

### Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 10, Umdenken - Umplanen - Umbauen: Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen

Sedlacek, Peter (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Sedlacek, P. (Hrsg.). (2007). *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 10, Umdenken - Umplanen - Umbauen: Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen* (Arbeitsmaterial, 331). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284858>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

Teil 10

## Umdenken – Umplanen – Umbauen

Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt  
und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen

Peter Sedlacek (Hrsg.)

# ARL

## Umdenken – Umplanen – Umbauen

Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen  
unter Schrumpfungsbedingungen

AM Nr. 331

ISBN: 978-3-88838-331-1

ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2007

© Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:

über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH

Postfach 47 38

38037 Braunschweig

Tel. (0 18 05) 7 08-7 09

Fax (05 31) 7 08-6 19

E-Mail: [vsb-bestellservice@westermann.de](mailto:vsb-bestellservice@westermann.de)

Onlineshop der ARL:

[www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de) (Rubrik „Bücher“)

Verlagsanschrift:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)

Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover

Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41

E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)

Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung



ARBEITSMATERIAL DER ARL

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

Teil 10

# Umdenken – Umplanen – Umbauen

Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt  
und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen

Peter Sedlacek (Hrsg.)

**Mitglieder der Arbeitsgruppe  
„Umbau von Städten und Regionen – Großstädtische Verdichtungsräume  
sowie klein- und mittelstädtisch geprägte Räume“  
der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen**

- Bartsch, Robert*, Dipl.-Geogr., Friedrich-Schiller-Universität, Institut für Geographie, Jena
- Berkner, Andreas*, Dr., Regionaler Planungsverband Westsachsen, Regionale Planungsstelle Leipzig, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Grimm, Alexander*, Dipl.-Geogr., Friedrich-Schiller-Universität, Institut für Geographie, Jena
- Hecker, Thomas*, Dipl.-Geogr., Planungsverband Chemnitz-Erzgebirge, Regionale Planungsstelle Chemnitz
- Herrmann, Sylvia*, Dipl.-Geogr., Regionaler Planungsverband Westsachsen, Regionale Planungsstelle Leipzig
- Iwanow, Irene*, Dipl.-Math., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden
- Janoschka, Michael*, Dipl.-Geogr., Johann Wolfgang Goethe-Universität, Institut für Humangeographie, Frankfurt a. M.
- Lerch, Mario*, Dipl.-Ing., Thüringer Innenministerium für Bau und Verkehr, Erfurt
- Müller, Bernhard*, Dr. Dr. h.c., Prof., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden, Ordentliches Mitglied der ARL
- Pohle, Hans*, Dr., Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Rosenfeld, Martin T. W.*, Dr., Prof., Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abt. Regional- und Kommunalforschung, Halle (Saale), Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Schädlich, Michael*, Dr., Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e. V., Halle (Saale), Ordentliches Mitglied der ARL
- Schenkstoff, Hans Joachim*, Dipl.-Volksw., Abteilungsdirektor, Thüringer Landesverwaltungsamt, Abteilung Umwelt und Raumordnung, Weimar, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Schmidt, Ralf*, Dr., Leipzig
- Schönfelder, Günther*, Dr., Prof., Sächsische Akademie der Wissenschaften zu Leipzig, Kommission für Landeskunde, Leipzig
- Sedlacek, Peter*, Dr., Prof., Friedrich-Schiller-Universität, Institut für Geographie, Jena
- Siedentop, Stefan*, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Sinning, Heidi*, Dr.-Ing., Prof., Fachhochschule Erfurt, Fachgebiet Planung und Kommunikation, Erfurt, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Steinhart, Anita*, Dipl.-Geogr., Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e. V., Halle (Saale), Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Strähle, Simone*, Dipl.-Ing., Thüringer Landesverwaltungsamt, Abteilung Umwelt und Raumordnung, Weimar, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Tandel, Ekkehardt*, Dipl.-Forsting., Landesverwaltungsamt Halle, Referat Raumordnung, Landesentwicklung, Halle (Saale)
- Usbeck, Hartmut*, Dr., Prof., Büro für Stadt- und Regionalentwicklung, Leipzig, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Welch Guerra, Max*, Dr., Prof., Bauhaus Universität Weimar, Professur Raumplanung und Raumforschung, Weimar
- Wiechmann, Thorsten*, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Winkel, Rainer*, Dr., Prof., Technische Universität Dresden, Institut für Städtebau und Regionalplanung, Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Wirth, Peter*, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden

## Autorinnen und Autoren

- Bartsch, Robert*, Dipl.-Geogr., Friedrich-Schiller-Universität, Institut für Geographie, Jena
- Bose, Brigitte*, Dipl.-Volksw., Thüringer Landesverwaltungsamt, Abteilung Umwelt und Raumordnung, Weimar
- Hecker, Thomas*, Dipl.-Geogr., Planungsverband Chemnitz-Erzgebirge, Regionale Planungsstelle Chemnitz
- Herrmann, Sylvia*, Dipl.-Geogr., Regionaler Planungsverband Westsachsen, Regionale Planungsstelle Leipzig
- Janoschka, Michael*, Dipl.-Geogr., Johann Wolfgang Goethe-Universität, Institut für Humangeographie, Stadt- und Regionalforschung, Frankfurt a. M.
- Kaps, Marion*, Dipl.-Ökon., Thüringer Landesverwaltungsamt, Regionale Planungsstelle Nordthüringen, Sondershausen
- Lerch, Mario*, Dipl.-Ing., Thüringer Innenministerium für Bau und Verkehr, Erfurt
- Pohle, Hans*, Dr., Sekretariat der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
- Prußnat, Antje*, Dipl.-Ökon., Thüringer Landesverwaltungsamt, Abteilung Umwelt und Raumordnung, Weimar
- Rosenfeld, Martin T. W.*, Dr., Prof., Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abt. Regional- und Kommunalforschung, Halle (Saale), Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Schädlich, Michael*, Dr., Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e. V., Halle (Saale), Ordentliches Mitglied der ARL
- Schenkstoff, Hans Joachim*, Dipl.-Volksw., Abteilungsdirektor, Thüringer Landesverwaltungsamt, Abteilung Umwelt und Raumordnung, Weimar, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Schmidt, Ralf*, Dr., Leipzig
- Schröder, Carolin*, Dipl.-Ing., Fachhochschule Erfurt, Fachgebiet Planung und Kommunikation, Erfurt
- Sedlacek, Peter*, Dr., Prof., Friedrich-Schiller-Universität, Institut für Geographie, Jena
- Siedentop, Stefan*, Dr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Sinning, Heidi*, Dr.-Ing., Prof., Fachhochschule Erfurt, Fachgebiet Planung und Kommunikation, Erfurt, Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Steinhart, Anita*, Dipl.-Geogr., Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig e. V., Halle (Saale), Korrespondierendes Mitglied der ARL
- Tandel, Ekkehardt*, Dipl.-Forsting., Landesverwaltungsamt Halle, Referat Raumordnung, Landesentwicklung, Halle (Saale)
- Usbeck, Hartmut*, Dr., Prof., Büro für Stadt- und Regionalentwicklung, Leipzig, Korrespondierendes Mitglied der ARL

■ **Autorinnen und Autoren**

*Wiechmann, Thorsten, Dr., Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung e. V.,  
Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL*

*Winkel, Rainer, Dr., Prof., Technische Universität Dresden, Institut für Städtebau und  
Regionalplanung, Dresden, Korrespondierendes Mitglied der ARL*

*Wirth, Peter, Dr., Leibniz-Institut für Ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden*

*Das Konzept und die Zwischenergebnisse der Arbeitsgruppe sind mehrfach in der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen vorgestellt und diskutiert worden (interne Qualitätskontrolle). Die von der Arbeitsgruppe verabschiedeten Beiträge wurden darüber hinaus vor der Veröffentlichung durch einen Gutachter einer Evaluierung unterzogen (externe Qualitätskontrolle) und nach Berücksichtigung der Empfehlungen der externen Begutachtung dem Sekretariat zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

Sekretariat der ARL:

WR V (bis 31.05.2006) „Wirtschaft und Verkehr“  
Leitung: Dr. Hans Pohle

(ab 01.06.2006) „Rechtsgrundlagen der Raumentwicklung“  
Leitung: Ass. jur. Jana Kenzler (Kenzler@ARL-net.de)



## Inhalt

Vorwort		IX
<i>Hans Pohle</i> <i>Peter Sedlacek</i>	Umdenken, Umplanen, Umbauen – Zur Einführung	1
 <b>I Das Image des Schrumpfens</b>		
<i>Michael Janoschka</i>	Das Image des Schrumpfens – Wahrnehmungen des Stadtumbaus am Beispiel Erfurt	7
 <b>II Implikationen und Wirkungen des demographischen Wandels auf die kommunale Handlungsfähigkeit</b>		
<i>Michael Schädlich</i> <i>Anita Steinhart</i>	Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanz- situation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle	24
<i>Brigitte Bose</i> <i>Marion Kaps</i> <i>Antje Prußnat</i> <i>Hans Joachim Schenkhoff</i>	Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Verkaufsflächenentwicklung am Beispiel des Einzelhandels im Mittelzentrum Sondershausen bis zum Jahr 2020	39
<i>Stefan Siedentop</i> <i>Thorsten Wiechmann</i>	Monitoring im Stadtumbau	55
<i>Mario Lerch</i>	Stadtumbau und Monitoring in Thüringen	77
 <b>III Konzepte und Maßnahmen des Umbaus</b>		
<i>Peter Sedlacek</i>	Kommunale Bevölkerungspolitik – Ein Weg aus der Krise?	93
<i>Martin T. W. Rosenfeld</i>	Demographischer Wandel und Maßnahmen zum Umbau der kommunalen Infrastruktur – Eine Bestandsaufnahme am Beispiel ausgewählter Städte des Landes Sachsen-Anhalt	109
<i>Robert Bartsch</i>	Der funktionsteilige zentrale Ort: Raumord- nerisches Instrument zur Steuerung von Schrumpfungprozessen? Das Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis	122
<i>Carolin Schröder</i> <i>Heidi Sinning</i>	Stadt-regionale Kooperation und demogra- phischer Wandel – am Beispiel Thüringen	137
<i>Hans Pohle</i> <i>Ekkehardt Tandel</i>	Stadtumbau in der Stadt Dessau unter Einbe- ziehung der Umlandregion zur Sicherung der Zentralörtlichkeit	156

#### IV Städtische Fallbeispiele

<i>Ralf Schmidt</i>	Differenzierungen zwischen den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hinsichtlich der Ausgangsbedingungen und Schlussfolgerungen für den Umbauprozess	168
<i>Rainer Winkel</i>	Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen in der Mittelstadt Döbeln	183
<i>Peter Wirth</i>	Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse – Eine exemplarische Betrachtung in Thüringen und Sachsen	201

#### V Regionale Fallbeispiele

<i>Sylvia Herrmann</i> <i>Hartmut Usbeck</i>	Transformation und Umbau in der Region Muldentalkreis – Vom Großstadtlumland bis zur Peripherie	214
<i>Thomas Hecker</i>	Siedlungsstruktureller und -funktioneller Wandel im Raum Chemnitz-Erzgebirge unter besonderer Berücksichtigung der Spezifik der Waldhufenstruktur – Problemanalyse und Überlegungen zur planerischen Bewältigung	229

#### VI Erste Erfahrungen und Lehren für morgen

<i>Hans Pohle</i> <i>Peter Sedlacek</i>	Umdenken – Umplanen – Umbauen Befunde und Konsequenzen	240
Kurzfassungen/Abstracts		247

# Vorwort

## Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

– Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der ARL –

### Demographischer Zeitenwechsel

Die Konsequenzen des demographischen Wandels sind zwar keine neue, aber eine zunehmend dramatische Thematik. Abnahme und Alterung der Bevölkerung sind in Europa weit verbreitete Phänomene, die jedoch Deutschland, vor allem seine ostdeutschen Regionen, in besonderem Maße betreffen.

Bereits seit den 1970er Jahren liegt die Fertilitätsrate der westdeutschen Bevölkerung unter dem Bestandserhaltungsniveau. Die Einwohnerzahl schrumpft von Generation zu Generation um rund ein Drittel. In den neuen Ländern vollzog sich nach der deutschen Vereinigung ein noch dramatischerer „Absturz“ der Geburtenraten, der auf globaler und europäischer Ebene seinesgleichen sucht. Die verbleibende Bevölkerung unterliegt in Ost und West einer starken Alterung.

Nach den vorliegenden Prognosen werden Abnahme der Bevölkerung und Alterung weiter „an Fahrt gewinnen“. Der Rückgang kinderreicher Familien und die Zunahme von Single-Haushalten sind schon säkulare Trends. Mittlerweile reicht jedoch auch der Zuwanderungsüberschuss nicht mehr aus, um den Geburtenrückgang auszugleichen. In einzelnen Gemeinden, insbesondere der ostdeutschen Länder, wird die Bevölkerung innerhalb weniger Jahre um bis zu einem Drittel zurückgehen. Ein demographischer Zeitenwechsel zeichnet sich ab.

### Regionale Auswirkungen der demographischen Entwicklung

Der demographische Wandel wird sich räumlich sehr differenziert auswirken. Es wird Gewinner- und Verliererregionen geben. In Teilräumen der ostdeutschen Länder ist in naher Zukunft eine sehr niedrige Bevölkerungsdichte zu erwarten. Die regionalen Verteilungskämpfe um demographische bzw. Humanpotenziale werden deutlich zunehmen. Disparitätenprobleme sowie soziale Polarisierung und Segregation werden auf allen räumlichen Ebenen an Bedeutung gewinnen.

Gerade unter dem Aspekt einer nachhaltigen Raumentwicklung ergibt sich ein umfassender, regional unterschiedlicher Anpassungsbedarf der Siedlungs- und Infrastruktur. Hierbei unterscheidet sich der Handlungsbedarf zwischen urbanen, suburbanen, ländlich-stadtnahen und ländlich-peripheren, strukturschwachen Regionen sowie zwischen west- und ostdeutschen Räumen stark.

Insbesondere die Tragfähigkeit dünn besiedelter ländlicher Regionen ist gefährdet. Dies betrifft zurzeit noch in erster Linie ostdeutsche Regionen. Die wirtschaftliche Situation konnte dort in vielen Teilräumen nicht stabilisiert werden. Die Versorgung mit Einrichtungen der sozialen und technischen Infrastruktur, mit privaten Dienstleistungen und Handelsangeboten unterschreitet zunehmend die üblichen Mindeststandards und Tragfähigkeitsgrenzen.

Aber auch städtische Regionen sind mit starken Einwohnerrückgängen konfrontiert, zunächst wiederum insbesondere in Ostdeutschland. Zum einen wurden die dortigen Klein- und Mittelstädte bereits zu DDR-Zeiten aufgrund der staatlich gelenkten Investitionen vernachlässigt und erfuhren schon damals Migrationsverluste, vor allem zugunsten von Berlin und ausgewählten Bezirksstädten. Zum anderen führten „Stadtgründungen“ wie Schwedt, Hoyerswerda oder Eisenhüttenstadt zu einer ökonomischen Monostruktur. Nach der Wiedervereinigung kam es in diesen Städten zum Wegbrechen der ökonomischen Basis mit entsprechenden Auswirkungen auf die räumlichen und natürlichen Bevölkerungsbewegungen.

### **Handlungsbedarf**

Die räumlichen Auswirkungen des teilweise dramatischen demographischen Wandels stellen die räumliche Planung und Politik vor große Herausforderungen. Für die betroffenen Regionen sind – mit den betroffenen Akteuren – fachlich fundierte Anpassungsstrategien zu entwickeln. Hierfür sind gleichermaßen die regionalwissenschaftlichen Grundlagen wie die mentalen und handlungsbezogenen Voraussetzungen (Schrumpfungsplanung) zu schaffen. Die räumlichen Konsequenzen der demographischen Entwicklung sind am besten anhand von (alternativen) Szenarien zu diskutieren.

Die erforderlichen neuen Konzepte setzen einen Umdenkungsprozess voraus, der sich vom Wachstumsgedanken weg und hin zum Umbaugedanken (Umbau bei geringer/rückläufiger Entwicklungsdynamik bzw. bei gesamtregionaler Schrumpfung) bewegt. Die umfassende Integration raumplanerischer, städtebaulicher, ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange gewinnt hierdurch an Bedeutung und erfordert gleichzeitig neue Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privateigentümern. Dies gilt gleichermaßen für ländliche wie für städtische Schrumpfungsregionen.

### **Die Antwort der ARL: Verbundforschung „Demographischer Wandel“**

Wegen der grundlegenden Bedeutung sowie der komplexen und weittragenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Raumentwicklung und die Raumpolitik hat das Präsidium der ARL beschlossen, die Tätigkeit in diesem Themenfeld im Sinne einer Verbundforschungsperspektive zu intensivieren (siehe auch ARL-Arbeitsprogramm 2003/2004, Seiten 16-25). Zu diesem Zweck bearbeiten mehrere Forschungsgremien in abgestimmter Vorgehensweise räumlich-demographische Fragestellungen.

Hierzu gehört ein *Arbeitskreis*, dessen Mitglieder die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das räumliche Standortverhalten der Unternehmen, die regionale Entwicklung der Arbeits- und Wohnungsmärkte, die soziale und kulturelle Infrastruktur, die Netzinfrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgungssysteme), den Bereich Freizeit und Erholung sowie die öffentlichen Finanzen untersuchen. Eine weitere Aufgabe besteht darin, anhand der Forschungsergebnisse Empfehlungen für die Planung, Politik und Verwaltung zum Umgang mit den regionalen Auswirkungen, Herausforderungen und Handlungsbedarfen zu formulieren.

Wegen der größeren Nähe ihrer Tätigkeit zu den regionalen Konsequenzen und Problemen der demographischen Entwicklung spielen die Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) der ARL im Rahmen des Verbundforschungsprojektes eine wichtige Rolle. Mittlerweile haben mehrere *LAG-Arbeitsgruppen* zu den räumlichen Effekten und planungsbezogenen Handlungserfordernissen der demographischen Entwicklung Untersuchungen aufgenommen und teilweise bereits abgeschlossen.

Eine gute Gelegenheit zur Nutzung von Synergieeffekten, die sich aus der Vielzahl von Forschungsaktivitäten im Themenfeld demographischer Wandel ergeben, bieten darüber hinaus *Veranstaltungen der ARL*. Hierzu gehören zentrale Veranstaltungen wie Plenarsitzungen (z. B. 2004 in Magdeburg), regionale Veranstaltungen der Landesarbeitsgemeinschaften (Planerkonferenzen) und Tagungen des Jungen Forums der ARL, das sich im Jahre 2003 mit dem Thema „Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen sozialräumlicher Mobilität“ beschäftigt hat.

Das Präsidium der ARL hat beschlossen, die Publikationen mit den Ergebnissen dieser Aktivitäten unter dem gemeinsamen thematischen Dach „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“ zu veröffentlichen. Im Untertitel wird das jeweilige Teilvorhaben genannt. Jeder Band enthält eine Übersicht über die bereits vorliegenden Teile.

Wir hoffen, dass die Ergebnisse dieser breiten Forschungstätigkeit zu neuen Erkenntnissen über die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels führen und bei Entscheidungsprozessen in der räumlichen Politik, Planung und Verwaltung eine wichtige Rolle spielen.

*Akademie für Raumforschung und Landesplanung*

Hans Pohle, Peter Sedlacek

## Umdenken, Umplanen, Umbauen – Zur Einführung

### Gliederung

- 1 Vorbemerkungen und Einordnung der Fragestellung
- 2 Problemstellung, Vorgehensweise und Arbeitsprogramm der AG
- 3 Arbeitsstrukturen und Evaluierung der Ergebnisse

### 1 Vorbemerkungen und Einordnung der Fragestellung

Der demographische Wandel in Deutschland ist ein langfristiger Prozess, der durch politisches Handeln nur schwer zu beeinflussen bzw. zu steuern ist. So gesehen ist er in weiten Teilen beinahe ein autonomer Trend. Zwar zeigen wissenschaftliche Untersuchungen mögliche Zusammenhänge zwischen demographischer Entwicklung einerseits und z. B. dem Lebensstandard, der Lebenssituation von Frauen o. a. m. andererseits. Ein eindeutiger kausaler Zusammenhang ist zwischen diesen Faktoren aus den Untersuchungen jedoch nicht herstellbar. Allein das Wanderungsverhalten, insbesondere die Migration von außerhalb der BRD und die kleinräumigen Wanderungen, scheint im Wesentlichen politisch steuerbar.

Diese Entwicklung läuft vor dem Hintergrund weiterer „Megatrends“ ab, die als Rahmenbedingungen den ablaufenden Strukturwandel in Wirtschaft, Gesellschaft und Technik maßgeblich beeinflussen, teilweise auch in Wechselwirkung mit ihm stehen:

- Globalisierung mit weltweitem Austausch von Gütern und Dienstleistungen mit einer Verschärfung des Wettbewerbs auf allen Ebenen
- EU-Osterweiterung und Integration der nationalen Volkswirtschaften
- Beschleunigung des Strukturwandels, Ausdehnung des Tertiärbereichs und der wissensbasierten Produktion
- Digitalisierung, Revolution der I+K-Techniken

In Ostdeutschland kommen Besonderheiten dazu, die diese Rahmenbedingungen und ihre Wirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft noch verstärken:

- So ist der Transformationsschock nicht verarbeitet und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit entspricht noch nicht den Anforderungen.
- Die Abhängigkeit der öffentlichen Haushalte von Transfers aus dem Westen bleibt auf längere Sicht bestehen.

In dieser Mischung von autonomen Entwicklungstrends, globalen Rahmenbedingungen und politischen Steuerungsversuchen auf allen Ebenen scheint es unmöglich, Ursachen und Wirkungen des demographischen Wandels und die Folgen der o. a. Megatrends scharf zu trennen. Sicher ist jedoch, dass auf diese neuen Herausforderungen politisch und planerisch geantwortet werden muss, damit die betroffenen Städte und Regionen den notwendigen Umbauprozess bewältigen können. Eine erste Übersicht über

diese Prozesse zeigt, dass die Entwicklungen nicht überall in gleicher Weise ablaufen, sondern in verschiedenen Städten und Regionen unterschiedlich ausgeprägt sind. Bevölkerungsmäßig schrumpfende Regionen liegen neben Regionen mit zunehmenden Bevölkerungszahlen und wirtschaftlich prosperierende finden sich in Ostdeutschland ebenso wie solche mit erheblichen Problemen im Strukturwandel. Raumspezifischen Handlungsansätzen und Problemlösungen ist daher der Vorrang gegenüber pauschalen und generellen Konzepten einzuräumen.

Diese Problemlage veranlasste die beiden ostdeutschen Landesarbeitsgemeinschaften, mit einer abgestimmten, arbeitsteiligen Vorgehensweise in zwei Arbeitsgruppen diesen notwendigen Umbauprozess für die Städte und Regionen in Ostdeutschland zu analysieren, bisher dabei beschrittene Wege zu beschreiben und konzeptionelle Vorschläge für das weiterhin notwendige planerische Handeln zu unterbreiten. Beide Arbeitsgruppen, die unter dem Titel „Umbau von Städten und Regionen“ arbeiteten, einigten sich in einer vorangehenden Abstimmung in 2003 darauf, die jeweilige Spezifik der räumlichen Siedlungsstrukturen ihres LAG-Gebiets in den Vordergrund ihrer Analysen zu stellen:

- Die AG der LAG Berlin/Brandenburg/Mecklenburg-Vorpommern unter der Leitung von Prof. Dr. Hans-Joachim Kujath, IRS Erkner, konzentrierte sich auf die dünn besiedelten, eher ländlich-peripheren Räume Nordostdeutschlands, die Entwicklung der Metropolregion Berlins sowie die möglichen Wechselwirkungen zwischen beiden.
- Die AG der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen unter der Leitung von Prof. Dr. Peter Sedlacek, Universität Jena, behandelte monozentrale Großstädte sowie Klein- und Mittelstädte im dichter besiedelten LAG-Raum.

Dementsprechend werden in dieser Einführung die spezifische Vorgehensweise, die wesentlichen Rahmenbedingungen und die Hauptlinien der Arbeit dieser AG aus der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen vorgestellt.

## **2 Problemstellung, Vorgehensweise und Arbeitsprogramm der AG**

Ausgangspunkt der Arbeiten der AG ist der schon an anderer Stelle ausführlich beschriebene soziodemographische Wandel (vgl. die Liste der Veröffentlichungen der ARL zu diesem Forschungsschwerpunkt im Anschluss an diese Einführung). Dabei stand für die AG fest, dass die Geburtenrate, die sich heute auf einem Niveau von weniger als 1,4 für Deutschland insgesamt befindet, in absehbaren Zeiträumen nicht auf ein für die Stabilisierung der Bevölkerungszahl notwendiges Niveau von ungefähr 2,2 ansteigen wird. Die Bevölkerungszahl wird demnach langfristig weiter sinken. Dies gilt in besonderer Weise für Ostdeutschland, wo die derzeitige Reproduktionsrate mit ca. 1,2 noch unterhalb des bundesdeutschen Durchschnitts liegt.

Vorliegende Ergebnisse zeigen auch, dass diese Entwicklung in Ostdeutschland mit einer selektiven Abwanderung der jungen, aktiven und gut ausgebildeten Bevölkerung aus fast allen Räumen vor allem in die westdeutschen Bundesländer und in ihre Metropolregionen verbunden ist. Dieses besondere Wanderungsverhalten verstärkt für Ostdeutschland insgesamt zusätzlich die zunehmende Alterung der Bevölkerung, erhöht den Anteil von Ein-Personen-Haushalten (Vereinzelung) und verschärft die soziale Segregation sowie die sozio-kulturellen Probleme in beinahe allen Regionen.

Angesichts der Schwierigkeit, räumlich orientierte „Reproduktionspolitik“ zu betreiben, wurde in beiden Arbeitsgruppen der Weg beschritten, statt über die Möglichkeiten nachzudenken, die Reproduktionsrate direkt zu beeinflussen, sich mit den Folgen des

demographischen Wandels für wichtige Aufgabenbereiche der Länder und der Kommunen zu befassen, die dabei direkt und besonders stark betroffen sind.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe folgten bei ihren Einzelbeiträgen keiner einheitlichen, allgemein gültigen Definition des Begriffes „Umbau“, sondern belegten diesen Begriff je nach gestellter Thematik pragmatisch mit eigenen, spezifischen Inhalten. So folgen einige der Autoren einem sehr weit gefassten, integrativen Ansatz, der auch „integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ einbezieht, andere folgen einer eher engeren Definition, die sich vornehmlich auf die gebauten Strukturen im Wohnungsbau bezieht, wie sie z. B. im Programm „Stadtumbau Ost“ verwendet wurde. Grundlegend bestand jedoch Einigkeit, das hier mit dem Begriff „Umbau“ aktive Handlungsansätze zur Bewältigung der Probleme und Folgen des demographischen Wandels gemeint sind, nicht jedoch die des wirtschaftlichen Wandels, auch wenn beides nicht immer sauber voneinander zu trennen war.

Die Arbeitsgruppe hat sich zu Beginn ihrer Arbeiten auf eine Themenstruktur geeinigt, die einige der besonders gravierenden Schrumpfungsfolgen abdecken sollte. Diese Struktur umfasste sechs thematische Schwerpunkte:

### 1. **Das Image des Schrumpfens**

Der erste Beitrag analysiert das Image des Schrumpfens, d. h. die innere und äußere Wahrnehmung des Stadtumbaus durch die Bevölkerung am Beispiel Erfurt, und schlägt Vorgehensweisen vor, das häufig negativ belegte Image zu verbessern (M. Janoschka).

### 2. **Implikationen und Wirkungen des demographischen Wandels auf die kommunale Handlungsfähigkeit**

Hier werden zunächst Implikationen für die öffentliche Finanzsituation abgeleitet und davon ausgehend (raum-)planerischer Handlungsbedarf, insbesondere am Beispiel Sachsen-Anhalts und der Stadt Halle, dargestellt (M. Schädlich/A. Steinhart). Ein weiterer Beitrag behandelt die Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges auf die Verkaufsflächenentwicklung am Beispiel des Einzelhandels im Mittelzentrum Sondershausen bis zum Jahr 2020 (B. Bose/M. Kaps/A. Prußnat/H.-J. Schenkstoff). Als wichtiges Instrument zur aktiven Begleitung der Umbauprozesse hat sich insbesondere in den großen Städten das Monitoring erwiesen. Am Beispiel der Städte Dresden und Leipzig wird seine besondere Rolle im Stadtumbau und der Stadtentwicklung dargestellt (St. Siedentop/Th. Wiechmann). In einem weiteren Beitrag werden die Notwendigkeit und die Instrumente eines Stadtumbaumonitorings in Thüringen vorgestellt (M. Lerch).

### 3. **Konzepte und Maßnahmen des Umbaus**

Mit diesem Themenfeld werden neue und bereits vorhandene Konzeptionen und strategische Handlungsfelder einer aktiven Umbaupolitik von Kommunen dargestellt und analysiert. Zunächst wird gefragt, ob und inwieweit kommunale Bevölkerungspolitik einen Weg aus der Krise darstellen könne (P. Sedlacek). Dem schließen sich Überlegungen an, welche Maßnahmen unter den Bedingungen des demographischen Wandels zum Umbau der kommunalen Infrastruktur geeignet erscheinen. Am Beispiel ausgewählter Städte des Landes Sachsen-Anhalt werden Umfrageergebnisse zu wichtigen Infrastrukturbereichen analysiert (M. T. W. Rosenfeld). Einen besonders vielversprechenden Weg zur Sicherung von zentralörtlichen Funktionen stellt die Funktions-, Arbeits- und Aufgabenteilung zwischen benachbarten Kommunen dar. Am Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis wird dieses besondere raumordnerische Instrument zur Begleitung von Schrumpfungsprozessen anschaulich dargestellt (R. Bartsch). Dies gilt in ähnlicher Weise für die stadt-regionale Koope-



ration, die an Beispielen aus Thüringen (C. Schröder/H. Sinning) oder am Beispiel der Einbeziehung der Umlandregion zur Sicherung der Zentralörtlichkeit der Stadt Dessau (H. Pohle/E. Tandel) konkret beschrieben wird.

#### 4. **Städtische Fallbeispiele**

Dieser Teil beginnt mit grundlegenden Differenzierungen zwischen den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, die hinsichtlich der Ausgangsbedingungen und Schlussfolgerungen für den Umbauprozess besonders beachtet werden sollten (R. Schmidt). Besonders den Mittelstädten kommt in den Ländern des LAG-Gebiets gerade unter Schrumpfungsbedingungen als Ankerstädten eine besondere Rolle zu. Am Beispiel der Mittelstadt Döbeln wird diese Rolle besonders herausgearbeitet (R. Winkel). Die Einflussfaktoren auf städtische Schrumpfungsprozesse werden in einem weiteren Beitrag exemplarisch an Städten in Thüringen und Sachsen betrachtet (P. Wirth).

#### 5. **Regionale Fallbeispiele**

Neben dem Umbau von Städten sind auch regionale Transformationen zu beachten. Am Beispiel des Umbaus in der Region Muldentalkreis wird gezeigt, wie eine Region, die das Großstadtumland wie auch die Peripherie einschließt, diese Transformation bewältigen kann (S. Hermann/H. Usbeck). Der siedlungsstrukturelle und -funktionelle Wandel in den spezifischen Waldhufenstrukturen im Raum Chemnitz/Erzgebirge erfordert eine besondere Betrachtung der Probleme und Überlegungen zur planerischen Bewältigung, die in einem weiteren Beitrag vorgestellt werden (Th. Hecker).

#### 6. **Erste Erfahrungen und Lehren für morgen**

Umdenken – Umplanen – Umbauen! Unter diesem Motto werden abschließend die Ergebnisse der Beiträge zusammengefasst und Handlungsoptionen für die Zukunft des Umbaus von Städten und Regionen formuliert (H. Pohle/P. Sedlacek).

Die Arbeitsgruppe war sich im Klaren, dass mit den gewählten Themen und den vorgelegten Ergebnissen keinesfalls eine abschließende, alle Probleme der Folgen des demographischen Wandels in den Ländern der LAG behandelnde Arbeit vorgestellt wird. Viele wichtige Aspekte, insbesondere eine Analyse von Plänen und Programmen der räumlichen Planung hinsichtlich der Einbeziehung dieser Folgen, mussten wegen der Begrenztheit der Potenziale und Kapazitäten im Rahmen der ehrenamtlichen Mitarbeit in dieser Arbeitsgruppe unbearbeitet bleiben.

### **3 Arbeitsstrukturen und Evaluierung der Ergebnisse**

Die Breite der zu bearbeitenden Thematik und ihre Bedeutung für Forschung und Praxis der regionalen Entwicklungspolitik ließen es von Anfang an als geboten erscheinen, sowohl in fachlicher als auch in institutioneller Hinsicht eine interdisziplinäre Zusammensetzung mit Experten aus Forschung und Praxis zu wählen. So finden sich unter den Autoren Wissenschaftler aus den Bereichen Ökonomie, Geographie, Demographie, Soziologie, Raum- und Umweltplanung, wie auch Praktiker aus den Planungsbehörden der drei Länder des LAG-Gebiets. Mit dieser Zusammensetzung wurde versucht, nicht nur ein interdisziplinäres Arbeiten mit integrierten Sichtweisen und Ansätzen zu fördern, sondern gleichzeitig auch ein gemeinsam getragenes Bild von den Problemen und den Lösungsmöglichkeiten in den drei Bundesländern zu entwickeln. Dass dieses nicht immer und nicht vollständig gelungen ist, liegt in der Natur diskursiver Gruppenarbeit.

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe begann mit der Arbeit einer kleinen Kerngruppe zur Formulierung der Hauptlinien des Arbeitsprogramms im Februar 2003. Weitere sieben

Sitzungen der Arbeitsgruppe bis zum Frühjahr 2005 folgten, bei der die Mitglieder die Strukturen, Hauptfragestellungen und Entwürfe für ihre Beiträge vorstellten und ausführlich untereinander diskutierten. Damit wurden die vorgelegten Manuskripte einer ersten „internen Evaluierung“ unterzogen.

Nach Abschluss der Arbeiten im April 2005 und intensiven redaktionellen Überarbeitungen wurden die vorgelegten Beiträge der Arbeitsgruppe in einem Referee-Verfahren einer kritischen Bewertung (externe Evaluierung) unterzogen. Die Anregungen des Gutachters wurden von den Autoren der Arbeitsgruppe soweit wie möglich bei der Endfassung ihrer Beiträge berücksichtigt und in die vorliegende Veröffentlichung eingearbeitet. Die wissenschaftliche Verantwortung bleibt jedoch bei den einzelnen Autoren.

Der Transfer der Arbeitsergebnisse der AG in die breitere Fachöffentlichkeit findet nicht nur über die hier vorgelegte Publikation statt, sondern erfolgt in gleicher Weise „über die Köpfe“, auch und gerade in der Arbeitsgruppe. Er entstand durch die Diskussionen bei den Sitzungen der AG, den dabei vorgetragenen wechselseitigen Anregungen der AG-Mitglieder aus ihrer jeweiligen fachspezifischen Sicht, dem kritischen Hinterfragen von tradierten wissenschaftlichen Herangehensweisen und auch in der Reflexion der Praxis der bisherigen raumbezogenen Politik. Dementsprechend sind die vorgelegten Beiträge auch als Momentaufnahme eines offenen Diskurses der Mitglieder der AG zwischen Theorie, Empirie und politischen Handlungskonzepten zur Begleitung des demographischen Wandels und der Steuerung und Bewältigung ihrer raumbezogenen Folgen zu verstehen.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe haben darüber hinaus mehrfach die Gelegenheit genutzt, durch einen Besuch in der von ihnen betrachteten Stadt oder Region mit Praktikern aus der kommunalen Politik und Planung ihre bisherigen Vorschläge zu diskutieren und an den Vorstellungen aus der Praxis zu spiegeln. Dadurch konnte eine zu große Diskrepanz zwischen dem erarbeiteten wissenschaftlich Wünschbaren und dem kommunal- und regionalpolitisch Machbaren vermieden werden. Mehrfach wurde dabei deutlich, dass die entwicklungspolitische Brisanz des demographischen Wandels zwar in vielen Kommunen erkannt wird, jedoch nicht überall konsistente, langfristig orientierte Handlungsstrategien zur Bewältigung dieser Herausforderung existieren. Demzufolge versteht sich auch die Arbeitsgruppe mit ihrer Arbeit als ein Baustein unter vielen anderen, solche auch langfristig orientierten Handlungskonzepte vorzustellen und damit zur Bewältigung der Problematik des demographischen Wandels in Regionen und Kommunen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen beizutragen.

Dennoch hofft die Arbeitsgruppe, mit den vorgelegten Ergebnissen ihren Teil dazu beizutragen, über ihren eigenen Wirkungsbereich hinaus das Bewusstsein in Wissenschaft und Praxis der Raumentwicklung über die langfristigen Herausforderungen des demographischen Wandels in Ostdeutschland zu stärken und in dem dazu notwendigen Diskurs über mögliche Handlungsoptionen einen kleinen, aber wichtigen Baustein zu liefern.

## **Veröffentlichungen der ARL zum Forschungsschwerpunkt „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“**

- Müller, Bernhard; Siedentop, Stefan (Hrsg.) et al. (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 1. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303. Hannover.
- Wiechmann, Thorsten; Fuchs, Oliver (Hrsg.) et al. (2004): Planung und Migration – Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 2. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307. Hannover.
- Spiegel, Erika (Hrsg.) et al. (2004): Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 3. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 310. Hannover.
- Rosenfeld, Martin T.W.; Schlömer, Claus (Hrsg.) et al. (2004): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland • Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 4. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312. Hannover.
- Strubelt, Wendelin; Zimmermann, Horst (Hrsg.) et al. (2005): Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? – Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 5. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 225. Hannover.
- Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) et al. (2005): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Nr. 226. Hannover.
- Back, Hans-Jürgen (Hrsg.) et al. (2006): Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 7. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 328. Hannover.
- Danielzyk, Rainer; Kilper, Heiderose (Hrsg.) (2006): Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens – Herausforderungen und Chancen für regionale Politik. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 8. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 329. Hannover.
- Kujath, Hans Joachim, Schmidt, Suntje (Hrsg.) et al. (2006): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland – Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 330. Hannover.

Michael Janoschka

## Das Image des Schrumpfens – Wahrnehmungen des Stadtumbaus am Beispiel Erfurt

### Gliederung

- 1 Einleitung
  - 2 Methodisches Untersuchungsdesign
  - 3 Imagebildung, Raumbilder und die Rolle des Stadtumbaus
  - 4 Das Image des Stadtumbaus am Beispiel Erfurt
    - 4.1 Leerstandsdynamik und Stadtumbau in Erfurt
    - 4.2 Das große Schweigen? Zur Rolle der Stadtverwaltung im Umbauprozess
    - 4.3 Der große Umzug? Zur Rolle der Wohnungsunternehmen im Umbauprozess
    - 4.4 Das Schrumpfen der „Kleinstadt“ Roter Berg
    - 4.5 „Unsere Kleinstadt wird zerstört“ – Die Analyse des Bewohnerdiskurses zum Stadtumbau
  - 5 Stadtumbau in Erfurt als Negativbeispiel: Auswirkungen und Auswege
- Literatur

### 1 Einleitung

Als Titelgeschichte und mit der Überschrift „Wir schrumpfen uns gesund“ eröffnete die Wochenzeitung Die Zeit im Herbst 2004 eine mehrteilige Serie zur Analyse von Konsequenzen der ökonomischen und demographischen Reduktionsprozesse, die der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahrzehnten bevorstehen und bereits heute das Handeln in Ostdeutschland bestimmen. Der Titel impliziert: Schrumpfungsprozesse und daraus resultierender Veränderungsdruck auf das gesellschaftliche und politische System sind eine Chance für positive Entwicklungsmöglichkeiten. Sie können als Initialzündung für die Weiterentwicklung des sozialen Systems begriffen werden. Der Umbau von Städten und Regionen als Antwort auf Schrumpfungsprozesse ist eine gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe, die neue Herausforderungen an Politik, Wirtschaft und Verwaltung stellt. Aber auch jeder einzelne Bürger ist gefragt, denn Abriss und Funktionswandel von Wohnungen greifen tief in die Alltagskultur der Bewohner ein. Aus der abstrakten Bedrohung „Stadtumbau“ ist ein alltäglicher und lebensweltlich erfahrbarer Vorgang geworden. Der „alltägliche Abriss“ ist aufgrund der vielfältigen Steuerungsinstrumente in vielen Fällen weniger dramatisch als im Vorfeld befürchtet.

In vielen Städten steht der Begriff Stadtumbau gegenwärtig synonym für eine durch Koalitionen aus Verwaltung und Wohnungsunternehmen geprägte und technokratische Herangehensweise an den Überhang im ostdeutschen Wohnungsbestand (vgl. Welch 2004). Dies spiegelt sich auch in weiten Teilen der wissenschaftlichen Debatte wider, in

der städtebauliche (Lütke Daldrup 2001, Kil 2001, Reuther 2003, Hunger 2003), wohnungswirtschaftliche oder verwaltungstechnische Aspekte diskursbestimmend sind (Hannemann u. a. 2002, Lang; Tenz 2003, Hutter u. a. 2003, Kabisch u. a. 2003). Auch die politikbegleitende Forschung hat inzwischen breiten Platz in der Diskussion eingenommen (Müller; Siedentop 2003, Wiechmann; Fuchs 2004, Rosenfeld; Schlömer 2004, Spiegel 2004). Der persönlichen Ebene sowie der Rekonstruktion individueller Vorstellungsbilder von Betroffenen ist hingegen noch wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden (Weiske 2002, Steinführer; Kabisch 2003).

Dieser Beitrag nimmt einen mittlerweile häufig geforderten Perspektivenwechsel vor. Im Mittelpunkt der vorgestellten Untersuchung steht die Frage, wie Bewohner den Stadtumbau empfinden und welche Bedeutungszuschreibungen sie dabei äußern. Diese subjektiven Bilder sind es, die in ihrer Gesamtheit auch das kollektive „Image“ einer Nachbarschaft formen (Lamkemeyer 2003, Stegmann 1997, May 1986). Um die theoretisch-konzeptionelle Diskussion anhand eines konkreten Beispiels zu verdeutlichen, wurde der Erfurter Stadtteil „Roter Berg“ ausgewählt. Die vergleichsweise kleine, aber in sich geschlossene Siedlung repräsentiert die typische Situation in zahlreichen Wohngebieten, deren Einwohnerzahl sich seit der Wende annähernd halbiert hat und die einen hohen Wohnungsleerstand aufweisen. In solchen stark schrumpfenden Nachbarschaften überschneiden sich negative Faktoren wie soziale Entmischung, starker Bevölkerungsverlust, Leerstand sowie ein negativ geprägtes öffentliches Image. Das Gebiet „Roter Berg“ wurde als Fallstudie ausgewählt, da die Voruntersuchungen zeigten, dass dort eine städtebaulich besonders nachteilige Situation existiert. Erfurt hat, wie später noch ausführlich dargestellt wird, in der Anfangsphase des Rückbaus noch keine als innovativ oder kreativ zu bezeichnenden Steuerungsmechanismen und Umgangsformen etabliert (vgl. Liebmann; Robinson 2003). Die institutionelle Trägheit wird durch die Abwesenheit institutionalisierter Sozialprogramme und aktiver Organisationsformen für Bürger im Gebiet „Roter Berg“ (z. B. Soziale Stadt) noch verstärkt. Aufgrund eines aktiven Umzugsmanagements der Wohnungsunternehmen kommt es zudem zu einer Verstärkung der Einwohnerverluste, sodass es zumindest perspektivisch sein kann, dass langfristig annähernd die ganze Nachbarschaft aus dem Stadtbild verschwindet. Vor diesem Hintergrund steht die Diskussion der folgenden drei Fragenkomplexe im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses dieses Beitrags:

1. Wie empfinden und bewerten die Bewohner einer stark schrumpfenden Nachbarschaft den sozialen und demographischen Wandel, den sie in ihrem konkreten alltäglichen Lebensumfeld wahrnehmen?
2. Welche Reaktionen rufen Informationskampagnen und das Umzugsmanagement von Stadt und Wohnungsunternehmen im Vorfeld von Wohnungsabrissen bei den betroffenen Nachbarn hervor?
3. Wie nehmen die Bewohner den Abriss wahr? Inwiefern verändern sich die Wahrnehmung und die Bedeutung der räumlichen Einheit „Roter Berg“ für die Bewohner durch den Abriss?

Im Anschluss an eine kurze Vorstellung der angewandten methodischen Konzepte wird nachfolgend in einem ersten Schritt der grundlegende theoretisch-konzeptionelle Zusammenhang zwischen innerer Wahrnehmung, Handlung und Räumlichkeit diskutiert. Zur Diskussion des Fallbeispiels Erfurt/Roter Berg wird in Kapitel 4 folgende Vorgehensweise gewählt: Zunächst erfolgt eine kurze Darstellung der stadträumlichen Entwicklungs- und Schrumpfungsprozesse in Erfurt. In einem zweiten Schritt werden die Öffentlichkeitsarbeit sowie das Informationsmanagement aus der Perspektive der Stadt-

verwaltung sowie der Wohnungsunternehmen analysiert. Vervollständigt wird die Diskussion durch die Darstellung der Innenperspektive der Bewohner am Roten Berg.

## 2 Methodisches Untersuchungsdesign

In dem Beitrag geht es primär um die Rekonstruktion von räumlichen Deutungen, d. h. um eine Dekonstruktion der symbolischen Zuschreibungen öffentlicher Räume. Forschungsvorhaben, die solchermaßen den Zusammenhang von Handlung und Kultur behandeln und sich demnach mit Bedeutungszuweisungen von Individuen und ihren Handlungsstrategien beschäftigen, müssen primär auf interpretativ-verstehenden Verfahren aufbauen. Diese haben in den empirischen Sozialwissenschaften und in der Geographie in jüngerer Zeit breiten Raum eingenommen, gelten weithin als erprobt und sind in einschlägigen Lehrbüchern bereits umfassend thematisiert worden (Flick et. al 2000, Mayring 1999). Sie müssen an dieser Stelle daher nicht mehr grundsätzlich diskutiert und mit anderen Vorgehensweisen verglichen werden. Die vorgestellte empirische Untersuchung beruht auf vier unterschiedlichen Methoden:

1. *Problemzentrierte Interviews*, die sich an dem von Lynch (1965) entwickelten Verfahren orientieren und eine Kombination von bildlicher und sprachlicher Interpretation der eigenen Nachbarschaft erreichen. Leitfaden für die mit Bewohnern des Roten Berg geführten Interviews war die Zeichnung des eigenen Stadtviertels und die Erläuterung der gezeichneten Elemente. Da die im Rahmen des Stadtumbaus bereits abgerissenen Wohnblöcke in diesem Ansatz als Teil der Zeichnung auftauchten, konnten so, indirekt und ohne das Thema im Voraus durch Fragen zu konditionieren, vielfältige Argumentationen zum Abriss und Umzugsmanagement diskutiert werden.
2. Biographisch orientierte *narrative Interviews* mit Bewohnern am Roten Berg helfen, die Deutungsschemata und Attributierungen zu dekonstruieren, auf deren Basis die Akteure ihre physisch-materielle Lebensumwelt bewerten und aktiv zu gestalten versuchen (vgl. Schütze 1983, Rosenthal 1995). Die Erzählaufforderung bestand in der Schilderung der Erlebnisse am bzw. seit dem Tag des Einzugs am Roten Berg. So wurden die Interviewpartner animiert, vor allem von den zeitlich mit der eigenen Wohnbiographie am Roten Berg verbundenen Handlungen und Ereignissen zu sprechen. Die Themen Leerstand und Abriss wurden auch bei diesen Interviews ohne Aufforderung durch die Bewohner angesprochen, ein Indiz für den Handlungsdruck und Ausdruck allgemeiner Besorgnis.
3. Mit Vertretern der Stadtverwaltung Erfurt (u. a. Stadtplanungsamt, Amt für Stadtentwicklung), wichtigen Angestellten der Wohnungsunternehmen sowie mit Personen in öffentlichen und für die Großsiedlung zentralen Schlüsselfunktionen (u. a. Leiterin Kindergarten, Schulleiter, Bibliothekarin) wurden *Experteninterviews* (vgl. Meuser; Nagel 2002) durchgeführt. Hierbei stand die Aufforderung zur Präsentation der mit dem Amt verbundenen Aktivitäten sowie eine Bewertung der Schrumpfungprozesse und des gegenwärtigen Stadtumbaus im Vordergrund.
4. *Dokumentenanalysen* (1) der lokalen Presse sowie (2) der nationalen Presse sind ein zentrales Element bei der Rekonstruktion und Interpretation der Diskussion um Stadtumbau und Schrumpfungprozesse. Im Rahmen der empirischen Arbeit wurde eine Datenbank von Artikeln der lokalen und nationalen Presse angelegt und ausgewertet.

Der Einsatz mehrerer Methoden erfolgte unter der Prämisse, dass durch die methodische Triangulation, also die Betrachtung eines Forschungsgegenstandes von mehreren

Punkten aus, die Validität der Feldforschungen maximiert wird (vgl. Denzin 1978, Flick 2000). Aufschlussreich ist die Triangulation vor allem dann, wenn sie unterschiedliche Perspektiven verdeutlichen kann und damit eine tiefere und genauere Theorieentwicklung ermöglicht, als dies aus nur einer Datenart möglich wäre (vgl. Glaser; Strauss 1998). Daher sollte Triangulation auch als Erweiterung der Erkenntnis über die untersuchten Phänomene verstanden werden und als Weg zur möglichen Generalisierung. Wo die Einbeziehung neuer Methoden hingegen nur die schon vorhandenen Ergebnisse reproduziert und bestätigt, stößt die Strategie an die Grenzen der theoretischen Sättigung (vgl. Flick 2000).

### **3 Imagebildung, Raumbilder und die Rolle des Stadtumbaus**

Wird das Image einer Nachbarschaft untersucht, so handelt es sich um die Rekonstruktion eines immateriellen Vorstellungsbildes, das sich durch Bedeutungszuschreibungen äußert. Wird dieses individuell geprägte Bild auch kollektiv geteilt, d. h. durch gemeinschaftlich geteilte Sinngebungsprozesse gegenseitig konstituiert und akzeptiert, kann von einer inneren oder raumbezogenen Identität einer Nachbarschaft gesprochen werden (z. B. „der Rote Berg“, „die Erfurter Innenstadt“ vgl. Weichhart 1990, Ipsen 1997). Janßen (1988) betrachtet die raumbezogene Identität als einen flexiblen Prozess, der von der räumlichen und sozialen Umwelt bestimmt wird und von jedem einzelnen Individuum in der alltäglichen Praxis neu hergestellt werden muss. Auswirkungen der räumlich-physikalischen Umwelt auf den Prozess der persönlichen Identitätsbestimmung sind demnach unbestritten (vgl. Weichhart 1990, Helbrecht 2003).

Stadtumbau und der Abriss von Gebäuden in einer Nachbarschaft führen, der Argumentation Goffmanns (1982) folgend, zu einer Variation in den territorialen Markierungen, da durch die Herausnahme von Gebäuden aus einem städtebaulichen Ensemble sowie die Umgestaltung öffentlichen Raums neue Bezugspunkte geschaffen werden. Die neuen Bedeutungszuweisungen im Raumsystem verändern auch die individuellen Zeichen- und Deutungssysteme der städtischen Umwelt. In dieser Hinsicht spielt die aktive Teilhabe an Stadtentwicklungsprozessen eine besondere Rolle. Können Bewohner sich an der Umgestaltung von Räumen persönlich engagieren, so erfolgt die symbolische Aneignung der neu definierten Räume wesentlich einfacher. Die gemeinsame Neuverhandlung von städtischem Raum macht das Gefühl subjektiv erlebter Mitgestaltung fühlbar. Lokale Identität wird so neu erfunden und gemeinsam geschaffen.

Fehlt dieser Bezugsrahmen hingegen, so lässt sich eine Verringerung der persönlichen Attributierungen im Mensch-Umwelt-Verhalten konstatieren. Das Gefühl der Zugehörigkeit zum sozialräumlichen Konstrukt der gemeinsam geteilten Nachbarschaft verringert sich. Werden Gebäude in einer Großwohnsiedlung abgerissen, ohne dass die betroffenen Bürger eine Möglichkeit zur Gestaltung besitzen, so wird ihnen die Möglichkeit zur Schaffung von Raum genommen und lediglich die Rezeption der Veränderungen erlaubt (vgl. Helbrecht 2003). Zeichen- und Deutungssysteme sowie die symbolische Aneignung räumlicher Realität und ihre Sinnbelegung im Sinne von Werlen (1997) wird mit einem als „fremdbestimmt“ zu charakterisierenden Stadtumbau insofern massiv gestört. Gehen Wohnungsunternehmen und Verwaltung die neue Aufgabe Stadtumbau an, ohne in einen offenen Dialog mit den Bürgern zu treten, so werden Entscheidungshierarchien sowie die Definitionsmacht über die Gestaltung der Nachbarschaft mit dem Einsatz autoritativer und allokativer Ressourcen (vgl. Giddens 1992) zementiert. Sowohl das subjektive Zugehörigkeitsgefühl als auch gemeinsam geteilte Identitäten werden in Mitleidenschaft gezogen. Dies kann so weit führen, dass die Anpassungsfähigkeit überschritten wird. Als Konsequenz resultiert daraus eine teils ver-

zerre Wahrnehmung der Vorgänge. Die Abstraktion soll nachfolgend anhand des Beispiels der Umbauprozesse am Roten Berg in Erfurt exemplarisch verdeutlicht werden

#### 4 Das Image des Stadtumbaus am Beispiel Erfurt

Stadtumbau hat sich in den meisten ostdeutschen Städten von einer abstrakten Bedrohung in eine alltägliche lebensweltliche Erfahrung verwandelt. Bezeichnenderweise ist der „alltägliche Abriss“ weniger schlimm als befürchtet: Einerseits dürfen Verbesserungen auf der Ebene der gesamten Nachbarschaft nicht unterschätzt werden, die Herausnahme von Wohnblöcken kann die Wohnqualität durch mehr Grün und bessere Sichtbeziehungen verbessern. Andererseits trägt das Umzugsmanagement mit der Umsiedlung in besser ausgestattete und modernisierte Wohnungen ebenfalls dazu bei, dass für den einzelnen Bürger einige positive Aspekte in den Vordergrund treten. Die Medienanalyse unterstreicht, dass auch das gesellschaftliche Bild des Schrumpfens einen Wandel durchläuft. Ein Zeichen dieser Veränderungen ist die Entdeckung von Platte und Leerstand als Aktionsfeld für Künstler und Kulturschaffende.

##### 4.1 Leerstandsdynamik und Stadtumbau in Erfurt

Erfurt, Landeshauptstadt Thüringens, verlor seit der Wende knapp ein Sechstel seiner Bürger. Nach dem rapiden Rückgang hat sich seit Ende der 1990er-Jahre die Bevölkerungszahl knapp unter der 200.000-Marke stabilisiert und stieg seit 2000 auf gegenwärtig 199.088 Personen an (Stadt Erfurt 2005, Stand 03/2005). Unter anderem ist dieser Zuwachs auf die auch in anderen Städten mit Universitätssitz erfolgreiche Strategie zurückzuführen, Studenten für die Verlagerung ihres Erstwohnsitzes an den Studienort zu gewinnen. In wenigen Jahren ist aber ein erneuter Rückgang der Bevölkerung sehr wahrscheinlich. Die Bevölkerungsprognose geht von einer Abnahme auf nur noch 170.000 Personen (~15 %) in den kommenden 15 Jahren aus (Stadt Erfurt 2002a). Ohne jegliche Intervention auf dem Wohnungsmarkt würden dann etwa 30.000 Wohnungen ungenutzt bleiben (Stadt Erfurt 2003a), was einer Größenordnung von rund einem Viertel des aktuellen Wohnungsbestands entspricht (TLS 2004). Schon 2001 erreichte der Leerstand mit 16.000 Wohneinheiten über 14 % des Bestands (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Kenndaten zum Wohnungsmarkt in Erfurt

Kenndaten	Erfurt (Gesamtstadt)	Erfurt Roter Berg
Einwohner 2005 (Stichtag 01.01.05)	199.088	6.802
Einwohner-Entwicklung 1989-2005	-14,1 %	- 40,2 %
Einwohner 2000	197.350	8.619
Einwohner-Entwicklung 1989-2000	-15,0 %	-32,0 %
Bevölkerungsprognose 2001-2010	-7,6 %	k. A.
Arbeitslosenquote 2001	19,0 %	k. A.
Wohnungsbestand 2001, davon	113.590	5.403
Baualter bis 1948	39,0 %	0,0 %
Baualter bis 1990	50,6 %	100,0 %
Baualter nach 1990	10,4 %	0,0 %
Wohnungsl Leerstandsquote 2001	14,3 %	31,0 %
Wohnungsl Leerstand 2001 (WE)	15.700	1.675
Wohnungsl Leerstandsprognose 2010	k. A.	k. A.
Rückbaupotenzial	10.000	3.000

Quelle: Stadt Erfurt 2002a, 2002b, 2005, eigene Berechnungen



Auch in Erfurt sind die städtischen Teilräume unterschiedlich von der negativen Entwicklungsdynamik und Leerständen betroffen. Die Stadt besitzt eines der größten mittelalterlichen Zentren Deutschlands. Wohnraum in dieser Gunstlage ist begehrt und hat vergleichsweise geringe Vermarktungsschwierigkeiten. Auch suburbane Ortslagen in den ehemals selbständigen Dörfern sind von der Leerstandsproblematik gegenwärtig noch weitgehend verschont. Anders sieht die Situation in einigen Vierteln der gründerzeitlichen Stadterweiterung aus. Ebenso wie in den meisten Siedlungen in Großplattenbauweise ist hier trotz umfangreicher Sanierungsmaßnahmen und Investitionen in die städtebauliche Aufwertung ein hoher Leerstand zu verzeichnen. In Erfurt besteht der gesamte Wohnungsbestand zu etwa 50 Prozent aus Plattenbausiedlungen und trägt somit immer noch entscheidend zur Wohnraumversorgung bei. Als auffälliges Charakteristikum ist in der Landeshauptstadt die zentrumsferne Lage der meisten sozialistischen Stadterweiterungen in der südlichen bzw. nördlichen Peripherie zu bewerten. Diese negative Lage im Stadtraum lassen die Nachteile und Defizite der Großwohnsiedlungen aufgrund der unmittelbaren Konkurrenz suburbanen Wohnraums noch deutlicher hervortreten. Bei den im nördlichen Stadtgebiet befindlichen Quartieren, zu denen auch der Rote Berg gehört, kommt als Negativfaktor zur räumlichen Distanz noch ein aufgelassenes Industriegebiet als stadträumliche Barriere zwischen Zentrum und Großwohnsiedlung hinzu.

#### **4.2 Das große Schweigen? Zur Rolle der Stadtverwaltung im Umbauprozess**

Zielgröße für den Stadtumbau in Erfurt ist gegenwärtig der Abriss von etwa 5.000 Wohneinheiten bis Ende 2006, überwiegend in den Großwohnsiedlungen. Der angestrebte Wert entspricht etwa 10% des Gesamtbestands in der Platte. In diesem Zusammenhang stellt sich nun die Frage, wie die Stadtverwaltung diesen massiven Eingriff in den Wohnungsbestand an die Öffentlichkeit trägt und welche Kommunikationsmechanismen etabliert wurden.

Zunächst bleibt festzuhalten, dass die Stadt Erfurt früh und intern zunächst konsequent auf die Herausforderungen des Schrumpfens reagiert hat. Schon zu Beginn des Jahres 2000, also noch bevor das Thema Leerstand in Ostdeutschland durch die „Leerstandskommission“ in Politik und Wissenschaft thematisiert wurde (Pfeiffer et al. 2000), hat die Stadt eine Consultingagentur mit der detaillierten Analyse der städtebaulichen Probleme beauftragt. So entstand in Kooperation mit den Wohnungsunternehmen im Jahr 2001 ein städtischer Masterplan, der nicht nur bis dato unbekanntes Material zusammentrug, sondern auch zahlreiche Probleme u. a. in den Großwohnsiedlungen aufdeckte. Schon in diesem Dokument entwickelte die Stadt wichtige Leitlinien, auf die im weiteren Verlauf des Umbauprozesses zurückgegriffen wurde. Auch der Abriss von Wohngebäuden wurde zu diesem Zeitpunkt bereits diskutiert. Diese frühe Auseinandersetzung mit Strategien für bevorstehende Umbaumaßnahmen führte aber nicht zu entsprechend guten Resultaten beim Wettbewerb zum Stadtumbau Ost im Sommer 2002. Im Vergleich zu Städten in ähnlicher Größenordnung (z. B. Halle) wurden die Erfurter Konzepte nicht als innovativ bewertet.

Neben der internen Entwicklung von Strategien sind beim Stadtumbau aber insbesondere die Kommunikationsmechanismen mit den Bürgern von Bedeutung. Denn im Gegensatz zu konventioneller Stadtplanung geht es um die Verteilung von Verlusten. Wie diese mitgeteilt werden, kann ein entscheidender Faktor in der Frage von Erfolg und Misserfolg sein. Der einsetzende Abriss von Wohngebäuden hat in vielen Städten Planer und Künstler zusammengeführt. Kreative Milieus aus der kulturellen und künstlerischen Szene haben in zahlreichen Städten (z. B. Leipzig, Halle, Hoyerswerda) spektakuläre Zwischennutzungen, Performances oder kulturelle Projekte inszeniert, die Ab-

riss und Leerstand zum Thema haben und damit Öffentlichkeit erst erzeugt haben (vgl. Urban 2004). In Erfurt existieren vergleichbare Initiativen nicht. Bislang verteilt sich die Informationspolitik auf folgende konzeptionelle Ansätze:

- Im Amt für Stadtentwicklung wurde ein ganztägig besetztes *Bauinformationsbüro* eingerichtet. Hier sollen die im Masterplan avisierten Maßnahmen für die Bürger verständlich dargestellt werden. Bei einem unangekündigten und explorativen Besuch des Büros wurde festgestellt, dass weder Pläne noch aktualisierte Infotafeln aushängen. Gegen eine Schutzgebühr von 10 Euro kann die digitale Version des Masterplans erworben werden. Pläne, Animationen oder konkrete Maßnahmen in den Quartieren werden im Bauinformationsbüro nicht ausgestellt.
- Außer dem allgemeinen telefonischen Bürgerservice wurde bislang kein Angebot von *Servicenummern* geschaffen, unter denen sich betroffene Bürger mit Problemen und Fragen an kompetente Ansprechpartner aus der Verwaltung wenden können.
- Ziel der Verwaltung ist es, in jedem Stadtteil einmal jährlich *Bürgerversammlungen* durchzuführen. Diese werden mit den Rundgängen des Bürgermeisters durch die Stadtteile verbunden, d. h. die Diskussion allgemeiner Informationen zur städtischen Entwicklung werden mit Aspekten des Stadtumbaus gemeinsam besprochen. Die öffentliche Ausschreibung dieser Termine erfolgt auf konventionellen Wegen; d. h. durch Publikation im Amtsblatt sowie unter Benachrichtigung der beiden lokalen Tageszeitungen. Bürgerversammlungen finden in enger Kooperation mit den Wohnungsunternehmen statt. Im Anschluss an den öffentlichen Teil stehen deren Vertreter auch für persönliche Fragen zur Verfügung. Wurden im Jahr 2003 in den sieben Erfurter Großwohnsiedlungen noch insgesamt neun Bürgerversammlungen durchgeführt, so hat sich deren Zahl im Jahr 2003 auf nur noch vier Treffen reduziert. Damit hat die Verwaltung ihr selbst gesetztes Ziel in 2003 weit verfehlt.
- *Stadtteilkonferenzen* richten sich primär an die öffentlichen Träger und Vereine einer Nachbarschaft. Als vorrangiges Ziel dieser Kommunikationsform gilt die Abstimmung der Koordination sowie die Verbesserung der Kooperation zwischen den zahlreichen Akteuren. Die Maßnahmen des Stadtumbaus sind ein, aber nicht ausschließlicher inhaltlicher Aspekt der Konferenzen.
- *Internetseiten*, die sich direkt mit dem Stadtumbau in Erfurt beschäftigen, gibt es nicht. Auf der Homepage der Stadt ([www.erfurt.de](http://www.erfurt.de)) finden sich nur wenig detaillierte Angaben über die Projekte „Erfurt 2010“ und den Masterplan. Statistische Hefte, Masterplan sowie die von der Stadt publizierten Info-Broschüren (s. unten) stehen nicht zum Download bereit, sondern müssen per Postversand geordert werden.
- Da es in Erfurt nur zwei lokale Tageszeitungen, aber keine Boulevardblätter gibt, bieten sich gute Voraussetzungen der gezielten Öffentlichkeitsarbeit. Diese werden aber von der Stadt nicht zur Meinungsbildung im Umbauprozess genutzt. Seit 2001 wurden nur zwei Pressemeldungen veröffentlicht, die jeweils in engem Zusammenhang mit dem Masterplan (bzw. dessen Aktualisierung) standen.
- Zwei *Informationsbroschüren* zur Aufklärung über den Leerstand und seine Konsequenzen sind publiziert worden. Die Dokumente vermitteln allgemeine Zielvorstellungen, die sich auf den Masterplan bzw. die Aktualisierung des Masterplans aus dem Jahr 2003 beziehen. Zentrales Anliegen der Broschüren ist die Hilfestellung für betroffene Bürger sowie die Informationsverbreitung über die richtigen Ansprechpartner bei konkreten Fragen und Problemen in einer Nachbarschaft. Die erste Ausgabe aus dem Jahr 2003 wurde als Postwurfsendung an alle Bewohner verteilt, die

unmittelbar von Stadtumbaumaßnahmen betroffen sind. Nach der Drucklegung der Aktualisierung im Frühjahr 2004 wurde eine Änderung des Verteilungsmechanismus beschlossen: Die Ausgabe erfolgt nur noch auf konkrete Nachfrage.

Auf den ersten Blick erscheint die vorgestellte Übersicht öffentlichkeitswirksamer Aktivitäten als lange Liste. Dies deckt sich mit der Eigenwahrnehmung, die durch städtische Angestellte geäußert wird: „Wir tun viel“, lautet der Tenor der Interviewpartner in der Stadtverwaltung. Aus dieser Argumentation nährt sich die Überzeugung, dass eine Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit sowie ein stärkeres Zugehen auf die Bedürfnisse der Bewohner überflüssig ist. In Interviews wurde mehrfach darauf verwiesen, dass mehr Aufklärung „nur Unruhe stiftet und den Verlauf der Maßnahmen stört“. Besonders auffällig ist dies im Fall der Informationsbroschüren gewesen: Die Entscheidung, den Reprint nicht mehr massiv zu verteilen, wird eben mit dem Verweis auf die „Unruhestiftung“ der ersten Auflage erklärt.

Intensive Informationsarbeit durch die Stadt sowie die sachliche Diskussion von Umbaukonzeptionen werden also explizit abgelehnt. Dieser Aussage folgt implizit das Rollenverständnis von Planung und Bürger, welches das Handeln der Stadtverwaltung bestimmt. Dem Stadtumbau soll also primär die Brisanz und Schärfe genommen werden. Ziel des Handelns ist eine Reduktion von Bedeutungen, die dem Abriss in der Öffentlichkeit beigemessen wird. Diese Einstellung impliziert ein Aussitzen und Totschweigen der Problematik, wo immer dies möglich ist. Aus einem derartigen Planungsverständnis erklärt sich auch die Vermeidung von Kontakten zu Vertretern der lokalen Presse. Implizit liegt diesem Denken ein wenig demokratisches Verhältnis zwischen Staat und Bürger zugrunde. Nach dem guten und frühen Auftakt mit der Erarbeitung des Masterplans ist Erfurt also weit zurückgefallen. Im Vergleich zu kreativen Planungsämtern schlägt die Stadt einen entgegengesetzten Weg ein. Damit steht die Landeshauptstadt stellvertretend für viele Thüringer Städte (mit Ausnahme von Leinefelde), werden die von der Begleitforschung erhobenen Daten zugrunde gelegt. Von 38 untersuchten Städten hat nur die Hälfte während der ersten beiden Programmjahre innovative Verfahren wie Planungswerkstätten oder thematische Workshops zum Stadtumbau durchgeführt und damit die Bürger als aktiven Akteur in die lokalen Aushandlungsprozesse integriert (Thüringer Innenministerium 2004).

### 4.3 Die Rolle der Wohnungsunternehmen im Umbauprozess

Seit der Ausarbeitung des Masterplans erfolgt eine ständige und enge Kooperation zwischen den unterschiedlichen Wohnungsunternehmen und der Stadtverwaltung. Eine Arbeitsgruppe trifft sich zwecks internen Informationsaustauschs und zur Feinabstimmung der Umbaumaßnahmen im vier- bis sechswöchigen Turnus. Zumindest aus formaler Sicht scheint die interne Koordination und Abstimmung zu funktionieren. Aber auch bei den Wohnungsunternehmen stellt sich die Frage, welche formalen und welche inhaltlichen Informationen die Bürger in den Großwohnsiedlungen erhalten, wenn Gebäude intern zur Disposition stehen. Am exemplarischen Beispiel der WBG Zukunft können folgende Informationsmaßnahmen unterschieden werden:

- Die Verteilung einer regelmäßig erscheinenden *Infozeitung*, die an alle Bewohner verteilt wird. In diesen Texten werden allgemeine und spezielle Informationen über die unterschiedlichen Neubausiedlungen in der Stadt vermittelt. Auch der Abriss wird in den Texten ansatzweise thematisiert, spielt aber keine zentrale Rolle.
- *Genossenschaftsversammlungen* sind ein Teil der demokratischen Verfassung (zumindest) der Wohnungsgenossenschaften. In diesen Treffen wird u. a. von der wirtschaftlichen Situation der WBG berichtet und zukünftige Entwicklungsstrategien

werden aufgezeigt. In diesen Foren wird der Abriss thematisiert. Einladungen zu den Sitzungen erfolgen durch schriftliche Benachrichtigung

- Die *Mietervertreter* (in der Regel eine Person pro Block) müssen dem Abriss zustimmen. Formal werden die Entscheidungen über zukünftige Abrissmaßnahmen unter Einbezug der Mietervertreter getroffen; de facto handelt es sich aber in vielen Fällen nur um die Zustimmung intern bereits getroffener Beschlüsse.
- In *Einzelgesprächen* wird von der Umsetzung betroffenen Bewohnern im Umgang mit ihren Ängsten und Zweifeln geholfen. Ziel der Gespräche ist die Suche nach konstruktiven Lösungen für einen Umzug aus von Abriss betroffenen Gebäuden. In den persönlichen Treffen sollen möglichst auch konkrete Vereinbarungen über Termine für den Auszug, anstehende Renovierungsarbeiten in der neuen Wohnung etc. vereinbart werden.

Die Genossenschaftsleitung bestätigt das gezielte Informationsmanagement der Genossen durch den Vorstand: Die zentrale Leitlinie besteht darin, alle den Abriss von Gebäuden betreffenden Angaben so spät wie möglich an die Bürger weiterzugeben. Mit dieser Strategie soll vermieden werden, dass die Mieter in vom Abriss bedrohten Gebäuden panikartig den Auszug in den Bestand anderer Unternehmen schon im Vorfeld des geplanten Leerzugs eines Gebäudes durchführen. Negative Erfahrungen im Zuge von Sanierungsarbeiten in der Vergangenheit haben die WBG Zukunft zu diesem Vorgehen veranlasst.

Ähnlich wie im Aufgabenbereich der Stadt zeigt auch die Strategieanalyse der Wohnungsunternehmen, dass dem zentralen Gut Information beim Stadtumbau in Erfurt wenig Wert beigemessen wird. Welche Auswirkungen sowohl die Informationspolitik der Stadt als auch der Wohnungsunternehmen auf die Wahrnehmung des Umbauprozesses haben und wie die untersuchten Defizite bei den Bürgern ankommen, wird nachfolgend anhand des Stadtteils „Roter Berg“ vorgestellt.

#### 4.4 Das Schrumpfen der „Kleinstadt“ Roter Berg

Wie bereits beschrieben, befinden sich die Neubaugebiete in Erfurt in einer städtischen Randlage. Auch der Stadtteil „Roter Berg“, als jüngste Großwohnsiedlung von 1976 bis 1980 im Erfurter Norden erbaut, macht in dieser Hinsicht keine Ausnahme. In südlicher Richtung ist es von Industriegebieten, in nördlicher durch den städtischen Zoopark und in östlicher durch eine Kleinsiedlung der 1930er-Jahre begrenzt. Einst wurden die etwa 5.300 Wohneinheiten für die im benachbarten Industriegebiet beschäftigten Arbeiter errichtet (vgl. Gans; Ott 1996). In den 1980er-Jahren lebten zeitweise über 14.000 Menschen in dem Neubaugebiet. Aufgrund des nach der Wende einsetzenden Auszugs vieler Bewohner ist im Vergleich zu 1989 die Einwohnerzahl stärker als in allen anderen Stadtteilen um ein Drittel auf etwa 8.500 Personen gesunken. Schon im Jahr 2000 stand jede fünfte Wohnung leer. Das Umzugsmanagement sowie die seit 2002 eingeleiteten Abrisse haben die Bevölkerung inzwischen auf nur noch 6.800 Personen reduziert (vgl. Tab. 1). Am Roten Berg leben überproportional viele Personen, die von staatlichen Transferleistungen abhängig sind; dennoch erfuhr das Gebiet zu keinem Zeitpunkt spezielle Aufmerksamkeit im Sinne von sozialen Programmen oder Aufwertungsstrategien (z. B. Soziale Stadt oder Urban I, II). Bewohneraktivierung sowie die Herausbildung von Netzwerken der aktiven Gemeinschaftsförderung sind demnach nicht speziell gefördert worden.

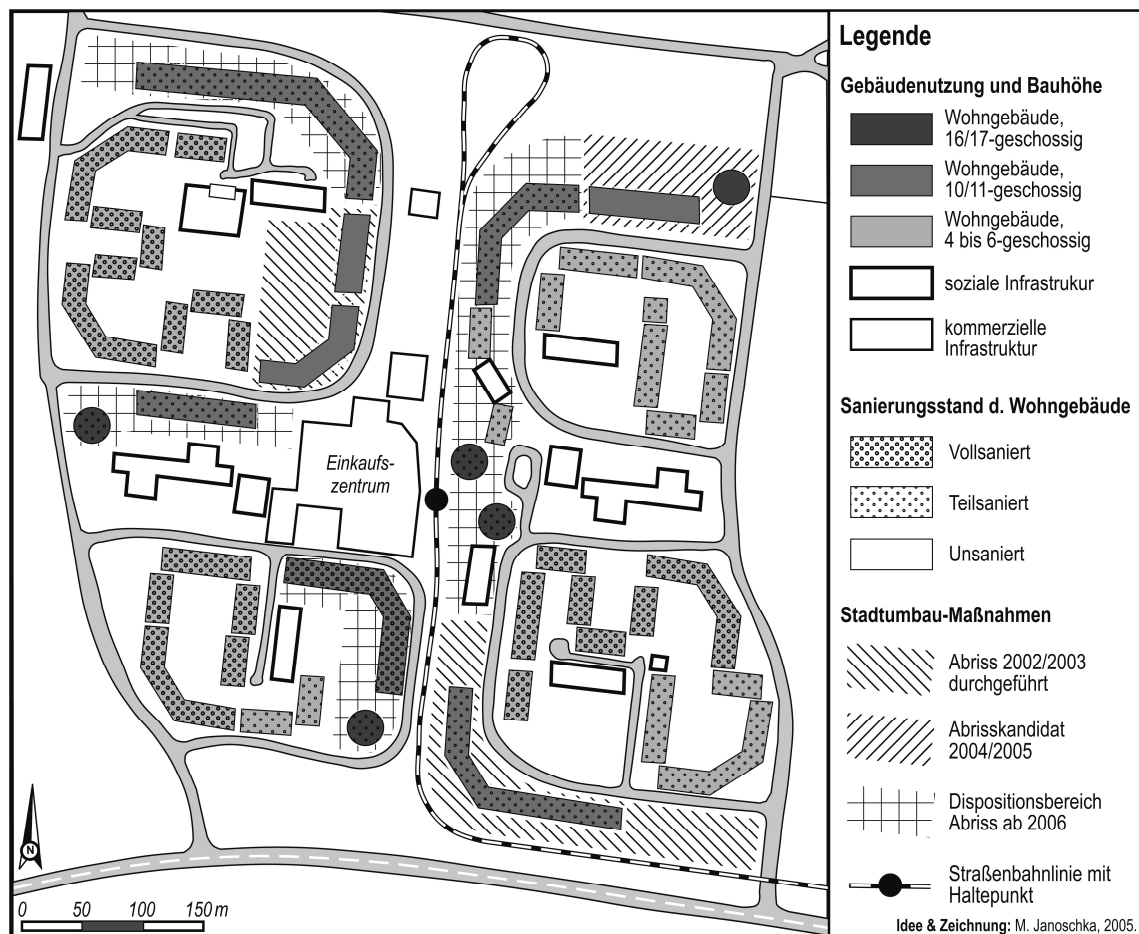
Wird die architektonisch-städtebauliche Struktur der Großwohnsiedlung „Roter Berg“ betrachtet, so fällt zunächst die ungewöhnliche Zusammenstellung verschiedener

Grundrissformen zu vier kleeblattförmigen Ringen von Gebäudegruppen auf. Die Gruppen bestehen weitgehend aus Fünfgeschossern, welche sich um Innenhöfe mit Gemeinschaftseinrichtungen wie z.B. Kindertagesstätten anordnen. Als äußere Abschirmung dienen jeweils 11-geschossige Gebäudeeinheiten. Diese sich im Kartenausschnitt leicht erschließbare Struktur mit dem Einkaufs- und Ärztezentrum sowie mehreren Punkthochhäusern im Zentrum (s. Abb. 1) hat dem Gebiet ein ausgeprägtes gestalterisches Image verliehen: Wenngleich ortsfremden Besuchern diese innere Logik und die Überschaubarkeit der Nachbarschaft zunächst verschlossen bleibt, wird genau dieser Aspekt in den Bewohnerinterviews deutlich betont. Die stadträumliche Insellage mit markanten Grenzen sowie die überschaubare Größe der Neubausiedlung führen zu einer starken und ausgeprägt positiven inneren Identität, die mit lebenswürdigen und freundlichen Begriffszuweisungen wie „dörflich“ und „kleinstädtisch“ umschrieben wird. Diese Charakterisierung kontrastiert mit dem Bild, welches sich dem Außenstehenden aufgrund der städtebaulichen Realität mit bis zu 17-geschossigen und teils unsanierten Punkthochhäusern auf den ersten Blick bietet. Auch das öffentlich-mediale Bild des Roten Berg differenziert sich klar vom inneren Image: In den Tageszeitungen wird das Bild eines gefährlichen Plattenbauviertels reproduziert; der Rote Berg taucht in den Medien äußerst selten und dann vorwiegend in Zusammenhang mit Problemen von Bewohnern mit dem Rechts- bzw. Obrigkeitssystem auf.

Wie aus Abb. 1 hervorgeht, sind im Stadtteil „Roter Berg“ bereits 2002 die ersten Gebäude abgerissen worden. Zum Zeitpunkt der empirischen Erhebungen waren erste Gebäude bereits rückgebaut; weitere Blöcke wurden gerade leergezogen. Die im Masterplan entwickelte Strategie besteht darin, die Wohnqualität zu erhöhen, indem vor allem unsanierter Bestand sowie Punkthochhäuser sowie die 10- und 11-geschossigen Bauten vom Markt genommen werden. Ein Rück- bzw. Umbau von Gebäuden mit der Schaffung höherwertigeren Wohnraums sowie umfassende Aufwertungsmaßnahmen sind bis dato nicht vorgesehen. Die mittelfristige Planung sieht die Verringerung des Wohnungsbestandes auf die Hälfte bis maximal zwei Drittel des Ausgangswertes vor. Diese Zahlen sind nur als Orientierung zu verstehen, denn langfristig könnten auch wesentlich mehr Wohnungen verschwinden oder sogar eine vollständige Aufgabe des Stadtteils als Wohnort im Geschossbau zur Diskussion stehen. Bislang steht dieser Möglichkeit noch die Teilprivatisierung einiger Blöcke im Wege; Anfang der 1990er-Jahre wurde in Teilbereichen eine Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentum durchgeführt. Auch die Frage, was mit voll sanierten Gebäuden in gutem baulichem Zustand geschehen würde, ist noch nicht geklärt.

Grundsätzlich muss vermerkt werden, dass die Nachbarschaft „Roter Berg“ nicht a priori als völlig aussichtsloses Gebiet bewertet werden darf. Positive Aspekte wie z.B. der naheliegende Zoopark als sich direkt anschließendes Naherholungsgebiet, attraktive Sichtbeziehungen in das ländlich geprägte Umland oder auch die auf gesamtstädtischer Ebene geschätzte Qualität der weiterführenden Schule sind hierbei anzuführen.

Abb. 1: Struktur und Entwicklungsstrategie des Erfurter Stadtteils „Roter Berg“



Quelle: Stadt Erfurt 2002a, 2003b; eigene Darstellung.

#### 4.5 „Unsere Kleinstadt wird zerstört“ – Die Analyse des Bewohnerdiskurses zum Stadtumbau

Leerstand und Schrumpfung sind zwei Aspekte, die trotz der Anwendung unterschiedlicher Methoden und ohne direkt danach zu fragen in allen Bewohnergesprächen eigenständig und ohne Aufforderung von außen thematisiert worden sind. Sowohl die Bevölkerungsverluste als auch der Leerstand werden in ihrer Größenordnung realistisch eingeschätzt. Eine Verblendung findet im Roten Berg aber bei der Diskussion von Ursachen für die Schrumpfungprozesse statt. Defizite bei harten wohnungswirtschaftlichen Faktoren wie ausstehende Sanierungsmaßnahmen oder die mindere Qualität der Wohnungen und Gebäude bleiben unerwähnt. Im Gegenteil wird von den Bewohnern ein Diskurs gewählt, der die hervorragende Ausstattung in Vor-Wende-Zeiten beschreibt und primär die Verbesserungen aufführt, die seitdem erfolgt sind. Der Bevölkerungsverlust wird im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückgeführt, die Abwanderung in die westlichen Bundesländer sowie die Erfüllung des Traums vom Eigenheim. Die selektive Unterdrückung der Realität dient den Bewohnern sowohl als Illusion als auch um die negativen Tatsachen auszublenden in Anbetracht der Tatsache, dass man selbst in einem sich zusehends verschlechternden Wohnumfeld lebt. In vielen Gesprächen wählen die Bewohner eine tief resignierende Beschreibung der eigenen Situation am Roten Berg. Dies wird insbesondere durch den Vergleich mit den als Wendegewinnern bewerteten Personen deutlich, welche die Großsiedlung bereits verlassen haben.

Wie bereits in der Analyse der Strategien der Stadt und der Wohnungsunternehmen deutlich wurde, bleibt die Perspektive der Bewohner in Vorbereitung und Durchführung des Stadtumbaus ausgeblendet. In Anbetracht dieser Strategie überrascht es kaum, dass die Bewohner eine zutiefst kritische Haltung gegenüber Stadtverwaltung und Wohnungsunternehmen einnehmen. Die sozialen Umbrüche in der Nachbarschaft werden überzeichnet, auch weil sich die Bewohner mit ihren eigenen und den Problemen des Wohnumfelds allein gelassen fühlen.

„Hier auf dem Roten Berg müsste mehr Sicherheit sein, also, das ist ganz schlimm geworden. Hier ist so viel zugemacht worden, deswegen lungert die Jugend nun auf den Straßen rum. Ich seh', was hier abends so los ist, die demolieren alles. Ja, es müssten mehr Wachleute hier sein, wir haben ja hier nur einen, und der packt das einfach nicht. Der Rote Berg ist ja total verrufen, weil, viele trinken nur noch.“

„Es war ein guter Stadtteil, aber man hat ihn halt runtergewirtschaftet zum Asi-Viertel. Jetzt möchte man hier eigentlich nicht mehr wohnen. [Zeigt in eine Richtung] Da wohnen nur noch Russen, und da nur noch Zigeuner. Und deshalb ist hier auch so oft Polizeieinsatz.“

Die im zweiten Zitat geäußerte Haltung taucht in ähnlicher Weise in allen Bewohnerinterviews auf. Der Wandel der Sozialstruktur wird wahrgenommen als ein von außen initiiertes und direkt gegen die Bewohner gerichteter Vorgang. „Der Rote Berg ist kaputt gemacht worden.“, lautet der Bewohnerdiskurs und unterstellt damit eine direkte Steuerung des Wandels durch die Stadtverwaltung und die Wohnungsgesellschaften. Das Kommunikationsproblem zwischen Stadt, Wohnungsgesellschaften und den Bürgern geht so weit, dass den leitenden Akteuren von Wohnungsunternehmen und der Stadtverwaltung Böswilligkeit und sogar kriminelles Verhalten unterstellt wird. Einziges Ziel der Akteure sei es, den Fortzug von Bewohnern zu fördern und so den eingangs geschilderten dörflichen Charakter der Nachbarschaft bewusst zu zerstören.

Leerstand sowie der Masterplan werden mit einer Mischung aus Schmerz und Tristesse bewertet. Die fortgeschrittene soziale Isolation von Bewohnern zeigt sich symbolisch an der Furcht vor einer eigenständigen Wohnungssuche. Daher wird das Angebot zur organisierten Umsiedlung durch die Wohnungsunternehmen gerne angenommen.

„Das wäre dann irgendwie traurig, wenn man dann auf einmal da rausziehen müsste. So ging es vielen alten Leuten, die schon über 20 Jahre in den Wohnscheiben gewohnt haben. Auf einmal hat's geheißen, die müssen raus. Dann erst mal wieder 'ne andere Wohnung finden! Zum Glück, da wo ich bin, die WBG, die besorgen den Leuten auch Wohnungen ...“

„Ach, da muss ich sagen, das interessiert mich überhaupt nicht! Weil ich es a) nicht ändern kann und b) waren die Wohnungen ja schon fast alle leer, dass nur noch ein paar Mieter ausziehen mussten. Also, eigentlich hat das mit mir ja gar nichts zu tun.“

Grundsätzlich besitzen die Bewohner ein dem Handlungsdruck angepasstes, als pragmatisch zu bezeichnendes Verständnis für die betriebswirtschaftlichen und stadtplanerischen Zwänge, die Teile des Handelns von Wohnungsunternehmen und Stadtverwaltung erklären. Der Protest am Stadtumbau richtet sich daher auch nicht gegen die Tatsache des Abrisses an sich, sondern speziell gegen eine mangelhafte Informationspolitik in der alltäglichen Umsetzung des Programms. Insbesondere die kargen Informationen, die von den Wohnungsunternehmen und der Stadtverwaltung in Bezug auf eine langfristige Strategie zu vernehmen sind, führen zu einer tiefen Verunsicherung bei den be-

troffenen Individuen. Mangelnde Öffentlichkeitsarbeit erlaubt unkontrollierbare Spekulationen und Gerüchte über das zukünftige Ausmaß des Umbauprozesses. Oftmals ist den Bewohnern nicht einmal klar, welche Blöcke als nächstes zur Disposition stehen. Angst als Ausdruck dieser Unsicherheit ist nur eine Folge, denn gleichzeitig wird so das innere Bild der Nachbarschaft angegriffen – die Bewohner fühlen sich nur noch als Spielball der Interessen von Stadt und Wohnungsunternehmen.

„Das ist traurig. Ist ja nicht nur eins weggeruppt worden, sondern auch da drüben, so 'ne Wohnscheibe. Das sieht aus wie so'n Schandfleck. Wie ich gehört habe, wollen die ja in 10 oder 20 Jahren die ganzen Wohnungen hier wegmachen. Ich weiß aber nicht, ob das stimmt, das habe ich gehört. Die ganzen Elfgeschossler und Siebzehngeschosser wollen sie wegmachen. Die Leute merken es hier, manche haben Angst.“

Die angespannte Situation mit einem für viele Bewohner reduzierten Vertrauensverhältnis verschärft sich durch einen weiteren Aspekt, der mit dem Umzugsmanagement der Wohnungsunternehmen zusammenhängt. Im Vorfeld des Leerzuges von Gebäuden werden den Mietern Angebote zur Umsiedlung gemacht, die von der Finanzierung bis zur Organisation und Durchführung des Umzuges reichen und oft neben kostenloser Modernisierung auch den Umzug in eine besser ausgestattete Wohnung beinhalten. Da in der Nachbarschaft Roter Berg jedoch nur wenig sanierter Wohnraum zur Verfügung steht, läuft diese Upgrading-Strategie in vielen Fällen auf einen Umzug in andere Großwohnsiedlungen im sonstigen Stadtgebiet hinaus. Verständlicherweise sind die Wohnungsunternehmen bemüht, ihre Mieter nicht an die direkte Konkurrenz zu verlieren und finanzieren demnach primär Umzüge innerhalb des eigenen Bestands. Auch diese nachvollziehbare Strategie führt in der individuellen Logik der am Roten Berg verbleibenden Bewohner zu einem Kommunikationsdesaster: In vielen Interviews wird den Unternehmen der Vorwurf angelastet, die noch existierenden sozialen Bindungen und Strukturen des Wohngebiets endgültig zu zerreißen und zu zerstören.

„Es ist deprimierend. Vor allem, weil ich weiß, dass viele Leute hier gern wohnen bleiben würden, aber es nicht können, weil diese Wohnungsgesellschaften natürlich wollen, dass ihre Mieter bei ihnen bleiben. Demzufolge bieten sie eine Wohnung an, die in einem anderen Wohngebiet liegt, aber ihnen gehört. Sodass die Leute gezwungen werden wegzuziehen, weil sie dann den Umzug bezahlt bekommen. Und deshalb werden viele Leute gezwungen, den Roten Berg zu verlassen, obwohl sie es eigentlich nicht wollen, weil es ihnen gefällt.“

„Das ist deprimierend, wenn man sieht, wie alte Leute umziehen müssen und was denen da zugemutet wird. Ich wohne jetzt 23 Jahre in meiner eigenen Wohnung, und wenn man einen alten Menschen nach 23 Jahren oder noch länger sagt, sie müssen umziehen. Einen alten Baum soll man nicht verpflanzen, sagt man bekanntlich. Andererseits, sehe ich es ein, dass es aus wirtschaftlichen Gründen nicht funktionieren kann.“

Die betroffenen Bewohner zeigen also ein grundsätzliches Verständnis für die gravierenden Veränderungen, die sich durch den Abriss ereignen. Als Konsequenz wird deutlich, dass sich keine Rückschlüsse auf eine grundsätzliche Negativbewertung von Rückbaumaßnahmen ziehen lassen. Das innere Image der Großwohnsiedlung Roter Berg leidet nicht unter dem Abriss von Gebäuden an sich. Allerdings ist ein deutlicher Wandel der inneren Wahrnehmung zu verzeichnen, der direkt auf die mangelhafte Informationspolitik zurückzuführen ist. Schlechte Kommunikation verschärft die grundsätzlichen Akzeptanzprobleme der Nachbarschaft und greift grundlegende identitätsstiftende Aspekte an. Wenn für viele Bewohner der kleinstädtische Charakter die Beson-



derheit des Roten Bergs ist, so führt der Stadtumbau in der gegenwärtigen Form gleich aus mehreren Perspektiven zur fortschreitenden Zerstörung ihrer Kleinstadt.

## **5 Stadtumbau in Erfurt als Negativbeispiel: Auswirkungen und Auswege**

Defizite im Umgang mit der Bevölkerung, wie sie anhand des Stadtumbaus in Erfurt geschildert wurden, führen nicht nur zu wachsender Unsicherheit und Frustration bei der beteiligten, oftmals a priori benachteiligten Bevölkerung, sondern können das innere Image einer Nachbarschaft in erheblichem Maße verschlechtern. Viele Großwohnsiedlungen leiden aufgrund der gesellschaftlichen Bewertung der standardisierten Wohnformen inzwischen ohnehin unter einer gesellschaftlich bedingten Abwärtsspirale und einem negativen Außenimage. Wie die Untersuchung der Nachbarschaft „Roter Berg“ gezeigt hat, verschärfen sich diese Aspekte durch einen Stadtumbau ohne begleitende und aktive Öffentlichkeitsarbeit.

Am Beispiel der Fallstudie „Roter Berg“ in Erfurt wurde nachgewiesen, dass Großwohnsiedlungen über innere Wahrnehmungshorizonte verfügen können, die dem außenstehenden Betrachter nicht zugänglich sind. Auch Stadtplanern und Angestellten von Wohnungsunternehmen können diese Logiken versperrt bleiben, da inneres Image und Fremdwahrnehmung sich teilweise diametral entgegenstehen. Werden Handlungsstrategien anhand der Fremdwahrnehmung entwickelt, so erfolgt eine Ausblendung der Potenziale einer Nachbarschaft. Wie das Beispiel „Roter Berg“ zeigt, verschärft sich so konsequenterweise die Abwärtsspirale; es kommt zu einer zunehmenden Deckungsgleichheit zwischen der negativen Bedeutungszuschreibung von Großwohnsiedlungen in der Gesellschaft und einer sich verschlechternden inneren Wahrnehmung. Aber gerade die Verhinderung einer weiteren Stigmatisierung von Großwohnsiedlungen sollte eines der Ziele von Stadtumbau darstellen.

Die Analyse der Situation in Erfurt hat verdeutlicht, dass Alternativen zum gegenwärtig vorherrschenden pragmatischen Umgang im Stadtumbau mit dem stillen und unkommunizierten Abriss der Wohnblöcke existieren. Trotz der neuen Konstellation, in der im Gegensatz zu konventioneller Planung nicht die Verteilung von Mehrwert, sondern die Verteilung von Reduzierung im Mittelpunkt steht, wird – gestützt auf die Analyse der empirischen Erhebung – von dem Grundsatz ausgegangen, dass Chancen bestehen, die Umverteilungsprozesse den Individuen verständlich zu machen. Auch die Aktivierung von Bewohnern und eine Integration in die Umbaustrategien ist in einer demokratisch verfassten Gesellschaft möglich. Aufgrund der spezifischen Problemkonstellationen in den Plattenbaugebieten ist die Umsetzung solcher Ideen nicht einfach; grundsätzlich ist sie aber weder unmöglich noch von den Bewohnern ungewünscht. Ein Grundsatz für die Etablierung erfolgreicher Strategien muss aber beachtet werden: Die Bewohner legen Wert auf eine möglichst vorausschauende und ehrliche Kommunikation über die zu erwartenden Veränderungen. Transparenz und Marketing durch die beteiligten Träger sind nicht nur notwendig, sondern ein Schlüssel zum Erfolg. Beispiele aus anderen Städten beweisen dies.

Die stadträumlichen Veränderungen, welche durch das Programm Stadtumbau Ost angestoßen werden, können als große Chance für die Stadtentwicklung begriffen werden. Ausgehend von Governance-Strategien der Stadtplanungsämter bis hin zum „Stadt denken“ jedes einzelnen Bürgers müssen etablierte Strukturen aufgebrochen werden. Dies beinhaltet die Möglichkeit, neue kreative Methoden der Stadt- und Regionalentwicklung zu testen und auch staatliches Handeln bürgernäher auszurichten. Kulturprojekte können beispielsweise einen Teil dieser dynamischen Veränderungsprozesse dar-

stellen. Da sie außerhalb des öffentlichen Planungssystems angesiedelt sind, können von ihnen wesentlich provokantere Impulse ausgehen, als dies innerhalb bestehender und geregelter Strukturen der Verwaltungsgremien der Fall sein kann. Das städtische Planungssystem sollte sich aber die möglichen Dynamiken und Diskussionsanstöße von Kultur- und Kunstprojekten zu Nutze machen und als Anlass nehmen, systemimmanent notwendige Veränderungen anzugehen. Kunst und Kultur, welche die Platte und den Leerstand thematisieren, können somit als Katalysator wirken und der Stadtplanung die fehlende Bürgernähe bringen. Derartige Initiativen können als Motor für weitere, sich selbst tragende Projekte wirken. Ein solcher Ansatz kann auch die Rolle der Stadtplanung in vielen Kommunen verändern: Schon in den vergangenen Jahren haben sich Marketing und Eventplanung auch für Stadtplaner zu einem immer wichtigeren Arbeitsfeld entwickelt. Stadtumbau beginnt zwar mit der physischen Reduktion der Plattenbauten, und kein Kultur- oder Kunstprojekt kann fehlende Berufsaussichten oder die mindere Qualität von Wohnraum verändern. Die Diskussion über die grundlegende Neubewertung staatlichen Handelns kann aber innovativ begleitet werden. Für Stadtplaner ist der Stadtumbau eine neue Aufgabe, die neue Handlungskonzepte notwendig macht. Aufgrund der geringen Erfahrung gibt es in der gegenwärtigen Phase keine allgemein gültigen Regeln und Gesetze. Insbesondere die Aktivierung und Freilegung verborgener endogener Potenziale einer Nachbarschaft können für den Erfolg von Umbaustrategien entscheidende Bedeutung besitzen. Schon allein deshalb führt die Bezugnahme auf die Bewohner zu einem Multiplikatoreffekt, auf den keine Kommune und kein Stadtplaner verzichten sollten. So könnte das Schrumpfen tatsächlich ein Fenster zum eingangs erwähnten „Gesund schrumpfen“ unserer Gesellschaft eröffnen. Dafür müssen die Bewohner aber im Gegensatz zum vorgestellten Fallbeispiel aus Erfurt als vollwertige und mündige Partner im Stadtumbau betrachtet werden.

