausgleich zu finden ohne die Zentrenstärkung aufzugeben. Baukultur ist in diesen Gemeinden zur „Chefsache“ gemacht worden.

Eine starke regionale Identität und (bau-)kulturelle Verbundenheit verhinderte die Zerstückelung einheitlicher Ensembles. Investitionsbereitschaften wurden zur Stärkung der regionalen Baukultur in den Zentren genutzt. Trotz immer wiederkehrender, kurzfristiger Förderprogramme nach dem Windhundprinzip ließen sich starke Ankerstädte nie dazu verführen, Entwicklungsprojekte von Spaßbädern bis Museen und öffentlichen Einrichtungen übergeordneter Gebietskörperschaften an dezentralen aber schnell verfügbaren Standorten zu entwickeln. Starre Vorgaben von Kreis, Land und Bund werden kreativ ausgelegt und unter großen Schwierigkeiten an die lokalen Erfordernisse soweit es geht angepasst.

Das Ergebnis dieser kollektiven Wertschätzung ist eine hohe Nutzungsdichte im Zentrum gepaart mit einer hohen baulichen Attraktivität. Eine räumliche Zersplitterung der Nutzungen wurde verhindert. Die zentralen Wohnlagen sind begehrt und verhindert offenen und versteckten Leerstand. Das Zentrum ist Teil des Alltags.

Die meisten Städte in den ländlichen Räumen füllen diese Rolle als baukulturell attraktive Ankerstädte aber nicht aus. Nur etwa vier von 10 Städten in schrumpfenden Regionen wachsen, weniger als 2 von 10 wachsen überdurchschnittlich.<sup>8</sup> Neben diesen Ankerstädten existieren aber weitere Städte, die zwar insgesamt Einwohner durch Abwanderung in Richtung der Schwarmstädte verlieren, aber gegenüber ihrem „Hinterland“ regional gewinnen auch wenn der Saldo der beiden Wanderungsströme noch negativ ist. Solche „versteckten Perlen“ können zu Ankerstädten entwickelt werden, indem sie ihr „Schicksal“ in die eigene Hand nehmen und durch baukulturelle Interventionen sichtbare Zeichen einer positiven Veränderung setzen.

#### 4. Handlungsansätze zur Stärkung der Ankerstädte und versteckten Perlen

Die Qualifizierung der versteckten Perlen zu Ankerstädten in den ländlichen Räumen ist zuvorderst eine Aufgabe der städtischen Politik. Für die Entwicklung einer Stadt zu einem lebendigen Zentrum existiert kein isoliertes, einzelnes Instrument. Es ist eine Querschnittsaufgabe, die in allen Politikbereichen verankert werden muss. Nur vor Ort können passgenaue Lösungen entwickelt werden und über die optimale Verwendung knapper Ressourcen entschieden werden. Kommunalpolitik ist praktisch immer das Schnüren von konsensorientierten Maßnahmenpaketen um möglichst viele gesellschaftliche Gruppen einzubinden ohne die auf kommunaler Ebene eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen und Ideen nicht möglich ist. Ein Instrument, das die Konsensfindung für eine Zentrenstärkung erleichtern kann, ist die Erstellung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK). Dabei ist neben dem Ergebnis die gemeinsame Auseinandersetzung über Leitbild und zukünftige Stadtstruktur relevant und identitätsbildend.

Ein gemeinsames auch baukulturelles Leitbild hilft gegen die Verlockung im politischen Alltag Interessenkonflikte durch eine räumliche Zersplitterung der verschiedenen Funktionen zu lösen: Verkehrsberuhigung des Zentrums gegen Einzelhandelsflächen am Stadtrand; Lärmkonflikte bei Veranstaltungen durch Verlagerung des Veranstaltungsortes, Ausweisung von Wohnbauland bei komplizierten Eigentumsverhältnissen in zentraler Lage oder Verzicht auf Vorkaufsrecht eines prominente Grundstückes, da die Finanzmittel für andere Zwecke benötigt werden.