## Literatur

- Denzin, N. K. (1978): *The research act. A theoretical introduction to sociological methods*. New York.
- Flick, U. (2000): Design und Prozess qualitativer Forschung. In: Flick, U.; v. Kardoff., E.; Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek, S. 252-264.
- Flick, U.; v. Kardoff., E.; Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek.
- Gans, P; Ott, T. (1996): Die lokale Dimension der Raumstruktur und ihre Dynamik – Das Beispiel Erfurt. In: Strubelt, W. et al. (Hrsg.): *Städte und Regionen – Räumliche Folgen des Transformationsprozesses*. Opladen.
- Giddens, A. (1992): *Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Frankfurt, New York.
- Glaser, B.; Strauss, A. (1998): *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung*. Bern.
- Goffmann, E. (1982): *Das Individuum im öffentlichen Austausch. Mikrostudien zur öffentlichen Ordnung*. Suhrkamp taschenbuch wissenschaft 396, Frankfurt.
- Hannemann, C. u. a. (Hrsg.) (2002): *Neue Länder – neue Sitten. Transformationsprozesse in Städten und Regionen Ostdeutschlands*. Berlin.
- Helbrecht, I. (2003): Der Wille zur „totalen Gestaltung“: Zur Kulturgeographie der Dinge. In: Gebhardt, H; Reuberm, P.; Wolkersdorfer, G. (Hrsg.): *Kulturgeographie. Aktuelle Ansätze und Entwicklungen*. Heidelberg, Berlin, S. 149-170.
- Hopf, C. (2000): Qualitative Interviews – ein Überblick. In: Flick, U.; v. Kardoff., E.; Steinke, I. (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek, S. 349-359.
- Hunger, B. (2003): Wo steht der Stadtumbau Ost – und was kann der Westen davon lernen? In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 2003, S. 647-656.
- Hutter, G. u. a. (2003): *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*. IÖR-Schriften 41, Dresden.

## ■ Das Image des Schrumpfens

- Ipsen, D. (1997): Raumbilder. Kultur und Ökonomie räumlicher Entwicklung. Pfaffenweiler.
- Janßen, M. (1988): Städtebau und Identität. ISR-Diskussionsbeiträge 23, Berlin.
- Kabisch, S. u. a. (2003): Stadtumbau unter Schrumpfbedingungen: Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Wiesbaden.
- Kil, W. (2001): Vineta ohne Glocken. In: StadtBauwelt 92 (24), S. 20-27.
- Lamkemeyer, T. (2003): Stadtimage. Eine Stadt in ihrer Selbstdarstellung und Besucherwahrnehmung. Waltrop.
- Lang, T.; Tenz, E. (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland. Dortmund.
- Liebmann, H.; Robinson, T. (2003): Städtische Kreativität. Ein Potenzial für den Umgang mit Schrumpfungprozessen. In: Liebmann, H.; Robinson, T. (Hrsg.): Städtische Kreativität. Potenzial für den Stadtumbau. Erkner, Darmstadt, S. 6-13.
- Lütke Daldrup, E. (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: StadtBauwelt 92 (24), S. 40-45.
- Lynch, K. (1965): Das Bild der Stadt. Basel, Boston, Berlin.
- May, M. (1986): Städtetourismus als Teil der kommunalen Imageplanung: dargestellt am Beispiel der kreisfreien Städte im Ruhrgebiet. Materialien zur Fremdenverkehrsgeographie 14, Trier.
- Mayring, P. (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. 4. Auflage. Weinheim.
- Meuser, M.; Nagel, U. (2002): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Opladen, S. 71-94.
- Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg., 2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 303. Hannover.
- Reuther, I. (2003): Learning from the East? Über die Suche nach Leitbildern zum Stadtumbau. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2003 (10/11), S. 575-588.
- Rosenfeld, M.; Schlömer, C. (Hrsg., 2004): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 312. Hannover.
- Rosenthal, G. (1995): Erlebte und erzählte Lebensgeschichte. Gestalt und Struktur biographischer Selbstbeschreibungen. Frankfurt.
- Schütze, F. (1983): Biographieforschung und narratives Interview. In: Neue Praxis 3: 283-293.
- Spiegel, E. (Hrsg.) (2004): Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 310. Hannover.
- Stadt Erfurt (2002a): Masterplan, Umbau Erfurter Großsiedlungen, Roter Berg. Erfurt.
- Stadt Erfurt (2002b): Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost. Teilbereich 2: Großwohnsiedlungen und das Fallbeispiel Rieth. Erfurt.
- Stadt Erfurt (2003a): Bevölkerung in der Stadt Erfurt, Bestandsentwicklung bis 10/2003 und Prognose bis 2020. Kommunalstatistisches Heft 48, Erfurt.
- Stadt Erfurt (2003b): Masterplan Erfurter Großsiedlungen. Wohnungswirtschaftliche Aktualisierung 2003. Erfurt.
- Stadt Erfurt (2005): 2005. Landeshauptstadt Erfurt. Daten und Fakten. Erfurt. (Online-Zugriff, [www.erfurt.de](http://www.erfurt.de), 4. April 2005).
- Stegmann, B. (1997): Großstadt im Image. Eine wahrnehmungsgeographische Studie zu raumbezogenen Images und zum Imagemarketing in Printmedien am Beispiel Kölns und seiner Stadtviertel. Kölner Geographische Arbeiten 68, Köln.
- Steinführer, A.; Kabisch, S. (2003): Binnen- und Außenimage von Johannegeorgenstadt aus soziologischer Perspektive. Leipzig. (UFZ-Bericht 2/2004, online: <http://www.tu-dresden.de/ioer/johannegeorgenstadt/frame.htm>, 4. April 2005).
- TLS (Thüringer Landesamt für Statistik) (2004): Bestand an Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden am 31. Dezember 2003 nach Kreisen. In: [www.tls.thueringen.de](http://www.tls.thueringen.de) (8. November 2004).
- Thüringer Innenministerium (2004): Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen. Ausgangsgutachten. Online: [www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de](http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de) (4. April 2005).
- Urban, S. (2004): Schrumpfende Städte – Imagebildung von Plattenbausiedlungen in Ostdeutschland. Unveröffentl. Masterarbeit am Institut für Europäische Urbanistik, Bauhaus-Universität Weimar. Weimar.

- Weichhardt, P. (1990): Raumbezogene Identität. Bausteine zu einer Theorie räumlich-sozialer Kognition und Identifikation. Stuttgart.
- Weiske, C. (2002): Stadt und Welt. Fiktive Verortungen als die Images der Stadt Chemnitz. In: Hanne-  
mann, C. u. a. (Hrsg.) (2002): Neue Länder – neue Sitten. Transformationsprozesse in Städten und  
Regionen Ostdeutschlands. Berlin, S. 230-254.
- Welch, M. (2004): Stand und Perspektiven einer neuen Städtebaupolitik. In: Forum Wohneigentum, Zeit-  
schrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft. Jg. 2004 (2), S. 74-77.
- Werlen, B. (1997): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen, Bd. 2: Globalisierung, Region und  
Regionalisierung. (Erdkundliches Wissen 119). Stuttgart.
- Wiechmann, T.; Fuchs, O. (2004): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische  
Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 307. Hannover.

Michael Schädlich, Anita Steinhart

# **Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanzsituation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle**

## **Gliederung**

- 1 Problemaufriss – Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle (Saale)
- 2 Überlegungen zu Interdependenzen von Bevölkerungsentwicklung und öffentlicher Finanzsituation
  - 2.1 Landesebene – das Beispiel Sachsen-Anhalt
  - 2.2 Kommunale Ebene – das Beispiel Halle (Saale)
- 3 Zusammenfassende Thesen und Handlungsempfehlungen
  - 3.1 Zusammenfassende Thesen zur Raumrelevanz der finanziellen Folgen demographischen Wandels
  - 3.2 Handlungsempfehlungen und Diskussionsanstöße ...
    - 3.2.1 ... für die kommunale Ebene
    - 3.2.2 ... für die staatliche Ebene (Bund und Länder)

Literatur

## **1 Problemaufriss – Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle (Saale)**

Wie am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle im Folgenden illustriert, ist der Prozess der Bevölkerungsschrumpfung und -alterung in Ostdeutschland bereits derzeit weit fortgeschritten und wird sich noch weiter verschärfen. Seit der Veröffentlichung der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (2003) ist allseits bekannt, dass auch viele Teilgebiete Westdeutschlands sich in naher Zukunft zunehmend mit dieser Problematik auseinandersetzen müssen. Während in der gesellschaftspolitischen Debatte der letzten Jahren deswegen vor allem die Folgen für die sozialen Sicherungssysteme verstärkt ins Blickfeld geraten, wurden die Auswirkungen auf die Höhe und Struktur öffentlicher Einnahmen und Ausgaben auf Landes- und Kommunalebene bislang nur vereinzelt berücksichtigt (vgl. etwa Bach 2002, Loeffelholz; Rappen 2002, Winkel 2003a, Gürtler 2004: 25 ff.). Vor diesem Hintergrund soll mit dem vorliegenden Beitrag eine explorative Betrachtung der bislang wenig beachteten Thematik vorgenommen werden, um die notwendige Debatte entsprechender Probleme und Lösungsansätze in Verwaltung, Politik und Wissenschaft anzustoßen.

Tab. 1: Bevölkerungs- und Wanderungsentwicklung im Land Sachsen-Anhalt  
 1993 bis 2002

Einwohner per 31.12.92	2.796.981
Einwohner per 31.12.02	2.548.911
<b>Gesamtverlust (in Personen)</b>	<b>-248.070</b>
Lebendgeborene 1993 bis 2002	166.906
Sterbefälle 1993 bis 2002	316.729
<b>Geburtendefizit (in Personen)</b>	<b>-149.823</b>
Zuwanderungen 1993 bis 2002	418.335
Abwanderungen 1993 bis 2002	516.582
<b>Wanderungsdefizit (in Personen)</b>	<b>-98.247</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

Im Land Sachsen-Anhalt hat sich die Zahl der Einwohner zwischen 1993 und 2002 um fast 250 000 Personen (= 9 Prozent) reduziert. Fast drei Fünftel des Bevölkerungsrückganges sind dem Geburtendefizit zuzuschreiben, die übrigen 40 Prozent der Abwanderung vorwiegend jüngerer Menschen über die Landesgrenzen hinweg (vgl. Tab. 1 und Tab. 2). Hinzu kommt, dass vor allem höher qualifizierte Menschen abwandern (vgl. Dienel 2004: 25). Wenngleich die aktuelle Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2004 längerfristig von einer deutlichen Abflachung der Abwanderung bis 2020 ausgeht, wird angenommen, dass Sachsen-Anhalt in den nächsten knapp zwei Jahrzehnten nochmals fast ein Fünftel seiner Bürgerinnen und Bürger verlieren wird (vgl. Tab. 2). Gegenbewegungen in Form von verstärkten Zuwanderungen aus den alten Bundesländern und dem Ausland werden nur in dem Maße zu erwarten sein, wie eine starke wirtschaftliche Belebung eine Sogwirkung entfaltet.

 Tab. 2: Einwohnerzahl im Land Sachsen-Anhalt nach ausgewählten Altersgruppen –  
 Stand 1992 und 2002 sowie Prognose 2020

im Alter von ... bis unter ... Jahren	Einwohnerzahl			Einwohnerentwicklung	
	1992	2002	Prognose 2020	1992 bis 2002	Prognose 2002 bis 2020
0 bis 16	540.267	325.110	230.729	- 40 %	- 29 %
16 bis 25	293.130	301.670	140.618	3 %	- 53 %
25 bis 45	837.975	708.697	473.484	- 15 %	- 33 %
45 bis 65	720.531	723.669	653.043	0 %	- 10 %
65 und mehr	405.078	483.765	557.712	19 %	15 %
<b>Gesamt</b>	<b>2.796.981</b>	<b>2.542.911</b>	<b>2.055.586</b>	<b>- 9 %</b>	<b>- 19 %</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

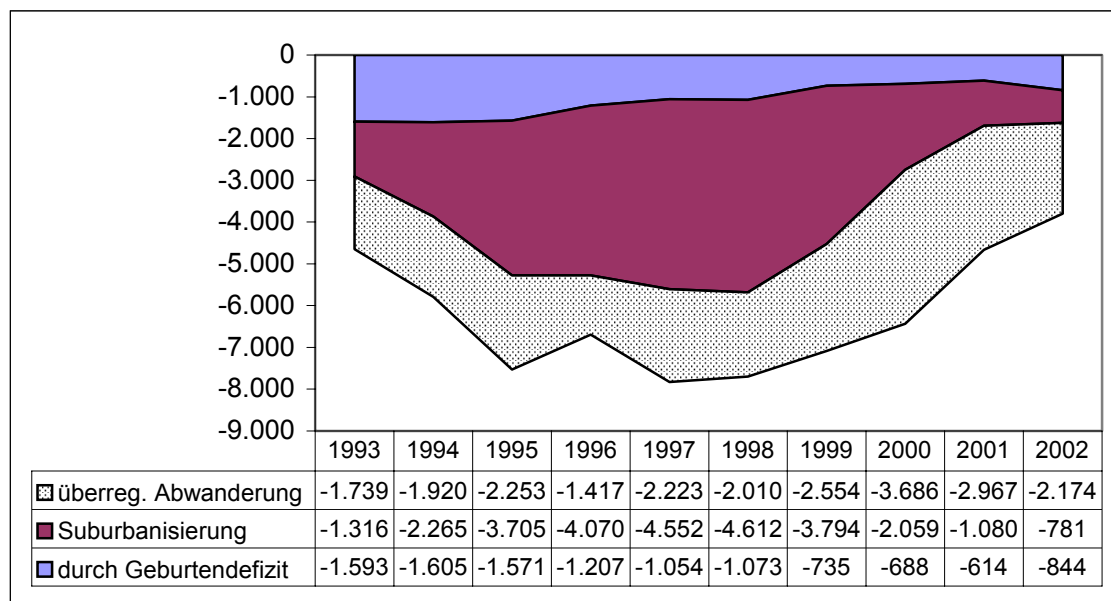
Tab. 3: Einwohnerzahl Stadt Halle nach ausgewählten Altersgruppen – Stand 1992 und 2002 sowie Prognose 2020

im Alter von ... bis unter ... Jahren	Einwohnerzahl			Einwohnerentwicklung	
	1992	2002	Prognose 2020	1992 bis 2002	Prognose 2002 bis 2020
0 bis 16	57.984	30.078	27.429	- 48 %	- 9 %
16 bis 25	34.180	29.087	13.851	- 15 %	- 52 %
25 bis 45	92.349	67.004	48.093	- 27 %	- 28 %
45 bis 65	76.455	68.838	53.532	- 10 %	- 22 %
65 und mehr	38.916	44.348	52.244	14 %	18 %
<b>Gesamt</b>	<b>299.884</b>	<b>239.355</b>	<b>195.149</b>	<b>- 20 %</b>	<b>- 18 %</b>

Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

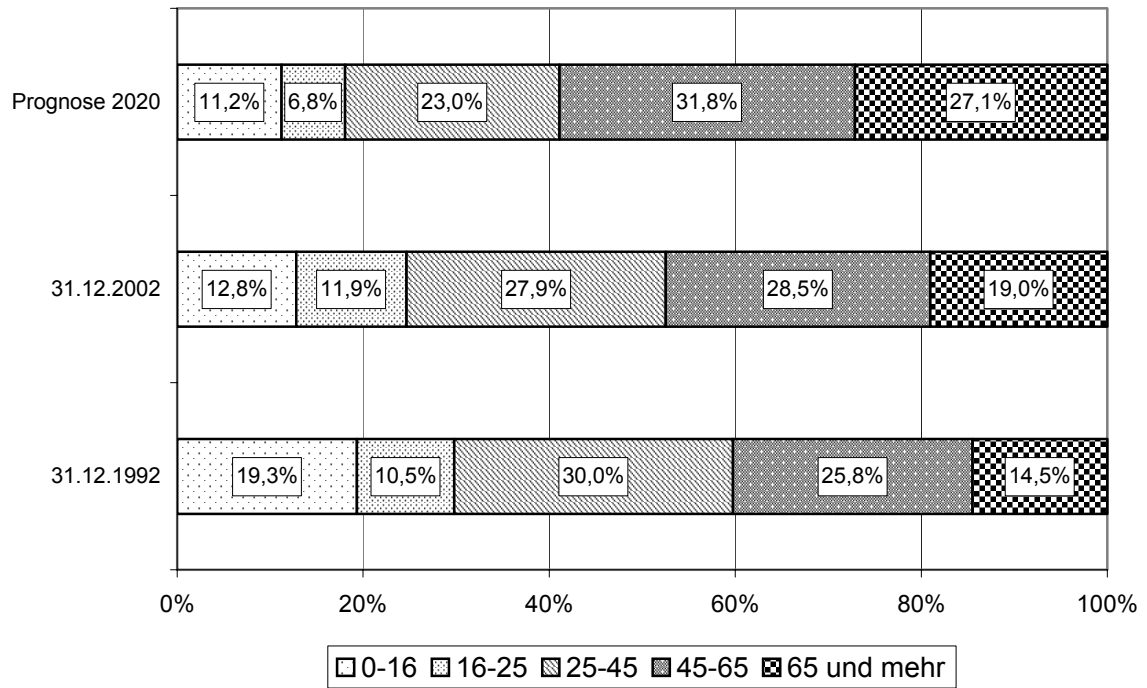
Noch stärker von dem Phänomen des Einwohnerrückgangs betroffen sind vielfach die großen Städte. Das zeigt sich, wie in Tabelle 3 dargestellt, deutlich am Beispiel der demographischen Entwicklung der Stadt Halle (Saale). Mit rund 20 Prozent Bevölkerungsverlust seit Anfang 1993 zählt sie zu den ostdeutschen Großstädten, die seit der Wiedervereinigung am gravierendsten von Einwohnerrückgängen betroffen waren. Fast die Hälfte des Einwohnerverlustes der Stadt seit 1993 ist allein Suburbanisierungserscheinungen zuzuschreiben, überregionalen Abwanderungen dagegen lediglich ein Drittel (Abb. 1). Die Stadt Halle hat somit bereits in dem Zehnjahreszeitraum 1993 bis 2002 über 60 000 Einwohner verloren, das entspricht der Einwohnerzahl einer Mittelstadt. Nach der Prognose des Statistischen Landesamtes ist für die Stadt zwischen 2002 und 2020 nochmals mit einem Bevölkerungsverlust von fast 44 000 Menschen (Minus von 18%) zu rechnen.

Abb. 1: Einwohnerverluste der Stadt Halle 1993 bis 2002 nach Ursachen



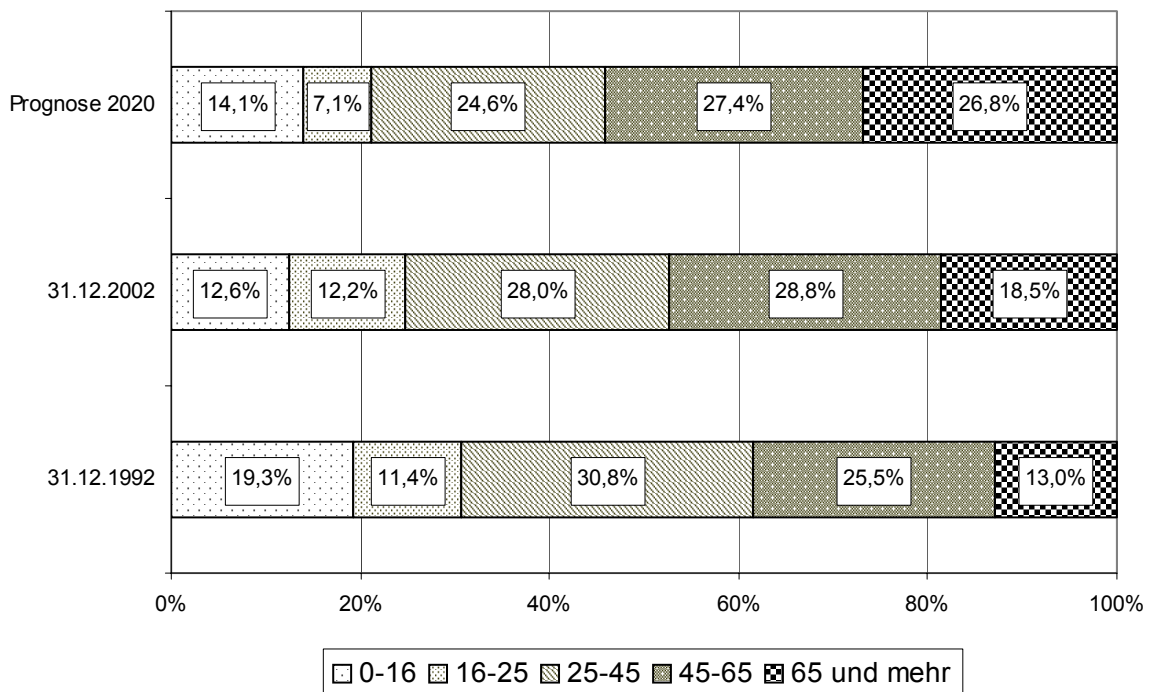
Quelle: Stadt Halle, eigene Berechnungen

Abb. 2: Altersstruktur der Bevölkerung im Land Sachsen-Anhalt 1992, 2002, 2020



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

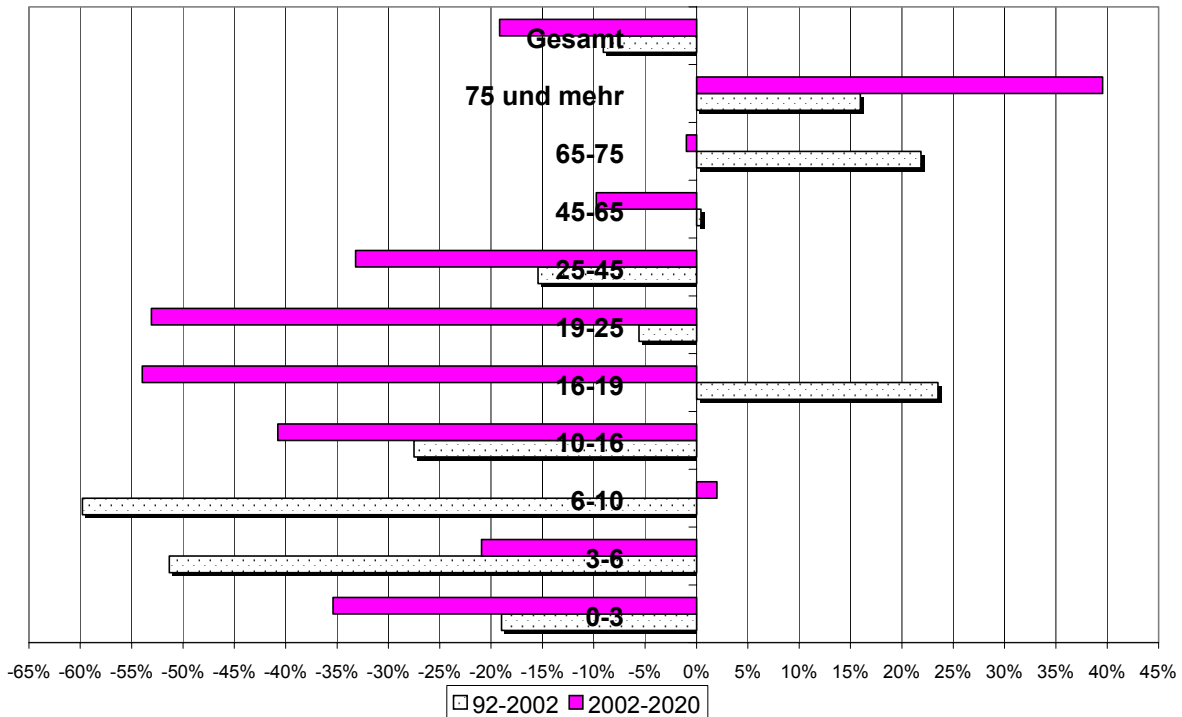
Abb. 3: Altersstruktur der Bevölkerung in der Stadt Halle 1992, 2002 und 2020



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

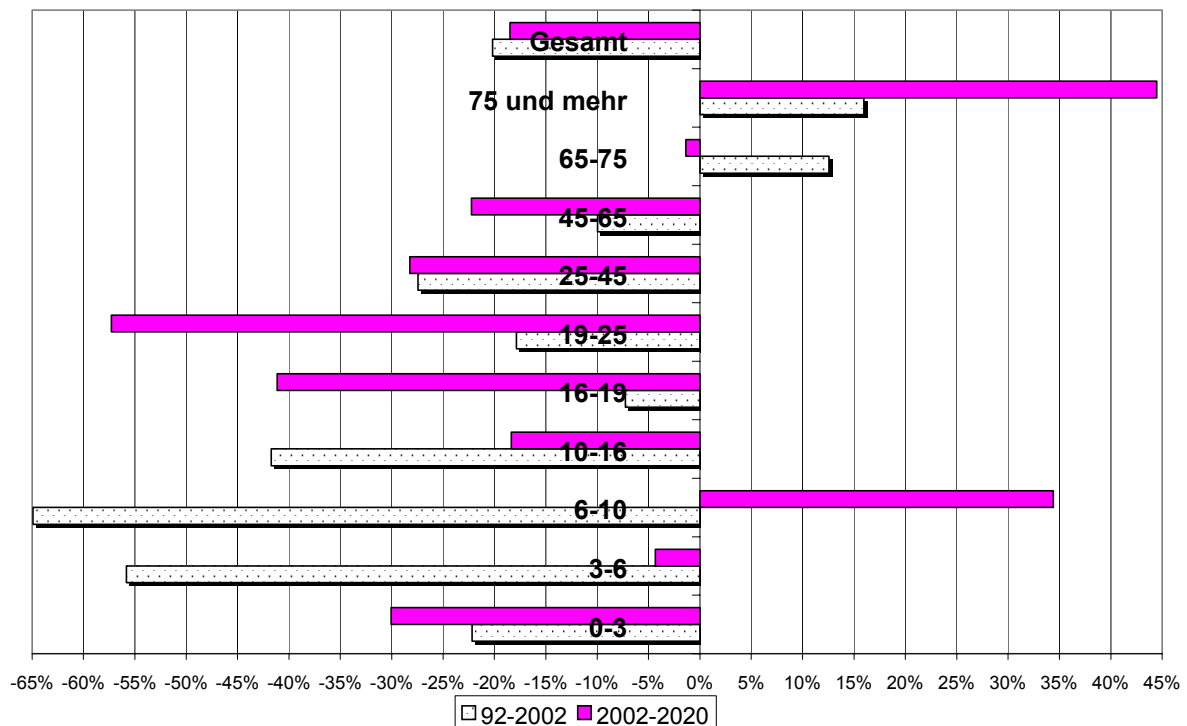


Abb. 4: Land Sachsen-Anhalt: Veränderung der Kohortenstärke nach Altersgruppen – 1992 bis 2002 sowie Prognose für 2020



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

Abb. 5: Stadt Halle (Saale): Veränderung der Kohortenstärke nach Altersgruppen – 1992 bis 2002 sowie Prognose für 2020



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, eigene Berechnungen

Mit dem Einwohnerrückgang einher gehen Verschiebungen der Bevölkerungsalterstruktur (vgl. Abb. 2 und 3), die sich gleichzeitig in teils erheblichen Veränderungen der Kohortenstärken (vgl. Abb.4 und 5) niederschlagen. Das macht erhebliche Bedarfsveränderungen und Anpassungsleistungen in vielen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge, was auch finanziell nicht ohne Auswirkungen bleiben kann.

Im Folgenden soll nun das spezifische Zusammenwirken des dargestellten demographischen Wandels und der Absenkung der Gesamtverteilungsmasse auf Länderebene infolge sinkender Transferleistungen exemplarisch dargestellt werden, um für die immanenten finanziellen Folgen von Bevölkerungsrückgang und -alterung zu sensibilisieren.

## **2 Überlegungen zu Interdependenzen von Bevölkerungsentwicklung und öffentlicher Finanzsituation**

### **2.1 Landesebene – das Beispiel Sachsen-Anhalt**

Der besondere Wert der nun vorzustellenden Projektion liegt in der erstmals in dieser Form vorgenommenen Herausarbeitung der langfristigen Perspektiven der öffentlichen Einnahmen- und Ausgabensituation für ein neues Bundesland. Dabei bleibt darauf hinzuweisen, dass es sich hier um ein Papier handelt, das in erster Linie für Zwecke der politischen Debatte erstellt wurde und aus dem sich, wenngleich parteipolitisch über die eigenen Reihen hinaus breit gewürdigt, kein wissenschaftlicher Anspruch ableiten lässt. Es eignet sich aber dennoch sehr gut dazu, grundlegende Tendenzen und Handlungsnotwendigkeiten im Kontext der Parallelentwicklungen rückläufiger Einwohnerzahlen und Einnahmenschmälerungen aufzuzeigen, wie im Folgenden darzustellen sein wird.

Nach der erwähnten finanzpolitischen Grobprojektion zur voraussichtlichen längerfristigen Entwicklung des Landeshaushaltes (vgl. Bullerjahn 2004: 54 ff.) wird sich die Einnahmensituation Sachsen-Anhalts bis 2020 drastisch verschlechtern. Dabei ist ohne Berücksichtigung der Inflationswirkung mit einem Mitteleinbruch von fast 40 Prozent gegenüber der derzeitigen Situation zu rechnen. Grund wird in erster Linie eine Verminderung der Mittelzuflüsse von dritter Seite sein (wie Transferleistungen von Bund und EU, Länderfinanzausgleich, Verzicht auf neue Kreditaufnahmen ab dem Jahr 2009). Die Einwohnerzahl spielt im Vergleich dazu für die Entwicklung der Einnahmenseite des Landeshaushaltes in den nächsten Jahren dagegen eine sehr untergeordnete Rolle. Zwar beeinflusst die Bevölkerungszahl durchaus auch in einigen gewichtigeren Bereichen den Verteilungsmaßstab zwischen den Ländern, so z.B. bei der Aufteilung der Sonderergänzungszuweisungen aus dem Solidarpakt II auf die neuen Länder oder die Verteilung der EU-Strukturfondsmittel. Solange der Bevölkerungsrückgang im Land jedoch nicht rasanter erfolgt als in den anderen Empfängerländern, entstehen keine direkt schrumpfbedingten „Einbußen“.

Die Einnahmenseite bestimmt im Wesentlichen den Ausgaberahmen – und hier liegt der springende Punkt der angestellten Betrachtungen. Grund ist, dass der Bevölkerungsrückgang im Land voraussichtlich nicht 1 : 1 mit einer Ausgabenentlastung einher geht. Partiiell wird sogar mit Zusatzlasten infolge notwendiger Anpassungsleistungen und dem Aufbau von neuen Angeboten für die strukturell veränderte Einwohnerschaft des Landes zu rechnen sein kann (Pflegeeinrichtungen für Senioren, Migrantenarbeit, Erschließung mit ÖPNV und angepasster Ver- und Entsorgungsinfrastruktur in zunehmend dünner besiedelten Teilgebieten des Landes etc.). Das heißt, in Ländern mit schrumpfender Bevölkerung wie Sachsen-Anhalt kann das Problem auftreten, teils zusätzliche Aufgaben mit weniger Mitteln bewältigen zu müssen. Wegen Remanenzeffek-

■ Implikationen für die öffentliche Finanzsituation

ten ergeben sich zudem stellenweise selbst bei Leistungskürzungen an vielen Stellen nur beschränkte oder zeitlich verzögerte Möglichkeiten zur Mitteleinsparung.

Tab. 4: Voraussichtliche Entwicklung des Landeshaushaltes bis 2020

Einnahmen	Gesamt in Mio. €			€/ Einwohner		
	2002	2020	2002 bis 2020	2002	2020	2002 bis 2020
Steuern	4.276	4.283	0 %	1.678	2.084	24 %
Eigene Einnahmen	325	451	39 %	128	219	72 %
Einnahmen Dritter – konsumtiv	3.428	1.354	-61 %	1.345	659	-51 %
Einnahmen Dritter – investiv	1.020	181	-82 %	400	88	-78 %
Kredite	1.526	-	-100 %	599	-	-100 %
<b>Gesamt</b>	<b>10.575</b>	<b>6.269</b>	<b>-41 %</b>	<b>4.149</b>	<b>3.050</b>	<b>-26 %</b>

Ausgaben	Gesamt in Mio. €			€/ Einwohner		
	2002	2020	2002 bis 2020	2002	2020	2002 bis 2020
Personal	2.797	2.111	-25 %	1.097	1.027	-6%
Verwaltung	454	340	-25 %	178	165	-7%
Zinsen	801	962	20 %	314	468	49%
Tilgung	-	200	0 %	-	97	0%
lfd. Zwecke – konsumtiv	4.237	3.050	-28 %	1.662	1.484	-11%
investive Zwecke	2.006	516	-74 %	787	251	-68%
Finanzierungssaldo	280	-910		110	-443	
<b>Gesamt</b>	<b>10.575</b>	<b>6.269</b>	<b>-41 %</b>	<b>4.149</b>	<b>3.050</b>	<b>-26%</b>

Quelle: Bullerjahn (2004), eigene Berechnungen

Für Sachsen-Anhalt könnte sich die Situation nach der vorliegenden Projektion dabei wie folgt gestalten (vgl. Bullerjahn 2004: 62 ff.): Um Einnahmenschmälerungen von fast 40 Prozent sowie wachsende Zinslasten abpuffern zu können, sind bis zum Jahr 2020 Einsparleistungen in Höhe von jeweils 25 Prozent in den Bereichen Personal- und Sachkosten sowie von 75 Prozent für Investitions- und Bauleistungen zu erbringen. Diese gewaltigen zu erreichenden Ausgabenschmälerungen von insgesamt rund 40% schlagen sich jedoch nicht auf eine entsprechende Reduzierung der Pro-Kopf-Ausgaben nieder, wie ein Blick auf die rechte Hälfte von Tabelle 4 verdeutlicht. Grund ist, dass der gleichzeitige Einwohnerrückgang im Land von fast einem Fünftel bis 2020 (vgl. Tabelle 2) einen Teil der Einsparungsbemühungen gleichsam wieder „aufzehrt“. Für die konsumtiven Ausgaben, also jenem Bereich, aus dem viele laufende öffentliche und kommunale Aufgaben und Tätigkeiten der öffentlichen Daseinsvorsorge finanziert wer-

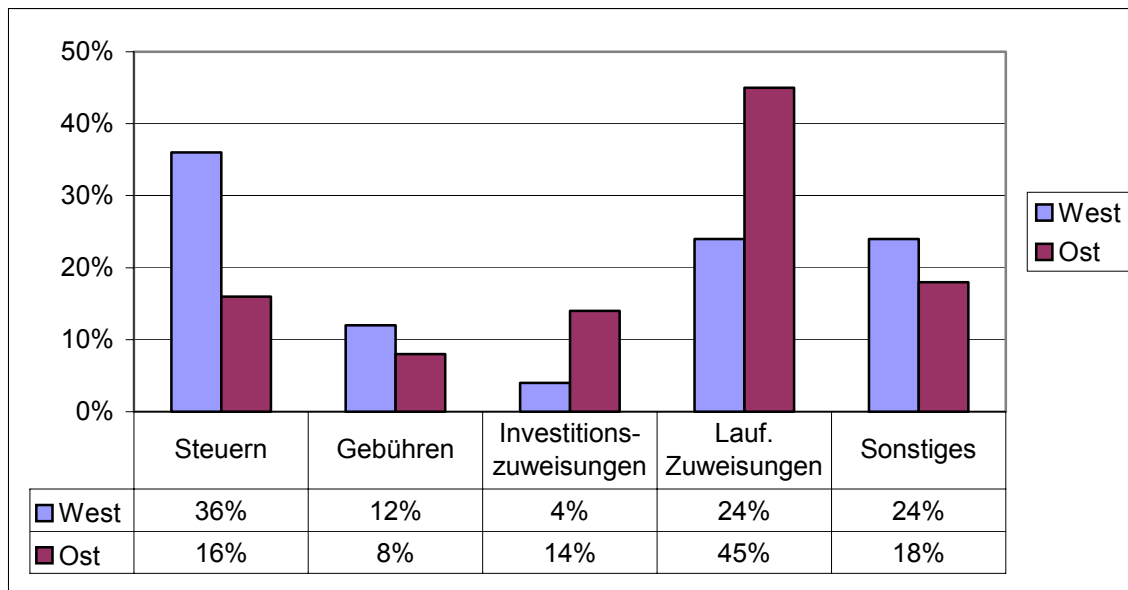
den, geht die vorliegende Projektion von einer Reduzierung von 28 Prozent aus. Das betrifft insbesondere die Aufwendungen für Kommunal финанzen, die Zuweisungen an Hochschulen, Krankenhausbau, Sport, Kultur und ÖPNV sowie die Kinderbetreuung. Hinzu kommt folglich, dass auf diesen Gebieten angesichts der absehbaren Mittelschmälerungen zukünftig verstärkt Prioritäten nach Bedarfsgesichtspunkten und der Versorgungsbedeutung der zur erbringenden Leistung zu setzen sein werden.

## **2.2 Kommunale Ebene – das Beispiel Halle (Saale)**

Die Einnahmensituation im kommunalen Bereich ist wesentlich stärker und unmittelbarer von der Entwicklung der Einwohnerzahlen abhängig, als das auf Landesebene der Fall ist. So bemisst sich insbesondere die Höhe der Schlüsselzuweisungen nach der Einwohnerzahl, da diese mangels anderer allgemein akzeptierter Bedarfsindikatoren den Hauptansatz bei allen Finanzausgleichssystemen darstellt. Nach der sog. Popitzschen Formel wird dabei dem Umstand eines mit der Einwohnerzahl progressiv steigenden Finanzbedarfes Rechnung getragen. Anders ausgedrückt, mit steigender Bevölkerungszahl eines Ortes wird von einem wachsenden Bedarf je Bürger ausgegangen. Umgekehrt heißt das selbstverständlich ebenso, dass mit sinkender Bevölkerung ggf. von einer Reduzierung der Schlüsselzuweisungen für die Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge auszugehen ist, sofern der Schrumpfungsprozess in den betroffenen Kommunen schneller voranschreitet als in anderen Landesteilen.

Wie gravierend sich ein Einwohnerrückgang auf die Kommunalhaushalte auswirkt, hängt vor allem auch mit deren Einnahmenstruktur zusammen. Städte, die einen Großteil ihrer Ausgaben über Landesschlüsselzuweisungen abdecken müssen, werden in ihrer finanziellen Ausstattung stärker durch Bevölkerungsschrumpfung getroffen als jene mit einer hohen Steuereinnahmekraft. Ein Blick auf Abbildung 6 verdeutlicht die grundsätzlich unterschiedliche Einnahmenstruktur in west- und ostdeutschen Städten. Danach erreichen die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland nur zwei Fünftel des Steuereinnahmenniveaus der westdeutschen Kommunen. Folglich sind Abhängigkeiten von Zuweisungen und mithin eben auch Schlüsselzuweisungen von besonderer Bedeutung für die Mittelausstattung der Kommunalhaushalte in den neuen Ländern. An dieser Stelle soll deshalb mit der Stadt Halle (Saale) das spezielle Beispiel einer stark vom Bevölkerungsrückgang betroffenen ostdeutschen Großstadt näher betrachtet und mit einigen ausgewählten Zahlenbeispielen aus einer Untersuchung des isw Instituts (vgl. Schädlich; Steinhart; Padur 2003) illustriert werden.

Abb. 6: Kommunale Einnahmenstruktur in West und Ost



Quelle: Deutscher Städtetag (2004), eigene Berechnungen

In der Stadt Halle hat sich die Zahl der Beschäftigten in Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels im Zeitraum 1993 bis 2001 um 35.000 Personen (das entspricht einem Minus von einem Viertel) und in den beiden Umlandkreisen um 11.000 Personen verringert. Das bedeutet einen Verlust von fast 6.000 Arbeitsplätzen je Jahr in der Region Halle (hier definiert als Stadt Halle, Saalkreis sowie Landkreis Merseburg-Querfurt). Der Strukturbruch und die verhaltene Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre, gepaart mit dem Begleitprozess der Bevölkerungsschrumpfung, haben in der Stadt zu einer teils prekären öffentlichen Finanzsituation geführt. Die bisherigen Einsparungsbemühungen werden nicht nur, wie auch in vielen westdeutschen Kommunen, durch zunehmende Soziallasten und wachsende Zinsverpflichtungen infolge eines hohen kommunalen Verschuldungsgrades konterkariert. Mehr noch wird jedoch angesichts der anhaltenden Einwohnerverluste in einigen Bereichen generell die wirtschaftliche Tragfähigkeit des aktuellen Stadtgefüges infrage gestellt. Indizien hierfür ergeben sich bspw. aus der Betrachtung der Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben für die verschiedenen kommunalen Auf- und Ausgabenbereiche über die letzten Jahre. So stand einer Ausgabenreduzierung im Gesamthaushalt von vier Prozent im Zeitraum 1996 bis 2001 rein rechnerisch eine zehnprozentige Steigerung der Ausgaben je Einwohner gegenüber (vgl. Tabelle 5).

Tab. 5: Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgabensituation der Stadt Halle 1996 bis 2001

<b>Einnahmenart</b>	<b>Gesamt</b>	<b>je Einwohner</b>
Steuern gesamt (netto)	17 %	33 %
Schlüssel-, Bedarfs-/allgemeine Zuweisungen	-11 %	2 %
Gebühren und ähnliche Entgelte	-11 %	1 %
<b>Gesamt</b>	<b>-1 %</b>	<b>12 %</b>
<b>Ausgabenart</b>	<b>Gesamt</b>	<b>je Einwohner</b>
Personalausgaben	-15 %	-3 %
Laufender Sachaufwand	-16 %	-5 %
Zuweisungen/Zuschüsse für laufende Zwecke	14 %	30 %
Soziale Leistungen	17 %	33 %
Zinsausgaben	117 %	147 %
Baumaßnahmen	-22 %	-11 %
Zuweisungen/Zuschüsse für laufende Zwecke	-29 %	-19 %
<b>Gesamt</b>	<b>-4 %</b>	<b>10 %</b>

Quelle: Schädlich et al. (2004): S.62 ff., eigene Berechnungen

Konnte der Finanzierungssaldo aufgrund einer weitgehend paritätischen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben bislang noch auf einem verträglichen Maß gehalten werden, zeichnet sich für die Zukunft eine zunehmende Diskrepanz ab. Bereits ab dem Haushaltsjahr 2003 ist bis auf mittelfristige Sicht aufgrund der geplanten allgemeinen Kürzung der Landeszuweisungen an die Kommunen mit maßgeblichen Einnahmenschmälerungen zu rechnen. Dadurch kommt es zu einer Reduzierung der Gesamtverteilungsmasse, aus der auch die Stadt bedient wird. Das heißt, im Gegensatz zu den Vorjahren, die durch einen relativ konstanten Einnahmenrahmen von rund 570 Mio. Euro p. a. gekennzeichnet waren, wird es in Zukunft zunehmend schwieriger werden, innerhalb des Haushaltes aufkommensneutrale Mittelumrichtungen vorzunehmen. Das mindert z. B. die Möglichkeiten der Stadt, über Einsparungen von Personalkosten zusätzliche Mittel zur Abdeckung der wachsenden Zinslasten oder der sonstigen Ausgaben der laufenden Rechnung bereitzustellen. Eine über die mittelfristige Sicht hinausgehende Einnahmenprognose auf kommunaler Ebene, gilt aufgrund der Vielfältigkeit der Einflussfaktoren als kaum machbar (Junkernheinrich 2004: 10), weshalb auch an dieser Stelle darauf verzichtet wird.

Kommen wir damit zur Betrachtung der kommunalen Ausgabenseite: Wie die Erfahrung der letzten Jahre für die Stadt Halle gezeigt hat, lassen sich die Ausgaben bei weitgehender Beibehaltung der bisherigen kommunalen Aufgabenstruktur und Ablauforga-

nisation dem Einwohnerrückgang nicht ohne Weiteres im Verhältnis 1 : 1 anpassen. In der Folge ergeben sich in vielen Bereichen wachsende Kosten der Aufgabenerfüllung je Einwohner und abnehmende Kostendeckungseffekte infolge sinkender Auslastungsgrade von kommunalen Einrichtungen. Damit spreizt sich die Kostenschere bei gleichzeitig abnehmenden Möglichkeiten der Querfinanzierung über andere Bereiche immer deutlicher. (Inwieweit allerdings durch die Einführung des ALG II mit einer Entlastung der kommunalen Finanzhaushalte zu rechnen ist, lässt sich aktuell nicht absehen. Der Deutsche Landkreistag führt dazu derzeit (März 2005) eine erste Umfrage durch). Insgesamt kann man konstatieren, dass Kapazitätsanpassungen mit dem Ziel der Erhaltung oder Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Kommune angesichts des demographischen Wandels in den nächsten Jahren sicherlich zu den vordringlichen Aufgaben der Stadtentwicklung in Halle zählen werden.

Abschließend soll noch ein Blick darauf gewagt werden, wie die Situation in anderen Kommunen aussieht. Soweit den Autoren dieses Beitrages bekannt, liegen von wissenschaftlicher Seite derzeit insbesondere qualitativ ausgerichtete Überlegungen zur perspektivischen Entwicklung der Kommunalfinanzen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels vor. So etwa die Arbeiten von Winkel (2003), der sich mit den finanziellen Folgen der Schrumpfungproblematik in ostdeutschen Städten und Gemeinden auseinandersetzt oder Loeffelholz; Rappen (2002), die einen entsprechenden Problemaufriss für Ruhrgebietskommunen vornehmen. Sie kommen ähnlich wie Gürtler (2004: 25 ff.) zu dem Schluss einer „starken Korrelation von Einwohnerzahl und Einnahmehöhe“ sowie einer zunehmenden Belastung auf der Ausgabenseite. Letzteres begründet sich in den bereits erwähnten Kostenremanenzen sowie möglicherweise parallel zunehmender Ausgabenbedarfe im Infrastruktur- und Sozialbereich (Gürtler 2004: 28). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch die wenigen Arbeiten, die sich explizit mit der Thematik der Entwicklung der Kommunalfinanzen in Ostdeutschland auseinandersetzen und dies zum Teil auch quantitativ unterlegen (vgl. insbes. Seitz 2002 und 2004).

Bei allen Betrachtungen gilt: Die isolierte Betrachtung einer Gemeinde ist ohne einen Abgleich mit den Entwicklungsströmungen des demographischen Wandels in ihrer weiteren räumlichen Einbettung wenig aussagekräftig. Denn grundsätzlich lassen sich selbst bei abnehmender Einwohnerzahl noch Einnahmenezuwächse verbuchen, wenn ein Ort weniger stark schrumpft als die anderen im Land. Das setzt allerdings eine gleichbleibende Verteilungsmasse auf übergeordneter Ebene voraus, und eben damit ist in den neuen Bundesländern, wie am Zahlenbeispiel von Sachsen-Anhalt demonstriert, angesichts der über die nächsten Jahre abnehmenden Transferzahlungen von Bundesseite nicht zu rechnen. Insofern bleibt die zuletzt angestellte Betrachtung für ostdeutsche Verhältnisse theoretisch. Klar ist jedoch, der Rückgang der Landeszuweisungen kann in vielen Kommunen sicherlich nicht komplett durch eine Steigerung der kommunalen Steuereinnahmekraft kompensiert werden kann. Dadurch führt an dem Rückbau, dem Umbau oder gar der Schließung mancher Infrastruktureinrichtungen mit dem Ziel der Erhaltung und mit dem Ziel der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Kommune aus finanziellen Gründen vielfach kein Weg vorbei. Einige Handlungsempfehlungen und Denkanstöße dazu finden sich im nachfolgenden Kapitel 3.2.1.

### 3 Zusammenfassende Thesen und Handlungsempfehlungen

#### 3.1 Zusammenfassende Thesen zur Raumrelevanz der finanziellen Folgen demographischen Wandels

Als kurzes Fazit lassen sich folgende in genaueren Untersuchungen weiter zu untersetzende Grundthesen festhalten: Die ostdeutschen Länder wie die dortigen Kommunen müssen die Folgen des demographischen Schrumpfs- und Alterungsprozesses angesichts abnehmender Transferzahlungen vor dem Hintergrund deutlicher Reduzierungen des aktuellen Einnahmenrahmens bewältigen. Deshalb sind Ausgabenreduzierungen durch die Entwicklung angepasster infrastruktureller Ausstattungsprofile und die möglichst effiziente Ausgestaltung der Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge von vorrangiger Bedeutung. Dabei gilt es im Hinblick auf die Abschätzung realistisch notwendiger Einsparvolumina insbesondere das Problem der Kostenremanenzen sowie etwaiger neu entstehender Zusatzlasten genau im Blick zu behalten. Verdeutlicht wurde auch, dass hinsichtlich des bereitgehaltenen Angebotsspektrums zunehmend Prioritäten nach Bedarfsgesichtspunkten und der Versorgungsbedeutung der zur erbringenden Leistung zu setzen sein werden.

Die hier für Ostdeutschland und speziell für das Land Sachsen-Anhalt und die Stadt Halle aufgezeigten Folgen des demographischen Wandels finden sich bundesweit in vielen sogenannten „Schrumpfsregionen“. Wie eine Entschließung zur 31. Ministerkonferenz für Raumordnung vom Oktober 2003 zeigt, sind von Seiten der Raumordnung bereits einige wichtige Vorschläge zur „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ vorgelegt worden (Ministerkonferenz für Raumordnung 2003). Nachfolgende zusammenfassende Teilthesen dienen vor diesem Hintergrund der Anregung einer vertiefenden Debatte in Politik, Verwaltung und Wissenschaft über die spezielle Raumrelevanz der finanziellen Folgen des demographischen Wandels. Jeweils gesondert betrachtet werden dabei einerseits die Facetten Bevölkerungsrückgang und Veränderung der Alters- bzw. Sozialstruktur sowie andererseits deren jeweils ungleiche räumliche Verteilung.

Der Bevölkerungsrückgang kann für die betroffenen Städte und Gemeinden zu einer Reduzierung der kommunalen Einnahmen in Form von Schlüsselzuweisungen führen, falls der Schrumpfsprozess dort schneller voranschreitet als in anderen Teilbereichen des Landes. Im Weiteren ist mit einer Schwächung der kommunalen Investitionskraft zu rechnen, da die gleichzeitig eintretende Ausgabenentlastung in vielen Teilbereichen voraussichtlich nicht im Verhältnis 1:1 zu dem Einwohnerrückgang erfolgt. Zu der Auffassung kommen u. a. auch Loeffelholz et al. (2002: 39). Bei den betroffenen Kommunen werden sich deshalb teils Einschnitte im Verwaltungshaushalt durch Reduzierung der kommunalen Infrastrukturangebote sowie der freiwilligen Aufgaben nicht vermeiden lassen. In der Folge ist von einer Verringerung der Lebens- und Standortqualität in vielen Städten und Gemeinden auszugehen. Durch das Auftreten von Kostenremanenzen ist zudem mit wachsenden Fixkosten je Einwohner für die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur zu rechnen. Folglich ist mit steigenden Gebühren und Abgaben zu rechnen, was mittel- bis langfristig zu Standortnachteilen für die ansässige Wirtschaft und Bevölkerung führen kann. Gleichzeitig kann sich angesichts der räumlichen Ausbreitung von demographischen Schrumpferscheinungen in immer mehr Regionen der interkommunale Wettbewerb um Einwohner verstärken und die Gefahr der Fehlallokation von Mitteln für Infrastruktur aus „Konkurrenzgründen“ erhöhen. Daraus resultierend ist eine Verschärfung von Stadt-Umland-Konflikten absehbar. Ebenso zu erwarten ist die Herausbildung zusätzlicher Hemmfaktoren in Hinblick auf interkom-



munale Kooperationen und eventuell sogar auf die Herstellung oder Erhaltung regional ausgeglichener Funktionsräume.

Aufgrund der Veränderung der alters- und sozialstrukturellen Zusammensetzung der Bevölkerung ist zudem die Notwendigkeit zusätzlicher Ausgaben für Kommunen zu befürchten, so z. B. für die Schaffung zusätzlich notwendiger Infrastruktur (quantitativ wie qualitativ) für wachsende Bevölkerungsgruppen wie Senioren und Migranten. Ebenso ist in Teilregionen und Kommunen, in denen eine räumliche Konzentration von „Nichtmobilen“ oder „sozial Schwachen“ (Arbeitslose, Alleinerziehende, Ältere mit geringem Einkommen, Pflegefälle) auftritt, die Entstehung erhöhter Sozialausgaben nicht auszuschließen. Mit einnahmenseitigen Einbußen im Steuerbereich aufgrund von Bevölkerungsalterung und Rückgangs des Erwerbspersonenpotenzials ist dagegen nach Erkenntnissen des DIW infolge der Einführung der nachgelagerten Besteuerung von Alterseinkommen längerfristig nicht zu rechnen (vgl. Bach et al. 2002: 20).

Spezifische Teilprobleme resultieren nicht zuletzt ebenfalls aus der räumlich ungleichen Verteilung des Bevölkerungsrückganges. So ist voraussichtlich von einem mittelfristigen Quantitäts- und Qualitätsverlust des infrastrukturellen Ausstattungsniveaus in den vom „Einwohnerschwund“ besonders betroffenen Regionen und Kommunen auszugehen (Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen, Bildungsinfrastruktur usw.). Das kann weitere Sogwirkungen für Abwanderungsbewegungen in wirtschaftlich prosperierende Regionen/Zentren auslösen und somit die ungleiche Raumentwicklung über eine gesteigerte Mobilität zwischen „armen bzw. reichen“ Kommunen bzw. Regionen weiter beschleunigen. Um derartige regionale Disparitäten auszugleichen, sind der horizontale Finanzausgleich und das damit verbundene Solidaritätsprinzip noch stärker als bislang gefordert. Dennoch wird man ggf. kaum umhin kommen, auch auf kommunaler Ebene selbst frühzeitig Strategien zur Eindämmung der sich abzeichnenden Einnahmen-/Ausgabenprobleme zu entwerfen. Einige Ansatzpunkte dazu werden im folgenden Teilabschnitt dargestellt.

## **3.2 Handlungsempfehlungen und Diskussionsanstöße ...**

### **3.2.1 ... für die kommunale Ebene**

Die jeweils vor Ort angestellten Überlegungen zum demographischen Wandel sollten stärker im Zusammenhang mit der Entwicklung der kommunalen Finanzsituation betrachtet werden. Hintergrund ist, dass der Einwohnerrückgang in den Städten sowie die sich verstärkenden inter- und intraregionalen Disparitäten vielfach die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung infrage stellen, wenn nicht zeitnah gehandelt wird. Von daher ist es von zentraler Bedeutung, die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels in den Städten zu einer ressortübergreifenden Aufgabe auszubauen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Empfehlungen für die betroffenen Kommunen formulieren:

- Kommunale Bevölkerungsprognosen sollten als zentrale Basis für alle Infrastrukturplanungen in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben werden. Die vorhandene kommunale Infrastrukturausstattung sollte einer kritischen Überprüfung nach tatsächlichen Bedarfsnormen und realistischen Nachfragekapazitäten unterzogen werden.

- Anpassungsmaßnahmen sollten neben dem Ziel einer „einfachen“ mengenmäßigen Reduzierung insbesondere eine Verbesserung der „Wirtschaftlichkeit“ durch mehr Effizienz in der Angebotsgestaltung im Auge haben.
- Neben der konsequenten Akquisition von Fördermitteln aus den Bereichen Stadtumbau, Städtebau und Denkmalschutz für demographisch bedingte Infrastrukturanpassungsmaßnahmen ist auch bei angespannter kommunaler Haushaltslage die kommunale Kofinanzierungsfähigkeit sicherzustellen, um zukünftigen Ausgabensteigerungen oder unnötigen Kostenremanenzen frühzeitig wirkungsvoll zu begegnen.
- Zusätzlich ist die Aktivierung privaten Kapitals und Engagements notwendig, um die öffentliche Hand an den Stellen von der Finanzierungsbelastung zu befreien, wo sich private Infrastrukturanpassungsmaßnahmen realisieren lassen.

### 3.3.2 ... für die staatliche Ebene (Bund und Länder)

Die „Raumwirksamkeit“ des Steuer- und Finanzierungssystems sollte stärker zur gezielten Raumentwicklung genutzt werden. Hier könnten von Seiten der Raumordnung gezielt Empfehlungen gegenüber relevanten Politikbereichen, wie z. B. für die (regionale) Wirtschaftspolitik und die Finanzpolitik, erarbeitet werden. Einige durch die politisch-fachliche Diskussion und Wirkungsanalysen sicherlich noch weiter zu untersetzende Lösungsmöglichkeiten werden abschließend kurz angedeutet.

Ansatzpunkte in der regionalen Wirtschaftspolitik bieten sich u. a. durch die Integration einer Wettbewerbskomponente in die Fördermittelvergabe, die Stärkung von Wachstumspolen und die Förderung des Infrastrukturrückbaus in Regionen mit strukturellen Schrumpfungerscheinungen. Dadurch könnte u. a. einer langfristigen Verschärfung der dortigen Standortnachteile für Wirtschaft und Bevölkerung aufgrund überproportional hoher Ver-/Entsorgungskosten entgegengewirkt werden.

Mögliche Ansatzpunkte in der Finanzpolitik bestehen u. a. in der Durchführung einer Gemeindefinanzreform unter Beachtung der demographisch bedingten Veränderung der kommunalen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen im Rahmen des vertikalen und horizontalen Finanzausgleichs. Des Weiteren sind denkbar: u. a. die Entlastung der Kommunalhaushalte durch Einhaltung des Konnexitätsprinzips, die Schaffung staatlicher Anreize zur Förderung interkommunaler Kooperation bei gemeinsamer Nutzung von Infrastruktureinrichtungen, bis hin zur Förderung von PPP-Modellen und sonstigen innovativen Finanzierungsmodellen für den kommunalen Infrastrukturausbau.

### Literatur

- Bach, S.; Bork, C.; Krimmer, P., Raffelhüschen; B., Schulz, E. (2002): Demographischer Wandel und Steueraufkommen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. DIW-Materialien Nr. 20. Berlin.
- Bullerjahn, J. (2004): Sachsen-Anhalt 2020 – Einsichten und Perspektiven: Ein realistischer Blick auf die Entwicklungen der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes sowie der öffentlichen Finanzen. Unveröffentlichtes Manuskript der SPD-Landtagsfraktion, Magdeburg.
- Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2004): Gemeindefinanzbericht 2003. Stuttgart.
- Junkernheinrich, M.: Finanzsituation der Kommunen angesichts des demographischen Wandels. Impulsstatement im Rahmen des Expertenworkshops der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL „Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen NRW“ am 15. Januar 2004 in Düsseldorf zum Thema „Konsequenzen des demographischen Wandels für die Infrastrukturversorgung in NRW“. Unveröffentlichte Protokollniederschrift, S. 10-12.

## ■ Implikationen für die öffentliche Finanzsituation

- Dienel, C.; Gerloff, A.; Lesske, L. (2004): Zukunftschancen junger Frauen in Sachsen-Anhalt, Zukunftschancen junger Familien in Deutschland – Abschlussbericht. Magdeburg. <http://www.sgw.hs-magdeburg.de/menschen/berichte2005/abschlussbericht.pdf> (03.03.05).
- Gürtler, M. (2004): Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunal финанzen. Taurus-Diskussionspapier Nr. 8, Trier.
- Loeffelholz, H.- D.; Rappen, H. (2002): Demographischer Wandel im Ruhrgebiet: Bevölkerungsentwicklung und Kommunal финанzen – Ein Problemaufriss. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V., hrsg. von Projekt Ruhr, Essen.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (2003): Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – Entschließung zur Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober in Berlin. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12/2003, S. 734-736.
- Schädlich, M.; Steinhart, A.; Padur, P. (2003): Prognostische Überlegungen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung sowie zur Finanzausstattung der Stadt Halle (Saale) bis 2010/2015. Teilstudie zur Fortschreibung und Ergänzung des Stadtentwicklungskonzeptes „Wohnen“ (SEK) der Stadt Halle. Halle (Saale).
- Schädlich, M.; Steinhart, A., (2004): Folgen des demographischen Wandels für die Entwicklung der Kommunal финанzen – Teilbeitrag zur Stellungnahme der AG Demographie des Raumordnungsbeirates des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Unveröffentlichtes Manuskript, Halle/Berlin.
- Seitz, H. (2002): Kommunal финанzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse. <http://www.makro.euv-frankfurt-o.de/declinefinale.pdf> (09.03.05).
- Seitz, H. (2004): Perspektiven der ostdeutschen Kommunal финанzen bis zum Jahr 2020. In: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): ifo Dresden berichtet. Heft 2/2004, S. 27-40.
- Stadt Halle (Saale) (verschied. Jahre): Statisches Jahrbuch der Stadt Halle. Halle (Saale).
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2004): Bevölkerungsvorausberechnung nach Alter und Geschlecht. 3. regionalisierte Bevölkerungsprognose 2002 bis 2020. Halle (Saale).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (verschied. Jahre): Statistisches Jahrbuch des Landes Sachsen-Anhalt. Halle (Saale).
- Winkel, R. (2003a): Bevölkerungsrückgang und Stadtumbau – Folgen, Konsequenzen und Handlungsansätze für Kommunal финанzen und kommunale Infrastruktur. Vortragsmanuskript, veröffentlicht in: isw-Institut (Hrsg.): Kommunale Infrastruktur und Betriebskosten im Schatten des Stadtumbaus. Tagungsreader der 6. Fachkonferenz WOHNENplus am 09. Dezember 2002, Halle (Saale), S. 21-35.
- Winkel, R. (2003b): Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die kommunalen Finanzen. In: Müller, Bernhard; Siedentop, Stefan (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 1. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 303. Hannover, S. 81-89.

Brigitte Bose, Marion Kaps, Antje Prußnat, Hans Joachim Schenkhoﬀ

## **Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Verkaufsflächenentwicklung am Beispiel des Einzelhandels im Mittelzentrum Sondershausen bis zum Jahr 2020**

### **Gliederung**

- 1 Aufgabenstellung
  - 2 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel allgemein und in Thüringen
  - 3 Analyse des Einzelhandels und der Rahmenbedingungen in Sondershausen
    - 3.1 Lage im Raum
    - 3.2 Verkaufsflächenanalyse
  - 4 Untersuchung der künftigen Verkaufsflächenentwicklung unter raumordnerischen Gesichtspunkten
    - 4.1 Bevölkerung
    - 4.2 Kaufkraft/Einzelhandelsrelevante Kaufkraft
    - 4.3 Kaufkraftbindung
    - 4.4 Pro-Kopf-Ausgaben
    - 4.5 Verkaufsflächenbedarf
  - 5 Resümee
- Literatur

### **1 Aufgabenstellung**

Aufgrund der mit der demographischen Entwicklung verbundenen Tragfähigkeitsprobleme wird eine Anpassung der öffentlichen Infrastruktur zur Daseinsvorsorge notwendig werden. In den Bereichen der sozialen sowie in Teilbereichen der technischen Infrastruktur kann auf diese Veränderungen größtenteils mit entsprechenden staatlichen Maßnahmen reagiert werden. Anders verhält es sich im ausschließlich privatwirtschaftlich geprägten Bereich der Sicherung einer bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen – dem Einzelhandel. Hier bestehen lediglich mittelbare Steuerungsmöglichkeiten für den großflächigen Einzelhandel über das Raumordnungs- und Bauplanungsrecht.

Unter dem Gesichtspunkt der voraussehbaren Bevölkerungsentwicklung, eines trotzdem weiter steigenden Verkaufsflächenbestandes sowie zu verzeichnender Umsatzrückgänge vor allem im Lebensmittelbereich wird im Rahmen dieses Artikels der Frage nachgegangen, wann die Schere zwischen dem Wachstum der Verkaufsflächen und dem Rückgang der Bevölkerung so weit auseinander klafft, dass eine kritische Grenze für den Fortbestand vorhandener Handelseinrichtungen und eines weiteren Wachstums der

Verkaufsflächen erreicht ist. Diese Problematik wurde bislang kaum untersucht. Für die Untersuchung werden die Sortimente des kurzfristigen Bedarfsbereichs (außer Apotheken) sowie die Sortimente Textilien, Bau/Garten und Möbel aus dem mittel- und langfristigen Bedarfsbereich ausgewählt und für das Mittelzentrum Sondershausen dargestellt.

## 2 Entwicklungstendenzen im Einzelhandel allgemein und in Thüringen

Die Beurteilung der Einzelhandelssituation im Mittelzentrum Sondershausen kann nicht losgelöst von den allgemeinen Entwicklungstrends des Einzelhandels in Deutschland und in Thüringen erfolgen. Deshalb sollen hier kurz die wesentlichen Aspekte des Strukturwandels im Einzelhandel dargestellt werden.

Die wachsende Mobilität der Bevölkerung hat einen enormen Suburbanisierungsprozess ausgelöst, der zu einer Etablierung autokundenorientierter peripherer Standorte führte. Weiterhin bedingte sie einen rasch wachsenden Stellplatzbedarf, der in den Innenstädten nicht oder nur kostenaufwendig vorgehalten werden konnte und somit den hier ansässigen Handel vor enorme Probleme stellte. Weiterhin fand ein Konzentrations- und Rationalisierungsprozess statt, der sich bis heute fortsetzt. Damit verbunden ist ein stetiges Verkaufsflächenwachstum bei gleichzeitigem Rückgang der Betriebsstättenzahl, was zu einer Zunahme der Verkaufsfläche pro Betriebseinheit führte. Ganz besonders wird dies im Bereich Bau/Garten und Möbel sowie im Lebensmittelhandel deutlich.

Neben diesen quantitativen Veränderungen ist auch ein qualitativer Wandel zu verzeichnen. Da das Verkaufsflächenwachstum nicht mit einem Zuwachs an einzelhandelsrelevantem Kaufkraftvolumen der Bevölkerung einhergeht, sinken zwangsläufig die Flächenproduktivitäten. Um dem entgegenzuwirken und die Kosten möglichst gering zu halten, wird von den Unternehmen u. a. Personal eingespart. Insofern ist davon auszugehen, dass durch die Errichtung großflächiger Einzelhandelsvorhaben vor allem an peripheren Standorten und den entstehenden Konkurrenzdruck auf bestehende kleinere Einrichtungen weiterhin Arbeitsplätze in innerstädtischen Lagen vernichtet werden. Im Zuge der Rationalisierung im Handel ist eine fortschreitende Discountierung und Filialisierung im Handel zu verzeichnen, die mit einer Orientierung auf Fachmärkte einhergeht.

Hinsichtlich der standörtlichen Einordnung zeichnet sich in den letzten Jahren ein starker Trend zur Nachnutzung innerstädtischer Brachflächen ab, vor allem zur Ansiedlung von Verbrauchermärkten oder auch Einkaufszentren. Auch wenn diese standörtliche Umorientierung aus raumordnerischer Sicht grundsätzlich positiv zu werten ist, mindert sie die von den vorangegangenen Entwicklungen zu erwartenden städtebaulichen Auswirkungen kaum. Diese sind vor allem:

- Einbuße der Branchenvielfalt
- zunehmende Uniformität in den Innenstädten
- Gefährdung der Nahversorgung in Stadtvierteln und im ländlichen Raum
- Schädigung des Stadtbildes
- Entstehung neuer Brachen durch Aufgabe von z. T. neu errichteten Einzelhandelseinrichtungen
- zunehmender Ladenleerstand auch in innerstädtischen Bereichen

Diese vorgenannten Entwicklungen, die sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern zu verzeichnen sind, haben sich ebenfalls in Thüringen vollzogen, wobei die Gesamtentwicklung hier noch als maßvoll bezeichnet werden kann, vor allem im Hinblick auf große Einkaufszentren auf der „grünen Wiese“. Da jedoch auch in Thüringen ein Verkaufsflächenbestand erreicht ist, der bereits zu einem erheblichen Leerstand von Handelseinrichtungen sowohl auf der „grünen Wiese“ als auch in stadtintegrierten Lagen geführt hat, soll am Beispiel Sondershausen untersucht werden, wie sich die Entwicklung von Verkaufsflächen bei gleichzeitig sinkender Bevölkerungszahl vollzieht.

### **3 Analyse des Einzelhandels und der Rahmenbedingungen in Sondershausen**

#### **3.1 Lage im Raum**

Die Kreisstadt des Kyffhäuserkreises Sondershausen ist im Landesentwicklungsplan Thüringen als Mittelzentrum eingestuft. Zum 31.12.2003 wohnten in Sondershausen 22.145 Einwohner (Thüringer Landesamt für Statistik 2004).

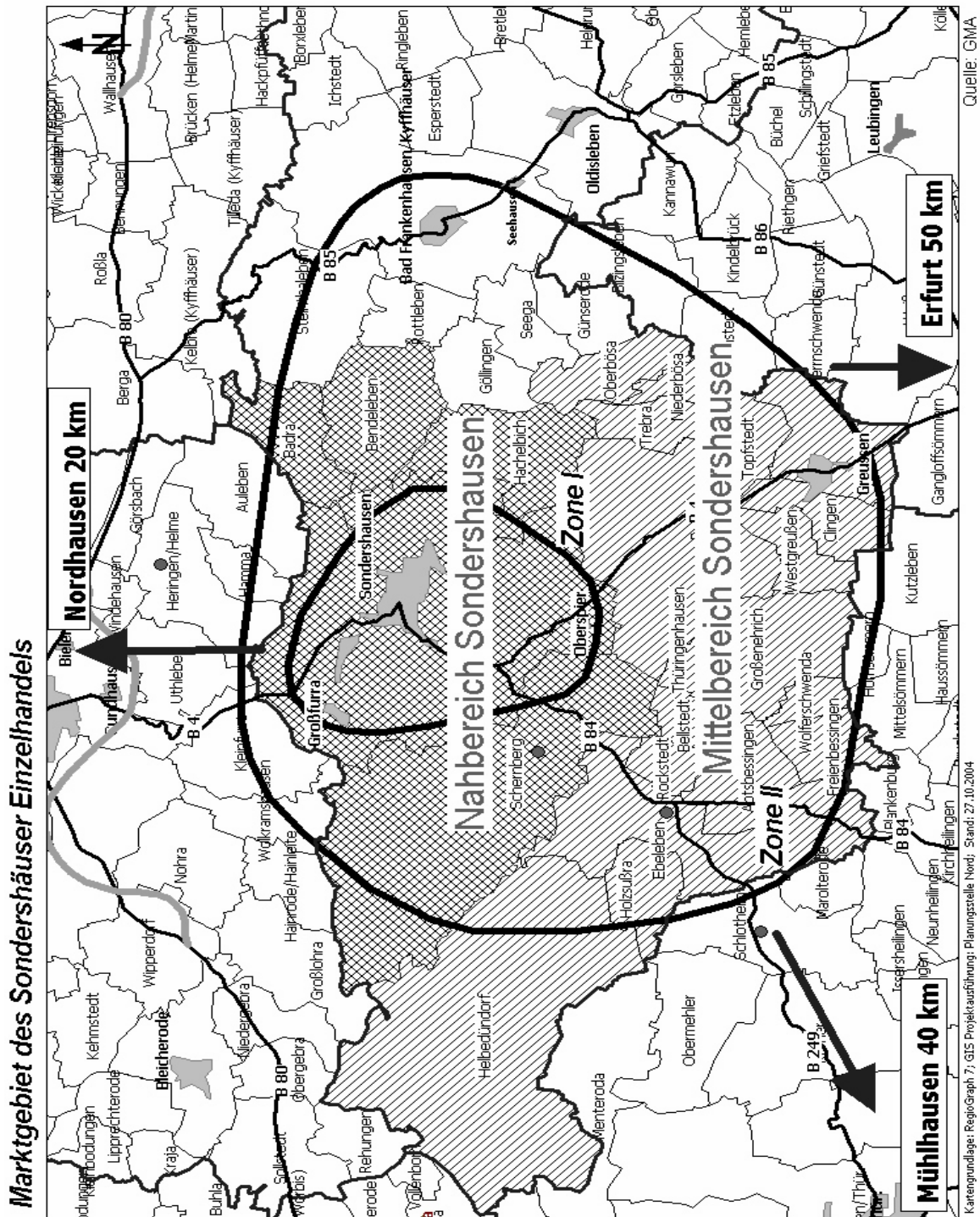
Entsprechend der zentralörtlichen Funktion soll Sondershausen so ausgestattet sein, dass es über die Grundversorgung hinaus auch den gehobenen und spezialisierten Bedarf für seinen Verflechtungsbereich decken kann. Der im Regionalen Raumordnungsplan Nordthüringen (RROP-NT) raumordnerisch abgegrenzte Verflechtungsbereich umfasst einen Mittelbereich mit 46.952 Einwohnern, davon sind 27.582 Einwohner (jeweils Stand 31.12.2003) dem Nahbereich zuzuordnen (siehe Abb. 1). Für diese Kommunen nimmt Sondershausen eine Solitärstellung ein. Es kommt insbesondere durch die Ausstattung mit Verkaufseinrichtungen im mittel- und langfristigen Bedarfsbereich zu Kaufkraftzuflüssen. Dieses belegt auch die Einzelhandels-Zentralitätskennziffer von 110,7 (Gesellschaft für Konsumforschung 2001). Die Intensität der Kaufkraftzuflüsse sinkt umgekehrt proportional zur Entfernung zu anderen Mittelzentren bzw. Oberzentren.




Benachbarte Mittelzentren sind Artern (35 km), Sömmerda (35 km) und Mühlhausen (40 km). Darüber hinaus wird die Versorgungsfunktion der Stadt insbesondere auch von der Nähe zum Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums Nordhausen (20 km) und zum Oberzentrum Erfurt (50 km) beeinflusst.

#### **3.2 Verkaufsflächenanalyse**

Zur Analyse der Handelssituation in der Stadt wurden durch die Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH Erfurt (GMA) in den Jahren 1992 und 1998 sehr detaillierte Erfassungen der vorhandenen Einzelhandelsarbeitsstätten und der entsprechenden Verkaufsfläche (VK) mit Brancheneinteilung nach Umsatzschwerpunkten vorgenommen. Im Gegensatz zu der auf dem Regionalen Raumordnungsplan Nordthüringen basierenden raumordnerischen Abgrenzung bildete dabei das sogenannte marktwirtschaftliche Versorgungsgebiet den Beurteilungsrahmen (siehe Abb. 1). Es unterscheidet sich insbesondere durch die Einbeziehung der traditionell eher mit der Stadt Sondershausen als mit dem Mittelzentrum Artern verbundenen Kommunen Rottleben, Günserode, Seega, Steinhaleben und Bad Frankenhausen in die Zone II (erweitertes Einzugsgebiet).

Abb. 1: Marktgebiet des Sondershäuser Einzelhandels



-  Nahbereich des Mittelzentrums Sondershausen gem. RROP-NT
-  Mittelzentraler Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Sondershausen gem. RROP-NT
-  Lt. GMA dargestellter marktwirtschaftlicher Nah- und Mittelbereich des Mittelzentrums Sondershausen

Ausgehend von den im Jahre 1992 in der Stadt Sondershausen existierenden 194 Verkaufsstellen des Ladeneinzelhandels und des Ladenhandwerks mit einer Verkaufsfläche von ca. 20.200 m<sup>2</sup> ermittelte die GMA-Studie, unter Berücksichtigung der Einstufung marktgerecht, modernisierungsbedürftig und nicht wettbewerbsfähig einen Zusatzbedarf für das Jahr 2000 von 5.200 m<sup>2</sup>. Insgesamt wurde somit ein Gesamtflächenbedarf für das Jahr 2000 von 25.400 m<sup>2</sup> (siehe Tabelle 1) prognostiziert. Das hätte einer Steigerung zum Erfassungszeitraum 1992 auf 125,7% entsprochen. Verkaufsflächenerweiterungen wurden besonders in den Branchen Nahrungs- und Genussmittel; Bekleidung, Zubehör, Schuhe, Sport sowie Hausrat, Möbel, Einrichtung ermittelt (siehe Tab. 1). Bei dieser Prognose wurde davon ausgegangen, dass

- sich die Verkaufsflächen insgesamt und pro Einrichtung besonders in der Branche Nahrungs- und Genussmittel erhöhen,
- sich neue großflächige Betriebstypen etablieren,
- kleinere, unproduktive Betriebseinheiten ausscheiden,
- neue Standortfaktoren, wie Pkw-Erreichbarkeit und Parkplatzangebot, berücksichtigt werden,
- der Filialisierungsgrad steigt und
- die Verkaufsflächen in städtebaulich nicht integrierten Lagen (Außenbereich) zunehmen.

Wie auch bei der 1998 erstellten weiteren Prognose für das Jahr 2005 wurden folgende Rahmenbedingungen berücksichtigt:

- die demographische Entwicklung Sondershausens und des Kyffhäuserkreises,
- die allgemeinen ökonomischen Trends und die Strukturprobleme (z.B. Arbeitslosenquote),
- die Entwicklung der Einzelhandelszentralität der Zentren Nordhausen und Erfurt sowie weiterer benachbarter zentraler Orte,
- das Ausgabeverhalten sowie die Kaufkraftbindung in Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Betreiber sowie
- der Kaufkraftzufluss aus dem Umland (Zone I und II siehe Abb. 1).

Die erneute Bestandsaufnahme 1998 zeigte gravierende Erhöhungen. Die Arbeitsstätten stiegen von 194 auf 304 = 156,7%, die Verkaufsflächen dehnten sich von 20.220 m<sup>2</sup> auf 46.410 m<sup>2</sup> = 229,8% aus. Im Zeitraum von 1992 bis 1998 vollzogen sich somit immense Flächenerweiterungen, die in dem 1992 erstellten Gutachten der GMA so nicht prognostiziert waren. Während sich bei den Branchen Nahrungs- und Genussmittel; Bücher, Schreibwaren und Bürobedarf die Verkaufsflächen verdoppelten, stiegen sie bei Hausrat, Möbel und Einrichtungen auf das Fünffache. Zu dieser Erweiterung führten insbesondere die Ansiedlung von Vollsortimentern, z.B. Kaufland, und vielen Discountern wie Aldi, Lidl, Norma, Tegut im Lebensmittelbereich sowie von zwei Möbelhäusern und zwei Baumärkten.



Tab. 1: Verkaufsflächen (VK) – Entwicklung bis 2004

Branchen auf Basis des jeweiligen Umsatzschwerpunktes	1992		Prognose 2000	1998		1992-1998 proz. Ent- wicklung	Prognose 2005		2004 <sup>1</sup> VK in m <sup>2</sup>	1998- 2004 proz. Ent- wicklung
	Arbeitsstätten	VK in m <sup>2</sup>		Arbeitsstät- ten	VK in m <sup>2</sup>		VK- Zusatzbed. in m <sup>2</sup>	Gesamt- VK-Bedarf in m <sup>2</sup>		
1. N- und Genussmittel und Lebensmittelhandwerk	58	6 713	8 500	93	13 365	199,09	100	13 465	12 077	90,36
2. Gesundheit, Körperpflege	19	1 365	1 450	28	1 445	105,86	150	1 595	2 304	159,45
3. Blumen und Pflanzen, zoo- logischer Bedarf	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	22	410	KA	250	660	746	181,95
<b>Überwiegend kurzfristiger Bedarf</b>	77	8 078	9 950	143	15 220	188,42	500	15 720	15 127	99,39
4. Bücher, Schreibwaren, Bürobedarf, Spielwaren	11	583	500	23	1 110	190,39	100	1 210	1 805	162,61
5. Bekleidung, Zubehör Schu- he, Sport	37	2 630	4 400	57	4 275	160,25	600	4 875	7 158	167,44
<b>Überwiegend mittelfristiger Bedarf</b>	48	3 213	4 900	80	5 385	167,60	700	6 085	8 963	166,44
6. Hausrat, Geschenkartikel, Möbel, Einrichtung	20	2 582	4 450	35	13 215	518,81	50	13 265	14 316	108,33
7. Elektrowaren	11	898	1 050	17	1 610	179,29	150	1 760	2 323	144,29
8. Sonstige Waren	38	5 449	5 050	29	10 980	201,50	200	11 180	10 470	95,36
<b>Überwiegend langfristiger Bedarf</b>	69	8 929	10 550	81	25 805	289,00	400	26 205	27 109	105,05
2.-8. Nichtlebensmittel	136	13 507	16 900	211	33 045	244,65	1 500	34 545	39 122	118,39
1.-8. Einzelhandel insgesamt	194	20 220	25 400	304	46 410	229,53	1 600	48 010	51 199	110,32

Quelle: GMA, Stadt Sondershausen und eigene Berechnungen

Aufbauend auf der 1998er Bestandsanalyse erstellte die GMA eine Prognose für das Jahr 2005. Diese sah insgesamt eine Verkaufsflächenerweiterung von 1.600 m<sup>2</sup> VK vor. Dabei schwankte der Bedarf in den einzelnen Branchen zwischen 50 und 250 m<sup>2</sup> VK. Lediglich in den Branchen Bekleidung, Schuhe und Sport wurde ein Zusatzbedarf von 600 m<sup>2</sup> VK ermittelt. Diese Angebotslücke sollte mit dem innerstädtischen Einkaufszentrum „Galerie am Schlossberg“ geschlossen werden.

Es wurde durch die GMA sowie die Stadtverwaltung Sondershausen eingeschätzt, dass mit der Realisierung der „Galerie am Schlossberg“ kein weiterer Verkaufsflächenbedarf bestünde. In dem im Jahr 2002 eröffneten Einkaufszentrum (3.600 m<sup>2</sup> VK mit gut angepasstem Parkhaus für 500 Pkw) sind neben einem großflächigen Verbrauchermarkt Fachmärkte und kleinere Läden mit den Sortimenten Textilien, Schuhe, Haushaltswaren, Drogerie, Blumen, Geschenke, Bücher eingeordnet. Der städtebaulich sehr gut integrierte Neubau gewährleistet die Verbindung von Angebotsqualität und Umfeldattraktivität. Gleichzeitig ist er der Magnetbetrieb der Innenstadt.

Bei einer Gesamtverkaufsfläche von ca. 51.000 m<sup>2</sup> (Sondershausen 2003/2004) und einer Einwohnerzahl von 2.145 (einschl. Eingemeindungen) ergibt sich in Sondershausen zurzeit eine Verkaufsfläche pro Kopf von 2,44 m<sup>2</sup>. Dabei überwiegt der großflächige Handel. Für Thüringer Städte in der Größenordnung von Sondershausen ist eine Verkaufsflächenzahl größer als 2,0 m<sup>2</sup> pro Kopf nicht ungewöhnlich (Meiningen 2,46 m<sup>2</sup>/EW, Sonneberg 2,58 m<sup>2</sup>/EW, Arnstadt 2,21 m<sup>2</sup>/EW).

Obwohl davon auszugehen ist, dass in Sondershausen insgesamt genügend Einzelhandelsfläche (insbesondere im Bereich der Märkte) zur Verfügung steht, gibt es für folgende Sortimente noch Angebotslücken in der Innenstadt: Fischwaren, Haushaltswaren im höherwertigen Angebot (Bestecke, Porzellan u. a.), Musikfachgeschäft, mittlere bis höherwertige Männermode, Reformhaus.

Aufgrund der hohen Einzelhandelsfläche, der relativ geringen Kaufkraft (Kaufkraftniveau 2001 74,59 – im Vergleich neue Bundesländer 82,81 und alte Bundesländer 103,87 – [BBE-Unternehmensberatung GmbH 2002]) sowie einem gewissen Kaufkraftabfluss im Bereich des gehobenen spezialisierten Bedarfs in höherrangige zentrale Orte, gibt es in Sondershausen bereits jetzt einen relativ hohen Leerstand, der in der Gesamtverkaufsfläche von ca. 51.000 m<sup>2</sup> nicht enthalten ist. So sind etwa 30 Einzelhandelseinrichtungen mit ca. 4.400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in der Größenordnung zwischen 25 bis 800 m<sup>2</sup> VK in der Gesamtstadt ungenutzt (Sondershausen 2003/2004). Das entspricht 8,5% aller Verkaufsflächen. Es ist somit durch die Neuschaffung von Einzelhandelsfläche, insbesondere in der „Galerie am Schlossberg“, offensichtlich nicht gelungen, mehr Kaufkraft in Sondershausen zu binden. Es wurde lediglich die vorhandene Kaufkraft umverteilt.

Die in Kap. 2 beschriebenen allgemeinen Entwicklungstendenzen im Einzelhandel zeigen so auch in Sondershausen ihre volle Wirkung. Kleinere, nicht konkurrenzfähige Verkaufseinrichtungen wurden geschlossen, insbesondere im ehemaligen Boulevardbereich Wetzel-Straße. Die dort in die Neubauten integrierten kleineren Ladeneinheiten wurden umgenutzt und die ehemalige Fußgängerzone in eine verkehrsberuhigte Zone mit Kurzzeitparkplätzen umgewidmet. Darüber hinaus betrifft die Schließung verstärkt auch Märkte im Lebensmittelbereich.

## 4 Untersuchung der künftigen Verkaufsflächenentwicklung unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Aus der dargestellten Einzelhandelsentwicklung und der Verkaufsflächenanalyse lässt sich erkennen, dass die Handelsentwicklung von einem Komplex von sich wechselseitig beeinflussenden Faktoren bestimmt wird. Grundsätzlich sind dabei nachfrageseitige (handelsexogene) sowie angebotsseitige (handelsendogene) Faktoren zu unterscheiden.

Ausgehend von der absoluten Zahl der in einem bestimmten Bereich zu versorgenden Einwohner stellen dabei das zur Verfügung stehende Einkommen, insbesondere die einzelhandelsrelevante Kaufkraft, die Kaufkraftbindung und die sortimentspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben wesentliche zu berücksichtigende Einflussgrößen auf der Nachfrageseite dar. Darüber hinaus wird diese durch Veränderungen in der Alters- und Sozialstruktur, der durchschnittlichen Haushaltsgröße, dem Wanderungssaldo und dem Arbeitsplatzangebot sowie dem Einkaufsverhalten (Häufigkeit, Produkte, Mobilität) geprägt. Einfluss auf die Nachfrage haben weiterhin die Lage zu konkurrierenden Zentren, die verkehrliche Anbindung, Attraktivität und Komplexität der Standortgemeinde. Damit kann eine „Magnetwirkung“ für die Umlandgemeinden erzeugt werden.

Zu den handelsendogenen Faktoren gehören insbesondere die Erhöhung der angebotenen Sortimentstiefe und -breite, die sich verändernden Betriebsformen und -größen, die Verschärfung der Wettbewerbssituation, der anhaltende Konzentrationsprozess sowie die Personal- und Betriebskostenentwicklung.

Quantifizierbar und somit in eine raumordnerische Betrachtung der künftigen Handelsentwicklung einstellbar sind lediglich die nachfrageseitigen Einflussgrößen. Bei der nachfolgenden Betrachtung werden darüber hinaus die im RROP-NT festgelegten Einzugsbereiche zugrunde gelegt (vgl. Abb. 1).

### 4.1 Bevölkerung

Betrachtet man die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für die Stadt und den Mittelbereich Sondershausen, so ist festzustellen, dass diese dem Thüringer Trend entspricht. Die Bevölkerung in der Stadt Sondershausen wird in dem hier betrachteten Zeitraum bis zum Jahre 2020 weiterhin rückläufig sein und dürfte dann bei ca. 18.000 Einwohnern liegen. Aufgrund der Altersstruktur (Zunahme des Anteils der über 60-Jährigen) wird der natürliche Bevölkerungsverlust steigen. Bei einer derzeitigen Arbeitslosigkeit von über 20% und ca. 3.000 Auspendlern ist allerdings auch weiterhin mit Abwanderung zu rechnen. Der zunehmende Anteil alter Menschen und der hohe Anteil sozial Benachteiligter lässt eine Zunahme der Haushaltsgrößen nicht erwarten, sodass eher davon auszugehen ist, dass die durchschnittliche Haushaltsgröße weiter sinkt.

Tab. 2: Bevölkerungsprognose

	31.12.2003	Prognose 2010	Prognose 2020		
	Einwohner	Einwohner	Veränderung in % zu 2003	Einwohner	Veränderung in % zu 2003
Thüringen	2.373.160	2.260.000	- 4,7	2.110.000	-11,1
Kyffhäuserkreis	90.760	84.000	- 7,5	75.000	-17,4
Stadt Sondershausen	22.150	20.500	- 7,4	18.000	- 18,7
Nahbereich Sondershausen	5.440	5.200	- 4,4	4.800	- 11,7
Mittelbereich Sondershausen (ohne Stadt und Nahbereich)	19.410	17.900	- 7,8	15.800	- 18,6
Mittelbereich Sondershausen (Gesamt)	47.000	43.600	- 7,2	38.600	- 17,9

Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik und eigene Berechnungen

#### 4.2 Kaufkraft/Einzelhandelsrelevante Kaufkraft

Um das künftige Marktvolumen ermitteln zu können, ist die Frage der Bevölkerungsentwicklung nur ein wichtiger Anhaltspunkt. Wesentlich ist, wie viel Kaufkraft, das heißt wie viel verfügbares Einkommen (Summe aller Nettoeinkünfte einer Region zzgl. staatlicher Transferleistungen, wie Arbeitslosen-, Kinder-, Wohngeld, Renten und Pensionen, BAföG, Sozialhilfe) der Bevölkerung insgesamt zur Verfügung steht und wie groß davon der Teil ist, der als „einzelhandelsrelevante Kaufkraft“ direkt im Einzelhandel wirksam wird.

Da für das Jahr 2003 noch kein spezifisches Datenmaterial vorliegt, stützen wir uns in der weiteren Analyse auf Zahlen der BBE-Unternehmensberatung GmbH und der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) für die Jahre 2000/2001 als Ausgangswerte. Danach betrug das einzelhandelsrelevante Kaufkraftniveau pro Einwohner der Stadt Sondershausen 82,5 % (GfK 2001) und das des gesamten Kyffhäuserkreises 80,4 % des Bundesdurchschnitts (BBE-Unternehmensberatung GmbH 2000). Dementsprechend wird für den Mittelbereich Sondershausen ein durchschnittliches einzelhandelsrelevantes Kaufkraftniveau von 81 % des Bundesdurchschnitts von 4.863 €/EW im Jahr 2000 der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft im engeren Sinne (ohne Apotheken, Brenn- und Kraftstoffe)(BBE-Unternehmensberatung GmbH 2000) angenommen. Das entspricht 3.939 €/EW.

Für die weitere Prognose wird von folgenden Varianten ausgegangen:

1. Das verfügbare Einkommen stagniert. Da aber der Anteil der Ausgaben im Nicht-Handelsbereich (Wohnen, Vorsorge, Gesundheit, Freizeit, Dienstleistung und Sparen) steigt, sinkt die EH-relevante Kaufkraft (Annahme: linear 4 % bis 2020).
2. Das verfügbare Einkommen steigt. Da aber der Anteil der Ausgaben im Nicht-Handelsbereich (Wohnen, Vorsorge, Gesundheit, Freizeit, Dienstleistung und Sparen) ebenfalls steigt, stagniert die EH-relevante Kaufkraft.

3. Das verfügbare Einkommen steigt. Diese Steigerung erfolgt proportional in beiden Bereichen, somit steigt die EH-relevante Kaufkraft (Annahme: linear 4% bis 2020).

Bei diesen Annahmen bezüglich der künftigen Entwicklung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft in Sondershausen fand u. a. Berücksichtigung, dass

- in Sondershausen überdurchschnittlich hohe Renten durch einen großen Anteil an Bergwerksrenten (Kalibergbau) gezahlt werden,
- durch das Wegbrechen des Kalibergbaues eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote von 22 bis 23% (Juli bis August 2004) zu verzeichnen und eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt nicht absehbar ist (Agentur für Arbeit 2004),
- sich die Ausgaben für Wohnen aufgrund von Sanierung/Modernisierung des Mietwohnungsbestandes, Eigentumserwerbs sowie des Anstiegs der Nebenkosten erhöhen,
- die Änderungen in der Gesetzgebung des Bundes und des Landes erhöhte Ausgaben des Einzelnen im Gesundheits- und Sozialbereich zur Folge haben,
- die Veränderungen in der Altersstruktur zu einem veränderten Ausgabeverhalten führen.

Für den zu betrachtenden Prognosezeitraum ergeben sich folgende einzelhandelsrelevante Kaufkraftpotenziale:

Tab. 3: Kaufkraftprognose

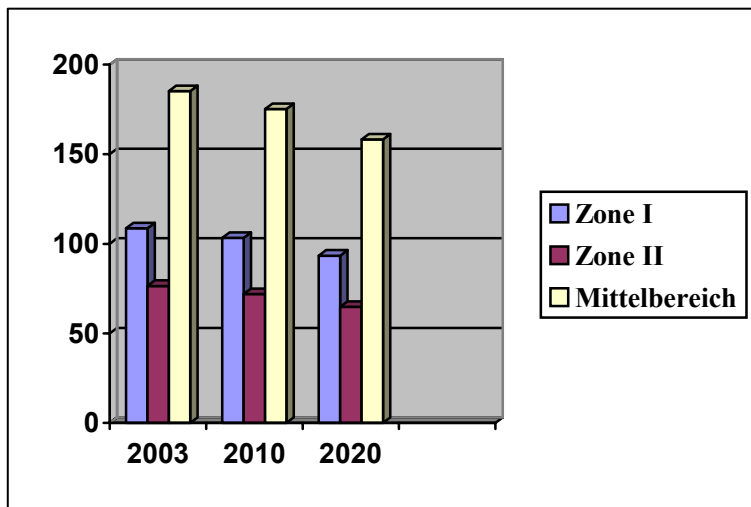
	Variante	Prognose 2010			Prognose 2020			
		EH-relev. Kaufkraft pro EW (in €) pro Jahr	Einwohner	EH-relev. Kaufkraft in €	EH-relev. Kaufkraft pro EW (in €) pro Jahr	Einwohner	EH-relev. Kaufkraft in €	
Zone I Stadtgebiet + Nahbereich	1.	3.860	25.700	99.202.000	3.783	22.800	86.252.400	
	2.	3.939		101.232.300			3.939	89.809.200
	3.	4.018		103.262.600			4.098	93.434.400
Zone II verbleibender Mittelbereich	1.	3.860	17.900	69.094.000	3.783	15.800	59.771.400	
	2.	3.939		70.508.100			3.939	62.236.200
	3.	4.018		71.922.200			4.098	64.748.400
Gesamter Mittelbereich Sonders- hausen	1.	3.860	43.600	168.296.000	3.783	38.600	146.023.800	
	2.	3.939		171.740.400			3.939	152.045.400
	3.	4.018		175.184.800			4.098	158.182.800

Quelle: eigene Berechnungen

Stellt man diese Zahlen der derzeit vorhandenen einzelhandelsrelevanten Kaufkraft gegenüber, so wird deutlich, dass auch bei der „optimistischen Variante“ – Anstieg des einzelhandelsrelevanten Kaufkraftniveaus auf ca. 85% – nicht der zu erwartende weitere Bevölkerungsrückgang im Nah- und Mittelbereich aufgefangen werden kann. Für den gesamten Mittelbereich ergibt sich danach bis 2020 ein Rückgang der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft um 26.950.200 € und somit gegenüber dem Vergleichsjahr 2003 um ca. 14,6%.

In der weiteren Betrachtung wird von der „optimistischen“ Variante 3 ausgegangen, um zu verdeutlichen, welche Wirkungen allein der zu erwartende Bevölkerungsrückgang hervorrufen wird.

Abb. 2: EH-relevante Kaufkraft in Mio. €



Quelle: eigene Berechnungen

### 4.3 Kaufkraftbindung

Für das Mittelzentrum Sondershausen ist von einer Zentralitätskennziffer (ZKZ) von 110,7 (Gesellschaft für Konsumforschung 2001) auszugehen. Die ZKZ als Maß für die Attraktivität einer Stadt ist Indikator dafür, wie es dieser gelingt, Kaufkraft zugunsten des niedergelassenen Einzelhandels anzuziehen. Sie wird aus dem Quotienten aus Umsatz- und Kaufkraftkennziffer gebildet. Aus dem Wert  $>100$  ist erkennbar, dass der ortsansässige Einzelhandel mehr Personen versorgt, als in der Stadt wohnen. Allerdings ist diese Versorgungsfunktion für das Umland, das heißt die Sicherung der Grundversorgung für den Nahbereich und die Sicherung der Versorgung mit gehobenen und spezialisierten Bedarfsgütern im Mittelbereich, auch originäre Aufgabe der Stadt Sondershausen als Mittelzentrum. Für ein Mittelzentrum ist die o. g. ZKZ nicht sehr hoch. Dies gilt insbesondere, wenn man gleichzeitig berücksichtigt, dass Sondershausen traditionell als Einkaufsstandort von Einwohnern benachbarter Kommunen wie z. B. Bad Frankenhausen genutzt wird und somit von Orten außerhalb des zu versorgenden Mittelbereiches zusätzlich Kaufkraft zufließt.

Eine Steigerung der ZKZ im Prognosezeitraum ist nur durch eine Erhöhung der derzeitigen Abschöpfungsquoten sowohl in Zone I als auch in Zone II und somit durch eine Verringerung des Kaufkraftabflusses in umliegende zentrale Orte zu erreichen.

Für den Prognosezeitraum bis 2020 wird von den in der Tabelle 4 angegebenen Abschöpfungsquoten ausgegangen. Diese Abschöpfungsquoten sagen aus, zu wie viel Prozent die jeweilige sortimentsspezifische Kaufkraft der entsprechenden betrachteten Zone in Sondershausen wirksam wird. Es wurden dabei die Branchen/Sortimente ausgewählt, die unseres Erachtens wesentlich die Funktionalität und Attraktivität eines höher-rangigen zentralen Ortes – hier des Mittelzentrums Sondershausen – bestimmen. So werden der kurzfristige Bedarfsbereich und die Sortimente Textilien, Möbel und Bau/Garten betrachtet.

Tab. 4: Abschöpfungsquoten bis 2020

	kurzfr. Bedarf	mittelfr. Bedarf	davon Textil	langfr. Bedarf	davon Möbel	davon Bau/Garten
Kaufkraft-abschöpfung	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Zone I	95	80	80	85	80	90
Zone II	20	60	50	75	70	80

Quelle: eigene Berechnungen

Dabei wird in Rechnung gestellt, dass der kurzfristige Bedarf möglichst wohnortnah gedeckt werden soll. Das heißt, die Abschöpfung aus dem Mittelbereich wird gering angesetzt, da diese Versorgung hauptsächlich durch die zentralen Orte niederer Stufe (Unterzentrum Greußen, Kleinzentren Ebeleben und Helbedündorf) sowie die Kommunen selbst gesichert werden soll.

Für das Sortiment Textilien wird davon ausgegangen, dass auch dieses in den o.g. zentralen Orten angeboten sowie Kaufkraft aus dem Mittelbereich insbesondere im Oberzentrum Erfurt sowie im Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums Nordhausen gebunden wird. Letzteres trifft auch in größerem Umfang für das Sortiment Möbel zu. Einen Kaufkraftabzug bewirken dabei sowohl die zu den größten Thüringer Vollsortiments-Möbelhäusern gehörenden Anbieter „Möbel-Finke“ und „Möbel-Höffner“ als auch die Möbel-Discountmärkte „Möbel-Roller“ (Nordhausen) und „Möbel-Boss“.

Im Bereich Bau/Garten wird die Kaufkraftbindungsquote höher als im Sortimentsbereich Möbel eingeschätzt, da für die dort gehandelten Sortimente nicht so lange Wegstrecken in Kauf genommen werden. Es wird aber berücksichtigt, dass auch in den Unter- und Kleinzentren für diesen Sortimentsbereich zum Teil großflächige Verkaufseinrichtungen (z.B. in Greußen und Ebeleben) vorhanden sind und damit dort auch Kaufkraft gebunden wird.

#### 4.4 Pro-Kopf-Ausgaben

Bei der sortimentspezifischen Aufteilung der je Einwohner im Jahr zur Verfügung stehenden einzelhandelsrelevanten Kaufkraft (Pro-Kopf-Ausgaben) wird davon ausgegangen, dass sich aufgrund der Veränderung der Altersstruktur (Zunahme der Anzahl älterer Menschen) und Haushaltsgröße (Verringerung der Anzahl der Einwohner pro Haushalt) eine Steigerung im kurzfristigen Bedarfsbereich vollzieht. Es wird dabei in Rechnung gestellt, dass ältere Menschen zwar nicht mehr Lebensmittel konsumieren, sich aber der Trend zu einer gesünderen Lebensweise durchsetzt und so Reformwaren, Öko-Produkte, altersangepasste Kosmetikartikel u. Ä. mehr nachgefragt werden, welche allerdings in der Regel kostenintensiver sind.

Danach ergeben sich im Prognosezeitraum folgende sortimentspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben:

Tab. 5: Pro-Kopf-Ausgaben in €

	2003	2010	2020
Gesamt	3.939	4.018	4.098
▪ kurzfristiger Bedarf	1.969	2.048	2.128
▪ mittelfristiger Bedarf	828	828	828
davon: Textil	450	450	450
▪ langfristiger Bedarf	1.142	1.142	1.142
davon: Bau/Garten	400	400	400
Möbel/Einrichtung	380	380	380

Quelle: BBE Unternehmensberatung GmbH und eigene Berechnungen

Da keine genauen statistischen Informationen über den Einzelhandelsumsatz der Stadt Sondershausen und dessen branchenspezifische Aufteilung vorliegen, erfolgt die Berechnung der Umsätze anhand von Erfahrungswerten zu den durchschnittlich erwirtschafteten Raumleistungen und den in Sondershausen vorhandenen Verkaufsflächen (vgl. Tab. 1 Stand 2004). Unter Raumleistung versteht man dabei, wie viel Umsatz je m<sup>2</sup> Verkaufsfläche in einem bestimmten Sortimentsbereich pro Jahr getätigt wird.

Entsprechend den in den vorangegangenen Tabellen ausgewiesenen Abschöpfungsquoten und Verbrauchsausgaben kann eine Prognose des Kaufkraftvolumens, das in Sondershausen gebunden werden kann, erfolgen. Dabei wird von einer gleichbleibenden Raumleistung, das heißt Flächenproduktivität, ausgegangen.

Tab. 6: Bindungsfähiges Kaufkraftvolumen des Mittelbereichs Sondershausen in Mio. €

	Gesamt			Zone I			Zone II		
	2003	2010	2020	2003	2010	2020	2003	2010	2020
Gesamt	130,57	123,52	111,42	96,67	91,97	83,32	33,90	31,55	28,10
kurzfr. Bedarf	59,25	57,33	52,81	51,61	50,00	46,09	7,64	7,33	6,72
mittelfr. Bedarf	27,92	25,91	22,95	18,28	17,02	15,10	9,64	8,89	7,85
davon Textil	14,30	13,28	11,77	9,93	9,25	8,21	4,37	4,03	3,56
langfr. Bedarf	43,40	40,28	35,66	26,78	24,95	22,13	16,62	15,33	13,53
davon Bau/Garten	16,14	14,98	13,27	9,93	9,25	8,21	6,21	5,73	5,06
Möbel/Einrichtung	13,55	12,57	11,13	8,39	7,81	6,93	5,16	4,76	4,20

Quelle: eigene Berechnungen

#### 4.5 Verkaufsflächenbedarf

Unter Anwendung von Raumleistungen, die durchschnittlich notwendig sind, um die jeweiligen Handelsflächen wirtschaftlich zu betreiben, und dem für Sondershausen ermittelten bindungsfähigen Kaufkraftvolumen lässt sich folgender Verkaufsflächenbedarf für die Stadt prognostizieren:



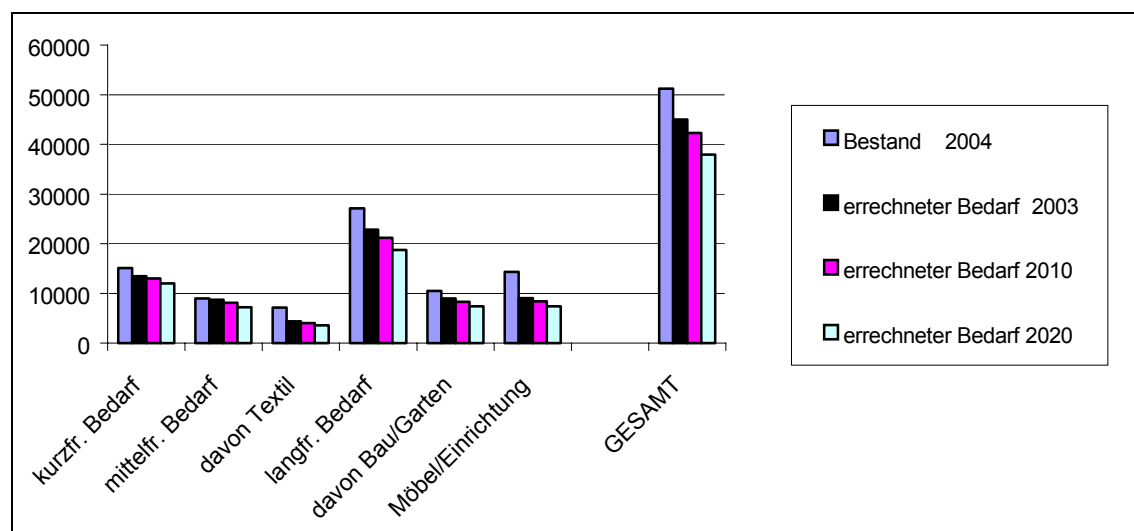
Tab. 7: Ermittlung des Verkaufsflächenbedarfs

	durchschnittliche Raumleistung in € pro m <sup>2</sup> Verkaufsfläche	Verkaufsflächenbedarf in m <sup>2</sup>		
		2003	2010	2020
kurzfristiger Bedarf	4.400	13.466	13.030	12.004
mittelfr. Bedarf	3.200	8.725	8.099	7.173
davon Textil	3.300	4.333	4.024	3.565
langfristiger Bedarf	1.900	22.845	21.199	18.771
davon Bau/Garten	1.800	8.969	8.322	7.369
Möbel/Einrichtung	1.500	9.034	8.383	7.423
Gesamt		45.036	42.328	37.948

Quelle: eigene Berechnungen

Bei Gegenüberstellung des Verkaufsflächenbestandes entsprechend Tabelle 1 mit dem in Tabelle 7 errechneten Verkaufsflächenbedarf ist erkennbar, dass bereits derzeit Verkaufsflächenüberhänge zu verzeichnen sind. Bis zum Jahr 2020 wird der Verkaufsflächenbedarf aufgrund der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung um ca. 28 % sinken.

Abb. 3: Vergleich des Verkaufsflächenbestandes (in m<sup>2</sup>) mit dem errechneten Bedarf



Quelle: eigene Berechnungen

Dabei geht die Raumordnungsbehörde von dem raumordnerisch zu versorgenden Verflechtungsbereich (RROP-NT 1999) aus und hat für diesen ein durchschnittliches einzelhandelsrelevantes Kaufkraftvolumen und durchschnittliche zu erzielende Flächenleistungen zugrunde gelegt. Weiterhin wurde von einer geringfügigen Erhöhung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben und gleichbleibenden durchschnittlichen Raumleistungen ausgegangen.

Aus der Gegenüberstellung des Verkaufsflächenbestandes und des für Sondershausen errechneten bindungsfähigen Kaufkraftvolumens wird allerdings ersichtlich, dass derzeit die tatsächlich erzielten Raumleistungen unter den in Tab. 7 angenommenen durchschnittlichen notwendigen Raumleistungen liegen. Dies entspricht auch dem Bundestrend. Wenn man diese derzeit in Sondershausen tatsächlich erzielten unterdurchschnitt-

lichen Raumleistungen für die zukünftige Bedarfsberechnung in Ansatz bringt, ergibt sich für das Jahr 2020 mit ca. 16% ebenfalls ein gegenüber dem jetzigen Bestand niedrigerer Verkaufsflächenbedarf.

## 5 Resümee

Die in dem vorliegenden Artikel dargestellte Problematik wurde bis jetzt in der Fachliteratur oder Öffentlichkeit kaum thematisiert.

Im Ergebnis der durchgeführten Analyse und der Berechnungen lassen sich für das Mittelzentrum Sondershausen folgende Aussagen treffen:

- Hinsichtlich der Quantität der Verkaufsflächen ist eine Marktsättigung bereits erreicht.
- Da von einer wesentlichen Steigerung der einzelhandelsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben nicht auszugehen ist, wird sich der Rückgang der Bevölkerungszahlen direkt auf den Umsatz des Einzelhandels auswirken. Ein Umsatzverteilungs- und somit Verdrängungswettbewerb wird zukünftig nicht mehr nur durch den Neubau von Handelseinrichtungen hervorgerufen, sondern ergibt sich bei gleichbleibenden Handelsflächen aufgrund wegfallender Kundenpotenziale.
- Dass dieser Umsatzverteilungs- und Verdrängungswettbewerb bereits voll im Gange ist, zeigen die niedrigen Raumleistungen und bereits vorhandene Verkaufsflächenleerstände (8,5% des Verkaufsflächenbestandes).
- Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Problematik wird aber auch zukünftig keine Stagnation in der Handelsflächenentwicklung erwartet. Neben den bisher betrachteten nachfrageseitigen Einflussfaktoren werden die in Kap. 4 bereits genannten handelsendogenen Faktoren und der damit verbundene allgemeine Strukturwandel im Einzelhandel die weitere Entwicklung bestimmen. Somit ist davon auszugehen, dass
  - sich die Sortimentstiefe und -breite in allen Branchen weiter erhöht,
  - Synergieeffekte durch Agglomerationen von Handelseinrichtungen (z.B. Verbrauchermarkt + Getränkemarkt + Discounter + Drogerie/sonstiger Fachmarkt) eintreten,
  - eine Minimierung der laufenden Kosten und eine Verbesserung der Standortqualität durch Schaffung von Eigentum erreicht wird.

Auch die fortschreitende Filialisierung und Discountierung wird zu einem Flächenwachstum führen.

- Aufgrund des komplexen Wirkens der nachfrage- und angebotsseitigen Einflussfaktoren ist insgesamt nicht mit einem deutlichen Rückgang der Verkaufsflächen auf das raumordnerisch ermittelte Niveau für die Jahre 2010/2020 zu rechnen. Leerstand bzw. Umnutzung von Verkaufsfläche wird wie bisher insbesondere marktwirtschaftlich nicht tragfähige bzw. standörtlich ungünstig eingeordnete Einzelhandelsbetriebe betreffen.

Durch Erhöhung der Attraktivität der Stadt (z.B. städtebauliche Aufwertung des Innenstadtbereiches, ansprechendere Gestaltung der bestehenden Handelseinrichtungen und der Infrastruktur), Steigerung der Angebotsvielfalt sowie durch kundenorientierte Sortimentsumstellungen entsprechend der sich verändernden Alters-

struktur können Verkaufseinrichtungen weiter konkurrenzfähig bleiben und Kaufkraft neu binden.

- Die betriebswirtschaftlichen Einzugsbereiche der Einzelhandelsunternehmen orientieren sich nicht an den raumordnerischen Verflechtungsbereichen, die auf dem Zentrale-Orte-System basieren. Jedes Unternehmen strebt ein möglichst großes Kundenpotenzial an. Bei dem zu erwartenden drastischen Bevölkerungsrückgang bedeutet dies ein weiteres Eindringen in benachbarte raumordnerische Verflechtungsbereiche, um die eigenen Marktpositionen zu behaupten. Das wird auch dort zu einem verstärkten Verdrängungswettbewerb mit bestehenden Versorgungseinrichtungen führen.

Aus raumordnerischer Sicht ist insbesondere diese oben genannte betriebswirtschaftliche Handlungsweise der Unternehmen sehr kritisch zu betrachten. Entsprechende Bestrebungen von Handelseinrichtungen sind dort zu beschränken, wo sie den raumordnerischen Erfordernissen des Landesentwicklungsplanes Thüringen und des Regionalen Raumordnungsplanes Nordthüringen insbesondere bezüglich der Sicherung der verbrauchernahen Grundversorgung und der Nichtbeeinträchtigung von Funktionen benachbarter zentraler Orte und ihrer Versorgungsbereiche widersprechen. Aufgabe der Raumordnung ist es daher, im Rahmen von Raumordnungsverfahren oder sonstigen landesplanerischen Abstimmungen darauf zu achten, dass sich großflächige – also raumbedeutsame – Einzelhandelsvorhaben an den zu versorgenden Einwohnern der jeweiligen Verflechtungsbereiche der zentralen Orte orientieren. Dies bildet auch zukünftig eine wichtige Grundlage, um eine bedarfsgerechte flächendeckende Versorgung bei zumutbarem Zeitaufwand zu gewährleisten.

Regionale Einzelhandels- sowie Marketingkonzepte (z. B. „Genial-zentral“ oder „Ab in die Mitte“) können flankierend die raumordnerischen Zielstellungen zur Steuerung großflächiger Einzelhandelsvorhaben unterstützen.

Die in den vorgenannten Punkten dargestellten Erkenntnisse für das Mittelzentrum Sondershausen sind auch auf andere vergleichbare zentrale Orte in Thüringen übertragbar.

## Literatur

- Agentur für Arbeit Nordhausen (2004): Arbeitsmarktreport.
- BBE-Unternehmensberatung GmbH (2002): Internetrecherche/Kaufkraftkennziffern.
- Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) Ludwigsburg (1992): Einzelhandelsentwicklungsgutachten für die Stadt Sondershausen.
- Gesellschaft für Markt- und Absatzforschung mbH (GMA) (1998): Branchen- und Standortkonzept für den Einzelhandel und das Ladenhandwerk in der Stadt Sondershausen. Erfurt.
- Gesellschaft für Konsumforschung Nürnberg (2001): Einzelhandelszentralität Deutschland, Ebenenschlüssel 4.
- Stadt Sondershausen (2003/2004): Verkaufsflächenstatistik.
- Thüringer Innenministerium (1999): Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen (RROP-NT).
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2004): Landesentwicklungsplan Thüringen.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2004): Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2004): Statistisches Jahrbuch.

Stefan Siedentop, Thorsten Wiechmann

## Monitoring im Stadtumbau

### Gliederung

- 1 Hintergrund: Stadtumbau in Ostdeutschland
- 2 Monitoring in der Städtebau- und Wohnungspolitik
- 3 Fallbeispiele
  - 3.1 Stadtumbau in Sachsen
  - 3.2 Stadtumbaumonitoring in Dresden
    - 3.2.1 Ausgangssituation
    - 3.2.2 Instrumente und Planungsschritte des Stadtumbaus in Dresden
    - 3.2.3 Monitoring des Stadtumbaus
    - 3.2.4 Schlussfolgerungen zum Beispiel Dresden
  - 3.3 Stadtumbaumonitoring in Leipzig
    - 3.3.1 Ausgangssituation
    - 3.3.2 Instrumente und Planungsschritte des Stadtumbaus in Leipzig
    - 3.3.3 Monitoring des Stadtumbaus
    - 3.3.4 Schlussfolgerungen zum Beispiel Leipzig
- 4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Literatur

### 1 Hintergrund: Stadtumbau in Ostdeutschland

In den vergangenen fünf Jahren hat sich insbesondere in den östlichen Bundesländern mit dem Stadtumbau ein neues Handlungsfeld der Stadtentwicklung formiert, in dessen Mittelpunkt der Rück- bzw. Umbau der Plattenbauareale und die Stärkung der Innenstädte steht. Bund und Länder fördern seit 2002 den Stadtumbau in Ostdeutschland mit dem Programm „Stadtumbau Ost“. Kommunen, die über ein integriertes Stadtentwicklungskonzept verfügen, können Zuschüsse für Rückbau und Aufwertungsmaßnahmen erhalten. Insgesamt werden 2,7 Mrd. Euro in den Jahren 2002 bis 2009 bereitgestellt.

Aufgrund der hohen Dynamik demographischer und wohnungswirtschaftlicher Entwicklungen in den ostdeutschen Kommunen sowie fehlender Erfahrungen mit stadumbauprozessspezifischen Planungs- und Förderinstrumenten besteht in der Fachdiskussion breite Übereinkunft dahingehend, dass der Stadtumbauprozess von einem Frühwarn- und Kontrollsystem begleitet werden muss, welches gesamt- und teilräumliche Entwicklungspfade sowie die Wirkungen von Planungen und Maßnahmen zeitnah abzubilden in der Lage ist (vgl. z. B. Reuther 2002, Faller 2004, IRS; IÖR; ADVIS 2001). Ein Stadt-

umbaumonitoring soll die Durchführung und Evaluierung des Programms Stadtumbau Ost unterstützen und frühzeitig über problematische Entwicklungstrends in städtischen Quartieren informieren. Auch die Koordination der verschiedenen Programme der Stadterneuerung, die Unterstützung der öffentlichen Diskussion sowie die Abstimmung der am Stadtumbauprozess Beteiligten gelten als Erwartungen an die Einführung von Monitoringsystemen (Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2004: 3).

Bisher ist allerdings festzustellen, dass nur wenige Kommunen ein explizites Stadtumbaumonitoring betreiben. Beobachter konstatieren vielmehr bei den Kommunen eine „gewisse Ignoranz“ gegenüber einem indikatoren gestützten Monitoring und Wirkungsanalysen sowie „deutliche Lücken in der Statistik und den geforderten Angaben zu demographischen und soziokulturellen Daten“ (Bräuer 2004: 35, siehe auch Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2004: 2). Mit ursächlich hierfür sind einerseits sicher eine ganze Reihe von keineswegs umbauspezifischen methodischen Problemen, wie die erheblichen Kosten eines stadträumlich differenzierten Monitorings oder die allgemein schwierige Datenverfügbarkeit. Insgesamt kann erheblicher Klärungsbedarf konstatiert werden, wie die Diskrepanz zwischen der Forderung nach einem differenzierten Frühwarn- und Kontrollsystem und den gegebenen finanziellen und informationstechnischen Möglichkeiten der Kommunen verringert werden kann.

Basierend auf der Analyse der Durchführung des Zuschussprogramms für Rückbau und Aufwertungsmaßnahmen aus dem Bund-Länder-Programm Aufbau Ost in den Städten Dresden und Leipzig widmet sich der vorliegende Beitrag der Frage, ob über die bestehenden Ansätze kommunalen Informationsmanagements hinaus der demographiebedingte Stadtumbau die Einführung eines qualitativ neuen Monitoring-Instrumentariums in den Kommunen erfordert. Monitoring wird dabei nicht auf ein datengestütztes Beobachtungs- und Analysesystem reduziert, sondern als ein umfassendes Koordinierungs- und Steuerungsinstrumentarium verstanden, welches auf die kontinuierliche Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle politisch-planerischen Handelns abzielt. Mit den bestehenden Ansätzen des kommunalen Informationsmanagements sind in diesem Zusammenhang die vorhandene kommunale Statistik sowie das Monitoring in Stadterneuerungsgebieten oder den Gebietskulissen verschiedener Programme wie „Städte der Zukunft“, „Soziale Stadt“ oder „Stadt 2030“ gemeint.

## 2 Monitoring in der Städtebau- und Wohnungspolitik

Die kontinuierliche Beobachtung der räumlichen Entwicklung der Stadt gehört zu den klassischen Aufgaben einer modernen Kommunalverwaltung. Wohl jede größere Stadt betreibt heute ein mehr oder weniger ausdifferenziertes kommunalstatistisches Beobachtungssystem, mit dem zentrale Größen der soziodemographischen, ökonomischen und baulich-räumlichen Entwicklung des Stadtgebietes insgesamt sowie seiner Teilräume erhoben werden. Gleichwohl finden sich bislang kaum Beispiele für einen strategischen Einsatz von Beobachtungs- bzw. Monitoringsystemen in der kommunalen Planung. Offensichtlich fungiert die kommunale Statistik in den meisten Kommunen nach wie vor eher als passive, „dienende“ Serviceaufgabe denn als aktives Werkzeug einer strategisch angelegten Planung und Politik (siehe hierzu auch Kassner 1999). Die Datenverfügbarkeit und Informationstechnik sind erkennbar weiter fortgeschritten als die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, diese Möglichkeiten für sich zu nutzen (Schapper 1992: 18).

Allerdings mehren sich in den vergangenen Jahren die Anzeichen für eine verstärkte politische Nachfrage nach einem strategischen, raumbezogenen Informationsmanagement. Exemplarisch verwiesen sei auf den allgemeinen Bedeutungszuwachs reflexiver

Steuerungsinstrumente in der raumbezogenen Politik (z. B. Indikatorenkonzepte, Umweltverträglichkeitsprüfung) (Fürst 2000), die gesetzliche Verankerung von Monitoringpflichten im Planungs- und Umweltrecht und nicht zuletzt den gestiegenen Rechtfertigungsdruck staatlicher Akteure bei Einsatz öffentlicher Mittel. Zunehmend wird verlangt, die Effizienz und Wirksamkeit des Fördermitteleinsatzes nachzuweisen, wodurch der Beobachtungs- und Berichterstattungsbedarf wächst (Becker 2003: 209). Nationale oder supranationale Förderprogramme wie das Programm „Die Soziale Stadt“ oder die EU-Initiative URBAN fordern eine konsequente Evaluation der realen Wirkungen von Fördermaßnahmen und Projekten (Austermann 2003, ILS 2003). Auch die konstatierte „Renaissance strategischer Planung“ (Healey u. a. 1997, Salet; Faludi 2000) und die „Rückkehr der großen Pläne“ (Frey u. a. 2003) erfordern langfristig orientierte Planungsgrundlagen und die nachvollziehbare Reduktion komplexer Sachverhalte. Hinzu kommt, dass die „instrumentelle Reife“ von Instrumenten des Monitoring und Controlling in den vergangenen Jahren deutlich zugelegt hat. Aus der modernen Betriebswirtschaft stammende Controlling-Instrumente werden in Raumordnung und Städtebau verstärkt wahrgenommen und adaptiert (Keiner 2002, Keiner; Schultz; Schmid 2001, INFRAS; ORL; C.E.A.T. 2001).

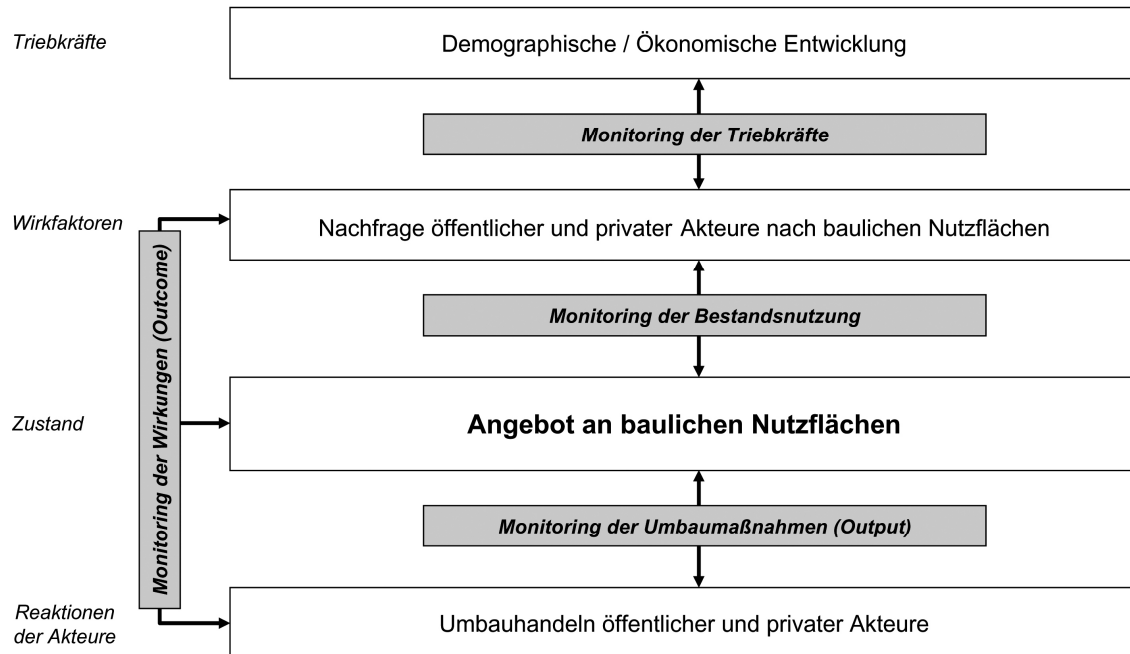
Ein kräftiger Schub in der Entwicklung kommunaler Monitoringsysteme ging von der Installation von Wohnungsmarktbeobachtungssystemen auf Ebene von Ländern, vereinzelt auch von Regionen und Kommunen aus. Als Vorreiter dieser Entwicklung erwies sich das Land Nordrhein-Westfalen, welches bereits zu Beginn der 1990er-Jahre eine systematische Wohnungsmarktbeobachtung installiert hat (Heusener; Lüscho 1999). Zahlreiche Bundesländer, aber auch eine Reihe von Städten und Gemeinden folgten diesem Beispiel und entwickelten eigenständige Systeme (z. B. Sächsische Aufbaubank 2003, Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen 2001, Stadt Halle 2003, Helle; von Rohr 1999, Heitkamp; Hofmann 2000). Ziel der Wohnungsmarktbeobachtung ist es, mit Daten zur Nachfrage- und Angebotssituation Grundlagen für eine längerfristig orientierte Wohnungspolitik zu legen, die Trendänderungen frühzeitig wahrnimmt und damit die Basis für eine bedarfsgerechte und vorsorgende Wohnungspolitik schafft (Heusener; Lüscho 1999: 71).

Die besonderen Informationsbedürfnisse des Stadtumbaus haben in den letzten Jahren Länder, Kommunen, aber auch private Unternehmen motiviert, mit der Entwicklung spezifischer Monitoringsysteme zu beginnen (Innenministerium des Freistaates Thüringen 2004, Stadt Leipzig, IfS o. J., Universität Leipzig; Innova; Stadt Forst 2004, GeoWare 2004, siehe auch Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2004). Aufgrund des frühen Entwicklungsstandes ist das inhaltliche Profil derartiger Informationssysteme noch recht diffus. Im Vergleich zur Wohnungsmarktbeobachtung kann dem Stadtumbaumonitoring jedoch erstens ein stärker integrierter, übersektoraler Ansatz, zweitens eine deutliche Bestandsorientierung (gegenüber der dominierenden Neubauorientierung der Wohnungsmarktbeobachtung) sowie – drittens – eine in stärkerem Maße auf städtische Problem- bzw. Umbaugebiete fokussierte Untersuchungsperspektive unterstellt werden. Auch versteht sich das Stadtumbaumonitoring explizit als Evaluierungsinstrument, während Ansätze der Wohnungsmarktbeobachtung eher dem Typus eines klassischen Informationsinstruments mit politikunterstützender Aufgabenzuweisung entsprechen.

In inhaltlicher Hinsicht richtet sich das Stadtumbaumonitoring im Kern auf die Beobachtung von Angebots-/Nachfragerelationen auf den Immobilien- und Wohnungsmärkten und damit korrespondierende Einflussgrößen demographischer, ökonomischer, insbesondere wohnungswirtschaftlicher Art (z. B. Bevölkerungsentwicklung, innerstädtische Migration, Altersstruktur, Zustand des Wohnungsbestandes). Stadtumbaumonitoring

ring umfasst aber auch die Beobachtung von Umbaumaßnahmen und der mit diesen verbundenen Wirkungen in wohnungswirtschaftlicher wie städtebaulicher Hinsicht (Abbildung 1). Allerdings dürfte ein derart umfassendes Design eines Umbaumonitorings noch in kaum einer Stadt realisiert sein.

Abb. 1: Gegenstände des Stadtumbaumonitoring



Quelle: eigene Darstellung

### 3 Fallbeispiele

#### 3.1 Stadtumbau in Sachsen

Sachsen ist das am stärksten vom Wohnungsleerstand betroffene Bundesland. Die Zahl der Einwohner ist von 4,91 Mio. im Januar 1990 auf 4,31 Mio. im Mai 2004 gesunken. Dieser Schrumpfungsprozess verlief jedoch nicht gleichmäßig, sondern regional und auch zeitlich differenziert. Mit Ausnahme der kreisfreien Städte Dresden und Leipzig erwartet das Statistische Landesamt in seiner jüngsten Prognose fortgesetzte Einwohnerverluste in allen Kreisen und kreisfreien Städten Sachsens. Danach weisen zwischen 1990 und 2020 die kreisfreien Städte Hoyerswerda (-37,0%), Görlitz (-25,7%), Chemnitz (-22,7%) und Zwickau (-22,1%) sowie die Landkreise Löbau-Zittau (-18,9%), Aue-Schwarzenberg (-18,2%) und Döbeln (-17,5%) die stärksten Verluste auf (StLA 2004a).

Im April 2002 standen 17,6% des Wohnungsbestandes im Freistaat Sachsen leer. Dies entspricht einem absoluten Wert von 414.000 unbewohnten Wohnungen. Von den über eine Million leer stehenden Wohnungen in Ostdeutschland entfallen somit rund 40% allein auf Sachsen (SAB 2004). Auf Basis der Mikrozensus-Zusatzerhebung zur Wohnsituation hat das Statistische Landesamt im April 2004 auch regionalisierte Daten zum Wohnungsleerstand erhoben, die allerdings nur in Bezug auf die drei größten Städte, Leipzig, Dresden und Chemnitz, kreis- bzw. gemeindescharfe Aussagen zulassen. Danach finden sich die höchsten Leerstandsquoten in Leipzig (27,5%) und Chemnitz

(23,9%).<sup>1</sup> Hohe Quoten wurden auch für Südwestsachsen (20,1%) und Dresden (18,2%) ermittelt. Die restlichen Regionen Sachsens liegen gegenwärtig durchschnittlich zwischen 11,7% und 14,6% Wohnungsleerstand (StLA 2004b).

Aufgrund des hohen Problemdrucks hat der Freistaat Sachsen bereits im Jahr 2000 ein Landesrückbauprogramm initiiert. In den Jahren 2000 bis 2003 wurden ca. 83 Mio. € aus Landesmitteln für den Rückbau von insgesamt 15.272 Wohneinheiten bereitgestellt. Empfänger der Mittel waren fast ausschließlich kommunale Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften. Knapp die Hälfte der in den Jahren 2001/2002 abgerissenen Wohneinheiten war erst nach 1970 errichtet worden (IfS 2004: 7). Dahinter verbergen sich überwiegend Abrisse im Plattenbaubestand. Immerhin 26% der Abgänge in Sachsen und damit mehr als in allen anderen ostdeutschen Bundesländern entfielen auf den Altbaubestand (bis 1919).

Auf Basis der Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung wurde das sächsische Landesrückbauprogramm ab 2002 durch das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost (2002 bis 2009) ersetzt. Es verfolgt das Ziel, den strukturellen Wohnungsleerstand durch integrierte städtebauliche Maßnahmen des Rückbaus und der Aufwertung zu beseitigen. Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm ist das Vorliegen eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes. In den Jahren 2002 und 2003 wurden in Sachsen im Rahmen des Programms Bewilligungen in Höhe von insgesamt 203,4 Mio. € zugesagt. Diese Mittel reichten jedoch nicht aus, um alle eingereichten Anträge zu bewilligen.

Das Programm ist in zwei Teile gegliedert:

- Rückbau: Stabilisierung der Wohnungsmärkte durch Rückbau leer stehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude. Rückbaumaßnahmen sind dabei als Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Kommunen bzw. der Stadtquartiere anzusehen. Hierfür wird in Sachsen ein Festbetrag von 70 € pro qm rückgebaute Wohnfläche von Bund und Land zur Verfügung gestellt. Die tatsächlichen Abrisskosten lagen 2002/03 durchschnittlich bei ca. 60 € (IfS 2004: 20). Hinzu kommen Kosten für Freizug und Umzugsmanagement in Höhe von durchschnittlich ca. 20 € (ebd.: 21).
- Aufwertung: Förderung von Investitionen in die Aufwertung von Stadtquartieren. Dabei sollen auch Chancen für mehr Lebensqualität durch Verringerung der Wohn-dichte genutzt werden. Die förderfähigen Kosten der Aufwertung sollen zu je einem Drittel von Bund, Land und Kommune getragen werden.

Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen sollen innerhalb eines Gemeindegebietes in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Angesichts des immensen Überangebots auf dem sächsischen Wohnungsmarkt und der Probleme bei der Bereitstellung kommunaler Eigenmittel für die Aufwertungsmaßnahmen werden seit 2003 vorrangig Rückbaumaßnahmen (2003: 77% der Mittel) bewilligt.

---

<sup>1</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass die aus dem Mikrozensus 2002 generierten Leerstandsdaten zu den Städten Dresden und Leipzig in erheblichem Widerspruch zu den von den Städten genannten Zahlen stehen (siehe Abschnitt 3.2.1 und 3.3.1). Der Hintergrund dieser Divergenzen kann an dieser Stelle allerdings nicht näher thematisiert werden.



## 3.2 Stadtumbaumonitoring in Dresden

### 3.2.1 Ausgangssituation

Dresden gehört mit einem prognostizierten Einwohnerrückgang von 7,5% zwischen 1990 und 2020 sowie einem aktuellen Leerstand von 13,6% zu den Kommunen mit erheblichem Umbaubedarf, auch wenn die Basisdaten sich günstiger darstellen als in allen anderen Großstädten Ostdeutschlands mit Ausnahme des engeren Berliner Verflechtungsraums. Stadträumlich differenziert sich diese Bilanz jedoch stark (Landeshauptstadt Dresden 2005). 13 der 64 Stadtteile wiesen Ende 2002 einen Leerstand von über 20% auf. Neben gründerzeitlichen Altbau-Quartieren wie der Friedrichstadt (31,4%) und den vom Plattenbau dominierten Stadtteilen Gorbitz und Prohlis betraf dies auch die Innere Altstadt (20,7%).

Die heutigen Wohnungsleerstände in Dresden sind sowohl auf einen negativen Wanderungssaldo und eine natürliche Bevölkerungsabnahme in der Vergangenheit als auch auf eine rege Bautätigkeit in den 1990er-Jahren zurückzuführen. Seit 1999 ist die Bevölkerungsentwicklung jedoch durch eine Trendumkehr geprägt. Nahm bis dahin der Einwohnerbestand kontinuierlich ab und im Gegensatz dazu die Einwohnerzahl der Umlandgemeinden stetig zu, so ist danach ein Wechsel eingetreten. Die Einwohnerzahl Dresdens – neuerdings sogar forciert durch einen Geburtenanstieg – wuchs, die der meisten Gemeinden der Region sank. Der Bevölkerungszuwachs und die fortschreitende Singularisierung der Haushalte haben in den letzten Jahren bereits zu einer leichten Leerstandsverringering geführt.

Außerdem hat sich die Neubautätigkeit drastisch reduziert. Lag der Neuzugang am Wohnungsbestand durch Neubau sowie Um- und Ausbau des Altbestandes in den 1990er-Jahren bei durchschnittlich 7.860 Wohneinheiten, so ist dieser Wert seit 1997 stark gesunken und betrug im Jahr 2002 nur noch 616 Wohneinheiten.

### 3.2.2 Instrumente und Planungsschritte des Stadtumbaus in Dresden

Dresden befindet sich wie alle anderen ostdeutschen Städte seit der politischen Wende 1989/90 in einer sehr dynamischen Transformationsphase. Die Stadtentwicklungsplanung der Stadt Dresden versuchte, diesen Prozess von Anfang an zu begleiten und durch strategische Zielkonzepte zu steuern. Eine erste gesamtstädtische strategische Planung liegt mit dem Rahmenkonzept Stadtentwicklung aus dem Jahr 1993 vor. Es beinhaltet die wesentlichen räumlichen und funktionalen Entwicklungsziele der Stadt sowie das Leitbild der Stadtentwicklung für einen Planungshorizont bis 2005.

Angesichts der sich Ende der 1990er-Jahre deutlicher abzeichnenden demographischen und ökonomischen Trends begann im Sommer 2000 eine neue Phase der Stadtentwicklungsplanung, die im Februar 2002 nach einem umfassenden Planungs- und Dialogprozess (vgl. Stadt Dresden; Lokale Agenda 21 2001) in der Verabschiedung des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes der Stadt Dresden per Stadtratsbeschluss kulminierte. Qualitativ unterscheidet sich das INSEK von älteren Planungen durch die stärkere räumliche und thematische Prioritätensetzung, auch wenn nach wie vor ein sehr breites Ziel- und Maßnahmenspektrum abgedeckt wird.

Parallel zur INSEK-Erarbeitung bildete sich bereits im Juli 2000 eine informelle Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern des Geschäftsbereichs Stadtentwicklung, den acht größten Wohnungsunternehmen und dem Verein Haus & Grund. Diese Arbeitsgruppe legte im Folgenden im Konsens Leitlinien des Stadtumbaus fest. So soll der markttele-

vante Wohnungsleerstand<sup>2</sup> in Dresden 6% bis 8% des Wohnungsbestandes, dies entspricht in etwa dem gegenwärtigen Niveau, nicht übersteigen (vgl. INSEK Dresden S. 30). Allerdings sollen bei teilräumlichen Konzentrationen über 20% Leerstand in enger Abstimmung zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen marktkonforme Umbaumaßnahmen ergriffen werden. Neben den städtebaulichen Aspekten sollen hier die betriebswirtschaftlichen Erwägungen der Wohnungsunternehmen eine zentrale Rolle spielen. Im Rahmen der informellen Gespräche der Arbeitsgruppe wurden von Seiten der Stadt auch gebäudescharfe Vorschläge für Rückbaumaßnahmen vorgestellt. Die Kommunalpolitik wurde über eine weitere Arbeitsgruppe zwischen der Stadtverwaltung und je einem Vertreter der Stadtratsfraktionen einbezogen. Alle Diskussionen wurden vertraulich und ohne Beteiligung der Öffentlichkeit geführt. Öffentlichkeitsarbeit soll ausschließlich und auf freiwilliger Grundlage über die Wohnungsunternehmen erfolgen.

Mit Stadtratsbeschluss vom 7. November 2002 (Beschluss-Nr. V 2271-50-2002) wurden 14 Gebiete förmlich als Stadtumbaugebiete festgelegt. Zur Realisierung von Vorhaben im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost wurde die Verwaltung mit der Erarbeitung und Fortschreibung von teilräumlichen Stadtumbaukonzepten in enger Abstimmung mit den betroffenen Wohnungsunternehmen beauftragt. Diese wurden in der Folge, meist durch externe Büros, für alle 14 Gebiete erarbeitet und bedarfsweise fortgeschrieben. Aufgrund programmtechnisch notwendiger Flexibilisierungen hat der Stadtrat am 26. Februar 2004 in einer Fortschreibung alle Stadtumbaugebiete in ein umfassendes Fördergebiet für Rückbaumaßnahmen mit ausgewiesenen Schwerpunktgebieten zusammengefasst (Beschluss-Nr. V 3788-SR71-04). Für Aufwertungsmaßnahmen wurden vier gesonderte Gebiete innerhalb des Fördergebiets festgelegt.

Das Programm Stadtumbau Ost lief in Dresden zunächst schleppend an, da die Stadt Schwierigkeiten hatte, ausreichend Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen in Abstimmung mit den Wohnungsunternehmen zu ermitteln. Dadurch konnten zunächst praktisch alle von den Wohnungsunternehmen mitgetragenen Umbaumaßnahmen im Rahmen der Programmanträge an die Sächsische Aufbaubank berücksichtigt werden. Eine Steuerungswirkung über die Festlegung der Fördergebiete hinaus erzielte die Stadt erst nach den Bewilligungen, die unter dem beantragten Volumen lagen. Die Stadt konnte dadurch Prioritäten setzen und die zu fördernden Objekte sowie die Höhe der jeweiligen Fördermittel relativ flexibel festsetzen. Darüber hinaus ist es der Stadt gelungen, einzelfallspezifische Regelungen zur Nachnutzung der beräumten Fläche (z. B. Sicherung von Grünflächen, Ausschluss von Einzelhandel) in den Verträgen mit den Eigentümern zu vereinbaren.

Schwerpunkt der Rückbaumaßnahmen in den Jahren 2002 bis 2004 waren Plattenbauten sowohl in stadtrandlicher als auch in innenstadtnaher Lage. Flächenhafte Maßnahmen sind nur in zwei Gebieten (Gorbitz-Kräutersiedlung, Reick-Am Koitzschgraben) vorgesehen. Älterer Baubestand in ruinösem Zustand wurde nur in wenigen Fällen beseitigt. Bis Oktober 2004 wurden in Dresden insgesamt ca. 1.000 Wohneinheiten zurückgebaut, für den Rückbau weiterer 6.000 Wohneinheiten bis 2008 liegen der Stadt Anträge vor. Rund 80% der Fördermittel (ca. 8 Mio. €) flossen bisher in den Rückbau, 20% (2 Mio. €) in die Aufwertung.

---

<sup>2</sup> Gesamtleerstand abzüglich einer Mobilitätsreserve (ca. 3%), Wohnungen in der Sanierung (in Dresden zzt. ca. 4%) und wegen erheblicher Mängel unvermietbare Wohnungen (in Dresden zzt. ca. 2%).

### 3.2.3 Monitoring des Stadtumbaus

Dresden verfügt im Vergleich zu anderen Großstädten über relativ gute Daten zum Wohnungsmarkt, insbesondere durch eine schon zu DDR-Zeiten aufgebaute und kontinuierlich fortgeschriebene Wohnungsstatistik und die Gebäude- und Wohnungszählung 1995. Die kommunale Statistik basiert in Dresden auf einer kleinräumigen Differenzierung in 400 statistisch erfasste Bezirke, die wiederum 64 statistischen Stadtteilen zugeordnet werden. Damit verfügt die Stadt kontinuierlich über detaillierte Informationen zur Entwicklung und sozialen Struktur der Bevölkerung. Die ebenfalls erhobenen bzw. laufend fortgeschriebenen Daten zum Gebäude- und Wohnungsbestand sowie zur Anzahl der in einem Gebiet lebenden Haushalte basieren dagegen nur auf Näherungswerten.<sup>3</sup> Dementsprechend liegen auch zum Leerstand (Differenz von Wohneinheiten und Haushalten) nur Schätzwerte vor.

Durch eine gebietsbezogene Aggregation der Daten sind statistische Analysen zu den festgelegten Stadterneuerungsgebieten (Abb. 2) möglich und auch Praxis. Zu diesen Gebieten zählen sowohl die förmlichen Sanierungsgebiete als auch Weiterentwicklungsgebiete (große Plattenbaugebiete), Stadtteilentwicklungsprojekte (heterogene Gebiete, die EFRE-Mittel der EU erhalten) und Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf (Programm Soziale Stadt). Die statistischen Mitteilungen zu den Stadterneuerungsgebieten enthalten differenzierte Informationen zur Sozialstruktur, zum Wanderverhalten, zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung, zum Anteil an Sozialhilfeempfängern und Arbeitslosen, zur Bautätigkeit sowie zum Gebäudebestand nach Baujahr, Wohnungsanzahl und Leerstandsrate (Stadt Dresden 2001). Nicht enthalten sind u. a. Indikatoren zu infrastrukturellen Einrichtungen und zur Wirtschaftsstruktur.

Auch die räumliche Konkretisierung von Handlungsbedarfen im Wohnungsbestand und Wohnumfeld im INSEK der Stadt Dresden basierte auf einer umfassenden Bestandsanalyse auf der Ebene der statistischen Bezirke im Jahr 2001. Folgende Kriterien wurden einbezogen: Leerstand der Wohnungen, Veränderung der Einwohnerzahl mit Hauptwohnsitz von 1997 bis 1999, Wohnlage laut Mietspiegel<sup>4</sup>, Sanierungsstand der Wohnungen, Anteil Arbeitsloser, Anteil Sozialhilfeempfänger und Anteil Bewohner über 60 Jahre.

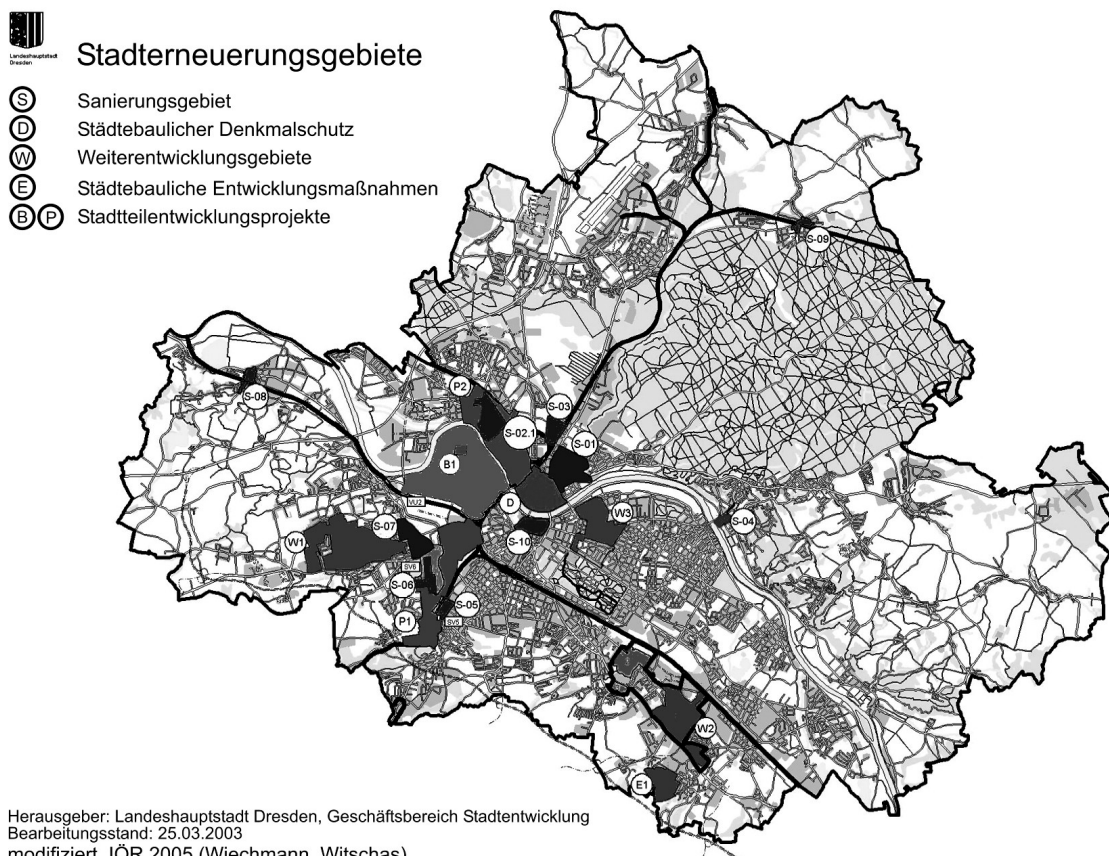
Im Ergebnis wurden fünf Bewertungsgruppen gebildet, die sich in Bezug auf wohnrelevante Auffälligkeiten unterscheiden: Gebiete mit positiver Entwicklung (16% der statistischen Bezirke), mit stabiler Entwicklung (22%), mit stabiler bis leicht problematischer Entwicklung (20%), mit leicht problematischer Entwicklung (20%) und mit problematischer Entwicklung (22%). Auch im Jahr 2003 wurde diese Analyse durchgeführt.

---

<sup>3</sup> Die Zahl der Haushalte wird auf Basis der Melderegister und vorhandener Strukturdaten zum Gebiet mit dem von verschiedenen Städten genutzten Haushaltsgenerierungsprogramm HHG '98 abgeschätzt, der Wohnungsbestand auf Basis der Gebäude- und Wohnungszählung 1995 fortgeschrieben.

<sup>4</sup> Die Wohnlagebewertung wird regelmäßig mit der Erarbeitung des Mietspiegels aktualisiert. Darin gehen als Einzelkriterien ein: Siedlungsstruktur, Verkehrsanbindung, Ausstattung mit sozialer Infrastruktur, Einzelhandels- und Dienstleistungsversorgung, Umweltbedingungen und Nachbarschaftslagen.

Abb. 2: Stadterneuerungsgebiete in Dresden



Quelle: INSTEB 2003, Anlage 5

Eine Anwendung des Monitoring der Stadterneuerungsgebiete auf die förmlich beschlossenen Fördergebiete des Stadtumbaus bzw. eine Modifizierung der Indikatoren im Hinblick auf die besonderen Anforderungen des Stadtumbaus ist bislang nicht erfolgt, obwohl auch die Umbaugebiete auf Basis der statistischen Bezirke abgegrenzt wurden. Allerdings gibt es relativ große räumliche Überschneidungen zwischen den Stadterneuerungsgebieten, insbesondere den Weiterentwicklungsgebieten, und den Schwerpunktgebieten des Stadtumbaus. Probleme mit Datenlücken werden von Seiten der Stadtplanung nur in Ausnahmefällen (v. a. beim Leerstand und beim Umzugsverhalten innerhalb der Stadt) gesehen. Präzise und aktuelle Leerstandsdaten zu den Umbaugebieten bekäme die Stadt auf vertraulicher Basis direkt von den großen Wohnungsunternehmen. Darüber hinaus seien aber auch die Erfahrungswerte, die individuelle Begehung und Einschätzung durch den Planer unverzichtbar.

Das INSEK der Stadt Dresden enthält die Forderung nach einem jährlichen Wohnungsmarktbericht und einer Fortschreibung des Wohnkonzeptes alle zwei Jahre auf Basis eines Monitoring sozialräumlicher Prozesse (INSEK S: 29). Erstmals wurde der Wohnungsmarktbericht für das Jahr 2004 erarbeitet. In dem einschlägigen Stadtratsbeschluss vom 7. Februar 2002 (Beschluss-Nr. V 1697-39-2002) wird zudem der Umsetzung des INSEK hohe Bedeutung beigemessen. Entwicklungsprozesse und beeinflussende Maßnahmen seien einer kontinuierlichen Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Die Stadtentwicklungsplanung hat daraus die Notwendigkeit abgeleitet, für die kontinuierliche Beobachtung und Fortschreibung der Stadtentwicklungsprozesse ein Monitoring aufzubauen. Dazu soll in einem zweijährigen Rhythmus ein Stadtentwicklungsbe-

richt (INSTEB) herausgegeben werden. Dieser erstmalig im Jahr 2003 vorgelegte Bericht greift die im INSEK formulierten Entwicklungsziele auf und beschreibt verbal den Grad der Zielerreichung. Symbolisch werden zur Darstellung der Trends drei Kategorien verwendet: „positive Entwicklung“ (↗), „keine Entwicklung/Stillstand“ (→) sowie „Entwicklungsziel gefährdet“ (↘).

Zusätzlich wurde in die Berichterstattung ein Indikatorensystem integriert, das in standardisierter Form die Erfüllung der Entwicklungsziele in operationalisierten Kenngrößen darstellen soll. Als überschaubares Instrumentarium soll es der Evaluierung der im INSEK genannten Ziele und darüber hinaus dem Controlling der komplexen Stadtentwicklungsprozesse insgesamt dienen. Damit greift es weit über die engere Thematik „Stadtumbau“ hinaus. Von den insgesamt 38 Indikatoren lassen eigentlich nur die vier Indikatoren, die dem Qualitätsziel „Anpassung der Wohnungsangebote an den Bedarf“ zugeordnet sind, direkte Schlussfolgerungen für den Stadtumbau zu:

- „Außenwanderungsrate“ (Außenwanderungssaldo/1.000 Hauptwohner)
- „Binnenwanderungsrate“ (stadtteilbezogener Binnenwanderungssaldo/1.000 Hauptwohner)
- „Wohnungsleerstand“ (gesamstädtisch und stadtteilbezogen: Anzahl der leer stehenden Wohnungen/Anzahl der Wohnungen x 100) sowie
- „Zufriedenheit mit Wohnung, Wohngegend und Stadt Dresden“ (subjektiver Indikator, Auswertung der kommunalen Bürgerumfrage)

Der Stadtentwicklungsbericht 2003 bleibt noch hinter der Zielstellung des Vergleiches von Ist- und Soll-Zuständen zurück. Zum quantitativen Zielerfüllungsgrad der Soll-Ziele, die künftig konkret vom Stadtrat für einen definierten Planungszeitraum festgelegt werden sollen, finden sich im INSTEB vorerst nur vereinzelte Aussagen. Das Indikatorensystem soll weiter qualifiziert werden, um langfristig den verbalen Teil des Stadtentwicklungsberichtes abzulösen.

### 3.2.4 Schlussfolgerungen zum Beispiel Dresden

Das Steuerungspotenzial der Stadt Dresden im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ ist sehr eingeschränkt. Sowohl die förmlichen Vorgaben des Bund-Länder-Programms und der Entscheidungsvorbehalt von Innenministerium und Sächsischer Aufbaubank als auch die betriebswirtschaftlich motivierte Rolle der Wohnungsunternehmen engen den Entscheidungsspielraum der Stadt erheblich ein. Bei genauer Betrachtung kann die Stadt v. a. bei zwei Verfahrensschritten einen strategischen Einfluss ausüben: erstens bei der Festlegung der räumlichen Fördergebiete bzw. -schwerpunkte und zweitens bei der objektkonkreten Verteilung der bewilligten Mittel für die Fördergebiete sowie den damit verbundenen vertraglichen Auflagen. Während für den ersten Fall, die Gebietsfestlegung, nach Einschätzung der Stadtplaner ausreichend Informationen entscheidungsverfügbar sind und diesbezüglich kein weiter gehender Monitoringbedarf gesehen wird, erfolgt die objektkonkrete Disposition der Fördermittel ohne transparente Kriterienvorgaben durch einzelne leitende Verwaltungsmitarbeiter. Ein systematisches und kontinuierliches Monitoring auf Ebene der Förderschwerpunkte des Stadtumbaus in Dresden könnte hier die Abhängigkeit von mitunter spontanen und subjektiven Entscheidungen verringern und die Konsistenz der Maßnahmen erhöhen. Voraussetzung wäre aber ein transparentes und kriteriengebundenes Verfahren zur Verteilung der Mittel in einem Gebiet.

Dresden hat hierfür bisher kein qualitativ neues Monitoring-Instrumentarium für den Stadtumbau aufgebaut. Allerdings hat die Stadt in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen eines Monitoring der Stadtentwicklung insgesamt unternommen und auch die Wohnungsmarktbeobachtung verfeinert. Als vorteilhaft erweisen sich dabei eine relativ gute Datenbasis aufgrund der vorhandenen und kontinuierlich fortgeschriebenen kommunalen Wohnungsstatistik und die Erfahrung mit einem kleinräumig differenzierten Monitoring in den Stadterneuerungsgebieten.

In der Anlaufphase des Bund-Länder-Programms konzentrierten sich die Monitoringansätze in Dresden primär auf die Bereitstellung von förderantragsrelevanten Daten. Benötigt wurden Informationen und Argumentationshilfen zur Begründung der Fördergebietsabgrenzung und der gebiets- bzw. objektbezogenen Förderbedürftigkeit. Wirkungsanalysen bezüglich der ergriffenen Maßnahmen oder ein Monitoring der sozialen und demographischen Triebkräfte des Überangebotes auf dem Wohnungsmarkt wurden bisher nicht in Angriff genommen.

Dennoch sieht die Stadt gegenwärtig den Bedarf, ein stadumbauespezifisches Monitoring für die Schwerpunkte des im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost förmlich ausgewiesenen Fördergebietes zu etablieren. Ursache hierfür ist neben der Verpflichtung, gegenüber Bund und Land den Einsatz und Erfolg der Fördermittelverwendung zu dokumentieren, auch das Eigeninteresse der Kommune. Die hierfür angedachten Indikatoren lassen sich aus der vorhandenen und kleinräumig differenzierten kommunalen Statistik relativ leicht ermitteln und stellen daher im informationstechnischen Sinn keine Innovation dar. Allerdings ist daran gedacht, das Umbaumonitoring digital in georeferenzierter Form vorzuhalten und auch den Betrachtungsrahmen zu erweitern, indem nicht nur die Umbaugebiete (Schwerpunkte des Fördergebiets), sondern auch die gesamtstädtische und die stadregionale Ebene einbezogen werden.

### **3.3 Stadtumbaumonitoring in Leipzig**

#### **3.3.1 Ausgangssituation**

Mit einem Bevölkerungsverlust von etwa 12% seit 1990 gehört Leipzig keineswegs zu den von Bevölkerungsrückgängen am stärksten betroffenen Großstädten Ostdeutschlands. Leipzig unterscheidet sich aber insofern von zahlreichen anderen ostdeutschen Städten, als dass der Schrumpfungsprozess schon zu DDR-Zeiten einsetzte und in der Nachwendezeit Fortsetzung fand. Erst Ende der 1990er-Jahre konnte die Stadt diesen Trend zum Stillstand bringen, wozu auch die Eingemeindung der suburbanen Randgemeinden beigetragen haben dürfte. Für die kommenden Jahre wird in Leipzig mit einer stagnierenden Bevölkerungszahl gerechnet.

Der massive Bevölkerungsverlust seit 1990 bei gleichzeitig starker Wohnungsbautätigkeit hat den Leipziger Wohnungsmarkt in eine gefährliche Schieflage gebracht. Im Jahr 2002 wies die Stadt einen geschätzten Wohnungsleerstand von etwa 55.000 Wohnungen (18%) auf (Stadt Leipzig 2003a). Räumliche Schwerpunkte liegen im Gründerzeitbestand und den Großsiedlungen des DDR-Wohnungsbaus. In einigen Ortsteilen stehen mehr als ein Drittel des Wohnungsbestandes leer (Stadt Leipzig 2003a: 29). Gegenüber dem Höchststand des Wohnungsleerstands im Jahr 2000 mit einer Leerstandsquote von 20% zeigt sich aktuell eine leichte Entspannung, was sich insbesondere in den Altbauquartieren bemerkbar macht. Dagegen wird für die Plattenbaugebiete eine forcierte Leerstandsentwicklung beobachtet.

In den kommenden Jahren rechnet die Stadt mit einer konstanten Bevölkerungszahl und einem leichten Anstieg der Haushaltszahlen sowie eine gegenüber den 1990er-

Jahren deutlich geringeren Neubau von Wohnungen. Ohne aktive marktkonsolidierende Maßnahmen sei im Jahr 2010 mit einem Wohnungsleerstand auf dem Niveau des Jahres 2000 zu rechnen (Stadt Leipzig 2002a: 8).

### 3.3.1 Instrumente und Planungsschritte des Stadtumbaus in Leipzig

Die Stadt Leipzig kann für sich beanspruchen, als eine der ersten deutschen Kommunen mit stadtumbaupolitischen Aktivitäten begonnen zu haben. Mit den in der Strategie „Neue Gründerzeit“ festgelegten stadtentwicklungspolitischen Zielsetzungen zur Erhaltung und zum Umbau städtischer Strukturen wurde ein grundlegender Paradigmenwechsel der Stadtentwicklungspolitik vollzogen (Lütke Daldrup 2001). Als instrumenteller Kern der Strategie fungiert dabei der Stadtentwicklungsplan „Wohnungsbau und Stadtentwicklung“ (STEP), welcher im Jahr 2000 vom Rat beschlossen wurde. Dieser mit Akteuren der Wohnungswirtschaft abgestimmte Plan definiert eine gemeinsame Strategie für die Aktionsfelder Stadterweiterung, Stadterneuerung und Großwohnsiedlungen. Ein wesentliches strategisches Ziel der Stadtentwicklungsplanung ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der inneren Stadt gegenüber randstädtischen Lagen. Mit gezielten Maßnahmen zur Bestandserhaltung und -entwicklung (Eigentumsbildung, individuelle Wohnformen) sollen potenziellen Abwanderern attraktive Wohnangebote in der Stadt unterbreitet werden. Die gleichzeitig erfolgende Bestandsreduktion eröffne neue städtebauliche Möglichkeiten für eine Qualifizierung des Wohnumfeldes und die Etablierung neuer Bebauungsformen. Für die Stadtentwicklungsplanung bedeute dies eine „Abkehr von ‚alten‘ städtebaulichen Wachstums- und Dichtevorstellungen“ (Lütke Daldrup 2000: 165, Lütke Daldrup 2001). Der Schrumpfungsprozess eröffne damit auch die Möglichkeit, den bislang auf suburbane Standorte verwiesenen Eigenheimbau in die Stadt zu holen.

Bis Ende 2004 wurden in Leipzig etwa 3.500 bis 4.000 Wohnungen abgerissen. Insgesamt ist ein Wohnungsrückbau von 30.000 Wohnungen bis zum Jahr 2010 vorgesehen, davon 10.000 durch Stilllegung, Umnutzung und Zusammenlegung und 20.000 durch Abriss (Stadt Leipzig 2002a: 2). Der erwartete verbleibende Leerstand in Höhe von 30.000 Wohnungen (2010) wird dabei als zunächst tolerierbar eingeschätzt, gleichzeitig aber wird eingeräumt, dass langfristig nach weiteren Handlungswegen für einen „ökonomisch tragfähigen Schrumpfungsprozess“ zu suchen ist (Stadt Leipzig 2002a: 9).

Es ist ausdrückliches Ziel der Leipziger Stadtumbaupolitik, die für Rückbau und Aufwertung verfügbaren Ressourcen auf besondere Handlungsräume zu konzentrieren. Stadterneuerungsmittel sollen in den erhaltenswerten, gleichzeitig aber tatsächlich stabilisierbaren Beständen konzentriert werden. Investitionen in „aussichtslose“ Quartiere seien gezielt zu vermeiden (Lütke Daldrup 2000: 165). Der STEP formuliert daher Prioritäten für die zu entwickelnden Standorte der Stadterneuerung und verortet die erhaltungs- bzw. umbauorientierten Ansätze der Bestandsentwicklung. Basierend auf umfassenden baulichen und sozialräumlichen Analysen werden unterschiedliche Handlungsräume definiert. Unterschieden werden „konsolidierte Gebiete“ mit einer im Wesentlichen selbsttragenden Entwicklung, „Erhaltungsgebiete“, in denen Stadterneuerungsmaßnahmen konzentriert werden und „Umstrukturierungsgebiete“ (mit und ohne Priorität), die in ihrer städtebaulichen Substanz als nicht zukunftsfähig angesehen werden und in denen Rückbaumaßnahmen erfolgen sollen. Für alle Gebietstypen wird ein spezifischer Fördermitteleinsatz vorgegeben (Stadt Leipzig 2002a: 18). Insgesamt wird für mehr als ein Drittel der untersuchten Wohngebiete der Stadt Leipzig ein Handlungsbedarf für die öffentliche Hand gesehen (Stadt Leipzig 2002a: 16).

Der STEP ist weniger ein verbindliches Instrumentarium mit baurechtlicher Wirksamkeit, sondern versteht sich eher als „Informationssystem“, welches Planungssicherheit schaffen und den lokalen Akteuren eine Diskussionsgrundlage bieten soll (Lütke Daldrup 2000: 167). „Harte Steuerungsfunktionen“ übt der Plan nur im Hinblick auf die räumliche Fokussierung von öffentlichen Fördermitteln aus (Stadt Leipzig 2002a: 18). Auch die für besondere Problemräume entwickelten Stadtteilkonzepte („Konzeptionelle Stadtteilpläne“, „Maßnahmenpläne“) haben eher orientierende Funktion für die mittel- und langfristige Richtung des städtebaulichen Handelns in den Umbaugebieten. Ausdrücklich betont die Stadt Leipzig, dass die entwickelten Pläne keinen statischen Charakter aufweisen sollen, sondern einer stetigen Weiterentwicklung und Anpassung an veränderte Situationen unterliegen müssen. Dazu dient auch ein „laufendes Monitoring der Wohnungsmarkt- und Stadtteilentwicklung“ (Stadt Leipzig 2002a: II).

Der weitere Fortgang des Stadtumbauprozesses wird in Leipzig wie auch in anderen Städten in erheblichem Maße von den finanz- und förderpolitischen Rahmenbedingungen abhängen. Aufgrund der Verschlechterung der kommunalen Haushaltslage hat sich der Spielraum für investive Maßnahmen auch in Leipzig erheblich verengt. Dies zwingt die Stadt in den kommenden Jahren zu einer weiteren räumlichen Fokussierung der Stadtumbauaktivitäten auf die besonderen Problemgebiete. Fraglich ist auch, ob die von Bund und Land zur Verfügung gestellten Mittel in vollem Umfang abgerufen werden können, da die städtische Kofinanzierung förderfähiger Vorhaben nicht mehr gesichert ist.

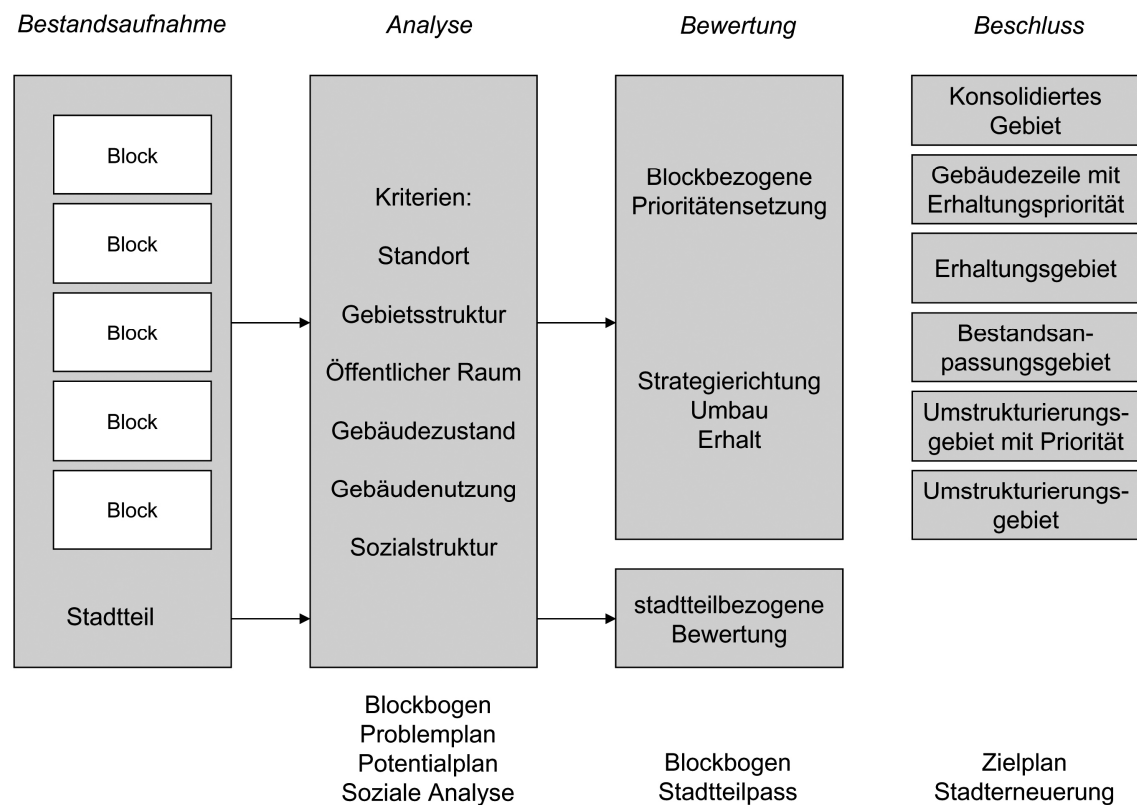
### 3.3.3 Monitoring des Stadtumbaus

Die Erarbeitung des Teilplanes Stadterneuerung (innerhalb des STEP) basierte auf einem umfassenden Datenkatalog aus dem Raubeobachtungssystem der Stadt Leipzig. Baublockdifferenzierte Informationen zur Gebiets- und Sozialstruktur, zum Zustand von Gebäuden und öffentlichem Raum sowie zur Gebäudenutzung waren Grundlage für die Ableitung von Problem-, Potenzial- und Zielplänen für jeden einzelnen Baublock und die blockweise Zuordnung zu einem der oben bereits erwähnten Gebietstypen („Zielkategorie“ wie z. B. Erhaltungs- oder Umstrukturierungsgebiet). Auf Stadtteilebene werden die Analysen, Bewertungen und Zielsetzungen in Form von „Stadtteilpässen“ zusammenfassend dargestellt (Stadt Leipzig 2002a: 15, siehe auch Abbildung 3).

Räumlich disaggregierte Raubeobachtungsdaten sind somit bereits in die Planentwicklung eingegangen. Darüber hinaus fungiert das Monitoring als informationelle Basis für die laufende Fortschreibung des STEP. Mit dem Beschluss des Stadtentwicklungsplans „Wohnungsbau und Stadtentwicklung“ wurde die Verwaltung verpflichtet, die Entwicklung des Wohnungsmarktes und der kleinräumigen Quartiersentwicklung umsetzungsbegleitend zu beobachten. Im Jahr 2001 wurde dazu erstmals ein „Monitoringbericht“ vorgelegt, welcher die aus Sicht der Stadt wichtigsten Entwicklungsparameter des Leipziger Wohnungsmarktes ausweist (Stadt Leipzig 2001, Stadt Leipzig 2003a). Wesentliche Leistung der Monitoringberichte ist es, sektorale Daten und Informationen erstmals in einem geschlossenen Dokument zu bündeln. In räumlicher Hinsicht zeigen die Berichte neben gesamtstädtischen Trends auch Entwicklungen auf Ortsteilebene sowie in den Gebietskategorien des Teilplans Stadterneuerung des STEP auf.



Abb. 3: Methodischer Ansatz des STEP



Quelle: Stadt Leipzig 2002a: 15

Das Monitoring verfolgt damit einen konsequenten gesamtstädtischen Ansatz. Abgelehnt wird eine allein auf die Problem- bzw. Handlungsgebiete fokussierte Entwicklungsbeobachtung. Nur ein flächendeckendes Monitoring könne die Entstehung neuer Problemgebiete frühzeitig wahrnehmen. Auch werde die Identifikation von Problem- und Trendspezifika sowie die Ableitung von quartiersbezogenen Handlungserfordernissen durch den Vergleich von strukturtypischen Teilbeständen (z. B. gründerzeitlicher Altbau; Zwischenkriegsbestände etc.) unterstützt. Ein derartiges „Benchmarking“ setzt aber eine flächendeckende Beobachtung auf Block- oder Ortsteilebene voraus.

Um das Monitoring-Instrumentarium inhaltlich weiterzuentwickeln, startete die Stadt Leipzig im Jahr 2002 das Forschungsprojekt „Kleinräumiges Monitoring des Stadtumbaus in Leipzig“. Ziel des in Kooperation mit dem Büro IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH durchgeführten und vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Vorhabens ist die Entwicklung eines Instrumentariums zur laufenden Analyse kleinräumiger Entwicklungen in den Stadtquartieren. Mit dem Monitoring soll mittelfristig eine Evaluierung der Auswirkungen von Maßnahmen des Stadtumbaus möglich sein (Stadt Leipzig, IfS 2004). Das Projekt gliedert sich in drei thematische Bausteine, die kleinräumige Beobachtung des Stadtumbauprozesses, die Wohnungsmarktbeobachtung sowie die Beobachtung wohnungsmarktrelevanter Stadt-Umland-Prozesse.

Ausgangspunkt der mit dem Forschungsvorhaben angestoßenen Weiterentwicklung des Leipziger Stadtumbaumonitoring ist eine breite Bestandsaufnahme von Informationsbedürfnissen unterschiedlicher Akteure sowie der nutzbaren Datenquellen für die Erhebung neuartiger Informationsbestände. Dabei zeigte sich, dass der Informationsbedarf von Politik und Verwaltung zum großen Teil bereits durch das etablierte kommu-

nalstatistische Informationsprogramm abgedeckt wird. Gleichwohl wurden Informationslücken festgestellt, mit deren Schließung das Monitoring nach Einschätzung der Verwaltung an Qualität gewinnen würde (Abbildung 4). Dies betrifft vor allem kleinräumige Daten zum Umfang und zur Struktur des Wohnungsleerstandes, zu Modernisierungs- und Instandsetzungsinvestitionen sowie zur Zusammensetzung des Gebäude- und Wohnungsbestandes (nach Baualter, Gebäudetypen etc.). Die Schließung dieser Datenlücken sei aber nur möglich, wenn Datenquellen der Versorgungs- und Wohnungswirtschaft herangezogen werden können. Langfristig ist der Aufbau eines kleinräumigen Datenpools geplant, in dem Daten der amtlichen Statistik, der Leipziger Stadtverwaltung, der großen Vermieter sowie der Versorgungswirtschaft zusammengeführt werden (Stadt Leipzig, IfS 2004: 7).

Mit dem 2003 erstmals vorgelegten Bericht „Wohnungsmarktbarometer“ wurde ein erstes Produkt des Forschungsvorhabens der Öffentlichkeit vorgestellt. Mit diesem werden auf Grundlage einer jährlichen Befragung ausgewählter örtlicher Akteure stadumbau-relevante Informationen generiert,<sup>5</sup> welche die quantitativen Indikatoren des Monitoring qualitativ ergänzen (Stadt Leipzig 2003b). Gefragt wurde nach der Einschätzung der aktuellen und mittelfristigen Marktlage, der künftigen Nachfrageentwicklung in den Schwerpunktgebieten des Stadtumbaus, der Entwicklung der Leerstandsquote in den nächsten Jahren, der erwarteten Neubau- und Investitionstätigkeit im Wohnungsbereich, der Einschätzung der aktuellen Ziele des Stadtumbaus in Leipzig sowie zur Entwicklung des Wohnungsmarktes im Leipziger Umland.

Das Monitoring des Stadtumbaus beruhte bislang allein auf der Beobachtung der demographischen Entwicklung in den städtischen Teilgebieten. Genauere Analysen zur Wirksamkeit des Fördermitteleinsatzes oder von bestimmten Maßnahmen sind derzeit noch nicht Gegenstand des Monitoring. Allerdings ist geplant, in den Monitoringbericht 2004 (förder-)gebietsbezogene Darstellungen von Maßnahmen und Fördermittelvergaben zu integrieren. Einem methodologisch rigiden Evaluationsanspruch an die Stadtentwicklungs- und Umbauplanung, orientiert an quantitativen Zielen und der Ableitung von quantitativen Zielerreichungsgraden, steht die Planungsverwaltung aber skeptisch gegenüber.

---

<sup>5</sup> Schriftlich befragt wurden u. a. Vermieter, Vertreter wissenschaftlicher Einrichtungen und privater Planungsbüros, Makler (12%) sowie Vertreter der Bau- und Finanzwirtschaft.

Abb. 4: Verfügbarkeit von Daten im Rahmen des Monitoring

Indikator	Region	Stadt	Ortsteil	U-Gebiet	Block
Einwohner nach					
- Haupt- und Nebenwohnsitz	■	○	○	○	△
- Altersstruktur	■	○	○	○	△
- Staatsangehörigkeit		○	○	○	△
Haushalte	□	○			
Zu- und Fortzüge	■	○	○	□	
Gebäude- und Wohnungs-					
bestand nach					
- Baualter	■	○	○	○	△
- Sanierungsbedarf		○	△	○	△
- Wohnfläche/Wohnungsgröße	■	○	△	○	△
- Nutzer-/Eigentümerstruktur		○	△	○	△
- Belegungsbindungen		■			
- Fertigstellungen	■	○			
- Abgängen	■	○			
Wohnungsleerstand		○	○	○	△
Wohnbauflächenpotenziale	□	○		○	
Grundstücksmarkt nach					
- un bebauten Flächen	■	○			
- Ein- und Zweifamilienhäusern	■	○			
- Mietshäusern		○			
- Sondereigentum		○	△		
Mietpreise		○			
Sozialstrukturdaten					
- Arbeitslosigkeit	■	○	○	□	
- Wohngeldempfänger		○	○	□	
- Sozialhilfeempfänger		○	○		
	derzeit genutzt	Nutzung vorgesehen	Nutzung im Einzelfall		
regelmäßig verfügbar	○	■	△		
eingeschränkt verfügbar bzw. Erhebung notwendig	○	□	△		

Stadt Leipzig 2002a: 25

### 3.3.4 Schlussfolgerungen zum Beispiel Leipzig

In Leipzig wurde der Bedarf nach einem differenzierten Monitoring des Stadtumbaus bereits frühzeitig erkannt und von politischer Seite klar artikuliert. In den zwischenzeitlich vorgelegten Monitoringberichten wurde das verfügbare Datenmaterial der kommunalen Statistik (Raumbeobachtungssystem) dem umbauspezifischen Informationsbedürfnis folgend aufbereitet. Dies betrifft die Zusammenstellung wesentlicher Informationen zur soziodemographischen Entwicklung, zur Entwicklung der Bautätigkeit und Bestandsnutzung sowie die räumliche Fokussierung der Analysen auf bestimmte Problem- bzw. Handlungsräume. Stadtumbaumonitoring stellt sich vor diesem Hintergrund zunächst als ein thematischer Aufbereitungs- und Verdichtungsprozess der aus der Kommunalstatistik gelieferten Daten und Informationen, weniger als ein qualitativ neuartiges Monitoring dar.

Gleichzeitig erzwingen die stadtumbauspezifischen Informationsbedürfnisse aber ein deutlicher erweitertes Leistungsspektrum, gemessen am inhaltlichen Profil der traditionellen kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung:

- Mit dem Leipziger Stadtumbaumonitoring wird mittelfristig ein deutlich größeres statistisches Merkmalsprogramm auf kleinräumiger Ebene verfügbar sein. Dies eröffnet der Stadtumbauplanung die Möglichkeit, Entwicklungen in der gebotenen räumlichen Differenzierung zu beobachten und den Fördermitteleinsatz zielgenau zu steuern. Handlungs- und Beobachtungsräume können kleinräumig zugeschnitten werden, ohne sich ungleich entwickelnde Gebiete räumlich zusammenfassen zu müssen, wie dies bei traditionellen Raumbezugssystemen der kommunalen Statistik zwangsläufig der Fall ist (Stadt Leipzig, IfS 2004: 10). Dies eröffnet auch Möglichkeiten eines räumlich hoch auflösenden „Benchmarking“ der quartierlichen Entwicklung unterschiedlicher Teilbestände des Wohnungsmarktes.
- Im Vergleich zur traditionellen Wohnungsmarktbeobachtung soll das Stadtumbaumonitoring nicht nur aktuelle Situationseinschätzungen und Ex-post-Analysen der städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Entwicklung liefern, sondern auch dazu beitragen, die mittel- und langfristigen Perspektiven der Wohnungsmarktentwicklung realistisch abschätzen zu können und problematischen Entwicklungen frühzeitig zu begegnen (Stadt Leipzig, IfS 2004: 2). Hierzu verfügt die Stadt mit dem Wohnungsmarktbarometer über ein leistungsfähiges Instrumentarium.
- Das Monitoring reflektiert explizit auch die Stadt-Umland-Dimension von Wohnungsbau- und Bestandsentwicklung, was der Stadtverwaltung, aber auch externen Akteuren der Wohnungswirtschaft wichtige Erkenntnisse zur Konkurrenzfähigkeit ihrer Wohnungsbestände vermittelt. Dazu wird die Entwicklung des Leipziger Wohnungsmarktes mit der Wohnungsmarktsituation in den Umlandgemeinden gespiegelt.

Das Leipziger Stadt-Umland-Monitoring bietet bereits in seinem derzeitigen Entwicklungsstand eine wichtige Informationsressource für die Planung des Stadtumbaus, für langfristige Szenarien der kommunalen Wohnungsmarktentwicklung und die Wirkungsbeobachtung bei Einsatz und Allokation öffentlicher Fördermittel. Der vergleichsweise hohe Aufwand für die Erhebung zusätzlicher Daten sei generell – so die Einschätzung des Stadtplanungsamtes – durch das Problemausmaß zu rechtfertigen. Eine zentrale Leistung des Stadtumbaumonitoring liegt nach Einschätzung der Leipziger Planungsverwaltung in der Verbesserung der Markttransparenz. Informationen aus dem Monitoring vermitteln der Politik und Planungsverwaltung, aber auch externen Akteuren wie den Wohnungsbaugesellschaften wichtige Grundlagen für ihr strategi-

ches und operatives Handeln. Die Monitoringberichte verstehen sich daher auch ausdrücklich nicht als interne Führungsinformation. Verfolgt wird eine Politik des „Gebens und Nehmens“. So speist die Wohnungswirtschaft Daten in das Monitoring ein, profitiert aber gleichzeitig vom Gesamtdatenbestand, der den Wohnungsunternehmen ein systematisches Benchmarking ihrer Bestände ermöglicht.

#### 4 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Städte Dresden und Leipzig beschäftigen sich derzeit sehr intensiv mit der Frage, wie über die bestehenden Ansätze kommunalen Informationsmanagements hinaus ein Monitoring-Instrumentarium für den demographiebedingten Stadtumbau auszugestalten ist. Die in diesem Beitrag thematisierte Grundfrage, ob die Einführung eines qualitativ neuen und kleinräumig differenzierten Monitoring-Instrumentariums in den Kommunen erforderlich ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt nicht eindeutig beantwortet werden. Zwar zeigt sich ein generelles Grundbedürfnis nach detaillierten stadumbaurelevanten Informationen und einer Erfolgskontrolle der eingeleiteten Maßnahmen, allerdings bieten auch die vorhandenen Monitoringinstrumente in den Kommunen ein hohes Informationspotenzial, dessen konsequente Ausschöpfung vorrangiges Anliegen der Stadtentwicklungspolitik sein sollte. Die darüber hinausgehende Verringerung von Datenlücken (etwa zu Leerstandsquoten und innerstädtischen Wanderungen) und die Implementation spezifischer Evaluierungstools erfordern einen hohen methodischen und empirischen Aufwand und erscheinen nur unter aktiver Mitwirkung externer Akteure wie der Wohnungsunternehmen Erfolg versprechend. Angesichts des engen Entscheidungsspielraums der Kommunen im Programm „Stadtumbau Ost“ stellt sich die Frage, ob derart aufwendige neue Monitoringsysteme unter dem Gesichtspunkt der Effizienz angemessen wären. Dies lässt sich letztlich nur situationspezifisch beurteilen. Weder ist vor dem Hintergrund der ganz unterschiedlichen Ausgangssituationen der zu betreibende Aufwand in allen Städten identisch, noch lässt sich der Nutzen, der im Wesentlichen in einer zielgenaueren Steuerung der Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen und einer zeitnahen Rückmeldung zu deren realen Wirkungen bestehen könnte, im Vorfeld präzise bestimmen.

Die bisherigen Erfahrungen in den Städten Dresden und Leipzig zeigen, dass die Umsetzung eines sachlich umfassenden und räumlich differenzierten Monitoringkonzepts zahlreiche informationstechnische Probleme aufwirft. Spezifische Informationen (wie z. B. der Wohnungsleerstand) sind zumeist nicht aus der allgemeinen Kommunalstatistik abrufbar. Häufige Veränderungen der kleinräumigen Gebietsstruktur (z. B. Blockkarten) behindern den Aufbau von Zeitreihendaten. Zudem eröffnen sich insbesondere bei der Evaluierung von Umbaukonzepten inhaltlich-methodische Probleme, die sich so oder ähnlich allerdings auch in anderen Anwendungsfeldern von Controlling und Evaluierung zeigen. Beispielhaft sei auf das Kausalitätsproblem bei der Beurteilung der Wirksamkeit von politischen Konzepten verwiesen (Becker 2003: 211).

Auch wird sich ein Stadtumbaumonitoring immer im Spannungsfeld zwischen dem Streben nach möglichst räumlich differenzierten Daten und den Grenzen der Datenverfügbarkeit auf Ebene von Stadtbezirken oder Baublöcken bewegen. Die Beobachtung des Stadtumbaus verlangt ein besonders hohes Maß an Betrachtungsschärfe, da sich – wie oben ausgeführt – Schrumpfungsprozesse kleinräumig differenziert vollziehen und ein räumlich fokussierter Mitteleinsatz bei Umbaumaßnahmen förderrechtlich vorgegeben ist. Allgemein gilt aber, dass sich das Datenangebot mit zunehmender räumlicher Auflösung aus Aufwands- und/oder Datenschutzgründen verengt. Die Umbau-Städte stehen daher vor der Herausforderung, ein geeignetes Maß räumlicher Auflösung zwischen Gesamtstadt und Einzeladresse zu finden, welches inhaltliche Anforderungen an

das Monitoring gewährleistet und zugleich im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand vertretbar ist.

Die Erfahrungen in Dresden und Leipzig zeigen, dass die Schließung von Datenlücken aus eigener Kraft der kommunalen Statistik an informationstechnische Grenzen stößt oder mit unverhältnismäßig hohen Aufwendungen verbunden ist. Die Verwaltungen zielen daher auf enge Kooperation mit solchen Akteuren, die erstens über wertvolle Informationsressourcen verfügen und zweitens ein hohes Maß an Eigeninteresse am Stadtumbau aufweisen. Dies betrifft insbesondere die kommunale Wohnungswirtschaft. Stadtumbaumonitoring wird dann erfolgreich sein, wenn es als offenes, kooperatives Informations- und Steuerungsinstrumentarium entwickelt wird. Dies impliziert ein „Geben und Nehmen“ – verwaltungsexterne Akteure, die eigene Daten in das System einspeisen, müssen gleichzeitig Nutzungsrechte am Monitoring beanspruchen können.

Das in Dresden und Leipzig bis dato betriebene Monitoring fungiert vor allem als Basis für die Planung des Umbaus, weniger für dessen Controlling. Noch fehlt eine systematische Beobachtung und Dokumentation des operativen Verhaltens öffentlicher und privater Akteure auf dem Wohnungsmarkt (z. B. Rückbaumaßnahmen, Fördermittelvergabe). Damit fehlen gleichzeitig Informationen, die zur Beurteilung der Wirksamkeit von Stadtumbaukonzepten und ihren Maßnahmen erforderlich wären. Ein strategisches und operatives Monitoring, welches nach den intendierten und nicht intendierten Wirkungen der verfolgten Ziele und durchgeführten Projekte und Maßnahmen fragt, existiert in beiden Fallbeispielkommunen bislang nicht. Eine inhaltliche Erweiterung des Stadtumbaumonitoring im Sinne der in Abschnitt 2 skizzierten Komponenten ist jedoch sowohl in Dresden als auch in Leipzig mittel- und langfristiges Ziel der Stadtentwicklungsplanung.

Allerdings ist die methodische Ausgestaltung der Evaluierung von Umbaumaßnahmen noch weitgehend offen. Mit Ausnahme konkreter Festlegungen der Anzahl rückzubauenen Wohnungen wurden in den Umbaustädten bislang kaum quantitative Ziele formuliert, sei es aus fachlichen oder politischen Erwägungen. Evaluation ist aber umso schwieriger, je unbestimmter die zu evaluierenden Ziele formuliert sind. Die Städte behelfen sich in dieser Situation mit relativen Bewertungskonzepten, bei denen Quartiere untereinander oder mit höherstufigen Aggregatgrößen (z. B. der Gesamtstadt) verglichen werden. Verbreitet werden auch Tendenzeinschätzungen abgegeben, welche die Zielerreichung qualitativ zum Ausdruck bringen („positive Entwicklung“, „negative Entwicklung“). Ein rigideres, stärker quantitativ orientiertes Evaluationsverständnis scheint in den Kommunen dagegen kaum auf Akzeptanz zu stoßen. Nichtsdestotrotz sollten die Kommunen abwägen, ob eine konkretere Zielformulierung in sachlichen Teilbereichen der Stadtumbauplanung möglich ist. Dies würde eine transparentere Zielerreichungskontrolle unterstützen (siehe hierzu auch Bundestransferstelle Stadtumbau Ost 2004: 5).

Festzuhalten ist, dass ein Stadtumbaumonitoring notwendig erscheint – sowohl als materielle Basis für die Planung und Evaluierung des Stadtumbaus als auch als förderrechtlich gebotenes Begründungs- und Rechtfertigungsinstrumentarium bei Einsatz knapper öffentlicher Mittel. Das Stadtumbaumonitoring ist – zumindest in den hier betrachteten Beispielmunicipien – bereits Praxis, wenngleich nicht alle inhaltlichen Komponenten eines konzeptionell geschlossenen Monitoringkonzepts umgesetzt sind. Dies betrifft vor allem die strategische und operative Evaluierung von Zielen und Maßnahmen. Letzteres ist aber weniger mangelndem politischem Interesse als vielmehr dem frühen Stadium des Stadtumbauprozesses zuzuschreiben.

Die Effektivität kommunaler Monitoringinstrumente ist zwangsläufig begrenzt, wenn der gesamte Planungsprozess wenig transparent ist und viele Informationen als „streng vertraulich“ behandelt werden. Stadtumbaumonitoring sollte nicht als internes Führungsinstrumentarium, sondern als offenes, kooperatives Informations- und Steuerungssystem betrieben werden, an dem relevante Akteursgruppen (auch außerhalb der Kommunalverwaltung) als Datenlieferant und Datennutzer teilhaben.

Ob das Aufwand-Nutzen-Verhältnis bei Einführung zusätzlicher Monitoringkomponenten angemessen ist, kann letztlich nur situationsspezifisch beurteilt werden. Einheitlichen Monitoringsystemen mit umfangreichen Standardindikatorenansätzen, wie sie derzeit von einigen Ländern angedacht sind, ist daher mit einiger Skepsis zu begegnen. In Abhängigkeit von Gemeindegröße, Problemausmaß, bestehender Informationsbasis, technischer Ausstattung und politischer Nachfrage können von Kommune zu Kommune ganz unterschiedliche Maßnahmen angemessen sein. Der Aufwand für den inhaltlichen Ausbau bestehender Monitoringinstrumente kann durch eine gezielte Kooperation mit Akteuren der Wohnungs- und Versorgungswirtschaft begrenzt werden. Die Städte sollten sich dabei das hohe Maß an Eigeninteresse von kommunalen Versorgungs- und Wohnungsunternehmen am Stadtumbau zu Nutze machen.

## Literatur

- Austermann, K. (2003): Evaluation des integrierten Handlungsprogramms „Soziale Stadt NRW“ – aktueller Stand. In: ILS (Hrsg.): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadtteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 13. Februar 2003 in Köln. Dortmund, S. 3-12.
- Becker, H. (2003): Qualitätsmanagement und Politiksteuerung durch Evaluierung und Monitoring. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Strategien für die soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Berlin, S. 208-225.
- Bräuer, M. (2004): Stadtumbau als Chance – Anforderungen an Stadtplanung und Architektur. In: BMVBW (Hrsg.): Dokumentation zum Kongress „Zwei Jahre Stadtumbau Ost“ am 27. November 2003 in Berlin. Berlin, S. 34-40.
- Bundestransferstelle Stadtumbau Ost (2004): Monitoring im Stadtumbauprozess. Dokumentation des Workshops am 29. Juni 2004 in Berlin. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e. V., Erkner.
- Faller, B. (2004): Stadtumbau in NRW. empirica paper Nr. 101. Berlin: empirica. Wirtschaftsforschung und Beratung.
- Frey, O.; Keller, D. A.; Klotz, A.; Koch, M.; Selle, K. (2003): Rückkehr der großen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: DISP 153, S. 1 -18.
- Frick, R. (2001): Kantonale Richtplanung und nachhaltige Entwicklung. In: Infoheft ARE 3/2001, S. 11-13.
- Fürst, D. (2000): Wandel der Regionalplanung im Kontext des Wandels des Staates? In: Fürst, D.; Müller, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. IÖR-Schriften, Band 33, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden, S. 9-29.
- GeoWare GmbH (2004): Stadt-Monitor. Ein Instrument für die Beobachtung und Analyse von Entwicklungsverläufen und zur Führung, Steuerung und Evaluierung nachhaltiger Stadtentwicklungsprozesse. Neubrandenburg.
- Healey, P.; Khakee, A.; Motte, A.; Needham, B. (Hrsg.) (1997): Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe. London, Bristol/Pennsylvania.
- Heitkamp, T.; Hofmann, K. (2000): Kommunale Wohnungsmarkt-Beobachtung und Stadt-Umland-Entwicklung. In: vhw-Wohneigentum, Heft 2, S. 67-70.
- Helle, D.; von Rohr, G. (1999): Das regionalisierte Wohnungsmarktbeobachtungssystem in Schleswig-Holstein. Entwicklung, Struktur und aktuelle Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2, S. 101-110.