---

<sup>8</sup> Berechnung wie folgt: 1) Definition von Städten in schrumpfenden Kreisen: Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohner in Kreisen mit einer Kohortenwachstumsrate (15-34, 2009-2014) von unter 100. 2) keine Suburbanisierungsgemeinden: Abzug aller Städte in Kreisen die direkt an eine Schwarmstadt grenzen. Es bleiben 108. Die hohe Zahl der Gemeinden in Suburbanisierungskreisen ist vor allem dem sehr weiträumigen Zuschnitt der Kreise in einigen Ländern geschuldet. Davon haben 42 Städte mindestens einen Einwohner hinzugewonnen, 16 haben mehr als 1,1% hinzugewonnen, dem bundesweiten Bevölkerungswachstum 2011-2014. Bevölkerungsveränderungen durch Eingemeindungen wurden nicht berücksichtigt, dadurch Überschätzung möglich.



Viele Maßnahmen der Zentrenstärkung sind nicht oder nicht vorrangig investiver Natur. So trägt der Verzicht auf Sondernutzungsgebühren für Gaststätten bei Nutzung des öffentlichen Raumes zur Belebung der Innenstadt bei oder kann der Leerstand von Wohngebäuden im Zentrum durch die gezielte Ansprache der Eigentümer vermindert werden. Zersplitterte Öffnungszeiten der Geschäfte und anderer öffentlicher Einrichtungen verhindern, dass zumindest an Samstagen die Innenstadt ihre Rolle als zentraler Handels-, Kommunikations- und Begegnungsraum ausfüllt.

Diese Art kommunikativer Aufgaben dürfte, neben der guten Erfüllung ihrer Kern- und Pflichtaufgaben von Wirtschaftsförderung bis Kindergärten als notwendige Voraussetzungen für Wachstum, typisch für eine erfolgreiche Stadtentwicklungspolitik sein.

Die Stärkung der Ankerstädte und versteckter Perlen ist Aufgabe der Raumordnungspolitik in der Kompetenz der Länder. Auch die Entscheidungen der Landkreise sind raumwirksam und können eine polyzentrale Konzentration im Rahmen ihrer Aufgaben von Bildung über Gesundheit bis ÖPNV befördern.

Eine Politik der Konzentration auf versteckte Perlen im Sinne eines „Stärken stärken“ ist konfliktreich. In der Regel wird in der Diskussion um eine Konzentrationspolitik auf die grundgesetzlich geforderte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gepocht und diese vor Ort zumindest als Gleichbehandlung der Kommunen oder sogar als Bevorzugung der schwachen Kommunen interpretiert. Dies aber führt gerade nicht zu einer Stärkung der versteckten Perlen sondern zu einer Nivellierung auf niedrigem Niveau. Eine formal ausgleichende Politik vergrößert somit die regionale Ungleichheit im Vergleich zu den wachsenden Schwarmstädten. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse darf nicht auf der kommunalen Ebene diskutiert werden, sondern vielmehr auf der regionalen Ebene.

Eine Politik des „Stärken stärken“ kann nur dann ausgehalten werden, wenn das Verständnis dafür geweckt wird, dass Konflikte in ländlichen Räumen den Charakter eines Negativ-Summen-Spiels haben. Wenn zwei Kommunen sich streiten, freut sich eine Dritte; in diesem Falle die nächste Schwarmstadt.

Derzeit, so zumindest unser Eindruck, stehen vor allem die „Wachstumsschmerzen“ der Schwarmstädte im Fokus der Politik. Bündnisse für bezahlbares Wohnen wurden gebildet, die Mietpreisbremse eingeführt, die Mittel der sozialen Wohnraumförderung wurden erhöht und über Möglichkeiten zur Senkung der Baukosten wird zumindest diskutiert. Die Kommunen werden angehalten, mehr Bauland auszuweisen, die Genehmigungsprozesse zu beschleunigen und Konflikte mit Anwohnern durch erweiterte Partizipationsmöglichkeiten zu moderieren. Alle diese Maßnahmen adressieren sich ausschließlich an die Wohnungsmarktp Probleme in einer letztlich überschaubaren Zahl an Städten. So richtig es ist, die Wachstumsschmerzen der Schwarmstädte zu behandeln, so verstärkt zwangsläufig jede erfolgreiche Wachstumspolitik das Schwarmverhalten und steht in der Gefahr, damit das Schrumpfen aller anderen Regionen am Ende sogar zu fördern.