- Heusener, K.; Lüschor, J. (1999): Das Wohnungsmarktbeobachtungssystem in Nordrhein-Westfalen. Entwicklung, Struktur und aktuelle Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2, S. 71-82.
- ILS (Hrsg.): Zielentwicklung, Projektcontrolling und Evaluation in der integrierten Stadtteilerneuerung. Dokumentation des Workshops am 13. Februar 2003 in Köln. Dortmund.
- INFRAS; ORL; C.E.A.T. (2001): Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Arbeitshilfe. Bern: Bundesamt für Raumentwicklung.
- Innenministerium des Freistaates Thüringen (2004): Begleitforschung Stadtumbau Ost in Thüringen. Ausgangsgutachten. Erfurt.
- IRS; IÖR; ADVIS (2001): Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder. Berlin.
- Kassner, U. (2004): Integriertes Informationssystem für die dezentrale Stadtsteuerung. In: Stadtforschung und Statistik, Heft 2/99, S. 38-49.
- Keiner, M. (2002): Wie nachhaltig ist die Raumentwicklung der Kantone? In: DISP, Heft 150, S. 41-45.
- Keiner, M.; Schultz, B.; Schmid, W. A. (2001): Nachhaltige kantonale Richtplanung. In: DISP, Heft 146, S. 18-24.
- Klünder, M.; Martin, A. (2003): Leerstehende Wohnungen: Kein Hannover-Problem. In: Stadtforschung und Statistik, Heft 1/03, S. 41-48.
- Kreibich, V. (2000): Regionale Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnsiedlungspolitik. In: vhw-Wohn-eigentum, Heft 2, S. 60-66.
- Lütke Daldrup, E. (2000): Die „Neue Gründerzeit“ – Veränderte Rahmenbedingungen erfordern neue Strategien in der Stadtentwicklung. In: Raumplanung, Heft 91, S. 164-167.
- Lütke Daldrup, E. (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsanordnung. In: Bauwelt 24, S. 40-45.
- Niedersächsische Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen (2001): Wohnungsmarktbeobachtung 2001. Berichte zu den Wohnungsmärkten in Niedersachsen, Heft 8. Hannover.
- Reuther, Iris (2002): Leitbilder für den Stadtumbau. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“. Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern. Bonn, S. 12-24.
- Sächsische Aufbaubank (2003): Monitoring Wohnungswirtschaft 2003. Dresden.
- Salet, W.; Faludi, A. (Hrsg.) (2000): The Revival of Strategic Spatial Planning. Amsterdam.
- Schapper, C. H. (1992): Kooperative Regionalstatistik als Steuerungsinstrument der Zukunft. In: Stadtforschung und Statistik, Heft 2/92, S. 14-18.
- Stadt Halle (Hrsg.) (2003): Wohnungsmarktbericht 2003. Halle.
- Tiefensee, W. (2003): Stadtentwicklung zwischen Schrumpfung und Wachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/2003, S. 3-6.
- Universität Leipzig, Innova, Stadt Forst (2004): Entwicklung eines Frühwarn- und Kontrollsystems zur Unterstützung einer flexiblen Stadtentwicklungsplanung. Forschungsvorhaben gefördert vom BMBF. <http://www.uni-leipzig.de/ibbs/> (Zugriff am 11.10.2004).

## Materialien Sachsen

- Ausschreibung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern für die Jahresprogramme 2005 Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt und Stadtumbau Ost vom 8. Juni 2004.
- Baugesetzbuch (BauGB) vom 23. Juni 1960, Neugefasst durch Bek. v. 27.8.1997 I 2141 (1998, 137); zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 24. 6.2004 I 1359.
- BMVBW; BBR (Hrsg.) (2004): Dokumentation zum Kongress „Zwei Jahre Stadtumbau Ost“ am 27. November 2003 in Berlin. Berlin.
- St LA (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen) (2004a): <http://www.statistik.sachsen.de/Inhalt/44fachstat/entwicklung/grafik3-Dateien/image003.gif>.
- St LA (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen) (2004b): Wohnungsleerstand in Sachsen. Pressemitteilung. <http://www.statistik.sachsen.de/Inhalt/pressearchiv/archiv2004/pm16904.htm>.
- Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2003) vom 22. Mai 2003/31. Juli 2003.



Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über die Vorbereitung, Durchführung und Förderung von Maßnahmen der Städtebaulichen Erneuerung im Freistaat Sachsen (VwV-StBauE) vom 29. November 2002 (SächsABl.SDr., Jg. 2003, Bl.-Nr. 1, S. 2.).

## **Materialien Dresden**

Beschluss des Dresdner Stadtrats zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) v. 7. Februar 2002 (Beschluss-Nr. V 1697-39-2002). Abgedruckt im Dresdner Amtsblatt Nr. 8 v. 21. Februar 2002, S. 10 f.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2001): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Teil I – Analyse und Handlungsfelder. Dresden.

Landeshauptstadt Dresden; Lokale Agenda 21 (Hrsg.) (2001): Dialog zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK). Dokumentation einer Veranstaltungsreihe zur nachhaltigen Stadtentwicklung in Dresden. Dresden.

Landeshauptstadt Dresden (2001): Stadterneuerungsgebiete 2001. Statistische Mitteilungen. Dresden.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Teil II – INSEK. Kurzfassung. Dresden.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2002): Stadterneuerungsgebiete 2001. Statistische Mitteilungen. Dresden.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2003): Integriertes Stadtentwicklungskonzept – Bericht 2003. Dresden.

Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2005): Wohnungsmarktbericht 2004. Dresden.

## **Materialien Leipzig**

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2001): Monitoringbericht 2001. Beobachtung des Leipziger Wohnungsmarktes und der Entwicklung in den Untersuchungsräumen des Stadtentwicklungsplans Wohnungsbau und Stadterneuerung (erarb. vom Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklungsplanung). Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002a): Wettbewerb Stadtumbau Ost. Beitrag der Stadt Leipzig. Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2002b): Monitoringbericht 2002. Beobachtung des Leipziger Wohnungsmarktes und der Entwicklung in den Untersuchungsräumen des Stadtentwicklungsplans Wohnungsbau und Stadterneuerung (erarbeitet vom Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt, Abteilung Stadtentwicklungsplanung). Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2003a): Monitoringbericht 2003. Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2003b): Wohnungsmarktbarometer 2003. Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2004): Wohnen in Leipzig – Ausgewählte Ergebnisse der kommunalen Bürgerumfrage 2003. Leipzig.

Stadt Leipzig (Hrsg.) (2004): Erfahrungsaustausch zum Monitoring des Stadtumbaus. Dokumentation des Workshops am 04. Juni 2004 in Leipzig. Leipzig.

Stadt Leipzig; IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2004): Kleinräumiges Monitoring des Stadtumbaus in Leipzig. Zwischenbericht zu den Projektfortschritten und Zwischenergebnissen anlässlich des Statusseminars am 21./22. Oktober 2004 in Berlin. Leipzig (unveröffentlicht).

Stadt Leipzig; IfS (o.J.): Kleinräumiges Monitoring des Stadtumbaus in Leipzig (Projektübersicht als Poster), o.O.

Mario Lerch

## Stadtumbau und Monitoring in Thüringen

### Gliederung

- 1 Stadtumbau Ost – Handlungserfordernis und Auswirkungen
- 2 Stadtentwicklungspolitik in Thüringen
  - 2.1 Klassische Instrumente und deren Ziele
  - 2.2 Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost
  - 2.3 Begleitforschung zum Stadtumbau
- 3 Stadtumbaumonitoring in Thüringen
  - 3.1 Kommunal- bzw. Landesmonitoring
  - 3.2 Methodisches Vorgehen
  - 3.3 Indikatoren
  - 3.4 Monitorebenen
  - 3.5 Inhaltliche Schwerpunkte des Prozessmonitorings
- 4 Praktische Umsetzung des Stadtumbaumonitorings
  - 4.1 Ergebnisse des Ausgangsgutachtens
  - 4.2 Einführung des Monitoringkonzeptes
  - 4.3 Weiteres Vorgehen
- 5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Literatur

### 1 Stadtumbau Ost – Handlungserfordernis und Auswirkungen

Die Kombination aus negativer natürlicher Bevölkerungsentwicklung und der steigenden Lebenserwartung führt zu fortschreitender Schrumpfung, Alterung und Segregation der Bevölkerung. Gekennzeichnet ist dieser Prozess insbesondere durch Geburtenrückgang und Sterbeüberschüsse sowie die selektive Abwanderung vor allem jüngerer Frauen aus ökonomischen Gründen.

Die bekannten Folgen fortschreitender Schrumpfung sind Wohnungsleerstand, mangelnde Infrastrukturauslastung, Funktionsverluste, Ausdünnung von Humankapital und sinkende wirtschaftliche Dynamik.

Es geht bei diesem Prozess weniger um eine vorübergehende Delle als vielmehr um eine langfristige strukturelle Veränderung, die in ihrer Dynamik und Komplexität in Deutschland bisher beispiellos erscheint.

Mittlerweile ist unumstritten, dass es bei den Auswirkungen des demographischen Wandels nicht in erster Linie um Probleme geht, welche allein auf städtischer oder auf regionaler Ebene zu lösen sind. Vielmehr steht ein Phänomen im Mittelpunkt, welches wirksam nur gesamtgesellschaftlich beschrieben und beeinflusst werden kann.

In den Städten verstärken die Auswirkungen des demographischen Wandels den ohnehin schon seit Beginn der Neunzigerjahre stattfindenden Kampf um soziale Stabilität und Funktionsfähigkeit. Herausforderungen wie vernachlässigte Innenstädte, Großwohngebiete an nicht integrierten Standorten, ein hoher Bestand an Mietwohnungen, Infrastrukturvorhaltung, Konversionsflächen, Suburbanisierung und Nutzungsverluste durch Einzelhandel und Gewerbe im Umland seien beispielhaft erwähnt. Ohne Reaktionen auf diese Probleme sind nicht nur die bisherigen Erfolge der Städte- und Wohnungsbauförderinitiativen gefährdet.

In den Städten befindet sich auch ein wesentlicher Teil unserer Mietwohnungen – sowohl der Alt- als auch der Plattenbauten. Deshalb standen und stehen heute insbesondere in Thüringer Ober- und Mittelzentren nicht unbedeutende Teile dieser Wohnungen leer.

Der vorliegende Beitrag widmet sich der Frage, welche Beiträge zur Steuerung dieses komplexen Prozesses von Seiten des Landes erbracht werden können. Im Mittelpunkt steht dabei die Beschreibung der Herangehensweise an Maßnahmen zur intensiven Beobachtung und Unterstützung des Stadtumbaus in Thüringen, insbesondere hinsichtlich der zielführenden Wirkung von Strategien und Maßnahmen, aber auch von Förderprogrammen und des Fördermitteleinsatzes.

## **2 Stadtentwicklungspolitik in Thüringen**

Die Städte- und Wohnungsbaupolitik im Freistaat war nicht erst seit Einführung des Programms „Stadtumbau Ost“ gefordert, einen Beitrag zur Verhinderung o. g. negativer Folgen für die Städte zu leisten. Wesentliche Voraussetzung für ein aktives Handeln war, die vorhandene Situation zunächst einmal zur Kenntnis zu nehmen, sie zu akzeptieren und zur Grundlage konzeptioneller Arbeit sowie für Förderstrategien zu machen. Dabei kamen verschiedene Instrumente mit teilweise gleichen Zielen zum Einsatz.

### **2.1 Klassische Instrumente und deren Ziele**

Im Rahmen der klassischen Stadtsanierung und von Initiativen wie „Dächer dicht“ konnte zunächst der gravierende Verfall der Altbausubstanz besonders in den historischen Innenstädten Thüringens aufgehalten werden. Die öffentliche Hand ging mit dem Umbau, der Sanierung und der Modernisierung von Plätzen, Straßen und Wegen beispielgebend voran. Die Privaten folgten mit umfangreichen Investitionen in ihre Gebäude und Grundstücke.

Seit 1993 wurden Aufwertungsmaßnahmen auch in den großen Neubaugebieten gefördert. In der Wohnungs- und Städtebaupolitik hat Thüringen damit frühzeitig der Bestandsentwicklung einen Vorrang vor dem Neubau eingeräumt. Massive Probleme durch mehrgeschossigen Mietwohnungsneubau auf der so genannten Grünen Wiese konnten weitgehend vermieden werden.

Unter dem Aspekt der Dichtereduzierung wurden in Thüringen schon seit 1993 im Landesprogramm Wohnumfeld, also ohne Bundesmittel, ca. 1.300 Wohnungen zurückgebaut. Die Einführung und Beibehaltung von Landesprogrammen, bei denen flexibler und vom Bund unabhängig agiert werden kann, hat sich hier frühzeitig bewährt.

Neben klassischen Programmen der Städtebauförderung wurde auf die beginnende Schwächung von Ober- und Mittelzentren des Freistaates seit 1996 zusätzlich mit einer stark umsetzungsorientierten Thüringer Innenstadtinitiative (Tii) reagiert.

Durch den gezielten Einsatz von Fördermitteln wurden die Städte zunächst dabei unterstützt, klar strukturierte örtliche Leitbilder zu entwickeln. Mittels Sonderförderung wurden dann strukturwirksame städtebauliche Projekte und Maßnahmen in Ober- und Mittelzentren gefördert, die zu einer Stärkung und umfassenden Attraktivierung insbesondere der Innenstädte beitragen.

Die Thüringer Innenstadtinitiative verfolgt einen querschnittsorientierten Ansatz und das Bündelungsprinzip, d.h. einen konzentrierten Einsatz von Mitteln verschiedener Ressorts. Ziel der Initiative war und ist eine Schwerpunktsetzung in Form von Förderungen mit unmittelbarem Projektbezug.

Auf die drastische Zunahme von dauerhaft leer stehenden Wohnungen reagierte Thüringen in 2001 mit einer veränderten Förderpolitik. Der schon weitgehend zurückgefahrenene soziale Mietwohnungsneubau wurde gänzlich eingestellt und über ein landeseigenes Wohnungsmarktstabilisierungsprogramm erhielten Wohnungsunternehmen finanzielle Hilfen bei Abriss- und Rückbaumaßnahmen. Insgesamt wurde damit der Abriss bzw. Teilrückbau von ca. 2.800 aus strukturellen Gründen leer stehenden Wohnungen ermöglicht.

Dieser frühzeitig gewählte integrierte Ansatz mit starkem Innenstadtbezug bietet gute Voraussetzungen für den gegenwärtig stattfindenden Stadtumbau. So wurde in den Thüringer Städten mit Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen nicht erst seit dem Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost begonnen, sondern bereits im Vorgriff wurden Fördermaßnahmen mit der Erarbeitung von Rahmenplänen und integrierten Stadtentwicklungskonzepten verknüpft.

An dieser Stelle sei erwähnt, dass in Thüringen aufgrund seiner historisch geprägten Struktur aus Klein- und Mittelstädten seit 1990 ein nicht unerheblicher Teil der Städtebauförderungsmittel im ländlichen Raum investiert wurde.

Gleichwohl leitet sich das Engagement des Landes insbesondere für die Mittel- und Oberzentren aus der Überzeugung ab, dass die traditionsreiche europäische Stadt sowohl ökonomisch als auch ökologisch gesehen die effizienteste und damit sinnvollste Siedlungsform i. S. von Lebensqualität und ökonomischer Ver- und Entsorgung darstellt. Dies gilt insbesondere heute vor dem Hintergrund des schmerzhaften Verlustes von Wachstumssicherheit.

## **2.2 Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost**

Den Kommunen und hier zunächst den Wohnungsunternehmen als gegenwärtig Hauptbetroffenen der Leerstandsentwicklung wurde in 2002 mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ ein Instrument an die Hand gegeben, um die augenscheinlichsten Folgen des Leerstandes abzumildern. Auf der Grundlage integrierter Stadtentwicklungskonzepte und mit Finanzhilfen sollen die Städte so umgebaut werden, dass sie attraktive Wohn- und Wirtschaftsstandorte bleiben.

Dazu gehören der Abriss und Rückbau dauerhaft leer stehender Wohnungen ebenso wie die Aufwertung des als langfristig stabilisierbar identifizierten Gebäude- und Umfeldbestandes.

Im Rahmen integrierter Stadtentwicklungskonzepte werden mittlerweile Strategien diskutiert, die bis zum mittelfristigen Wegfall ganzer Wohngebiete reichen. Die Ein-

sicht in diese zunächst hart klingenden Konsequenzen wurde konfliktreich erkämpft. Jedoch bildete diese Einsicht auch für Thüringer Städte die zwingende Voraussetzung, um sich aus der Lähmung zu befreien und Schrumpfung auch als Chance zu begreifen.

In Thüringen kann zusammen mit den komplementären Mitteln des Freistaates bis zum Jahr 2009 von einem verfügbaren Fördervolumen im Programm Stadtumbau Ost in Höhe von ca. 425 Mio. € ausgegangen werden.

### **2.3 Begleitforschung zum Stadtumbau**

Der Bund hat das Programm Stadtumbau Ost als lernendes Programm bezeichnet. Stadtumbau, auch mit verstärktem Rückbau, ist sicher nichts völlig Neues. Erfahrungen oder Patentlösungen für den Bereich des langfristigen Schrumpfens von Städten und Regionen in seiner gegenwärtigen Dimension liegen jedoch nicht vor.

Das Landesressort Städtebauförderung hat deshalb eine interdisziplinäre Begleitforschung initiiert, die in erster Linie ein Instrument zur kontinuierlichen Prozessbeobachtung und Prozessoptimierung darstellt. Ausgehend von der Analyse der anlässlich des Bundeswettbewerbs erstellten integrierten Stadtentwicklungskonzepte über den Aufbau eines Kommunal- bzw. Landesmonitorings sowie den fachlichen Austausch zwischen den Programmgemeinden ist das Ziel der Begleitforschung, die Wirkungsmechanismen des Stadtumbaus auf städtischer Ebene zu erkennen und daraus Schlüsse für das weitere Vorgehen zu ziehen.

## **3 Stadtumbaumonitoring in Thüringen**

Ab 2002 beschäftigten sich Bund, Länder und Kommunen zum einen mit der technischen Umsetzung des Förderprogramms an sich, zum anderen begann eine intensive und zunehmend offene Auseinandersetzung mit dem Thema Stadtumbau bzw. Schrumpfung von Städten.

Auch in Thüringen bestanden auf diesem Gebiet keine Erfahrungen, sodass sich der Freistaat von Beginn an für eine Evaluation des Umbauprozesses in Form eines Monitorings entschied. Lernen kann nur, wer bestimmte Informationen erhält, diese auswerten und entsprechende Schlüsse aus der Auswertung ziehen kann. Im Rahmen des Stadtumbaumonitorings geht es darum, Erfahrungen zu gewinnen, welche wiederum in den Prozess zurückfließen können.

Im Rahmen einer europaweiten offenen Ausschreibung wurde zunächst ein System zur Wirkungsbeobachtung ausgewählt, welches den 44 an der Thüringer Begleitforschung beteiligten Kommunen vom Land zur Verfügung gestellt wird. Die Städte sollen damit in die Lage versetzt werden, sich anhand von Zeitreihen für ausgewählte Indikatoren einen genauen Überblick über die Wirksamkeit der jeweils gewählten Stadtumbau-Strategien zu verschaffen. Durch das parallel angeschlossene Landesmonitoring, welches u. a. in enger Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Statistik durchgeführt wird, will das Fachressort notwendige Erkenntnisse darüber erhalten, wo in der Städte- und Wohnungsbaufördersystematik Veränderungen bzw. Nachbesserungen durchgeführt werden müssen.

Unter Stadtumbaumonitoring wird in Thüringen nicht die Fortsetzung der Jury-Tätigkeit des Bundes beim Wettbewerb zum Stadtumbau und auch nicht ein Disziplinierungsprogramm der Landesverwaltung verstanden. Vielmehr wird das Monitoring als Chance betrachtet, den in seiner Komplexität und Geschwindigkeit einzigartigen Prozess des Stadtumbaus sowohl auf kommunaler als auch auf Landesebene zu analysieren und gezielt positiv zu beeinflussen.

### 3.1 Kommunal- bzw. Landesmonitoring<sup>1</sup>

Das Monitoring nimmt bei der Umsetzung des lernenden Programms Stadtumbau Ost in Thüringen eine Schlüsselfunktion ein. Die systematische Auswertung der Ergebnisse und Erfahrungen soll die Grundlage für die Verbesserung der Programmeffizienz sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene bilden.

Die Datenbasis für das Prozessmonitoring bildet das Ausgangsgutachten der Begleitforschung. Die Auswertungen des Bundeswettbewerbs Stadtumbau Ost 2002 und der ersten Umsetzungsergebnisse der Jahre 2002 und 2003 in Thüringen liefern die Grundlagen sowohl bezüglich der Ausgangssituation als auch der Prognosen und Zielwerte. Durch den Vergleich der Aussagen quer durch alle Programmgemeinden konnte sowohl die Plausibilität der Daten und Prognosen geprüft als auch eventueller Aktualisierungsbedarf ermittelt werden.

Das Monitoring definiert Indikatoren und erfasst regelmäßig objektive Messgrößen zur Darstellung der Rahmenbedingungen des Stadtumbaus und ihrer Entwicklung, des Prozessverlaufs, der ergriffenen Maßnahmen und eingesetzten Instrumente sowie deren Wirkungen.

Die Datengrundlage liefert das kommunale Monitoring, das je nach Situation, Aufgabenstellung und Steuerungserfordernissen inhaltlich und räumlich weitergehend aufgliedert sein kann. Mit der Bereitstellung der einheitlichen Monitoring-Software mit einem Standardindikatorenkatalog ermöglicht das Land nicht nur die qualifizierte und handlungsorientierte Datenerfassung und Analyse in den Programmgemeinden, sondern schafft auch die inhaltliche und organisatorische Grundlage für die Querschnittsevaluierung auf Landesebene.

In der Auswertung der Indikatoren im Quervergleich der Programmgemeinden sollen aktuelle und künftige Engpässe erkannt und Empfehlungen für einen verbesserten Instrumenteneinsatz und die Entwicklung geeigneter Strategien und Instrumente abgeleitet werden.

Das zugrunde liegende Monitoringkonzept liefert das methodische und inhaltliche Gerüst für eine einheitliche und zielführende Datenerfassung und Auswertung, zugeschnitten auf die spezielle Problematik des Schrumpfungsprozesses und das Förderprogramm Stadtumbau Ost in Thüringen. Es stellt damit einen – im weiteren Programmverlauf zu prüfenden – Minimalstandard dar, von dessen Einführung ein wichtiger Beitrag zum qualifizierten Handeln der Akteure in den Kommunen und zur Verbesserung des Förderprogramms erwartet werden kann.

### 3.2 Methodisches Vorgehen

Aus Sicht der verschiedenen am Stadtumbau beteiligten Akteure sind deren Ziele und Aufgaben im Rahmen des Stadtumbaus folgende:

- Das Land soll durch rechtzeitige und hinreichende Bereitstellung von Finanzmitteln die Akteure bei der Umsetzung nachhaltiger wirksamer Maßnahmen des Stadtumbaus unterstützen.
- Die Kommunen sollen den Umbauprozess und die Akteure durch den Einsatz von Planungsinstrumenten und Fördermitteln steuern und koordinieren. Sie sollen die bedarfsgerechte Entwicklung der verschiedenen Infrastrukturen und die Qualität des Umbauergebnisses sichern.

---

<sup>1</sup> Quelle: Monitoringkonzept der Begleitforschung Stadtumbau Ost im Freistaat Thüringen, 06/2004.

- Wohnungsunternehmen müssen ein marktgängiges Portfolio entwickeln und sollen durch kontinuierliche und hinreichende Einnahmen die wirtschaftliche Gesundheit und langfristige Handlungsfähigkeit des Unternehmens sichern.
- Die Interessen der Bewohner zielen ab auf nachfragegerechte Wohnungen in einem funktionsfähigen, sozial stabilen Umfeld. Sie sollen aktiv in den Stadtumbauprozess einbezogen werden.
- Die Versorgungsunternehmen sollen frühzeitig und aktiv in den Stadtumbauprozess eingebunden werden und ihre Netzstrukturen nachhaltig und bedarfsgerecht entwickeln.

Bezogen auf die zentralen Wirkungsebenen des Programms können diese Ziele wie folgt zusammengefasst werden:

- Das Wohnungsangebot entspricht in seiner qualitativen Differenzierung und in seinem Umfang der veränderten Nachfrage. Miet- und Immobilienpreise sichern die nachhaltige Bewirtschaftung des Bestandes.
- Die Stadtstrukturen sind nachhaltig verbessert und an sinkende Einwohnerzahlen und veränderte Wohnbedürfnisse effizient, geordnet und sozialverträglich angepasst.
- Infrastrukturelle Einrichtungen werden im Stadtumbauprozess qualitativ verbessert sowie versorgungssicher und kostengünstig entsprechend der Standortziele entwickelt.

### **3.3 Indikatoren**

Grundlage eines jeden Monitorings sind Daten, die regelmäßig erfasst werden müssen. Als Indikator wird allgemein ein Anzeiger bezeichnet, der als Hinweis auf etwas nicht direkt Beobachtbares dient. Für das Stadtumbaumonitoring sind die Indikatoren wichtige Messgrößen, die geeignet sind, Rahmenbedingungen, Prozessverlauf sowie Maßnahmen, Instrumente und ihre Wirkungen darzustellen.

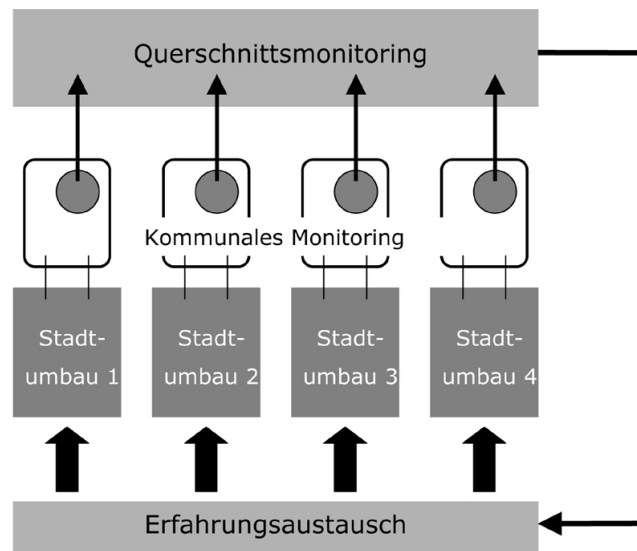
Folgende Indikatorentypen stehen zur Verfügung:

- die messbare Tatsache, Basisdaten (z. B. Einwohnerzahl)
- der Quotient mehrerer messbarer Tatsachen (z. B. Einwohner pro Haushalt)
- die Entwicklung einer messbaren Tatsache oder der Korrelation mehrerer messbarer Tatsachen im zeitlichen Verlauf (z. B. Leerstandsentwicklung)
- die Relation einer messbaren Tatsache oder der Korrelation mehrerer messbarer Tatsachen zu einem festgelegten Zielwert (z.B. aktuelle Zielerreichung =  $\text{Fluktuationsreserve} / \text{Leerstandsquote 2001} = 0,05/0,25=0,2$ )

### **3.4 Monitoringebenen**

Die Annahmen zu den Rahmenbedingungen, die den Planungen zugrunde gelegt wurden, müssen regelmäßig überprüft werden. Sind im zeitlichen und inhaltlichen Verlauf Abweichungen festgestellt worden, müssen die Planungen an die veränderten Umstände angepasst werden. Das macht flexible Planungskonzepte notwendig, die Anpassungen zulassen, wenn sich die Entwicklung anders darstellt als prognostiziert. Ein funktionierendes Monitoring auf kommunaler Ebene ist die Grundlage für die Entscheidungs- und Planungsprozesse vor Ort.

Abb.1: Zusammenwirken von Querschnittsmonitoring und kommunalem Monitoring



Quelle: Monitoringkonzept der Begleitforschung

Das Landesmonitoring baut auf das kommunale Monitoring auf. Es sammelt die Daten und Ergebnisse der Städte und wertet sie im Querschnitt aus. Aus dem Vergleich unterschiedlicher Situationen und Strategien lassen sich Hinweise für effiziente Vorgehensweisen im Stadtumbau ableiten. Die Ergebnisse und Erfahrungen werden kontinuierlich an die Kommunen zur Prozessoptimierung berichtet (s. Abbildung 1).

Dem kommunalen Monitoring und dem Querschnittsmonitoring auf Landesebene liegen unterschiedliche Gebietsbezüge zugrunde. Das kommunale Monitoring bezieht sich handlungsorientiert auf die Ebenen „Gesamtstadt“ und „Fördergebiet(e)“ und kann im Bedarfsfall auch auf die Ebenen statistische Bezirke, Quartiere, Straßenzüge und Gebäude ausdifferenziert werden. Das Landesmonitoring betrachtet zusätzlich zu den Ebenen Gesamtstadt und Fördergebiet(e) die Ebenen Landkreise, Freistaat Thüringen, neue Bundesländer und Deutschland, um die regionale und nationale Einordnung des Stadtumbaus zu ermöglichen.

Schwerpunkte des Querschnittsmonitorings auf Landesebene liegen auf dem Zielvergleich, der Ableitung von Plausibilitätskorridoren sowie der Verlaufskontrolle (s. Abbildungen 2 und 3). Die Prozesse werden hinsichtlich der eingesetzten Maßnahmen und Instrumente sowie der Wirkungsmechanismen analysiert, die Strategien werden bezüglich ihrer Zielführung und der Erfolgchancen bewertet. Sofern sich weiterer Erkenntnisbedarf abzeichnet, können Forschungsthemen identifiziert und bearbeitet werden.

Zusammenfassend sollen Empfehlungen für die am Stadtumbau beteiligten Akteure erarbeitet und im Rahmen des Erfahrungsaustausches zur Diskussion gestellt werden.



Abb. 2: Zielvergleich bezogen sowohl auf die einzelne Kommune als auch auf die Ergebnisse unterschiedlicher Kommunen

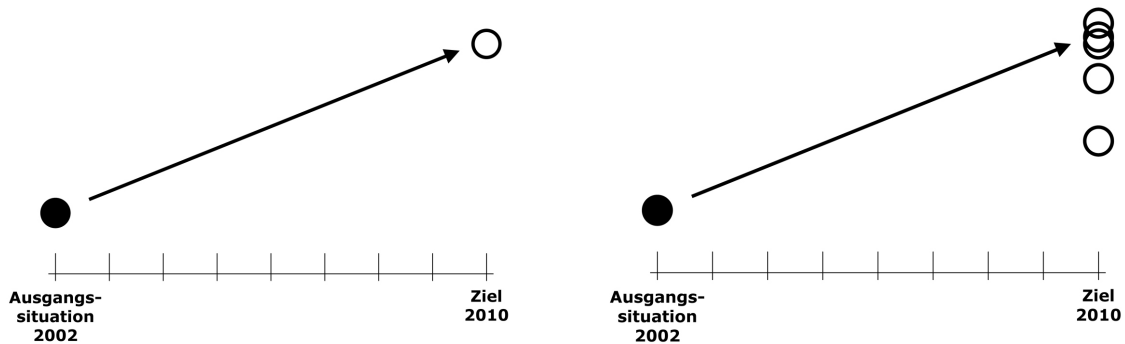
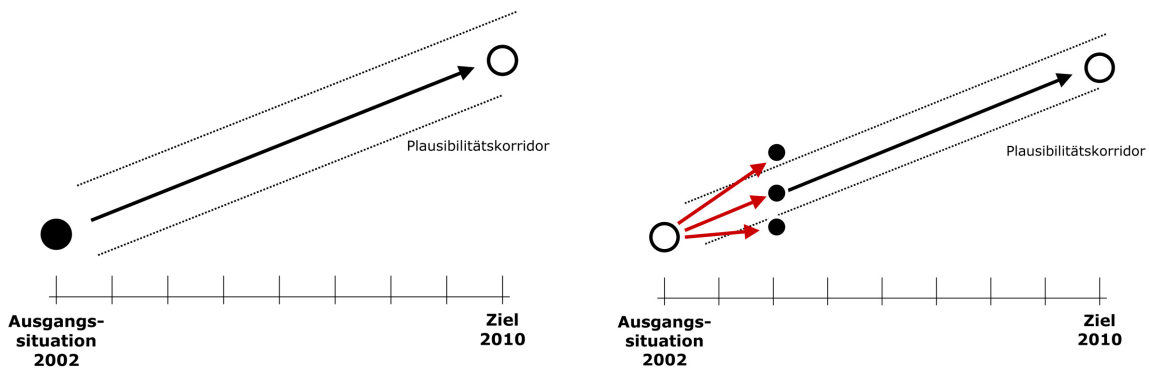


Abb. 3: Plausibilitätsprüfung<sup>2</sup>, Verlaufs- und Erfolgskontrolle



Quelle Abb. 2 und 3: Monitoringkonzept der Begleitforschung

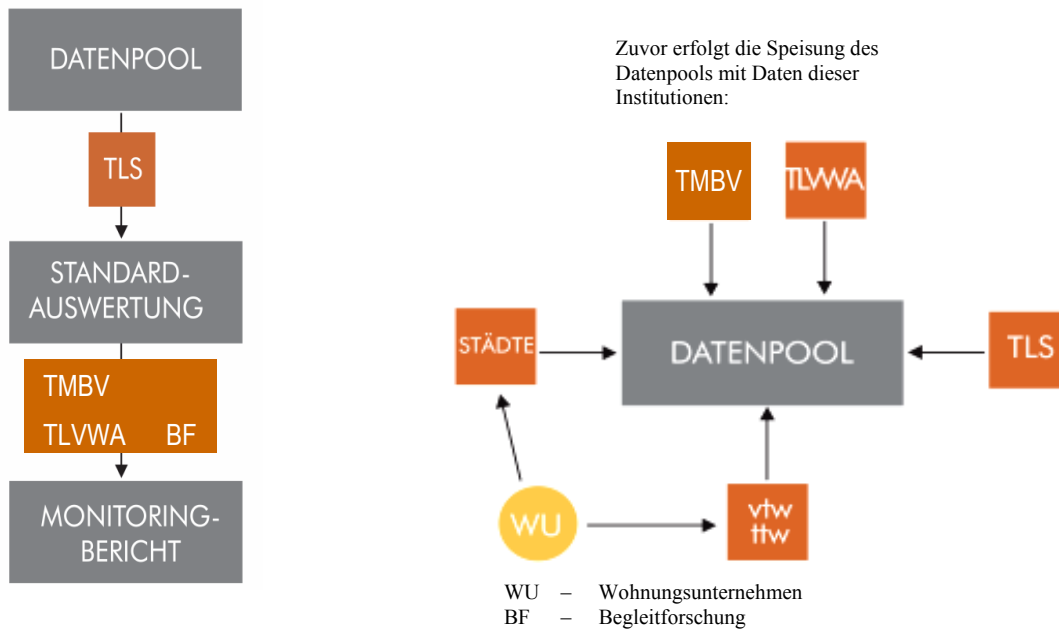
Im Zuge des Monitorings auf Landesebene wird der mit dem Ausgangsgutachten angelegte Datenpool weiter ausgebaut. Neben den Daten des kommunalen Monitorings fließen weitere Daten anderer Quellen ein. Das Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) liefert z. B. Informationen zur Einordnung der Städte in die übergeordneten Rahmenbedingungen sowie Vergleichsdaten der Neuen Länder und Gesamtdeutschlands. Das Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (TMBV) und das Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVwA) speisen Daten zu Programmausstattungen, Bewilligungsrahmen und zu den umgesetzten Aufwertungs- und Realisierungsmaßnahmen ein. Ergänzt wird der Datenpool vom Verband Thüringer Wohnungswirtschaft (vtw) mit wohnungswirtschaftlichen Kenndaten (s. Abb. 4).

Eine jährliche Standardauswertung durch das TLS liefert die Grundlage für die Analyse und Interpretation der Ergebnisse durch die Begleitforschung aus fachlicher Sicht. Der daraus entstehende jährliche Monitoringbericht soll über die Internetseite bzw. das

<sup>2</sup> Abweichungen, welche über einen zu definierenden Bereich (Plausibilitätskorridor) hinausgehen, sind erklärungsbedürftig.

Arbeitsforum der Begleitforschung allen Beteiligten und ggf. der interessierten Fachöffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Abb. 4: Systemaufbau Landesmonitoring



Quelle: Monitoringkonzept der Begleitforschung

### 3.5 Inhaltliche Schwerpunkte des Prozessmonitorings

Das im Aufbau befindliche Stadtumbaumonitoring in Thüringen beinhaltet folgende inhaltliche Arbeitsschritte:

- Prozessmonitoring der kommunalen Entwicklung
- Prozessmonitoring auf Landesebene
- Ergebnis Prozessmonitoring, Empfehlungen

Das Prozessmonitoring der kommunalen Entwicklung im zeitlichen Fortschritt dient dazu, den Stadtumbauprozess in den einzelnen Kommunen abzubilden. Folgende Kontrollschritte sind dazu notwendig:

- Kontrolle der Rahmenbedingungen: Kontrolle der externen Faktoren und Vergleichsgrößen der Bundesrepublik, der neuen Länder, des Freistaates Thüringen und der Landkreise bzw. Kreisfreien Städte

Hierzu werden Daten erhoben, die den generellen Schrumpfungsprozess beschreiben und die Einordnung der Programmstädte ermöglichen.

- Verlaufskontrolle: Kontrolle der Entwicklung im Feld zwischen Ausgangssituation und den formulierten Zielen der Kommunen (2010 und 2020)

Hier werden Daten erhoben, die ermöglichen, den örtlichen Prozess auch in seiner teilräumlichen Ausprägung objektiv abzubilden.

- **Maßnahmenkontrolle:** Kontrolle der Maßnahmen im Bereich Abriss und Aufwertung

Erhoben werden zu diesem Zweck Daten, welche die verschiedenen Maßnahmen quantitativ und qualitativ abbilden. Als Ziel sollten auch die Probleme deutlich werden, die sich aus den spezifischen Bewilligungs- und Auszahlungsmodalitäten der einzelnen Förderprogramme ableiten, (z. B. kommunaler Eigenanteil, Bewilligungen, Kassenmittel, Vorfinanzierung).

- **Instrumentenkontrolle:** Kontrolle der seitens der Kommune eingesetzten Steuerungsinstrumente

Hierbei werden Daten erhoben, die den Einsatz der verschiedenen Instrumente quantitativ und qualitativ abbilden.

- **Wirkungskontrolle:** Kontrolle der Zielerreichung

Notwendig für diesen Schritt sind Daten, die es ermöglichen, die Wirkungen der Strategien, Maßnahmen und Instrumente bezogen auf die zu erreichenden Ziele darzustellen.

Einzelne Indikatoren können dabei durchaus mehrere Funktionen gleichzeitig haben. So können beispielsweise Einwohnerzahlen sowohl der Verlaufskontrolle als auch der Wirkungskontrolle dienen.

Das Prozessmonitoring auf Landesebene hat zum einen den Quervergleich der Kommunen zum Gegenstand, zum anderen wird die Effizienz des Förderprogramms abgebildet.

- **Quervergleich der kommunalen Entwicklung; Kontrolle der Programmwirkungen:**

Daten, die es ermöglichen, die Wirkungen unterschiedlicher Strategien, Maßnahmen und Instrumente miteinander und auch relativ zu anderen Bundesländern zu vergleichen

- **Programmmonitoring auf Ebene des Landes; Kontrolle der Programmeffizienz:**

Daten, die es ermöglichen, den Einsatz und die Wirkung der Fördermittel abzubilden

Der letzte Monitoringschritt fasst die Ergebnisse und Erfahrungen zusammen. Themenschwerpunkte sind die Analysen von Wirkungsmechanismen sowie die Ursachen für Erfolg und Misserfolg im Stadtumbauprozess. Die Maßnahmen und Strategien werden verglichen, ggf. bewertet, offene Fragen und weiterer Forschungsbedarf werden identifiziert und mit Empfehlungen Grundlagen für den Erfahrungsaustausch geschaffen.

## **4 Praktische Umsetzung des Stadtumbaumonitorings**

### **4.1 Ergebnisse des Ausgangsgutachtens**

Mit seiner Forderung nach Aufstellung eines Monitoringkonzepts hat der Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost 2002 zu einer systematischen Betrachtung des Monitorings auf kommunaler Ebene angeregt. Dieser Aufforderung sind in Thüringen in den untersuchten 38 Stadtentwicklungskonzepten 32 Städte nachgekommen. 28 Städte haben mehr oder weniger umfassende Indikatorenkataloge benannt. Die Auswertung dieser Indikatorenkataloge führte zu folgenden Ergebnissen.

In den 28 Konzepten werden insgesamt 112 verschiedene Indikatoren zur Darstellung des Stadtumbauprozesses benannt. Die Nennung der Indikatoren variiert sehr stark, eine vergleichsweise hohe Übereinstimmung gibt es nur bei einigen für notwendig erachteten Strukturdaten zur Bevölkerung.

Wichtige Aspekte wie z.B. die Frage nach den eingesetzten Instrumenten zur Steuerung des Prozesses oder zur Beteiligung der Akteure sind nicht abgebildet. Die notwendige Differenzierung und teilräumliche Aggregation von Daten für die Schwerpunktbereiche wird wenig zielführend eingesetzt.

Es musste festgestellt werden, dass die in den Stadtentwicklungskonzepten dargestellten Monitoringkonzepte und Indikatoren die Gesamtproblematik Stadtbau nur in wenigen Ausnahmefällen abdecken konnten.

Über die Tatsache größtenteils fehlender Instrumente zur Wirkungsbeobachtung hinaus wurde festgestellt, dass in vielen Fällen die Einbeziehung aller betroffenen Infrastrukturbereiche innerhalb der Städte noch nicht ausreichend war. So fällt auch heute noch auf, dass bisher kaum Anforderungen seitens der Städte an Ressorts neben der Städtebauförderung bestehen.

Es soll auch nicht verschwiegen werden, dass zunächst eine eher zögerliche Abwicklung beim Teil Rückbau festgestellt werden musste. Hier war erkennbar, dass zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen abgestimmte Investitionsplanungen zum Bedarf an Rückbaumitteln der Gemeinden bis 2009 in vielen Fällen, trotz vorliegender Stadtentwicklungskonzepte, nur teilweise vorhanden waren.

Bei allen Schwierigkeiten wurde mithilfe der geschilderten Instrumente in allen betroffenen Städten Thüringens mittlerweile aktiv mit der Bewältigung der negativen baulichen Folgen der Schrumpfung begonnen.

Immerhin ist es dadurch gelungen, mit den Rückbauten im Rahmen von landeseigenen Programmen und dem anlaufenden Bund-Länder-Programm Stadtbau Ost weit über 10.000 Wohneinheiten in 46 Programmgemeinden vom Markt zu nehmen.

Tatsache ist jedoch auch, dass mit der derzeit vom Bund vorgelegten Programmstruktur im Teil Rückbau nur ca. 47.000 Wohneinheiten vom Markt genommen werden können. Bei einem derzeitigen Leerstand von ca. 120.000 Wohneinheiten würde demnach reines staatliches Engagement bis 2010 lediglich die Wahrung des Status quo bewirken. Das Problem Leerstand wäre damit nicht gelöst und das verstärkte Engagement auch der privaten Akteure ist somit weiterhin unverzichtbar.

In Thüringen wird der Stadtbau nicht vordergründig unter Abbruch- bzw. Rückbauaspekten betrachtet. Vielmehr steht nach wie vor die Aufwertung der baulichen Situation der Kommunen im Mittelpunkt. Alle Städte- und Wohnungsbauförderprogramme stehen unter dem Ziel des Stadtbaus, der Erhaltung bzw. Schaffung hoher Qualitäten der Städte als wichtigster Wohn- und Wirtschaftsstandort.

## **4.2 Einführung des Monitoringkonzeptes**

In einem vertiefenden Arbeitsschritt hat das Land daher zunächst eine Gruppe interessierter Städte und Gemeinden zur Mitwirkung in einem Arbeitskreis Monitoring eingeladen, um u. a. gemeinsam einen Indikatorenkatalog zu erarbeiten und abzustimmen.

Im Arbeitskreis wurden die sechs in Thüringen bereits vorhandenen kommunalen Monitoringkonzepte vorgestellt und ausgewertet. Das Ergebnis dieser vertieften Analyse deckt sich insofern mit der Auswertung der Stadtentwicklungskonzepte (STEK), als

vor allem völlig unterschiedliche Monitoringansätze und die geringe Übereinstimmung der Indikatoren deutlich wurden.

Die Auswertung der Konzepte machte vor allem deutlich, dass es von besonderer Bedeutung ist, welche Art von Indikatorentyp erfasst wird. Werden nur relativierte Daten erfasst, geht die absolute Dimension verloren. Eine Mittelwertbildung von Daten verschieden großer Städte ist somit nicht mehr möglich. Des Weiteren geht die Möglichkeit verloren, später Rückschlüsse ziehen zu können. Es werden daher für das vergleichende Landesmonitoring vorrangig Indikatoren als Rohdaten erfasst, um diese erst bei jeweiligem Bedarf miteinander zu verknüpfen.

Die Auswertung der Monitoringkonzepte hat insbesondere gezeigt, dass eine Vereinheitlichung des Indikatorenkatalogs notwendig und sinnvoll ist. Die Begleitforschung hat daher gemeinsam mit der AG Monitoring einen Standardkatalog erarbeitet.

Dieser Katalog wurde unter Berücksichtigung sowohl der Datenerfordernisse für das kommunale Monitoring als auch der Querschnittsauswertung auf Landesebene so weit wie möglich konzentriert. Die aktuellen im Katalog enthaltenen Indikatoren sind als Minimalanforderung zu verstehen, sie erscheinen im Interesse einer effizienten Prozessbeobachtung und Erfolgskontrolle unverzichtbar.

Dieser Standardindikatorenkatalog wird der weiteren Arbeit der Begleitforschung als Arbeitshypothese zugrunde gelegt. Es ist davon auszugehen, dass dieser Katalog mit dem weiteren Erkenntniszuwachs auch in der Erfassung und Auswertung der notwendigen Daten Modifikationen erfahren wird. Der Arbeitskreis Monitoring soll dazu in regelmäßigen Abständen über aktuelle Erfahrungen und eventuelle Weiterentwicklungen des Monitoringkonzepts beraten.

Über den hier dargestellten und als Standard in die Monitoring-Software eingearbeiteten Indikatorenkatalog hinaus wird den Thüringer Kommunen anheim gestellt, weitere Indikatoren entsprechend ihrer spezifischen Stadtumbauproblematik und Strategie zu erfassen.

Abb.5: Standardindikatorenkatalog Kommunales Monitoring

Standardindikatorenkatalog Kommunen								
Nr.	Indikator	Erfassung in / nach	Kommune		Landkreise	Thüringen	Neue Länder	Deutschland
			Fördergebiete	Gesamtstadt				
<b>ZIELGRÖßEN</b>								
1	Bevölkerungsprognosen	Einwohner, Haushalte	X	X	X	X	X	X
2	Wohnungsmarktprognosen	durchschnittliche Wohnfläche / Einwohner, Neubau, Leerstand, Rückbau	X	X				
3	Stadtentwicklungsziele	geplantes Flächenrecycling, geplante Aufwertungsmaßnahmen	X	X				
<b>STADTPLANUNG</b>								
4	Charakterisierung der Fördergebiete	Flächengröße, Lage, Gebietstypologie, Nutzung, Förderkulisse	X	X				
5	Stadtumbauprozess, Fachaspekte und Organisation	Prozesssteuerung, Planungsinstrumente, Umsetzungshemmnisse	X	X				
6	Maßnahmen	geförderte Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen, nicht geförderte Maßnahmen, soziale Infrastruktur	X	X				
7	Bautätigkeit	Baufertigstellungen, Bauabgänge	X	X	X	X	X	X
8	Entwicklung städtebaulicher Qualität	Beseitigung städtebaulicher Missstände, realisiertes Flächenrecycling	X	X				
<b>WOHNUNGSWIRTSCHAFT</b>								
9	Wohnungsbestand	Wohnungsbestand nach Eigentümer, Bebauungstyp, Baualter, Sanierungsstand, selbstgenutztes Eigentum	X	X				
10	Wohnungseerstand	Wohnungseerstand nach Bebauungstyp, Eigentümer, Baualter, Sanierungsstand	X	X				
11	Mietniveau	nach Baualter, Sanierungsstand	X	X				
12	Wirtschaftliche Situation der Wohnungsunternehmen	Bestandskennndaten, Betriebswirtschaftliche Kennndaten		X				
13	Nachhaltigkeit / Vielfalt des Wohnungsangebots der Wohnungsunternehmen	Wohnungstypologie	X	X				
<b>SOZIALPLANUNG</b>								
14	Bevölkerung	Einwohner, Natürliche Entwicklung, Wanderungen, Haushalte, Ausländer	X	X	X	X	X	X
15	Sozialstruktur	Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Wohngeldempfänger	X	X	X	X	X	X
16	Soziale Infrastruktur	Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Pflegeeinrichtungen	X	X				
17	Stadtumbauprozess, Partizipation und soziale Dimension	Bürgerbeteiligung, Umzugsmanagement	X	X				
<b>TECHNISCHE INFRASTRUKTUR</b>								
18	Stadttechnische Medien	Wärme , Wasser / Abwasser (bezogen auf Privathaushalte)	X	X				
19	Verkehrliche Infrastruktur	Überregionale Verkehrsanbindung, ÖPNV, Durchgangsverkehr, Stellplätze, Motorisierungsgrad	X	X				
<b>WIRTSCHAFT</b>								
20	Wirtschaftssituation	Gewerbebetriebe, SV-pflichtig Beschäftigte , Auszubildende, Studenten, Pendlersaldo		X	X	X	X	X
21	Öffentlicher Haushalt	Steuereinnahmen, Schulden der Kommunen		X	X	X	X	X

Quelle: Monitoringkonzept der Begleitforschung

Parallel zum Monitoring der kommunalen Entwicklung ist es notwendig, das Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ und seine Umsetzung zu beobachten, um die Programmfizienz zu kontrollieren. Notwendige Indikatoren sind z.B. die Programmausstattung, die Bewilligungsrahmen sowie die umgesetzten Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen.

Abb. 6: Standardindikatorenkatalog Landes-Monitoring

Standardindikatorenkatalog					
Nr.	Indikator	Erfassung in / nach	Kommune		Thüringen
			Fördergebiete	Gesamtstadt	
<b>FÖRDERPROGRAMME</b>					
1	Programmausstattungen	Verpflichtungsrahmen, Anteil Bund, Anteil Land, Auszahlungen kumulativ nach Förderprogrammen			X
2	Bewilligungsrahmen	Bewilligungsrahmen, ausgezahlte Kassenmittel kumulativ nach Förderprogrammen	X	X	
<b>MAßNAHMEN</b>					
3	Rückbaumaßnahmen	Maßnahmen und Vorhaben nach Eigentümer, Baualter, Rückbauart, Kosten	X	X	
4	Aufwertungsmaßnahmen	Programmart, Eigentümer, Kosten nach Kostengruppen	X	X	

Quelle: Monitoringkonzept der Begleitforschung

### 4.3 Weiteres Vorgehen

Der Weg in Richtung mehr Effizienz und Qualität im Stadtumbau erhält in Thüringen mit der Einführung des Programm-Monitorings eine solide Grundlage. Der Standardindikatorenkatalog wurde von der Begleitforschung in Abstimmung mit dem Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (TMBV), dem Thüringer Landesverwaltungsamt (ThLVwA), dem Thüringer Landesamt für Statistik (TLS), dem Verband der Thüringer Wohnungswirtschaft (vtw) und den Kommunen erarbeitet. Frühzeitig in die Diskussion um das geplante Monitoring wurden ebenfalls der Gemeinde- und Städtebund Thüringens sowie die Thüringer Architektenkammer einbezogen.

Unter dem Gesichtspunkt des „lernenden Programms Stadtumbau“ muss auch das Monitoring verstanden werden. Es ist ein Einstieg in einen langfristigen Prozess, in dessen Verlauf alle Beteiligten dazulernen werden. So ist auch der Standardindikatorenkatalog ein Einstieg in das Monitoring. Die Indikatoren sind aus heutiger Sicht sinnvoll und notwendig. Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Katalog in den kommenden Jahren verändern und dem Erkenntnisgewinn anpassen wird.

Der Freistaat hat den Kommunen im Herbst 2004 eine einheitliche Monitoring-Software zur Verfügung gestellt. Damit sollen sowohl der Einstieg in ein systematisches kommunales Monitoring als auch ein einfacher Transfer der Standardindikatoren in das Landesmonitoring erreicht werden. Darüber hinaus können die Kommunen dieses Instrument ihren eigenen kommunalen Belangen anpassen und den Informations- und Erkenntnisgewinn für die weitere Arbeit im Stadtumbau optimieren.

Eine vollständige Erfassung der notwendigen Daten durch die Kommunen kann voraussichtlich erst im Verlauf mehrerer Monitoring-Zyklen erreicht werden, da hierfür sowohl organisatorische als auch inhaltliche Voraussetzungen zu schaffen sind. Umso wichtiger ist es, den Erfahrungsaustausch bzgl. der Datenbeschaffung zwischen den Städten sicherzustellen, um diese Übergangsphase so kurz und effizient wie möglich zu gestalten.

Ein Baustein dafür ist die regelmäßig stattfindende Bereisung der Programmgemeinden, aber auch das zugehörige Internetarbeitsforum mit passwortgeschützten Arbeitsbereichen ([www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de](http://www.begleitforschung-stadtumbau-thueringen.de)), das eine schnelle und unkomplizierte Kommunikation ermöglicht.

Ein weiterer Baustein im Rahmen des Erfahrungsaustauschs ist die Fortführung der AG Monitoring, die insbesondere der kontinuierlichen Verbesserung des kommunalen Monitoring von der Datenerfassung bis zur Datenaufbereitung und Bewertung dienen soll. Bei Bedarf können Schulungen und regionale Workshops organisiert werden, um das Monitoring und die lokalen Stadtumbauprozesse effizienter gestalten zu können.

## 5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Erfahrungen der bisherigen Arbeit am Stadtumbau in Thüringen können wie folgt zusammengefasst werden.

- Erste und wahrscheinlich wichtigste Voraussetzung, Schrumpfungsprozesse aktiv mitzugestalten ist es, diese zur Kenntnis zu nehmen und zu akzeptieren. Alle Beteiligten müssen akzeptieren, dass der sich entwickelnde Leerstand alle Gebiete der Städte erfasst – nicht nur die großen Neubaugebiete. Dem Stadtumbauprozess sollten daher möglichst gesamtstädtische, ressortübergreifende Stadtentwicklungskonzepte mit realistischen Prognosedaten zugrunde liegen.
- Der Stadtumbau funktioniert in den Kommunen am besten, wo er zur Chefsache erklärt wird und wo ein vertrauensvolles Miteinander der am Prozess Beteiligten existiert.
- Der Stadtumbauprozess kann nur in enger Kooperation der vor Ort Beteiligten erfolgreich bewältigt werden. Hierbei zeichnet sich ab, dass neben den bisherigen Hauptakteuren – Kommunen und Wohnungsunternehmen – zunehmend weitere einbezogen werden müssen.
- Bei allen guten Planungen darf schließlich nicht vergessen werden, dass die Maßnahmen, die langfristig umgesetzt werden können, sich wesentlich nach der betriebswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Wohnungsunternehmen und Infrastrukturträgern richten.
- Themen wie steigende Verbrauchspreise als Konsequenz des demographischen Wandels und daraus abgeleitete Mehrfachnutzungen von Infrastruktureinrichtungen sowie sonstige kluge Kooperationen auch auf anderen Feldern sollten zukünftig auf allen Ebenen der Planung mehr Berücksichtigung finden.
- Für das weitere Vorgehen beim Stadtumbau erscheint von besonderer Wichtigkeit die Existenz geeigneter Strukturen zur Wirkungsbeobachtung sowohl in den Kommunen und Regionen als auch auf Landesebene.
- Bestimmte Themen wie Stadtumland-Beziehungen und die Infrastruktur-Problematik können nur mit dem Stadtumbau im Zusammenhang betrachtet werden. Daher sollten diese Themen auch in die zugehörigen integrierten Konzepte Eingang finden.
- Ebenso wichtig erscheint die im Rahmen der Städtebauförderung geforderte Absegen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte durch die Kommunalpolitik. Schließlich soll mithilfe dieser Konzepte der komplexe Prozess des Stadtumbaus organisiert, gesteuert und umgesetzt werden.
- Stadtentwicklung unter Stadtumbaubedingungen bedeutet nicht nur ein vorausschauendes Nachdenken über die Behandlung zukünftig nicht mehr benötigter Wohnungen, sondern verstärkt auch die zukünftige Behandlung nicht ausgelasteter Infrastruktureinrichtungen.



- Neue Schwerpunkte beim Stadtumbau müssen in den Aufgabenfeldern der sozialen und technischen Infrastruktur, aber auch in der innerstädtischen Wirtschaftsentwicklung sowie auf Ebene der Landes- und Regionalplanung definiert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der bauliche Teil des Stadtumbaus langfristig ohne die gewünschte Wirkung bleibt.
- Allein mit den Mitteln der Städte- und Wohnungsbauförderung werden – trotz aller bisherigen Erfolge – die komplexen Probleme des Stadtumbaus nicht zu lösen sein.
- Um die Funktionssicherung unserer Städte langfristig sicherzustellen, ist weiterhin ein hohes Engagement zur Stärkung und Attraktivierung insbesondere der Innenstädte notwendig. Die Innenstädte werden nicht die automatischen Gewinner sein, wenn in Großwohnsiedlungen Dichtereduzierungen vorgenommen werden. Das städtebauliche Leitbild der Innenentwicklung als Gegengewicht zur Außenentwicklung muss unter Schrumpfungsbedingungen noch konsequenter umgesetzt werden.
- Der Aufwand beim Stadtumbau wird grundsätzlich bei allen Städten unterschiedlich sein. Die Kommunen sind gefordert, für jedes einzelne Fallbeispiel angemessene und schlüssige Arbeitsformen zu finden.
- Sowohl Stadtplanung als auch Landes- und Regionalplanung benötigen dynamische Leitbilder, die Wachstums- und Schrumpfungsprozesse aushalten. Übergreifendes Denken ist gefragt. Konzepte der Stadt-, Regional- und Landesplanung müssen offen diskutiert werden. Bestimmte Verteilungskriterien funktionieren nur in Wachstumszeiten, d. h. bei der Verteilung von Zuwächsen.
- Da Städtebau- und Wohnungspolitik nur ein Handlungsfeld des Stadtumbaus ist, müssen alle von Schrumpfungsprozessen Betroffenen die resultierenden Herausforderungen annehmen. Nur mit gemeinsamen Anstrengungen wird es zukünftig möglich sein, den in Gang gekommenen Prozess des Stadtumbaus erfolgreich zu bewältigen.

## **Literatur**

Freistaat Thüringen, Innenministerium (Hrsg.): Ausgangsgutachten der Begleitforschung Stadtumbau Ost im Freistaat Thüringen/April 2004. Erfurt.

Freistaat Thüringen, Innenministerium (Hrsg.): Monitoringkonzept der Begleitforschung Stadtumbau Ost im Freistaat Thüringen/Juni 2004. Erfurt.

Peter Sedlacek

## **Kommunale Bevölkerungspolitik – Ein Weg aus der Krise ?**

### **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Kommunale Bevölkerungspolitik – Was ist darunter zu verstehen?
- 3 Kommunale Bevölkerungspolitik: Ergebnisse der Umfrage
  - 3.1 Ziele, Umfang und Methodik der Umfrage
  - 3.2 Erwartete Bevölkerungsentwicklung
  - 3.3 Bevölkerungspolitische Maßnahmen in der jüngeren Vergangenheit
  - 3.4 Bevölkerungspolitische Pläne
  - 3.5 Bevölkerungspolitische Notwendigkeiten
  - 3.6 Bilanz der Umfrage
- 4 Bevölkerungspolitik – Was kann die Kommune leisten?
  - 4.1 Beispiel „Kompass-Modellkommunen“
  - 4.2 Beispiel: Babyboom-Town Laer
- 5 Kommunale Familienpolitik als Handlungsoption?
- 6 Kommunale Bevölkerungspolitik – Wie ist sie möglich?

Literatur

Anhang: Fragebogen

### **1 Einleitung**

In einer schrumpfenden Gesellschaft stehen Städte und Gemeinden in einem Wettbewerb um das knapper werdende Gut „Einwohner“. Dieses trifft gegenwärtig insbesondere auf die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland zu, da der demographische Wandel hier bereits weit fortgeschritten ist. Dabei wird nicht nur die „Schrumpfung“ und ihre Auswirkung deutlich sichtbar, sondern auch die Spuren von Alterung und Vereinzelung sind unübersehbar. Allerdings stehen ostdeutsche Kommunen nicht nur untereinander im Wettbewerb um Einwohner, sondern auch mit Kommunen in den Zuwanderungsgebieten Westdeutschlands in Konkurrenz.

In einer solchen Situation darf vermutet werden, dass die Kommunen bevölkerungspolitische Strategien, Konzepte und Maßnahmen entwickeln und umsetzen, um den demographischen Wandel in ihrem Sinne positiv zu beeinflussen. Ob und wie dieses in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zutrifft, ist Gegenstand des vorliegenden Beitrages.

Dieser geht den Fragen nach,

- ob es in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Ansätze einer kommunalen Bevölkerungspolitik gibt,
- was kommunale Akteure selbst darunter verstehen,
- welche Maßnahmen sie ergriffen haben oder ergreifen wollen, um den demographischen Wandel in ihrem Gebiet zu gestalten, und
- ob sie über entsprechende Programme und Konzepte verfügen.

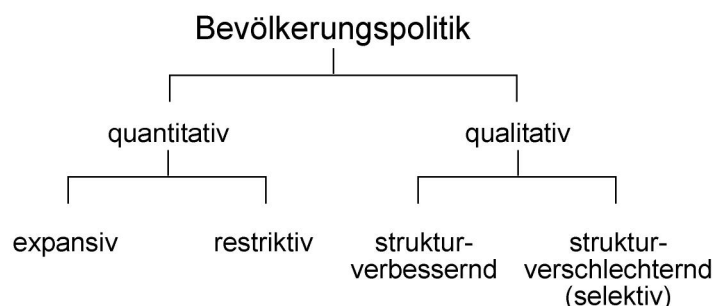
Antworten auf diese Fragen wurden durch eine Umfrage unter einer Auswahl von Städten und Gemeinden gewonnen, die mit ihren Ergebnissen in Kap. 3 dargestellt wird. Zunächst soll allerdings der Begriff „kommunale Bevölkerungspolitik“ näher erläutert werden.

## 2 Kommunale Bevölkerungspolitik – Was ist darunter zu verstehen?

Bevölkerungspolitik wird im Allgemeinen eher auf einer internationalen oder nationalen Ebene diskutiert, gelegentlich betreiben auch Regionen sie (vgl. Stadt-Umland-Management 2002). Als „kommunal“ wird im Folgenden eine Bevölkerungspolitik bezeichnet, deren Akteure Städte und Gemeinden sind. Kreise als Akteure werden nicht einbezogen.

Unter Bevölkerungspolitik versteht Gans (2002) „zielgerichtete Maßnahmen ... , um die Bevölkerungsentwicklung in einem Raum durch Einwirken auf Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und/oder Wanderungen zu beeinflussen. Eine quantitative Bevölkerungspolitik zielt mit ihren Maßnahmen auf die Zahl, eine qualitative auf die Bevölkerungsstruktur ... ab“. Gans unterscheidet weiter (vgl. Abb. 1) zwischen einer expansiven und einer restriktiven Bevölkerungspolitik. Erstere ist auf die Zunahme oder zumindest gegen die Verringerung der Einwohnerzahlen gerichtet. Hierzu zählen auch „pronatalistische Strategien, die zumindest eine Stabilisierung der Kinderzahl je Frau bezwecken“ (ebd.). Die Maßnahmen der DDR in den 1970er-Jahren mit der Möglichkeit, staatliche Kredite „abzukindern“, oder die Frankreichs zeigen, dass auf diese Weise nur kurzfristige Wirkungen und keine langfristigen Verhaltensänderungen der Menschen zu erzielen sind.

Abb. 1: Handlungsfelder der Bevölkerungspolitik



Quelle: nach Gans 2002

Eine restriktive Bevölkerungspolitik, wie wir sie in der Einwanderungspolitik des Bundes erleben, bietet für die Probleme Ostdeutschlands keine Lösung und soll hier nicht weiter verfolgt werden.

Für die folgenden Ausführungen soll eine weitere Unterscheidung zwischen einer expliziten und einer impliziten Bevölkerungspolitik eingeführt werden. Von einer explizi-

ten Bevölkerungspolitik soll dann gesprochen werden, wenn Maßnahmen politischer Akteure *expressis verbis* mit den Zielen einer quantitativen oder qualitativen Bevölkerungsentwicklung begründet werden. Als implizite Bevölkerungspolitik werden dagegen Maßnahmen bezeichnet, die zwar mit anderen Intentionen begründet werden, aber aufgrund der Erfahrung direkte Auswirkungen auch auf die Bevölkerungsentwicklung haben (sollen). Im Hinblick auf die Ergebnisse der Umfrage wird diese Unterscheidung noch ihren Nutzen verdeutlichen.

Aufgrund der schon angeklungenen Erfahrungen mit „bevölkerungspolitischen Maßnahmen“ innerhalb zweier Diktaturen in Deutschland während des 20. Jahrhunderts ist der Begriff „Bevölkerungspolitik“ noch immer tabuisiert. Stattdessen wird zumeist in diesem Zusammenhang – trotz unterschiedlicher Schwerpunkte der Inhalte – von Familienpolitik gesprochen. Aber zu Recht sieht Birg (2003: 194 ff.) im Missbrauch der Vergangenheit keine Legitimation, notwendige bevölkerungspolitische Fragen nicht reflektiert zu bearbeiten. Für die Tabuisierung macht er – im Kontext internationaler Zuwanderungen – die Angst der Akteure vor einem Fall in den „strategischen Rassismus“ verantwortlich. Trotz einer solchen Gefahr scheint es mehr denn je notwendig, über Bevölkerungspolitik kritisch und reflektiert nachzudenken. Bevölkerungspolitik stellt einen breiteren Ansatz zur Problembewältigung dar als Familienpolitik. Letztere wiederum ist auf regionaler und lokaler Ebene kein Politikfeld, um die Probleme vor Ort anzugehen.

Im Folgenden stellt sich deshalb die Frage, was kommunale Akteure als Bevölkerungspolitik ansehen. Diese und andere Fragen werden aus den Ergebnissen der Umfrage beantwortet werden.

### **3 Kommunale Bevölkerungspolitik: Ergebnisse der Umfrage**

#### **3.1 Ziele, Umfang und Methodik der Umfrage**

Da es sich hier um eine explorative Studie handelt, wurden mit der Umfrage keine repräsentativen Ergebnisse angestrebt. Vielmehr ging es darum, herauszufinden, ob es überhaupt Ansätze für eine kommunale Bevölkerungspolitik in der gegenwärtigen Situation ostdeutscher Städte und Gemeinden in den einleitend genannten Bundesländern gibt und wie eine solche beschaffen sein kann. In die Stichprobe der befragten Städte und Gemeinden wurden alle Ober- und Mittelzentren einbezogen, da aufgrund der anzunehmenden höheren Leistungsfähigkeit dieser Städte bei ihnen mit einem positiveren Ergebnis zu rechnen war. Außerdem wurde eine – im statistischen Sinne – willkürliche Auswahl von Städten und Gemeinden unterhalb der Ebene der Mittelzentren getroffen. Insgesamt wurden etwa 180 Städte und Gemeinden um Auskunft gebeten. 92 auswertbare Fragebögen kamen zurück. Angesichts dieses Umfanges des Rücklaufes kann den Ergebnissen eine recht hohe Aussagekraft beigemessen werden.

Um das „Kreativitätspotenzial“ und die Selbstwahrnehmung der Befragten nicht unnötig durch Vorgaben bei den Antworten einzuschränken, wurden die Antwortmöglichkeiten des Fragebogens „offen“ gestaltet, d. h. auf standardisierte Antwortvorgaben wurde verzichtet (siehe Fragebogen im Anhang dieses Beitrages). Die eingegangenen Antworten wurden vielmehr bei der Auswertung zu Kategorien zusammengefasst. Die Kommunen waren darüber hinaus aufgefordert, individuelle Anmerkungen zur Thematik oder – sofern vorhanden – „bevölkerungspolitische Programme“, Konzepte oder Ähnliches beizufügen. Von beiden Möglichkeiten wurde jedoch nur begrenzt Gebrauch gemacht. Bei den Programmen etc. wurden zumeist Stadtentwicklungsprogramme beigelegt. „Bevölkerungsprogramme“ im engeren Sinne als Fachprogramm konnten nicht ermittelt werden.

Die in der Umfrage gewonnenen Informationen sollten außerdem dazu dienen, bevölkerungspolitisch „aktive“ Städte und Gemeinden zu identifizieren und für eine vertiefende Fallstudie auszuwählen. Von den 92 antwortgebenden Städten und Gemeinden liegen

- 39 in Sachsen,
- 24 in Sachsen-Anhalt und
- 29 in Thüringen.

Bei den Städten und Gemeinden, die sich an der Umfrage beteiligten, verteilen sich die Antworten auf die folgenden Größenklassen:

< 2 000 E	9
2000 bis < 5 000 E	14
5 000 bis < 10 000 E	17
10 000 bis < 50 000 E	44
> 50 000 E	8

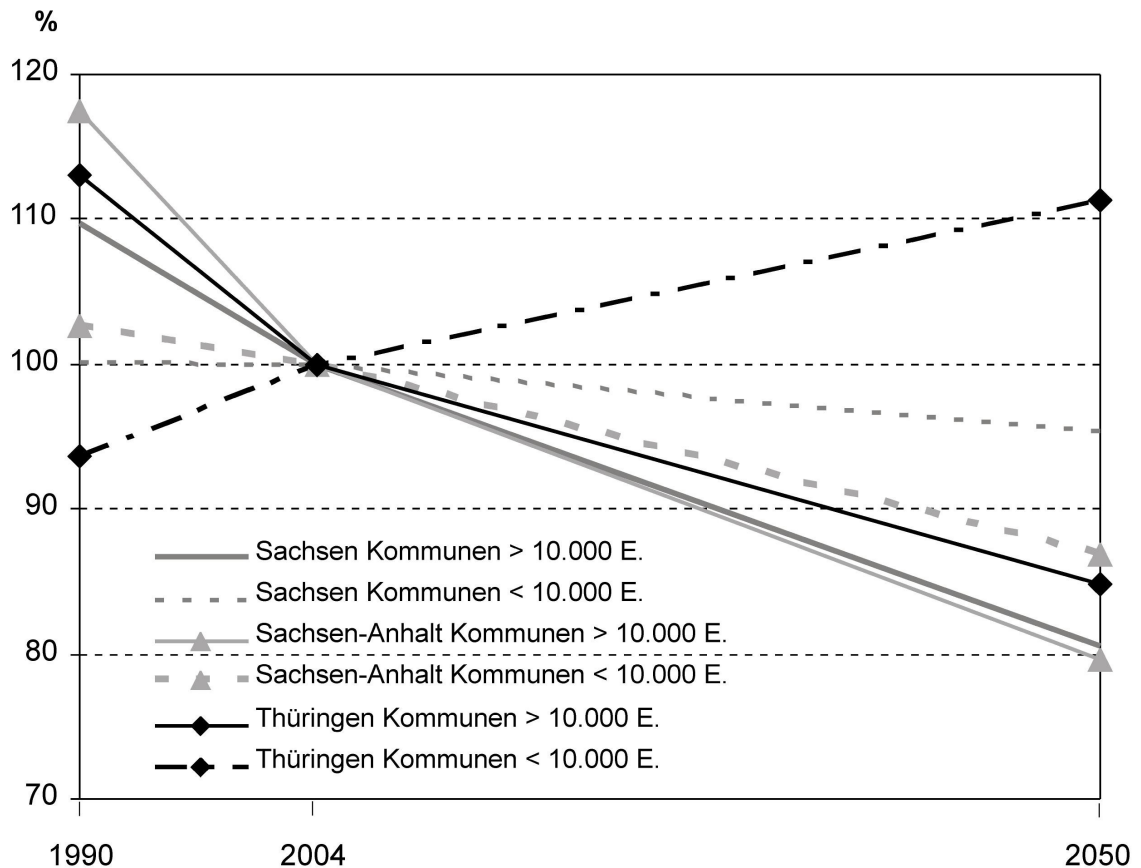
### 3.2 Erwartete Bevölkerungsentwicklung

Die erste inhaltliche Frage richtete sich auf die Bevölkerungsentwicklung der jüngeren Vergangenheit und die Erwartungen der Städte und Gemeinden hinsichtlich der Einwohnerzahl für die Jahre 2020 und 2050. Spezielle Angaben für die Zukunft wurden häufig nicht gemacht. In anderen Fällen wurde offensichtlich auf vorhandene Prognosen zurückgegriffen, die etwa aus Entwicklungskonzepten u. Ä. in vielen Städten und Gemeinden verfügbar sind. Für die Städte und Gemeinden in den drei Bundesländern ergibt die „Selbsteinschätzung“ etwa folgendes Bild, bei dem die Grundlage entsprechend 100% (Index) die Einwohnerzahl des Jahres 2004 bildet (Abb. 2).

Die Abbildung verdeutlicht, dass zwar alle befragten Kommunen einen Rückgang bis zum Jahre 2050 erwarten, der Umfang des Rückganges aber geringer als die bundesweite Vorausschätzung ausfällt und für ostdeutsche Verhältnisse weit oberhalb der Szenarien (z.B. Stiens 2003) angesiedelt ist. Insbesondere die kleinen Kommunen haben – bezogen auf die wissenschaftlichen Erwartungen für die zukünftige Entwicklung – deutlich überzogene Vorstellungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Werte für einzelne Kommunen je nach Lage und Erfolg der Entwicklungsarbeit sehr unterschiedlich ausfallen können.

Ein Blick auf Spitzenwerte zeichnet ein noch erstaunlicheres Bild. Eine der kleineren Gemeinden in Sachsen-Anhalt, die in den vergangenen 14 Jahren mehr als 22% verloren hat, sieht für sich einen erneuten Anstieg um nahezu 16% bis 2050. Eine kleinere thüringische Gemeinde sieht in den nächsten Jahrzehnten einen Zuwachs um mehr als 28%, eine sächsische gar um mehr als 40%. Dagegen rechnen andere Kommunen mit einer Verringerung ihrer Einwohnerschaft um mehr als die Hälfte.

Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2004 und erwartete Bevölkerungsentwicklung bis 2050 nach Größenklassen der Kommunen



Quelle: eigene Erhebung

Ohne in Details zu gehen, lässt sich sagen, dass offensichtlich in weiten Teilen noch eine wenig wirklichkeitsnahe Einschätzung der zukünftigen demographischen Entwicklung besteht. In welcher Weise sich diese Konstruktion von Gegenwart und Zukunft auf das politische Handeln in den Städten und Gemeinden auswirkt, soll im Weiteren geprüft werden.

### 3.3 Bevölkerungspolitische Maßnahmen in der jüngeren Vergangenheit

Schauen wir auf die bevölkerungspolitischen Maßnahmen in der jüngeren Vergangenheit, die von den Städten und Gemeinden ergriffen wurde, so ist leicht verständlich, dass Einrichtungen der Kinderbetreuung und Schulen zu den erstgenannten Aktivitäten zählen.

Dabei werden Bemühungen zum Erhalt, Ausbau und zur Sanierung von Kindertagesstätten besonders häufig genannt. Einige Kommunen geben an, dass sie bewusst mehr Plätze vorhalten als zurzeit benötigt werden, um für junge Familien attraktiv zu sein. Im schulischen Bereich schlägt sich der vielerorts begonnene Kampf um den Erhalt von Schulen in den Antworten nieder. Er betrifft mehrheitlich die Grundschulen, aber auch weiterführende Schulen einschließlich Gymnasien sind betroffen. Auch wird als bevölkerungspolitische Maßnahme dargestellt, dass Schulen und Einrichtungen der Kinderbetreuung im Vorschulalter zwischenzeitlich die notwendige Sanierung erfahren haben. Ähnlich fallen die Angaben zu Einrichtungen des Sports, der Freizeit und Kultur aus.

Insbesondere Sanierung, Bau- und Ausbau von Sport-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sind in den vergangenen Jahren durchgeführt worden.

Ein weiterer Schwerpunkt der Antworten lässt sich unter dem Stichwort „Gewerbe und Arbeitsplätze“ zusammenfassen. Hier werden insbesondere die Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen, die Gewerbeansiedlung und die Schaffung bzw. der Erhalt von Arbeitsplätzen genannt. Dieses trifft insbesondere für die Städte über 10.000 Einwohner zu.

Der Ausbau der Infrastruktur bildet ein weiteres Antwortenpaket, das allerdings im Vergleich zu den bisher genannten Handlungsfeldern eine weitaus geringere Rolle spielt. Lediglich in der Gruppe der Städte und Gemeinden zwischen 2.000 und 10.000 Einwohnern erfolgt in diesem Feld eine häufige Nennung.

Das größte Gewicht unter allen Handlungsfeldern aber nimmt Stadtsanierung/Wohnen ein. Stadt- und Wohnungssanierung, Ausweisung und Erschließung von Wohnbauflächen speziell für Eigenheime spielen in allen Kommunen eine große Rolle. Bedingt dürfte das nicht zuletzt durch entsprechende Förderprogramme sein. Umso auffälliger ist vom Standpunkt kommunaler Bevölkerungspolitik, von dem aus diese Antworten gegeben werden, dass nur in drei Fällen Wohnraum oder finanzielle Unterstützungen für kinderreiche Familien erwähnt werden.

Handelt es sich bei den bisherigen Angaben um Maßnahmen, die unter der Annahme, dass sie für eine Zuwanderung fördernd oder eine Abwanderung hemmend sein können, als implizite Bevölkerungspolitik klassifiziert werden können, so geben sieben Städte und Gemeinden (mit Schwerpunkt bei den Kommunen mit 10.000 bis 50.000 Einwohnern) als explizite bevölkerungspolitische Handlungsweise die Zahlung eines Baby-Begrüßungsgeldes an.

Insgesamt ist festzustellen, dass das eingesetzte Instrumentarium in den Städten und Gemeinden

- sich zwischen den Kommunen kaum unterscheidet,
- weitgehend durch Förderprogramme und Finanzausweisungen gesteuert ist,
- zu den impliziten Maßnahmen der Bevölkerungspolitik zählt und
- explizite bevölkerungspolitische Initiativen fast vollständig fehlen,

dass somit die vorgenommenen Maßnahmen ihre Wirkung hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung verfehlt haben.

Auch in bevölkerungspolitischer Perspektive handelt es sich bei den durchgeführten Maßnahmen sicher um notwendige, aber keinesfalls hinreichende Voraussetzungen für eine Verlangsamung oder Umkehr der demographischen Entwicklung. Daraus lässt sich ableiten, dass die gewählten Aktivitäten die demographische Wettbewerbssituation der betreffenden Städte und Gemeinden kaum verbessern konnten und können, da sie faktisch überall durchgeführt wurden und werden.

### **3.4 Bevölkerungspolitische Pläne**

Vor dem Hintergrund der soeben gemachten Feststellungen überrascht nicht, dass den Befragten für die Zukunft nichts Neues einfällt. Daher kommen auch auf die Frage, welche bevölkerungspolitischen Maßnahmen für die nächsten vier Jahre vorgesehen sind, im Wesentlichen dieselben Antworten wie für die Vergangenheit (vgl. Tab. 1). Allerdings ist die Zahl der Antworten jeweils geringer, sodass vermutet werden darf, dass zahlreiche Kindergarten- und Schulrenovierungen, Infrastrukturausbauten etc. be-

reits abgeschlossen sind. Auch die Wirkungslosigkeit eines Baby-Begrüßungsgeldes scheint bei der gestiegenen Finanzknappheit der Kommunen dazu geführt zu haben, diese Maßnahme in der Zukunft seltener fortzuführen.

Die Politik der Städte und Gemeinden folgt damit einem nicht nur in der Politik weit verbreiteten Verhaltensmuster, das Watzlawick; Fisch; Weak (1999) unter dem Motto „mehr desselben“ zu den Paradoxien menschlichen Verhaltens zählt. Danach suchen Menschen bei einem Scheitern ihrer Handlungen nicht nach Alternativen, sondern verstärken die bekannten Maßnahmen quantitativ. Beispiel: Obwohl die bisherigen Ausweisungen von Gewerbeflächen keine Lösung gebracht haben, werden zusätzliche ausgewiesen. Obwohl die Ausweisung von Wohnbauland eher zu einem Überangebot geführt hat, wird weiteres ausgewiesen, usw.

Tab. 1: „Bevölkerungspolitische“ Maßnahmen der Kommunen in den vergangenen zehn Jahren, für die nächsten vier Jahre sowie als notwendig erachtete Maßnahmen für die Zukunft (in Prozent):

Antwort	Vergangenheit	Nächste vier Jahre	Notwendigkeiten
Vorschulische Kindereinrichtungen	94	60	28
Schulen	59	53	24
Sport, Freizeit, Kultur	96	52	27
Gewerbe und Arbeitsplätze	80	57	63
Infrastruktur	38	23	29
Stadtsanierung und Wohnen	100	57	30
Baby-Begrüßungsgeld	8	1	1
Stabile Gebühren u. Steuern	-	2	-

Quelle: eigene Erhebung

### 3.5 Bevölkerungspolitische Notwendigkeiten

In der abschließenden Frage, welche Notwendigkeiten die Kommunen sehen, um die demographische Entwicklung positiver zu gestalten, dominiert innerhalb der bisher verwendeten Antwortgruppen die des Handlungsfeldes Gewerbe/Arbeitsplätze. Dieses lässt sich dahingehend interpretieren, dass den kommunalen Akteuren klar ist, dass alle anderen Maßnahmen nicht erfolgreich sein können, solange sich die wirtschaftliche Situation und der Arbeitsmarkt in Ostdeutschland nicht bessern. Arbeitsplätze sind das entscheidende „Klebstoff“ gegen Abwanderung. Um die Geburtenrate zu steigern, finden sich allerdings, und unter Berücksichtigung der gegenwärtigen kommunalen Handlungsmöglichkeiten verständlich, wenig neue Ideen.

Die in Tabelle 1 gemachten Angaben lassen sich noch um einzelne Nennungen wie

- finanzielle Unterstützung kinderreicher Familien,
- Abwanderung junger Leute stoppen,
- Abbau unnötig komplizierter Bürokratie,
- guter Verwaltungsservice,
- Zuwanderung auch aus dem Ausland fördern,
- bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf

ergänzen, ohne dass Wege gewiesen werden, wie diese – eher als Ziele zu bezeichnenden – Vorschläge zu erreichen sind. Daher verweisen einige der Antwortenden auch



darauf, es gebe kaum kommunale Möglichkeiten und die größere Verantwortung liege bei Bund und Ländern.

### 3.6 Bilanz der Umfrage

Das demographische Problem für die Entwicklung – nicht nur – Ostdeutschlands liegt langfristig in der zu geringen Geburtenrate, nicht in der Abwanderung. Dieses mag sich aus der Sicht einzelner Kommunen gegenwärtig noch anders darstellen, wenn etwa die Abwanderung in angrenzende Gemeinden auffällig stark ist. Dennoch bleibt die mangelnde Geburtenzahl das entscheidende Problem und eine steigende Geburtenziffer ein Schritt zur Abfederung (nicht Lösung) des Problems.

Vor diesem Hintergrund können die Ergebnisse der Umfrage nicht befriedigen. Denn sehen wir einmal vom Baby-Begrüßungsgeld ab, dessen Wirkung demographisch sehr fragwürdig ist, sind alle angeführten Maßnahmen nicht darauf ausgerichtet, die Geburtenzahl zu erhöhen. Die von den befragten Städten und Gemeinden benannten Maßnahmen stellen sicherlich eine Verbesserung der Rahmenbedingungen dar, gehen das eigentliche Problem – fehlende Geburten – aber nicht an.

Legt man den Überlegungen das „magische Fünfeck der kommunalen Entwicklung“ (Heuwinkel; Küster 1996: 26 f.) zugrunde, demzufolge die Handlungsfelder Wirtschaft, Sozialstruktur, Städtebau, soziale und kulturelle Infrastruktur sowie kommunale Selbstverwaltung durch erhebliche Wechselwirkungen in Verbindung stehen, so ist durchaus nachvollziehbar, dass die befragten Städte und Gemeinden die Frage nach bevölkerungspolitischen Maßnahmen in der oben dargestellten Weise beantworten. Allerdings sind weder die genannten Wirkungen zu spezifizieren noch zu quantifizieren, und etliche Kommunen merken ausdrücklich an, dass diesen Maßnahmen keine bevölkerungspolitischen Absichten zugrunde liegen, sondern allenfalls auch demographische Wirkungen als Zusatzeffekt erhofft werden.

Deutlich werden auch die unterschiedlichen Situationen, in denen sich die Kommunen befinden. Insbesondere die großen Städte verbinden mit Schrumpfung Abwanderungen ins Umland, denen sie mit städtebaulichen Maßnahmen der Attraktivitätssteigerungen, der Baulandausweisung etc. zu begegnen beabsichtigen. Die ländlichen Gemeinden dagegen blicken eher auf interregionale und arbeitsplatzbezogene Wanderungen, denen sie nach eigener Einschätzung wenig entgegenzusetzen haben. Der Blick beider Gruppen ist noch immer stark auf die demographischen Prozesse der jüngeren Gegenwart, d. h. das Wanderungsgeschehen, ausgerichtet. Dagegen sind jene Komponenten des demographischen Wandels, die die Situation nach 2015/20 bestimmen werden, also Schrumpfung und Alterung der Einwohnerschaft, noch nicht hinreichend in das Blickfeld gerückt.

In der Umfrage sehen alle Antwortgeber als entscheidende Voraussetzung für eine demographische Trendwende in Ostdeutschland Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum, die sie aus kommunaler Perspektive nur bedingt beeinflussen können. Damit stellt sich die Frage, was Gemeinden und Städte bevölkerungspolitisch überhaupt leisten können. Dieses regt zunächst die Frage nach „guten Beispielen“ an.

## 4 Bevölkerungspolitik – Was kann die Kommune leisten?

Um der Frage nachzugehen, wie kommunale Politik den demographischen Wandel positiv beeinflussen könnte, richten wir den Blick im Folgenden auf einige – in der medialen Öffentlichkeit oder der Wissenschaft – auffällige „best practice“-Beispiele bzw. Modellprojekte.

#### 4.1 Beispiel „Kompass-Modellkommunen“

Die Bertelsmann-Stiftung fördert seit einigen Jahren Projekte in sog. Kompass-Modellkommunen, bei denen auch Lösungen für die demographischen Probleme vor Ort gewonnen werden sollen. Schaut man die Beispiele der ausgewählten Projekte und Kommunen näher an, so schränkt sich die Zahl im Hinblick auf ihre Relevanz für Ostdeutschland recht schnell ein. Ein großer Teil besteht in Projekten, die Ausbildungsmöglichkeiten o. ä. betreffen und somit einen eher impliziten demographischen Aspekt haben könnten. Einen explizit bevölkerungspolitischen Charakter haben nur die Kompass-Städte Solingen und Stuttgart.

Solingen – „Typ der wachsenden Kommune“ – hat zwar auch mit sinkenden Einwohnerzahlen zu kämpfen, vor allem aber mit der Integration von Zuwanderern und der Gefahr, dass diese marginalisiert werden. Auf die Lösung dieser Frage sind die Projekte in Solingen ausgerichtet. Angesichts der nur geringen Zahl ausländischer Zuwanderer in Ostdeutschland geht dieses aber an den grundlegenden Problemen der neuen Bundesländer vorbei.

Das demographische Problem der Stadt Stuttgart dagegen besteht in der Abwanderung der Bevölkerung in das Umland, also der Suburbanisierung. Während vor allem deutsche Familien ins Umland abwandern, wird der frei gewordene Wohnraum in der Kernstadt durch Ausländer sowie Studenten und Auszubildende eingenommen, sodass es zu einer Umschichtung der Bevölkerungsstruktur kommt. „Die Stadt hat bereits heute einen Ausländeranteil von 25 Prozent, rund 35 Prozent der Kinder haben keinen deutschen Pass. Bis 2030 wird der Ausländeranteil auf über 40 Prozent steigen. Der Anteil Alleinerziehender liegt bei 21 Prozent und in 80 Prozent der Haushalte gibt es keine Kinder unter 18 Jahren. Von den verbleibenden 20 Prozent haben 10 Prozent nur noch ein Kind.“ (Darstellung Stuttgarts unter den Kompass-Modellkommunen).

Generell lässt sich sagen, dass diese Probleme mit dem demographischen Wandel in Ostdeutschland wenig zu tun haben, wie auch das gesamte Kompass-Projekt eher auf die gegenwärtigen demographischen Probleme in (West-)Deutschland als auf die absehbaren Herausforderungen nach 2015 ausgerichtet ist.

#### 4.2 Beispiel: Babyboom-Town Laer

Auf der Suche nach guten Beispielen stießen die deutschen und ausländischen Medien in den vergangenen Jahren auf die Gemeinde Laer im Westmünsterland, in der eine besondere demographische Dynamik ausgemacht wurde. Die Gemeinde hat in der Gegenwart etwa 6.400 Einwohner. In den vergangenen 40 Jahren nahm die Einwohnerschaft der Gemeinde um 60% zu, was der Suburbanisierung in der Region Münster sowie der geringen Ausgangsbasis der Gemeinde Laer geschuldet ist. Letzteres bewirkt auch bei leicht höheren Geburtenziffern je Frau im Vergleich zum Landesdurchschnitt eine auffällig hohe Geburtenrate im Jahre 2002, die Laer nach einer Stagnation in den 80er-Jahren so „erfolgreich“ in den 1990er- und folgenden Jahren erscheinen lassen. Im Abschlussbericht der „Entwicklungsplanung Laer“ nennt plan-lokal (2002) zwei Gründe dieser Entwicklung: „Laer als ländliche Gemeinde mit einem hohen Anteil junger Familien ist traditionell durch eine hohe Zahl an Geburten gekennzeichnet, welche die Sterbefälle deutlich übersteigt. Den zweiten Faktor ... bilden die Zuzüge von Neubürgern. Auch hier lag die Zahl der Zuwanderungen regelmäßig über der der Fortzüge. ... Etwa ein Drittel der Neubürger kommt aus Münster.“ (plan-lokal 2002: 79 f.). In ebendiesem Dokument heißt es weiter: „Dieser im Vergleich zu landes- und bundesweiten Trends überdurchschnittlich hohe Überschuss an Geburten begründet sich aus dem ... hohen Anteil an jungen Familien und Paaren, die sich gegenwärtig in der Phase der Fa-

miliengründung befinden.“ (ebd.: 81). Mit anderen Worten: Es handelt sich eher zufällig um eine demographische Wachstumsphase der Gemeinde, wie wir sie aus zahlreichen Neubaugebieten kennen, in die junge Haushalte einziehen.

Auch die in den Medien so hervorgehobene Kinderversorgung der Gemeinde ist zumindest nicht Ergebnis plan- und absichtsvollen politischen Handelns. Die Kinderkrippe entstammt einer Elterninitiative, die ein öffentliches Defizit für sich lösen wollte. Das Ganztagsangebot resultiert aus den Arbeitsplatzsorgen der dort beschäftigten Erzieherinnen. Die Grundschule schuf anschließend eine Ganztagsbetreuung, um den bestehenden Bedarf zu decken.

Wenngleich die Gemeinde Laer so kein Muster kommunaler Bevölkerungspolitik ist, lässt sich dennoch etwas daraus lernen – allerdings nicht über die Gründe oder Ursachen für eine höhere Geburtenrate, sondern über notwendige Rahmenbedingungen. Zu diesen zählen nach den Erfahrungen in Laer:

- eine relativ gute wirtschaftliche Situation im (West-)Münsterland mit der Nähe zur Dienstleistungshochburg Münster und einer Vielzahl erfolgreicher mittelständischer Unternehmen in der Region;
- eine dörfliche Siedlungsstruktur mit überwiegendem Wohneigentum der Bewohner. In vielen Fällen verfügen die Grundeigentümer über – nach heutigen Maßstäben – sehr große Grundstücke, die es den Kindern erlauben, an das Haus anzubauen oder auf dem Grundstück ein eigenes Haus zu errichten. So ist der Drei-Generationen-Haushalt häufig zumindest noch auf dem Grundstück vorhanden;
- eine Kinderversorgung durch Kindertagesstätte und Ganztageseinrichtungen, die für Krisenzeiten wie Krankheit der Kinder o. Ä. durch die anwesende „ältere Generation“ zusätzlich abgesichert ist.

Die beiden letztgenannten Punkte ermöglichen die Erfahrung, dass das Leben mit Beruf und Kindern vereinbar und auch bei Krankheit der Kinder und ähnlichen Schwierigkeiten zu meistern ist. Diese Erfahrung vermag dann nämlich junge Eltern dazu zu bewegen, ein zweites oder drittes Kind zu bekommen.

Und dennoch: Auch die Gemeinde Laer kämpft eher gegen die drohende Schrumpfung. Leerstände sind auch dort schon vorhanden.

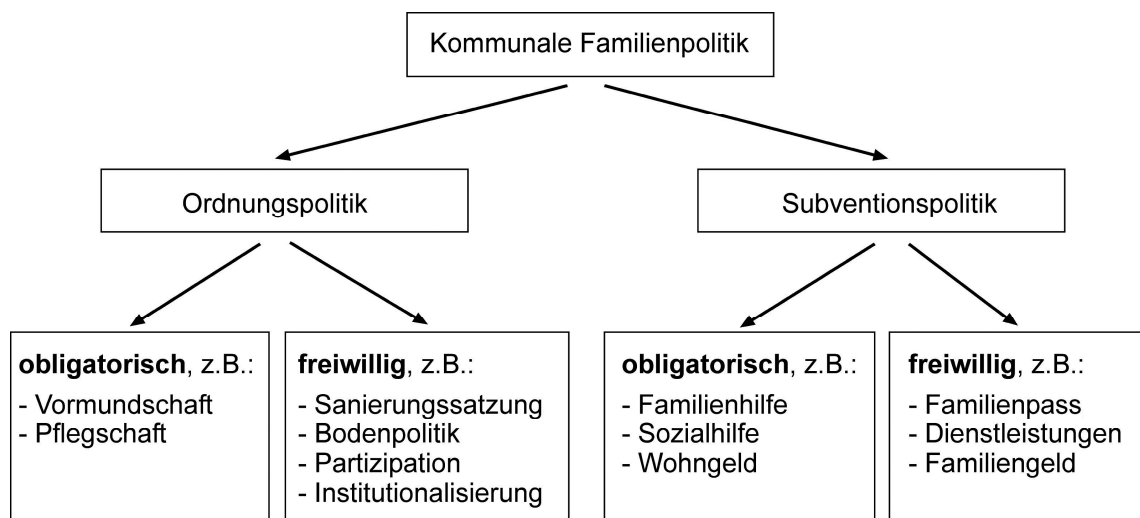
## 5 Kommunale Familienpolitik als Handlungsoption?

Als ein Lösungsansatz der bevölkerungspolitischen Probleme wird in der Literatur auch kommunale Familienpolitik empfohlen. Dabei gelten weithin in Deutschland Familie und Kommunen als „Grundfesten“ der Gesellschaft wie auch der politischen Verfasstheit und als Grundlage der demokratischen Ordnung.

Schönig (2002: 9) umschreibt „kommunale Familienpolitik“ folgendermaßen: Sie „umfasst allgemein eine wechselnde Gesamtheit von Maßnahmen, die primär das Ziel einer Sicherung oder Verbesserung der Lebenslage von Familien verfolgen, soweit diese auf kommunaler Ebene veranlasst und verantwortet werden. Vor dem Hintergrund des sozio-ökonomischen Wandels wird dabei speziell erstens die „Familie“ als das Zusammenleben von einer oder mehreren erwachsenen Personen mit einem oder mehreren Kindern aufgefasst und zweitens „kommunale Politik“ durch eine Trägervielfalt bei grundsätzlicher Dominanz der kommunalen Gebietskörperschaft gekennzeichnet. Schönig sieht dabei zwei Ausrichtungen auf unterschiedliche Adressatengruppen: 1. die obligatorische Familienfürsorge bedürftiger Gruppen und 2. die freiwilligen Maßnahmen der Kommunen im Sinne einer „Gesellschaftsstrukturpolitik“, die auch „im Dienste der

Positionenverbesserung der Kommune im Wettbewerb um Unternehmensstandorte“ (Schönig 2002: 9) steht und die Leistung der Familien zur Bildung des Human- und Sozialkapitals u. a. m fördert. Im Sinne des vorliegenden Beitrages geht es um dieses zweite Verständnis kommunaler Familienpolitik. An dieser Stelle kann darauf hingewiesen werden, dass in den zitierten Ausführungen von Schönig die Argumentation der befragten Kommunen, wie sie im dritten Kapitel wiedergegeben wurde, umgekehrt wird: Nicht die Ansiedlung von Unternehmen ist Instrument der Bevölkerungspolitik, sondern Familienpolitik ist hier Instrument der Wirtschaftspolitik und kann nach Auffassung Schönigs zur Selbstverstärkung führen.

Abb. 3: Typen der Familienpolitik



Quelle: Schönig 2002

Ohne hier auf verschiedene familiäre Problemtypen einzugehen, soll eine kurze Zusammenstellung von Instrumenten der kommunalen Familienpolitik gegeben werden, wie sie Schönig 2002 als Abbildung zusammengefasst hat:

Innerhalb des dargestellten Instrumentariums sind es insbesondere die freiwilligen Maßnahmen der Subventionspolitik (Familienpass, Familiengeld, Dienstleistungsangebote und deren Kosten) – Maßnahmen, die Familien finanziell entlasten – als auch freiwillige Maßnahmen der Ordnungspolitik wie z. B. Bevorzugung kinderreicher Familien bei der Vergabe kommunalen Baulandes o. Ä., die als familienbezogene „Standortpolitik“ der Kommunen angesehen und gestaltet werden können.

Anzumerken ist jedoch, dass sich diese Maßnahmen eher auf die Gruppe „kinderreicher Familien“ und damit einen „sozialen Ausgleich“ richten, nicht aber auf jene Familien, Haushalte und Partnerschaften, die zu einer Entscheidung für Kinder und damit zu einem Beitrag demographischer Stabilisierung animiert werden sollen. Ob aber ein Familienpass oder ähnliche soziale Ausgleichsmaßnahmen Paare zu einer erstmaligen Entscheidung für ein Kind bewegen können, bleibt höchst zweifelhaft. Zum anderen sind die gängigen Maßnahmen kommunaler Familienpolitik in einer gewissen Variabilität weit verbreitet und daher kaum „raumwirksam“, wenngleich finanzkräftigere Städte und Gemeinden häufig mehr leisten als finanziell schwächere. Insofern ist zu erwarten, dass aus der unterschiedlichen Höhe der Leistungen eher ein Zug zu „reicheren“ und wirtschaftlich leistungsfähigeren Kommunen resultiert.

Allgemein bewirkt die sozial und nicht räumlich ausgerichtete Familienpolitik im Erfolgsfall nur eine Umverteilung innerhalb der schrumpfenden regionalen Gesamtmenge. Bezogen auf Ostdeutschland wird aber auch ein wechselseitiges Über- und Unterbieten von Städten und Gemeinden in einer Region keine Problemlösung herbeiführen können, zumal für alle Kommunen in der nachbarschaftlichen Konkurrenz die Spielräume begrenzt sind. Daher stellt sich abschließend die Frage, über welche raumbezogenen Handlungsoptionen kommunaler Bevölkerungspolitik ostdeutsche Kommunen verfügen könnten.

## 6 Kommunale Bevölkerungspolitik – Wie ist sie möglich?

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich werden lassen, dass eine explizite kommunale Bevölkerungspolitik faktisch nicht existiert. Eine implizite dagegen wird – mehr oder minder bewusst – betrieben oder nachträglich als solche deklariert.

Als Ziele einer kommunalen Bevölkerungspolitik lassen sich angeben:

- Verlangsamung des Bevölkerungsrückganges
- Stabilisierung der Bevölkerungszahl
- Steigerung der Bevölkerungszahl

Zusätzlich könnten als strukturelle Ziele formuliert werden:

- „Ausgewogenheit“ der Altersstruktur
- und angesichts des Frauenmangels in Ostdeutschland (in Thüringen kommen z. B. nur noch 85 Frauen auf 100 Männer) eine „ausgewogene“ Sexualproportion in der Einwohnerschaft durch gezielte Frauenförderung

Um diese Ziele zu erreichen wäre eine generelle Akzentuierung von frauen-, familien- und kinderbezogenen Maßnahmen in allen Politikfeldern und deren Abstimmung untereinander notwendig.

Unter den Rahmenbedingungen

- des Schrumpfs und Alterns der Bevölkerung,
- der finanziellen Situation der Städte und Gemeinden,
- der Probleme auf dem Arbeitsmarkt und
- in der Wirtschaft,
- der Vielzahl kleiner und kleinster, wenig leistungsfähiger Städte und Gemeinden in Ostdeutschland,
- einem Überangebot an Wohn- und Gewerbebauflächen
- und einer generellen Politikausrichtung, die noch immer auf Wachstum setzt und Schrumpfung und Alterung verdrängt,

werden ostdeutsche Kommunen nur begrenzt in der Lage sein, die genannten Ziele zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich zwei mögliche kommunale Entwicklungsstrategien projizieren:

1. der Wettbewerb heutiger Kommunen um Menschen oder Humankapital oder
2. eine kooperative Entwicklung.

Grundlage beider Entwicklungsstrategien ist

- die Akzeptanz des demographischen Wandels und seiner Folgen sowie
- der Tatsache, dass diese Entwicklung selbst langfristig kaum umkehrbar ist,
- die Bereitschaft zu einem mentalen Wandel und dazu, alles Überkommene infrage zu stellen und nach neuen Lösungen zu suchen,
- die Fähigkeit und Bereitschaft, mit Blick auf die lokale und regionale Situation adäquate Lösungen zu entwickeln und umzusetzen sowie auf politisch-ideologische Vorstellungen zu verzichten,
- bei jeder Investitionsentscheidung die „Halbwertszeit“ zu berücksichtigen, gegebenenfalls Zwischenlösungen zu suchen und damit Fehlallokationen und Schuldenbelastungen zukünftiger, geschrumpfter Generationen zu vermeiden.

Hinsichtlich der erstgenannten Entwicklungsstrategie – Wettbewerb unter heutigen Gemeinden – bleibt anzumerken, dass dazu zunächst die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen wären. Dazu zählt insbesondere eine Gemeindefinanzreform, die Gemeinden von Finanzaufweisungen unabhängig werden lässt und ihnen volle Autonomie und Verantwortung für die Verwendung ihrer Mittel zugesteht. Gleichfalls sind zunächst leistungsfähige Gemeinden zu schaffen. Nur so wäre ein „survival of the fittest“ möglich.

Die Erfahrungen vergangener Jahre und die Ergebnisse unserer Umfrage mit der Einförmigkeit der Maßnahmen und Attitüden lassen aber zunächst eine Phase überwiegender Fehlinvestitionen erwarten. Insofern scheint es angebracht, den kommunalen Akteuren einen kooperativen Entwicklungsweg nahelegen und eine moderate Intervention des Staates zu akzeptieren.

Ein solcher kooperativer Entwicklungsweg sollte bei den impliziten bevölkerungspolitischen Maßnahmen dazu führen,

- eine abgestimmte und wirtschaftlich tragfähige soziale und technische Infrastruktur zu unterhalten und zu entwickeln,
- eine Optimierung hinsichtlich Umfang und Standort von Wohn- und Gewerbebauflächen zu erreichen und räumliche Entwicklung städtebaulich so zu steuern, dass auch die Versorgung durch Einzelhandel und private Dienstleistungen in den Ortslagen soweit wie möglich gesichert werden kann,
- damit auch demographische Schrumpfung, Stabilität und Wachstum innerhalb des „Kooperationsgebiets“ abzustimmen,
- eine strategische Ausrichtung kommunaler Investitionen auf Projekte vorzunehmen, die allen beteiligten Kommunen dient,
- eine Effizienzsteigerung in allen Bereichen wie Verwaltung, ÖPNV, Versorgungs- und Entsorgungsleistungen etc. zu schaffen, und schließlich
- eine ressourcenvergeudende Konkurrenz zwischen benachbarten Gemeinden zu vermeiden.

Damit verbunden sein sollten eine überfachliche Abstimmung und ein Vernetzen der Einzelmaßnahmen. Eine solche kooperative Strategie könnte schließlich über wachsendes Vertrauen in die Bildung größerer und leistungsfähigerer Städte und Gemeinden münden, die für einen interkommunalen Wettbewerb und gegebenenfalls auch eine explizite Bevölkerungspolitik gerüstet sind.

Kommunale Bevölkerungspolitik wird dabei immer wieder in den Konflikt zu anderen Zielen kommunaler Politikfelder geraten. Entscheidend ist, ihr in der Abwägung das notwendige und hinreichende Gewicht beizumessen.

## Literatur

- Birg, H. (2004): Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München.
- Gans, P. (2002): Bevölkerungspolitik. In: Brunotte, E. et al. (eds.) (2002): Lexikon der Geographie, Bd. I. Heidelberg.
- Lauer, Ch. (2002): Family Background, Cohort and Education. A French-German Comparison. ZEW, Discussion Papers No. 02-12. Mannheim.
- Lauer, Ch.; Weber, A. M. (im Druck): Childbirth and Mothers' employment: A French-German Comparison. ZEW, Discussion Papers. Mannheim.
- plan-lokal (2002): Entwicklungsplanung Laer – nach den Richtlinien zur Erstellung einer Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung in NRW. – Abschlussbericht (Entwurf). Dortmund.
- Ryll, A. (1996): Bevölkerungsforschung/Bevölkerungspolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.) (1996): Wörterbuch Staat und Politik. München.
- Schimke, H.-J. (o. J.): Baby-Boom in Laer: Mehr Lebensqualität durch Kinderbetreuung? (Manuskript).
- Stadt-Umland-Management (2002): Stadt-Umland-Management – Partnerschaft statt Konkurrenz. Dokumentation der 1. Rosenheimer Stadt-Umland-Gespräche. München.

## Anhang: Fragebogen

### Umfrage Kommunale Maßnahmen der Bevölkerungsentwicklung

<b>Stadt/Gemeinde</b>		
<b>Kreis</b>		
<b>Land</b>	( ) Sachsen	( ) Sachsen-Anhalt ( ) Thüringen
<b>Einwohnerzahl (auf heutigem Gemeindegebiet)</b>	1990	
	1995	
	2000	
	heute	
<b>Welche Einwohnerzahl erwarten Sie in der Stadt/ Gemeinde für das Jahr .... ?</b>	2020	
	2050	

**Welche Maßnahmen zur Bevölkerungsentwicklung (Stabilisierung, Wachstum, ...), insbesondere zur Steigerung der Geburtenzahl, wurden in den vergangenen 10 Jahren in Ihrer Stadt/ Gemeinde ergriffen?**

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
<i>Eventuell Zusatzblatt beifügen</i>	

**Welche bevölkerungspolitischen Maßnahmen sind gegebenenfalls in den nächsten vier Jahren in Ihrer Stadt/ Gemeinde beabsichtigt?**

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
<i>Eventuell Zusatzblatt beifügen</i>	



**Welche Maßnahmen halten Sie für notwendig und sinnvoll? Welche kommunalen Möglichkeiten der Bevölkerungspolitik sehen Sie?**

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	
<i>Eventuell Zusatzblatt beifügen</i>	

<b>Verfügt Ihre Stadt/Gemeinde über ein mittel- bis langfristiges kommunales bevölkerungspolitisches Programm/ Konzept?</b>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
---	--

*Anmerkung: Wenn „Ja“ bitte ich um ein Exemplar/ eine Kopie desselben. Danke !*

<b>Beabsichtigt Ihre Stadt/ Gemeinde ein solches Konzept zu erarbeiten?</b>	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein
---	--

**Ansprechpartner(in):** Für eventuelle Rückfragen steht zur Verfügung:

Frau/ Herr	
Tel:	
Fax:	
Email:	

**Vielen Dank für Ihre Mitwirkung !**

*Für Ihre Rücksendung im Fensterbriefumschlag oder per Fax:*

**Friedrich Schiller Universität Jena**  
 Institut für Geographie  
**Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie**  
**und Regionalentwicklung**

Per Fax:  
 036 41 – 94 88 32

**07740 Jena**

Martin T. W. Rosenfeld

# **Demographischer Wandel und Maßnahmen zum Umbau der kommunalen Infrastruktur – Eine Bestandsaufnahme am Beispiel ausgewählter Städte des Landes Sachsen-Anhalt**

## **Gliederung**

- 1 Problemstellung und Vorgehensweise
- 2 Systematisierung möglicher Anpassungsformen im Bereich der kommunalen Infrastruktur
- 3 Empirische Ergebnisse
  - 3.1 Infrastruktur-Rückbau
    - 3.1.1 Punktinfrastruktur
    - 3.1.2 Netzinfrastuktur
  - 3.2 Infrastruktur-Ausbau
    - 3.2.1 Punktinfrastruktur
    - 3.2.2 Netzinfrastuktur
- 4 Bewertung der bisherigen Maßnahmen und Schlussfolgerungen für den weiteren Prozess des Stadtumbaus

Anhang: Grundschemata des Fragebogens

## **1 Problemstellung und Vorgehensweise**

Die Entwicklung der kommunalen Infrastruktur in Deutschland hatte in den vergangenen 150 Jahren zunächst vorwiegend das Ziel, den im Zeitverlauf steigenden Ansprüchen einer wachsenden Zahl von Einwohnern und Gewerbebetrieben in den Groß- und Mittelstädten Rechnung zu tragen und die Entwicklung der sich herausbildenden Ballungsräume zu flankieren. Die Folge war ein stetiger qualitativer wie quantitativer Ausbau der kommunalen Infrastruktur, eine Tendenz, die zusätzlich auch durch technologische Veränderungen verstärkt wurde.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es dann – erst nur in Westdeutschland, seit 1990 auch im östlichen Teil Deutschlands – zu neuen Anforderungen an die kommunale Infrastruktur, und zwar aufgrund der Suburbanisierung von Einwohnern sowie Gewerbebetrieben. Der zuvor gegebenen „Landflucht“ stand nun das Phänomen der „Stadtflucht“ gegenüber, allerdings profitierte hiervon nicht das flache Land, sondern nur das unmittelbare Stadtumland (der sog. „Speckgürtel“). Einer Unternutzung von Infrastruktur in

den Kernstädten steht damit tendenziell ein erhöhter Infrastruktur-Bedarf in der städtischen Peripherie gegenüber. Diese Folgen der Abwanderung aus den Kernstädten im Zuge der Suburbanisierungsprozesse wurden und werden in einigen Regionen – heute nicht zuletzt im Osten – durch eine großräumige Abwanderung von Einwohnern verstärkt. Hinzu kommt die heute für alle Industrieländer typische „natürliche“ Bevölkerungsabnahme infolge sinkender Geburtenraten. Demgemäß zeigen sich heute in zahlreichen Stadtregionen auch bei einer Saldierung der Einwohnerverluste der Kernstädte und der Einwohnerzuwächse in ihren Umlandgemeinden sinkende Gesamtbevölkerungszahlen.

Aus der Sicht der kommunalen Entscheidungsträger werden die dargestellten Tendenzen zumeist nicht getrennt voneinander wahrgenommen. Entscheidend ist für sie lediglich die Gesamtentwicklung der Einwohnerzahlen. Dabei ist die in zahlreichen (Kern-)Städten negative Entwicklung der Einwohnerzahlen verbunden mit einer veränderten Bevölkerungsstruktur. Am wichtigsten ist die Alterung der Einwohnerschaft. Diese kommt zum einen durch die allgemeine Tendenz einer wachsenden Lebenserwartung zustande, zum anderen durch die Konzentration der Abwanderungstendenzen auf die jüngere Generation.

Für die kommunale Infrastruktur führen sinkende Einwohnerzahlen tendenziell zu steigenden Kosten je Einwohner, weil ein Infrastruktur-Rückbau im Gleichschritt mit dem Einwohnerrückgang aufgrund des Einsatzes unteilbarer Güter kaum möglich – und zudem kostenwirksam – ist. Die Veränderung der Altersstruktur bewirkt, dass sich die Struktur der benötigten kommunalen Infrastruktureinrichtungen deutlich verschiebt. Es gibt bereits eine Reihe von Beiträgen zur Frage, mit welchen Maßnahmen die Kommunen auf die skizzierten Folgen des demographischen Wandels im Bereich der Infrastruktur reagieren können, um die Kostensteigerungen möglichst gering zu halten und/oder um ihre Standortqualität so zu verbessern, dass sie eine Zuwanderung von Einwohnern erreichen oder die Produktivität der gegebenen (und tendenziell der Zahl nach abnehmenden) Bewohner im arbeitsfähigen Alter erhöhen können.<sup>1</sup> Denn als Reaktion auf den demographischen Wandel sind nicht nur Rückbaumaßnahmen möglich. Vielmehr können die Kommunen auch mit einem Ausbau der Infrastruktur reagieren, sei es zur räumlichen Schwerpunktsetzung innerhalb ihrer administrativen Grenzen (Konzentration der besiedelten Flächen), sei es zur Erhöhung ihrer Attraktivität in dem sich verschärfenden interregionalen Wettbewerb um das Humankapital.

Mittlerweile ist der Stadtumbau zumindest in Ostdeutschland in vollem Gange, es gibt aber bislang nur wenige Untersuchungen über die damit verbundenen Maßnahmen im Bereich der kommunalen Infrastruktur. Der vorliegende Beitrag hat vor diesem Hintergrund das Ziel einer empirischen Bestandsaufnahme solcher Maßnahmen der Kommunen, die bereits eingeleitet worden sind oder in nächster Zeit realisiert werden sollen, um den genannten Aufgaben zu entsprechen. Dabei muss jeweils geprüft werden, ob die getroffenen Maßnahmen tatsächlich primär auf den demographischen Wandel zurückzuführen sind.

Die Untersuchung erfolgt auf der Basis einer schriftlichen Erhebung, die im Zeitraum vom Juli 2004 bis zum Januar 2005 exemplarisch für eine Reihe von Städten des Landes Sachsen-Anhalt durchgeführt wurde.<sup>2</sup> Bei den exemplarisch betrachteten Städten handelt es sich um Eisleben, Halle, Magdeburg und Naumburg. Diesen vier Städten und

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu u. a. die Beiträge im Sammelband „Demographische Trends in Deutschland: Folgen für Städte und Regionen“ (Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 226), hrsg. von Paul Gans und Ansgar Schmitz-Veltin, Hannover 2006.

<sup>2</sup> Die Grundstruktur des verwendeten Fragebogens ist diesem Beitrag als Anhang angefügt.

ihren Mitarbeitern sei an dieser Stelle für ihre Kooperationsbereitschaft ausdrücklich gedankt. Drei weitere Städte, die ebenfalls angeschrieben worden waren, erklärten sich bedauerlicherweise nicht zu einer Mitarbeit bereit.

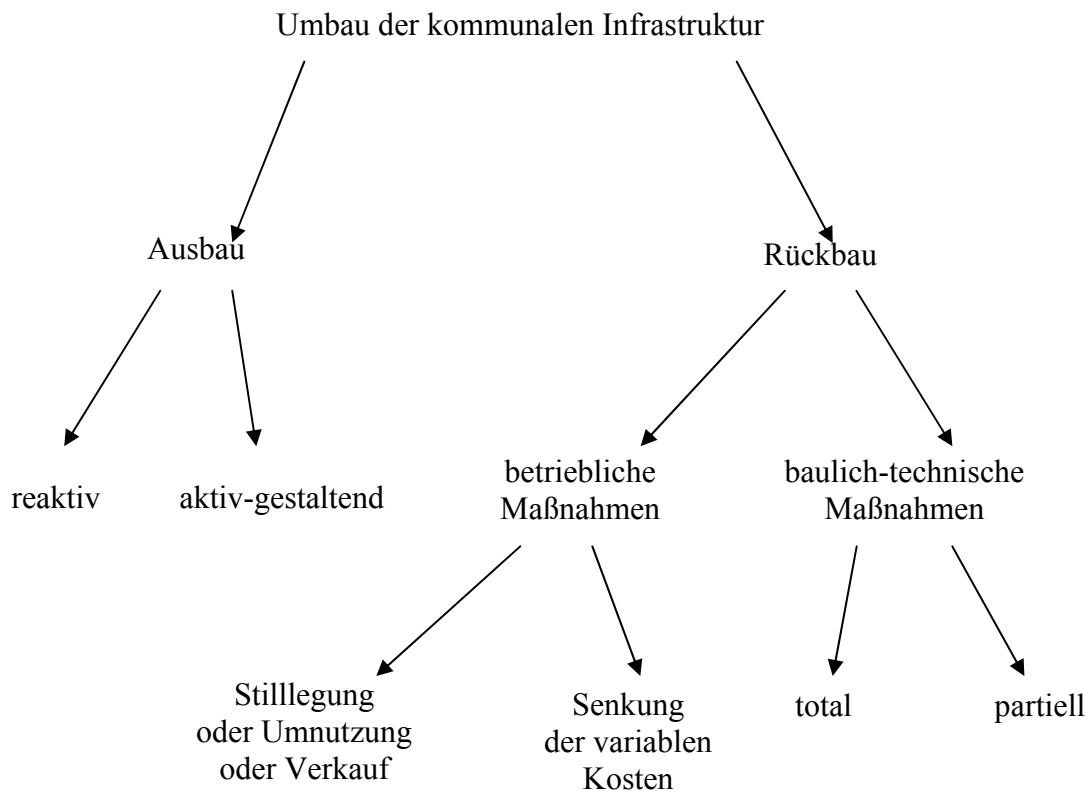
Die Fragen beziehen sich auf die Jahre 2003, 2004 und 2005, wobei für 2004 und 2005 auch geplante Maßnahmen erfasst wurden; ob deren Realisierung tatsächlich erfolgt ist, konnte nicht geprüft werden. Zwar gab es auch bereits vor 2003 Umbaumaßnahmen im Bereich der Infrastruktur. Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen den Städten und zur Senkung des Bearbeitungsaufwandes wurde eine Fokussierung auf die drei genannten Jahre durchgeführt. Gefragt wurde nur nach solchen Maßnahmen, die in einem unmittelbaren oder mittelbaren Zusammenhang mit dem demographischen Wandel stehen, d. h. allgemeine Maßnahmen zur Aufwertung der Städte sollten keine Berücksichtigung finden. Zu beachten ist, dass die Zuordnung zu den Folgeproblemen des demographischen Wandels auch bei Rückbaumaßnahmen keineswegs immer eindeutig sein kann, auch wenn dies aus analytischen Gründen wünschenswert wäre. So hat die Stadt Halle bei ihren Antworten darauf hingewiesen, dass die Anpassung der Infrastruktur nicht nur auf den Einwohnerrückgang zurückzuführen ist, sondern auch auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung sowie auf den teilweise sehr ungünstigen Bauzustand der Objekte. Auch die Rückübertragung von Immobilien an die Eigentümer kann Auswirkungen auf Veränderungen im Bereich der kommunalen Infrastruktur haben.

## **2 Systematisierung möglicher Anpassungsformen im Bereich der kommunalen Infrastruktur**

Wie bereits erwähnt wurde, können die Kommunen auf die Tendenzen sinkender Einwohnerzahlen sowie der Alterung ihrer Bewohner sowohl mit Ausbau- als auch mit Rückbaumaßnahmen reagieren. Beide Kategorien von Maßnahmen lassen sich auch miteinander kombinieren, was im Wort „Stadtumbau“ (anstelle von „Stadtrückbau“) seinen semantischen Ausdruck findet.

Der Infrastrukturausbau kann reaktiv oder aktiv-gestaltend ausgeprägt sein. Der reaktive Infrastrukturausbau beinhaltet z. B. die Schaffung von Altenheimen und Pflegeeinrichtungen, als Reaktion auf die Alterung der Bevölkerung. Mit einem aktiv gestaltenden Infrastrukturausbau kann versucht werden, schrumpfende Städte oder einzelne ihrer Stadtteile aufzuwerten und damit eine weitere Abwanderung zu verhindern oder Zuwanderung zu erreichen. Beim aktiv gestaltenden Infrastrukturausbau stellt sich die bereits angedeutete Frage nach der Abgrenzung zwischen demographisch bedingten Maßnahmen und solchen, die ganz allgemein einer Erhöhung der Attraktivität einer Stadt für private Haushalte und private Unternehmen dienen sollen, ohne explizit auf abgelaufene oder erwartete Veränderungen in der Zahl und der Struktur der Bewohner zu reagieren. Eine ganz eindeutige Trennung beider Kategorien von Maßnahmen wird kaum möglich sein, geht es einer Stadt doch letztendlich immer darum, für die Bewohner attraktiv zu bleiben bzw. die Attraktivität zu steigern, auch wenn eine Stadt nicht unmittelbar von negativen Bevölkerungsveränderungen betroffen ist. In die folgende empirische Untersuchung werden nach Möglichkeit nur solche aktiv-gestaltenden Infrastrukturausbaumaßnahmen einbezogen, die unmittelbar auf Stadtteile bezogen sind, in denen Bevölkerungsverluste zu verzeichnen sind, und die relativ eindeutig das Ziel haben, weiteren Verlusten vorzubeugen. Eine Betrachtung auch aller sonstigen Maßnahmen zum Ausbau der städtischen Infrastruktur würde den Rahmen der Untersuchung sprengen.

Abb.1: Übersicht über mögliche Kategorien von Maßnahmen der Kommunen im Bereich ihrer Infrastruktur zur Anpassung an rückläufige Einwohnerzahlen und die Alterung der Bevölkerung



Quelle: eigene Darstellung

Der Infrastrukturrückbau umfasst betriebliche oder baulich-technische Maßnahmen zur Reduzierung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen bzw. ihrer Kapazitäten. Betriebliche Rückbaumaßnahmen kommen in der Stilllegung von Einrichtungen oder in der Reduzierung der variablen Kosten (z.B. durch Personalabbau) zum Ausdruck. Damit sind keine kostenträchtigen Baumaßnahmen verbunden, wohl aber fallen unverändert variable Kosten für die Infrastruktureinrichtungen an, z.B. Heizkosten für nicht benutzte Schulräume oder zumindest Überwachungskosten für stillgelegte Pumpstationen. Auch eine Umnutzung für andere kommunale Zwecke ist möglich. Kommt es zum Verkauf einer Einrichtung, so können die Kommunen ihre finanzielle Position verbessern. Die baulich-technischen Rückbaumaßnahmen gehen noch eine Stufe weiter als der betriebliche Rückbau und beinhalten die physische Reduzierung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen. Dabei kann die Reduzierung für einzelne Infrastruktureinrichtungen total sein oder nur Teile der Einrichtungen umfassen. In beiden Fällen kommt es zu Kosten für Baumaßnahmen.

Eine weitere Unterscheidung der Rückbau- wie der Ausbaumaßnahmen kann danach erfolgen, auf welche Bereiche der Infrastruktur sie sich beziehen. Eine grobe Differenzierung der Infrastrukturbereiche ist jene in Punkt- und Netzinfrastuktur. Punktinfrastruktur umfasst alle baulichen Einrichtungen, die jeweils auf einen Ort im Raum konzentriert sind und dort dem kommunalen Leistungsangebot dienen, ohne dass eine bauliche Verbindung mit anderen Orten Voraussetzung für das Leistungsangebot ist. Netzinfrastuktur ist demgegenüber dadurch gekennzeichnet, dass sie physische Verbindun-

gen zwischen verschiedenen Orten im Raum und damit die Grundbedingungen für den Transport von Gütern zwischen diesen Orten herstellt.

### 3 Empirische Ergebnisse

Bislang konzentrierten sich die baulich-technischen Rückbaumaßnahmen in den untersuchten Städten auf die Bereiche der Trinkwasserversorgung sowie der Abwasserentsorgung. Bei solchen Maßnahmen im Bereich der Netzinfrastruktur lässt sich leichter als bei der Punktinfrastruktur erkennen, ob und inwieweit die eingeleiteten Maßnahmen auf den demographischen Wandel oder auf andere Faktoren zurückzuführen sind. Vor allem der allgemeine Zwang zur Haushaltskonsolidierung hatte nach Angabe der befragten Städte einen erheblichen Einfluss auf die Schließung von Einrichtungen der Punktinfrastruktur. Diese wurden allerdings zumeist nicht baulich-technisch angepasst, sondern eher stillgelegt oder einer anderen Nutzung zugeführt.

Im Einzelnen lassen sich die folgenden Hauptentwicklungslinien identifizieren:

#### 3.1 Infrastruktur-Rückbau

##### 3.1.1 Punktinfrastruktur

###### *Baulich-technischer Rückbau*

Im Bereich der Punktinfrastruktur sind baulich-technische Rückbaumaßnahmen bislang speziell bei den Schulen zu verzeichnen. In Halle wurden insgesamt sieben Schulen ganz oder vollständig zurückgebaut, wobei teilweise die Turnhallen erhalten blieben (bzw. bleiben sollten). Vermutlich ist eine Weiternutzung der Turnhallen durch Sportvereine vorgesehen; hier stellt sich dann allerdings die Frage, ob dies betriebswirtschaftlich vertretbar ist. Für die Zeit ab 2006 wurde von der Stadt Halle auf Pläne in Bezug auf Rückbaumaßnahmen (teilweise oder vollständig) von neun weiteren Schulen hingewiesen. Für die anderen Untersuchungsstädte liegen keine Angaben über so weitreichende baulich-technische Rückbaumaßnahmen vor. Immerhin wurde von der Stadt Magdeburg nicht ausgeschlossen, dass es hier im Jahr 2005 zu einem baulich-technischen Rückbau von Schulen kommen könnte. Offenbar wird von den Kommunen aber zumeist versucht, betriebliche Anpassungen zu erreichen, z. B. durch eine alternative Nutzung von Schulgebäuden. Die von den untersuchten Städten realisierten Maßnahmen zum betrieblichen Rückbau, die bei der Punktinfrastruktur bislang dominierten, werden im Folgenden konkretisiert.

###### *Betrieblicher Rückbau von Schulen*

Aufgrund rückläufiger Schülerzahlen ist der Schulbereich von betrieblichen Rückbaumaßnahmen schon seit längerer Zeit betroffen. So wurden z. B. in Halle von 1990 bis Mitte 2003 insgesamt 47 Schulen geschlossen. Im Verlauf des Untersuchungszeitraums wurden in Halle zehn Schulen (inklusive Volkshochschulen) ganz oder teilweise stillgelegt (bzw. sollten stillgelegt werden), z. T. hat eine Vermietung der Gebäude stattgefunden. Im Rahmen der mittelfristigen Schulentwicklungsplanung der Stadt Halle war für neun weitere Schulen eine teilweise oder vollständige Stilllegung angedacht; hierüber war zum Befragungszeitpunkt noch nicht vom Stadtrat beschlossen worden. Die nicht mehr als Schulen genutzten Gebäude werden zunächst von einem städtischen Eigenbetrieb („ZGM“) übernommen.

In Magdeburg wurde versucht, im Gebäude einer bisherigen kommunalen Grundschule eine Grundschule in freier Trägerschaft unterzubringen. Teilweise werden in der sachsen-anhaltinischen Landeshauptstadt die leer stehenden kommunalen Schulgebäude genutzt, um hier während der Durchführung von Sanierungsmaßnahmen in anderen Schulen den Unterricht durchzuführen. Dies kann natürlich nur eine kurzfristige Umnutzung darstellen. In Naumburg war für 2005 die Stilllegung einer Sekundarschule vorgesehen, die ggf. durch einen freien Träger nachgenutzt werden sollte. Die Nutzung von Schulen durch freie Schulträger kann aber wohl kaum eine allgemeine Strategie der Kommunen bilden. Denn effektiv bedeutet eine solche Nutzung, dass das Angebot an Schuleinrichtungen konstant bleibt; sofern ein freier Träger Schulleistungen anbietet, reduziert sich die Nachfrage nach städtischen Schulleistungen, mit der Folge, dass weitere Schulen in kommunaler Trägerschaft geschlossen oder zurückgebaut werden müssen.

#### *Betrieblicher Rückbau von Kindertagesstätten*

Auch der Bereich der Kindertagesstätten reagiert deutlich auf den Rückgang der Einwohner- und Geburtenzahlen. So wurden in Halle seit 1990 insgesamt 108 Kindertageseinrichtungen geschlossen. Im Untersuchungszeitraum wurden zwei Kindertagesstätten in den Stadtteilen Neustadt und Silberhöhe geschlossen (bzw. sollten geschlossen werden). Kurzfristig waren darüber hinaus (Stand 2004) keine weiteren Schließungen vorgesehen. Im Jahr 2004 gab es in der Stadt Halle insgesamt ca. 100 Kindertageseinrichtungen, darunter etwa 50 in kommunaler Trägerschaft. Gleichzeitig mit dem Rückbau waren in diesem Bereich allerdings auch Ausbaumaßnahmen zu verzeichnen (vgl. unten). In Naumburg gab es Überlegungen, ein bis zwei Kindertagesstätten in den kommenden Jahren zu schließen und ggf. in die Trägerschaft von Vereinen zu überführen. In Magdeburg sollten bis zu fünf Kindertagesstätten stillgelegt werden.

#### *Betrieblicher Rückbau von Bibliotheken*

In Magdeburg ist die Schließung einzelner Stadtteilbibliotheken bereits realisiert worden, im Jahr 2005 sollte das vorhandene Bibliothekspersonal weiter abgebaut werden. Allerdings wurde von Seiten der Stadt betont, dass diese Maßnahmen eher aus Gründen der Haushaltskonsolidierung als wegen des demographischen Wandels erfolgen würden. Eine der ehemaligen Stadtteilbibliotheken wird jetzt von der Stadt als Magazin genutzt. In Halle sind seit 1992 bereits Schließungen von 17 Bibliotheks-Zweigstellen erfolgt, im Untersuchungszeitraum waren 6 Schließungen zu verzeichnen (bzw. waren vorgesehen).

#### *Betrieblicher Rückbau von Schwimmbädern*

In Magdeburg ist im Jahr 2003 ein Freibad geschlossen worden. In Halle wurde im Untersuchungszeitraum ein Freibad (Ammendorf) aus bautechnischen Gründen geschlossen, vermutlich auf Dauer. Auch für diesen Bereich ist nicht eindeutig zu ermitteln, ob der demographische Wandel für den Rückbau eine Rolle spielte.

#### *Betrieblicher Rückbau von Alten- und Pflegeheimen*

Für den Bereich der Alten- und Pflegeheime ist grundsätzlich aufgrund der Alterung der Bevölkerung mit einem Ausbau des Leistungsangebots zu rechnen, was auch in den meisten Untersuchungsstädten der Realität entspricht (vgl. unten). In Magdeburg wurden zwar einige Pflegeplätze abgebaut, aber offenbar vor allem wegen des Neubaus bzw. der Sanierung eines anderen Pflegeheims.

### 3.1.2 Netzinfrasturktur

Im Bereich der Netzinfrasturktur dominieren die baulich-technischen Rückbaumaßnahmen. Angaben zu betrieblichen Maßnahmen gab es nur zum Bereich des ÖPNV: In Magdeburg war für den Untersuchungszeitraum 2003 bis 2005 die Einstellung von Buslinien vorgesehen. Dies war aber offenbar nicht mit Kosten verbunden, was in diesem Bereich der Infrastruktur auch naheliegend erscheint.

#### *Trinkwasserversorgung*

In Halle umfassten die Umbaumaßnahmen bei der Trinkwasserversorgung für den Untersuchungszeitraum insgesamt ein Volumen von 2.453.000 Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Umbau teilweise auch Folge eines Rückgangs des Pro-Kopf-Verbrauchs ist. Konkret wurden in Halle in einem Arbeitsgang alte durch neue Leitungen ersetzt, dabei erfolgte auch eine Redimensionierung, u. a. wurden neue Trinkwasserleitungen mit kleineren Dimensionen in bestehende Leitungen eingezogen. Zusätzlich wurden defekte Wasserversorgungsleitungen in den Installationsgängen der Gebäude durch neue Leitungen im öffentlichen Verkehrsraum ersetzt. Die Maßnahmen konzentrierten sich auf die vom Wohnungsrückbau besonders stark betroffenen Stadtteile Neustadt, Silberhöhe und Heide-Nord. Rückbaumaßnahmen an Trinkwasseraufbereitungsanlagen und Pumpstationen waren in Halle zum Zeitpunkt der Befragung nicht geplant. Eine effektive Stilllegung von Leitungen erfolgt fast ausschließlich bei den Hausanschlussleitungen (soweit Gebäude abgerissen und vom Netz genommen werden können). Ähnlich wie in Halle beschränkten sich in Naumburg die Maßnahmen im Bereich der Trinkwasserversorgung bislang auf den Rückbau von Hausanschlussleitungen bei Abrissobjekten. In Magdeburg waren im Bereich der Trinkwasserversorgung für 2004 und 2005 verschiedene Maßnahmen zur Redimensionierung von Versorgungsleitungen vorgesehen. Den Angaben der Stadt Magdeburg zufolge ist der Rückbau im Bereich der Trinkwasserversorgung in der Landeshauptstadt offenbar weniger weit fortgeschritten als in Halle.

#### *Abwasserentsorgung*

In Halle wurden im Stadtteil Silberhöhe Rückbaumaßnahmen auf Kosten der Stadt durchgeführt, vermutlich in Verbindung mit dem dort erfolgten Abriss von Gebäuden. Nach Stilllegung einer Kläranlage im Süden der Stadt Halle im Jahr 2002 war vorgesehen, den Rückbau durchzuführen. Hierfür standen bislang aber keine Mittel zur Verfügung. In Naumburg wurde zum Zeitpunkt der Untersuchung ein größeres Rückbauprojekt durchgeführt, das den Hauptsammler im URBAN-21-Gebiet der Stadt betrifft.

In Eisleben stehen Rückbaumaßnahmen im Bereich von Kläranlagen (der Beginn war für 2005 vorgesehen) Erweiterungen von anderen Kläranlagen gegenüber. Es ist nicht ganz eindeutig, ob der Rückbau tatsächlich demographiebedingt ist, oder aber eher auf technologische Gründe zurückzuführen ist.

#### *ÖPNV*

In Naumburg gab es im Jahr 2003 kleinere Rückbaumaßnahmen im Bereich der Straßenbahnlinien; der Zusammenhang mit dem demographischen Wandel ist aber nicht eindeutig. Auch in Magdeburg erfolgten im Untersuchungszeitraum mehrere Stilllegungen von Straßenbahnstrecken (bzw. sollten erfolgen); ein Straßenbahnbetriebshof und ein Busbetriebshof sollten verkauft werden. In Halle wurden 1998 und 2003 zwei Straßenbahnbetriebshöfe stillgelegt, aber hier erfolgte ein Ersatz durch den Neubau eines



Betriebshofes am Rosengarten. Komplette Stilllegungen von Strecken gab es in Halle bislang nicht, aber Veränderungen bei der Taktfolge.

### *Straßen*

Auf den Infrastrukturbereich Straßenbau wurde von den Untersuchungsstädten zumeist nicht eingegangen. Die Stadt Eisleben gab explizit an, dass kein Rückbau durchgeführt wurde. Nach Auskunft der Stadt Halle ist der Stadtumbau bislang noch nicht so weit fortgeschritten, um Rückbaumaßnahmen im Straßennetz zu rechtfertigen.

## **3.2 Infrastruktur-Ausbau**

### **3.2.1 Punktinfrastruktur**

Es wäre grundsätzlich zu erwarten, dass sich Ausbaumaßnahmen im Bereich der Punktinfrastruktur auf die Alten- und Pflegeheime konzentrieren. Tatsächlich sind aber in allen Untersuchungsstädten im Untersuchungszeitraum auch in anderen Bereichen Ausbaumaßnahmen vorgenommen worden bzw. waren vorgesehen. In besonderem Maße betrifft dies die Schulen sowie die Kindertagesstätten. Bei den Schulen stand die Modernisierung und Sanierung im Mittelpunkt, der Neubau spielte eine untergeordnete Rolle. In Halle z. B. machte der Neubau nur einen Bruchteil aller Ausgaben für Ausbaumaßnahmen im Bereich der Schulen aus, z. B. wurde 2004 eine Kleinsportfläche neu eingerichtet.

In Halle wurden in den Jahren 2003 und 2004 bei verschiedenen Kindertagesstätten Sanierungs- und Neubaumaßnahmen durchgeführt. Ausschlaggebend hierfür waren der Einwohnerzuwachs in einzelnen Stadtteilen sowie der Wunsch, Kinder in der Nähe der Arbeitsstätte der Eltern unterzubringen. Als Ausweichstandorte wurden zum Zeitpunkt der Befragung – offenbar untergenutzte – Kindereinrichtungen im östlichen Halle-Neustadt angeboten und genutzt. In Magdeburg waren verschiedene Maßnahmen zur Sanierung von Kindertagesstätten vorgesehen bzw. wurden realisiert.

In Eisleben war bei der Stadtbibliothek bis einschließlich 2005 „trotz Bevölkerungsrückgangs und des wachsenden Anteils älterer Bewohner“ eine Buchbestandserweiterung vorgesehen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Bibliothek erst 1994 umgebaut und neu eingerichtet wurde. Auch in Halle, Magdeburg und Naumburg wurden im Untersuchungszeitraum Maßnahmen zur Verbesserung des Bibliotheksangebots durchgeführt bzw. geplant. In Eisleben und Magdeburg wurden im Untersuchungszeitraum auch verschiedene Maßnahmen zur Aufwertung der vorhandenen Schwimmbäder realisiert bzw. geplant, allerdings ist kein Zusammenhang mit dem demographischen Wandel zu erkennen. In Halle war zum Zeitpunkt der Befragung auch ein Ersatzneubau für ein innerstädtisches Schwimmbad geplant.

Bei den Alten- und Pflegeheimen wurden von den meisten Städten keine Ausbaumaßnahmen durchgeführt, offenbar deshalb, weil die Einrichtungen zumeist aus dem städtischen Kernhaushalt in Sonderhaushalte überführt worden sind, so agieren z. B. in Halle Stiftungen mit städtischer Beteiligung als Träger von Alten- und Pflegeheimen (neben zahlreichen rein privaten Einrichtungen). Eine Ausnahme macht die Stadt Magdeburg, wo sowohl Neubau- als auch Sanierungsmaßnahmen von Altenpflegeheimen vorgesehen waren bzw. realisiert wurden.

### 3.2.2 Netzinfrastruktur

#### *Straßen*

Es ist davon auszugehen, dass in allen Untersuchungsstädten im betrachteten Zeitraum zahlreiche Straßenbaumaßnahmen erfolgt sind und derzeit noch durchgeführt werden. Gleichwohl wurde von den befragten Akteuren darüber zumeist nicht berichtet, weil kein direkter Zusammenhang mit dem Einwohnerrückgang gesehen wird. In Halle wurden im Untersuchungszeitraum verschiedene Straßen, speziell Fußgängerbereiche, in den Stadtvierteln Silberhöhe und vor allem Neustadt ausgebaut und aufgewertet. In Magdeburg wurden verschiedene Maßnahmen zur Gestaltung von Straßen, Plätzen und Freiflächen realisiert, die explizit der Verbesserung des Wohnumfeldes in den Stadtteilen Neu Olvenstedt, Neustädter Feld, Kannenstieg und Neustädter See dienen sollten und aus dem Förderprogramm „Soziale Stadt“ finanziert wurden.

In Naumburg wurden verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit und der touristischen Nutzung der historischen Innenstadt realisiert. Diese Maßnahmen sind vermutlich in besonderem Maße geeignet, die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt zu begünstigen; allerdings besteht hier kein direkter Zusammenhang mit dem Einwohnerrückgang. In die gleiche Richtung gehen Straßenbaumaßnahmen in Neubaugebieten, mit denen das Ziel verfolgt wird, Einwohner in den Städten zu halten. Beispiele für solche Maßnahmen wurden von der Stadt Magdeburg angeführt.

#### *Abwasserentsorgung*

In der Stadt Eisleben erfolgten verschiedene Ausbaumaßnahmen im Kanalnetz, deren Zusammenhang mit dem demographischen Wandel allerdings nicht ersichtlich ist. Ebenso ist es in Magdeburg.

In Halle wurden für Abwasserkanalbaumaßnahmen am Stadtrand, vor allem im Bereich Halle-Ost, im Untersuchungszeitraum hohe Beträge bereitgestellt. Im Jahr 2002 wurde die Kläranlage Süd außer Betrieb genommen, als Ersatz wurde ein neues Pumpwerk nebst Verbindungsleitungen eingerichtet, um die Abwässer zur Kläranlage Nord zu transportieren. Es ist unklar, ob diese Anpassung der Kapazitäten auf den Rückgang der Einwohnerzahlen zurückzuführen ist (dann wäre eher von einer Rückbaumaßnahme zu sprechen).

#### *ÖPNV*

In Halle wurden im Untersuchungszeitraum Maßnahmen zum Neubau von Straßenbahnstrecken im Rahmen der Neubaustrecke Hauptbahnhof-Neustadt sowie einige kleinere Baumaßnahmen durchgeführt, z. B. wurde für eine Verbindung zwischen zwei nur wenige Kilometer voneinander entfernten Straßenbahnendhaltepunkten in den Stadtteilen Kröllwitz und Heide-Süd investiert. Die zuerst genannte Strecke ist im Zusammenhang mit dem Versuch zu sehen, den Stadtteil Neustadt aufzuwerten. Die Stadt Magdeburg berichtete über diverse Ausbaumaßnahmen im Bereich des ÖPNV, deren Zusammenhang zum demographischen Wandel nicht ohne Weiteres zu erkennen ist.

#### 4 Bewertung der bisherigen Maßnahmen und Schlussfolgerungen für den weiteren Prozess des Stadtumbaus

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Rückbau von Infrastruktureinrichtungen als Anpassung an den demographischen Wandel für die exemplarisch untersuchten Städte bislang nur in Teilbereichen eine wesentliche Rolle gespielt hat. Grundsätzlich ergibt sich eher der Eindruck, dass alle Städte unverändert in erster Linie einen Ausbau ihrer Infrastruktur betreiben. Das Bild der „schrumpfenden Städte“ muss folglich dahingehend revidiert werden, dass im Bereich der Infrastruktur bislang keineswegs der Rückbau dominiert.

Am deutlichsten ist der Rückbau bei den Schulen und Kindertagesstätten zu erkennen, wobei in diesen Bereichen allerdings auch noch Ausbaumaßnahmen erfolgen, vor allem in Stadtteilen mit Wanderungsgewinnen werden noch neue Kindertagesstätten eingerichtet. Deutliche Rückbaumaßnahmen zeigen sich auch bei der Wasserversorgung, allerdings in erster Linie in Verbindung mit dem großflächigen Abriss von Wohngebäuden. Im Bereich der Abwasserentsorgung ließen sich bislang keine größeren Rückbaumaßnahmen feststellen.

Im Kontext mit dem Abriss von Wohnraum steht auch der Ausbau von Straßen und ÖPNV-Verbindungen, mit dem Ziel, die Attraktivität der von einem Wohnungs-Rückbau betroffenen Stadtteile zu erhöhen. Ein Ausbau von Alten- und Pflegeheimen ist nur bedingt zu erkennen; dies liegt allerdings primär daran, dass die Kommunen vielfach nicht mehr unmittelbar als Träger solcher Einrichtungen fungieren.

Vor allem in den Bereichen Schwimmbäder und Bibliotheken erfolgt der Rückbau offenbar nicht primär aus demographischen Gründen, hier gibt es zudem auch Ausbaumaßnahmen.

Wie sind die vorgestellten Ergebnisse zu bewerten? Zunächst ließe sich fragen, ob der bisherige Umfang des Rückbaus im Bereich der Infrastruktur ausreichend war oder ob zukünftig eine Beschleunigung der Rückbaumaßnahmen angebracht ist. Hierüber lassen sich allerdings ohne Detailuntersuchungen für einzelne Städte und Infrastrukturarten keine allgemeingültigen Aussagen treffen. Eine Orientierung der heutigen Rückbaumaßnahmen an dem für die einzelnen Städten aufgrund vorliegender „Prognosen“ erwarteten Einwohnerrückgang ist problematisch, da sich gerade in jüngster Zeit vor allem für die großen Städte eine etwas günstigere Bevölkerungsentwicklung zeigt, als zunächst vorausgesagt worden war.

Allerdings ist der „natürliche“ demographische Wandel aufgrund abnehmender Geburtenraten mittelfristig kaum aufzuhalten. In Anbetracht der längerfristig zu erwartenden weiteren Abnahme der Zahl von Kindern ist zu prüfen, ob der Ausbau von Kindertagesstätten in Stadtteilen mit Bevölkerungszuwachs keine neuen Folgekosten mit sich bringt. Auch in diesen Stadtteilen werden längerfristig weniger Kinder leben. Möglicherweise wäre es vielfach günstiger, die Kinder aus den zurzeit wachsenden Stadtteilen in bereits vorhandenen Einrichtungen in den schrumpfenden Stadtteilen unterzubringen – soweit der Fortbestand dieser Einrichtungen nicht mit erheblichem Sanierungsaufwand verbunden ist. Für die ungenutzten ehemaligen Schulgebäude gibt es offenbar noch keine allgemeine Entwicklungskonzeption. Hier ist zu prüfen, inwieweit es möglich ist, diese Schulen für Schüler aus dem Umland der (großen) Kernstädte zu nutzen und auf Pläne zum Neubau von Schulen im „Speckgürtel“ zu verzichten. Denn auch im „Speckgürtel“ wird die Zahl der schulpflichtigen Kinder mittel- bis langfristig deutlich sinken. Die Übertragung von Schulgebäuden an freie Schulträger ist demgegenüber keine nachhaltige Lösung, weil hierdurch das Gesamtangebot an Schulen in einer Regi-

on tendenziell konstant bleibt. Diese Feststellung trifft analog auch für Kindertagesstätten zu. Soweit die bisherigen Schulturnhallen dem Breitensport zur Verfügung gestellt werden sollen, ist zu ermitteln, ob dies tatsächlich eine günstige Maßnahme zur Sportförderung ist. Dabei müssten realistische Kosten für die städtischen Immobilien zum Ansatz kommen. Bei der Netzinfrastruktur (Straßenbahnen, Wasser, Abwasser) wurden im Untersuchungszeitraum offenbar nur dann Rückbaumaßnahmen geplant und durchgeführt, sofern in einem Stadtteil ein erheblicher Rückbau von Wohnungen erfolgt ist. Es ist zu prüfen, ob der Anstieg der Kosten je Einwohner bei der Netzinfrastruktur es längerfristig auch für bislang nur von einem punktuellen Abriss betroffene Quartiere vorteilhaft erscheinen lassen könnte, Rückbaumaßnahmen ins Auge zu fassen. Dies setzt eine stadtteils- und quartierscharfe Berechnung der Ver- und Entsorgungskosten und die Gegenüberstellung dieser Kosten mit den (realistisch kalkulierten) Rückbaukosten voraus.

Kosten-Nutzen-Untersuchungen könnten auch hinsichtlich der Maßnahmen zur Aufwertung von Plattenbauvierteln angebracht sein. Hier wäre u. a. zu fragen, ob es tatsächlich die Aufwertungsmaßnahmen sind, die zum Verbleib von Einwohnern in den betreffenden Stadtteilen führen, oder ob dies vor allem die Folge von vergleichsweise günstigen Wohnungsmieten ist.

**Anhang: Grundschemata des verwendeten Fragebogens**

(für die Erhebung der Forschungsabteilung für Stadtökonomik im Institut für Wirtschaftsforschung Halle [IWH] zum Thema „Umbau der kommunalen Infrastruktur als Reaktion auf den demographischen Wandel“, Erhebungszeitraum: 2004/2005)

**A. In die Untersuchung einbezogene Infrastrukturbereiche:**

- I. Infrastrukturbereich Schulen (soweit in städtischer Trägerschaft)
- II. Infrastrukturbereich städtische Büchereien
- III. Infrastrukturbereich städtische Schwimmbäder
- IV. Infrastrukturbereich Kindertagesstätten/Krippen (soweit in städtischer Trägerschaft)
- V. Infrastrukturbereich Alten- und Pflegeeinrichtungen (soweit in städtischer Trägerschaft)
- VI. Infrastrukturbereich städtische Krankenhäuser
- VII. Straßen (soweit in städtischer Trägerschaft)
- VIII. Straßenbahnlinien und Buslinien
- IX. Trinkwasserrohrleitungen
- X. Trinkwasseraufbereitungsanlagen und Pumpstationen
- XI. Abwasserrohrleitungen
- XII. Klärwerke und Pumpstationen

**B. Struktur der Fragen zu den einzelnen Infrastrukturbereichen**

(1.) Welche wesentlichen Maßnahmen zum **Ausbau (quantitativ oder qualitativ)** in diesem Bereich wurden von Ihrer Stadt im vergangenen Jahr sowie im bisherigen Verlauf des Jahres 2004 realisiert oder sind noch für 2004 oder für das folgende Jahr vorgesehen?

	Einzelne Maßnahmen (bitte kurz erläutern)	Gesamtkosten in Euro (je Haushaltsjahr)
2003 (realisiert)		
2004 (realisiert oder vorgesehen)		
2005 (geplant)		

(2.) Welche wesentlichen Maßnahmen zum **Rückbau** in diesem Bereich wurden von Ihrer Stadt im vergangenen Jahr sowie im bisherigen Verlauf des Jahres 2004 realisiert oder sind noch für 2004 oder für das folgende Jahr vorgesehen?

	Einzelne Maßnahmen (bitte kurz erläutern)	Gesamtkosten in Euro (je Haushaltsjahr)
2003 (realisiert)		
2004 (realisiert oder vorgesehen)		
2005 (geplant)		

Robert Bartsch

# **Der funktionsteilige zentrale Ort: Raumordnerisches Instrument zur Steuerung von Schrumpfungprozessen? Das Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis**

## **Gliederung**

- 1 Einführung
- 2 Der funktionsteilige zentrale Ort als raumordnerisches Instrument
  - 2.1 Definition und theoretische Grundlagen
  - 2.2 Anwendung in der deutschen Raumplanung
- 3 Zur potenziellen Steuerungsfähigkeit funktionsteiliger zentraler Orte im Zusammenhang mit Schrumpfung
- 4 Das Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis
  - 4.1 Lage und funktionale Beziehungen
  - 4.2 Bevölkerungsentwicklung in Suhl und Zella-Mehlis
  - 4.3 Interkommunales Verhältnis
  - 4.4 Funktionsteilige Ausweisung und Kooperationsgenese
  - 4.5 Steuerung von Schrumpfungprozessen durch die funktionsteilige Ausweisung von Suhl/Zella-Mehlis?
- 5 Zusammenfassung und Fazit

Literatur

## **1 Einführung**

In den vergangenen Jahren haben arbeitsteilig angelegte Konzepte (REK, Städtenetze, usw.) in der Raumordnung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dahinter steht die Erkenntnis, dass mit kooperativen und vernetzten Strukturen den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen wirksamer begegnet werden kann als mit dem traditionellen raumordnerischen Instrumentarium.

Auch im Rahmen der Diskussion um die Aktualität resp. Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK) wird eine Abkehr von der tradierten Ausweisungspraxis gefordert. Es gelte vielmehr, das starre – auf Einzelstandorte ausgerichtete – Konzept aufzubrechen und durch Elemente der Vernetzung und Kooperation sinnvoll zu ergänzen (vgl. u. a. Fischer 1988; Prieb 1996; BfLR 1996; Blotevogel 2002). In diesem Zusammenhang wurde in den letzten Jahren einem raumordnerischen Instrument verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt, welches bislang eher unbeachtet blieb: In einer Entschliebung vom 3. Dezember 2001 stellte die Ministerkonferenz für Raumordnung erstmalig fest, der Vernetzungsgedanke sei „[...] in einigen zentralörtlichen Systemen schon seit

jeher enthalten, indem dort Doppel- oder Mehrfachzentren ausgewiesen wurden“ (www.1). Die mit der Verknüpfung zentralörtlicher Einzelstandorte verbundenen Möglichkeiten werden zunehmend auch im Rahmen der aktuellen Schrumpfungsbefragung thematisiert. Müller (2003) geht beispielsweise davon aus, dass diese zentralörtlichen Sonderformen einen wichtigen Beitrag zur Steuerung von Schrumpfungprozessen leisten können.

Vor dem o. g. Hintergrund befasst sich der folgende Beitrag mit der Fragestellung, ob bzw. inwieweit mit dem raumordnerischen Instrument des funktionsteiligen zentralen Ortes tatsächlich Schrumpfungprozesse angemessen gesteuert werden können. Diesbezüglich wird zunächst (Kap. 2) auf die theoretischen Grundlagen dieser zentralörtlichen Sonderform eingegangen, bevor im dritten Kapitel die potenziellen Steuerungsmöglichkeiten dieses Instruments im Hinblick auf Schrumpfung betrachtet werden. Im vierten Kapitel wird am Beispiel des funktionsteiligen zentralen Ortes Suhl/Zella-Mehlis überprüft, inwiefern diese potenziellen Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis Anwendung finden.

## **2 Der funktionsteilige zentrale Ort als raumordnerisches Instrument**

### **2.1 Definition und theoretische Grundlagen**

Bei funktionsteiligen zentralen Orten handelt es sich um eine Sonderform zentraler Orte, die dadurch gekennzeichnet ist, dass mindestens zwei selbständige Kommunen die Funktionen eines zentralen Ortes für einen Verflechtungsbereich gemeinsam wahrnehmen.

Eine Ausweisung dieses Zentrentyps seitens der Raumordnung scheint v. a. dann angebracht, wenn „Störungen“ im Zentralsystem einer bestimmten Region auftreten. Eine solche Störung ist u. a. dann gegeben, wenn hinsichtlich der benötigten Hierarchiestufe ein voll funktionsfähiges Zentrum nicht in zumutbarer Entfernung vorhanden ist und die nächstgelegenen Kommunen diese Stufe nur gemeinsam ausfüllen können (vgl. Blotevogel 2002: XXVII). Das Prinzip zentralörtlicher Funktionsteilung kommt jedoch nicht nur beim Fehlen eines benötigten Zentrums in Frage, sondern auch dann, wenn

- mehrere Kommunen gleicher zentralörtlicher Stufe und Ausstattung sehr dicht beieinander liegen und die Raumordnung sich nicht zugunsten eines dieser Orte entscheiden kann/will (vgl. LEP Baden-Württemberg 1983: Begründung zu 1.5),
- räumliche und/oder funktionale Verflechtungen benachbarter Kommunen eine Funktionsteilung erfordern (vgl. LEPRO Bayern 2003: 2.1.3.3).

### **2.2 Anwendung in der deutschen Raumplanung**

Bereits Walter Christaller – der mit seiner Dissertation die theoretische Vorarbeit für das heute in der Raumordnung verwendete Zentrale-Orte-Konzept leistete – verwies in seiner Arbeit auf die Existenz funktionsteiliger zentraler Orte: „Häufig ist zu finden, dass die zentrale Funktion aufgeteilt ist auf zwei zentrale Orte, die dicht beieinander liegen. Hier ließe sich schwer das Gebiet aufteilen auf diese beiden zentralen Orte, sie haben vielmehr ein gemeinsames Ergänzungsgebiet. [...]“ (Christaller 1933: 51).

In der deutschen Raumplanung fanden diese zentralörtlichen Sonderformen bereits frühzeitig Anwendung. Die ersten funktionsteiligen Zentren wurden gegen Ende der 1960er-Jahre ausgewiesen. Entsprechend stellte die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) bereits 1968 in ihrer Entschließung „Zentrale Orte und ihre Verflech-



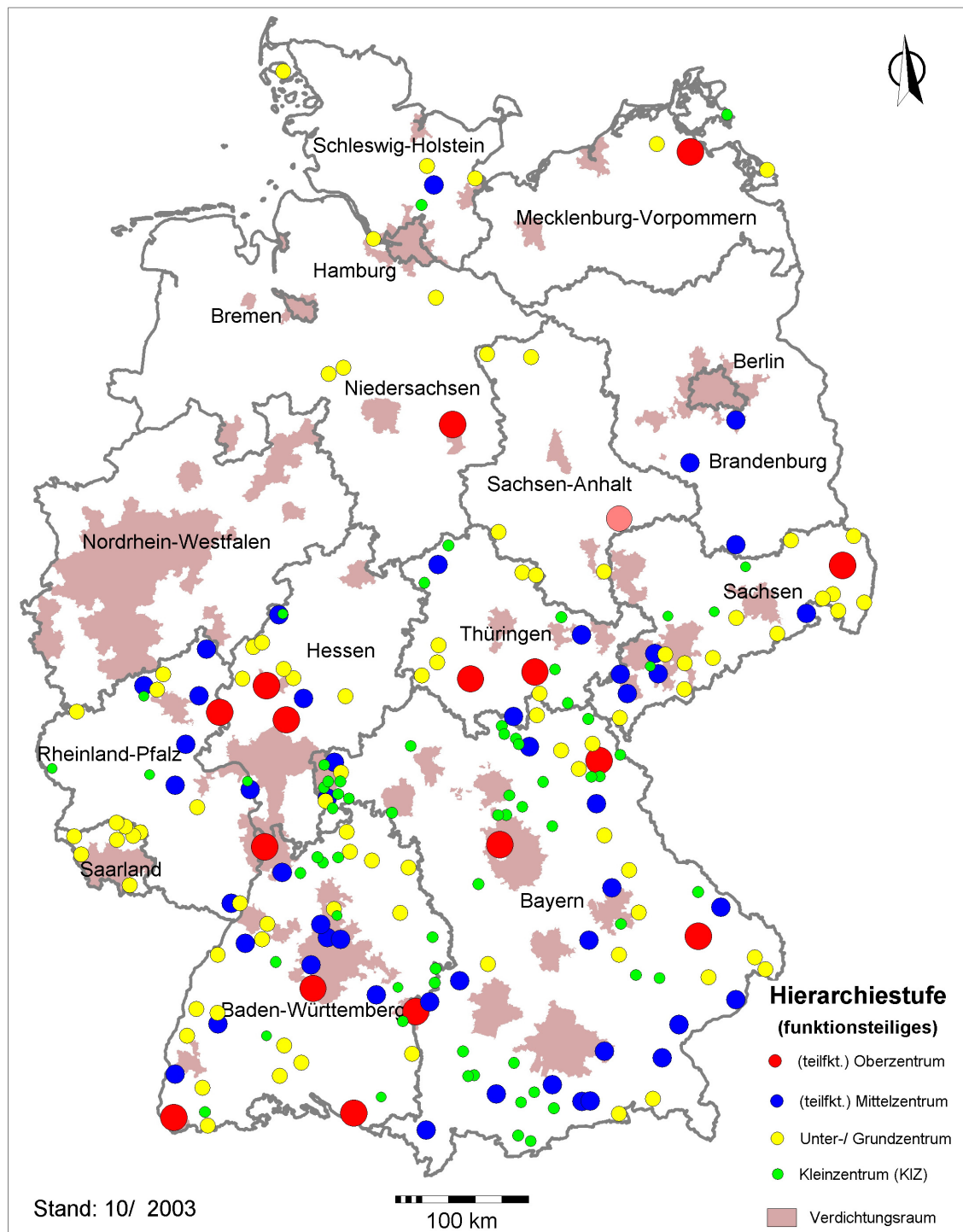
tungsbereiche“ fest: „In Einzelfällen gibt es auch Verflechtungsbereiche mit mehreren zentralen Orten in Funktionsteilung.“ (MKRO 1968).

Heutzutage stellt der funktionsteilige zentrale Ort eine „geläufige Sonderform des Zentrale-Orte-Systems“ (Blotevogel 2002: 293) dar, die – abgesehen von den Stadtstaaten – in fast allen Bundesländern zu finden ist. In den entsprechenden Raumordnungsprogrammen und -plänen werden diese Konstrukte jedoch sehr unterschiedlich – u. a. als „Doppelzentren“, „zentrale Doppel- und Mehrfachorte“, „Verbünde von Zentralen Orten“, „bipolare Zentren“, usw. – bezeichnet. Im Folgenden wird ausschließlich der Begriff „funktionsteiliger zentraler Ort“ verwendet, weil einige der o. g. Termini implizieren, dass sich lediglich jeweils zwei Kommunen zentrale Funktionen teilen. Die Praxis zeigt hingegen, dass funktionsteilige zentrale Orte – wie beispielsweise im Falle der sächsischen Zentrenverbünde – oftmals auch von mehr als nur zwei Kommunen gebildet werden (vgl. LEP Sachsen 2003: Karte 1).

Hinsichtlich der räumlichen Verteilung funktionsteiliger zentraler Orte ist ein deutliches Süd-Nord-Gefälle zu identifizieren (vgl. Abb.1). Während diese Sonderformen in den nördlichen Bundesländern nur vereinzelt auftreten (in Nordrhein-Westfalen gar nicht), nimmt ihre Zahl im Bereich der Mittelgebirge bereits spürbar zu und erreicht in Süddeutschland – v. a. in Bayern – ihr Maximum. Bei der Betrachtung des süddeutschen Raumes drängt sich gar der Eindruck auf, es handle sich bei funktionsteiligen zentralen Orten weniger um eine zentralörtliche Sonderform als vielmehr um den Regelfall. Die Gründe für diese Ungleichverteilung sind sowohl siedlungsstrukturell als auch topographisch bedingt. Darüber hinaus sind diese Disparitäten jedoch auch den jeweiligen politischen Gegebenheiten (allgemeine „politische Kultur“) sowie den Interessen und Zielsetzungen einzelner politischer Akteure (vgl. Genosko 2002) geschuldet.

Die Tatsache, dass der überwiegende Teil der ausgewiesenen funktionsteiligen zentralen Orte auf den unteren Hierarchieebenen (funktionsteilige Unter- und Kleinzentren) zu finden ist und sich die meisten dieser zentralörtlichen Sonderformen außerhalb von Verdichtungsräumen befinden, verdeutlicht, dass dieses Instrument vorrangig zur Sicherung der Grundversorgung im ländlichen Raum eingesetzt wird.

Abb. 1: Verteilung der funktionsteiligen zentralen Orte in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung

### 3 Zur potenziellen Steuerungsfähigkeit funktionsteiliger zentraler Orte im Zusammenhang mit Schrumpfung

Bei der Frage, über welche Steuerungsmöglichkeiten funktionsteilige zentrale Orte verfügen, um Schrumpfungprozessen wirksam begegnen zu können, muss differenziert werden: Grundsätzlich stehen Kommunen, die gemeinsam einen funktionsteiligen zentralen Ort bilden, zwar eine ganze Reihe von Möglichkeiten bzw. Strategien zur Verfü-

gung, mit denen Schrumpfung angemessen gesteuert werden kann. Hierzu zählt beispielsweise

- die Strategie der gemeinsamen Funktionserfüllung,
- die Strategie der wechselseitigen Funktionserfüllung und/oder
- die Strategie der Funktionsspezialisierung.

Welche dieser Strategien jedoch letztlich im Einzelfall in Frage kommt, hängt i. d. R. von der jeweiligen Schrumpfungswirkung ab, auf die Einfluss genommen werden soll (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Strategien und Möglichkeiten zur Steuerung von Schrumpfung

mögliche Schrumpfungswirkungen	Steuerungsstrategie		
	gemeinsame Funktionserfüllung	wechselseitige Funktionserfüllung	Funktions-spezialisierung
Unterauslastung zentralörtlicher Infrastruktur durch Bedarfsrückgang		X	X
Verringerung der kommunalen Investitionsspielräume	X	X	

Quelle: eigene Darstellung

Bei der Strategie der gemeinsamen Funktionserfüllung geht es darum, eine bestimmte zentralörtliche Aufgabe (z. B. die Vorhaltung einer bestimmten zentralörtlichen Einrichtung) durch Zusammenarbeit effektiver und v. a. auch effizienter zu bewältigen. Hierbei bietet sich für die beteiligten Kommunen die Möglichkeit, das eigene Investitionsvolumen durch das Prinzip der Kostenteilung zu mindern. Dies kann durch die gemeinsame Finanzierung bestimmter Einrichtungen und/oder Vorhaben geschehen oder durch die gemeinsame Bereitstellung von Ressourcen (Fachpersonal, Technik, usw.). Die Strategie der gemeinsamen Funktionserfüllung eignet sich somit insbesondere im Zusammenhang mit dem Problem der enger werdenden kommunalen Investitionsspielräume.

Die wechselseitige Funktionserfüllung zielt demgegenüber darauf ab, bestimmte zentralörtliche Funktionen sinnvoll auf die beteiligten Kommunen aufzuteilen. Diese Strategie birgt aus Sicht der einzelnen Kommune ein erhebliches Einsparpotenzial, weil nicht selbst finanziert werden muss, was der Partner trägt (vgl. Winkel 1998: 27). Insofern ermöglicht auch dieses Prinzip die Senkung des eigenen Investitionsvolumens und trägt dazu bei, die eigene Handlungsfähigkeit (i. S. von Investitionsspielraum) zu sichern. Die wechselseitige Funktionserfüllung muss sich hierbei nicht ausschließlich auf die Vorhaltung bestimmter Einrichtungen beschränken, sondern ist theoretisch auch auf andere Aufgabenfelder (z. B. Planung und Vermarktung gemeinsamer Flächen, usw.) übertragbar.

Mit der wechselseitigen Funktionserfüllung kann jedoch nicht nur dem Problem der enger werdenden kommunalen Investitionsspielräume wirksam begegnet werden (vgl. Tab. 1). Diese Strategie eignet sich auch, um einer drohenden Unterauslastung entgegenzuwirken. Hierfür bietet sich die sog. wechselseitige Infrastrukturvorhaltung an, die letztlich Teil der wechselseitigen Funktionserfüllung ist. Im Rahmen der wechselseitigen Infrastrukturvorhaltung geht es darum, unnötige Doppelausstattungen zu vermeiden, indem bestimmte (v. a. kostenintensive) zentralörtliche Einrichtungen lediglich in

einem der beteiligten Orte vorgehalten werden (vgl. Priebis 1996: 44). Im Idealfall wird bereits bei der Errichtung zentralörtlicher Infrastruktur nach diesem Prinzip vorgegangen, um die Auslastungszahlen zu optimieren und möglicher Unterauslastung vorzubeugen. Die Praxis zeigt jedoch, dass bestimmte zentralörtliche Einrichtungen in einem funktionsteiligen zentralen Ort oftmals mehrfach vorgehalten werden. Diese Doppelausstattungen konnten sich herausbilden, weil die entsprechenden Einrichtungen in Zeiten wachstumsorientierter Planung errichtet wurden. Per se sind diese Doppelungen unproblematisch, solange die notwendigen „kritischen Massen“ erreicht und die Unterhaltung durch den kommunalen Haushalt gesichert ist. Ist dies – z.B. infolge von Schrumpfungprozessen – nicht (mehr) gegeben, dann scheint ein Rückbau der doppelt vorhandenen Infrastruktur unausweichlich. Die Vorteile einer wechselseitigen Infrastrukturvorhaltung greifen jedoch auch in diesem Fall. Die mit einem Rückbau verbundenen Versorgungseinschnitte werden nämlich dadurch relativiert, dass das entsprechende Angebot weiterhin in zumutbarer Entfernung vorgehalten wird.

In der sog. Funktionsspezialisierung besteht eine weitere Möglichkeit, um Schrumpfung absichtsvoll zu steuern. Diese Strategie dient insbesondere dazu, einer drohenden Unterauslastung vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken, indem sie darauf abzielt, die Auslastung mehrfach vorhandener zentralörtlicher Einrichtungen durch eine gezielte Ausrichtung auf bestimmte Bedarfe und Benutzergruppen zu steigern. So kann beispielsweise das Problem einer Doppelausstattung im Bereich von Schwimmhallen dadurch „entschärft“ werden, dass sich die Schwimmhalle in einer Gemeinde auf den Freizeitsport sowie auf Angebote für bestimmte Altersgruppen (Kleinkinder, Senioren) spezialisiert, während die entsprechende Einrichtung in der Partnergemeinde v. a. für den Schul- und Vereinssport genutzt wird.

Das bisher Gesagte hat zunächst jedoch lediglich einen idealtypischen Charakter. Ob und inwieweit es nämlich den betreffenden Kommunen in der Praxis wirklich gelingt, durch zentralörtliche Kooperation Schrumpfung angemessen zu steuern, hängt insbesondere von den jeweiligen lokalen Akteuren und von den fallspezifischen Gegebenheiten ab. So verweisen beispielsweise Knieling u. a. (2001: 185) darauf, dass interkommunale Zusammenarbeit i. d. R. nur dann zustande kommt, wenn

- ein Kooperationsbedarf bzw. -anreiz vorhanden ist,
- es Akteure gibt, die den Bedarf bzw. die mit der Kooperation verbundenen Chancen erkennen und über ausreichend Macht verfügen, um Kooperation zu initiieren,
- weitere Akteure sich den o. g. Promotoren anschließen sowie wenn
- die Transaktionskosten nicht zu hoch sind.

Im Folgenden soll deshalb v. a. die Umsetzung zentralörtlicher Funktionsteilung bzw. die Anwendung der o. g. Strategien stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Dies geschieht am Beispiel des funktionsteiligen zentralen Ortes Suhl/Zella-Mehlis, der seit der deutschen Einheit mit einem erheblichen Bevölkerungsrückgang konfrontiert ist.

#### **4 Das Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis**

Die Wahl dieses Fallbeispiels beruht zum einen auf der Tatsache, dass in diesem funktionsteiligen zentralen Ort bereits deutliche Schrumpfungstendenzen zu erkennen sind, die auf einen erheblichen Steuerungsbedarf hinweisen. Zum anderen dürfte dieses Beispiel interessant sein, weil hier die Grenzen zentralörtlicher Funktionsteilung sichtbar werden.

Die folgenden Aussagen basieren – sofern nicht anders angegeben – auf Interviews, die mit lokalen Akteuren und Vertretern der zuständigen Landes- und Regionalplanung geführt wurden.

#### **4.1 Lage und funktionale Beziehungen**

Die beiden Städte Suhl und Zella-Mehlis befinden sich in einem Talkessel am Südwestrand des Thüringer Waldes und zählen zur Planungsregion Südwestthüringen. Beide Orte liegen sehr dicht beieinander, was v. a. daran ersichtlich ist, dass die Stadtzentren lediglich etwa 7 km voneinander entfernt sind und die Siedlungsflächen fast nahtlos ineinander übergehen. Das ehemals markierungsübergreifende Industriegebiet „Suhl Nord“ (heute markierungsbezogen aufgeteilt) bildet hierbei die „Verbindungsclammer“ zwischen den beiden Gemeinden.

Hinsichtlich der Größe und Einwohnerzahl, der Ausstattung mit zentralörtlichen Einrichtungen und des gebietskörperschaftlichen Status unterscheiden sich beide Städte zum Teil erheblich voneinander. Mit nahezu 45.000 Einwohnern leben gegenwärtig etwa viermal so viele Menschen in Suhl wie in Zella-Mehlis. Suhl verfügt zudem über ungleich mehr zentralörtliche Einrichtungen der mittleren und (teilweise) oberen Stufe (vgl. Usbeck u. a. 1996: 25) als Zella-Mehlis und hat – im Gegensatz zu seinem kleineren Nachbarn – den Status einer kreisfreien Stadt. Zella-Mehlis gehört seit der Kreisgebietsreform (1994) dem Landkreis Schmalkalden-Meinigen an.

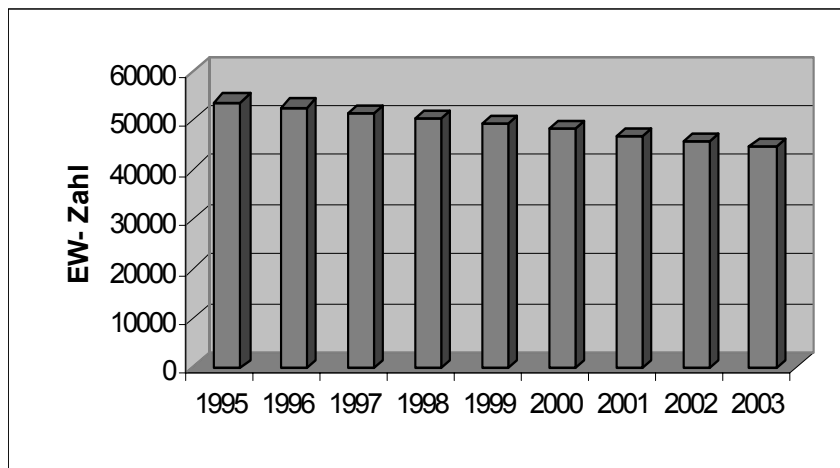
Aufgrund der nachbarschaftlichen Lage haben sich zwischen beiden Städten bereits frühzeitig enge Verflechtungen herausgebildet. Starke Pendlerverflechtungen ergaben sich beispielsweise im Arbeitsbereich aufgrund der Tatsache, dass in beiden Städten große Industriebetriebe lokalisiert waren (in Zella-Mehlis Datenverarbeitungsanlagenbau, Werkzeugmaschinenbau, Elektrogeräteherstellung, usw. und in Suhl Waffenproduktion, Fahrzeugbau, Werkzeugmaschinenbau, Feinmechanik usw.), und im Bildungsbereich dadurch, dass Suhl Standort der sog. „Erweiterten Oberschule“ (EOS) war. Hinsichtlich des ÖPNV-Bereiches ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass bereits seit den 1950er-Jahren eine Buslinie beide Städte verband und im Jahr 1959 die Verkehrsbetriebe von Suhl und Zella-Mehlis im „VEB Kraftverkehr Suhl“ zusammengefasst wurden (www.2).

#### **4.2 Bevölkerungsentwicklung in Suhl und Zella-Mehlis**

Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung beider Städte ergibt sich ein sehr differenziertes Bild. Zwar mussten beide Kommunen in den vergangenen Jahren Einwohnerverluste hinnehmen, Suhl jedoch in ungleich höherem Maße als Zella-Mehlis.

Suhl zählt zu jenen kreisfreien Städten in Thüringen, die seit der deutschen Wiedervereinigung die meisten Einwohner verloren haben (vgl. Grimm 2001). Die Abbildung 2 verdeutlicht, dass die Einwohnerzahl allein im Zeitraum von 1995 bis 2003 von mehr als 53.000 Einwohnern auf weniger als 45.000 Einwohner gesunken ist, Suhl also in diesem Betrachtungszeitraum fast 17% seiner Bevölkerung eingebüßt hat.

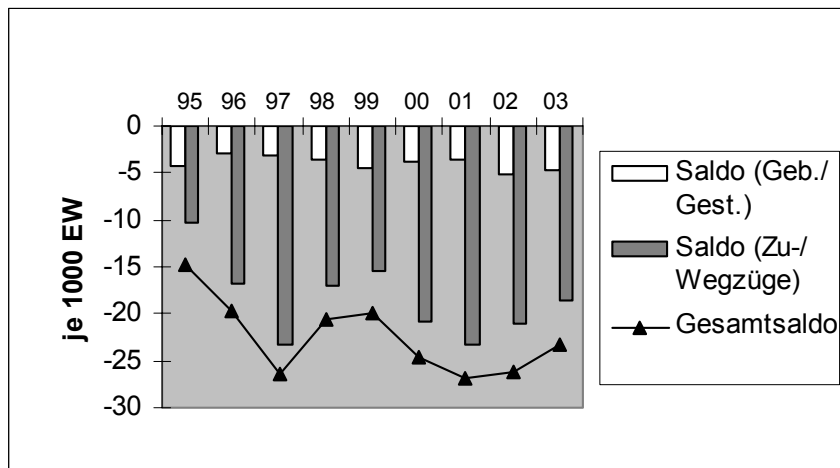
Abb. 2: Entwicklung der Gesamteinwohnerzahl von Suhl



Quelle: TLS 2004 (eigene Darstellung)

Dieser erhebliche Bevölkerungsverlust ist v. a. ein Ergebnis der Abwanderung, die mit einem durchschnittlichen Überhang von etwa 18 Fortzügen je 1.000 Einwohner im Betrachtungszeitraum deutlich höher ausfiel als der negative natürliche Bevölkerungssaldo mit einem durchschnittlichen Überhang von etwa vier Gestorbenen je 1.000 Einwohner (vgl. Abb. 3). Die starke Abwanderung ist einerseits der arbeitsbedingten Migration in die alten Bundesländer und andererseits dem Suburbanisierungsprozess geschuldet. Letzteren führt Grimm (2001) u. a. auf die topographischen Gegebenheiten zurück: So schränke v. a. die Lage im Talkessel eine flächenhafte Expansion von Suhl spürbar ein und lasse die Ausweisung größerer Flächen für den Eigenheimbau nicht zu.

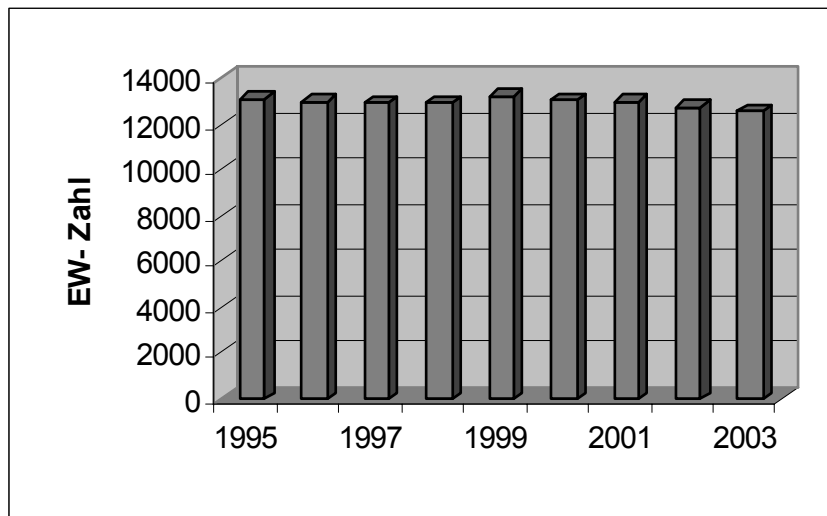
Abb. 3: Suhl: natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegungen



Quelle: TLS 2004 (eigene Darstellung)

Die Nachbarstadt Zella-Mehlis musste im Vergleichszeitraum ebenfalls einen Bevölkerungsrückgang verkraften, hier ging die Bevölkerungszahl jedoch „lediglich“ um etwa 4% zurück. Zudem verdeutlicht die Abbildung 4, dass die Bevölkerungsentwicklung in Zella-Mehlis nicht durch einen stetigen Rückgang geprägt war, sondern etwas wechsellvoller als in Suhl verlief.

Abb. 4: Entwicklung der Gesamteinwohnerzahl von Zella-Mehlis

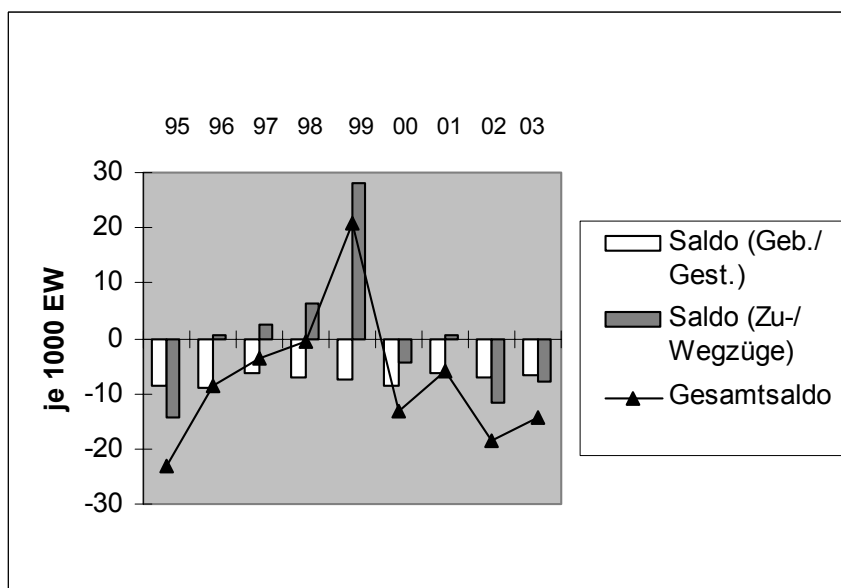


Quelle: TLS 2004 (eigene Darstellung)

Diese Wechselhaftigkeit war in erster Linie den räumlichen Bevölkerungsbewegungen geschuldet (Abb. 5). Im Zeitraum von 1996 bis 1999 konnte der nördliche Nachbar von Suhl mehr Zu- als Fortzüge registrieren und im Jahre 1999 – durch einen sprunghaften Anstieg der Zuzüge – sogar einen Bevölkerungszuwachs von etwa 2% verzeichnen. Für den deutlichen Anstieg der Zuzüge gegen Ende der 1990er-Jahre war v. a. der Bau der Bundesautobahn 71 verantwortlich: Zahlreiche ausländische Arbeiter hatten im Zusammenhang mit diesem Bauvorhaben ihren Wohnsitz vorübergehend nach Zella-Mehlis verlegt. Hinzu kommt, dass im gleichen Zeitraum in Zella-Mehlis ein Asylbewerberheim mit ca. 170 Bewohnern eröffnet wurde.

Seit 2000 ist die Bevölkerungsentwicklung in Zella-Mehlis wieder durch einen Rückgang gekennzeichnet (allein zwischen 2000 und 2003 hat Zella-Mehlis fast 4% an Einwohnern verloren), der einerseits mit dem Wegzug der vorübergehend gemeldeten Arbeiter zusammenhängt, andererseits aber auch auf den negativen natürlichen Bevölkerungssaldo zurückzuführen ist.

Abb. 5: Zella-Mehlis: natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegungen



Quelle: TLS 2004 (eigene Darstellung)

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen (2000 bis 2003) ist davon auszugehen, dass der Bevölkerungsrückgang wohl auch zukünftig anhalten wird. Dafür spricht u. a. die Tatsache, dass Zella-Mehlis eine starke Überalterung aufweist: Im Jahr 2003 waren hier bereits etwa 21 % der Einwohner über 65 Jahre alt (TLS 2004), während der Wert für die gesamte Bundesrepublik im gleichen Jahr bei etwa 18 % lag (Statistisches Bundesamt 2004).

### 4.3 Interkommunales Verhältnis

Ungeachtet der engen funktionalen Verflechtungen gilt das Verhältnis beider Kommunen seit jeher als „angespannt“. Vor allem der staatlich gelenkte Aufbau von Suhl zu einer Bezirksstadt (Ernennung im Jahr 1952) und die damit verbundenen Privilegien führten nicht nur zur Entstehung und Zunahme von Disparitäten zwischen Suhl und den Umlandgemeinden, sondern forcierten auch persönliche Befindlichkeiten. Anfang der 1990er-Jahre traten diese Vorbehalte sehr deutlich zutage, als die Thüringer Landesregierung – im Hinblick auf die bevorstehende Kreisneugliederung (1994) – einen Zusammenschluss beider Städte zur Diskussion stellte. Die Idee selbst war nicht neu: Bereits in den 1980er-Jahren gab es seitens des damaligen Staates Überlegungen, Suhl und Zella-Mehlis unter dem Namen „Ernst-Thälmann-Stadt“ zusammenzulegen. Schon damals gab es heftige Diskussionen und auch der neuerliche Vorstoß stieß – v. a. in Zella-Mehlis – auf deutlichen Widerstand: Die Angst, vom größeren Nachbarn einfach „geschluckt“ und zu einem Ortsteil degradiert zu werden, war zu groß. In einer 1993 in Zella-Mehlis durchgeführten Bürgerbefragung entschied sich denn auch eine deutliche Mehrheit gegen eine Fusion. Die Tatsache, dass zahlreiche Bürger sogar vor dem Thüringer Landtag in Erfurt gegen einen Zusammenschluss demonstrierten, verdeutlicht, wie stark die Befindlichkeiten – die zum Teil bis heute nachwirken – ausgeprägt waren.

Trotz der beschriebenen Vorbehalte konnten bereits in den ersten beiden Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung (im Zuge der Restrukturierung einiger Infrastrukturnetze) wichtige Grundlagen für eine dauerhafte Kooperation zwischen beiden Gemeinden geschaffen werden:

- Im Jahre 1991 wurde ein gemeinsames Unternehmen zur Gasversorgung und ein Jahr später eine gemeinsame Strom- und Wärmeversorgungsgesellschaft gegründet, welche 1998 zur „Stadtwerke Suhl/Zella-Mehlis GmbH“ fusionierten.
- Seit 1992 sind beide Städte Gesellschafter der „Städtischen Nahverkehrsgesellschaft Suhl/Zella-Mehlis GmbH“ (SNG), eines Nachfolgeunternehmens des „VEB Kraftverkehr Suhl“.

In beiden Fällen ist es den Nachbarstädten jeweils gelungen, effiziente Strukturen zu schaffen, die im Hinblick auf die bereits stattfindenden Schrumpfungsprozesse zweifellos wirksamer und leistungsfähiger sind, als es separate Versorgungsnetze wären. Allerdings ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass beide Städte aufgrund ihrer geringen Größe und ihrer eng bemessenen Investitionsspielräume in diesen kostenintensiven Bereichen faktisch zur Kooperation „gezwungen“ waren. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die Gemeinde Zella-Mehlis wohl kaum in der Lage gewesen wäre, eigene Stadtwerke aufzubauen und zu unterhalten. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Zusammenarbeit in den o. g. Bereichen bereits vor der gemeinsamen Ausweisung im Landesentwicklungsplan begonnen hat und daher kein Ergebnis der raumordnerischen Festlegung als funktionsteiliger zentraler Ort ist. Insofern können die positiven Effekte im Verkehrs- und Energieversorgungsbereich – streng genommen – nicht dem raumordnerischen Instrument des funktionsteiligen zentralen Ortes zugeschrieben werden.



#### 4.4 Funktionsteilige Ausweisung und Kooperationsgenese

Im Jahr 1993 wurden beide Städte im Thüringer Landesentwicklungsprogramm als funktionsteiliges Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums ausgewiesen (vgl. LEPRO Thüringen 1993: 2.2.2).

Die Hintergründe für die gemeinsame Ausweisung der beiden Städte sind vielfältig. Abgesehen von der Tatsache, dass die enge nachbarschaftliche Lage und die vielfältigen funktionalen Verflechtungen für eine zentralörtliche Funktionsteilung sprechen, spielte v. a. eine große Rolle, dass Suhl allein nicht das Potenzial für ein Oberzentrum hat. Zudem war bereits Anfang der 1990er-Jahre abzusehen, dass Suhl durch die einsetzende Abwanderung seine Größenordnung nicht halten kann. Die gemeinsame Ausweisung diente also dazu, das Einwohnerpotenzial beider Städte zu bündeln. Des Weiteren muss erwähnt werden, dass die Landesregierung in der funktionsteiligen Ausweisung eine Möglichkeit sah, beide Städte doch noch (zumindest langfristig) zu einem Zusammenschluss bewegen zu können. Einige lokale Akteure gehen indes davon aus, dass auch Vorbehalte seitens der Landesregierung, die mit der Vergangenheit Suhls als „rote Bezirksstadt“ zusammenhängen, für diesen Schritt ausschlaggebend waren. Die gemeinsame Ausweisung mit Zella-Mehlis – so die Auffassung – sei lediglich Mittel zum Zweck gewesen, um Suhl nicht allein zum Zentrum in Südthüringen ausbauen zu müssen.

Die formale Ausweisung als funktionsteiliger zentraler Ort wurde von den lokalen Akteuren zunächst nicht als Mandat zur gegenseitigen Abstimmung und Kooperation wahrgenommen – im Gegenteil: Aufgrund der fast zeitgleich stattfindenden Diskussion um eine Zusammenlegung beider Städte war v. a. Zella-Mehlis darum bemüht, seine Eigenständigkeit zu erhalten und auszubauen.

Auch in den Folgejahren trug die gemeinsame Ausweisung seitens der Raumordnung keine Früchte, eine über den ÖPNV- und Energieversorgungsbereich hinausgehende Zusammenarbeit aufgrund von persönlichen Befindlichkeiten und aufgrund des unterschiedlichen Status der Nachbarn (kreisfrei vs. kreisangehörig) blieb aus.

Zwei Jahre nach der funktionsteiligen Ausweisung im Landesentwicklungsprogramm gab das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur die Erarbeitung eines Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) in Auftrag, um zu untersuchen, wie oberzentrale Funktionen in Südthüringen etabliert und gestärkt werden können (Usbeck u. a. 1996: 1). Bei der Erstellung des REK zeigte sich, dass

- die Städte Suhl und Zella-Mehlis allein nicht die Anforderungen an ein Oberzentrum erfüllen können, jedoch
- einige umliegende Standorte über einzelne oberzentrale Funktionen verfügen (Usbeck u. a. 1996: 28).

Vor diesem Hintergrund wurde von den REK-Bearbeitern empfohlen, in Südthüringen einen sog. „kooperativen Gesamtstandort“ (vgl. BfLR 1996) zu entwickeln, wobei die Städte Suhl und Zella-Mehlis den Kernraum (das eigentliche Oberzentrum) bilden und von drei weiteren Standorten (Schmalkalden, Meiningen und Oberhof) in ihren Funktionen ergänzt werden sollten (vgl. Usbeck u. a. 1996: 31).

Die IHK Südthüringen hatte die REK-Erstellung seinerzeit intensiv begleitet und war im Anschluss daran bemüht, eine Zusammenarbeit zwischen den im REK benannten Städten zu initiieren und zu formalisieren. Dieses Vorhaben gestaltete sich zunächst als ein schwieriges Unterfangen, weil gegenseitige Vorbehalte und Befindlichkeiten zwischen den Städten das Kooperationsklima zu stark belasteten. Ein Indiz dafür ist die

Tatsache, dass die von der IHK moderierten Bürgermeistertreffen im Zeitraum von 1996 bis 1998 keine nennenswerten Resultate hervorgebracht haben.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist es im Rahmen der Verhandlungen schließlich dennoch gelungen, bestimmte Kooperationsschwerpunkte (ÖPNV, Tourismus, Kultur, Sport, Gewerbeflächenentwicklung, usw.) festzulegen und einen öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Bildung eines Städteverbundes zu erarbeiten.

Im Dezember 1999 unterzeichneten die Städte Suhl, Zella-Mehlis, Meiningen, Schmalkalden, Oberhof und Hildburghausen den o.g. Vertrag und bilden seit Januar 2000 den „Städteverbund Südthüringen“ (SVST). Die Einbeziehung der Stadt Hildburghausen (im REK nicht als Einzelstandort des „kooperativen Gesamtstandortes“ berücksichtigt) lässt sich u. a. darauf zurückführen, dass Hildburghausen mit der „Henneberg-Klinik“ und dem Fachkrankenhaus für Psychiatrie und Neurologie über wichtige (oberzentrale) Funktionen im Bereich des Gesundheitswesens verfügt, die den kooperativen Gesamtstandort in Südthüringen ergänzen sollen.

Der zwischen den o.g. Städten geschlossene Vertrag sah ferner die Bildung eines Bürgermeisterrates und vier fachbezogener Arbeitsausschüsse vor. Alle benannten Gremien haben mittlerweile ihre Arbeit aufgenommen, wobei jedoch zu erwähnen ist, dass die Bildung der Arbeitsausschüsse (Februar 2003) erst reichlich drei Jahre nach Vertragsabschluss gelungen ist. Die Kooperation im Städteverbund befindet sich dementsprechend erst in den Anfängen und umfasst bisher hauptsächlich den Austausch wichtiger Informationen zwischen den Gremien, sowie die Erarbeitung von Empfehlungen in den Arbeitsausschüssen. Über den Stand der Arbeit informiert u. a. eine eigens für den SVST errichtete Webseite ([www.3](http://www.3)).

Für zahlreiche Konflikte sorgte indes die Fortschreibung des Thüringer Landesentwicklungsprogramms und die damit verbundene Festlegung zentraler Orte. Die Städte des SVST hatten gefordert, dass der gesamte Verbund im neuen Landesentwicklungsplan als Oberzentrum eingestuft wird. Aus raumordnerischer Sicht entspricht jedoch die Tatsache, dass einige Städte des SVST bis zu 60 km voneinander entfernt liegen, nicht dem Konzentrationsprinzip des Zentrale-Orte-Konzepts. Auch im Hinblick auf den im REK vorgeschlagenen „kooperativen Gesamtstandort“ sind die bestehenden Distanzen zu groß (vgl. BfLR 1996: 26). Folgerichtig hatte die Landesregierung den Städteverbund bereits in den Entwürfen zum neuen Landesentwicklungsplan (LEP) nicht als Oberzentrum berücksichtigt und auch im neuen LEP (2004) nicht als gemeinsames Oberzentrum ausgewiesen. Stattdessen behielt das funktionsteilige Zentrum Suhl/Zella-Mehlis seinen bisherigen Status (vgl. LEP Thüringen 2004: 2.2.10). Die Tatsache, dass der SVST im neuen Landesentwicklungsplan dennoch explizit erwähnt wird (ebd.) zeigt jedoch, dass die Landesregierung die Kooperationsbemühungen im Rahmen des Verbundes grundsätzlich als positiv und notwendig erachtet.

Aufgrund der Intensität, mit der die Städte des SVST bislang um eine Einstufung als Oberzentrum im Landesentwicklungsplan gerungen haben (vgl. Freies Wort vom 24.09.2004 und vom 18.10.2004), drängt sich allerdings die Frage auf, ob die Zusammenarbeit auch unter den oben beschriebenen Bedingungen in der bisherigen Form weitergeführt wird. Die Repräsentanten des SVST bekunden zumindest demonstrativ den Fortgang der bisherigen Zusammenarbeit (Freies Wort vom 23.09.2004).