Neben der Wachstumspolitik für Schwarmstädte wird durchaus auch über Schrumpfung gesprochen. Unter dem Schlagwort des demographischen Wandels werden



Möglichkeiten erörtert, die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen bei sinkender Bevölkerungsdichte aufrechtzuerhalten. Zwergschulen, Dorfläden, mobile Arztpraxen und Telemedizin werden gefordert und zumindest modellhaft gefördert. Auch diese Politik ist für schrumpfende Regionen richtig und wichtig, an den Erfordernissen der versteckten Perlen in den ländlichen Räumen geht sie allerdings vorbei. Trotz aller Schwierigkeiten ist die ärztliche Versorgung in Städten mit 20.000 oder 40.000 Einwohnern noch nicht gefährdet, bilden Gymnasien und manchmal sogar Hochschulen den Nachwuchs aus und ist der Einzelhandel präsent genug um seine Distributionsaufgabe zu erfüllen. Die „Basics“ funktionieren in den Klein- und Mittelstädten in den ländlichen Räumen noch, allerdings häufig unter baukulturell wenig reizvollen Bedingungen und damit ohne eine sichtbare Zukunftsperspektive.

Zusammengefasst bearbeitet die Politik die Folgen des Wachstums der Schwarmstädte und die Folgen der Schrumpfung in den Dörfern. Die Klein- und Mittelstädte in den ländlichen Räumen aber sind der blinde Fleck der Politik, dabei haben diese das Potential sowohl die Wachstumsschmerzen der Schwarmstädte zu mindern als auch die Versorgung der Dörfer abzusichern. Der zu langsame und nicht prioritär eingestufte Ausbau des Breitbandinternets in den ländlichen Räumen ist nur ein Beispiel für diesen blinden Fleck, ähnliches gilt für die Netzverfügbarkeit für Mobiltelefone. Dabei sind die Kosten des Breitbandausbaus geradezu vernachlässigbar im Vergleich zu den enormen volkswirtschaftlichen Werten in Form von Straßen, Abwassersystemen und allen anderen privaten und öffentlichen Infrastrukturen, die durch die Abwanderung entwertet werden.

Die Politik muss sich zur historisch gewachsenen Bedeutung der Ankerstädte in den ländlichen Räumen bekennen. Diese sichern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Fläche und sie bilden das Rückgrat der polyzentrischen Struktur Deutschlands. Die Erhaltung der Polyzentralität muss wieder zum Leitbild der Raumordnung und Regionalplanung werden.

Die Politik sollte den Versuch aufgeben, durch einheitliche Regelungen eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu schaffen. Bei ungleichen Problemlagen befördern einheitliche Regeln vielmehr die Ungleichheit. So verständlich es sein mag, dass in den großen Städten eine Konkurrenz zwischen dem Taxigewerbe und privaten Fahrern verhindert werden soll, kann der Einsatz von Privat-PkWs die Mobilität in den ländlichen Räumen sichern. Es ist absurd, wenn die lokale Landmetzgerei nicht mehr das Fleisch der lokalen Bauern und Jäger verarbeiten kann, da sie die hohen Investitionen für Hygiene und Lebensmittelkontrollen nicht finanzieren kann und so auf die abgepackten Angebote von ortsfernen Großschlachtereien zugreifen muss. So nachvollziehbar es ist, in dichtbesiedelten Großstädten die letzten Reste an Natur bis hin zu einzelnen Bäumen mit hohem Aufwand zu bewahren, muss die Verhältnismäßigkeit der Mittel in ländlichen Regionen anders beurteilt werden. Die Politik sollte mit dem verstärkten Einsatz von Öffnungsklauseln selbstorganisierte Prozesse zulassen um lokaldifferenzierte Lösungen zu ermöglichen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Selbstausbau der Breitbandversorgung in vielen Gemeinden trotz zum Teil großer Widerstände.

Insbesondere benötigen die Ankerstädte in ländlichen Räumen stärkere Eingriffsrechte in der Stadtentwicklung. Gerade die zentralen, häufig historischen Stadtkerne sind vielfach durch sehr kleinteilige, verschachtelte Gebäude mit komplizierten Grundrissen und Grundstücksgrenzen gekennzeichnet. Fehlende Gärten, verschattete Höfe, fehlende Parkplätze am Haus führen dazu, dass sich Familien vielfach eher für einen Neubau am Stadtrand entscheiden. Offener und verdeckter Leerstand ist die Folge. Aber selbst wenn eine Bereitschaft für eine innerstädtische Lage besteht, verhindern häufig verkaufsunwillige Erben oder Belastungen des Bodens rechtlicher, wirtschaftlicher oder ökologischer Art häufig die Entwicklung. Eine Umkehrung dieses Trends wird nur möglich sein durch Zusammenlegung von zu kleinen Grundstücken sowie dem Abriss von nicht mehr benötigten (Neben-)Gebäuden wie Ställen, Scheunen, Remisen und Hinterhäusern, um Platz für Gärten, Parkplätze und Licht zu schaffen. Sorgt in den Schwarmstädten und Ballungsräumen der hohe Bodenpreis für eine Verwertung praktisch aller innerstädtischen Flächen, so ist dieser Hebel in Gemeinden mit Leerstand und niedrigen Preisen meist wirkungslos. Insgesamt sollten neue Instrumente zur Erleichterung von bodenordnungspolitischen Maßnahmen geprüft werden, um Umlegungs- und Eingriffsmaßnahmen zu vereinfachen. Eine finanziell stärkere Belastung der verkaufsunwilligen Eigentümer, häufig Erbgemeinschaften, z.B. durch die Grundsteuer würde auf dem innerstädtischen Boden- und Immobilienmarkt die Liquidität erhöhen. Kommunen sollten ihr Vorkaufsrecht in besondere Lagen häufiger einsetzen.

Als besonders wirkungsvoll dürfte sich eine Eigentumsförderung für Selbstnutzer in den ländlichen Räumen erweisen, die die städtische Entwicklung stützt. Eine solche Eigentumsförderung würde ein deutliches Signal mit starker Breitenwirkung setzen und die relativen Preise für das Wohnen deutlich zugunsten der schrumpfenden Regionen verschieben („Statt einer kleinen Mietwohnung in der Schwarmstadt, kannst Du Dir hier ein Einfamilienhaus leisten“). Vor allem würde durch den Eigenwerb eine dauerhafte Bindung gerade in der Altersklasse der 30- bis 40-jährigen befördert werden. Die Eigentumsförderung sollte nur für den Erwerb, Umbau und Sanierung von selbstgenutztem Wohneigentum gewährt werden und nicht für den Neubau am Stadtrand. Ersatzneubauten sollten ebenso förderfähig sein.

Zuletzt sollte die Bundesregierung eine Initiative „Pro ländliche Räume“ initiieren, die die Lebendigkeit und bauliche Vielfalt der Ankerstädte zeigt. Die verschiedenen Maßnahmen zur Stärkung der schrumpfenden Regionen und insbesondere der versteckten Perlen könnten mit einer solchen bundesweiten Initiative unterstützt werden. Eine solche Initiative würde einerseits nach innen wirken, indem sie die verschiedenen Maßnahmen bündelt und mit lokalen Initiativen verwebt. Andererseits könnte sie nach außen als Werbekampagne ausgestaltet werden, die für die ländlichen Regionen als Lebensmittelpunkt wirbt. Nach unserem Dafürhalten ist manchmal selbst in den ländlichen Räumen z.B. meist nicht präsent, dass der Arbeitsmarkt sich zu einem „Anbieter“-Markt gewandelt hat und heute die Aussichten auf einen Arbeitsplatz auch außerhalb von Großstädten meist sehr gut sind. Bisherige Initiativen für die ländlichen Räume konzentrieren sich meist nur auf Teilbereiche (Landwirtschaft, Tourismus, Daseinsvorsorge) und scheinen damit zu zersplittern zu sein.

Eine deutliche Beschleunigung des Breitbandausbaus wäre sicher eine geeignete erste Maßnahme einer solchen gemeinsamen Initiative.

Nach unserem Dafürhalten ist in jüngster Zeit in allen politischen Gruppierungen und Parteien ein neues Interesse für die Problemlagen der ländlichen Räume nach Jahren des Ausrichtens an urbane Milieus wieder spürbar. Es besteht die berechtigte Hoffnung auf einen stabilen Konsens, der langfristige Strategien möglich macht. Dies gilt es zu nutzen.