#### 4.5 Steuerung von Schrumpfungsprozessen durch die funktionsteilige Ausweisung von Suhl/Zella-Mehlis?

Die Darstellung der Kooperationsgenese hat verdeutlicht, dass die funktionsteilige Ausweisung von Suhl und Zella-Mehlis bisher nicht zu einer abgestimmten zentralörtlichen Funktionsteilung zwischen den beiden Städten geführt hat. So ist beispielsweise bei der zentralörtlichen Infrastruktur im funktionsteiligen Zentrum Suhl/Zella-Mehlis weder eine gezielte Funktionsspezialisierung erkennbar, noch gibt es zentralörtliche Einrichtungen, die von beiden Städten gemeinsam vorgehalten werden. Stattdessen hat die Zielstellung, in der Region Südthüringen ein Oberzentrum zu etablieren, in den letzten Jahren zur Bildung eines flächenhaften Verbundes geführt, der – aufgrund seiner räumlichen Ausdehnung – mit dem raumordnerischen Instrument des funktionsteiligen zentralen Ortes nur noch wenig gemein hat. Inwiefern dieser Städteverbund allerdings dazu beitragen kann, dass die Städte Suhl und Zella-Mehlis zukünftig im zentralörtlichen Bereich enger kooperieren, ist gegenwärtig noch nicht zu beurteilen.

Vor diesem Hintergrund muss konstatiert werden, dass die in Kapitel 3 beschriebenen Möglichkeiten, die zentralörtliche Kooperation in Bezug auf Schrumpfung birgt, von den Kommunen im dargestellten Fallbeispiel bisher nicht genutzt werden. So gibt es – mit Ausnahme der Zusammenarbeit im Verkehrs- und Energieversorgungsbereich – bisher weder Anhaltspunkte für eine zielgerichtete gemeinsame bzw. wechselseitige Funktionserfüllung noch für eine Funktionsspezialisierung zwischen den beiden Städten. Dies liegt v. a. in den historisch bedingten Befindlichkeiten zwischen den Akteuren sowie in der Abwehr von Autonomieverlusten begründet, die bislang einer wirkungsvollen zentralörtlichen Kooperation im Wege standen. Zudem fehlten bislang einflussreiche Promotoren, die eine enge Zusammenarbeit initiieren und festigen könnten. Damit eng verbunden ist auch das Problem, dass beide Städte hinsichtlich ihres gebietskörperschaftlichen Status, ihrer Größe und Ausstattung nicht gleichrangig sind. Die Tatsache, dass die beteiligten Akteure nicht über gleichwertige Handlungsfähigkeiten und -kompetenzen verfügen, mindert zusätzlich die Kooperationsbereitschaft, weil bei dem vermeintlich schwächeren Akteur die Angst geschürt wird, vom Kooperationspartner übervorteilt zu werden. Des Weiteren muss bedacht werden, dass die ungleiche Verteilung der zentralörtlichen Einrichtungen zwischen den Städten Suhl und Zella-Mehlis zwangsläufig auch die Anzahl an möglichen Kooperationsbereichen reduziert.

### 5 Zusammenfassung und Fazit

Die Ausführungen haben verdeutlicht, dass funktionsteilige zentrale Orte per se über eine Reihe von Möglichkeiten und Strategien verfügen, um Schrumpfungsprozessen wirksam begegnen zu können. Gleichzeitig wurde jedoch darauf verwiesen, dass es letztlich von den Akteuren vor Ort und von den jeweiligen Gegebenheiten abhängt, ob bzw. inwieweit diese Möglichkeiten von den betreffenden Kommunen genutzt und ausgeschöpft werden können.

So wurde denn auch am Beispiel der Städte Suhl und Zella-Mehlis deutlich, dass offenbar nicht alle funktionsteiligen zentralen Orte in der Lage sind, die Potenziale zentralörtlicher Kooperation in Bezug auf Schrumpfung zu nutzen. Dies ist scheinbar nur jenen funktionsteiligen Zentren vorbehalten, die bestimmte Kriterien erfüllen. So scheint eine wirksame Steuerung von Schrumpfungsprozessen durch zentralörtliche Funktionsteilung v. a. dann möglich, wenn

- die betreffenden Kommunen räumlich dicht beieinander liegen,
- zwischen den Gemeinden enge funktionale Verflechtungen bestehen,

- die Kooperationspartner hinsichtlich ihrer Größe, zentralörtlichen Ausstattung und hinsichtlich ihres Status etwa gleichrangig sind, sowie wenn
- die lokalen Akteure die Steuerungspotenziale zentralörtlicher Funktionsteilung erkennen und zur Zusammenarbeit bereit sind.

Zusammenfassend kann also davon ausgegangen werden, dass funktionsteilige zentrale Orte durchaus einen wichtigen Beitrag zur Steuerung von Schrumpfung leisten können. Bei der Anwendung dieses Instruments sollte die Raumordnung jedoch darauf achten, dass von den betreffenden Kommunen die o. g. Kriterien erfüllt werden.

## Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003. München.
- Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Band 217. Hannover.
- Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) (Hrsg.) (1996): Städtenetze. Vernetzungspotenziale und Vernetzungskonzepte. Materialien zur Raumentwicklung, Heft 76. Bonn.
- Christaller, W. (1933): Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. Jena.
- Fischer, K. (1988): Von Zentralen Orten und Achsen zum Netzprinzip. Über die Notwendigkeit neuer Ordnungskonzepte für den ländlichen Raum. In: Der Landkreis 4/88, S. 166-169.
- Freies Wort vom 23.09.2004: Reaktionen auf das „Aus“ zum Oberzentrum. Suhl auf dem Weg zum Exodus.
- Freies Wort vom 24.09.2004: (ohne Titel).
- Freies Wort vom 18.10.2004: Die Region wehrt sich. „Anerkennung für den Süden wäre kein Schaden für das Land.“
- Fürst, D.; Knieling, J. (2004): Kooperation (interkommunal/regional). In: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Genosko, J. (2002): Politik und Zentrale-Orte-System. In: Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 217, Hannover.
- Grimm, A. (2001): Kreisfreie Stadt Suhl. In: Sedlacek, P. (Hrsg.) (2001): Die Landkreise und kreisfreien Städte des Freistaates Thüringen. Erfurt.
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1983): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg. Stuttgart.
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: RuR 2001, Heft 2-3, S. 184-191.
- Ministerium für Bau und Verkehr des Freistaates Thüringen (Hrsg.) (2004): Landesentwicklungsplan Thüringen. Erfurt.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1968): Entschließung über Zentrale Orte und ihre Verflechtungsbereiche. In: Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung. Bonn, S. 149.
- Müller, B. (2003): Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderung für die Raumplanung in Deutschland. In: RuR 2003, Heft 1-2, S. 28-42.
- Priebs, A. (1996): Städtenetze als raumordnungspolitischer Handlungsansatz – Gefährdung oder Stütze des Zentrale-Orte-Systems? In: Erdkunde, Bd. 50, S. 35-45.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen 2003. Dresden.
- Thüringer Landeszeitung (TLZ) vom 23.09.2004: Kaum Kritik am Zentrale-Orte-System.
- Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung (Hrsg.) (1993): Landesentwicklungsprogramm Thüringen. Erfurt.
- Usbeck, H.; Steinbach, M.; Horn, H.; Kehrer, J.U. (1996): Regionales Entwicklungskonzept Oberzentrum Südthüringen (Abschlussbericht). Leipzig/Zella-Mehlis.

## ■ Der funktionsteilige zentrale Ort

Winkel, R. (1998): Interkommunale Kooperation zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte. Erfurt (herausgegeben vom Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur).

### **Internetquellen**

www.1: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW): <http://www.bmvbw.de/Anlage12058/Entschiessung-der-MKRO-zum-Zentrale-Orte-Konzept-03.12.01.pdf> (letzter Zugriff: 11.10.2004).

www.2: Städtische Nahverkehrsgesellschaft Suhl/Zella-Mehlis GmbH (SNG): <http://www.sngonline.de/> (letzter Zugriff: 07.10.2004).

www.3: Städteverbund Südthüringen (SVST): <http://www.staedteverbund-suedthueringen.de/> (letzter Zugriff: 12.10.2004).

Carolin Schröder, Heidi Sinning

## **Stadt-regionale Kooperation und demographischer Wandel – am Beispiel Thüringen**

### **Gliederung**

- 1 Kooperation als Strategie zur Gestaltung des demographischen Wandels
- 2 Kooperationsformen im Governance-Modell – Praxisbeispiele aus Thüringen
  - 2.1 Interkommunale und ressortübergreifende Kooperation
  - 2.2 Public-Private-Partnerships
  - 2.3 Bürgerorientierte Kommune
  - 2.4 Bürgerschaftliches Engagement
  - 2.5 Unternehmensnetzwerke
  - 2.6 Corporate Citizenship
  - 2.7 Stadt-regionale Partnerschaft – öffentliche Hand, Wirtschaft und Bürgerschaft
- 3 Fazit – Handlungsbedarfe und Perspektiven für Thüringen

Literatur

### **1 Kooperation als Strategie zur Gestaltung des demographischen Wandels**

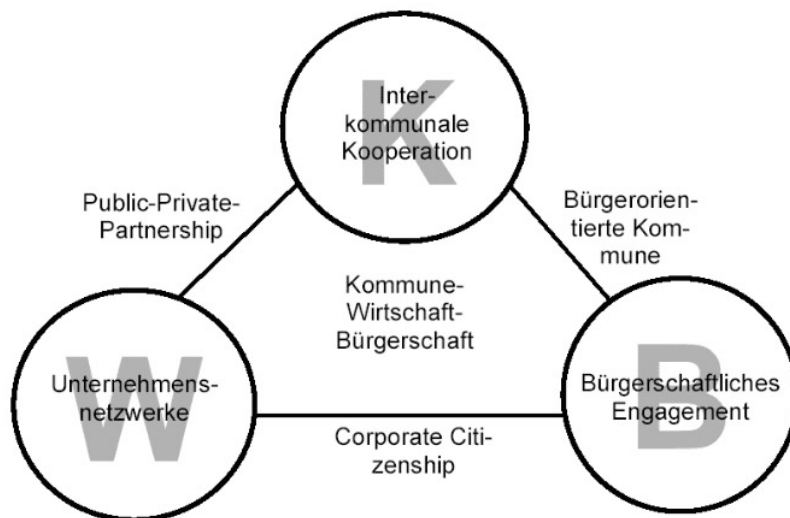
Die Folgen des demographischen Wandels werfen die Frage auf, wie sich die Kommunen und Regionen in Thüringen strategisch verhalten sollen. Städte und Gemeinden können um Bevölkerung bzw. um besonders attraktive Bevölkerungsgruppen konkurrieren oder sie können mit anderen Kommunen und mit weiteren (privaten) Akteuren kooperieren und ressortübergreifend arbeiten, um die Herausforderungen des demographischen Wandels (z. B. Rückgang der Erwerbstätigkeit und der verfügbaren Fachkräfte, veränderte Bedarfe bei sozialer und kultureller Versorgung, Infrastrukturanpassungen u. a. in den Bereichen Bauen, Wirtschaft, Verwaltung, Soziales) gemeinsam zu bewältigen. Im Folgenden soll geklärt werden, welchen Beitrag Kooperationsstrategien im Rahmen des demographischen Wandels leisten können, welchen theoretischen Bezugsrahmen und welche Kooperationsformen es gibt und wie ihre konkrete Ausgestaltung in der Praxis aussehen kann. Dazu wurde methodisch vorrangig auf Literatur- und Internetrecherchen sowie auf Telefoninterviews zurückgegriffen. Die vorgestellten Kooperationsformen sind nicht per se eine Lösung für den demographischen Wandel, sondern finden ihren Einsatz für verschiedene Aufgaben. Die hier ausgewählten Beispiele beschreiben Kooperationen, die Antworten auf spezifische Probleme des demographischen Wandels geben können. Die Beispiele geben einen Einblick in die Anwendung von Kooperationsformen und -strategien in Thüringen; gleichzeitig dienen sie als Anre-

gung, im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel stärker über neue Ziele und Strategien der Kommunal- und Regionalentwicklung nachzudenken.

*Good Urban and Regional Governance als theoretischer Bezugsrahmen*

Als theoretischer Bezugsrahmen einer Kooperationsstrategie zur Gestaltung des demographischen Wandels wird der Ansatz einer „Good Urban and Regional Governance“ zugrunde gelegt (siehe Abbildung 1; vgl. auch Bieker et al. 2004, Frauenholz; Knieling; Sinning 2004, Benz 2001). Governance drückt einen Wandel des Selbstverständnisses von städtischer und regionaler Steuerung aus; sie ist eine Weiterentwicklung des staatlichen Steuerungsverständnisses im Sinne des „aktivierenden Staates“. Bei dem dargestellten Governance-Modell handelt es sich um eine geregelte, aber dennoch flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt. Mit dem Zusatz „Good“ wird das Modell um die Dimension der Nachhaltigkeit bzw. der Lebensqualität erweitert. Good Governance ist eine Generation von Staats- und Verwaltungsreformen, die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben (Löffler 2001: 212).

Abb. 1: „Good Urban and Regional Governance“ – Modell mit verschiedenen Kooperationsfeldern



Quelle: Bieker et al. 2004: 41

Für Städte und Regionen stellt sich danach in Bezug auf ihre politisch-administrative Organisation vor allem die Aufgabe, ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation auszubauen. Daraus leiten sich zwei wesentliche Empfehlungen zur Gestaltung des demographischen Wandels ab:

- Ko-Produktion öffentlicher Leistungen durch Staat/Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft: Politik und Verwaltung stehen vor der Aufgabe, private Akteure in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich einzubeziehen.
- Strategischer Einsatz spezifischer Kooperationsformen: Im Rahmen des Governance-Modells eröffnen sich je nach Akteurskonstellation verschiedene Handlungsfelder der Zusammenarbeit. Zu diesen Kooperationsformen gehören interkommunale

und ressortübergreifende Kooperation, Public-Private-Partnership, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke und stadregionale Partnerschaften (als Zusammenarbeit aller drei Akteursgruppen; siehe Abbildung 1).

Der in diesem Modell beschriebene Lösungsansatz geht davon aus, dass die aus dem demographischen Wandel resultierenden Herausforderungen auf kommunaler Ebene und von Politik und Verwaltung allein kaum zu lösen sind. Anstelle kommunaler Konkurrenz um die knapper werdende Bevölkerung und um bestimmte, ökonomisch bzw. fiskalisch attraktive Bevölkerungsgruppen erscheint es Erfolg versprechender, für verschiedene Aufgaben in interkommunaler bzw. regionaler Kooperation Anpassungsstrategien zu entwickeln – insbesondere um Vorteile von Arbeitsteilung zu nutzen, um einen Lastenausgleich zwischen Gewinnern und Verlierern des demographischen Wandels zu erreichen und um gemeinsam Probleme lösen zu können. Die Notwendigkeit der Kooperation ergibt sich nicht zuletzt auch daraus, dass die zur Verfügung stehenden öffentlichen Finanzmittel einen Engpassfaktor darstellen.

Welche Ansätze stehen hinter den verschiedenen Handlungsfeldern des Governance-Modells und wie lassen sie sich für Thüringen mit Beispielen illustrieren? Zu den verschiedenen Kooperationsformen werden im Folgenden in einem systematischen Überblick konkrete Ansätze vorgestellt, die zur konstruktiven Gestaltung des demographischen Wandels vor Ort beitragen. Diese werden mit Praxisbeispielen aus Thüringen illustriert. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer spezifischen Ziele, Strukturen und Umsetzungsstrategien. Potentielle Kooperationspartner sind Städte, lokale und regionale Wirtschaftsakteure und Anwohner. Dabei geht es in diesem Beitrag vorrangig darum, die Vielfalt von Kooperationsstrategien und -formen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Herausforderungen, die sich im Zuge des demographischen Wandels ergeben, konkret für Thüringen aufzuzeigen. Dies soll zur Weiterentwicklung und Diskussion über zukünftige Handlungsansätze anregen.

## **2 Kooperationsformen im Governance-Modell – Praxisbeispiele aus Thüringen**

### **2.1 Interkommunale und ressortübergreifende Kooperation**

Zunehmend können kommunale Aufgaben aufgrund von fehlenden Finanzen und/oder abnehmenden Einwohnerzahlen nicht mehr effektiv erledigt werden, daher ist bessere interkommunale Arbeitsteilung gefragt. War es zunächst teilweise ein Rückzug einzelner Kommunen von freiwilligen Aufgaben, rückt nun die Option der Zusammenlegung von Pflichtaufgaben, z. B. im Infrastrukturbereich (Schulen, Kindergärten, kommunale Dienstleistungen etc.) in den Vordergrund. Die Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen sowie das Herstellen von Synergien zur gemeinsamen Problembewältigung spielt dabei eine zentrale Rolle. Die Arbeitsfelder für interkommunale Kooperationen sind vielfältig. Finden sie sich klassisch im Bereich der freiwilligen Kooperation (Kultur, ÖPNV, Freiraum und Naherholung sowie Ver- und Entsorgung), so werden interkommunale Kooperationen zunehmend auch auf andere Felder, wie Bildung, Siedlungs- und Gewerbeentwicklung sowie öffentliche Verwaltung, ausgedehnt.

In Thüringen ist eine Reihe von interkommunalen Ansätzen zu finden, die bereits die Anforderungen im Zuge des demographischen Wandels aufgegriffen haben. Beispielfhaft seien im Folgenden die Verankerung von Kooperationen im Landesentwicklungsprogramm Thüringen, die 2004 vereinbarte Städtefusion Leinefelde-Worbis und die ebenfalls 2004 vertraglich gegründete Kommunale Arbeitsgemeinschaft Erfurt-Weimar-



Jena vorgestellt. Darüber hinaus sind beispielsweise teilträumliche Entwicklungskonzepte, Stadt-Umland-Kooperationen oder auch grenzüberschreitende Kooperationen als potenzielle Ansätze interkommunaler Zusammenarbeit zu nennen.

Bevor die genannten Beispiele vorgestellt werden, sei darauf hingewiesen, dass integrierte Ansätze, wie sie im Rahmen des demographischen Wandels häufig zur Anwendung kommen, auch eine Kooperation verschiedener Ressorts und Fachplanungen erfordern. Ressortübergreifende Kooperationsfelder sind dabei insbesondere in den Bereichen Bauen, Planen, Stadterneuerung und Soziales zu finden, wo die Umnutzung von Gebäuden, eine Anpassung an die veränderte Bewohnerstruktur und der Rückbau von Gebäuden und Stadtteilen zu einer Aufgabe geworden sind. Für eine Zusammenarbeit in den Bereichen Ausbildung, Wirtschaft und Bildung wird in Kapitel 2.2 beispielsweise das InPrax-Netzwerk Thüringen vorgestellt. Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit kann auch dazu beitragen, Standortprofile zu schärfen. Für die Kooperation der Bereiche Standortentwicklung, Kultur und Bildung wird dazu in diesem Kapitel die Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Region Erfurt-Weimar-Jena“ beschrieben.

### *Landesentwicklungsprogramm (LEP) Thüringen*

In der Fortschreibung 2004 ziehen sich zwei übergeordnete Leitvorstellungen durch das Landesentwicklungsprogramm: Nachhaltigkeit und Kooperation. Nachhaltigkeit wird hier verstanden als „wirtschaftliches Wachstum, soziale Sicherung und ein ökologisches Gleichgewicht“ (www.1), als langfristig offene Gestaltungs- und Lernprozesse, die auch institutionell nachhaltig gestaltet werden müssen. Die Kooperation von Kommunen und Regionen gilt dabei als Voraussetzung für eine zukunftsfähige Regionalentwicklung, mit der die Leistungsfähigkeit des Landes und seiner Teilräume gestärkt werden soll. Neben den begrenzten finanziellen Handlungsspielräumen öffentlicher Haushalte und der fortschreitenden Globalisierung werden auch die Folgen des demographischen Wandels für Thüringen als zentrale Gründe genannt. Dabei sollen auf der Grundlage von abgestimmten Strategien und Konzepten gemeinsame Interessen- und Problemlagen bewältigt werden. Die Umsetzung der Leitprinzipien Nachhaltigkeit und Kooperation soll erfolgen über

- eine Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit (Stadt-Umland-Kooperation) in den Verdichtungsräumen sowie den Stadt- und Umlandräumen im Ländlichen Raum,
- eine enge Abstimmung von Gebietskörperschaften, die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit dem Ziel eines sparsamen Umgangs mit finanziellen und materiellen Ressourcen sowie der Vermeidung konkurrierender Entwicklungen (www.1: 51) sowie
- Städtekooperationen, die zur Stärkung regionaler Entwicklungspotenziale, zur Nutzung von Synergieeffekten, zur Verbesserung von Standortbedingungen sowie zur Sicherung der Aufgabenwahrnehmung unterstützt werden sollen: „Städtekooperationen ... stärken einerseits die Leistungsfähigkeit der Standorte und sichern zugleich die dezentrale Siedlungsstruktur Thüringens. Solche Zusammenarbeitsformen ... werden daher auch künftig unterstützt.“ (www.1: 52).

Bezüglich der Umsetzung wird die aktive Rolle der Regionalen Planungsgemeinschaften für regionale Belange und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im Sinne einer kooperativen Regionalentwicklung betont (www.1: 49). Entsprechend diesen Leitprinzipien ist die Förderungswürdigkeit für die Maßnahmen besonders hoch, die

von mehreren Kommunen gemeinsam vorgeschlagen und getragen werden (www.1:50).

### *Städtefusion Leinefelde-Worbis*

Wie Herausforderungen des demographischen Wandels konstruktiv gestaltet werden können, zeigt auch das Beispiel der Städtefusion Leinefelde-Worbis, deren Vorbild weitere Kommunen in Thüringen folgen wollen. Zum 01.01.2004 schlossen sich die Städte Leinefelde und Worbis freiwillig zusammen. Die einzelnen Gemeinden waren von sinkenden Einwohnerzahlen und schwindender Finanzkraft betroffen. Die Städtefusion beruhte auf der Erkenntnis, dass „zwei Gemeinwesen mit unterschiedlichen Aufgabenstellungen aus der Landesraumordnung in unmittelbarer Nachbarschaft den Aufgabenanspruch der Zukunft nicht erfüllen können“ sowie auf der Überzeugung der Vertreter von Leinefelde und Worbis, „dass die Größe eines Gemeinwesens, welches zukunftsorientierte Aufgaben langfristig, dauerhaft sichern muss, nicht unter einer Grenze von 20.000 Einwohnern liegen kann“ (www.2). Eine Kooperation wurde als einziger Lösungsansatz gesehen, um gegenseitig Stärken und Schwächen ausgleichen, den Standort (als Mittelzentrum) konkurrenzfähig halten zu können (www.3), neue Perspektiven für die Region zu eröffnen, aber auch um die kommunale Selbstverwaltung zu erhalten (www.4), Investitionen gezielter zu planen und die touristische Erschließung zu verbessern. Des Weiteren sollen Synergieeffekte vor allem in der Ver- und Entsorgung, der regionalen Verkehrsentwicklung und der kommunalen Wohnungsfürsorge geschaffen werden (www.2).

Vorangegangen waren der Fusion bereits eine längere Zusammenarbeit der Städte Leinefelde und Worbis auf dem Gebiet der Abwasser- und -entsorgung, ein Planungszweckverband Leinefelde-Worbis seit 1991, der (gescheiterte) Versuch zur Bildung einer Einheitsgemeinde in 1993, gemeinsame Aktivitäten im Städtenetz Nordthüringen (SEHN) und Gespräche zu einem gemeinsamen Gewerbegebiet – letzteres außerdem mit der Gemeinde Breitenbach.

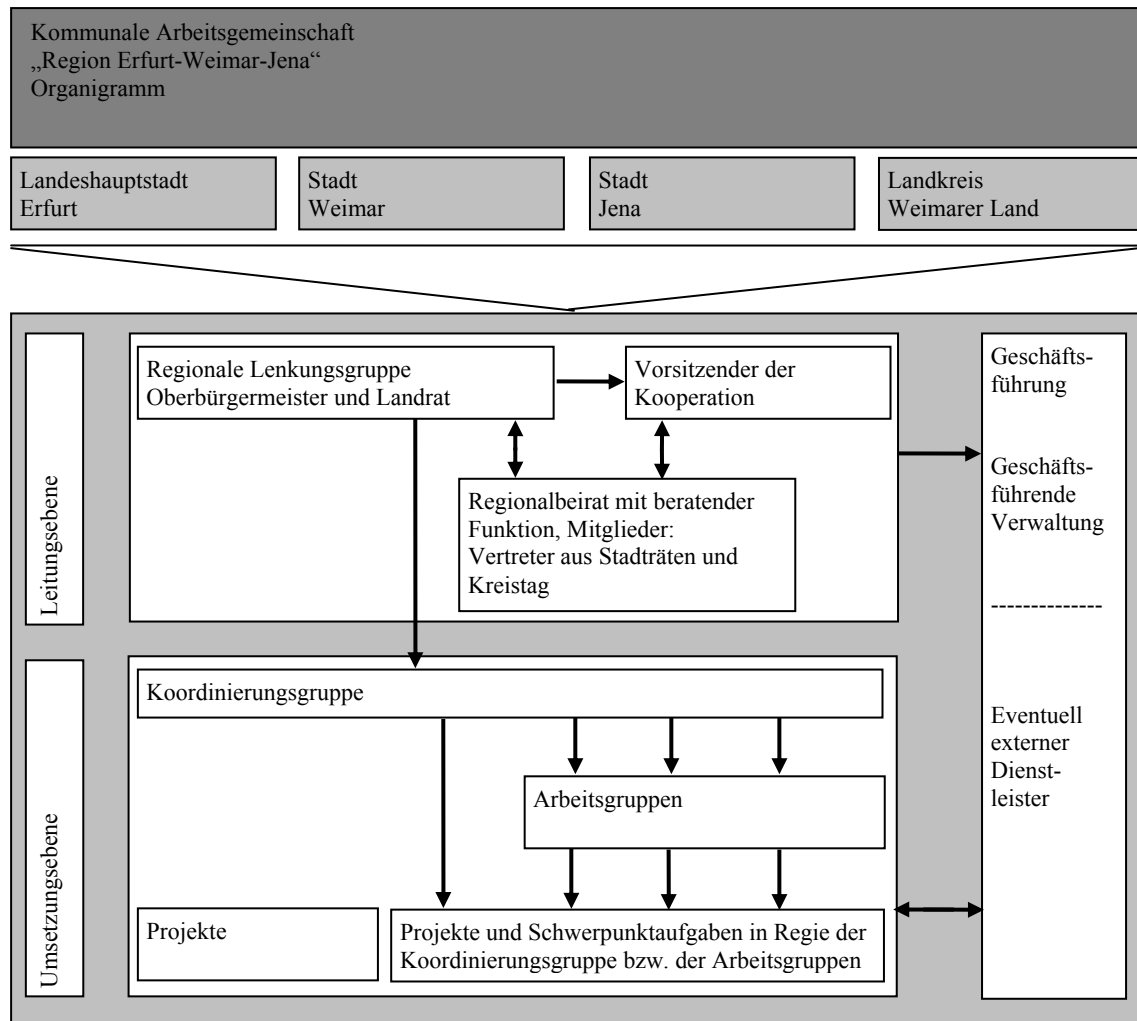
Auch die Einwohnerinnen und Einwohner wurden in die Fusion mit eingebunden, um frühzeitig Akzeptanz und Transparenz herzustellen sowie über neue Anforderungen im Zuge des demographischen Wandels zu informieren: Beispielsweise wurde bereits 1994 in Leinefelde eine Bürgerbefragung zu Wünschen und Perspektiven einer neuen Stadt Leinefelde durchgeführt. Darüber hinaus fanden Beratungen mit verschiedenen umliegenden Gemeinden statt. Auch in Worbis wurde bereits 1991 eine Verwaltungsgemeinschaft mit umliegenden Orten gegründet. In Breitenbach wurden mehrere öffentliche Diskussionen zum Anschluss an eine der beiden Städte durchgeführt. Auf Initiative des Bürgermeisters von Leinefelde wurden Anfang 2002 Gesprächsrunden der Bürgermeister aller beteiligten Orte, der Fraktionen und der Gemeinderäte veranstaltet. In Worbis und Wintzingerode fanden Bürgerabende im Zuge der Überlegungen zu einer Städtefusion statt (www.3, www.5).

### *Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Region Erfurt-Weimar-Jena“*

Ein weiteres Beispiel für eine informelle Kooperation Thüringer Städte ist die Arbeitsgemeinschaft „Region Erfurt-Weimar-Jena“. Seit 2004 arbeiten die drei Städte Erfurt-Weimar-Jena als „ImPuls-Region“ mit öffentlich-rechtlichem Vertrag zusammen. Darüber hinaus bestehen unterschiedlich eng vernetzte Kooperationen zwischen einzelnen Städten des Verbundes bzw. mit dem Kreis Weimarer Land, zum Beispiel im Bereich der Abwasser- und -entsorgung. Ähnlich wie in Leinefelde-Worbis spielte es in der Region Erfurt-Weimar-Jena eine Rolle, dass eine verstärkte Funktionsteilung städtischer

Aufgaben angestrebt wird: „Wesentliche Aufgaben der Daseinsvorsorge und der Zukunftsgestaltung von den Städten und Gemeinden einer Region können nur noch gemeinsam erfüllt werden. Die Zukunft liegt in vielfältigen Kooperationsformen“ (www.6). Erste Erfahrungen diesbezüglich konnten die vier Gebietskörperschaften bereits in einem regionalen Beirat zur Bewerbung Weimars als Kulturstadt 1999 sammeln: Damals wurde deutlich, dass alle vier von dem Ereignis profitierten und bestimmte Maßnahmen nur gemeinsam durchführen konnten (www.6).

Abb. 2: Organigramm zur Impulsregion Erfurt-Weimar-Jena



Quelle: Kommunale Arbeitsgemeinschaft der Region Erfurt-Weimar-Jena 2005, S. 9

Die Kommunale Arbeitsgemeinschaft ist „eng und langfristig angelegt“ und möchte „gemeinsam ... die Funktion eines starken Motors und Impulsgebers für Thüringen und den mitteldeutschen Raum“ übernehmen (www.7). Während eine „effektive und gleichsam qualitätsvolle Erfüllung kommunaler Aufgaben“ als wichtigstes Ziel der Körperschaften gilt, ist ihnen gleichzeitig bewusst, dass „dies für den Bürger vor Ort kaum spürbar sein wird“ (ebd.). Aktuelles Projekt ist der Gemeinschaftstarif im öffentlichen Nahverkehr „Regiomobil“ in den vier Kommunen, der zu einem ÖPNV-Verbundtarif Mittelthüringen ab April 2006 erweitert werden soll. Des Weiteren ist die Abstimmung und gemeinsame Vermarktung überörtlicher Kulturangebote zentraler Kooperationsgegenstand. Hierzu wird ein gemeinsames „Kulturjournal Mittelthüringen“ herausgegeben. Zudem soll die Wirtschaftsregion Mittelthüringen durch verschiedene Aktivitäten

besser vermarktet werden, zum Beispiel durch eine gemeinsame Präsentation der Region auf Messen, wie es auf der ExpoReal 2004 bereits geschehen ist. Geplant ist die Etablierung eines turnusmäßigen Wirtschaftskongresses in der Region (www.8) sowie eine zielgruppenorientierte Ansprache potenzieller Investoren und Multiplikatoren. Und nicht zuletzt wurde die Sparkasse Mittelthüringen gegründet, eine Zweckvereinbarung zur Restabfallbehandlung getroffen sowie die enge Zusammenarbeit der Städte Erfurt, Weimar und Jena im Bereich des Tagungswesens vereinbart.

## 2.2 Public-Private-Partnerships

Die aktuellen Rahmenbedingungen lassen Kooperationen zwischen öffentlichem und privatem Sektor zunehmend als Lösungsstrategie bedeutsam werden. Denn Public-Private-Partnerships (PPP) können zur finanziellen Entlastung der Kommunen beitragen und damit die Handlungsmöglichkeiten und -spielräume erhöhen. Gerade im Zuge des weiter fortschreitenden demographischen Wandels ist mit immer knapper werdenden Haushalten zu rechnen, sodass PPP an einer wichtigen Herausforderung ansetzen. Die dabei bestehenden Risiken mit PPP, beispielsweise durch vorwiegend marktwirtschaftliche Orientierung von Leistungen, sind entsprechend zu berücksichtigen (z. B. durch Vertragsregelungen, Kontrollmechanismen). PPP können in Form der Aufgabenprivatisierung alte und neue kommunale Aufgaben bewältigen oder bei der Durchführungspriatisierung öffentliche Aufgaben übernehmen (vgl. Budäus, Eichhorn 1997). Dabei sind sowohl informelle als auch formale Vereinbarungen zur Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften mit zum Beispiel Arbeitsagenturen, Bildungsträgern und regionalen bzw. überregionalen Wirtschaftsakteuren möglich. PPP haben häufig das Ziel, Kompetenzen zu bündeln und Synergien herzustellen (zum Beispiel im Bereich der Standort- und Imageentwicklung, der Absatzsicherung und der Markterschließung) oder eine bessere Abstimmung im Bereich Ausbildung/Bildung (Arbeitsplatzsicherung und Fachkräftebedarfsentwicklung) zu erzielen. Vorteile für die Kommunen können dadurch entstehen, dass Wirtschaftspartner das Know-how für flexiblere Lösungsmöglichkeiten sowie finanzielle Ressourcen und Arbeitsplätze bieten. Im Gegenzug ist es für die Kommune von Vorteil, Wirtschaftsakteure in kommunale Zukunftsaufgaben (z. B. Arbeitsplatz-erhalt) einzubeziehen, um Abläufe aus betriebswirtschaftlicher Sicht zu optimieren und den Kostenanteil der öffentlichen Hand zu reduzieren.

Als ausgewähltes PPP-Beispiel aus Thüringen sei im Folgenden das InPrax-Netzwerk Thüringen vorgestellt.

### *InPrax-Netzwerk Thüringen*

Die Bündelung klassischer Angebote der Berufswegeplanung (Informationsveranstaltungen, Berufsschnuppertage) ist neben der Etablierung einer langfristigen Partnerschaft zwischen Schulen und Betrieben Schwerpunkt des Netzwerkes InPrax (Intensives Praxiserleben) (www.9). Seit 2000 arbeiten Regelschulen und Wirtschaft in Gerstungen, Treffurt, Weimar und Suhl vertraglich zusammen. Durch gemeinsame Praktika, Exkursionen und Diskussionen sollen sowohl für Schüler, Lehrer, Schulleiter als auch Betriebe regionale Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie zukunftssträchtige Berufsbilder mit ihren Rahmenbedingungen vermittelt werden. Es werden Einblicke in die jeweilige Welt der anderen Akteure gegeben, sodass eine Vorstellung von Ausbildungsberufen in den Schulen sowie ihren Einstiegsvoraussetzungen und Perspektiven entsteht. Geplant ist eine Verstetigung dieser Praxiselemente als Module innerhalb der Lehrpläne. Damit wird für Schülerinnen und Schüler bereits frühzeitig eine berufliche Perspektive in Thüringen geschaffen und langfristig einer weiteren Abwanderung entgegengewirkt.

Hervorgegangen ist das Netzwerk aus der Thüringer Projektgruppe „Qualifizierung“ der bundesweiten „Initiative für Beschäftigung!“ (www.10). Eine Steuerungsgruppe ist für die Leitung des Gesamtprojekts verantwortlich. Sie besteht aus überregionalen Wirtschaftsakteuren, den örtlichen Regelschulen, Fachberatern des Wahlpflichtfachs Wirtschaft, Umwelt, Europa (WUE), dem Staatlichen Schulamt Eisenach, dem Thüringer Kultusministerium, dem Thüringer Institut für Lehrerfortbildung, Lehrplanentwicklung und Medien (ThILLM) sowie dem Bildungswerk der Thüringer Wirtschaft e.V. Institutionell abgesichert ist das Netzwerk durch die Gründung des regionalen Arbeitskreises „Schule - Wirtschaft“ (www.11). Praxispartner sind die BMW Fahrzeugtechnik GmbH und Robert Bosch Fahrzeugelektrik Eisenach GmbH, die bereits auf gute Erfahrungen in gemeinsamen Projekten zur Nachwuchsförderung zurückblicken können.

### 2.3 Bürgerorientierte Kommune

Die dritte Akteursgruppe neben den öffentlichen und den wirtschaftlichen Akteuren in einer Kommune ist die Bürgerschaft. Diese kann aktiv die Zukunft der Kommune mitgestalten. Die Auswirkungen des demographischen Wandels führen insbesondere in den Bereichen zu einer verstärkten Bürgerorientierung von Kommunen, in denen ehrenamtliches Engagement als wertvolle Ressource erkannt wird. Kommunen können auf diese Weise Bürgerinnen und Bürger als wertvolle Partner zur gemeinsamen und ergänzenden Aufrechterhaltung von Gemeinwohlinteressen gewinnen. Dies kann beispielsweise die Übernahme öffentlicher Aufgaben, wie der Betrieb eines Schwimmbads oder die Übernahme der Seniorenbetreuung durch einen Verein, sein oder die Bereitstellung von Infrastruktur, wie das Betreiben einer Freiwilligenzentrale durch Bürger.

Der Bürger bzw. die Bürgerin gilt nicht mehr nur als Kunde oder Kundin, wie dies in einer Dienstleistungskommune der Fall war, sondern als aktiver Mitgestalter und Ko-Produzent kommunalpolitischer Lösungen (vgl. Roth 2002). Bürgerorientierung von Kommunen zeichnet sich dadurch aus, dass Engagement und Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger ideell und auch finanziell unterstützt wird sowie kommunale Leistungen und Entwicklungen mit den Nutzerinnen und Nutzern abgestimmt werden (z. B. durch das von Infrastruktur wie Räumen, durch Weiterbildungsangebote u. Ä. m.). Dabei kann es sich sowohl um eine langfristige Zusammenarbeit von Kommune und Bürgerschaft als auch um eine projektorientierte Kooperation der Kommune mit Vereinen und Interessensverbänden handeln.

Die ideelle und finanzielle Unterstützung von Vereinsaktivitäten und der Lokalen Agenda 21 in Mühlhausen sowie der Kinder- und Jugendparlamente in Weida und Altenburg sind Beispiele für Bemühungen um eine bürgerorientierte Kommune in Thüringen. Sie werden im Folgenden dargestellt.

#### *Mühlhausen – Unterstützung von Vereinen und Lokale Agenda 21-Aktivitäten*

2003 wurde Mühlhausen mit dem Preis der Thüringer Ehrenamtsstiftung ausgezeichnet, begründet wurde dies mit dem „regen, vielfältigen und interessanten Vereinsleben ... auf dem sozialen, sportlichen und kulturellen Gebiet“ in einer „lebendigen Stadt mit einer fröhlichen und engagierten Bürgerschaft“ (www.12). Zusätzlich fanden über die Lokale Agenda 21 seit 1994 Projektumsetzungen in den Bereichen Jugend- und Seniorenarbeit, Kultur, Umwelt, Stadtmarketing und Wirtschaft statt.

Zurzeit existieren in Mühlhausen 170 Vereine. Ein jährlicher Wettbewerb zur Lokalen Agenda 21 wird von der Stadt ausgeschrieben, ebenso werden jährlich Bürgerinnen und Bürger für ihr ehrenamtliches Engagement ausgezeichnet. Auf der Internetseite Mühlhausens, im Amtsblatt und durch öffentliche Aushänge wird darüber hinaus für die

Beteiligung an regionalen und nationalen Wettbewerben zu bürgerschaftlichem Engagement geworben (www.13). Das virtuelle Gästebuch der Stadt wird intensiv und zeitnah von einem Webmaster betreut, Anregungen und Kritik werden umgehend an die zuständigen Stellen bzw. Akteure weitergeleitet.

2003 verteilte die Stadt Mühlhausen knapp 120.000 € als Fördermittel an die Vereine. Besondere Unterstützung erhält dabei die Seniorenvertretung der Stadt, in der wiederum 21 Seniorenvereinigungen und -verbände zusammengeschlossen sind. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als 20% der Einwohnerinnen und Einwohner über 60 Jahre alt sind (Stand: 2003). Für Jugendliche wird eine Skater-Halle kostenlos zur Verfügung gestellt, die mittlerweile weit über Thüringen hinaus eine Attraktion darstellt und jugendliche Besucherinnen und Besucher anzieht.

Dieses Beispiel zeigt, dass insbesondere in Zeiten knapper Mittel und vor dem Hintergrund des demographischen Wandels die Kommunen gefordert sind, bürgerorientiert zu handeln und bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Dabei ist häufig nicht die finanzielle Förderung entscheidend, sondern bedeutsam ist eher die Unterstützung bei der Verwirklichung ihrer Ziele und eine Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger für ihr Engagement.

#### *Kinder- und Jugendparlamente in Weida und Altenburg*

Kinder- und Jugendparlamente sind freiwillige Interessenvertretungen von Kindern und Jugendlichen in Kommunen. Sie haben insbesondere vor dem Hintergrund des sinkenden Anteils der jungen Menschen die wichtige Funktion, die Interessen und Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen stärker zu artikulieren. Kindern und Jugendlichen soll die Beteiligung an städtischer Politik ermöglicht werden und sie sollen ihre Ideen, Wünsche und Probleme diskutieren und umsetzen lernen. Auf diese Weise werden sie frühzeitig an die Kommunalpolitik herangeführt und verantwortliches Mitwirken an der Gestaltung des Gemeinwohls wird ermöglicht bzw. geschult. Beispiele für Kinderparlamente in Thüringen bestehen in Weida und Altenburg. In anderen Städten gibt es beispielsweise Beauftragte für Kinder und Jugendliche.

1995 wurde in Weida ein Kinder- und Jugendparlament (KJP) als „Anlaufstelle für Jugendliche“ eingeführt (www.14). Alle zwei Jahre werden die Parlamentarierinnen und Parlamentarier neu gewählt und müssen dafür kandidieren. Die Mandate sind auf Schülerinnen und Schüler von drei Schulen verteilt plus vier freie Mandate für nicht mehr Schulpflichtige. Voraussetzungen zur aktiven oder passiven Wahl sind ein Wohnsitz in Weida und mindestens der Besuch der 5. Schulklasse; die obere Altersgrenze liegt bei 18 Jahren. Das Parlament trifft sich in der Regel vierteljährlich mit Experten aus Politik und Verwaltung, um Projekte und Ideen zu besprechen. Es verfügt über eigene Haushaltsmittel (in den letzten Jahren 1.500,- €), über deren Verwendung es selbst entscheiden kann.

Bisher wurden zum Beispiel der Bau und die Renovierung von Spiel- und Bolzplätzen, einer Skateboardbahn, eines Inliner- und Jugendparks sowie eines Jugendtreffs durch Ideen und tatkräftige Hilfe unterstützt. Des Weiteren kümmert sich das KJP um das Erstellen des jährlichen Jugendkalenders und der Homepage, führte eine Umfrage zur Freizeitgestaltung der Jugend in Weida sowie eine Unterschriften- und Spendensammlung für das neue Bad durch, veranstaltete Kino im Jugendclub, pflegte den Austausch mit anderen Jugendparlamenten und organisierte die Durchführung und Vorbereitung der Wahlen zum KJP.

Seit 1994 existiert das Parlament in Altenburg. Aktivitäten sind die Begleitung von Schulhofverschönerungen und die Durchführung von Runden Tischen mit Politikerinnen und Politikern sowie weiteren Gästen, von Befragungen der Jugendlichen der Stadt, von Floh- und Trödelmärkten, von öffentlichen Sitzungen sowie Präsentationen auf Festen (www.15). Für 2004 sollen die Aktivitäten auch auf die Innenstadt ausgedehnt werden, z. B. in Form von Schaufenstergestaltung, die gleichzeitig Werbung für das KJP ist.

## 2.4 Bürgerschaftliches Engagement

Hilfe zur Selbsthilfe und Interesse für den Lebensort sind häufige Motive bürgerschaftlichen Engagements: Menschen finden sich zusammen, um Projekte umzusetzen, um benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu unterstützen und um auf kommunaler Ebene ein Mitspracherecht einzufordern. Damit kann bürgerschaftliches Engagement zur Sicherung und Weiterentwicklung der Lebensqualität vor Ort beitragen. Denn der zunehmende Rückzug von Kommunen aus Infrastrukturentwicklung, Kulturförderung und sozialen Aufgaben führt vielerorts dazu, dass sich Betroffene und Engagierte in Vereinen, Stiftungen oder Interessengruppen zusammenfinden. Sie übernehmen gemeinsam Verantwortung für Benachteiligte oder für Aufgabenbereiche, die Kommunen nicht mehr erfüllen können. Die Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement im Kontext des demographischen Wandels wächst, und es besteht die Herausforderung, das bereits heute bestehende Potenzial von rund 30% Engagementinteressierter (vgl. BMFSFJ 2001) zu aktivieren und zu nutzen sowie Restriktionen, die Bürgerengagement verhindern, abzubauen. Dabei ist zu beachten, dass es bei den Leistungen durch bürgerschaftliches Engagement um eine Ergänzung des öffentlichen Angebots geht, nicht um dessen Ersatz. Gemeinwohlorientierte Leistungen der Kommunen müssen weiterhin gewährleistet werden.

Beispiele, die in Thüringen in diesem Bereich bestehen und im Folgenden dargestellt werden, sind die Bürgerstiftung ZwischenRAUM, die Aktivitäten von KommPottPorra zum Stadtumbau Ost in Gotha und die Landesarbeitsgemeinschaft der Seniorenbüros Thüringen.

### *Bürgerstiftung ZwischenRAUM*

Die gemeinnützige Bürgerstiftung ZwischenRAUM wurde 2002 gegründet. Heute hat sie 50 Mitglieder; dazu gehören Menschen mit beruflichen Erfahrungen in unterschiedlichen Bereichen, mehrere Unternehmen, eine Stadt sowie ein regionales Kreditinstitut. Das Stiftungskapital beläuft sich zurzeit auf ca. 62.000 € (www.16). Ziel der Stiftung ist es, sowohl durch eigene Projekte als auch durch Koordination von Initiativen engagierte Personen und Gruppen materiell, ideell und personell zu unterstützen. Die Schwerpunkte sind weit gestreut von der Jugendhilfe bis zu Kultur, zur Unterstützung der Jugendarbeit besteht ein Jugendbeirat der Stiftung (www.17). Förderung erhält sie bisher von verschiedenen öffentlichen Körperschaften (www.18). Angestrebt ist eine Zusammenarbeit mit Wirtschaftsunternehmen der Region als Corporate Citizenship (siehe auch Abschnitt 2.6: Corporate Citizenship).

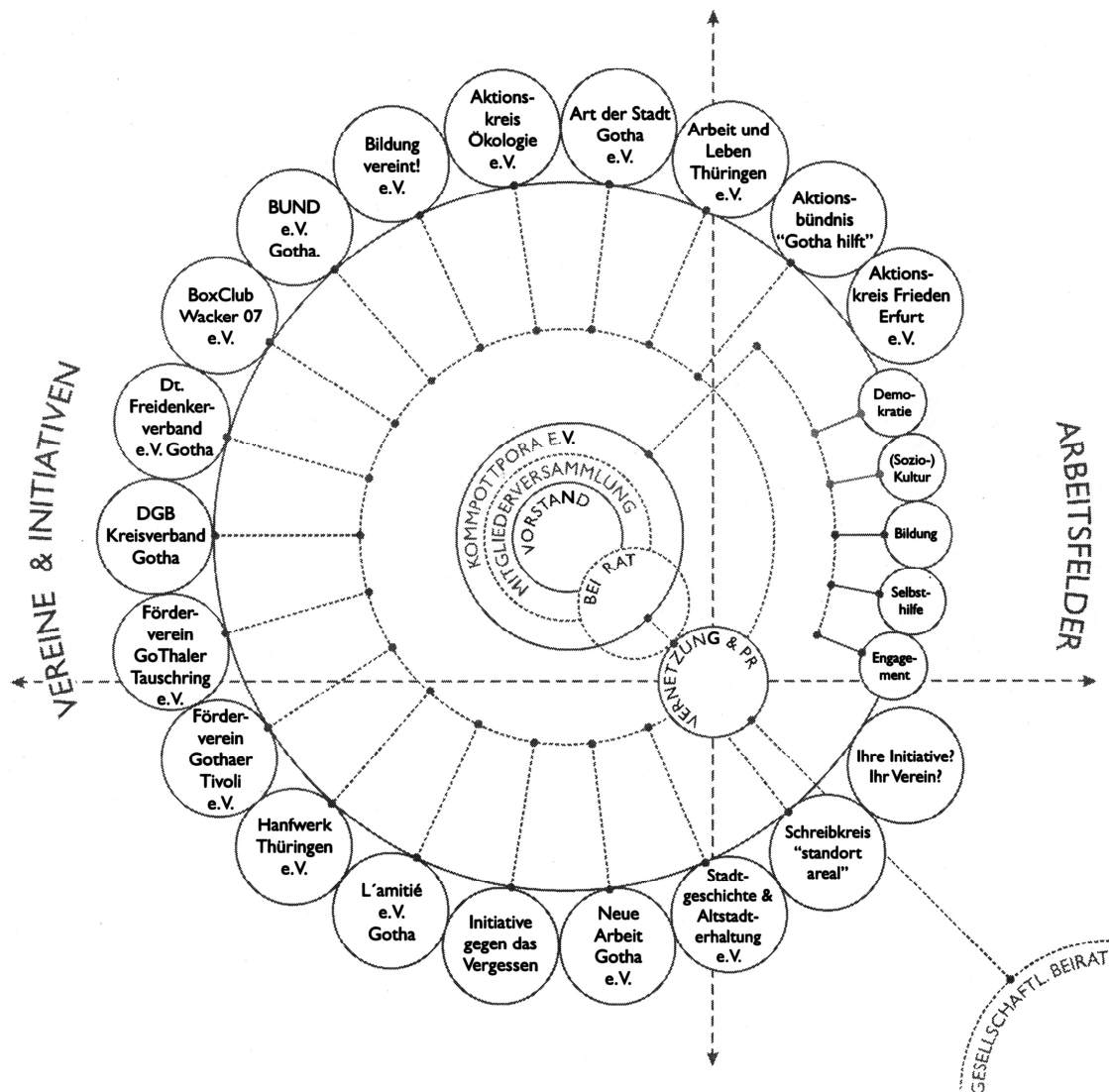
Projekte der Stiftung sind eine Freiwilligenagentur zur Vermittlung von Menschen, die sich engagieren und ihre Zeit an gemeinnützige Einrichtungen stiften möchten, eine „Schule der Generationen“, in der sich Schüler und Senioren gegenseitig unterrichten und die „Patenschaft für Ausbildung“, bei der Menschen mit Lebenserfahrungen junge Menschen mit weniger Lebenserfahrung auf dem Weg in die Ausbildung begleiten. Zusätzlich werden verschiedene Jugend- und Kulturprojekte finanziell unterstützt. Gerade

in Anbetracht knapper Haushalte, die sich voraussichtlich im Zuge des demographischen Wandels noch zuspitzen werden, sind auch in Thüringer Kommunen Initiativen wie die Bürgerstiftung besonders wertvoll, um gemeinwohlorientierte Projekte (weiter) zu unterstützen.

*Verein KommPottPora zum Stadtumbau Ost in Gotha*

KommPottPora wurde 1998 von Einwohnerinnen und Einwohnern in Gotha/West als Verein zur Begleitung des Stadtumbaus Ost gegründet. Sein Anliegen ist es, sich für den Stadtteil, die Menschen und die Stadt zu engagieren – als „Kampf gegen die Null-Bock-Stimmung“ und „Politikverdrossenheit“ (www.19). Darüber hinaus möchte der Verein als Plattform für kleinere Vereine dienen, damit diese ihre Kräfte bündeln, Ressourcen besser nutzen und gemeinsam bessere Kontakte zur Politik erarbeiten können. Inzwischen gehören 17 Vereine, Initiativen und Arbeitskreise sowie rund 50 Einzelpersonen dem Netzwerk an. Noch sind zwei Personen über den zweiten Arbeitsmarkt beschäftigt, sechs Ehrenamtliche unterstützen deren koordinierende Arbeit.

Abb. 3: Strukturschema des KommPottPora e. V.



Quelle: www.22



Aktivitäten des Vereins waren zuletzt die Koordination einer innerstädtischen Naturschutzinitiative und die Organisation einer Planungswerkstatt zur Umgestaltung eines zentralen Platzes in Gotha-West (www.20). Darüber hinaus hat der Verein einen Seniorentreff eingerichtet und veranstaltet Stadtteilstunden. Er ist Herausgeber der Stadtteilzeitung „Freundschaft“ und veranstaltet Diskussionsrunden zu verschiedenen stadtteilbezogenen Themen. In den nächsten Jahren möchte KommPottPora ein Familienzentrum, ein Projekt für Neue Arbeit und ein Weiterbildungszentrum etablieren. Angewiesen ist der Verein auf freiwilliges Engagement, Finanzierung und Räume für seine Projekte (www.21).

Der Verein KommPottPora zeigt auf, welches Potenzial bürgerschaftliches Engagement für die Stadtentwicklung besitzt. Die Vernetzungsarbeit kann dieses Potenzial zusätzlich bündeln, was in Anbetracht der Ausmaße von Stadtumbau-Maßnahmen von Bedeutung ist.

#### *Landesarbeitsgemeinschaft der Seniorenbüros Thüringen (LAG)*

Der Anteil der Menschen über 65 Jahre wird im Zuge des demographischen Wandels in den nächsten Jahren deutlich ansteigen. Umso wichtiger ist es, rechtzeitig Strukturen aufzubauen, die Seniorinnen und Senioren ihren Alltag erleichtern, ihre Lebensqualität erhöhen und ihr bürgerschaftliches Engagement als Potenzial aktivieren. Die Landesarbeitsgemeinschaft der Seniorenbüros in Thüringen ist eine Einrichtung, die auf diesen Bedarf reagiert.

Der Schwerpunkt der Arbeit Thüringer Seniorenbüros liegt – im Unterschied zu Seniorenbüros in anderen Bundesländern, die hauptsächlich mit der Ermittlung konkreter Tätigkeitsfelder für Ehrenamtliche, der Vermittlung von Senioren in ehrenamtliche Arbeit sowie der individuellen Betreuung und Beratung von Senioren beschäftigt sind – auf der Verbesserung von Rahmenbedingungen sowie der Vernetzung und Koordination kommunaler offener Seniorenarbeit. Dies sind insbesondere die Beratung und Weiterbildung von Ehrenamtlichen, der Erfahrungsaustausch sowie die Initiierung, Koordinierung und Begleitung von Projekten. Dabei findet eine Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern der Sozialarbeit und Bildungsinstitutionen sowie der kommunalen Verwaltung statt (www.23).

In 22 Kommunen bzw. Landkreisen in Thüringen gibt es bisher Seniorenbüros. Das Seniorenbüro des Saale-Holzland-Kreises fördert zum Beispiel seit 2000 insbesondere Erfahrungsaustausch und Kooperationen der Senioreninitiativen und -begegnungsstätten auf Landkreisebene. Neben thematischen Gesprächsforen und Runden Tischen an wechselnden Orten werden Vorträge organisiert, Informationen verteilt und halbjährlich sogenannte „Fachtage Ehrenamt“ durchgeführt. Weiterhin unterstützt und begleitet das Seniorenbüro die Gründung von Seniorenbeiräten (als Interessensvertretung von Seniorinnen und Senioren) im Landkreis. In Planung sind darüber hinaus Kooperationsprojekte der generationenübergreifenden Arbeit mit Trägern der Jugendarbeit und Stiftungen (www.23).

## **2.5 Unternehmensnetzwerke**

In Thüringen wurde im Zuge des demographischen Wandels in einigen Branchen bereits ein Fachkräftemangel festgestellt.<sup>1</sup> Insbesondere bei der Konzentration auf regio-

---

<sup>1</sup> 44 % der befragten Verbände Thüringens klagten 2003 laut einer Umfrage des Verbandes der Wirtschaft Thüringens über einen Fachkräftemangel; vgl. www.24.

nale Schlüsselbranchen wird es von großer Bedeutung sein, dass Fachkräfte ausgebildet und hoch qualifizierte Arbeitskräfte an den Standorten gehalten werden können. Nicht zuletzt kann dies auch das Image der Kommunen bzw. Region verbessern. Unternehmensnetzwerke können dazu beitragen, gemeinsam neue Absatzmärkte zu schaffen, Projekte zur Gewinnung von Auszubildenden und Fachkräften für bestimmte Branchen umzusetzen, Übergänge in der Unternehmensnachfolge zu gestalten und sich damit langfristig mit der Sicherung Thüringens als Wirtschaftsstandort zu befassen sowie innovative Ideen der Attraktivitätssteigerung und Standortsicherung aufzugreifen. Netzwerke können sowohl vertraglich geregelt als auch lose organisierte Diskussionsforen und Interessengemeinschaften sein.

### *„Technik ist cool“ – Netzwerk für Ingenieurberufe*

Im Bereich der Ingenieurberufe haben sich 2001 der TÜV Thüringen e.V., der Verein Deutscher Ingenieure (VDI), die Landesvertretung Thüringen, 17 Thüringische Firmen sowie das Thüringer Kultusministerium zusammengeschlossen (www.25). Ziele des Netzwerks sind insbesondere gemeinsame Aktivitäten gegen den Fachkräftemangel sowie die Erhöhung der Anzahl der Ausbildungsplätze für Ingenieurberufe im Land. Hierzu gehören sowohl das generelle Wecken von Interesse für Ingenieurberufe und die gezielte Motivierung für diesen Berufsweg als auch die Begabtenförderung (www.26).

Das Netzwerk organisiert Besuchs-, Informations- und Vortragsprogramme zu Ingenieursberufen für Schülerinnen und Schüler der oberen Jahrgangsstufen in Real- und Gesamtschulen sowie Gymnasien und vermittelt Informationen für Schulleiterinnen und -leiter, Lehrerinnen und Lehrer sowie Vertrauenslehrerinnen und -lehrer. Alle entstehenden Organisations- und Reisekosten tragen die teilnehmenden Firmen. Der TÜV Thüringen ist dabei die Schnittstelle zwischen den Wünschen der Schulen und den Betrieben. Jährlich werden 10 bis 15 Veranstaltungen für 200 bis 300 Schülerinnen und Schüler realisiert.<sup>2</sup>

### *Gesprächskreis Unternehmensnachfolge*

Laut einer Prognose des Instituts für Mittelstandsforschung (Bonn) sollten in Thüringen zwischen 1999 und 2004 mehr als 7.000 Unternehmen (die große Mehrzahl davon Familienunternehmen) aus verschiedenen Gründen an Nachfolger übergeben werden; allerdings stand nur bei etwa der Hälfte bereits ein Nachfolger fest. Um Arbeitsplätze und Wirtschaftsstandorte zu sichern, initiierten eine private Berufsbildungsstätte, die Handwerkskammer Erfurt, die IHK Thüringen sowie der Verband der Wirtschaft Thüringens eine Diskussionsplattform und Informationsbörse für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), in der langfristige Lösungen zur Betriebsübernahme entwickelt werden (www.27). Neben dem regelmäßig stattfindenden „Gesprächskreis Unternehmensnachfolge“ und Weiterbildungsangeboten wurde auf der Internetseite eine Unternehmensbörse ins Leben gerufen, die Betriebe und potenzielle Nachfolger zusammenführt. Dabei wird auch die Unterstützung externer ehemaliger Führungskräfte in Anspruch genommen. Schwerpunkt der Arbeit der drei Projektmitarbeiter ist neben Öffentlichkeitsarbeit und Organisation von Weiterbildungsveranstaltungen die langfristige Begleitung von Unternehmen und potenziellen Nachfolgern. Zwischen 2001 und 2004 konnten elf Unternehmen übergeben werden.<sup>3</sup> Gefördert wird das Projekt vom Freistaat Thüringen, der Bundesanstalt für Arbeit und der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>2</sup> Schriftliche Auskunft des TÜV Thüringen vom 17.08.2004.

<sup>3</sup> Mündliche Auskunft des Bildungswerks der Thüringer Wirtschaft am 19.08.2004.

## 2.6 Corporate Citizenship

Corporate Citizenship meint das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen durch materielle (Corporate Giving) und/oder zeitlich-personelle Unterstützung (Corporate Volunteering) für gemeinwohlorientierte Aufgaben. Die Unternehmen profitieren, indem sie mit Hilfe der ehrenamtlichen Tätigkeit die individuellen sozialen Kompetenzen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördern, einen Imagegewinn erzielen und stadt-regionale Netzwerke stärker an das Unternehmen binden (vgl. Mutz 2003; Enquete-Kommission 2002). Während es im Ausland bereits zahlreiche Beispiele für unternehmerisches Engagement im Sinne von Corporate Citizenship gibt, steht diese Art der Kooperation in Deutschland und auch in Thüringen noch am Anfang.

## 2.7 Stadt-regionale Partnerschaft – öffentliche Hand, Wirtschaft und Bürgerschaft

Die Zusammenarbeit aller drei Akteure ist ein weiteres Kooperationsmodell. Insbesondere für langfristige Planungen und Perspektivenentwicklung von Kommunen und Regionen ist eine solche Form der Zusammenarbeit für die Abstimmung von Ansprüchen, Problemen und Ressourcen von Bedeutung. Praktisch erfolgt eine solche Zusammenarbeit zum Beispiel in Arbeitsgruppen oder Runden Tischen, die im Rahmen größerer Projekte zum Beispiel in eine kommunale Leitbildentwicklung eingebunden sind. Es geht dabei um die gemeinsame Verantwortung der drei Akteursgruppen für lokale und regionale Belange. Im günstigsten Fall entsteht eine stadt-regionale „Verantwortungsgemeinschaft“, die zwischen Stadt und Land, Gewinnern und Verlierern sowie öffentlicher Hand und Privaten vermittelt.

### *Partnerschaft für Artern – „Stadt der Träume“*

2002 wurde die Stadt Artern unter zwölf Städten von einer TV-Produktionsfirma als „Stadt der Träume“ für eine gleichnamige Doku-Soap ausgewählt – ausgestrahlt im MDR. Damals war Artern offiziell die Stadt mit der höchsten Arbeitslosigkeit in Thüringen (24% Arbeitslosigkeit bei knapp 7.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, jährliche Abnahme der Bevölkerung um ca. 1%) (www.28). Die Ziele der Produktionsfirma waren vielfältig: Erstens „Socialtainment“ als Unterhaltung für die Zuschauerinnen und Zuschauer, zweitens die Bündelung von Ideen in der Stadt als Anregung und Unterstützung zum Selbermachen für die Menschen vor Ort (www.29) und drittens Start einer „Sympathiekampagne“, mit der Investoren angelockt werden sollten. Die Einschaltquote betrug bis zu 12% in bisher 23 Folgen, vor allem bei jungen Zuschauerinnen und Zuschauern war die Serie beliebt (www.30).

Der Bürgermeister unterstützte das Vorhaben, gleichzeitig gab es aber zu Beginn der „Kampagne“ von Seiten der Stadt und den Bewohnerinnen und Bewohner zum Teil große Vorbehalte. Je eine „Bürgerwerkstatt“ (ähnlich einer Zukunftswerkstatt) mit 60 bis 100 Teilnehmenden wurde vor und während der Ausstrahlung durchgeführt, bei der Kritik und Anregungen zur Sendung sowie zur Stadt allgemein aus Einwohnersicht diskutiert werden konnten. Aus diesen Werkstätten heraus wurden verschiedene thematische Arbeitsgruppen gegründet, die sich mit der Umsetzung von Ideen beschäftigten (www.31). Von Beginn an begleiteten Wirtschaftsexperten das Projekt, um Ideen auf ihren Umsetzungsgehalt zu prüfen. Mit Beginn der Ausstrahlung wurden dann 14-tägige Stammtische an wechselnden Orten durchgeführt, an denen Interessierte ihre Meinungen äußern und Anregungen einbringen können (www.32).

Von der Produktionsfirma wurde ein „Kompetenzteam“ aus Behörden, Banken und Wirtschaft gegründet. Durch den erhöhten Bekanntheitsgrad und die Möglichkeit zur Eigeninitiative wurden viele Akteure der Stadt und der Region aktiv und kreativ – vielleicht auch, weil die zu Anfang angekündigten internationalen Investoren nicht angelockt und größere Projekte wie die Wiedereinrichtung des Gradierwerks sowie eines Ostprodukt-Marktes nicht verwirklicht werden konnten (www.33). Ende 2003 wurde ein Mittelstandspark als Public-Private-Partnership gegründet, in dem heute (2004) mehrere Betriebe in Artern ansässig sind (www.34).

Im Sinne einer Partnerschaft zwischen Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft wurde ein „Team Stadt Artern“ gegründet, bestehend aus Bürgermeister, Mittelstandspark, Stadtentwicklungsverein, Projektgruppe und Kompetenzteam (Experten), die sich gemeinsam um Potenziale der Stadt kümmern (www.35). Als Ergebnisse der Arbeitsgruppen sind nun die ersten lokalen Produkte wie Sole-Schinken und Sole-Brot auf dem Markt und ein Buch ist erschienen. Auch die Freilichtbühne ist seit Sommer wieder in Betrieb.

### **3 Fazit – Handlungsbedarfe und Perspektiven für Thüringen**

Zentrale Herausforderungen Thüringens im Zuge des demographischen Wandels sind der Fachkräftemangel, das steigende Lebensalter und der Rückgang der Bevölkerung, das Leerstands- und Stadtumbaumanagement sowie fehlende finanzielle Mittel für die langfristige Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur. Zur Gestaltung der Folgen des demographischen Wandels bieten verschiedene Kooperationsstrategien und Kooperationsformen Handlungsmöglichkeiten. Die Kommunikation über aktuelle Herausforderungen, Probleme und Ideen ist dabei der erste Schritt auf der gemeinsamen Suche nach langfristig tragfähigen Lösungen für Kommunen und Regionen. Insbesondere die Stärkung von Wirtschaftsstandorten durch Interkommunale Kooperationen oder Public-Private-Partnerships sowie die Erhöhung der Lebensqualität vor Ort durch bi- bzw. trilaterale Kooperationsmodelle von Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft für freiwillige oder pflichtige kommunale Aufgaben sind zukunftsweisende Strategien (vgl. Fuchs et al. 2002). Dabei kann das Modell einer Urban and Regional Governance als theoretische Grundlage dienen. Mit sieben Kooperationsformen erlaubt es, die Vorgehensweise strategisch zu operationalisieren. Beispielfhaft zeigen dies die dargestellten Ansätze aus Thüringen.

Interkommunale Kooperation erweist sich zunehmend als bedeutsam, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen aufrechtzuerhalten. Erwartete Kostenvorteile und die Aufrechterhaltung von Infrastruktur sind wichtige Argumente für die Zusammenarbeit. Inzwischen hat sich ein breites Spektrum verschiedener Formen der interkommunalen Kooperation von interkommunalen Arbeitsgemeinschaften über teilräumliche Entwicklungskonzepte, Stadt-Umland-Kooperationen bis hin zu Städtefusionen entwickelt. Die im LEP Thüringen aufgegriffenen Kooperationsstrategien und die Betonung ihrer Bedeutung sind vor diesem Hintergrund positiv zu werten und unterstreichen, dass Kooperationsbemühungen in Thüringen in Zukunft verstärkt Unterstützung erfahren sollten.

Zukünftig wird es für den Erfolg von Städten und Regionen zur Gestaltung des demographischen Wandels mit entscheidend sein, in welchem Maße es gelingt, die Potenziale von Kooperationsstrategien zu nutzen. Dabei sollte insbesondere die Rolle der privaten Akteure – Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger bzw. Vereine – unter einem neuen Blickwinkel gestellt werden. In Kooperation mit der öffentlichen Hand können sie positive Synergien und Impulse für die Stadt- und Regionalentwicklung befördern. Die Zusammenarbeit kann beispielsweise ermöglichen, öffentliche Infrastruktur-

angebote aufrechtzuerhalten. Die in den Beispielen dargestellten Akteure und Kommunen haben bereits Ideen umgesetzt, die auf der lokalen, teilweise auch auf der regionalen Ebene positive Impulse gesetzt haben. Der nächste Schritt ist, zu überlegen, ob und wie diese Projekte verstetigt und ausgebaut werden können und welche Effekte dadurch in Bezug auf demographischen Wandel erzielt werden können.

Die Kooperation mit den Bürgerinnen und Bürgern stellt ein für die Kommunal- und Regionalentwicklung noch nicht ausgeschöpftes Potenzial dar. Die vorgestellten Beispiele zeigen, dass die partnerschaftliche Zusammenarbeit Chancen bietet, die für eine konstruktive Gestaltung des demographischen Wandels genutzt werden können, sei es die Verbesserung der Lebensqualität in Stadt und Region oder die landesweite Vernetzung, beispielsweise von Seniorenbüros. In der Regionalentwicklung stehen häufig Projekte im Mittelpunkt, die konkret und erfahrbar sind. Hier liegt es nahe, die Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Engagement partnerschaftlich einzubinden. Die Beispiele für die Übernahme öffentlicher Aufgaben (Seniorenarbeit, Unterhaltung von Spielplätzen etc.) zeigen, dass Bürgerinnen und Bürger bzw. Vereine diese Funktion gut übernehmen können. Die Regionalentwicklung muss dabei berücksichtigen, dass bürgerschaftliches Engagement Anerkennung und Unterstützung benötigt, z. B. durch die Bereitstellung von Räumlichkeiten oder das Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen (vgl. Sinning 2001).

Für die Kooperationsstrategien gilt grundlegend, dass ein neues Selbstverständnis von öffentlichem Handeln erforderlich ist. Die im Rahmen der Modernisierung der Verwaltung diskutierte Kultur eines aktivierenden und kooperativen Staates ist hier von besonderer Bedeutung. Die öffentliche Hand (Staat/Kommunen) ist nur ein Akteur im Netz der Kooperanden. Entsprechend ist ihre Rolle als Partnerin, Moderatorin, Vermittlerin etc., aber auch als Gewährleisterin von Gemeinwohlorientierung zu betrachten. Die dargestellten sieben Formen der Kooperation bieten dazu ein systematisches Raster, an dem sich die Vernetzung der regionalen Partner im Sinne einer Urban and Regional Governance ausrichten kann. Wie dies auf kommunaler und regionaler Ebene konkret aussehen kann, haben die Beispiele aus verschiedenen Thüringer Kommunen und Regionen aufgezeigt; sie können eine Grundlage für weitere Vorhaben bieten.

Kooperation sollte allerdings nicht den Status Quo festschreiben. Im Zuge des demographischen Wandels stellt sich für Kommunal- und Regionalentwicklung auch die Anforderung, gewohnte Standards und Ausstattungsniveaus zu überdenken und neue Lösungswege zu gehen. Welche Entfernungen und Erreichbarkeiten sind für Krankenhäuser oder Schulen zumutbar? Welche Kultureinrichtungen benötigt ein Mittelzentrum zukünftig? etc. Diese Fragen deuten den Kern der Veränderungen an. Die Landes- und Regionalplanung in Thüringen sollte einen Dialog darüber in Gang setzen, was zukünftig unter „gleichwertigen Lebensbedingungen“ zu verstehen ist. Kooperationen können auf der Grundlage der Ergebnisse dann im folgenden Schritt dazu beitragen, für diese Zielvorgaben und entsprechenden Anpassungsstrategien geeignete und innovative Organisationslösungen zu finden.

Schließlich ist zu beachten, dass Kooperationen kein „Allheilmittel“ darstellen. Der Zwang zum Handeln steht im Falle des demographischen Wandels häufig vor dem Wunsch zu einer Kooperation. Es ist gut zu überlegen, warum man eine Kooperation eingeht und mit welchen Akteuren eine möglichst günstige Konstellation erreicht werden kann. Unausgesprochene unterschiedliche Ziele der Akteure und Nutzen für die Akteure können dabei genauso hinderlich sein wie der Versuch einzelner Akteure, Macht und Vorteile an sich zu binden. Politischer und ökonomischer Nutzen sowie Gemeinwohl können dabei sehr weit auseinanderfallen. Umso wichtiger ist es deshalb,

dass die öffentliche Hand weiterhin die Gemeinwohlinteressen im Blick behält und ihre Steuerungsfähigkeit entsprechend in der Kooperation verankert.

## Literatur

- Benz, Arthur (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „Regional Governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. II, S. 55-71.
- Bieker, Susanne; Knieling, Jörg; Othengrafen, Frank; Sinning, Heidi (2004): Kooperative Stadt-Region 2030. Forschungsergebnisse, Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig. Bd. 13. Braunschweig.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Hrsg.) (2001): Freiwilliges Engagement in Deutschland – Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Stuttgart.
- Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter (Hrsg.) (1997): Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung. Baden-Baden.
- Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags (Hrsg.) (2002): Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Gesellschaft. Opladen.
- Frauenholz, Dieter; Knieling, Jörg; Sinning, Heidi (2004): Kooperation als Zukunftsstrategie zur Gestaltung des demographischen Wandels. Beispiel Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig. In: Schröter, Frank (Hrsg.) 2004: Die Zukunft der Kommunen in der Region: Mobilität – Versorgung – Kooperation. RaumPlanung spezial, Nr. 7. Dortmund.
- Fuchs, Oliver; Fürst, Dietrich; Rohr-Zänker, Ruth (2002): Neue Kooperationsformen zwischen Kommune, Bürgern und Wirtschaft. In: BBR (Hrsg.): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Werkstatt: Praxis, Nr. 2, S. 1-87. Bonn.
- Löffler, Elke (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management, H. 4, S. 212-215.
- Mutz, Gerd (2003): Bürgergesellschaft und Wirtschaft – zur neuen Rolle von Unternehmen. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Roth, Roland (2002): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Meyer, Thomas; Weil, Reinhard (Hrsg.): Die Bürgergesellschaft. S. 163-184, Bonn.
- Sinning, Heidi (2001): Verwaltungsmodernisierung und Planungskommunikation. In: RaumPlanung, H. 97, S. 181-186.
- Sozialbericht Thüringen: [www.thueringen.de/imperia/md/content/tmsfg/abteilung3/1\\_demogr\\_entwicklung.pdf](http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmsfg/abteilung3/1_demogr_entwicklung.pdf).
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Thüringer Innenministerium, Abteilung Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2003. Häufig gestellte Fragen, ROstoff, H. 2. Erfurt. (verfügbar auch unter: [www.rolp.thueringen.de/FS.htm](http://www.rolp.thueringen.de/FS.htm)).

## Internetquellen zu den Beispielen

### *Landesentwicklungsprogramm (LEP) Thüringen*

- www.1: Landesentwicklungsplan Thüringen (LEP), Entwurf 2004 vom 24.02.2004, S. 5: [www.rolp.thueringen.de/Instrumente/Plaene/Thueringen/LEP/LEP2004/LEP-Entwurf%202004.pdf](http://www.rolp.thueringen.de/Instrumente/Plaene/Thueringen/LEP/LEP2004/LEP-Entwurf%202004.pdf) (Zugriff 20.07.2004).

### *Städtefusion Leinefelde-Worbis*

- www.2: Stellungnahme der Stadt Leinefelde/Bürgermeister Reinhardt zum Gesetzentwurf am 22.01.2004, in: [www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm](http://www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm) (Zugriff 14.07.2004).
- www.3: Stellungnahme der Stadt Worbis/Bürgermeister Lintzel zum Gesetzentwurf am 22.01.2004, in: [www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm](http://www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm) (Zugriff 14.07.2004).
- www.4: Stellungnahme der Gemeinde Breitenbach/Bürgermeisterin Fiedler zum Gesetzentwurf vom 14.01.2004, in: [www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm](http://www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm) (Zugriff 14.07.2004).
- www.5: Stellungnahme der Stadt Wintzingerode/Bürgermeister Eberhardt zum Gesetzentwurf am 22.01.2004, in: [www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm](http://www.worbis.de/Startseite-Portraet.htm) (Zugriff 14.07.2004).

### *Kommunale Arbeitsgemeinschaft „Region Erfurt-Weimar-Jena“*

- www.6: Amtsblatt 4/04 vom 29. Januar 2004, Jena, in: [www.jena.de/verwalt/amtblatt/amt04\\_04.pdf](http://www.jena.de/verwalt/amtblatt/amt04_04.pdf) (Zugriff 14.07.2004).
- www.7: Pressemitteilung der Stadt Erfurt, 24.6.2004, in: [www.erfurt.de/](http://www.erfurt.de/) (Zugriff 14.07.2004).
- www.8: [www.kgst.de/\\_scripts/frame\\_generator/generate.pl?timestamp=1090232415061&frameset=http%3A//www.kgst.de/index.html&frame=frmMain&url=http%3A//www.kgst.de/menu\\_links/aktuelles/kgst\\_preis\\_intelligent\\_sparen/interkommunale\\_kooperation/staedte\\_erfurt\\_jena\\_weimar\\_und\\_kreis\\_weimarer\\_land\\_1/](http://www.kgst.de/_scripts/frame_generator/generate.pl?timestamp=1090232415061&frameset=http%3A//www.kgst.de/index.html&frame=frmMain&url=http%3A//www.kgst.de/menu_links/aktuelles/kgst_preis_intelligent_sparen/interkommunale_kooperation/staedte_erfurt_jena_weimar_und_kreis_weimarer_land_1/) (Zugriff 14.07.2004).

### *InPrax-Netzwerk Thüringen*

- www.9: [www.th.schule.de/wak/rsgerstungen/inprax.htm](http://www.th.schule.de/wak/rsgerstungen/inprax.htm) (Zugriff 22.07.2004).
- www.10: [www.bmwgroup-werkeisenach.de/eisenach/region\\_inprax.htm](http://www.bmwgroup-werkeisenach.de/eisenach/region_inprax.htm) (Zugriff 24.07.2004).
- www.11: [www.th.schule.de/wak/rsgerstungen/inprax.htm](http://www.th.schule.de/wak/rsgerstungen/inprax.htm) (Zugriff 24.07.2004).

### *Mühlhausen – Unterstützung von Vereinen und Lokale Agenda 21-Aktivitäten*

- www.12: [www.thueringer-ehrenamtsstiftung.de/html/ergebnisse\\_des\\_wettbewerbes.html](http://www.thueringer-ehrenamtsstiftung.de/html/ergebnisse_des_wettbewerbes.html) (Zugriff 17.07.2004).
- www.13: [www.muehlhausen.de/](http://www.muehlhausen.de/) (Zugriff 17.07.2004).

### *Kinder- und Jugendparlamente in Weida und Altenburg*

- www.14: [www.weida.de/index\\_kinderparlament.htm](http://www.weida.de/index_kinderparlament.htm) (Zugriff 22.07.2004).
- www.15: [www.Stadt-altenburg.de/kip/tisch.html](http://www.Stadt-altenburg.de/kip/tisch.html) (Zugriff 29.07.2004).

### *Bürgerstiftung ZwischenRAUM*

- www.16: [www.buergerstiftung-zwischenraum.de/](http://www.buergerstiftung-zwischenraum.de/) (Zugriff 21.07.2004).
- www.17: [www.buergerstiftungen.de/b\\_bsp/bsp\\_223\\_zwischenraum.html#bsp\\_zwischenraum\\_oben](http://www.buergerstiftungen.de/b_bsp/bsp_223_zwischenraum.html#bsp_zwischenraum_oben) (Zugriff 20.07.2004).
- www.18: Jahresbericht 2002 der Bürgerstiftung, in: [www.buergerstiftung-zwischenraum.de/](http://www.buergerstiftung-zwischenraum.de/) (Zugriff 21.07.2004).

### *Verein KommPottPorra zum Stadtumbau Ost in Gotha*

- www.19: Thüringer Allgemeine am 29.08.2003: „Ein unbequemer Gestalter – Netzwerk ‚KommPottPorra‘ feierte gestern fünfjähriges Bestehen“, o.S. in: [www.kommpottpora.de/kpp/index.html?echo\\_20011.htm~mainFrame](http://www.kommpottpora.de/kpp/index.html?echo_20011.htm~mainFrame) (Zugriff 24.07.2004).
- www.20: Allgemeiner Anzeiger vom 09.04.2003: „KommPottPorra feierte fünfjähriges Jubiläum – Gratulanten mit Geldspenden“, o.S. in: [www.kommpottpora.de/kpp/index.html?echo\\_20011.htm~mainFrame](http://www.kommpottpora.de/kpp/index.html?echo_20011.htm~mainFrame) (Zugriff 24.07.2004).
- www.21: Thüringer Landeszeitung am 29.08.2003: „NETZWERK, 5 JAHRE KOMMPOTTPORA – Wortführer für Vereine und Bürgerbelange“, o.S. in: [www.kommpottpora.de/kpp/index.html?echo\\_20011.htm~mainFrame](http://www.kommpottpora.de/kpp/index.html?echo_20011.htm~mainFrame) (Zugriff 29.08.2003).
- www.22: [www.kommpottpora.de/\\_\\_\\_/KPP\\_STRUKTURSHEMA.pdf](http://www.kommpottpora.de/___/KPP_STRUKTURSHEMA.pdf) (Zugriff 19.08.2004).

*Landesarbeitsgemeinschaft der Seniorenbüros Thüringen (LAG)*

www.23: [www.seniorenbueros.org/RUNDBRIEF\\_1\\_2002.PDF](http://www.seniorenbueros.org/RUNDBRIEF_1_2002.PDF) (Zugriff 18.08.2004).

www.24: Verband der Thüringer Wirtschaft e.V. (Hg.) 2004: VWT/VMET/AGVT: Umfrage 2003, in: Aus Unternehmen für Unternehmen, H. 1, S. 2 ff., Erfurt: [www.vwt.de/presse/presse268.pdf](http://www.vwt.de/presse/presse268.pdf) (Zugriff 19.08.2004).

*„Technik ist cool“ – Netzwerk für Ingenieurberufe*

www.25: [www.technik-ist-cool.de/allg.htm](http://www.technik-ist-cool.de/allg.htm) (Zugriff 18.08.2004).

www.26: [www.vdi.de/imperia/md/content/thringerbv/zeitung4\\_01/3.pdf](http://www.vdi.de/imperia/md/content/thringerbv/zeitung4_01/3.pdf) (Zugriff 18.08.2004).

*Gesprächskreis Unternehmensnachfolge*

www.27: [www.weimar.bwtw.de/opencms/export/bwtw\\_weimar/partner/](http://www.weimar.bwtw.de/opencms/export/bwtw_weimar/partner/) (Zugriff 19.08.2004).

*Partnerschaft für Artern – „Stadt der Träume“*

www.28: [www.3sat.de/3sat.php?www.3sat.de/kulturzeit/themen/39334/](http://www.3sat.de/3sat.php?www.3sat.de/kulturzeit/themen/39334/) (Zugriff 22.07.2004).

www.29: Thüringer Allgemeine vom 15.12.2002: „Endemols Bürgerwerkstatt in Artern“, o.S., in: [ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html](http://ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html), (Zugriff 22.07.2004).

www.30: Thüringer Allgemeine vom 05.06.2003: «Genug der halben Sachen», o.S., in: [ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html](http://ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html), (Zugriff 22.07.2004).

www.31: [www.teamarbeit-fuer-deutschland.de/servlet/PB/menu/1005576/](http://www.teamarbeit-fuer-deutschland.de/servlet/PB/menu/1005576/) (Zugriff 21.07.2004).

www.32: Thüringer Allgemeine vom 21.02.2003: „Reaktionen auf die Sendung“, o.S. und Thüringer Allgemeine vom 15.12.2002: „Endemols Bürgerwerkstatt in Artern“, o.S., in: [ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html](http://ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html) (Zugriff 21.07.2004).

www.33: Thüringer Allgemeine vom 17.01.2003: „Im Windschatten“, o.S., in: [ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html](http://ferienwohnungen-unger.de/artern/presseberichte/presseste03.html) und [www.teamarbeit-fuer-deutschland.de/servlet/PB/menu/1005576/](http://www.teamarbeit-fuer-deutschland.de/servlet/PB/menu/1005576/) (Zugriff 21.07.2004).

www.34: [www.mdr.de/boulevard/1349445.html](http://www.mdr.de/boulevard/1349445.html) (Zugriff 21.07.2004).

www.35: [www.mittelstandspark.de/index.php?menu\\_id=1](http://www.mittelstandspark.de/index.php?menu_id=1) (Zugriff 21.07.2004).



Hans Pohle, Ekkehardt Tandel

## **Stadtumbau in der Stadt Dessau unter Einbeziehung der Umlandregion zur Sicherung der Zentralörtlichkeit**

### **Gliederung**

- 1 Vorbemerkungen
- 2 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Dessau
  - 2.1 Geschichtliche Entwicklung
  - 2.2 Stadtstruktur und Stadtgestalt
  - 2.3 Wirtschaftsentwicklung
  - 2.4 Demographische Entwicklung
  - 2.5 Wohnungsbedarf und -nachfrage
- 3 Leitbilder und Prinzipien zum Stadtumbau in Dessau
- 4 Einbeziehung der Umlandregion zur Sicherung der Zentralörtlichkeit
- 5 Schlussbemerkungen

Literatur

### **1 Vorbemerkungen**

Stadtumbau ist unter den gegenwärtigen Bedingungen des demographischen Wandels eine Herausforderung, die ständiger politischer Führung, planerischer Präzisierung, effektiven Einsatzes von Fördermitteln und konkreter Umsetzung bedarf. Mit dem Stadtumbau sollen Ideen umgesetzt werden, die eine nachhaltige Stadtentwicklung sichern und für die Bürger eine neue Lebensqualität schaffen. Dazu ist es wichtig, den notwendigen Stadtumbau mit all seinen Folgen transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Entsprechende städtebauliche Konzepte sind die Grundlage, den notwendigen Erfordernissen dieser Veränderung der Rahmenbedingungen mit konsistenter und integrierter Steuerung zu genügen. Neben den Folgerungen der bevölkerungsmäßigen Schrumpfung und der Alterung für die Stadtgestalt und ihre infrastrukturelle Ausstattung ist unter regionalplanerischen Gesichtspunkten auch die Frage zu beantworten, wie die durch die Schrumpfung der Bevölkerung gefährdete zentralörtliche Struktur der Region im wesentlichen erhalten werden kann.

Daher wird im Beitrag versucht, am Beispiel der Stadt Dessau aufzuzeigen, wie dem Problem des zunehmenden Funktionsverlusts eines zentralen Ortes entgegengewirkt werden kann und welche Instrumente dafür besonders geeignet erscheinen. Dazu werden zunächst die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Dessau aufgezeigt, die den notwendigen Stadtumbau begleiten und für die Auswahl der Instrumente des Stadtumbaus wichtig sind. Dem schließt sich die Darstellung des Leitbildes der Stadtentwick-

lung an, in das die Bemühungen der Stadt und der Region zur Sicherung ihrer Zentralörtlichkeit integriert sind.

## **2 Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Dessau**

### **2.1 Geschichtliche Entwicklung**

Die erste geschichtliche Erwähnung der Stadt Dessau stammt aus dem Jahre 1213 als eine deutsche Marktsiedlung in der Nähe des Zusammenflusses von Mulde und Elbe. 1341 erfolgte die Errichtung eines festen Sitzes für den Fürsten von Anhalt. Von 1603 bis 1863 war Dessau die Residenz des Fürstentums Anhalt-Dessau. Von 1863 bis 1918 war die Stadt dann Residenz des gesamten Herzogtums Anhalt. Unter der Regierung des Fürsten Leopold Friedrich Franz entwickelte sich die Blütezeit des Dessau-Wörlitzer Kulturkreises (bedeutende Leistungen auf den Gebieten der Baukunst, der Pädagogik und der Landeskultur). Ende des 19. Jahrhunderts begann dann die Ansiedlung von Großbetrieben, wie z. B. der Dessauer Waggonfabrik und der Junkers-Flugzeugwerke.

Unter Leitung von Walter Gropius fand 1925 die Ansiedlung des Bauhauses statt. Im März 1945 wurde der sich entwickelnde Stadtkern durch anglo-amerikanische Bomben fast völlig zerstört.

Mit Ende des Krieges begann der Wiederaufbau entlang historischer Straßenzüge; so kam es dann auch durch die Großblockbauweise zu nicht gerade attraktiven Neubauvierteln.

Nach dem 2. Weltkrieg entwickelte sich die Stadt rasch wieder zu einem klassischen Industriestandort, speziell im Maschinen- und Fahrzeugbau sowie in der Chemieindustrie.

Nach der Wiedervereinigung vollzog sich, wie in allen ostdeutschen Städten, ein tief greifender Strukturwandel. Der Stadt, die durch klassische Industrie geprägt war, gingen erhebliche industrielle Kapazitäten verloren, die auch unter gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr auszugleichen sind.

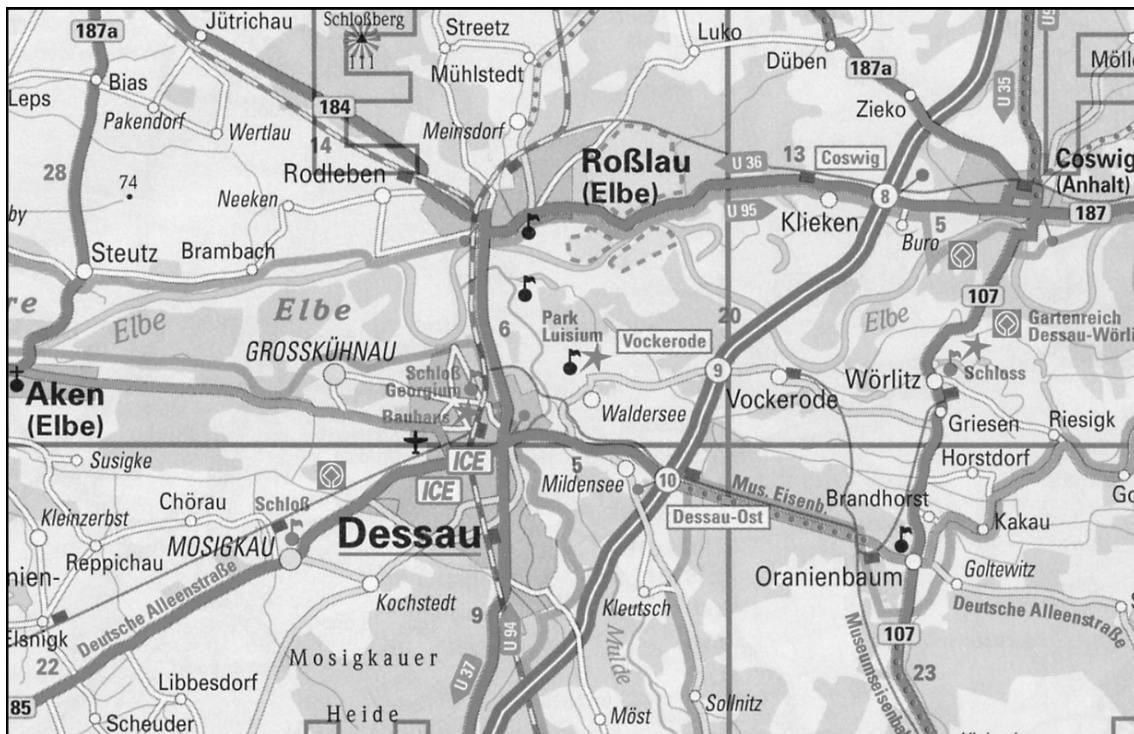
### **2.2 Stadtstruktur und Stadtgestalt**

Die Stadt Dessau hat sich in ihrer städtebaulichen Entwicklung von der Innenstadt, dem historischen Zentrum, in nördlicher und südlicher Richtung ausgedehnt, wobei durch die vorhandenen Bahntrassen ein entscheidender Einfluss auf die Verteilung und Ansiedlung von Industrie genommen wurde.

Die Umgebung der Stadt wird durch naturbelassene Flussauen und durch ausgedehnte Wälder, wie die Mosigkauer Heide, die Kühnauer Heide und die Oranienbaumer Heide, charakterisiert.

Durch die Eingemeindung entfernt liegender Ortschaften wird die weiträumige Ausdehnung noch unterstützt. Zu den etwas von der Innenstadt entfernt liegenden Bereichen gehören Ziebigk, Alten und der Bereich Zoberberg. Durch Grünzüge vom inneren Stadtgebiet abgetrennt liegen die dörflich geprägten Außenstadtteile Waldersee, Mildensee, Törten, Kochstedt, Mosigkau, Groß- und Kleinkühnau, Sollnitz und Kleutsch.

Abb. 1: Dessau und seine Region



Quelle: Plus-Autoatlas Deutschland/Europa, Stand 2002/2003

Für die Wahrnehmung der Stadt sind von besonderer Bedeutung: Wege, Grenzlinien und konkrete Bereiche. Mit dem vorgesehenen Stadtumbau bietet sich eine große Chance, diese Elemente weiter auszuprägen und somit einen dominierenden Charakter zu erzielen.

### 2.3 Wirtschaftsentwicklung

Die Wirtschaft vor 1990 war geprägt durch zahlreiche Industriebereiche, wie Waggonbau, Zementanlagenbau, Gasgeräteproduktion, Mess- und Regeltechnik, Magnetbandherstellung, Stahlbau und Betriebe der Bauindustrie. Seit 1990 hat sich nun ein tiefgreifender Strukturwandel vollzogen, besonders betroffen davon war die klassische Industrie, wo der größte Anteil an Arbeitsplätzen verloren ging. Zwischenzeitlich hat sich eine gemischte Wirtschaftsstruktur herausgebildet, die aber stärker vom Dienstleistungssektor geprägt ist. Die Entwicklung zu dieser Struktur wurde durch eine entsprechend aktive Wirtschaftsförderung erfolgreich unterstützt, sodass sich mittlerweile Betriebe der Baubranche, der Lebensmittelindustrie und des Schienenfahrzeugbaus wieder angesiedelt haben.

Ein zentrales Anliegen war es in dieser Förderung, die vorhandenen Industriebrachen zu revitalisieren und so eine aktive Ansiedlungspolitik zu ermöglichen, um der Stadt wieder ein Image als Industriestandort zu verleihen.

### 2.4 Demographische Entwicklung

Ausgehend von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen musste die Stadt Dessau, wie nahezu alle ostdeutschen Städte, gravierende Bevölkerungsverluste hinnehmen. Die Einwohnerzahl in der Stadt Dessau ging zwischen 1989 und 2000 von rd. 101.262 Einwohnern auf rd. 83.153 zurück (s. Tab. 1). Mit Stand vom 30.06.2004 hat die Stadt Dessau rd. 78.000 Einwohner.

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Dessau

1981 (VZ)	1990	1995	2000	2001	2002	2003
103.835	97.331	90.945	83.153	80.965	79.449	78.380

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2002

Diese Zahlen verdeutlichen nachhaltig, dass immense Anstrengungen zu unternehmen sind, um die Einwohnerzahl zumindest zu stabilisieren.

Die entstandenen Bevölkerungsverluste resultieren zum überwiegenden Teil aus Wanderungsdefiziten. Die Mehrzahl der Wegzüge geht über das Umland hinaus und war durch Arbeitsmigration verursacht. Die spürbaren Wegzüge in das nähere Umland tragen aber ebenso zu diesem Bevölkerungsdefizit der Stadt bei, obwohl sich in den letzten Jahren der negative Wanderungssaldo der Stadt wesentlich verringert hat.

Ein weiterer Teil des Bevölkerungsverlustes wird aber auch durch ein Geburtendefizit in der Stadt verursacht. Infolge dieses Geburtendefizits hat sich zwangsläufig auch die Altersstruktur verändert, wobei der Bevölkerungsanteil der Einwohner im Vorruhe- und Ruhestandsalter ständig anwächst.

Unter der Voraussetzung, dass sich der gegenwärtige Trend unter unveränderten Rahmenbedingungen fortsetzt, wurden folgende Szenarien der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Dessau entwickelt:

Tab. 2: Szenarien der Bevölkerungsentwicklung in Dessau

Jahr	Trendszenario	Stabilisierung I	Stabilisierung II
1999	84.409	84.409	84.409
2004	77.018	78.567	80.178
2009	69.820	74.780	80.541

Quelle: Stadtperspektiven Dessau 2010

Anhand dieser Szenarien wurden Überlegungen angestellt, welche Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren bzw. wieder positiv zu gestalten. Diese Überlegungen waren auch in die Grundlage für die Leitbildentwicklung zum Stadtbau in Dessau eingeflossen und führten zu alternativen Strategien insbesondere bezüglich des Wohnungsmarktes.

## 2.5 Wohnungsbedarf und -nachfrage

In der Stadt Dessau bestehen rein quantitativ gute Voraussetzungen für aufgelockerte Wohnverhältnisse. Gegenwärtig ergibt sich eine Relation von 1,78 Personen zu 2,56 Räumen (Stadtentwicklungskonzept Dessau 2001). Damit liegt Dessau nahe an einer statistischen Idealbelegung (Raumzahl überschreitet die Personenzahl um 1). Aus heutiger Sicht und wegen entsprechender Trends von Auflockerungs-, Erweiterungs- und Ersatzwohnbedarf wird die Haushaltsgröße bis 2009 auf 1,9 Personen pro Haushalt sinken und die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner auf 34 m<sup>2</sup> steigen.

Aufgrund der in Kap. 2.4 aufgezeigten Szenarien ergibt sich daher für 2009 folgender Wohnungsbedarf (Stadtentwicklungskonzept Dessau, 2001):

- 37.430 Wohnungen nach dem Trendszenario
- 43.190 Wohnungen nach dem Stabilisierungsszenario I

Nach Einschätzung des gegenwärtigen Bautrends stehen dem prognostizierten Bedarf etwa 49.100 WE bis 50.100 WE gegenüber. Ausgehend von diesen Zahlen ist für die nächsten Jahre zu erwarten, dass zwischen rd. 7.000 WE und 11.000 WE nicht zu vermarkten sind. Für den notwendigen Stadtumbau ist so davon auszugehen, dass mindestens rd. 7.000 WE vom Markt zu nehmen sind. Diese Größenordnung bezeichnet eine Mindestgröße, die auch unter Einbeziehung weiterer Entwicklungstrends des Wohnungsmarktes, z. B. der besseren Ausstattungen, der Zunahme der Einpersonenhaushalte und dem Trend zum Eigenheim, nicht unterschritten werden wird.

Bei der steigenden Nachfrage nach Bauflächen für Eigenheime kommt es besonders darauf an, dass im Stadtumbaukonzept mit erschlossenen Rückbauflächen des Stadtumbaus innenstadtnah preiswerte Angebote unterbreitet werden, um nicht nur höheren, sondern auch mittleren und unteren Einkommensschichten die Möglichkeit des Eigenheimbaus zu ermöglichen. Dies ist ein Schritt hin zur Erhaltung einer urbanen Stadt, die auch ihre zentralörtlichen Funktionen für das Umland erfüllen kann.

### **3 Leitbilder und Prinzipien zum Stadtumbau in Dessau**

Mit dem Stadtumbau wird eine Doppelstrategie verfolgt, die sich in Abriss und Aufwertung widerspiegelt. Besonders wichtig ist, dass durch Strukturanpassung und bedarfsgerechte Planung eine entsprechende Aufwertung erfolgt.

Die sinkende Bevölkerungszahl und die dadurch entstandenen Veränderungen schlagen sich besonders in der Innenstadt in einer verminderten Nutzungsdichte nieder. Die Außenstadtteile von Dessau vergrößerten sich im Rahmen einer nachholenden Suburbanisierung auf Kosten der Innenstadt. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Stadt funktional und strukturell auseinanderreißt. Durch die Schrumpfung entstehen große Risiken. Andererseits werden natürlich auch Chancen für einen nachhaltigen Stadtumbau eröffnet und somit die Zukunftsfähigkeit von Dessau eröffnet (s. Tab. 3)

Demzufolge sollte die Schrumpfung als Chance für eine verbesserte Qualität des städtischen Wohnens und Lebens genutzt werden. Dazu ist es wichtig, dass entsprechende Leitbilder entwickelt werden.

Unter dem Leitmotiv „Dessau – Raum für Ideen“ setzt die Stadt Dessau auf eine nachhaltige „Entwicklung in einer Einheit von Wirtschaft, Ökologie und Sozialem“. Hierbei ist besonders zu beachten, dass von Dessau als

- wirtschaftlichem und kulturellem Kern sowie Versorgungsschwerpunkt der Region,
- Zentrum von Innovation, Bau-, Design und Umweltkompetenz in Mitteldeutschland,
- Bauhausstadt inmitten eines einmaligen Kultur- und Naturraumes,
- Alternative im Spannungsfeld der zwei bedeutsamen Großräume Berlin und Halle-Leipzig

Impulse ausgehen müssen, die nicht nur für die Entwicklung der eigenen Region, sondern auch für andere Regionen von Bedeutung sein können.

Tab. 3: Chancen und Risiken der Schrumpfung für die Stadtentwicklung

<b>Risiken</b>	<b>Chancen</b>
Reduzierung der Lebensqualität durch Urbanitätsverluste	Erhöhung der Lebensqualität durch weniger Dichte und mehr Grün
Auseinanderbrechen gewachsener räumlicher Strukturen und funktionaler Zusammenhänge	Erhöhung städtebaulicher und funktionaler Vielfalt, Neuordnung von Wohnen, Arbeiten und Erholen.
Potenzial- und Imageverluste der Stadt als Wirtschaftsstandort, fortgesetzte Abwanderung von Kapital und Arbeit	Erhöhte Attraktivität durch gewachsene Qualität und Großzügigkeit der Angebote für Investoren
Verödung zentraler öffentlicher Räume und Verfall baulicher Ensembles, die für das Stadtbild prägend sind	Behebung städtebaulicher Missstände, Wiederherstellung räumlicher Zusammenhänge
Räumliche Verfestigung sozialer Segregation, Entstehen ghettoisierter und stigmatisierter sozialer Konflikträume	Nutzung der frei gewordenen innerstädtischen Flächenpotenziale für nachhaltigen sozialen Wohnungsbau, Mischung von Wohnbauformen
Unternutzung sozialer Infrastruktureinrichtungen führt zu Qualitätsverlust und bedroht deren Fortbestand	Mehr Effektivität und Synergie bei großzügigem Raumangebot durch Neugliederung des Netzes sozialer Infrastruktureinrichtungen
Effizienzverluste und Umweltbelastung durch untergenutzte, aber flächenmäßig überdehnte technische Infrastruktur	Verbesserung der räumlichen und technischen Voraussetzungen für ökologisches Wirtschaften und Wohnen
Existenzbedrohung von Wohnungsunternehmen aufgrund von Einnahmeausfällen durch Wohnungsleerstand	Existenzsicherung von Wohnungsunternehmen durch Bestandsbereinigung, größere Vielfalt der Wohnangebote

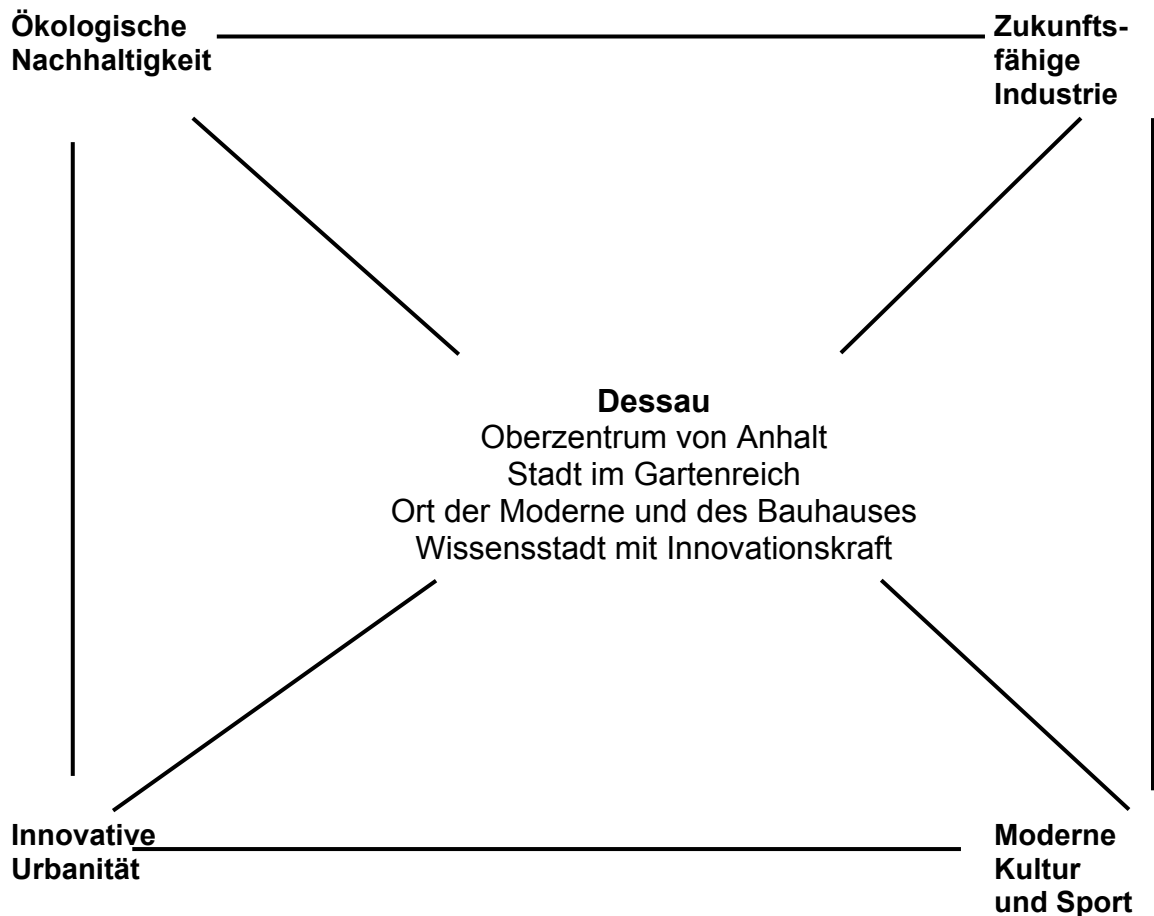
Quelle: Stadtentwicklungskonzept Dessau, 2001

Bei den zu entwickelnden Leitbildern geht es um folgende Schwerpunkte der Stadtentwicklung in Dessau:

- Leitbild Stadtraum
- Leitbild für regionale und überregionale Einbindung
- Leitbild für Wirtschaft und Arbeit
- Leitbild für Umweltschutz und -vorsorge
- Leitbild für Wohnen
- Leitbild für Mobilität
- Leitbild für die Versorgung
- Leitbild für soziokulturelle Infrastruktur
- Leitbild für Gesundheit und Soziales
- Leitbild für stadttechnische Infrastruktur

Abbildung 2 zeigt die Pfeiler eines Leitbildes der Stadtentwicklung für Dessau:

Abb. 2: Pfeiler des Leitbildes der Stadtentwicklung „Dessau – Raum für Ideen“



Quelle: Entwurf Stadtplanungsamt Dessau 2002

#### **4 Einbeziehung der Umlandregion zur Sicherung der Zentralörtlichkeit**

Mit dem existierenden Flächennutzungsplan der Stadt Dessau (FNP Dessau 2004) wird sowohl die Realnutzung als auch die langfristige Planung der Stadt als Oberzentrum festgeschrieben. Es geht dabei um die Erhaltung und Stützung folgender wichtiger Standortpotenziale und -vorteile:

- Standort für hochwertige Einrichtungen im wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen, wissenschaftlichen und politischen Bereich
- Standort für Industrie und Gewerbe
- Standort für attraktives Wohnen
- Standort für Verknüpfung zwischen großräumigen und regionalen Verkehrssystemen
- Standort innerhalb der Region Mitteldeutschland

Im Zusammenhang mit diesen Standortvorteilen kommt ein weiterer wichtiger Aspekt hinzu. Es handelt sich hierbei um die Lage der Stadt Dessau inmitten eines einzigartigen Naturraumes (Biosphärenreservat), in einem mit UNESCO-Status belegten Denkmalschutzgebiet (Dessau-Wörlitzer-Gartenreich) und in einer sehr waldreichen Gegend (Mosigkauer Heide, Kühnauer Heide und Oranienbaumer Heide).

Aufgrund der Lage inmitten dieses einzigartigen Naturraumes sind natürlich die wesentlichen Verflechtungen im Großen und Ganzen in nördlicher Richtung ausgelegt.

Durch den erwähnten Naturraum in westlicher Richtung (Kühnauer Heide) liegt die nächste Stadt in einer Entfernung von 10 km, in südlicher Richtung (Mosigkauer Heide) die nächste Gemeinde ebenfalls in einer Entfernung von 10 km und in östlicher Richtung (Oranienbaumer Heide) die nächste Stadt ebenfalls ca. 10 km entfernt. Die Stadt Dessau und die Region müssen daher als eine untrennbare und sich wechselseitig bedingende Einheit angesehen werden.

Im Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt wird ausgeführt, dass das Oberzentrum Dessau sowie das Mittelzentrum Bitterfeld/Wolfen mit ihrem engeren Umland Verdichtungsansätze aufweisen und somit die Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Verdichtungsräume Anwendung finden sollen. Die zentralen Orte sollen als Versorgungskerne über den eigenen örtlichen Bedarf hinaus soziale, wissenschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Aufgaben für die Bevölkerung ihres Verflechtungsbereiches wahrnehmen (Landesentwicklungsplan S-A 1999). Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass sich die Städte und Gemeinden der Region auf ihre Gemeinsamkeiten und ihre Identität besinnen. Dabei sind hervorzuheben:

- historische Wurzeln im Fürstentum Anhalt,
- landschaftliche Zusammenhänge (Vorfläming, Elbtal, Köthener Ackerland, Mulde-aue und die bereits erwähnte Kühnauer Heide, Mosigkauer Heide und Oranienbaumer Heide,
- wirtschaftliche Entwicklung auf Basis der Landwirtschaft und in der Region vorkommender Rohstoffe wie z. B. Braunkohle und Salze (hier sind besonders die sich im Strukturwandel befindlichen Industriestandorte Bitterfeld, Wolfen, Dessau, Roßlau und Rodleben zu nennen).

Ausgehend von diesen Gemeinsamkeiten verspricht eine Zusammenarbeit der Kommunen auf vielen Politikfeldern gute Erfolge (vgl. Bartsch in diesem Band). Dazu sind entsprechende Handlungsstrategien sowie Schwerpunkte und Grundsätze einer interkommunalen Zusammenarbeit zu definieren, mit dem Ziel, nicht nur die Position der Stadt Dessau als Oberzentrum zu stärken, sondern auch die Region als funktionsfähiges Ganzes für die Bevölkerung zu erhalten. Dabei sind mögliche Eingemeindungen nicht von vornherein auszuschließen.

Für die interkommunale Zusammenarbeit versprechen folgende Handlungsfelder besonders effiziente Lösungen sowohl für die Stadt als auch für die Gesamtregion (Bestandsaufnahme, Stadtverwaltung Dessau 2004):

### ***Wirtschaftsförderung***

Innerhalb der Region wurde ein Standortinformationssystem geschaffen, in welches die Wirtschaftsförderungsämter der Kommunen eingebunden sind und somit eine gemeinsame aktive Wirtschaftspolitik betreiben. Bei Ansiedlung von Investoren wird z. B. auch durch die Stadt Dessau auf Partner in der Region verwiesen, da im näheren Umfeld größere Gewerbegebiete erschlossen (Oranienbaum, Vockerode) sind. Diese Gewerbegebiete zeichnen sich durch eine hervorragende Infrastrukturanbindung aus und sind für die Ansiedlung von großflächigen gewerblichen Vorhaben gut geeignet.



### ***Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur***

Auch auf diesem Gebiet gibt es eine gut funktionierende interkommunale Zusammenarbeit. Hierbei geht es um Nutzung der zentralen Kläranlage der Stadt Dessau, wo die Stadt Roßlau, die Gemeinde Rodleben und das Impfstoffwerk Dessau-Tornau ihre Abwässer einleiten. Dadurch ist eine gute Auslastung gesichert und wird eine bürgerfreundliche Preisgestaltung möglich.

Ebenso ist die Wasserversorgung durch eigene Wasserfassungen sowie durch die Wasserfassung Quellendorf-Süd (Landkreis Köthen) und den Anschluss an das Fernwassersystem Harz gewährleistet.

### ***Verkehrliche Infrastruktur***

Ausgehend von der oberzentralen Funktion der Stadt Dessau und den damit vorhandenen Strukturen ist ein umfangreiches Verkehrsaufkommen, insbesondere bei den Pendlerströmen zu bewältigen. Bei den Pendlerströmen handelt es sich um Einpendler aus der Region nach Dessau und Auspendler aus Dessau in die Kommunen, in denen sich entsprechende Gewerbestandorte etabliert haben, wie z. B. Roßlau, Rodleben, Oranienbaum oder Vockerode. Dabei liegt die Zahl der Einpendler nach Dessau höher als die Zahl der Auspendler.

Durch die Übernahme der SPNV-Trägerschaft für die Dessau-Wörlitzer-Eisenbahn durch die Stadt Dessau und die Wiederinbetriebnahme der Eisenbahnstrecke nach Wörlitz ist eine umweltgerechte Erschließung der Hauptorte des Dessau-Wörlitzer-Gartenreiches ermöglicht, und somit wird ein wichtiger Beitrag für die touristische Erschließung der Region geleistet.

Weiterhin wurde eine Interessengemeinschaft „Verkehrskooperation Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“ gegründet, wo die Landkreise Anhalt-Zerbst, Bernburg, Bitterfeld, Köthen, Wittenberg und die Stadt Dessau ihre wesentliche Zusammenarbeit auf die Tarifkooperation gelegt haben. Durch entsprechende Kooperationsvereinbarungen mit Verkehrsunternehmen aus dem unmittelbaren Umfeld wurden die Weichen für einen optimalen ÖPNV gestellt.

### ***Kulturelle und medizinische Infrastruktur***

Eine der wichtigsten Komponenten der kulturellen Infrastruktur ist das Anhaltische Theater, welches nicht nur durch die Bürger der Stadt Dessau, sondern auch durch die Bürger der übrigen Region genutzt wird. Das Theater selbst gastiert aber auch an anderen Spielorten der Region, wie z. B. Wittenberg, Bitterfeld, Wörlitz, Köthen, Gräfenhainichen, Zerbst und Bad Schmiedeberg. Damit wird das Theater seiner oberzentralen Rolle für die Gesamtregion gerecht. Zur Frage der Finanzierungsbeteiligung der Umlandkommunen an den Kosten für infrastrukturelle Einrichtungen gibt es zurzeit keine konkreten Vereinbarungen. Im Zuge der anstehenden Kreisreform sind hierzu entsprechende Verhandlungen erforderlich.

Aber auch die Angebote der in der Stadt Dessau angesiedelten Museen mit entsprechenden Ausstellungen tragen dazu bei, dass sich die Region als eine Einheit versteht. Ein weiteres Beispiel ist die Kooperation der Städte Wittenberg und Dessau für die Bewerbung als „Europäische Kulturhauptstadt 2012“. Dies stärkt die regionsinterne Identität und verbessert die Bekanntheit der Region insgesamt nach außen.

Im Bereich der medizinischen Versorgung hat sich eine ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen den Krankenhausstandorten in der Region ergeben, die für die einzelnen

Krankenhäuser erhebliche Kosteneinsparungen und Effizienzverbesserungen mit sich gebracht haben. Das städtische Klinikum in Dessau ist als eine Art Schwerpunktkrankenhaus für die gesamte Region zuständig und gleichzeitig akademisches Lehrkrankenhaus der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. In diesem Klinikum sind fast alle Fachrichtungen der Medizin mit umfangreichen diagnostischen und therapeutischen Möglichkeiten vertreten. Die Krankenhäuser im Umland sind daher im Wesentlichen für die medizinische Grundversorgung zuständig. Ein noch zu klärender Punkt ist die Absicherung des Notarztsystems, wobei kreisübergreifend geprüft wird, inwieweit das städtische Klinikum diese Funktion übernehmen kann.

### ***Bildungswesen und Wissenschaft***

Mit dem Anhaltischen Berufsschulzentrum wird eine breite Palette der Berufsausbildung für junge Menschen aus der ganzen Region abgedeckt. Ebenso sind die Sonderschulen, besonders die Körperbehindertenschule, für die Schüler der Region offen. Dieses trifft aber auch auf die Dessauer Musikschule und die Volkshochschule Dessau zu. Durch Kooperationsbeziehungen zwischen der Stadt Dessau und dem Kreis Anhalt-Zerbst wurde auch die Möglichkeit eröffnet, dass Schüler aus dem benachbarten Kreis die Gymnasien der Stadt Dessau mitnutzen.

Im Bereich der Wissenschaft ist besonders das Bauhaus zu nennen, dessen Ruf nicht nur in die Region, sondern weit über die Landesgrenze hinaus ausstrahlt.

Eine herausragende Stellung für die Region hat auch die Fachhochschule Anhalt mit den Außenstellen in Dessau, Köthen und Bernburg. Die Fachhochschule Anhalt ist eine Einrichtung, in der die Forschungstätigkeit sehr stark anwendungsorientiert ausgerichtet ist und somit die Voraussetzungen geschaffen sind, praxisnah gute Fachleute auszubilden.

### ***Gemeinsame Planungstätigkeit***

Ein wichtiger Faktor für die Zusammenarbeit in der Region ist die Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg und deren Geschäftsstelle, die für die Erarbeitung eines neuen regionalen Entwicklungsplanes für die gesamte Planungsregion verantwortlich zeichnet.

Des Weiteren existiert eine regional übergreifende Arbeitsgruppe, die sich aufbauend auf ein Regionales Entwicklungskonzept mit dem sich darauf aufbauenden Regionalen Aktionsprogramm beschäftigt. Durch diese Arbeitsgruppe werden wesentliche Impulse zur Entwicklung der Region ausgearbeitet.

Die gemeinsame Planungstätigkeit findet ihren Niederschlag auch in dem schon lange existierenden Forum Dessau-Wörlitzer-Gartenreich. In diesem Forum sind viele Projekte entwickelt worden, da sich dort Vertreter aus allen Bereichen eingebracht haben, wie z. B. Vertreter der Kreisverwaltungen, Vertreter der Kommunen, Planungsbüros, Architekten und Vertreter von kommunalen Gewerbebetrieben. Eines der wichtigsten Projekte dieses Forums war die Revitalisierung der alten Tabakfabrik Oranienbaum zu einem multifunktionalen Begegnungszentrum.

Ein weiteres Beispiel für die gemeinsame Planungstätigkeit ist das Netzwerk „Gartenräume“. Im Rahmen dieses Netzwerkes werden alle Aktivitäten gebündelt, die wesentlich dazu beitragen, das Dessau-Wörlitzer-Gartenreich in seiner Attraktivität weiter zu verbessern. Dies steigert die Attraktivität über die Grenzen der Region hinaus und stärkt die Bedeutung des Gartenreichs für die Entwicklung der Region.

### ***Stadt- und Regionsmarketing***

Im Rahmen der Marketingstrategie geht es darum, die touristische und Imagevermarktung der Region und der Stadt Dessau zu koordinieren.

Beispiele für ein gut funktionierendes Marketing sind folgende:

- Kooperation bei Messen sowie Teilnahme an der Messe Tourismus und Caravan Leipzig (hier die Stadt Dessau gemeinsam mit der Stadt Köthen und Oranienbaum)
- Ständige Zusammenkünfte der Wirtschaftsförderung und Tourismus GmbH und der Touristinformation der Städte Dessau, Wörlitz und Oranienbaum
- Erarbeiten und Präsentieren gemeinsamer Reiseangebote unter dem Motto Luther – Bauhaus – Gartenreich mit Wittenberg und Wörlitz. Mit diesen beiden Kommunen und mit Quedlinburg werden zudem gemeinsame Reiseangebote zu den UNESCO-Weltkulturerbestätten unterbreitet.
- Mit der Kulturstiftung Dessau, den Städten Wörlitz und Oranienbaum sowie der Biosphärenreservatsverwaltung wird jedes Jahr der „Gartenreichtag“ veranstaltet, der mittlerweile ein sehr großes Interesse bei den Bewohnern der Region und darüber hinaus geweckt hat.
- Nicht zuletzt sollte die gegenseitige Vernetzung der Internetpräsentationen der Städte und Gemeinden der Region erwähnt werden. Es geht hier darum, dass der Internetauftritt der Stadt Dessau wechselseitig vernetzt ist mit denen von Bitterfeld, Gröbzig, Aken, Roßlau, Wittenberg, Wolfen und dem gesamten Landkreis Bitterfeld.

Diese Beispiele, die in die Aktivitäten und Projekte des Stadtumbaus in Dessau eingebunden sind, machen deutlich, dass die Stadt Dessau alle Anstrengungen unternimmt, ihre zentralörtlichen Funktionen zu sichern, und zwar unter aktiver Einbeziehung der Region.

Es sollte aber auch darauf hingewiesen werden, dass es mittlerweile im Zuge der anstehenden Gebietsreform des Landes Sachsen-Anhalt intensive Überlegungen von einigen Städten und Gemeinden des Landkreises Anhalt-Zerbst über ihre Eingemeindung nach Dessau gibt. Hierbei handelt es sich um die Stadt Roßlau sowie um die Gemeinden Rodleben und Brambach. Dies zeigt, dass sich in der Region allmählich der Gedanke durchsetzt, wie wichtig die Stärkung des Oberzentrums Dessau auch für sie selbst ist.

## **4 Schlussbemerkungen**

Mit diesem Beitrag konnte gezeigt werden, welche Aktivitäten durch die Stadt Dessau ergriffen worden sind und noch ergriffen werden sollen, um auf der einen Seite trotz anhaltender sinkender Bevölkerungszahlen in der Stadt selbst einen sinnvollen und für die Bürger nachvollziehbaren Stadtumbau vorzunehmen und auf der anderen Seite den zentralörtlichen Status eines Oberzentrums mit Hilfe der Region zu sichern.

Ausgehend von dem erforderlichen Stadtumbau mit der Zielrichtung, eine lebenswerte Qualität zu schaffen, ist es jetzt wichtig, dass zügig Entscheidungen über den Umfang und die Modalitäten der Städtebauförderung getroffen werden. Die erforderlichen Sanierungskonzepte bedürfen einer raschen Realisierung. Bei dieser Umsetzung müssen den Städten und Kommunen jedoch eigene Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Ein wesentlicher Bestandteil muss es sein, dass mit dem Stadtumbau eine qualitätsverbessernde Modernisierung verfolgt und damit die Wohnqualität für die Bürger wesentlich gesteigert wird.

Zur Sicherung des zentralörtlichen Systems in der Region und insbesondere bezogen auf die oberzentralen Funktionen der Stadt Dessau konnte aufgezeigt werden, dass eine Vielzahl an kooperativen Handlungsfeldern für die Kommunen in der Region existieren, die nicht nur zu einer Stärkung des Oberzentrums Dessau beitragen, sondern auch die Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge für die ganze Region sichern helfen.

Wichtig scheint, dass mit dem Stadtumbau und der interkommunalen Kooperation der Kommunen in der Region den Bürgern ein Beispiel für aktives Herangehen an die sich aus dem demographischen Wandel ergebenden Herausforderungen zu geben und ein positives Ziel in diesem langwierigen Umbauprozess aufzuzeigen. Dies stärkt die Verbundenheit der Bürger mit ihrer Stadt und der Region und trägt auf lange Sicht dazu bei, die derzeitige negative Einwohnerentwicklung zu stoppen.

### **Literatur**

- Bestandsaufnahme zur interkommunalen Zusammenarbeit Oberzentrum und Umland, Stadtverwaltung Dessau 2004.
- Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dessau, Büro Hunger, Dessau 2001
- Stadtperspektiven Dessau 2010, Dessau 2001
- Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 1999 (GVBl. LSA Nr. 28 vom 26.08.1999)
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 2002.
- Flächennutzungsplan Dessau, Stadtplanungsamt, Dessau 2004.

Ralf Schmidt

# **Differenzierungen zwischen den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hinsichtlich der Ausgangsbedingungen und Schlussfolgerungen für den Umbauprozess**

## **Gliederung**

- 1 Einführung
- 2 Zu den demographischen Bedingungen der Städte
- 3 Ergebnisse des wirtschaftlichen Strukturwandels
  - 3.1 Sekundärsektor und Tertiärsektor in den Städten
  - 3.2 Arbeitsplatzentwicklung in den Städten
- 4 Soziale Veränderungen
  - 4.1 Arbeitslosigkeit in den Städten
  - 4.2 Überalterung der Bevölkerung in den Städten
- 5 Differenzierungen bei kommunalen Finanzen
- 6 Städtevergleich – Zusammenfassung

Literatur

Anhang

## **1 Einführung**

Den Anstoß für die Diskussion über ein Umdenken in der Stadtentwicklung und den erforderlichen Umbau von Städten gaben in Ostdeutschland – beginnend Mitte der 1990er-Jahre – der sich abzeichnende Wohnungsleerstand und die weiter zurückgehenden Einwohnerzahlen. Diese Erscheinungen offenbarten sich in den Städten besonders deutlich, allerdings waren und sind die meisten ländlichen Regionen im Prinzip auch davon betroffen. Die spezifischen demographischen Veränderungen und ihre direkten Folgen (z. B. im Wohnungsbestand) sind wichtige Faktoren für den „Stadtumbau“ (siehe u. a. Müller; Siedentop 2003), jedoch gibt es in den Städten weitere einschneidende Veränderungen bzw. Einflussgrößen, die allein für sich auch schon zu Richtungsänderungen in der Stadtentwicklung führen müssen. Besonders zu verweisen ist in diesem Zusammenhang (nach: Häußermann 2003) auf:

- den ökonomischen Strukturwandel mit Prozessen der Deindustrialisierung und dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft;

- die zunehmenden sozialen Unterschiede und Veränderungen, wie z.B. Arbeitslosigkeit, Überalterung der Bevölkerung, wachsende Armut, zunehmender Ausländeranteil;
- die Konsequenzen wachsender Finanznot und Diskrepanzen zwischen wahrzunehmenden Aufgaben und finanziellen Möglichkeiten der Kommunen.

Auf die drei Gruppen „weiterer“ Einflussgrößen wird in den folgenden Ausführungen im Schwerpunkt eingegangen. Die Differenzierungen zwischen den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (dem Untersuchungsraum) werden in Abhängigkeit von ihrer Einwohnergröße (Großstädte 100.000 bis 500.000, große Mittelstädte 50.000 bis 100.000 und kleine Mittelstädte 20.000 bis 50.000 Einwohner) sowie von einer Gruppierung dieser Städte nach der jüngsten Einwohnerentwicklung (1998 bis 2002) dargestellt. In Abhängigkeit von der Datenlage beziehen sich die Einschätzungen entweder auf alle Städte oder nur auf die kreisfreien Städte mit über 50.000 Einwohnern. Der Untersuchungszeitraum sind die Jahre zwischen 1996/98 und 2002.

## 2 Zu den demographischen Bedingungen der Städte

Die Bevölkerungszahl Deutschlands nahm zwischen 1998 und 2002 geringfügig zu, resultierend aus einem zwar erhöhten Defizit aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung, dafür aber steigenden Migrationsgewinnen. In Ostdeutschland sah die Entwicklung grundsätzlich anders aus. Der von vornherein hohe Sterbefallüberschuss stieg noch geringfügig an, aber die Wanderungsverluste nahmen nach 2000 wieder erheblich zu, vielfach verdoppelten sie sich gegenüber 1998/2000.

Der Einwohnerrückgang Ostdeutschlands (ohne Berlin) vergrößerte sich von 1998/2000: -165.000 auf -233.000 Personen im Zeitraum 2000/2002. Die Städte im Untersuchungsraum folgten diesem Trend nicht. Während 1998/2000 noch überdurchschnittlich hohe Verluste eintraten, gingen diese in den Folgejahren zurück. Verursacht ist das durch eine Verringerung der Abwanderungsverluste, in Einzelfällen sogar durch Migrationsgewinne. Während sich der Einwohnerrückgang der Städte im Untersuchungsraum zwischen 1998/2000 und 2000/2002 verringerte, stieg er bei den Gemeinden unter 20.000 Einwohnern deutlich an (von -1,01 auf -2,27 Personen, bezogen auf 1000 Einwohner).

Obwohl grundsätzlich eingeschätzt werden kann, dass die Einwohnerentwicklungen der Großstädte immer noch am günstigsten verliefen und sich insgesamt von denen der großen Mittelstädte positiv unterschieden und dass die großen Mittelstädte im Durchschnitt wiederum geringere Einwohnerverluste als die kleinen Mittelstädte hinnehmen mussten, ist keine straffe Abhängigkeit der Einwohnerentwicklung von der Einwohnerzahl der Städte festzustellen (siehe Tabelle 1). Die Unterschiede innerhalb der einzelnen Größengruppen sind hoch und verstärkten sich innerhalb des Untersuchungszeitraumes.

Ergänzend zur Gliederung der Städte nach Größengruppen wird in den folgenden Ausführungen noch eine Klassifizierung der Städte in Abhängigkeit von den Veränderungen ihrer Einwohnerzahlen verwendet. Die Städte im Untersuchungsraum können nach ihrer Einwohnerentwicklung (Angaben in %) für die beiden Perioden 1998/2000 und 2000/2002 in jeweils fünf Klassen aufgeteilt werden:

(A) positive Entwicklung	über 0
(B) besser als Städtedurchschnitt	0 bis - 1,5
(C) im Städtedurchschnitt und wenig darunter	- 1,5 bis - 3,0
(D) deutlich unter Städtedurchschnitt	- 3,0 bis - 4,5
(E) extrem negative Entwicklung	- 4,5 und darunter

Aus der Kombination der Ergebnisse für die beiden Untersuchungsperioden (1998/2000 bis 2000/2002) leiten sich vier Typen ab:

Typ 1	A-A, A-B, B-A, B-B	(16 Städte)
Typ 2	A-C, B-C, C-A, C-B, C-C	(22 Städte)
Typ 3	C-D, D-C, D-D	(25 Städte)
Typ 4	D-E, E-D, E-E	(8 Städte)

Die Typen 2 und 3 werden nochmals in Abhängigkeit davon, ob die Ergebnisse der Migration in der Tendenz eher über oder unter dem Durchschnitt der Städte des Untersuchungsraumes liegen, unterteilt. Speziell für die Einschätzungen, die sich nur auf die kreisfreien Städte über 50.000 Einwohner beziehen, wird der Typ 1 nochmals untergliedert. (Im Einzelnen siehe Zusammenstellung im Anhang.)

Tab. 1: Veränderungsraten der Einwohnerzahl nach Größengruppen der Städte und nach Ländern 1998/2002 (pro 1000 Einwohner)

Stadtgröße/Land	Anzahl Städte	1998/2000	2000/2002
<b>Großstädte</b>			
Sachsen	4	-0,73	-0,36
Sachsen-Anhalt	2	-3,98	-2,69
Thüringen	2	-1,87	-1,71
<i>Insgesamt</i>	8	-1,65	-1,08
<b>Große Mittelstädte</b>			
Sachsen	3	-3,82	-3,90
Sachsen-Anhalt	1	-4,01	-4,45
Thüringen	2	+0,56	+1,41
<i>Insgesamt</i>	6	-2,24	-2,00
<b>Kleine Mittelstädte</b>			
Sachsen	20	-2,02	-2,72
Sachsen-Anhalt	20	-3,41	-2,76
Thüringen	17	-1,76	-2,35
<i>Insgesamt</i>	57	-2,43	-2,62
<b>Alle Städte</b>			
Sachsen	27	-1,37	-1,33
Sachsen-Anhalt	23	-4,74	-1,77
Thüringen	21	-1,43	-1,55
<i>Insgesamt</i>	71	-2,32	-1,50

Quellen: Statistisches Landesamt Sachsen (1999-2003), (2004); Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1999-2003), (2004); Thüringer Landesamt für Statistik (1999-2003), (2004).

### 3 Ergebnisse des wirtschaftlichen Strukturwandels

Die Interpretation von Ergebnissen des wirtschaftlichen Strukturwandels in Ostdeutschland bzw. die Ableitung von Schlussfolgerungen ist mit einigen Schwierigkeiten verbunden, weil verschiedene Teilprozesse miteinander verzahnt sind. Einerseits konnten noch nicht alle Folgen des Zusammenbruchs der DDR-Wirtschaft behoben werden (postsozialistische Transformation, vgl. Prigge 2004), Umbauprozesse sind nicht abgeschlossen, partiell kommt es immer noch zu darauf zurückzuführenden Schließungen von Wirtschaftsstandorten. Andererseits gibt es generelle Veränderungen wie die Verschiebung der Proportionen zwischen sekundären und tertiären Tätigkeiten mit dem Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft oder auch Strukturveränderungen innerhalb des produzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors (siehe u. a. Braun 2004).

### 3.1 Sekundärsektor und Tertiärsektor in den Städten

Nach der Erwerbstätigenrechnung (2002) für die Jahre 1991 bis 2000 ging die Zahl der Erwerbstätigen im Sekundärsektor des Untersuchungsraumes insgesamt um 750.000 (= 37,2%) und darunter in den Großstädten und großen Mittelstädten um 50,5% zurück. Obwohl sich der Rückgang in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre deutlich abflachte, blieb die Relation erhalten – kreisfreie Städte waren stärker vom Abbau der Arbeitsplätze im Sekundärsektor betroffen als die übrigen Städte und Gemeinden in den drei Ländern bzw. Neugründungen waren in den größeren Städten anteilig geringer.

Von diesen Entwicklungen waren prinzipiell alle Bereiche des Sekundärsektors erfasst, nach 1996 war insbesondere das Bauwesen betroffen. Zwischen 1996 und 2000 gingen im Saldo ca. 22.000 industrielle Arbeitsplätze verloren, fast alle entfielen auf die Großstädte. Im Unterschied dazu stieg in den Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern die Erwerbstätigenzahl im verarbeitenden Gewerbe um ca. 27.000 Personen an. Es handelte sich dabei um Einzelstandorte und fast immer um Kommunen im Stadtumland. Die Städte mit deutlichen Einwohnerverlusten hatten meist auch erhebliche Einbußen an industriellen Arbeitsplätzen.

Nach dem Jahr 2000 änderte sich etwas an der Arbeitsplatzentwicklung im verarbeitenden Gewerbe. Es gab einen geringen Anstieg von 0,5% in zwei Jahren. Dabei hatten die Großstädte etwas stärkere Zunahmen, während die kleinen Mittelstädte davon kaum betroffen waren. Trotzdem führte das dazu, dass von den 71 untersuchten Städten 1998/2000 nur fünf Stagnation oder Wachstum industrieller Arbeitsplätze aufwiesen, es jedoch 2000/2002 bereits 27 waren. Die Entwicklung des verarbeitenden Gewerbes in den Großstädten und großen Mittelstädten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vollzog sich nach 2000 – in erster Linie verursacht durch Dresden, Leipzig und einige thüringische Mittelstädte – erstmalig günstiger als der entsprechende deutschlandweite Trend, wo diese Städte Rückgänge zu verzeichnen hatten. Problematisch ist die Situation nach wie vor bei den meisten kleinen Mittelstädten. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, setzte sich hier der Abwärtstrend bei industriellen Arbeitsplätzen auch nach dem Jahr 2000 fort, während für diese Städte in der BRD insgesamt noch nennenswerte Zunahmen ausgewiesen wurden.

Im Tertiärsektor stieg in der 2. Hälfte der 1990er-Jahre die Zahl der Arbeitsplätze in der BRD noch deutlich an (1996/2000: +6,6%). Ostdeutschland insgesamt und die kreisfreien Städte in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen blieben demgegenüber mit +4,8% bzw. +4,7% (Basis: Erwerbstätige) etwas zurück. Nach dem Jahr 2000 erfolgten Veränderungen. In Deutschland insgesamt nahm die Beschäftigtenzahl (sozialversicherungspflichtig Beschäftigte) in den Dienstleistungsbereichen noch zu (2000/2002: +1,6%), in den Städten zwischen 20.000 und 500.000 Einwohnern immerhin noch um +2,3%. Die Städte unseres Untersuchungsraumes hatten im Unterschied dazu nennenswerte Verluste (-2,6%), die sich für Großstädte (-2,0%) und Mittelstädte (-3,3%) aufgliederten.

Innerhalb der Dienstleistungsbereiche gibt es zwischen den drei von der Statistik ausgewiesenen Bereichen (im Folgenden in ihrer Kurzfassung benannt) charakteristische Unterschiede. Mit wenigen Ausnahmen begann bei „Handel/Verkehr“ bereits im Zeitraum 1996 bis 2000 der Arbeitsplatzabbau in den kreisfreien Städten (-1,8%), die kleineren Städte und Gemeinden hatten überwiegend noch einen Zuwachs. Nach dem Jahr 2000 setzte sich jedoch der Rückgang generell durch, zu begründen mit dem Abbau von nicht benötigten Kapazitäten, geringerer Nachfrage und Schließung kleinerer Geschäfte und Unternehmen. In der „Öffentlichen Verwaltung“ konnte vor dem Jahr 2000 zwar im Saldo noch eine Zunahme von Arbeitsplätzen ausgewiesen werden, die Mehrzahl der



Städte hatte jedoch schon Rückgänge. In den letzten Jahren setzte sich der Trend zum Personalabbau in der Verwaltung und den öffentlichen Dienstleistungen aus Kostengründen und wegen des Abbaues überzähligen Personals überall durch. Im Unterschied dazu hielt der Aufwärtstrend bei „Kredit, Unternehmensdienstleistungen“ über den gesamten Untersuchungszeitraum an. Einbezogen waren Großstädte, die meisten großen Mittelstädte und allerdings nur einzelne kleine Mittelstädte.

Wie sind die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen in den Städten des Untersuchungsraumes zu werten? Ein Vergleich mit analogen Städtewerten für die BRD (Tabelle 2) soll dabei behilflich sein.

Tab. 2: Prozentuale Anteile an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Städten (Stand: 30.06.2000)

Raumbezug	Wirtschaftsbereiche	Großstädte	Große Mittelst.	Kleine Mittelst.
Untersuchungsraum	<i>Produzierendes Gewerbe</i>	22,34	25,03	29,57
	dar.: Verarbeitendes Gewerbe	11,03	14,96	16,98
	<i>Dienstleistungsbereiche</i>	76,94	74,14	68,50
	dar.: Handel/Verkehr	19,72	17,76	19,04
	dar.: Kredit/Untern. dienstl. dar.: Öffentl. Verwaltung	19,02 38,20	13,71 42,67	10,88 38,58
BRD	<i>Produzierendes Gewerbe</i>	30,10	36,69	38,80
	dar.: Verarbeitendes Gewerbe	22,57	28,32	29,76
	<i>Dienstleistungsbereiche</i>	69,42	62,68	60,15
	dar.: Handel/Verkehr	20,40	20,53	21,46
	dar.: Kredit/Untern. dienstl. dar.: Öffentl. Verwaltung	17,52 31,50	12,78 29,36	11,27 27,42

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (2001).

Besonders auffällig sind die vergleichsweise hohen Anteile der Dienstleistungsbereiche in den Städten des Untersuchungsraumes. Zum Teil ist das wegen des Bezuges auf sozialversicherungspflichtig Beschäftigte statistisch begründet, allerdings ist es nicht allein darauf zurückzuführen. Der bereits vor dem Jahr 2000 begonnene Abbau von Arbeitsplätzen in den Dienstleistungsbereichen wird sich auch künftig fortsetzen. Am stärksten ins Gewicht fallen wird das bei den großen Mittelstädten und vielen kleinen Mittelstädten, die jetzt einen sehr hohen Besatz an tertiären Arbeitsplätzen haben. Öffentliche Dienstleistungen und Verwaltung könnten am stärksten betroffen sein; die Entwicklung bei Handel und Verkehr muss im Zusammenhang mit der verringerten Nachfrage und dem fehlenden Umsatz sowie dem Fortschreiten der Konzentrationsprozesse gesehen werden.

Obwohl bis in die letzten Jahre hinein der Bereich Kredit/Unternehmensdienstleistungen Zuwachsraten aufwies, ist er mit Ausnahme der kleinen Mittelstädte im Vergleich zur BRD insgesamt überproportional vertreten. Insofern es nicht zu einem nennenswerten wirtschaftlichen Aufschwung kommt, werden künftig auch hier in hohem Maße Arbeitsplätze abgebaut werden. Die künftige Position dieses Bereiches wird nicht zuletzt von der Entwicklung des Sekundärsektors abhängig sein. Ein entsprechender Vergleich bringt eine eindeutige Aussage. So entfallen im BRD-Maßstab in den Städten auf einen Beschäftigten im Bereich Kredit/Unternehmensdienstleistungen 2,4 Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe, bei den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen aber bereits auf 1,6 Arbeitsplätze. Damit wird auf ein schwerwiegendes Problem in der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung ostdeutscher Städte hingewiesen –

die extrem niedrige industrielle Basis der meisten Städte; der Beschäftigtenanteil des verarbeitenden Gewerbes erreicht nur etwa die Hälfte des BRD-Durchschnitts.

Mit einer fast in jedem Fall dringend notwendigen Aufwertung des Sekundärsektors in den Städten des Untersuchungsraumes würden sich selbstverständlich auch die Proportionen zum Dienstleistungssektor verändern. Einen solchen Fall vorausgesetzt, wären bei Großstädten und großen Mittelstädten im Vergleich zum gegenwärtigen Stand in der Gesamtheit keine zusätzlichen tertiären Arbeitsplätze zu erwarten. Allerdings würden sich die Proportionen innerhalb des Sektors verändern. Lediglich eine deutliche Aufwertung des Sekundärsektors in einigen kleinen Mittelstädten – keinen weiteren Einwohnerrückgang vorausgesetzt – kann zu einer Mehrbeschäftigung in den Dienstleistungsbereichen führen.

### 3.2 Arbeitsplatzentwicklung in den Städten

Mit dem Aufzeigen der wirtschaftsstrukturellen Veränderungen wurden zugleich die wechselseitigen Beziehungen zur generellen Arbeitsplatzentwicklung in den Städten deutlich. Dabei ist auch die Bedeutung als Einpendlerzentrum für die Stadtentwicklung zu sehen (siehe auch: Heineberg 2004).

Unabhängig davon, ob mit Erwerbstätigen- oder Beschäftigtenzahlen gemessen, ging die Zahl der Arbeitsplätze der Städte in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen bis 1997/98 zurück, abgelöst von einer Phase geringen Wachstums, die bis zum Jahr 2000 – in Einzelfällen bis 2001 – andauerte. In den letzten Jahren folgte dann wieder ein verstärkter Rückgang der Arbeitsplätze. Für den gesamten Untersuchungszeitraum sind Zusammenhänge zwischen der Arbeitsplätzezahl und der Einwohnergröße der Städte erkennbar. Je größer die Stadt, umso höher war die Zunahme bis zum Jahr 2000 und desto geringer war die Abnahme danach. Für die letzten Jahre sind auch zu den Stadttypen nach der Einwohnerentwicklung Abhängigkeiten nachzuweisen. Die Beschäftigtenzahlen gingen vom Typ 1 bis zum Typ 4 zunehmend stärker zurück. In Bezug auf die kreisfreien Städte zeigen sich auch charakteristische, landestypische Unterschiede. In Sachsen waren die Zunahmeraten immer etwas höher und der Arbeitsplatzrückgang geringer. Dagegen hatten die zwei Großstädte Halle und Magdeburg in Sachsen-Anhalt selbst vor 2000 in geringem Umfang Arbeitsplatzverluste.

In der Gesamtheit der kreisfreien Städte des Untersuchungsraumes stieg 1998-2000 die Zahl der Arbeitsplätze stärker an als die am Wohnort Beschäftigten; das heißt, die Einpendlerzahlen erhöhten sich und die Zahl der Auspendler aus den Städten ging zurück oder stieg vergleichsweise geringer an. In Zeiten verbesserter Erwerbsmöglichkeiten nahm somit die Bedeutung als Einpendlerzentrum zu. Im Gegensatz dazu – bei zurückgehendem Arbeitsplatzangebot nach 2000 – verringerten sich sowohl die Einpendler- als auch Auspendlerzahlen in etwa gleicher Größenordnung. Der Einpendlerüberschuss der kreisfreien Städte insgesamt blieb in etwa erhalten. Etwas günstiger sah es nur bei Dresden und in den drei Städten Görlitz, Dessau und Jena aus.

Mit Berechnung der Pendlerquote (Einpendlerüberschuss auf 100 Beschäftigte am Wohnort) zeigt sich bei Bezug auf die Typen der Einwohnerentwicklung eine charakteristische Zweiteilung. Die Städte mit für ostdeutsche Verhältnisse noch relativ günstiger Entwicklung der Einwohnerzahl (Typen 1 und 2) besitzen im Untersuchungszeitraum Quoten zwischen 25,0 und 38,5%, die anderen kreisfreien Städte (Typen 3 und 4) zwischen 15,0 und 21,0%.

Im Untersuchungsraum liegen mit Dresden und Leipzig nur zwei wirklich bedeutende Einpendlerzentren (über 75.000 Einpendler und mit einem positiven Pendlersaldo von

über 40.000 Beschäftigten). Nennenswerte Größenordnungen erreichen lediglich noch Magdeburg und Erfurt sowie Chemnitz. Im Vergleich zu den 1980er-Jahren sind nicht nur die Zahlen der Einpendler, sondern auch die der Auspendler aus den Städten deutlich zurückgegangen. Das erfolgte allerdings in Größenordnungen, die nicht nur auf den niedrigeren Stand der Erwerbstätigkeit zurückzuführen sind. Gleiches gilt auch für die kleinen Mittelstädte in Sachsen – auf die 20 Städte kommt insgesamt nur ein Einpendlerüberschuss von ca. 15.000 Beschäftigten. Die Hälfte dieser Städte hat ihre Bedeutung als Einpendlerzentrum in der Zwischenzeit verloren.

## 4 Soziale Veränderungen

In den Städten beginnt sich die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung zu verändern. Einige Prozesse sind in Ostdeutschland vorangeschritten – z. B. Überalterung der Bevölkerung oder Arbeitslosigkeit, andere stecken noch im Anfangsstadium – z. B. Zunahme der Ausländeranteile. Auf alle Fälle muss davon ausgegangen werden, dass soziale und kulturelle Ungleichheiten zunehmen und mittelfristig immer mehr Einfluss auf die Stadtpolitik nehmen werden. Mit den folgenden Ausführungen wird auf zwei Aspekte etwas näher eingegangen: die Arbeitslosigkeit und die Überalterung der Bevölkerung.

### 4.1 Arbeitslosigkeit in den Städten

Die Arbeitsmarktlage hat sowohl über die Haushalteinkommen und davon ausgehend auf die Nachfrage- und Umsatzentwicklung als auch über veränderte Haltungen und Bedürfnisse der Menschen direkt und indirekt vielfältigen Einfluss auf Stadtwirtschaft und Stadtentwicklung.

Die Gesamtzahl der Arbeitslosen in den kreisfreien Städten Sachsens, Sachsen-Anhalts und Thüringens stieg von 1998: 212.000, über 2000: 225.000 auf über 229.000 Personen (2002) an. Die Arbeitslosenquote blieb zunächst bei 18,0% konstant, erhöhte sich zuletzt aber auf 18,7%. Zurückzuführen ist das in erster Linie auf die Veränderungen der Bezugsbasis, bis zum Jahr 2000 stieg die Zahl der „abhängig zivilen Erwerbspersonen“, danach ging sie wieder zurück. Darüber hinaus erhöhte sich die Zahl der Arbeitslosen in den kreisfreien Städten mehr als im Durchschnitt der drei Länder. Die ursprüngliche Vorzugsstellung der größeren Städte auf dem Arbeitsmarkt baute sich dadurch etwas ab. Die Arbeitslosenquoten stehen in gewisser Übereinstimmung mit den Stadttypen zur Einwohnerentwicklung der letzten Jahre. Die Arbeitslosenquote ist umso höher, je stärker der Rückgang der Einwohnerzahl ist (siehe Tabelle 3). Durch die jüngsten Veränderungen in der Arbeitslosigkeit verringerten sich die Unterschiede zwischen den Städten geringfügig.

Tab. 3: Arbeitslosenquoten der kreisfreien Städte im Untersuchungsraum nach Typen der Einwohnerentwicklung 1998–2002 (Angaben in %)

Städtetyp	31.12.1998	31.12.2000	31.12.2002
1.1	15,6	16,4	17,3
1.2	17,2	16,9	18,3
2	19,7	19,7	19,9
3	20,2	18,7	19,3
4	21,2	21,2	22,2

Quellen: Statistisches Landesamt Sachsen (1999-2003), (2004); Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1999-2003), (2004); Thüringer Landesamt für Statistik (1999-2003), (2004);

Am Beispiel von Sachsen konnte für kleine Mittelstädte eine höhere Arbeitslosigkeit als im Landesdurchschnitt festgestellt werden. Mittelstädte im Stadtumland von Großstädten besaßen dabei in der Regel deutlich günstigere Werte, z. T. sogar besser als ihre großstädtischen Kernstädte. Die weitere Entwicklung der kleinen Mittelstädte, die nicht im Einflussbereich einer Großstadt liegen (Ausnahme: Freiberg) und in der DDR ausgeprägte Industriestandorte waren, wird durch die schwierige Arbeitsmarktlage stark beeinträchtigt. Lediglich in Thüringen gibt es einige positive Ausnahmen, ansonsten lassen sich diese Analyseergebnisse aus Sachsen auf die beiden anderen Länder übertragen.

#### 4.2 Überalterung der Bevölkerung in den Städten

Die Alterung der Bevölkerung hat neben ökonomischen Auswirkungen insbesondere in sozialer Hinsicht großen Einfluss auf die Stadtentwicklung. Der Einwohneranteil der über 65-Jährigen lag in den drei Ländern des Untersuchungsraumes 1998 mit 16,5% bereits über dem der BRD (15,9%) und die Überalterung nahm bis 2002 deutlich schneller zu (auf 19,2%) als deutschlandweit (17,5%). Neben der Höhe des Anteils ist insbesondere die schnelle Zunahme innerhalb weniger Jahre hervorzuheben. Zu beachten ist weiterhin, dass es im Überalterungsgrad der Bevölkerung zwischen Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen charakteristische Unterschiede gibt, die allerdings schon seit längerer Zeit bestehen. Sachsen hat den höchsten und Thüringen den geringsten Alterungsgrad. Die Unterschiede zwischen den drei Ländern sind größer als die zwischen den Einwohnergrößengruppen der Städte.

Tab. 4: Vergleich des Überalterungsgrades der städtischen Bevölkerung von Sachsen und Thüringen 1998–2002 (Anteile der Einwohner über 65 Jahre in %)

Größe/Land	1998	2000	2002	
Großstädte	Sachsen	17,4	18,5	19,7
	Thüringen	15,3	16,6	18,0
Große Mittelstädte	Sachsen	17,0	19,9	20,9
	Thüringen	14,7	15,6	16,5
Kleine Mittelstädte	Sachsen	17,9	19,3	20,8
	Thüringen	16,5	17,7	19,2
Alle Städte	Sachsen	17,5	18,7	20,1
	Thüringen	15,8	17,0	18,4
Alle Städte und Gemeinden	Sachsen	16,9	18,6	19,9
	Thüringen	15,8	16,9	18,1
Alle Städte und Gemeinden BRD		15,9	16,6	17,5

Quellen: Statistisches Landesamt Sachsen (1999-2003), (2004); Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1999-2003); Thüringer Landesamt für Statistik (1999-2003),(2004); Statistisches Bundesamt (1999-2003).

Um die Differenzierungen zwischen den Städten aufzuzeigen, wird ein Vergleich zwischen Sachsen und Thüringen vorgenommen (siehe Tabelle 4). Bei allen Unterschieden im Ausgangsniveau 1998 zeigen die Veränderungen bis 2002 Tendenzen der Angleichung zwischen den Städten. Deutlich zu erkennen ist das bei den Großstädten. Diese sind sowohl im Niveau als auch im Veränderungsgrad in beiden Ländern günstiger als die Landesdurchschnitte. Die großen Mittelstädte zeigen divergierende Entwicklungen, die Ergebnisse werden durch Besonderheiten der einbezogenen Städte (Sach-

sen: Görlitz, Hoyerswerda und Plauen; Thüringen: Jena und Weimar) bestimmt. Die kleinen Mittelstädte besitzen in der Mehrzahl einen überdurchschnittlich hohen Überalterungsgrad, der in Thüringen sogar noch stärker als im Landesdurchschnitt zwischen 1998 und 2002 zugenommen hat.

Es ist zunächst nahe liegend, dass die Städte sich umso günstiger entwickelten, je niedriger der Überalterungsgrad war. Bereits zum Stichjahr 1998 bestätigt ein Vergleich des Anteils der über 65-Jährigen mit den Stadttypen nach der Einwohnerentwicklung (mit einer Ausnahme) diesen Zusammenhang. Beim Typ 1, d. h. Städten mit in der Regel positiven bzw. moderaten Veränderungen ihrer Einwohnerzahl, lag der Alterungsgrad bei 16,6%. Allerdings hatten die Einzelwerte – wie auch bei allen anderen Typen – eine große Streubreite (von Jena 13,9% bis Plauen 18,2%). Die Anteile stiegen bis zum Typ 3.2 (17,8%) sukzessiv an. Die Städte mit der ungünstigsten Dynamik der Einwohnerzahl (Typ 4) besaßen mit 15,4% allerdings den geringsten Überalterungsgrad. Zu diesem Typ gehören neben der Stadt Zeitz mit dem Spitzenwert von 20,8% aber auch Städte, die in der DDR eine besondere Förderung mit verstärktem Wohnungsneubau erhielten. Trotz hoher Abwanderungsraten in den 1990er-Jahren, hat die damals entstandene Alterstruktur mit hohen Anteilen jüngerer Jahrgänge bis heute Nachwirkungen.

## 5 Differenzierungen bei kommunalen Finanzen

Zwischen den Aufgaben und den z.T. traditionellen Pflichten der Kommunen in Deutschland sowie ihren finanziellen Möglichkeiten bestehen zunehmend Diskrepanzen. Die Finanznot wird zu einem eigenständigen Faktor in der Stadtpolitik und im Umbauprozess (siehe u. a. Jessen 2002). So ist es keineswegs ein Ausnahmefall, wenn in einer Tageszeitung mit der Überschrift „Rathaus streicht bei Stadttumbau“ (Tappert 2004) auf die Folgen der Finanzmisere einer Stadt hingewiesen wird.

Die folgenden Ausführungen haben ausschließlich das Ziel, Differenzierungen zwischen den Städten herauszuarbeiten, um damit unterschiedliche Rahmenbedingungen für den Umbau der Städte aufzuzeigen. Es wird auf drei Indikatoren zurückgegriffen, bei denen weitestgehend in zeitlicher Hinsicht und zwischen den Ländern eine Vergleichbarkeit gewährleistet ist:

- Steuereinnahmen netto, insgesamt (Gewerbsteuer netto, Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer, Grundsteuern, übrige kommunale Steuern und Abgaben)
- Schuldenstand, Schulden des kommunalen Vermögenshaushaltes am Jahresende
- Ausgaben für Baumaßnahmen insgesamt, als Bestandteil des Vermögenshaushaltes.

Die Steuereinnahmen erreichten im Jahre 2000 bei westdeutschen Städten 1618,11 DM und in unserem Untersuchungsraum nur 750,40 DM pro Einwohner. Damit wird von den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen noch nicht einmal die Hälfte des Einnahmenniveaus der alten Länder erreicht. Es kommt hinzu, dass die Steuereinnahmen beginnend 1999/2000 in vielen Fällen rückläufige Tendenzen aufweisen – verursacht u. a. durch die Wirtschaftsentwicklung, Arbeitslosigkeit und Überalterung der Bevölkerung. Die städtische Infrastruktur in den ostdeutschen Städten hat nach wie vor einen Nachholbedarf, was in den Ausgaben für Baumaßnahmen seinen Ausdruck findet, die im Jahr 2000 mehr als doppelt so hoch waren (567,51 DM/Einwohner) als in Westdeutschland (223,15 DM/Einwohner). Folgerichtig ist die Verschuldung im Osten höher (2248,- DM/Einwohner gegenüber 2052,- DM/Einwohner) in den alten Bundesländern.

In Abhängigkeit von der Einwohnergröße der Städte ergeben sich deutliche Differenzierungen in der Höhe der Steuereinnahmen (siehe Tabelle 5). Die Großstädte besitzen mit deutlichem Abstand zu den Mittelstädten die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen. Gleiches gilt aber auch für den Schuldenatz. In vielen Mittelstädten bemüht man sich offensichtlich etwas konsequenter um den Abbau von Schulden. Ein zuletzt leichter Anstieg der Pro-Kopf-Verschuldung in den kleinen Mittelstädten ist häufig auch der abnehmenden Einwohnerzahl geschuldet. Trotz der hohen Schuldenlast der meisten Großstädte stieg die Bautätigkeit bis zum Jahr 2000 nochmals an, erst danach kam es zu Reduzierungen. In den Mittelstädten wurden bereits nach 1998 die Ausgaben für Baumaßnahmen verringert, was sich nach 2000 auch fortsetzte. Allerdings blieben die Auswirkungen auf den Schuldenstand gering.

Tab. 5: Kommunalfinanzen 1998 bis 2000, Städtevergleich nach Einwohnergrößengruppen (Angaben in DM pro Einwohner)

Größe/Raumbezug	Steuereinnahmen 1998	Steuereinnahmen 2000	Schulden 1998	Schulden 2000	Baumaßnahmen 1998	Baumaßnahmen 2000
Großstädte						
Unters.raum	743,17	885,77	2475,-	2730,-	602,77	645,15
Westdtl.	1573,07	1790,07	2774,-	2677,-	287,49	289,86
Große Mittelstädte						
Unters.raum	580,68	641,53	2557,-	2432,-	659,37	494,94
Westdtl.	1389,30	1578,25	2232,-	2193,-	309,99	318,32
Kleine Mittelstädte						
Unters.raum	503,20	613,62	1625,-	1676,-	581,-	491,53
Westdtl.	1288,88	1486,01	1474,-	1425,-	320,63	346,66

Quellen: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1999, 2002)

Trotz einiger grundsätzlicher Differenzierungen der Kommunalfinanzen zwischen den Einwohnergrößengruppen der Städte sind charakteristische Unterschiede in der Finanzlage schwer zu erfassen. Deshalb wurde mit der Bildung eines Quotienten aus dem Verschuldungsgrad und der Höhe der Steuereinkommen eine Interpretationshilfe berechnet. Der Quotient betrug im Jahr 2000 für die Städte des Untersuchungsraumes 3,0 – d. h. die Schulden sind 3-fach höher als die jährlichen Steuereinnahmen. Zum Vergleich: Die westdeutschen Städte erreichten einen Wert von 1,3.

In eine erste Gruppe von acht Städten mit einer im Jahr 2000 guten Finanzlage (Quotient ist besser als der Mittelwert der westdeutschen Städte) gehören z. B. Wernigerode, Meiningen oder Freiberg. Es folgt eine größere Anzahl von Städten (insgesamt 30), die mit ihrem Quotienten zwar noch günstiger als der Durchschnittswert des Untersuchungsraumes liegen, deren Finanzlage jedoch schon besonderer Überlegungen und Aufmerksamkeit bedarf. Neben z. B. Erfurt sind auffällig viele im Umland von Großstädten gelegene kleine Mittelstädte hier zuzuordnen. Nur mit Sondermaßnahmen und größeren Einschränkungen ist die Situation der kommunalen Finanzen bereits heute in den 17 Städten zu beherrschen, die einen Quotienten schlechter als im Durchschnitt des Untersuchungsraumes besitzen. Auffällig ist hier die Zuordnung der Großstädte Dresden, Leipzig, Chemnitz und Magdeburg sowie der großen Mittelstädte Weimar, Görlitz und Hoyerswerda. Schließlich gibt es noch eine Gruppe von Städten mit extrem ungünstigem Quotienten – zu nennen sind hier z. B. Jena, Naumburg, Meißen, Quedlinburg und Zittau. Aus eigener Kraft ist hier wohl kaum ein Ausweg aus der Finanzmisere zu finden, wenn nicht neue Impulse aus der Wirtschafts- und Einwohnerentwicklung erwachsen.

Einschränkend muss bei allen Einschätzungen und speziell auch in Bezug auf die zuletzt vorgestellte Gruppierung darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den zugrunde gelegten Informationen um ein Stichjahr handelt. Erfahrungsgemäß gibt es in der statistischen Berichterstattung zu Kommunal финанzen von Jahr zu Jahr häufig schwer zu erklärende Unterschiede. Im konkreten Fall müssen spezielle Recherchen für die einzelnen Städte vorgenommen werden, die bei vorliegender Überblicksdarstellung unterbleiben mussten. An den grundsätzlichen Aussagen sind jedoch keine Abstriche vorzunehmen.

## 6 Städtevergleich – Zusammenfassung

Für einen zusammenfassenden Vergleich musste wegen spezifischer Probleme der statistischen Basis ein Verfahrensweg gewählt werden, wo ein korrigierendes Eingreifen möglich ist. In den vorangegangenen Darstellungen konnten bei gruppierten Daten zwar verschiedentlich Zusammenhänge zwischen den einbezogenen Indikatoren aufgezeigt werden, im Einzelnen sind die Unterschiede zwischen den Städten mitunter sehr groß und es ist nicht immer nachvollziehbar, warum das so ist. Das deutet u. a. auch darauf hin, dass im Prinzip alle Großstädte, großen Mittelstädte und viele kleine Mittelstädte spezifische Stärken und Schwächen (siehe auch: Winkler 2004) aufweisen und neben quantifizierten Aussagen eigentlich auch noch besondere Qualitäten in die Wertung einfließen müssten. Schließlich erfordert das auf der Basis von Städten zur Verfügung stehende statistische Material bei einer vergleichenden Bewertung mitunter Korrekturen. Nachfolgend wurden neben drei Hauptmerkmalen (Einwohnerentwicklung, verändertes Arbeitsplatzangebot – einschließlich Arbeitslosigkeit und Pendelwanderung – sowie Lage der kommunalen Finanzen) ergänzend noch drei weitere Merkmale (Deindustrialisierung, Tertiarisierung, Überalterung der Bevölkerung) einbezogen. Für jedes Merkmal wurde eine Klassifizierung (Einteilung in mindestens drei bis maximal sechs Klassen) vorgenommen. Die Ergebnisse der einzelnen Städte wurden in Matrixform gegenübergestellt und nach ihrer Ähnlichkeit gruppiert. Das führte nach dem entsprechenden Abarbeiten der drei Hauptmerkmale zu fünf Typen von Städten. Ausgegangen wurde von einer Gegenüberstellung der Klassifizierungsergebnisse Einwohnerentwicklung und Kommunal финанzen. In solchen Fällen, wo die Klassifizierung nach der Arbeitsplatzentwicklung eine grundsätzlich andere Einstufung erbrachte, wurde eine einmalige Auf- oder Abstufung in den nach der Wertigkeit benachbarten Typ vorgenommen. Die Begleitmerkmale wurden herangezogen, um Umgruppierungen zu stützen oder auszuschließen.

Die Aufgliederung in fünf Typen zeigte deutlich eine in den letzten Jahren eingetretene Polarisierung (siehe auch Oswald 2004). Die Zahl der Städte mit günstigeren Bedingungen (über den Durchschnittswerten der Städte des Untersuchungsraumes liegend) nahm ebenso zu wie die mit sehr ungünstigen Voraussetzungen. Damit wird gleichzeitig dokumentiert, in welchem Maße sich die Unterschiede zwischen den Städten vertieft haben. Das erfordert bei grundsätzlich ähnlicher Problemlage differenzierte Vorgehensweisen beim Stadtumbau. Bei den Typen I und V konnten je 17 Städte, d. h. insgesamt etwa die Hälfte der in die Untersuchungen einbezogenen Städte, erfasst werden. Die fünf abgeleiteten Typen charakterisieren den Umfang des notwendigen Stadtumbaus. Die Wertung der „Voraussetzungen“ setzt sich aus der Gegenüberstellung der Erfordernisse eines Stadtumbaus und den sich gegenwärtig abzeichnenden Möglichkeiten der Kommunal финанzen zusammen.

### *I. Typ: Städte mit überwiegend günstigen Voraussetzungen*

Prägend für die Vertreter dieses Typs ist eine Bevölkerungsentwicklung 1998 bis 2002 im Durchschnitt der Städte des Untersuchungsraumes oder besser, eine vergleichbare Arbeitsplatzentwicklung sowie eine meist günstige Situation bei den Kommunal финанzen (negative Ausnahmen: Jena und Weimar). Auffällig ist der hohe Anteil thüringischer Städte (insgesamt 10). Zusätzlich zu den genannten Merkmalen heben sie sich noch durch eine geringere Überalterung der Bevölkerung und eine proportionale Ausstattung mit tertiären Arbeitsplätzen, insbesondere auch bei „Kredit, Unternehmensdienstleistungen“, ab.

Den Städten des Typs I ist es in den zurückliegenden Jahren überwiegend gelungen, unter Nutzung des vorhandenen Potenzials den Rückgang bei Einwohnern und Arbeitsplätzen in Grenzen zu halten. Einige kleine Mittelstädte profitierten offensichtlich von ihrer Lage im Umland von Großstädten. Wenn man den heutigen Stand künftig erhalten will, muss es allerdings zusätzliche Entwicklungsimpulse geben. Zu diesem Typ gehören: Erfurt, Meiningen, Gotha, Eisenach, Sonneberg, Ilmenau, Saalfeld, Nordhausen, Weimar, Jena; Freiberg, Freital, Limbach-Oberfrohna, Delitzsch; Wernigerode, Hallesleben und Salzwedel.

Bei den Mittelstädten im Umland von Großstädten muss in den kommenden Jahren abgewartet werden, ob sich die in den 1990er-Jahren durch Suburbanisierungsprozesse eingestellten Begünstigungen erhalten oder weiter ausbauen lassen.

### *II. Typ: Städte mit partiell günstigen Voraussetzungen*

Kennzeichnend für diese Städte sind die im Vergleich zum Untersuchungsraum moderaten Veränderungen der Einwohnerzahl in den letzten Jahren, der meist vorteilhafte Entwicklungsstand des Tertiärsektors, gekoppelt mit einer fast immer prekären Lage der Kommunal финанzen und einer starken Überalterung der Einwohnerschaft. Vor allem im Zusammenhang mit den zuletzt genannten Indikatoren sind künftig erhebliche Einschränkungen im Handlungsspielraum zu erwarten, was im Einzelnen mit schwer vorhersehbaren Folgen beim Stadtumbau verbunden sein wird. Stellvertretend für diesen Typ sind zunächst die Großstädte Dresden, Leipzig und Magdeburg sowie Plauen zu nennen, deren Entwicklungen auch im größeren regionalen Zusammenhang von Einfluss sind. Ebenso gehören im Stadtumland von Großstädten gelegene kleine Mittelstädte (Markkleeberg, Radebeul, Meißen, Schönebeck, Arnstadt und Sömmerda) dazu. Weitere Vertreter sind: Mühlhausen, Sondershausen und Glauchau.

### *III. Typ: Städte mit durchschnittlichen, aber stark divergierenden Voraussetzungen*

Die bisherige Entwicklung dieser Städte, die sich wahrscheinlich auch künftig so fortsetzen wird, ist bereits mit größeren Problemen verbunden. Fast alle hatten einen überdurchschnittlich hohen Einwohnerrückgang und/oder starke Migrationsverluste. Eine schlechte Finanzlage und eine ungünstige Altersstruktur der Bevölkerung kamen häufig hinzu. Bei den Veränderungen der letzten Jahre und den vorhandenen Strukturen treten zwischen den Städten größere Unterschiede auf. In verschiedenen Städten heben sich einzelne Merkmale noch positiv ab. Diesen sollte im Stadtumbau besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden; sie könnten Ansätze für künftige Entwicklungen bilden:

- Einwohnerentwicklung – Bad Langensalza, Naumburg, Crimmitschau
- Arbeitsplatzentwicklung und Wirtschaftsstruktur – Zwickau, Chemnitz
- Arbeitsplatzentwicklung – Halberstadt



- Industrieentwicklung – Apolda
- Kommunale Finanzen und Bevölkerungsüberalterung – Staßfurt, Wittenberg

Keine entsprechenden Ansätze sind bei Köthen, Quedlinburg und Gera zu erkennen. Zu diesem III. Typ gehören neben den drei Großstädten Chemnitz, Zwickau und Gera vor allem auch viele kleine Mittelstädte in Sachsen-Anhalt.

#### *IV. Typ: Städte mit überwiegend ungünstigen Voraussetzungen*

Sowohl die Einwohner- als auch die Arbeitsplatzentwicklungen sind in nahezu allen Fällen stark rückläufig und damit prägend für die Städte dieses Typs. Die Bedeutungsverluste – u. a. auch in Verbindung mit dem Niedergang der Industrie – sind erheblich. Offensichtlich wird es für diese Städte schwer, Ansätze für einen grundlegenden Aufschwung in der Stadtentwicklung und im Stadtumbau zu finden. Der Überschuldungsgrad dieser Kommunen hält sich im Vergleich zum Durchschnittswert des Untersuchungsraumes meist noch in Grenzen. Zu diesem Typ gehören sechs Städte aus Sachsen-Anhalt – neben Halle sind das noch: Weißenfels, Stendal, Burg, Zeitz und Wolfen. Weitere Vertreter sind: Pirna, Coswig, Bautzen und Döbeln aus Sachsen sowie Greiz und Suhl aus Thüringen.

#### *V. Typ: Städte mit extrem ungünstigen Voraussetzungen*

Bei den drei Hauptmerkmalen und vielen Ergänzungsmerkmalen dieses Typs musste der weitaus überwiegende Teil dieser 17 Städte in untere Klassen eingestuft werden. Ein sehr starker Einwohnerrückgang und erhebliche Arbeitsplatzverluste sind hier verknüpft mit einer extrem hohen Verschuldung. Entscheidende Schritte zum Schuldenabbau zum Stadtumbau – insbesondere auch um neue Entwicklungsimpulse zu setzen – können wohl in der Mehrzahl der Fälle nur noch mit Hilfe von außen realisiert werden. Lediglich bei Einzelmerkmalen, die für die negative Gesamteinschätzung zunächst noch unerheblich sind, kam es zu etwas besseren Wertungen:

- Weniger Migrationsverluste in den letzten Jahren – Riesa, Dessau, Altenburg
- Rückgang der Verschuldung – Borna, Reichenbach
- Günstigere Arbeitsplatzentwicklung nach dem Jahr 2000 – Annaberg-Buchholz, Eisleben
- Höherer Stellenwert der Industrie – Rudolstadt
- Gute Ausstattung mit tertiären Arbeitsplätzen – Merseburg, Zittau
- Geringerer Überalterungsgrad der Bevölkerung – Hoyerswerda, Weißwasser, Sangernhausen

Weitere Vertreter dieses Typs sind: Görlitz, Bernburg, Werdau und Aschersleben.

Die vorgenommenen Zusammenstellungen der Städte nach den fünf Typen zeigen zugleich auch landestypische Differenzierungen der Rahmenbedingungen für einen Stadtumbau in Abhängigkeit von der Siedlungsstruktur. Die künftige Entwicklung des Städtenetzes muss sich deshalb zwischen den drei Ländern grundsätzlich unterscheiden.

In Sachsen besitzen nach wie vor Leipzig und Dresden sowie die Mehrzahl der in ihren Regionen gelegenen Mittelstädte die günstigsten Voraussetzungen. Allerdings traten in den beiden Großstädten selbst in der letzten Zeit Verschlechterungen ein. Die Region Chemnitz/Zwickau fällt im Vergleich dazu ab. Aus der großen Zahl von Mittelstädten heben sich darüber hinaus nur Freiberg und Plauen positiver ab.

In Sachsen-Anhalt sind lediglich die Hauptstadt Magdeburg und zwei kleine Mittelstädte in ihren Rahmenbedingungen für den Stadtbau etwas höher zu bewerten. Das ist deutlich zu wenig für die künftige Entwicklung der Städte in diesem Bundesland, wenn man bedenkt, dass Halle und Dessau sowie die relativ große Zahl kleiner Mittelstädte in ihrer Entwicklung und strukturell Defizite aufweisen.

Im Unterschied dazu wird die Weiterentwicklung des Städtetetzes bzw. der Stadtbau in Thüringen neben der Hauptstadt Erfurt in erster Linie von der Mehrzahl der Mittelstädte getragen. Diese Städte mit günstigeren Voraussetzungen ordnen sich nicht nur entlang der thüringischen Städtereihe, sondern auch nördlich und südlich davon an. Trotzdem zeichnet sich im östlichen Landesteil ein größerer zusammenhängender Raum mit ungünstigeren Voraussetzungen für die Städteentwicklung ab.

Durch die vergleichenden Analysen der Städte in den drei Ländern wurde deutlich, dass zwar eine ähnliche Problemlage besteht, die Prozesse sich jedoch in demographischer, wirtschaftsstruktureller und sozialer Hinsicht ebenso wie die Entwicklung der Kommunal Finanzen in hoher Differenziertheit zwischen den Städten vollzogen haben und innerhalb weniger Jahre große Veränderungen eintraten. Dadurch blieb bisher kaum Zeit, systematisch, sektorenübergreifend und zwischen den Kommunen abgestimmt zu reagieren. Es erfolgten Einzelmaßnahmen (z. B. Abrissprogramm), die zwar notwendig, aber allein nicht die richtige Antwort auf die anstehenden Probleme der Stadtentwicklung sind. Die Änderung von Leitbildern und Handlungsmodellen ist erforderlich, wobei diese immer auf die spezifischen Fragen und Aufgaben der jeweiligen Stadt bzw. Region zugeschnitten sein müssen. Die durch die vergleichende Analyse der Städte sichtbar gewordene Größenordnung des notwendig werdenden Stadtbauens kann nicht mehr isoliert für die einzelne Stadt vorgenommen werden. Eine konsequente interkommunale Kooperation ist unbedingt erforderlich (siehe auch Strategien für Großstadtregionen, 2004). Auch ist die Tatsache zu beachten, dass sich auf allen hierarchischen Ebenen des Siedlungsnetzes Veränderungen einstellen werden.

## Literatur

- Braun, B. (2004): Wirtschaftsstruktureller Wandel und regionale Entwicklung in Deutschland. In: Geographische Rundschau, H. 9.
- Bürkner, H.-J. (2004): Polarisierung und Peripherisierung. In: Schrumpfende Städte. Bd. 1. Internationale Untersuchung, hrsg. von P. Oswalt im Auftrag der Kulturstiftung des Bundes, S. 546-551.
- Erwerbstätigenrechnung (2002): Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Erwerbstätige in den kreisfreien Städten und Landkreisen der BRD 1991 – 2000, H. 3.
- Hannemann, C. (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Politik und Zeitgeschichte, H. 7.
- Heineberg, H. (2004): Städte in Deutschland zwischen Wachstum und Umbau. In: Geographische Rundschau, H. 9.
- Häußermann, H. (2003): Die Neuerfindung der Stadtgesellschaft. In: Das Parlament, Nr. 37.
- Jessen, J. (2002): Zukunftsfähige Innenstädte. In: Die alte Stadt, H. 4.
- Kreiszahlen (2001): Statistische Ämter des Bundes und der Länder. Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland.
- Müller, B; Siedentop, S. (Hrsg.) (2003): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303.
- Müller, K. (2004): Globale Geographie. In: Schrumpfende Städte. Bd. 1. Internationale Untersuchung, hrsg. von P. Oswalt im Auftrag der Kulturstiftung des Bundes, S. 34-42.

## ■ Differenzierungen zwischen den Städten

- Oswalt, P. (2004): Einleitung. In: Schrumpfende Städt. Bd. 1. Internationale Untersuchung, hrsg. von P.Oswalt im Auftrag der Kulturstiftung des Bundes, S. 12-17.
- Prigge, W. (2004): Schrumpfungspfade. In: Schrumpfende Städte. Bd. 1. Internationale Untersuchung, hrsg. von P. Oswalt im Auftrag der Kulturstiftung des Bundes, S. 42-49.
- Schmidt, R. (2003): Veränderungstendenzen des Tertiärsektors in den neuen Ländern. In: Geographie und Schule, H. 142, April.
- Statistisches Bundesamt (1999 – 2003): Statistisches Jahrbuch.
- Statistisches Bundesamt (2004): [www.statistik-bund.de](http://www.statistik-bund.de).
- Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1997 – 2002).
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (1999 – 2003): Statistisches Jahrbuch.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2004): [www.statistik.sachsen.de](http://www.statistik.sachsen.de).
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (1999 – 2003): Statistisches Jahrbuch.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2004): [www.statistik.sachsen-anhalt.de](http://www.statistik.sachsen-anhalt.de).
- Strategien für Großstadregionen (2004): Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 309.
- Thüringer Landesamt für Statistik (1999 – 2003): Statistisches Jahrbuch.
- Thüringer Landesamt für Statistik (2004): [www.tls.thueringen.de](http://www.tls.thueringen.de).
- Tappert, A. (2004): Rathaus streicht bei Stadtumbau. In: Leipziger Volkszeitung vom 8.10.2004.
- Winkler, C. (2004): Die Wirtschaftsstruktur der ostdeutschen Großstädte. In: Wirtschaft im Wandel, H. 2, IWH, Halle.

## Anhang

### *Typisierung der Städte nach ihrer Einwohnerentwicklung 1998–2002*

#### *Kreisfreie Städte über 50.000 Einwohner*

- Typ 1.1: Leipzig, Jena, Weimar, Dresden
- Typ 1.2: Erfurt, Plauen
- Typ 2.: Magdeburg, Zwickau
- Typ 3.: Chemnitz, Gera, Dessau, Görlitz
- Typ 4.: Halle, Hoyerswerda

#### *Alle Städte über 20.000 Einwohner*

- Typ 1.: Leipzig, Jena, Weimar, Radebeul, Dresden, Freital, Markkleeberg, Eisenach, Erfurt, Plauen, Wernigerode, Naumburg, Gotha, Sonneberg, Meiningen, Bad Langensalza
- Typ 2.1: Limbach-Oberfrohna, Arnstadt, Mühlhausen, Magdeburg, Meißen, Glauchau, Crimmitschau, Ilmenau, Haldensleben
- Typ 2.2: Pirna, Köthen, Salzwedel, Nordhausen, Zwickau, Freiberg, Delitzsch, Halberstadt, Schönebeck, Quedlinburg, Saalfeld, Apolda, Sondershausen
- Typ 3.1: Riesa, Gera, Dessau, Coswig, Altenburg, Chemnitz, Bautzen, Sömmerda
- Typ 3.2: Werdau, Annaberg-Buchholz, Borna, Wittenberg, Weißenfels, Rudolstadt, Görlitz, Zittau, Döbeln, Stendal, Merseburg, Bernburg, Staßfurt, Greiz, Reichenbach, Eisleben, Burg
- Typ 4.: Aschersleben, Suhl, Hoyerswerda, Weißwasser, Zeitz, Wolfen, Halle, Sangershausen

Rainer Winkel

## Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen in der Mittelstadt Döbeln

### Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Lage im Raum und Entwicklung
- 3 INSEK zur Steuerung unter Schrumpfungsbedingungen
  - 3.1 Lage, Stadtgestalt- und Struktur, Rahmenbedingungen vorhandener Planung
  - 3.2 Entwicklungseinschätzung Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Haushaltsstruktur
  - 3.3 Potenzialanalyse Gesamtstadt
  - 3.4 Potenzialanalyse entwicklungsrelevanter Stadtgebiete
  - 3.5 Ziel- und Maßnahmenkonzept
  - 3.6 Umsetzungskonzept und Strategie
- 4 Erste Erfahrungen mit der Umsetzung
- 5 Kritische Reflexion zum INSEK Döbeln
- 6 Folgerungen für Konzepte zum Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen
- 7 Empfehlungen an den Gesetzgeber

Literatur

### 1 Vorbemerkung

Die Ausführungen betrachten die Mittelstadt Döbeln. Für die Stadt und den Kreis war der Verfasser seit 1997 in unterschiedlichster Weise als Planer, Gutachter, Moderator sowie forschend tätig, wozu u. a. auch die Erstellung einer Bevölkerungsprognose für den Landkreis sowie die prämierte Teilnahme des Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEK) Döbeln am Wettbewerb Stadtumbau Ost zählen. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf das INSEK. Darüber hinaus werden die Erfahrungen aus der Kreisbetrachtung, von weiteren INSEK, anderen Wettbewerbsbeiträgen des Verfassers zum Stadtumbau Ost sowie Literaturaussagen zu dieser Thematik einbezogen, was insbesondere für die letzten Abschnitte (Folgerungen und Empfehlungen) gilt.

## **2 Lage im Raum und Entwicklung**

Die Stadt Döbeln liegt im westsächsischen Landkreis Döbeln. Sie ist im Landesentwicklungsplan als Mittelzentrum ausgewiesen, in dem sich zwei überregionale Verbindungsachsen kreuzen. Die Stadt weist eine zentrale Lage im Freistaat Sachsen auf. Sie liegt im Süden der Region Westsachsen etwa im Mittelpunkt des Städtedreiecks Leipzig-Dresden-Chemnitz. Döbeln ist durch die fast unmittelbar vorbeiführende A 14 Dresden-Leipzig und die nahe Lage zur A 4 Dresden-Chemnitz-Hermsdorfer Kreuz sowie zwei tangierende Bundesstraßen hervorragend an den Straßenfernverkehr angeschlossen und als Bahnknotenpunkt ebenfalls in den überregionalen Schienenverkehr eingebunden.

Döbeln hat sich bereits um 1850 zur Industriestadt entwickelt, eine Ausrichtung, die auch später bis zum Ende der DDR beibehalten wurde. Die Wirtschaft im gleichnamigen Landkreis war bis zum Ende der 80er-Jahre ebenfalls durch hohen Industriebesatz und zugleich hohen Landwirtschaftsbesatz geprägt (Hinzmann 1982). Die Wiedervereinigung brachte für die Stadt und den Landkreis umfassende strukturelle Veränderungen, die mit dem Niedergang großer Teile der Industriebetriebe und umfassenden Veränderungen in der Landwirtschaft verbunden waren. Von 1990 bis 1996 gingen u. a. im Landkreis mehr als ein Drittel der Industriearbeitsplätze und in der Landwirtschaft mehr als die Hälfte der Arbeitsplätze verloren (Statistisches Landesamt Sachsen 1991, 1997). Die Industriebetriebe der Stadt erfuhren eine vergleichbare Entwicklung mit entsprechend hohem Arbeitsplatzabbau.

Inzwischen hat sich die Wirtschaft neu geordnet. In der Stadt Döbeln war damit zugleich ein Wandel von der ehemaligen Industriestadt zur Handels- und Einkaufsstadt mit hohem Handwerksbesatz verbunden. Hingegen hat der Landkreis in etwa seine strukturelle Ausprägung behalten. Der hohe Arbeitsplatzabbau konnte jedoch dadurch nicht ausgeglichen werden. Der Arbeitsamtsbezirk Döbeln weist für die Stadt und den Landkreis seit 1993 sehr hohe Arbeitslosenquoten aus, häufig die höchste Quote unter den westsächsischen Arbeitsamtsbezirken.

Landkreis und Stadt sind ebenfalls von sehr großen Bevölkerungsverlusten betroffen. Der Rückgang der Bevölkerung ist neben den niedrigen Geburten auf hohe Wanderungsverluste infolge des problematischen Arbeitsmarktes zurückzuführen. Der Landkreis hat im Zeitraum von 1990 bis 2000 mehr als 11% seiner Bevölkerung und die Stadt Döbeln sogar fast 12% ihrer Einwohner verloren (Stat. Landesamt Sachsen 2002). Die Stadtbevölkerung, die 1988 noch knapp 28.600 Einwohner zählte, war bis 2002 auf etwa 23.000 geschrumpft. Das entspricht einem Rückgang von fast 20% innerhalb von 14 Jahren (Stadtverwaltung Döbeln 2001). Der Raum Döbeln weist damit unter den westsächsischen Teilräumen die höchsten Bevölkerungsverluste auf.

Diese Entwicklung könnte sich weiter fortsetzen. Die Regionalisierte Bevölkerungsprognose des Sächsischen Statistischen Landesamtes rechnet für den Zeitraum von 1997 bis 2015 für diesen Raum mit einem Bevölkerungsrückgang, der etwa bei -10,2% bis -11,9% liegen könnte. Das ist der höchste zu erwartende Rückgang unter den westsächsischen Landkreisen (Stat. Landesamt Sachsen 2000). Ggf. könnte die Entwicklung aber günstiger verlaufen. Falls die Wirtschaft im Großraum Leipzig ein merkliches Wachstum erfährt und der Raum Döbeln infolge seiner günstigen Lage davon partizipiert, könnte sich der Bevölkerungsrückgang abschwächen. Bleibt diese Entwicklung aus, muss mit noch drastischeren Verlusten gerechnet werden. Bei einem günstigen Verlauf könnte der Bevölkerungsrückgang im Raum Döbeln bis 2020 bei -9,3% und bis 2030 bei -10,5%, also deutlich niedriger als für Sachsen erwartet liegen. Bei einem ungünsti-

gen Verlauf wäre hingegen ein Bevölkerungsrückgang bis 2020 von etwa –18,3% und bis 2030 von –24,6% nicht unwahrscheinlich (Winkel 2001).

### 3 INSEK zur Steuerung unter Schrumpfungsbedingungen

Aufgrund des zunehmenden Bevölkerungsrückgangs, umfangreicher Wohnungsleerstände und des Mangels an gesamtstädtischen Entwicklungsplanungen wurden die sächsischen Städte durch das Staatsministerium des Inneren des Freistaates angehalten, ein INSEK zu erarbeiten. Das INSEK ist Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln.

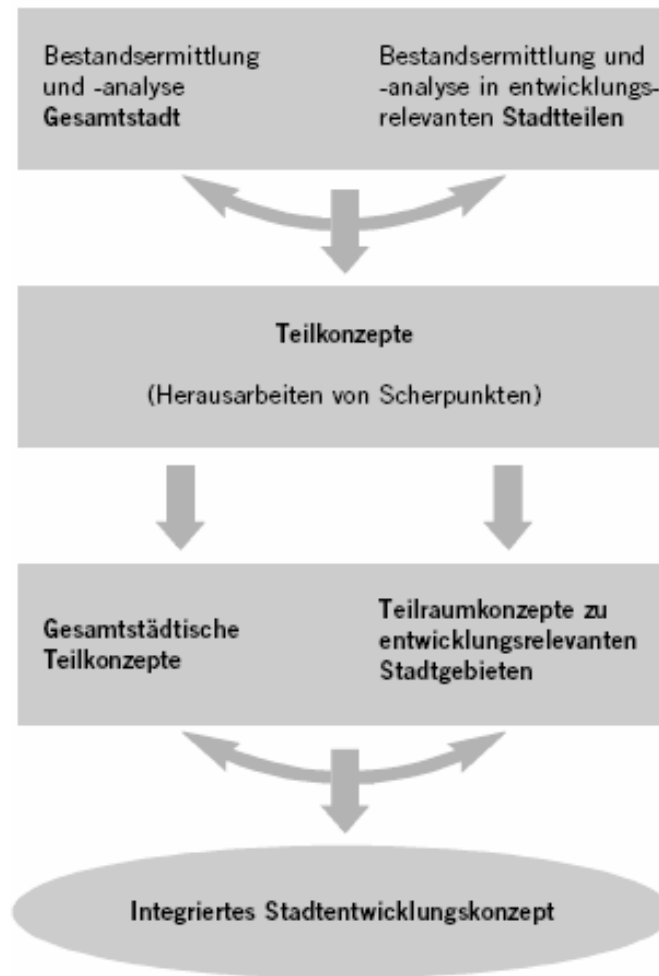
Die Stadt Döbeln hat sich per Stadtratsbeschluss im Jahre 2001 zur Erarbeitung eines INSEK entschlossen. In Anbetracht der hohen Bevölkerungsverluste in der Stadt und im Landkreis sowie anwachsender Wohnungsleerstände und Unterauslastung von Infrastruktur war der Stadt an einer möglichst realen Entwicklungseinschätzung, einschließlich der Berücksichtigung der wahrscheinlichen weiteren Einwohnerabnahme gelegen. Der Stadtführung war klar, dass sie sich den damit verbundenen Problemen stellen muss, um unter diesen Bedingungen noch die günstigen Möglichkeiten für die zukünftige Entwicklung wahrzunehmen. Das INSEK sollte dabei jedoch nicht vorrangig auf den Wohnungsrückbau ausgerichtet werden. Es war vielmehr als übergreifendes Planungs- und Steuerungsinstrument, das sämtliche entwicklungsrelevanten Aspekte einbezieht und zusammenführt, zu konzipieren. Die Konzeption schloss auch Aussagen zum Rückbau ein, aber nicht dominierend und vorrangig, sondern als eine mögliche Maßnahme im jeweiligen Inhaltsbereich.

Die Erarbeitung des INSEK konnte auf umfangreiche Planungen der Stadt sowie auf die mehrjährige Sanierungsarbeit der STEG (Stadtentwicklung Südwest Gemeinnützige GmbH) aufbauen (vgl. Abb. 1). Mit der Erstellung des Konzeptes wurden in gemeinschaftlicher Arbeit die STEK und die Arbeitsgruppe Winkel & Pfohl an der TU Dresden beauftragt. Mit dem INSEK, wettbewerbsmäßig aufbereitet durch die gemeinsame Arbeit mit dem Planungsbüro CONTEXTPLAN, Berlin und Winkel, erhielt die Stadt einen 2. Preis im Wettbewerb „Stadtumbau-Ost“.

Das INSEK Döbeln umfasste nachstehende Inhaltsbereiche:

- Lage, Stadtgestalt- und Struktur, Rahmenbedingungen vorhandener Planung
- Entwicklungseinschätzung Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Haushaltsstruktur
- Potenzialanalyse Gesamtstadt
- Potenzialanalyse entwicklungsrelevante Stadtgebiete
- Ziel- und Maßnahmenkonzept
- Umsetzung
  - Prioritäten der integrierten Stadtentwicklung Gesamtstadt
  - Prioritäten Stadtteilentwicklung
  - Umsetzungsstrategie
  - Stadtumbauprogramm Ost
  - Beispiele für Einzelmaßnahmen für den Umbau und Rückbau
  - Umsetzungsmonitoring

Abb. 1: **Arbeitsstruktur des INSEK**



Quelle: eigene Darstellung

### **3.1 Lage, Stadtgestalt- und Struktur, Rahmenbedingungen vorhandener Planung**

In diesem Abschnitt wurden die wesentlichen Lagemerkmale, insbesondere die der wirtschaftlichen Entwicklung dargelegt. Auf der Grundlage einer Analyse der Stadtgestalt und -struktur ließen sich anhand dieser Merkmale Teilgebiete herausarbeiten, die für die spätere Umsetzung geeignete Gebietsgrößen ergaben. In Ergänzung zu diesen Ausführungen erfolgte die Darstellung und Einarbeitung vorausgegangener Planungen. Von Seiten der Stadt lagen dazu bereits eine „Stärken-Schwächen-Analyse“, erste Vorstellungen zu einem Leitbild sowie eine Analyse des Images bei ihren Bürgern vor. Weiterhin wurde eine Auswertung der Aussagen und Vorgaben im Landesentwicklungsplan und im Regionalplan vorgenommen. Gleichfalls erfolgte die Erfassung und Auswertung des Flächennutzungsplanes, sämtlicher Bebauungspläne, Vorhaben- und Erschließungspläne, vorliegender städtebaulicher Satzungen sowie weiterer vorliegender Planungen, wie z. B. der existenten Agrarstrukturellen Vorplanungen im Außenbereich.

### 3.2 Entwicklungseinschätzung Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Haushaltsstruktur

Zur Einschätzung der Rahmenbedingungen galt es, die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten dieses Raumes einzuschätzen. Diese Einschätzung wurde anhand der zugänglichen Wirtschaftsdaten und durch Auswertung vorliegender Gutachten erarbeitet. Auf der Grundlage dieser Betrachtung sowie der Daten zur Wirtschaftsentwicklung und -struktur erfolgte dann die Einschätzung der wahrscheinlichen wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven der Stadt sowie der zukünftigen Arbeitsmarktentwicklung. Die Ausführungen wurden als „Von-bis“-Aussagen getroffen, bei gleichzeitiger Darstellung, von welcher Einflussgröße die jeweilige Ausprägung abhängen könnte.

Zur Einschätzung der Bevölkerungsentwicklung wurde ebenfalls zunächst die Region Westsachsen und die für diesen Raum vorliegenden Prognosen des Sächsischen Statistischen Landesamtes betrachtet. In einem zweiten Schritt erstellte die Arbeitsgruppe der TU Dresden eine Bevölkerungsprognose für die Stadt. Derartige Berechnungen beinhalten jedoch bei der Bezugsgröße der Stadtbevölkerung von nur 23.600 Einwohnern erhebliche Unsicherheiten. Um diese zu relativieren, wurde als Vergleichsgröße die Bevölkerungsprognose des Landkreises herangezogen, die die Arbeitsgruppe kürzlich für die sächsische Landesregierung erstellte. Die Berechnungen erfolgten in drei Varianten (Trendfortschreibung, optimistische Variante und pessimistische Variante), die sich vor allem in den Wanderungsannahmen unterschieden. Die Varianten bildeten damit in etwa den nach aktuellem Kenntnisstand wahrscheinlich möglichen Korridor der zukünftigen Entwicklung. Demnach steht bis 2015 ein Einwohnerrückgang auf ca. 22.960 bis 20.620 Personen bevor. Gleichzeitig zeigten die Berechnungen die hohe Bedeutung zukünftiger Wanderungen auf. Zur anschaulichen Darstellung und Unterstützung in der politischen Diskussion wurde zusätzlich eine Variante errechnet, die allein die natürliche Bevölkerungsentwicklung, d. h. die Entwicklung ohne Berücksichtigung von Wanderungen darlegte. Von ihrem strukturellen Aufbau her ermöglichten die Bevölkerungsprognosen direkte Aussagen für die einzelnen Nutzergruppen von Wohnfolgeinfrastruktur.

Zur Einschätzung der zukünftigen Haushaltsgrößen wurden, gestützt auf einschlägige Fachveröffentlichungen, Annahmen zu den wahrscheinlichen Veränderungen der derzeitigen Größenstruktur getroffen und auf die Varianten der Bevölkerungsprognose umgerechnet.

### 3.3 Potenzialanalyse Gesamtstadt

Die Potenzialanalyse der Gesamtstadt bezog sich auf nachstehende Inhaltsbereiche:

- Wohnversorgung, Gewerbe, Baulandentwicklung
- soziale und kulturelle Infrastruktur
- technische Infrastruktur
- Verkehr
- Freiraum/Umwelt/Landschaft

Die Stadt Döbeln wies zum Jahresende 2000 einen Wohnungsleerstand von 709 Wohnungen auf, was einer Leerstandsquote von 21,2% entspricht. Der Leerstand könnte bis zum Jahre 2005 auf 1.000 bis 1.300 Wohnungen ansteigen. Ohne Einrechnung weiterer Wohnungsneubauten oder Wohnungsabbrüche dürfte sich der Leerstand infolge Haushaltsverkleinerungen und des allgemein üblichen jährlichen Abgangs auf 500



bis 800 Wohnungen reduzieren. Langfristig, d. h. bis 2015 könnte der Leerstand sogar weitgehend abschmelzen.

Unter qualitativen und strukturellen Gesichtspunkten ergibt sich jedoch ein etwas anderes Bild. Ein Teil des Bestandes entspricht nicht mehr den Marktanforderungen. Die Kleinstwohnungen sind zunehmend unvermietbar. Gleichzeitig bestehen deutliche Defizite im Wohnungsangebot für Einpersonenhaushalte, bei Angebotsüberhängen für Zwei- und Dreipersonenhaushalte und größerem Sanierungsbedarf im Wohnungsbestand. Außerdem ist die Eigentumsquote von 18% sehr gering. Um der zukünftige Entwicklung zu entsprechen, sind die Wohnungen abzubrechen, die nicht mehr am Markt akzeptiert werden. Damit wird Leerstand reduziert. Gleichzeitig ist vorgesehen, bis zum Jahre 2015 sukzessiv mit dem wahrscheinlichen Rückgang des Leerstandes durch Um- und Neubauten dem Angebotsdefizit für Einpersonenhaushalte und an Eigenheimen entgegenzuwirken.

Die Stadt wird dafür weitgehend den Bestand an Bauflächen, einschließlich der Nachnutzung von Abbruchflächen, heranziehen und keine weiteren Wohnbauflächen ausweisen. Zur Absicherung einer Wachstumsoption, wenn derzeit auch unwahrscheinlich, ist für die langfristige Entwicklung nach 2015 Wohnbauerwartungsland für ca. 300 Wohnungen zu sichern.

Für den gewerblichen Flächenbedarf reichen die freien und die in Vorbereitung befindlichen Potenziale auch langfristig aus. Zur Vermeidung von Überhängen ist die Nachnutzung von Brachflächen zu forcieren und die Erschließung der in Vorbereitung befindlichen Flächen strikt an der realen Bedarfsentwicklung auszurichten.

Im Bereich der sozialen Infrastruktur wurden die bestehenden Einrichtungen, deren Kapazitäten und die gegenwärtige Auslastung, erfasst. In einem zweiten Schritt erfolgte die Berechnung der voraussichtlichen zukünftigen Veränderungen, die sich aus der Bevölkerungsprognose ergeben. Diese Aussagen wurden als „Von-bis“-Angaben (Minimal- und Maximalvariante) getroffen. Um die Schwankungen im Bedarf von Kindern, Schülern und Jugendlichen zu erfassen, erfolgten diese Aussagen jeweils für die Jahre 2005, 2010 und 2015. Dabei stehen mit Jahrgangsrückgängen bis zu 76% die größten Veränderungen und damit auch ein großer Handlungsbedarf für das Schulangebot der Sekundarstufe I bevor. Das Angebot an Sportstätten, Kultur- und Freizeiteinrichtungen ist hingegen knapp, sodass dort allein aus dem Bevölkerungsrückgang keinerlei Handlungserfordernisse entstehen. Die Stadt verfügt über eine angemessene Ausstattung an Gesundheitseinrichtungen und in der Seniorenversorgung. Bis zum Jahre 2015 besteht auch dort kein Handlungsbedarf.

Die Versorgung mit technischer Infrastruktur wird weitgehend durch Zweckverbände abgedeckt. Infolge des Bevölkerungsrückgangs, des gestiegenen Umweltbewusstseins mit entsprechend schonendem Ressourcenverbrauch und neuer effizienter technischer Lösungen wird die Auslastung der bestehenden Anlagen zurückgehen. Deshalb könnte es zu Gebührensteigerungen kommen. Technische Probleme wegen Unterauslastungen, wie z. B. in Gemeinden, wo die Nutzerkapazitäten infolge der Schließung örtlicher Industriekombinate besonders stark zurückgegangen sind, dürften jedoch auf die Stadt im Betrachtungszeitraum bis 2020 nicht zukommen.<sup>1</sup> Wenn Döbeln größere Ansiedlungen auf den Gewerbeflächen gelingen, dürften diese ohnehin den Auslastungsrückgang infolge der Bevölkerungsentwicklung kompensieren.

---

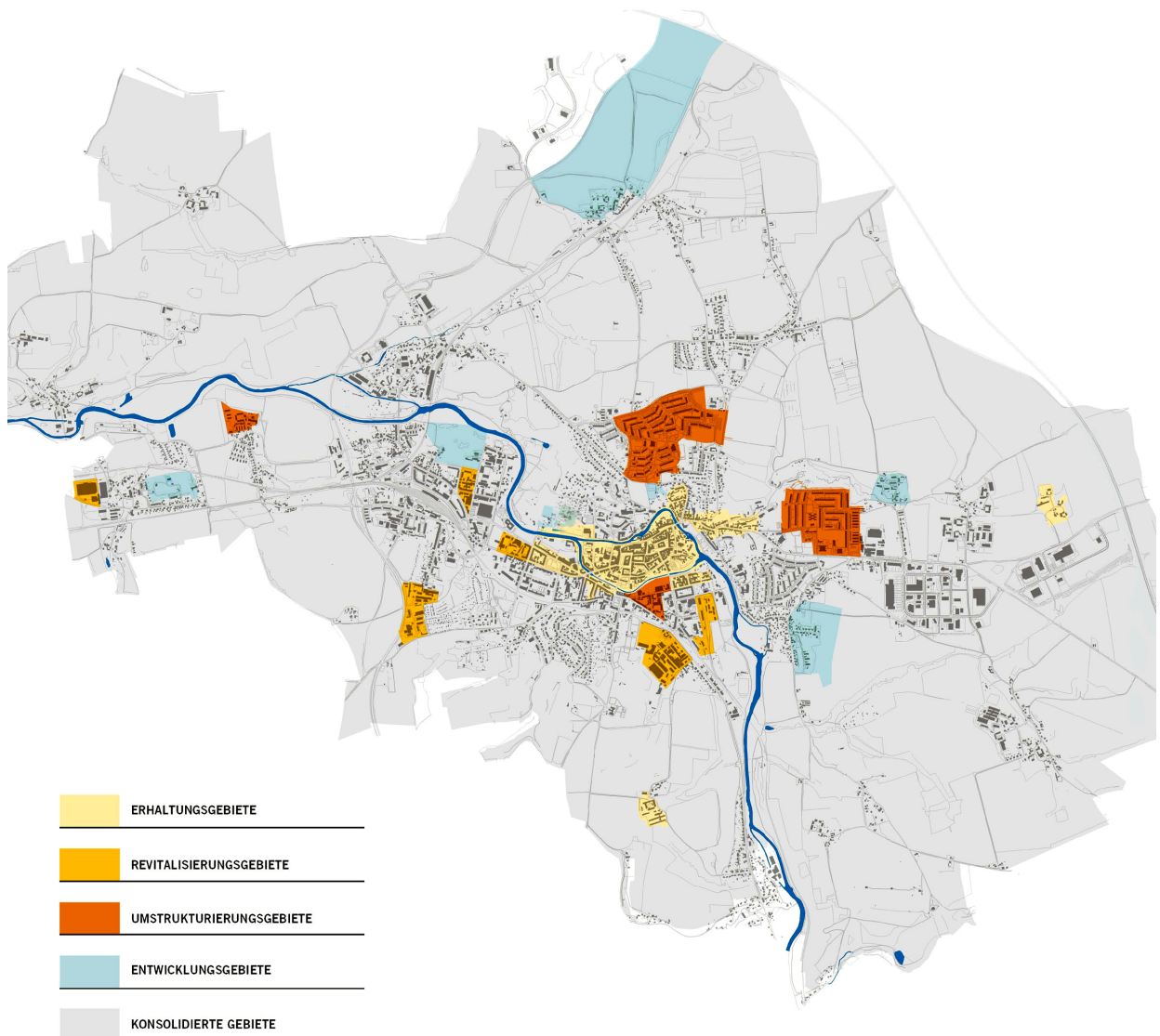
<sup>1</sup> Beispiel Torgau: In Torgau hat sich wegen der Schließung von Industriekombinaten die Auslastung der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung in einem Wohngebiet etwa halbiert. Aufgrund des absehbaren Rückgangs der Bevölkerung wird dort innerhalb der nächsten 10 bis 15 Jahre die Auslastung noch weiter zurückgehen, sodass bereits heute zukünftige technische Funktionsprobleme absehbar sind.

Die Verkehrsplanung der Stadt ist auf Verkehrsberuhigung, Stärkung des ÖPNV, Ausbau der Fußwege und Radwegenetze ausgelegt. Gleichzeitig zielt sie jedoch auf die Sicherung gut erreichbarer Parkplätze für die Innenstadt ab, um Döbelns Stellung als regionales Einkaufszentrum weiterzuentwickeln. Die Stadt ist weiterhin bemüht, durch bessere Taktabstimmung die Attraktivität des Bahn- und Busverkehrs zu erhöhen.

Das Konzept für die Entwicklung im Bereich Umwelt, Freizeit und Landschaft richtete sich auf die Beseitigung und Sanierung von Umweltschäden, die Entwicklung und Erweiterung innerstädtischer Grünräume und Erholungsgebiete sowie die Verbesserung der Stadtteilbegrünung. Aus den Ergebnissen der Potenzialanalyse wurde ein Stärken-Schwächen-Profil entwickelt, das zusammengefasst die wesentlichen Stärken und die wesentlichen Schwächen für die einzelnen Betrachtungsbereiche aufzeigt.

### 3.4 Potenzialanalyse entwicklungsrelevanter Stadtgebiete

Abb. 2: Entwicklungsrelevante Stadtgebiete



Als entwicklungsrelevante Gebiete wurden Stadtteile und -räume eingestuft, in denen Veränderungsbedarf, insbesondere zum Abbau existenter oder drohender Konflikte, besteht oder die besondere Entwicklungsmöglichkeiten aufwiesen. Diese Betrachtung erfolgte für die historisch gewachsenen Innenstadtgebiete, Wohngebiete aus der Gründerzeit, Mischgebiete, Gewerbeflächen sowie eingemeindete Siedlungsteile in Stadtrandlage, insbesondere mit dörflichen Strukturen und Einzelbauvorhaben im Außenbereich. Die Analyse der einzelnen Stadtgebiete umfasste jeweils die Darstellung der Gebietscharakteristik, der Probleme und der Entwicklungspotenziale. Bei der Erfassung der Entwicklungspotenziale wurde neben den Nutzungsmöglichkeiten und Flächenangeboten, dem Bestand an Wohn- und Gewerbenutzflächen auch die Infrastrukturausstattung betrachtet. Weiterhin erfolgten Aussagen zum Engagement der Quartiersbewohner, Aussagen über die dort dauerhaft tragfähigen Nutzungsarten und deren Erweiterungsmöglichkeiten sowie mögliche Verbesserungen der Nutzungsentwicklung durch planerisches Einwirken (z. B. Veränderung der Verkehrsanbindung, bauliche Erweiterungen, Rückbau oder Sanierung).

Die Analyse ergab die häufigsten Probleme im Verkehrsbereich und dadurch hervorgerufene Umweltbelastungen, weiterhin abträgliche Nutzungskonflikte, qualitative Defizite im Wohnungsbestand, deutlichen Leerstand in einzelnen Quartieren mit Segregationserscheinungen, die auf zunehmende soziale Probleme hindeuten und gleichfalls hohen Sanierungsbedarf in Teilgebieten. Große Entwicklungspotenziale liegen hingegen in klareren Funktionszuteilungen für die einzelnen Stadtgebiete und deren Aufwertung durch qualitative Weiterentwicklung und Angebotsverbesserungen. Das gilt insbesondere für die Wohngebiete und tertiären Nutzungszonen nahe dem Stadtkern. Die Ergebnisse der Potenzialanalyse wurden ebenfalls in einem Stärken-Schwächen-Profil zusammengefasst dargestellt, das für jeden Stadtteil die wichtigsten Schwächen und die wichtigsten Potenziale veranschaulicht (vgl. Abb. 2).

### **3.5 Ziel- und Maßnahmenkonzept**

Als Leitzielsetzung sollten die Lebensqualität und die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten durch möglichst optimale Nutzung des Bestands derart entwickelt werden, dass sich die Stadt für ihre Bürger und für Zuwanderer wie auch für die Gewerbeentwicklung dauerhaft als attraktiver Standort profiliert. Zur Umsetzung wurden folgende zehn Oberziele benannt und jeweils näher erläutert:

- Anbindung an europäische Cityregionen
- Vernetzung mit Leipzig
- Regionalverbund der Mittelzentren
- Ausbau mittelzentraler Funktionen
- Innen- vor Außenentwicklung
- weitere Aufwertung des historischen Stadtkerns
- bedarfsgerechter Umbau der Neubaugebiete in Plattenbauweise
- Verbesserung des Erscheinungsbildes der Gewerbegebiete
- Erhaltung des Erscheinungsbildes und der Eigenständigkeit der Ortsteile

Zur weiteren Konkretisierung enthält das INSEK für die Kernbereiche der Stadtentwicklung Teilkonzepte:

- Teilkonzept Raumordnung / Lage / Stadtbild und -struktur
- Teilkonzept Wirtschaft / Arbeitsmarkt
- Teilkonzept Bevölkerung / Haushalt

- Teilkonzept Wohnungsmarkt
- Teilkonzept Baulandentwicklung
- Teilkonzept soziale und kulturelle Infrastruktur
- Teilkonzept technische Infrastruktur
- Teilkonzept Verkehr
- Teilkonzept Freiräume / Umwelt / Landwirtschaft

Dabei sind die einzelnen Teilkonzepte umfassend aufeinander abgestimmt, so dass sie sich wechselseitig ergänzen. Zur weiteren Umsetzung und Konkretisierung enthält das INSEK Aussagen zu den einzelnen Stadtgebieten. Sie legen jeweils dar, welche Teilkonzepte dort relevant und wie sie umzusetzen sind (zur Gesamtstruktur s. Abb. 3). Da die Erörterung sämtlicher Teilkonzepte bei weitem den Rahmen der hier vorgelegten Ausführungen überschreitet, wird die folgende Betrachtung auf die Teilkonzepte Wohnungsmarkt und soziale und kulturelle Infrastruktur beschränkt, quasi als beispielhafte Darstellung für die Vorgehensweise.

Abb. 3: Integriertes Umsetzungskonzept



Quelle: eigene Darstellung

### ***Teilkonzept Wohnungsmarkt***

Das Teilkonzept Wohnungsmarkt ist darauf ausgerichtet, die qualitativen und strukturellen Defizite an kleineren Wohnungen und Wohneigentum abzubauen und gleichzeitig dem Leerstand entgegenzuwirken. Zur Reduzierung des Leerstandes ist der schrittweise Abbruch von Wohngebäuden vorgesehen, die von ihrem Angebot derzeit und zukünftig kaum Marktchancen haben. Davon ausgenommen sind jedoch denkmalgeschützte Gebäude. Der Abbruch soll möglichst flächenmäßig konzentriert werden, um die Möglichkeiten für eine Wiederverwertung der Flächen zu erhöhen.

Dem strukturellen Angebotsdefizit an Kleinwohnungen und Wohneigentum soll in erster Linie durch Bestandsnutzung und Umbauten sowie Veräußerungen aus dem Bestand entgegengewirkt werden, da Neubauten tendenziell den Leerstand erhöhen. Weil auf diesem Wege jedoch die Nachfrage nach Eigenheimen nicht abzudecken ist,

sieht das INSEK die Flächenbereitstellung für den Eigenheimbau vor. Nach Möglichkeit sollen dafür Brachflächen und die Flächen von Wohnungsabbrüchen verwendet werden, zum einen aus Gründen nachhaltiger Stadtentwicklung und zum anderen, um vorhandene Infrastruktur weiter zu nutzen.

Dabei ist eine breite Angebotspalette stadträumlich verträglich vorgesehen, die von frei stehenden Eigenheimen am Stadtrand bis zu Stadtvillen und zum verdichteten Zeilenbau mit Reihenhäusern reicht. In die Planungen wurde zugleich die Ausstattung mit Wohnfolgeinfrastruktur und technischer Infrastruktur sowie deren Zustand, Sanierungsbedarf und bevorstehende Auslastungsentwicklung mit einbezogen. Damit wird sichergestellt, dass Abbruch und Wohnungsneubau möglichst in effizientem Verhältnis zur infrastrukturellen Versorgung stehen.

Da langfristig, d. h. nach 2015, ein Neubaubedarf wahrscheinlich ist, sieht das INSEK die Sicherung geeigneter Flächen als Bauerwartungsland vor. Sie sollen jedoch nur im realen Bedarfsfall in kleinen, der Nachfrage entsprechenden Segmenten erschlossen werden.

### ***Teilkonzept soziale und kulturelle Infrastruktur***

In diesem Bereich gilt es, den leichten, wenngleich vorübergehenden Anstieg des Versorgungsbedarfs für kleine Kinder und den hohen Schülerrückgang der Sekundarstufe I und II, dem später ebenfalls ein leichter, vorübergehender Anstieg folgt, derart abzudecken, dass gegenwärtig und langfristig keine Defizite und möglichst auch keine größeren Überkapazitäten auftreten. Gleichfalls gilt es, Defiziten im Sportstättenangebot und in der Altenversorgung entgegenzuwirken. Das INSEK sieht dafür ein flexibles Konzept vor, um Bedarfsschwankungen auszugleichen, möglichst ausgelastete Einrichtungen zu erhalten und Neuinvestitionen auf ein unverzichtbares Minimum zu beschränken. Zur Verbesserung des Sportstättenangebotes sollen verstärkt private Träger angeworben werden, bei gleichzeitiger Ausrichtung auf flexible Nutzungskonzepte, wie z. B. durch die bereits realisierte Nutzungskonzeption für eine Mehrzweckhalle.

Die Konzeption zur Altenversorgung basiert auf einer engen Kooperation zwischen öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Trägern. Außerdem ist es vorgesehen, zukünftig verstärkt ehrenamtliche Akteure zu mobilisieren.

### ***Maßnahmen zur Zielumsetzung***

Entsprechend den Zielsetzungen und den darauf basierenden Teilkonzepten legt das INSEK dar, welche Maßnahmen zur Umsetzung notwendig und anzuraten sind. Dafür werden für die 28 Stadtteile, in denen Veränderungsbedarf besteht, zunächst die jeweils relevanten Ziele genannt, um dann Maßnahmen, die zur Umsetzung erforderlich sind, aufzuführen. Als Beispiel sei auf die Neubaugebiete in Plattenbauweise Döbeln-Nord und Döbeln-Ost verwiesen. Als Ziele wurden für diese beiden Gebiete jeweils genannt: Senkung des Leerstandes, Sicherung gemischter Sozialstruktur, Verbesserung des Wohnumfeldes und Erhaltung der erforderlichen Infrastruktur. Die zur Umsetzung angeführten Maßnahmen sind Um- und Rückbau, Abriss und Sanierung von Wohngebäuden, Schaffung neuer Wohnformen als Doppel- und Reihenhäuser auf den Abbruchflächen, Außen- und Grünraumgestaltung sowie Anpassung der erforderlichen Infrastruktur durch Sanierung und Teilrückbau.

Diese Ausführungen werden mit Aussagen zu stadtentwicklungsrelevanten Einzelobjekten ergänzt, in denen z. B. der Abriss bestimmter Gebäude vorgesehen ist, einschließlich der Darstellung der Abbruchbegründung und der anzustrebenden Folgenutzung.

### 3.6 Umsetzungskonzept und Strategie

Zur Umsetzung des INSEK legten die Vertreter der Stadt nachfolgende Zielsetzungen mit der höchsten Priorität fest:

- Verringerung der Arbeitslosigkeit
- Reduzierung der Abwanderung
- Erhaltung des historischen Stadtkerns, Wohnqualität vor Wohnquantität sowie Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Je nach der Bedeutung der vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele unterscheidet das INSEK in:

- Stufe I = Ziele/Maßnahmen höchster Priorität
- Stufe II = Ziele/Maßnahmen sehr hoher Priorität
- Stufe III = Ziele/Maßnahmen hoher Priorität

Entsprechend der Bedeutung, die die Umsetzung von Maßnahmen in den einzelnen Stadtgebieten zur Verwirklichung dieser Zielsetzungen hat, wurde der Handlungsbedarf in den Stadtteilen ebenfalls in eine dreistufige Prioritätenskala zuzüglich einer Sonderkategorie zum Umgang mit unabwägbaren Einflüssen festgelegt:

- Stufe I = Stadtgebiet mit höchster Priorität
- Stufe II = Stadtgebiete mit sehr hoher Priorität
- Stufe III = Stadtgebiete mit hoher Priorität
- Stufe E = Stadtgebiete mit entwicklungsunabhängiger Priorität (wegen Nachfrage, Investoren, rechtlichen und politischen Entscheidungen)

Gemäß dieser Einstufung legt das INSEK für 24 Stadtgebiete Entwicklungsprioritäten fest, wobei für das jeweilige Stadtgebiet die Teilziele zur Umsetzung und dazu die jeweils einzuleitenden Maßnahmen aufgeführt sind. Dabei wurde die höchste Priorität den Sanierungsgebieten, den innenstadtnahen Wohngebieten und Gewerbegebieten sowie den Wohngebieten in Plattenbauweise zugesprochen. In diesen Gebieten besteht hoher Handlungsbedarf, der in den nächsten Jahren umfangreiche Maßnahmen erfordert. Die verbleibenden Stadtgebiete weisen hingegen momentan nur vereinzelte Probleme auf, die für die Entwicklung der Gesamtstadt weniger bedeutsam sind.

Um eine zügige Umsetzung zu erleichtern, wurde die Erarbeitung des INSEK unter Federführung des Stadtplanungsamtes in ämterübergreifender Abstimmung vorgenommen. Dadurch ist sichergestellt, dass das Konzept, die darin enthaltenen Teilziele und einzelnen Maßnahmen nicht vorrangig sektoral, sondern grundsätzlich zugleich auch in ihrer Wirkungsverflechtung mit anderen Bereichen betrachtet und entwickelt wurden. Gleichfalls erfolgten Abstimmungen mit weiteren relevanten Akteuren, wie insbesondere mit den örtlichen Wohnungsbaugesellschaften, die letztlich vorrangig von den Abbrüchen betroffen sind. Das INSEK wurde dem Stadtrat und den Bürgern vorgestellt, bei aufmerksamer Berichterstattung in der örtlichen Presse. Ende 2001 beschloss der Stadtrat das INSEK einstimmig als Grundlage für die zukünftige Stadtentwicklung.

Die erfolgreiche Umsetzung des INSEK erfordert

- eine kontinuierliche Überprüfung,
- eine flexible Umsetzungssteuerung sowie
- eine hinreichende Aktualisierung.

Da die tatsächliche Entwicklung nie sicher vorhersagbar ist, wurde wie eingangs dargelegt, der voraussichtliche Verlauf der Bevölkerungs- und der Haushaltsentwicklung als Angaben „von/bis“ dargelegt. Auf diese Angaben beziehen sich dann sämtliche Bedarfsaussagen, d. h. Angaben zum Wohn- und Baulandbedarf bis hin zur Infrastruktur. Zur Umsetzung des INSEK ist eine kontinuierliche Überprüfung, sprich Monitoring, erforderlich, in der die Entwicklungsannahmen mit der tatsächlichen Ausprägung abgeglichen werden. Je nach dem, welche der „Von-bis“-Angaben durch den realen Entwicklungsverlauf bestätigt werden, sind diese umzusetzen. Durch die „Von-bis“-Angaben enthält das INSEK auch keine starren Vorgaben, sondern eine Palette geeigneter Möglichkeiten. Mit dieser Ausrichtung ist es grundsätzlich auf eine flexible, bedarfs- und situationsgerechte, prozesshafte Umsetzungssteuerung ausgerichtet.

Dennoch erfordert ein Großteil der Maßnahmen, die im INSEK aufgeführt sind, weitere Ausarbeitungen und Abstimmung unter den jeweils beteiligten Akteuren. Diese Schritte sind deshalb notwendig, weil nicht sämtliche Maßnahmen bis zur Umsetzungsreife detailliert planbar sind, sich im zeitlichen Verlauf Veränderungen einstellen und auch die Anforderungen aus den Förderprogrammen Veränderungen unterliegen.

Das Konzept erfordert gleichzeitig eine hinreichende Aktualisierung. Die Grunddaten für die Entwicklung, also vor allem zur Bevölkerung, zu Haushalten und zur Wirtschaft sollten jährlich überprüft und aktualisiert werden. In einem zweiten Schritt sind demgemäß die sich daraus ergebenden Veränderungen der Bedarfe zu ermitteln und den realen Entwicklungen des Bestands sowie dessen Auslastung gegenüberzustellen.

Die wichtige Aktualisierung könnte durch eine entsprechende EDV-gestützte Datenaufbereitung unproblematisch mit begrenztem Aufwand vorgenommen werden. Die Stadtverwaltung arbeitet als Mitglied des Städtenetzes Torgau-Oschatz-Döbeln an einer geeigneten Datenanalyse. Nach den dafür gestellten Zielsetzungen sollen die benötigten Daten durch ein ämterübergreifendes EDV-Programm aus den einzelnen Fachressorts nahezu automatisch erfasst und in der benötigten Form aufbereitet werden. Ein solches Programm existiert jedoch noch nicht und stellt somit nur eine anzustrebende Zukunftsperspektive dar.

#### **4 Erste Erfahrungen mit der Umsetzung**

Das ISEK wird seit zweieinhalb Jahren umgesetzt. Gemäß der darin entwickelten Konzeption wurden inzwischen im Plattenbaugebiet Döbeln Nord ca. 400 Wohnungen und in anderen Gebieten der Stadt über 200 weitere Wohnungen abgebrochen. Für die Finanzierung des Abbruchs und Rückbaus konnten in größerem Umfang Fördermittel aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ beansprucht werden. Derzeit wird in einer Machbarkeitsstudie überprüft, wie weit die im INSEK vorgesehene Maßnahme der Nachnutzung der Abbruchflächen in Döbeln Nord für den Bau von Eigenheimen und Stadthäusern konkret umgesetzt werden kann. Als weitere wichtige Umsetzungserfolge sind die Durchführung der Reaktivierung von Brachflächen sowie eine ganze Anzahl von Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung und damit zur Aufwertung der Wohnstandortqualität anzuführen. Die mit dem INSEK eingeleiteten querschnittsorientierten Vorgehensweisen und ressortübergreifenden Abstimmungen haben sich bewährt. Das INSEK wird zudem von den Parteien getragen und war bislang kein Gegenstand politischer Konflikte.

Dennoch zeichnen sich für die Zukunft Probleme ab. Das größte Defizit: Die Fortschreibung des INSEK ist bislang unterblieben. Das wiegt umso mehr, da die Bevölkerung der Stadt inzwischen noch stärker als in der pessimistischen Variante des INSEK zurückgegangen ist. Die Stadt wies am 31.12.2004 nur noch 21.400 Einwohner auf, d. h.

die Bevölkerung hat allein in den beiden letzten Jahren um mehr als 6% abgenommen. Aufgrund der Konzeptionen eignet sich das INSEK auch unter diesen Bedingungen zur bedarfsgerechten Steuerung der Stadtentwicklung. Deshalb wurde schließlich auf große Flexibilität der konzeptionellen Ausrichtung besonderer Wert gelegt. Aber dafür muss das INSEK aktuell sein und die darin vorgesehene zeitnahe Fortschreibung tatsächlich erfolgen.

In der Stadt besteht zwar weitgehende Einsicht, dass die Fortschreibung wichtig, dringlich und unverzichtbar ist, aber die Kapazitäten reichen derzeit dafür kaum aus. Aufgrund der schwierigen Finanzlage in Döbeln wurde die Arbeitszeit der Verwaltung auf 32 Stunden je Woche herabgesetzt. Die reduzierte Zeit reicht kaum zur Erledigung der Tagesaufgaben, die deshalb nicht geringer wurden. Aus diesem Grunde müssen in jüngster Zeit etliche Aufgaben, die nicht zu den unmittelbar anstehenden Tagesaufgaben der Verwaltung gehören, unterbleiben. Von daher ist bislang die Fortschreibung trotz ihrer anerkannten Wichtigkeit unterblieben und für die im Rahmen des INSEK verstärkte ressortübergreifende Abstimmung bleibt immer weniger Zeit.

## 5 Kritische Reflexion zum INSEK Döbeln

Die Stadt Döbeln ist von ihrem Entwicklungsverlauf tatsächlich massiv von Schrumpfung betroffen. Die Problemlage erfordert eindeutig und unverzichtbar die geplante Steuerung der Schrumpfung und des damit verbundenen Rückbaus, um neben den Notwendigkeiten des Kapazitätsabbaus eben auch die darin liegenden Chancen für qualitative Verbesserungen zu nutzen. Das INSEK ist dafür ein geeignetes Instrument, insbesondere, wenn es konzeptionell auf hohe Flexibilität ausgerichtet ist. Bei dem Konzept wurden die Erfahrungen aus anderen Bereichen und Städten, die sich bereits intensiver mit diesen Problemen auseinandersetzen, genutzt. So vor allem die Einteilung in Stadtgebiete mit unterschiedlichem Handlungsbedarf. Diese Konzepte basieren aber bislang vorrangig auf den scheinbaren Handlungserfordernissen in der Praxis und weniger auf theoretischen Erkenntnissen. Das gilt auch für die Konzeption im INSEK Döbeln.

Dabei wurden in Döbeln zudem nicht sämtliche Möglichkeiten ausgeschöpft. Die in den folgenden Ausführungen angeratene enge Verknüpfung des INSEK mit der kommunalen Finanzplanung, so wie sie z.B. bereits in den 90er-Jahren im Stadtentwicklungskonzept für Gera erfolgt, kam dort nicht zur Anwendung. Damit blieben wichtige Steuerungspotenziale ungenutzt, wengleich dieses Defizit für fast sämtliche bislang erstellte Stadtentwicklungsplanungen zutrifft.

Eine weitere Problematik ist der Einbeziehung der Öffentlichkeit bzw. die Bürgerpartizipation. Die in Döbeln gewählte Vorgehensweise entspricht nicht der in der Fachdiskussion allgemein geforderten Einbeziehung von Bürgern und Betroffenen. Aber sie hat sich zumindest für die Umsetzung und Durchführung der vorgeschlagenen Rückbaumaßnahmen bewährt, wie die bislang konfliktfreie Umsetzung der Konzepte mit dem Rückbau von mehr als 600 Wohnungen beweist.

Die bisherige erfolgreiche Umsetzung zeigt, dass auf diesem Wege der Rückbau und der Umgang mit der Schrumpfung durchaus zu handeln ist, auch zur Nutzung der damit verbundenen Chancen. Dennoch bleiben Fragen offen, denn die dabei z.T. verfolgte pragmatische Vorgehensweise steht z.T. im Widerspruch zur häufig theoretisch dargestellten Methodik. Hier wären weiterführende Untersuchungen wünschenswert, in der die reale Vorgehensweise in der Praxis an einer Vielzahl von Beispielen ausgewertet wird, um sie zu den theoretischen Modellen in Bezug zu setzen.



## **6 Folgerungen für Konzepte zum Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen**

Aus den Erfahrungen aus der Erstellung und Umsetzung des INSEK Döbeln und weiterer INSEK für die Städte Gera, Riesa und Torgau sowie der Mitwirkung als Akteur oder Berater in Stadtentwicklungsvorhaben in den alten Bundesländern in den Städten Kronach und Pirmasens sind nach der hier vertretenen Einschätzung folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Entwicklungsprognosen, insbesondere bei Bestandsentwicklungen, beinhalten immer ein erhebliches Unsicherheitspotenzial, was eindeutig durch die jahrzehntelangen Erfahrungen aus der Stadtentwicklung und aus städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen belegt wird. Deshalb sollten die Konzepte immer auf einem möglichen Korridor der zukünftigen Entwicklung ausgerichtet sein, der durch „Von-bis“-Angaben den möglichen Entwicklungsverlauf aufzeigt. Dabei müssen die Angaben zwangsläufig mit der Zeitdauer der Prognose immer unsicherer, bzw. die Vorhersagen des Korridors für die fernere Zukunft immer breiter werden.
- Als unverzichtbare Voraussetzungen müssen demgemäß Prognosen bzw. realitätsnahe Szenarien entwickelt werden. Diese sollten grundsätzlich als Kernbestandteile Aussagen zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung, zur Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung der Haushalte enthalten. Die Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung sind bereits derart zu strukturieren, dass daraus unmittelbar Rückschlüsse auf die einzelnen Gruppen der Infrastrukturnutzer gezogen werden können, z. B. 0 bis unter 3 Jahre für den Kinderkrippenbedarf, 3 bis unter 6 Jahre für den Kindergartenbedarf, 6 bis unter 10 Jahre für den Grundschulbedarf usw. Die Aussagen sollten zudem, um die zukünftige Entwicklung zu beschreiben, kurzfristige Angaben, etwa für die nächsten 3 bis 5 Jahre, mittelfristige Angaben, also was etwa in 10 Jahren zu erwarten ist, und langfristige Angaben, d. h. zum Zeitraum in 20 bis 25 Jahren, enthalten. Derart langfristige Vorgaben sind unerlässlich, denn Wohnungen und Infrastruktur, die heute neu errichtet oder umfassend saniert werden, haben Nutzungszeiträume, die meistens 50, 60 oder noch deutlich mehr Jahre betragen. Da aber bereits Vorhersagen für 20 oder 25 Jahre unvermeidlich mit großen Unsicherheiten verbunden sind, sollten diese Aussagen nur als tendenzielle Trendangaben erfolgen.
- INSEK und Stadtumbauplanungen, in denen wegen des bevorstehenden Bedarfsrückgangs, insbesondere wegen der Bevölkerungsabnahme, umfangreiche Rückbaumaßnahmen vorgesehen sind, beinhalten hochgradigen Konfliktstoff. Sie sind politisch unpopulär, auch wenn die Ausrichtung noch so realistisch und notwendig ist. Erfahrungsgemäß lassen sich für derartige Planungen nur sehr schwer die in Stadtratssitzungen notwendigen Mehrheiten erzielen, die zur Beschlussfassung erforderlich sind. Hier hat sich ebenfalls die Ausbildung von Varianten im Konzept nach dem „Von-bis“-Prinzip bewährt. Dadurch wird neben der Trendfortschreibung die positive „Variante Hoffnung“ einbezogen, womit die Planung eher im Stadtrat Zustimmung findet. Die Einbeziehung der Positiv-Varianten erlaubt zudem eher, zugleich auch eine „Negativvariante“ mit ungünstigerem Entwicklungsverlauf darzustellen. Mit der Darstellung der „Negativvariante“ lassen sich ggf. mehr Kräfte zum Gegensteuern mobilisieren, und falls die ungünstige Entwicklung tatsächlich eintritt, ist man auch darauf konzeptionell vorbereitet.
- Sämtliche Maßnahmen sind grundsätzlich nicht rein sektoral, sondern querschnittsorientiert zu konzipieren und umzusetzen. Demgemäß sind die möglichen Auswir-

kungen auf andere Bereiche mit auszudehnen, wie z. B. die Auswirkungen beim Wohnungsrückbau auf die vorhandene Wohnfolge- und technische Infrastruktur. Genauso sollten die Belange der Infrastruktur bei Wohnungsrückbau- oder Sanierungsmaßnahmen mit den anderen Ressorts abgestimmt werden, damit die effiziente Auslastung der Einrichtungen auch langfristig gesichert ist.

- Zur Durchsetzung der Querschnittsbetrachtungen ist jedoch keine Rückkehr zu den Stadtentwicklungskonzepten der 70-Jahre gemeint, in denen ebenfalls die vielschichtigen Querbeziehungen umfassend aufgenommen wurden. Die damaligen komplexen Darstellungen und die hierarchische Umsetzungsausrichtung war für die Praxis wenig dienlich und hat sich letztlich nicht bewährt. Stattdessen sind ämterübergreifende Arbeitsrunden zu empfehlen, in denen die Umsetzungserfordernisse und Handlungsbedarfe aus den Entwicklungsprognosen für die einzelnen Amtsbezirke in gemeinsamer Abstimmung diskutiert und erarbeitet werden. Diese Vorgehensweise hat sich bereits in den neunziger Jahren bei der Erstellung des INSEK für die Thüringer Großstadt Gera bewährt.
- Die Handlungsempfehlungen und Maßnahmen im INSEK sollten möglichst konkret und umsetzungsnah sein, d. h. auch Aussagen zum Realisierungsaufwand und zu den Finanzierungsmöglichkeiten enthalten. Dabei ist jedoch in angemessener Form der wahrscheinliche Zeitpunkt einer Umsetzung zu berücksichtigen. Für Maßnahmen, die erst in einigen Jahren durchführbar sind oder durchgeführt werden sollen, reichen überschlägige Angaben insbesondere zu den Kosten aus, da ohnehin bis zur Realisierung Veränderungen auftreten.
- Stadtentwicklung, insbesondere wenn es dabei um Schließung von Infrastruktur und den Rückbau von Wohnungen geht, berührt sehr stark die Interessen und Belange der Bürger. Nach einhelligem Planungsverständnis sind deshalb die Bürger umfassend an diesen Planungen zu beteiligen, wenngleich es dafür von der Rechtslage her keine Verpflichtung gibt, solange die Planungskonzepte nicht zugleich Inhalt von Bauleitplanung oder von Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen gemäß BauGB sind. Dennoch legt schon das allgemeine Planungsverständnis und die theoretische Auseinandersetzung mit der Sachlage die frühzeitige und intensive Einbeziehung der Bürger nahe. Ein progressiver Umgang mit der Bürgerbeteiligung wird jedoch selten von Seiten politischer Entscheidungsträger und noch weniger von Seiten beteiligter Wohnungsbaugesellschaften unterstützt. Rückbau beinhaltet letztlich sehr großes politisches Konfliktpotenzial, weshalb Öffentlichkeit diesbezüglich soweit möglich gerne vermieden wird. Zudem lehren die Erfahrungen, dass die betroffenen Bürger sich vor allem emotional verhalten und Sachargumenten oft schwer zugänglich sind. Als Beispiel sei auf den Bildungssektor verwiesen. Wenn Schulen geschlossen werden, kommt es fast immer zu Protestaktionen der Bürger. Dabei sind damit in den Städten in der Regel nur Komforteinbußen verbunden, obwohl der Versorgungskomfort auch nach der Schulschließung noch wesentlich besser ist als in weiten Teilen ländlicher Räume. Die Wohnungsunternehmen befürchten zudem bei Rückbaudiskussionen eine Verunsicherung der Mieter und damit Panikerscheinungen, die zum Wegzug sozial besser gestellter Bewohner oder zur Verwahrlosung von Häusern führen, die ggf. später nicht zum Abbruch vorgesehen werden. Außerdem fürchten sie sensationsmäßig aufgebauchte Presseberichte, die diesen Erscheinungen Vorschub leisten. In den oben angeführten Projekten waren deshalb sowohl politische Entscheidungsträger, aber noch mehr die Wohnungsunternehmen daran interessiert, erst mit ausgereiften, gut begründeten Konzepten in die Öffentlichkeit zu gehen. Diese Haltung wird auch durch zahlreiche andere Erfahrungen

von Kollegen aus der Praxis bestätigt, wenngleich diese Aussagen nicht als repräsentativ gelten können. Von daher kann die Vorgehensweise im INSEK Döbeln zwar als sehr praxisrelevant, aber kaum als modellhaft eingestuft werden.

- Nach der hier vertretenen Einschätzung müsste als erster Schritt zur frühzeitigen Einbeziehung von Bürgern und Öffentlichkeit zunächst bei den politischen Entscheidungsträgern, Amtsleitern und Leitungen der kommunalen Wohnungsunternehmen Überzeugungsarbeit geleistet werden. Bei einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung sollte den Betroffenen mit klaren, plausiblen Argumenten der Handlungsbedarf dargelegt werden. Weiterhin sind begründete, nachvollziehbare Kriterien zu benennen, nach denen die Auswahl der Häuser für den Rückbau erfolgt. Außerdem sind den Bürgern die Vorteile darzustellen, die sie durch die geplante Maßnahme erfahren, wie z. B. Aufwertung des Wohnumfeldes und anderes. Unter diesen Voraussetzungen wäre eine Zusammenarbeit mit Betroffenen vorstellbar.
- Durch Bürgerversammlungen, Befragungen in Interviewform oder andere Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit ließen sich die Bürgerbelange aufnehmen, um sie in Planung und Konzeption zu berücksichtigen. Bei einer derartigen Vorgehensweise dürften Rückbau und Abbruch weit weniger Konfliktstoff beinhalten.
- Da jede Planung immer nur in dem Maße umsetzbar ist, wie sie finanziert werden kann, ist es sinnvoll, das INSEK möglichst umfassend mit der kommunalen Finanzplanung zu verknüpfen. Dazu gehört als Mindestaussage eine verlässliche grobe Kostenschätzung für die geplanten Maßnahmen, die sowohl Investitionskosten, Finanzierungsmöglichkeiten als auch die später anfallenden Folgeaufwendungen enthalten sollte. Diese Angaben sollten möglichst noch durch eine kommunale Finanz- und Haushaltsanalyse ergänzt werden, die eine Zuordnung der Maßnahmen zum Haushalt und zur kommunalen Finanzentwicklung ermöglicht. Darin kann z. B. deutlich werden, dass scheinbar aufwendige Entwicklungsmaßnahmen für die kommunale Finanzentwicklung wichtig und damit langfristig effizient sind. Weiterhin kann die Haushaltsbetrachtung oft auch die Querschnittsbeziehungen von Maßnahmen verdeutlichen und so ebenfalls zu stärkerer Abstimmung und Effizienz beitragen. Letztlich sollte ein Stadtentwicklungskonzept auch immer derart konzipiert sein, dass es aus eigener Kraft vorangebracht werden kann und Fördermittel quasi nur eine zusätzliche Umsetzungsbelebung ermöglichen. Konzepte, die vorrangig auf möglichen und erwarteten Fördermittelzuteilungen basieren, werden in den seltensten Fällen zur erfolgreichen Umsetzung führen.

Die geforderte Verknüpfung der Entwicklungsplanungen mit der kommunalen Haushaltsplanung stellt bislang leider noch eine seltene Ausnahme dar. Sie ist deshalb so selten, weil sowohl in den Stadtverwaltungen, selbst in den Stadtplanungsämtern, wie auch beim Großteil der Planungsbüros ein fiskalisches Grundwissen kaum vorhanden ist. Aus diesem Grunde sollte darauf hingewirkt werden, dass bereits in der Studiausbildung das nötige Wissen vermittelt wird.

- Stadtentwicklung und auch Stadtumbau erfordern lange Zeiträume und können deshalb nur als kontinuierlicher Steuerungsprozess zum Erfolg führen. Die dafür erforderliche Grundlage, das INSEK, ist aber nur tauglich, solange es Aktualität aufweist. Deshalb müssen die INSEK kontinuierlich aktualisiert und fortgeschrieben werden. Dazu empfiehlt es sich, bereits in der Konzeption in einem speziellen Kapitel die Vorgehensweise zur Fortschreibung darzulegen, wie z. B. im Stadtentwicklungskonzept für die Stadt Gera. In dem Kapitel ist darzulegen, um welche Daten es sich handelt, wo diese zu beziehen sind, wer dafür verantwortlich ist und was bei der Fortschreibung und Interpretation der veränderten Daten zu beachten ist.

- Die meisten Stadtentwicklungs- und Stadtumbaukonzepte werden durch beauftragte, externe Planungsbüros erstellt. Dabei zeigt die Erfahrung, dass Umsetzungserfolge und Aktivitäten nach der Planungsfertigstellung und dem damit oft verbundenen Weggang der Büros sehr häufig abflachen, eine Tendenz, die mit der Umsetzungszeitdauer ansteigt. Es fehlt dann häufig der eingebundene Expertenverstand, der die Planung in der betreffenden Stadt voranbringt. Deshalb wird hier empfohlen, gemischte Arbeitsteams zu bilden, d. h. dass die Stadt auch bei Beauftragung eines externen Büros einen qualifizierten Mitarbeiter bereitstellt, der in dem Projektteam des Büros mitwirkt. Mit dieser Vorgehensweise werden nicht nur die Voraussetzungen zur umfassenden Berücksichtigung lokaler Kenntnisse in dem Konzept verbessert. Es wird damit zugleich auch sichergestellt, dass nach Auslaufen der Büroarbeit ein Mitarbeiter fundiert in das Konzept eingearbeitet ist und die Umsetzung entsprechend sachkundig voranbringen kann.

## 7 Empfehlungen an den Gesetzgeber

Der Gesetzgeber kann trotz kommunaler Planungshoheit über die Gewährung von Fördermitteln erheblichen Einfluss ausüben. Deshalb sollte er bestimmte Anforderungen an die Mittelzuteilung knüpfen. Diese werden hier vor allem in Folgendem gesehen:

- Die Konzepte müssen sich aus einer Gesamtausrichtung ableiten lassen und grundsätzlich die Querschnittsbeziehungen berücksichtigen. Von daher sollte den Städten, wie im Freistaat Sachsen längst üblich, ein INSEK abverlangt werden, dass bereits umfassend die Querschnittsbeziehungen berücksichtigt. In den einzelnen Maßnahmen sind diese ebenfalls hinreichend darzulegen, d. h. zum Beispiel, dass für einen geplanten Wohnsiedlungsrückbau auch die Folgen für die Wohnfolgeinfrastruktur und die technische Infrastruktur dargelegt und in umfassenden Konzepten berücksichtigt werden.
- Da sich derartige Planungen nur bei aktuellem Sachstand zu effizienter Steuerung eignen, sollte die Fördermittelzuteilung auch an die nachzuweisende Aktualität des Konzeptes bzw. des INSEK geknüpft werden. In dem Fall wäre der erforderliche Druck zur notwendigen Aktualisierung gegeben. Zudem könnte sich die Vorgabe auch begünstigend auf die Planungsqualität auswirken, da der Fortschreibungsbedarf bei qualifizierten Planungen tendenziell geringer ist.
- Es sollte mehr Nachdruck auf die Konzeptumsetzung gelegt werden. In der Praxis werden derartige Planungen häufig hoch bezuschusst, sodass die Stadt nur noch einen kleinen Anteil der Planungskosten trägt. Dieser Anteil wird zudem verschiedentlich noch dadurch umgangen, dass ein Planungsbüro der Stadt indirekt den Anteil erstattet, um den Auftrag zu bekommen. Für die Kommune ist die Planung dann kostenlos. Bei Planungen, die nichts oder nur sehr wenig kosten, ist zu beobachten, dass die Umsetzungsaktivitäten eher mäßig erfolgreich verlaufen. Spätestens wenn die ersten Umsetzungskonflikte auftreten, sind diese Planungen kaum noch umzusetzen. Deshalb sollte die Fördermittelzuteilung an zu vereinbarende, nachzuweisende Umsetzungsaktivitäten geknüpft werden. Bei Nichteinhaltung wäre ein Teil der Mittel zurückzuzahlen (Winkel 2002).
- Um die Umsetzungsprobleme von extern erstellten Planungskonzepten, insbesondere die von INSEK, zu reduzieren, sollte die Zuteilung der Fördermittel ebenfalls an die nachweisliche Mitwirkung eines oder mehrerer (je nach Projektgröße) qualifizierter kommunaler Mitarbeiter in dem beauftragten Projektteam gebunden werden. Gleichzeitig sollten die Lohnaufwendungen für diesen bzw. diese Mitarbeiter der Kommune als Eigenmittelanteil der Kommune anrechenbar sein. Die Vorteile einer

derartigen Mitwirkung für die kommunale Entwicklung, um die es letztlich bei der Fördermittelzuteilung geht, dürften weit höher sein, als sich ansonsten mit dem kommunalen Komplementäranteil an der Planungsfinanzierung erreichen lässt (Winkel 2002). Zudem könnte es mancher Kommune dann leichter fallen, ihren Eigenmittelanteil beizubringen.

## **Literatur**

- Hinzmann, J. (Hrsg.) (1982): Landesreport Freistaat Sachsen. München.  
Stadtverwaltung Döbeln, 2001.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Statistische Jahrbuch Sachsen 1991 und 1997.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2000): Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2015. Kamenz, S. 49.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2002): 10 Jahre Statistisches Landesamt. Kamenz.
- Winkel, R. mit ISW (2000): Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Thüringen. Teil III. Konsequenzen für die Entwicklungsinstrumente und Förderprogramme. Dresden/Halle.
- Winkel, R.; Fischer, A.; Pfohl, M. (2001): Wissenschaftliches Gutachten zur Bevölkerungsentwicklung in den Modellregionen Landkreis Döbeln und Landkreis Löbau-Zittau. Dresden, S. 25.
- Winkel, R mit ISW (2002): Studie Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen – Entwicklungsperspektive für den ländlichen Raum. Dresden.

Peter Wirth

## **Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse – Eine exemplarische Betrachtung in Thüringen und Sachsen**

### **Gliederung**

- 1 Einführung
- 2 Überblick über die untersuchten Fallbeispiele
- 3 Analyse der Einzelfälle
  - 3.1 Johanngeorgenstadt
  - 3.2 Ronneburg
  - 3.3 Schlema
- 4 Vergleichende Betrachtung von Rahmenbedingungen und Strategien
- 5 Fazit

Literatur

### **1 Einführung**

In Ostdeutschland nimmt die Bevölkerungszahl permanent ab. Analysten waren Mitte der 90er-Jahre davon ausgegangen, dass es sich um einen vorübergehenden Abschwung handelt. Diese Annahme beruhte auf der Überlegung, der von der politischen Wende 1989/90 ausgelöste tief greifende ökonomische und soziale Wandel ziehe eine Anpassungsphase nach sich, in der Menschen aus dem Osten verstärkt den besseren sozioökonomischen Bedingungen im Westen nachgehen. Mit der erhofften wirtschaftlichen Stabilisierung werde dieser Trend aber abflauen und in Ostdeutschland stabilisiere sich infolgedessen auch die demographische Entwicklung.

Diese Annahme war falsch. Nach wie vor kann die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands nicht befriedigen (Fortschrittsbericht 2003) und die Bevölkerungszahl nimmt weiter ab. Was zunächst noch als „Gesund schrumpfen“ interpretiert wurde, wird inzwischen als Besorgnis erregende Entwicklung verstanden: zum einen, weil die negativen Folgen der Schrumpfung – Wohnungsleerstand, Unterauslastung von Infrastrukturen, sozialer Niedergang von Stadtteilen – die betroffenen Kommunen vor schier unlösbare Aufgaben stellen, zum anderen, weil Bevölkerungsprognosen (u. a. BBR 2004) deutlich machen, dass der Negativtrend mittel- bis langfristig anhalten und nicht nur Ostdeutschland, sondern zunehmend auch Regionen im Westen der Bundesrepublik betreffen wird.

Allerdings verläuft die demographische Schrumpfung räumlich sehr differenziert (vgl. Siedentop 2004). Neben unterschiedlich stark schrumpfenden Räumen gibt es wachsende wie das Umland von Berlin und anderer Großstädte. In der Regel werden die Unterschiede mit abweichenden siedlungsstrukturellen Gegebenheiten begründet. Dieser Ansatz liefert zwar pauschal brauchbare Erklärungen. Für die plausible Charakterisierung einzelner Fallbeispiele reicht er aber nicht aus, wie auch der Beitrag von R. Schmidt in diesem Band deutlich macht. Denn Wachstum und Schrumpfung finden zum Teil unmittelbar benachbart statt, ohne dass sich die betroffenen Kommunen in ihren Ausgangsbedingungen wesentlich unterscheiden. Woran liegt das? Inwieweit haben die kommunalen Akteure die Gestaltungsmacht, Standortnachteile zu kompensieren oder sogar in Vorteile umzukehren?

In der hier vorliegenden Betrachtung wird der Frage nachgegangen, welche Rolle den Schlüsselakteuren in schrumpfenden Kleinstädten bei der Perspektivenentwicklung zukommt. Um dies zu ermitteln, wird der Entwicklungsprozess von drei Beispielstädten nachgezeichnet, wobei die Phase ab 1990 im Mittelpunkt steht. Das Hauptaugenmerk gilt den prozessgestaltenden Akteuren in den relevanten Handlungsebenen. Theoretisch orientiert sich das Vorgehen am akteurzentrierten Institutionalismus (AZI), einem Ansatz, der Entwicklungsergebnisse aus dem Kontext der Akteure, ihrer Wahrnehmungen, Präferenzen, Interaktionsformen und institutionellen wie nichtinstitutionellen Rahmenbedingungen erklärt (Mayntz, Scharpf 1995; Scharpf 2000). Der AZI geht von der Annahme aus, dass soziale Prozesse – auch die Stadtentwicklung ist als solcher zu verstehen – das Resultat von Interaktionen der Schlüsselakteure sind.

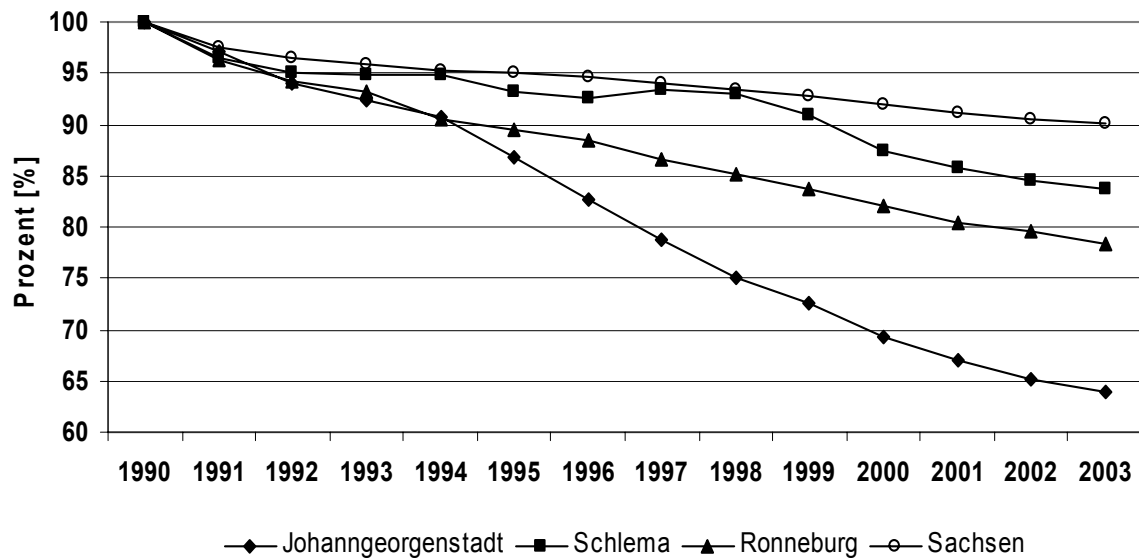
Gegenstand der Betrachtung sind die Entwicklungspfade dreier Kleinstädte in Sachsen und Thüringen zwischen 1990 und 2003. Den Ausgangspunkt bildet die Tatsache, dass die betrachteten Städte Johanngeorgenstadt und Ronneburg sowie die Gemeinde Schlema in diesem Zeitraum überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten. Sie sind somit typische Repräsentanten der ostdeutschen „Schrumpfungslandschaft“. Hinsichtlich der Intensität ist der Bevölkerungsrückgang aber sehr unterschiedlich verlaufen. So hat die Einwohnerzahl in Schlema lediglich um 16%, in Ronneburg immerhin um 22% und in Johanngeorgenstadt sogar um 36% abgenommen (Abb. 1).<sup>1</sup>

Mit dem Wissen, dass in den drei Beispielgemeinden nach der politischen Wende in den Jahren 1989/90 sehr unterschiedliche Wege zur Bewältigung des Strukturwandels gewählt worden sind, wird hier die Hypothese formuliert, dass für die differenzierte Entwicklung der Kommunen zwei Faktorengruppen verantwortlich sind: einerseits unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen und zweitens abweichende kommunale Handlungsmuster. Anhand einer Analyse beider Faktorengruppen und unter Nutzung von präzisen Kenntnissen über die Fallbeispiele, die der Autor in verschiedenen Forschungsvorhaben gewonnen hat, soll die Annahme im Weiteren untersetzt werden, um abschließend Aussagen über Erfolgsfaktoren von siedlungsstrukturellen Umbauprozessen zu treffen. Umbau wird in diesem Sinne nicht als physische Erneuerung von Städten und Stadtquartieren, sondern als strategischer Handlungsansatz und politischer Entscheidungsprozess verstanden.

---

<sup>1</sup> Für die Unterstützung bei der Beschaffung und Aufbereitung von Daten und Informationen bedanke ich mich bei meinem Kollegen Fritz Heinicke.

Abb. 1: Relative Bevölkerungsentwicklung der Beispielkommunen von 1990 bis 2003 im Vergleich zu Sachsen



Quelle: Statistische Landesämter Sachsen und Thüringen

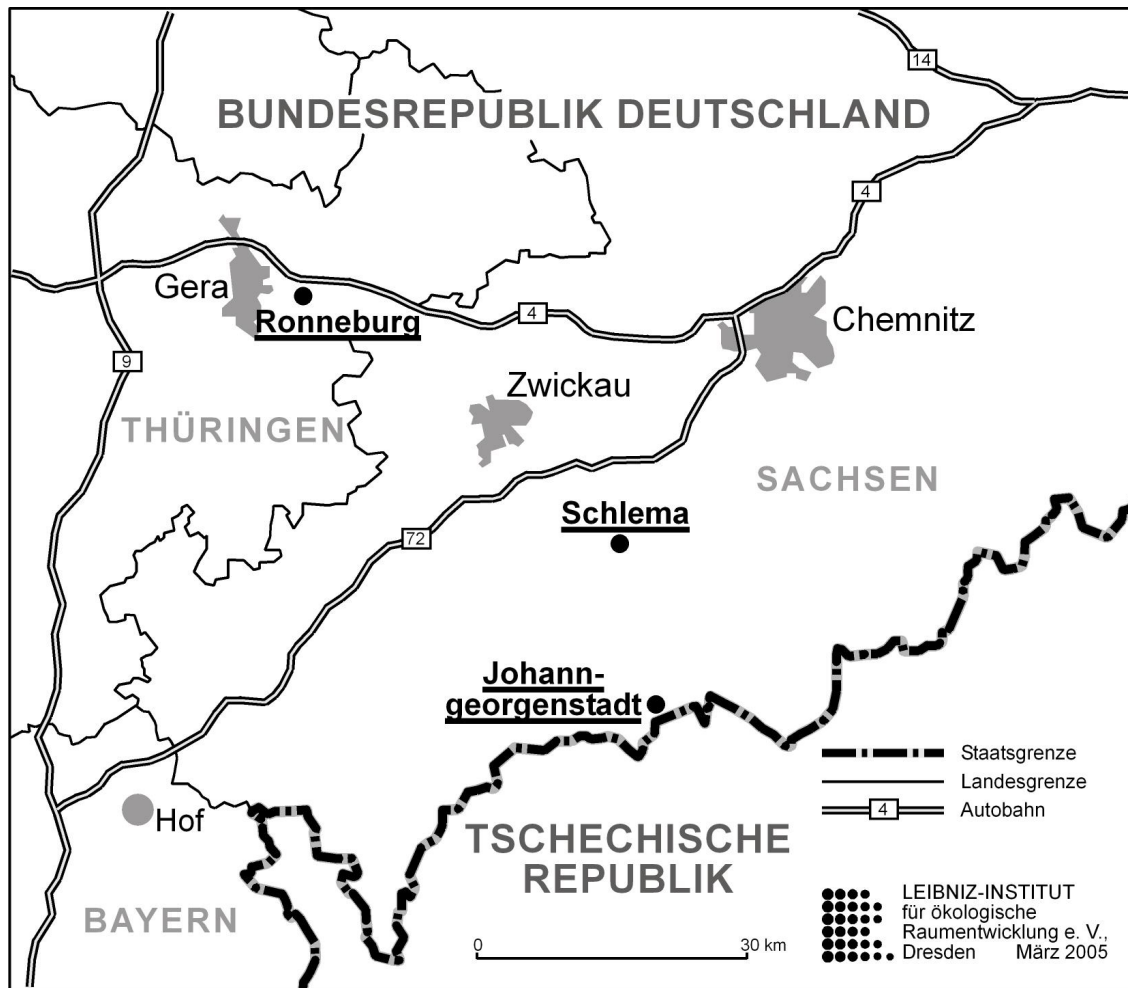
## 2 Überblick über die untersuchten Fallbeispiele

Die drei untersuchten Kommunen liegen in Ostthüringen und Südwestsachsen zwischen der Bundesautobahn A 4 und der Staatsgrenze zur Tschechischen Republik. Die nächstgelegenen Großstädte sind Chemnitz, Zwickau und Gera (Abb. 2). Landschaftlich gehört das Gebiet zum Westerzgebirge bzw. zum Vogtland. Es gibt zunächst drei Merkmale, die die Ähnlichkeit der Fallbeispiele unterstreichen:

- Die Einwohnerzahl war 2003 etwa gleich und lag bei 6.000.
- In allen drei Kommunen hat die Sowjetisch-Deutsche Aktiengesellschaft (SDAG) Wismut nach dem 2. Weltkrieg Uranerz abgebaut. Dies brachte den Kommunen hohe wirtschaftspolitische Aufmerksamkeit, aber auch eine Fülle von Eingriffen in die Umwelt über und unter Tage und in die gewachsenen Siedlungsstrukturen. Ortsteile wurden an der einen Stelle abgerissen, an anderer neu aufgebaut. Bergarbeitersiedlungen, alte Industrieanlagen und Haldenareale prägten und prägen nach wie vor das Bild der Städte.
- Nach der politischen Wende befanden sich die Kommunen in einer ökonomischen und ökologischen Krisensituation: ökonomisch, weil der Uranerzbergbau in Ronneburg und Schlema als bisher dominierende Wirtschaftsgrundlage sofort eingestellt wurde bzw. die nach dem Bergbau angesiedelten Folgeindustrien (Johanngeorgenstadt) in kurzer Zeit zusammenbrachen; ökologisch, weil der Uranbergbau eine Vielzahl von Umweltschäden hinterlassen hatte, deren Sanierung die Voraussetzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist.



Abb. 2: Lage der Beispielgemeinden



Quelle: IÖR Dresden

### 3 Analyse der Einzelfälle

Im Folgenden wird die konkrete Situation der Einzelfälle genauer dargestellt. Dabei werden zunächst die Lage im Raum und die Auswirkungen des Uranerzbergbaus der SDAG Wismut als prägende Standortbedingungen betrachtet. Danach geht es um institutionelle und akteursbezogene Faktoren: den kommunalen Zielfindungsprozess, die kommunalpolitische Stabilität und die staatliche Unterstützung nach 1990.

#### 3.1 Johanngeorgenstadt

Die alte Bergstadt Johanngeorgenstadt liegt im Kammbereich des Erzgebirges an der Grenze zur Tschechischen Republik (ca. 60 Minuten Fahrzeit zur A 4). Trotz der unmittelbaren Grenzlage gibt es keinen Grenzübergang für Pkw.

In und um Johanngeorgenstadt lag nach dem Zweiten Weltkrieg das Auftaktgebiet des sowjetischen Uranerzbergbaus in Deutschland. Die Stadt entwickelte sich infolge des Uranbergbaus innerhalb kurzer Zeit zur Boomtown. Die Einwohnerzahl stieg von 7.000 (1946) auf 40.000 (1953). Der größte Teil der Altstadt wurde aufgrund von Bergsenkungen seit 1953 abgerissen, dafür wurden andernorts so genannte Wismutsiedlungen errichtet. Entsprechende Infrastrukturen (Kulturhaus, Kaufhaus, Krankenhaus, Sanatorium, Schulen) wurden sukzessive gebaut. Allerdings wurde der Aufbau der Stadt

jäh unterbrochen, als sich herausstellte, dass die Lagerstätten früher erschöpft sein werden als erwartet. Bereits 1958 wurde der Bergbau eingestellt. Die Einwohnerzahl ging bereits 1960 auf 10.000 zurück und sank weiter. Die meisten Bergarbeiterhäuser blieben allerdings erhalten. Sie wurden überwiegend von volkseigenen Betrieben der DDR übernommen und als Betriebsferienheime oder Kinderferienlager genutzt. Auch die Großinfrastrukturen der Bergbauzeit fanden so eine Folgenutzung. Die staatliche Planung sorgte dafür, dass drei größere Industriebetriebe in Johanngeorgenstadt angesiedelt wurden, sodass auch im verarbeitenden Gewerbe neue Arbeitsplätze entstanden. Damit wurde in Johanngeorgenstadt mit staatlicher Hilfe eine relativ stabile ökonomische Basis geschaffen. In den 80er-Jahren stieg die Einwohnerzahl sogar noch einmal leicht an und betrug 1989 etwa 9.400.

Mit der Wende setzte ein rasanter Niedergang ein. Ferien- und Kindereinrichtungen wurden im Rahmen der Privatisierung von den Unternehmen aufgegeben. Fast alle sozialen Infrastrukturen mit Ausnahme des Krankenhauses im Nachbarort Erlabrunn mussten geschlossen werden. Alle Großbetriebe des verarbeitenden Gewerbes gingen in Insolvenz. Gleichzeitig wurden die Altlasten des Uranbergbaus neu bewertet. Trotz durchaus beachtlicher, aber den modernen Standards nicht genügender Sanierungsmaßnahmen nach Ende des Bergbaus in den 1950er/60er-Jahren wurden allein in Johanngeorgenstadt 409 Altlasten-Verdachtsflächen ermittelt, davon 263 Halden, 118 Stollen, Schürfe und Schächte, zwei industrielle Absetzanlagen und drei Verladestationen. Eine staatliche Sanierung schied für Johanngeorgenstadt als so genanntes Wismut-Altbergbaugebiet jedoch aus. Dies hatte zwei negative Folgen: Zum einen fehlte die Planungssicherheit, da bei der hohen Dichte von Altlasten und fehlenden Detailkenntnissen auf den meisten Grundstücken eine Kontamination nicht ausgeschlossen werden konnte. Zum anderen geriet die Stadt ins Fadenkreuz der Boulevardpresse, die die Uranbergbau-Geschichte der Stadt mit Horror-Szenarien über die Umwelt- und Gesundheitsgefahren verband.

Vor diesem Hintergrund erlebte Johanngeorgenstadt seit 1990 eine wechselvolle Geschichte mit drei Bürgermeistern und wechselnden Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat. Um konzeptionell voranzukommen, wurde von 1995 bis 1997 ein städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt. Die abnehmende Bevölkerungszahl und die geringe Wirtschaftskraft werden dort bereits als Rahmenbedingungen zukünftiger Stadtentwicklung benannt. Das Konzept geht von einem behutsamen Rückbau der Mittelstadt, die durch die kasernenartigen Werksiedlungen des Uranbergbaus geprägt ist, aus. Die Rest Altstadt und die Mitte der 1950er-Jahre in anspruchsvoller mehrgeschossiger Bauweise errichtete, etwa drei Kilometer entfernte Neustadt sollten zu städtischen Teilzentren entwickelt werden. Obwohl das Grundproblem der weiteren Entwicklung erkannt und auch in ein planerisches Konzept überführt wurde, hatte die Planung aber einen grundlegenden Mangel: Die notwendige Sanierung der Uranbergbauschäden wurde nicht berücksichtigt. Eine Umsetzung des Konzeptes war schlichtweg unmöglich.

In Anbetracht dieser Tatsache nahm die Stadt 1997 das Angebot der sächsischen Landesregierung, Johanngeorgenstadt und sechs benachbarte Kommunen im Rahmen eines Kooperationsvorhabens mit dem Titel „Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau“ inhaltlich, organisatorisch und konzeptionell zu unterstützen, dankbar an.<sup>2</sup> Insbesondere wurde durch die Landesregierung in Aussicht gestellt, die Region bei der Lösung des Sanierungsproblems zu unterstützen und damit die größte Hürde der

---

<sup>2</sup> Bereits im Landesentwicklungsplan Sachsen von 1994 waren die betroffenen Gemeinden als „Gebiet mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderungsaufgaben“ (Problemgebiete Bergbaufolgelandschaften) ausgewiesen worden.

Stadtentwicklung zu beseitigen. Johanngeorgenstadt erhielt als größte und am stärksten vom Bergbau betroffene Gemeinde den Vorsitz im Lenkungsausschuss. Schrittweise wurden mit externer Moderation die Arbeitsgruppen Sanierung, Tourismus, Gewerbe und Erreichbarkeit gebildet, in die neben den örtlichen Verwaltungen auch der Landkreis, Interessenverbände und Vereine einbezogen wurden.

Im Jahr 2000 legten die Kommunen ein erstes Entwicklungskonzept vor, in dem die gemeinsamen Entwicklungsziele, -schwerpunkte und -maßnahmen dargelegt sind. Kernpunkte sind neben der Sanierung der Uranbergbaufolgen die Etablierung als Kompetenzregion für Gesundheit, Sport und Erholung, die Verbesserung der Erreichbarkeit und die Zusammenarbeit mit den tschechischen Nachbarn. Damit wurden Leitlinien einer zukünftigen Entwicklung umrissen. Außerdem konnten das interkommunale Kooperationsnetzwerk, intensive Kontakte zu den zuständigen Fachressorts bei Bund und Land, gesteigerte politische Aufmerksamkeit für die Probleme der Region sowie erste kleine Sanierungsprojekte als Erfolge verbucht werden. Bis zum Finden einer Lösung für das dringendste Problem der Stadt Johanngeorgenstadt und der umliegenden Gemeinden – die Bergbausanierung – vergingen aber nochmals drei Jahre. Erst im September 2003 wurde in Berlin das Bund-Länder-Abkommen zur Sanierung der Altlasten des Wismut-Altbergbaus unterzeichnet, in dem sich Bund und Land verpflichten, zu gleichen Teilen insgesamt 78 Mio. € bis 2012 bereitzustellen.

Zusammenfassend lassen sich folgende Entwicklungsmerkmale von Johanngeorgenstadt hervorheben:

- a) die schlechte Erreichbarkeit des nächsten Oberzentrums und der Autobahn, die Lage an der EU-Außengrenze (bis 2004), die verkehrliche „Sackgassensituation“;
- b) die großflächigen Umweltschäden infolge des Wismut-Altbergbaus, bis 2003 ohne geregelte staatliche Sanierung;
- c) das aus vorgenanntem Grund gescheiterte Stadtentwicklungskonzept in den 90er-Jahren und das Fehlen einer Gesamtstrategie; einige Entwicklungspotenziale auf den Gebieten Tourismus, Gesundheit und Sport, die bisher allerdings nur punktuell genutzt worden sind;
- d) die unstetige Kommunalpolitik durch den Wechsel der Bürgermeister und der kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse;
- e) die späte und zögerliche staatliche Unterstützung bei der Sanierung und Kommunalentwicklung; als positives Merkmal eine vom Staat angestoßene, inzwischen gereifte und von innen gefestigte interkommunale Kooperation mit den Umlandgemeinden (Themen: Sanierung der Umweltschäden, Tourismus, Erreichbarkeit, demographischer Wandel), die erfolgreiche Lobbyarbeit leistet und mit der anstehenden Sanierung Erfolg versprechende Projekte umsetzen will.

### 3.2 Ronneburg

Ronneburg ist eine ostthüringische Kleinstadt, die nur wenige Kilometer entfernt vom Oberzentrum Gera und der Autobahn A 4 liegt (5 Minuten Fahrzeit zur Autobahn). Sie verfügt somit über sehr gute Lagemerkmale im Vergleich zu Johanngeorgenstadt.

In Ronneburg hat der Uranerzbergbau 1960 begonnen und bis 1991 andauert. Der Bergbaustandort umfasst neben Ronneburg selbst auch mehrere dörfliche Gemeinden im Umland der Stadt, von denen mehrere devastiert wurden. Ronneburg war aufgrund seiner Heilquellen vom 18. bis ins 20. Jahrhundert hinein ein beliebter Kur- und Badeort. Die Tatsache, dass in den Heilwässern auch Radium nachgewiesen wurde, weckte

nach dem Zweiten Weltkrieg die Aufmerksamkeit der Geologen. Mit dem Beginn des Bergbaus stieg die Einwohnerzahl in Ronneburg von 9.000 (1950) auf 12.000 (1964) an, also viel moderater als in Johannegeorgenstadt.<sup>3</sup> Über 10.000 Menschen waren im Uranbergbau in und um die Stadt tätig. Eine Besonderheit des Abbaues war, dass, neben dem untertägigen Abbau, Uran auch im Tagebaubetrieb gewonnen wurde und zwar in dem südlich bis unmittelbar an die Stadt heranreichenden Tagebau Lichtenberg. Er war mit 230 Metern Tiefe eine beeindruckende bergbauliche Leistung, gleichzeitig aber auch die größte Herausforderung für die spätere Bergbausanierung. Die Kuranlagen im Bereich der Brunnenstraße und des Brunnenholzes fielen dem Bergbau zum Opfer. Die Bergarbeiter wurden in „Barackenlagern“ untergebracht, die zum Teil noch nach der Wende existierten.

Mit der politischen Wende wurde die Uranerzförderung eingestellt. 1991 erhielt die Wismut GmbH vom Bundeswirtschaftsministerium den Auftrag, den Standort zu sanieren. Dies betraf 1.546 ha Betriebsfläche, darunter 459 ha Halden und 160 ha des Tagebaus. In der ersten Hälfte der 90er-Jahre stand die Verfüllung der fast 3.000 km langen unterirdischen Grubenbaue im Mittelpunkt der Sanierung. Bis 1994 dauerte es, bis mit dem Standortsanierungskonzept der Wismut GmbH eine grundlegende Entscheidung zur Sanierung des Tagebaus, der Halden und oberirdischen Anlagen getroffen wurde. Kernprojekt war die Verbringung der meisten Halden in den Tagebau Lichtenberg.

Allerdings wurde auch deutlich, dass mit der Sanierung kein direkter Neuansatz für die wirtschaftliche Entwicklung verbunden ist. Dieser Mangel wurde zuerst von der Regionalen Planungsgemeinschaft Ostthüringen moniert, deren Planungsstelle sich in Gera befindet. In der Folge erwies sich die Regionalplanung als Motor für die Entwicklung der „Wismutregion Ostthüringen“, der 16 Kommunen mit Ronneburg als Kern angehören. Im Regionalen Raumordnungsprogramm Ostthüringen wurde für das Gebiet ein Regionaler Grünzug festgelegt. Auf der 1. Regionalkonferenz 1994 wurde die Verknüpfung von Sanierung und Entwicklung gefordert, 1995 entstanden das Regionale Entwicklungskonzept und das Regionale Maßnahmenprogramm „Zukunftsinitiative Wismutregion Ostthüringen“. Für die Entwicklungsbereiche Wirtschaft, Siedlung, Landschaft, Infrastruktur sowie Regionalmanagement und -marketing wurden 16 Projekte vorgeschlagen, darunter die Entwicklung von Gewerbegebieten zur Belebung der Wirtschaft. Zur Umsetzung wurde ein Arbeitsstab gebildet, dem Vertreter verschiedener Landesministerien, der Landratsämter, von vier Kommunen, verschiedener Fachbehörden, der IHK und der Wismut angehörten. Den Vorsitz übernahm das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur, wodurch eine enge Einbeziehung der staatlichen Behörden sichergestellt wurde. Später wurde die Leitung der Regionalplanung übertragen, die die Zusammenarbeit im Sinne des Regionalmanagements steuerte.

In der Folge kam es zu einer regen Zusammenarbeit, in die auch die Stadt Gera einbezogen wurde, die bereits in der Bergbauzeit als Wohnort für die Bergarbeiter eine herausragende Rolle gespielt hatte. Die gemeinsamen Bemühungen mündeten in die Bewerbung als dezentrales Projekt der EXPO 2000 „Revitalisierung der Uranerzbergbaufolgelandschaft Ostthüringen“, die 1997 abgegeben wurde. Projektträger waren neben der Wismut GmbH die Landkreise Greiz und Altenburger Land und die Stadt Ronneburg. Mit der Bestätigung des Projektes und der Durchführung der EXPO veränderten sich die Rahmenbedingungen spürbar. Die bislang negative Wahrnehmung der Region in der Öffentlichkeit, die durch die Umwelt- und Gesundheitsgefährdung geprägt war, wurde zunehmend durch eine positive Sicht, in deren Mittelpunkt die Sanierungsleis-

<sup>3</sup> Die größten Wohngebiete für die Ronneburger Wismut-Kumpel entstanden in der nahen Bezirksstadt Gera.

tung und die Zukunftsperspektive standen, verdrängt. Über 50.000 Besucher kamen in die Region. Zwischen 1995 und 2000 konnten ca. 1.500 Arbeitsplätze neu geschaffen werden.

Parallel zur EXPO bewarben sich die Städte Gera und Ronneburg um die Ausrichtung der Bundesgartenschau (BUGA) 2007. Auch diese Bewerbung war erfolgreich. Im Jahr 2000 wurden sowohl eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wismutregion Ostthüringen (16 Kommunen) als auch der BUGA-Wirtschaftsverband gegründet (31 Unternehmen). Die Bundesgartenschau soll aus zwei Kerngebieten bestehen, von denen eines die „Neue Landschaft Ronneburg“ – das ehemalige Bergbaugebiet im Ronneburger Süden – ist. Dieses wird mit einer Grünzone entlang des Gessentales mit dem anderen Kerngebiet in Gera verbunden. Den konzeptionellen Hintergrund für die Phase zwischen EXPO und BUGA bildet das Aktionsprogramm „Eine Region versetzt Berge“, in dem die Projekte des Regionalen Maßnahmenprogramms 1995 fortgeschrieben werden. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Entwicklung der Gewerbestandorte Ronneburg-Ost und Grobsdorf. Zentrales Projekt ist die BUGA, für die die Entwicklungsziele in einem „Leitplan“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Ostthüringen von 2000 präzisiert wurden. Die BUGA soll endgültig eine neue Identität der Region schaffen, die die Ansiedlung von Unternehmen fördert. Ronneburg will sich dann als umgrünte Kleinstadt vor den Toren Geras mit heterogener Wirtschaftsstruktur und sympathischem Wohnumfeld präsentieren.

Die Entwicklung der Stadt, die seit Mitte der 90er-Jahre auf die Verbindung von Sanierung und Regionalentwicklung setzt und mit den Events EXPO und BUGA Zeichen setzen will, wird sowohl von einer intensiven Prozessbegleitung durch die Regionalplanung als auch von einer kommunalpolitisch stabilen Situation unterstützt. Der Bürgermeister ist seit der Wende im Amt.

Fasst man die Situation zusammen, so können folgende Entwicklungsmerkmale hervorgehoben werden:

- a) die sehr gute Erreichbarkeit in Bezug auf das nächstgelegene Oberzentrum und die Autobahn,
- b) die starke Schädigung durch den Uranerzbergbau bis 1991 und die aufwändige Sanierung durch die Wismut GmbH,
- c) die Findung eines Konzepts Mitte der 90er-Jahre, das die aktive Verknüpfung von Sanierung und Entwicklung mit der Durchführung national und international bedeutsamer Events verbindet,
- d) eine stabile kommunalpolitische Situation seit der politischen Wende,
- e) die Koordinierung durch einen Arbeitsstab unter Leitung des Wirtschaftsministeriums, die intensive Unterstützung durch die Regionalplanung und die Flankierung durch staatlich geförderte Entwicklungsmaßnahmen.

### 3.3 Schlema

Schlema ist eine Gemeinde im sächsischen Erzgebirge, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bis zum Zweiten Weltkrieg als Radiumbad internationalen Ruf erlangt hatte. Sie verfügt über einen gut ausgebauten Autobahnzubringer (25 Minuten Reisezeit zur A 4).

Im Ortsteil Oberschlema, in dem sich bis 1945 das Kurbad befand, begann in den Folgejahren der Uranerzbergbau der SDAG Wismut mit derselben Intensität wie in Johannegeorgenstadt und Ronneburg. Unmittelbar am Kurhaus wurden die ersten Schächte

niedergebracht. Der Kurbetrieb wurde eingestellt, die Kuranlagen später wegen Einsturzgefahr durch den oberflächennahen Abbau abgerissen. Der Bergbau verlagerte sich schrittweise von Oberschlema nach Niederschlema und weiter in Richtung Hartenstein und Alberoda, sodass nahezu das gesamte Gemeindegebiet vom Bergbau durchzogen wurde. An anderer Stelle entstanden neue Bergarbeitersiedlungen und Versorgungseinrichtungen. Viele Abraumhalden grenzten unmittelbar an Wohnquartiere. So war Schlema 1989 die siedlungsstrukturell am stärksten durch den Uranbergbau geschädigte Kommune in der DDR.

In Anbetracht dieser Tatsache waren die Handlungsoptionen der Kommune nach der politischen Wende eng begrenzt. Das einzige Potenzial, das eine neue Entwicklung versprach, bestand in der Kurtradition. Bereits 1990 wurde die Idee geboren, das Kurbad wieder aufzubauen. Im Rahmen einer Studie konnte 1991 nachgewiesen werden, dass die Heilwirkung der Quellen nach wie vor gegeben war. 1992 kam es zur Gründung der Kurgesellschaft. Parallel dazu wurden Verhandlungen mit der Wismut GmbH aufgenommen, um die beginnende Sanierung mit den Entwicklungszielen abzustimmen. Dabei erwies es sich als Vorteil, dass der seit 1979 im Amt befindliche Bürgermeister selbst Bergmann war und über Kontakte und ein hohes Ansehen bei der Unternehmensführung verfügte. Trotz der Tatsache, dass sich der Sanierungsauftrag der Wismut GmbH ausschließlich auf die Sanierung der Bergschäden bezog, konnten so frühzeitig Voraussetzungen für den Wiederaufbau des Kurbetriebes geschaffen werden. Durch die Verfüllung der oberflächennahen unterirdischen Hohlräume im Gebiet des ehemaligen Kurviertels wurde es möglich, die Planungen für den neuen Kurpark zu beginnen.

1995 wurde die weitere Entwicklung der Gemeinde im Kurortentwicklungsplan dargelegt. Grundidee war eine differenzierte Nutzung mit dem Kurbetrieb in Oberschlema und einer Konzentration des verarbeitenden Gewerbes in Niederschlema. Das Konzept für das Kurgebiet sah vor, um den Kurpark als zentrales Element schalenförmig die Kureinrichtungen und die Pensionen anzuordnen. Außerdem sollte mit einem Einkaufszentrum in unmittelbarer Nähe des Rathauses ein Ortszentrum geschaffen werden. Dieses Konzept wurde in den Folgejahren konsequent umgesetzt. Dabei stützte sich die Gemeinde nicht nur auf eine enge Zusammenarbeit mit den Sanierern der Wismut GmbH, sondern auch auf eine breite Unterstützung durch den Freistaat Sachsen, der die Ambitionen der Gemeinde überproportional förderte. Der damalige sächsische Ministerpräsident Biedenkopf setzte sich persönlich für das Projekt ein.

Parallel zur Umsetzung der ersten Maßnahmen erfolgte 1997 die Bestätigung als dezentrales Projekt der EXPO 2000. Unter dem Slogan „natürlich Schlema“ bewarben sich die Gemeinde und die Wismut GmbH mit dem Ziel, Schlema als „Grüne Mitte“ zwischen Aue und Schneeberg zu entwickeln, die städtebaulichen Strukturen wiederherzustellen und die Ziele des Kurortentwicklungsplanes umzusetzen. Für die Wismut GmbH bestand der Anreiz am Projekt darin, ihr noch aus DDR-Zeit anhaftendes Image als Landschaftszerstörer umzukehren und die eigene Leistungsfähigkeit als Sanierungsunternehmen zu demonstrieren. Dass diese Ambition letztlich in Schlema umgesetzt wurde, ist der agilen Stadtverwaltung und dem konzeptionellen Vorlauf zu verdanken. Bereits 1998 konnte das Kurmittelhaus eingeweiht und Schlema als „Ort mit Heilquellenkurbetrieb“ zertifiziert werden. Die Fertigstellung von Kurpark und Kurpromenade waren weitere Meilensteine in der Gemeindeentwicklung. Vorläufiger Höhepunkt der Entwicklung war 2004 die Verleihung des Prädikates „Heilbad“.

Während sich die Sanierung nach 2000 auf Objekte außerhalb des Ortskerns verlagert hat, verfolgt die Gemeinde weitere Entwicklungsziele. Das Kurgebiet wird im Rahmen eines Bebauungsplanes „Sondergebiet Kur“ weiterentwickelt. Um die Angebotspalette

zu erweitern, soll auf dem Haldenterrain ein Golfplatz gebaut werden. Die gewerbliche Entwicklung basiert auf der Nutzung warmer Grubenwässer, die von der 2002 gegründeten Ökopark Silbertal GmbH für verschiedene Projekte eingesetzt werden sollen. Somit existiert ein in sich schlüssiges Konzept für den Strukturwandel, das unter Beteiligung der Wismut GmbH und des Freistaates konsequent umgesetzt wurde. In der Kurgesellschaft, die heute das wirtschaftliche Kernstück Schlemas bildet und deren Geschäftsführer zu den Motoren der Kommunalentwicklung gehört, sind ca. 140 Personen beschäftigt, in den damit verwobenen Dienstleistungsbranchen ein Mehrfaches. Kommunalpolitisch wird die Entwicklung seit 1990 von einer freien Wählergemeinschaft getragen, die mit absoluter Mehrheit regiert und für Kontinuität in der Umsetzung der Konzepte sorgt.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung von Schlema so charakterisieren:

- a) eine passable Verkehrsanbindung zur Autobahn und zum nächsten Oberzentrum,
- b) die extrem starke Schädigung der Siedlungsstruktur durch den Bergbau bis 1990 und die – wie in Ronneburg – aufwändige Sanierung durch die Wismut GmbH,
- c) die schnelle Einigung auf ein schlüssiges Gesamtkonzept nach der politischen Wende (Wiederaufbau des Kurbades),
- d) überdurchschnittlich engagierte kommunale Akteure mit dem Bürgermeister an der Spitze, stabile politische Verhältnisse seit der politischen Wende 1990;
- e) sehr gute Kontakte zu staatlichen Institutionen und eine umfangreiche staatliche Förderung von Entwicklungsmaßnahmen.

#### **4 Vergleichende Betrachtung von Rahmenbedingungen und Strategien**

Nachdem die Entwicklung der Beispielkommunen im Einzelnen dargestellt worden ist, kann durch den Vergleich der Entwicklungswege die Frage nach den maßgeblichen Faktoren beantwortet werden. Als Grundlage dient ein qualitativer Vergleich, der jene fünf Faktoren umfasst, denen in den Einzelbetrachtungen bereits erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Zunächst wird die Ausprägung der Schlüsselfaktoren in den Beispielkommunen zusammenfassend beschrieben. Das Ergebnis des Vergleichs ist in Tabelle 1 dargestellt.

Erster Faktor ist die Lage zu Oberzentren und Autobahnen. Diesem Kriterium wurde und wird in den Debatten zur Raumentwicklung immer wieder die entscheidende Bedeutung beigemessen. Häufig werden die Entwicklungschancen einer Stadt oder Region nur nach diesem Kriterium beurteilt. Demzufolge hat Ronneburg die besten und Johannegeorgenstadt die schlechtesten Entwicklungsvoraussetzungen.

Unter den Rahmenbedingungen steht bei den betrachteten Bergbaustädten die Sanierung der Umweltschäden an vorderster Stelle. Für alle drei Fälle gilt, dass die städtebauliche Entwicklung maßgeblich von der Ermittlung und Beseitigung dieser Schäden abhängt. Dort, wo eine geregelte Sanierung gegeben ist (Ronneburg, Schlema), sind die Entwicklungschancen also besser als in Kommunen mit unregelmäßiger Sanierung (Johannegeorgenstadt). Erst im September 2003, also 13 Jahre nach dem Sanierungsbeginn in den Vergleichskommunen, wurde auch für Johannegeorgenstadt eine Lösung gefunden, die allerdings nicht so weit reicht wie in Ronneburg und Schlema.

Neben diesen statischen Kriterien hat in den betrachteten Beispielen der Zielfindungsprozess der kommunalen Akteure eine große Rolle gespielt. Hier lautet die Hypothese, dass schnelle und ausgewogene Entscheidungen durch die relevanten Akteure den

Entwicklungsprozess beschleunigen. Vergleicht man die drei Kommunen, so belegt Schlema, wo schon 1990, unmittelbar nach dem Ende der DDR, der Entschluss zum Wiederaufbau des Kurbades gefasst wurde, den ersten Rang. In Ronneburg kam es erst ab Mitte der 90er-Jahre zu den entscheidenden Weichenstellungen (EXPO und BUGA). In Johanngeorgenstadt sind alle frühen Konzepte gescheitert, sodass sich erst seit 2000 mit dem Handlungs- und Entwicklungskonzept Konturen einer strategischen Orientierung abzeichnen.

Tab. 1: Vergleich der Beispielkommunen nach ausgewählten Entwicklungskriterien

	Kriterium				
	Lage	Sanierungs- lösung	Zielfindung; Entschei- dungstempo	Kommunal- politische Kontinuität/ Autorität	Staatliche Förderung der Stadt- entwicklung
Johanngeorgen- stadt	-	--	0	-	-
Ronneburg	++	++	+	+	+
Schlema	0	++	++	++	++

++/+ sehr günstige/günstige Ausprägung  
 0 ohne besondere Merkmale  
 -/- ungünstige/sehr ungünstige Ausprägung

Quelle: eigene Berechnungen

Eng im Zusammenhang damit steht der Faktor Kommunalpolitik. Es wird angenommen, dass Kontinuität in der Kommunalpolitik und eine starke Autorität der Schlüsselakteure zu besseren Ergebnissen führen als Unstetigkeit und mangelndes Ansehen. In den Beispielkommunen hat auch hier Schlema die besten Voraussetzungen. Insbesondere die herausragende Führungspersönlichkeit des Bürgermeisters, die sehr guten Kontakte zum Sanierungsträger und zum Freistaat Sachsen und die seit der Wende bestehende Mehrheit einer freien Wählergemeinschaft im Gemeinderat unterstreichen dies. Auch in Ronneburg ist dieser Faktor spürbar, wenn auch mit schwächerer Ausprägung, während in Johanngeorgenstadt das Bürgermeisteramt seit 1990 bereits zweifach gewechselt hat.

Als letztes Kriterium wird hier die staatliche Förderpolitik betrachtet, und zwar in Bezug auf die Förderung von Entwicklungsmaßnahmen. Grundsätzlich kann dabei angenommen werden, dass staatliches Engagement dort ansetzt, wo öffentliche oder private Initiativen einen hohen Wirkungsgrad der Förderung erwarten lassen, z. B. durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze oder private Folgeinvestitionen. Da Schlema diesbezüglich die besten Voraussetzungen geschaffen hat, ist es dort auch gelungen, die kleine Gemeinde im Erzgebirge zu einem Zielort staatlicher Leuchtturmpolitik zu machen. In Ronneburg hat die Regionalplanung als Bindeglied zwischen kommunalen und staatlichen Anstrengungen gewirkt. Allerdings sind die Fördermittel weniger gebündelt nach Ronneburg geflossen, da die gesamte Bergbauregion Ostthüringen davon profitiert hat. Johanngeorgenstadt hat in dieser Beziehung die Rolle des Stiefkinds bis heute nicht verloren. Zwar wurden auch dort Einzelmaßnahmen der Stadtsanierung gefördert, eine gezielte Unterstützung wirtschaftlicher Kernbereiche fehlt aber.

Natürlich können sich die genannten Faktoren gegenseitig verstärken – sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. So kann man zum Beispiel beobachten, dass mit der Sanierung der Umweltschäden ein Imagegewinn der betreffenden Kommunen verbunden ist, der die Position der Kommunalpolitik stärkt.



Fasst man die Einzelaspekte zusammen, so ist unstrittig, dass Schlema seit 1990 die beste Entwicklung genommen hat. Auch Ronneburg, das mit etwas mehr Anlaufzeit eine Zukunftsperspektive gefunden hat, kann gute Ergebnisse vorweisen. Johanngeorgenstadt schneidet dagegen am schlechtesten ab.

## 5 Fazit

Im Ergebnis der hier angestellten Überlegungen lässt sich der unterschiedlich intensive Schrumpfungsprozess von drei Kommunen, deren Ausgangsbedingungen nach dem Uranerzbergbau der SDAG Wismut durchgehend schlecht waren, anhand von fünf Faktoren erklären. Auffällig ist zum einen, dass die Entwicklungspfade und -fortschritte der Kommunen sehr stark voneinander abweichen, und zum anderen, dass nicht die Stadt mit den günstigsten Lagemerkmalen (Ronneburg) die beste Entwicklung genommen hat, sondern die Gemeinde Schlema.

Bewusst wurde in den Darstellungen der Schwerpunkt auf das Akteurshandeln und die institutionellen Rahmenbedingungen gelegt. Die Befunde zeigen, dass das koordinierte Handeln der Schlüsselakteure bei Vorhandensein bestimmter Standortbedingungen die Überwindung gravierender raumstruktureller Nachteile bewirken kann. Das Entwicklungsergebnis der drei Kommunen ist also vor allem auch aus institutionellen und akteursbezogenen Faktoren erklärbar. Nicht geklärt werden können Fragen, wie sich z. B. Schlema entwickelt hätte, wenn es – wie in Johanngeorgenstadt – keine staatlich geregelte Sanierung der Bergbau-Altlasten gegeben hätte. Jedenfalls wäre der Bau des Kurgebietes ohne Sanierung nicht möglich gewesen.

Ungeachtet dessen sprechen die Befunde dafür, Akteursnetzwerken in der Raumentwicklung in Zukunft größere Beachtung zu schenken. Bezüglich der Förderpolitiken des Staates und der EU ist eine ausschließlich an strukturellen Kennziffern ausgerichtete Förderpolitik abzulehnen. Dagegen ist der Kreativität und Innovationskraft von Akteuren stärkeres Gewicht beizumessen.

Eine weitere Frage ist, wie staatlicherseits Regionen gefördert werden können, in denen es bereits zur Selbstverstärkung negativer Effekte gekommen ist. Hierzu liefert das Fallbeispiel Johanngeorgenstadt Antworten. Die Chancen der Nachwendezeit wurden dort nicht genutzt, sodass es zu einem beträchtlichen Entwicklungsrückstand gekommen ist. Erst der im Jahr 2000 geführte Nachweis, dass die Kommunen mit der Sanierung gravierender Umweltschäden überfordert sind und dass der Staat in diesen Fällen eine Fürsorgepflicht wahrnehmen muss, hat dort zu einem politischen Umdenken geführt (vgl. Müller et al. 2002). Die „Verordnung“ einer regionalen Kooperation durch den Staat, die auch zum Aufbrechen kommunaler Konkurrenzkämpfe beitrug, kann nach mehrjährigen Erfahrungen durchaus als Handlungsalternative angesehen werden.

Trotzdem dürfen die Potenziale interkommunaler Kooperation in Krisenregionen nicht überschätzt werden. Auch hierfür kann das Beispiel Johanngeorgenstadt als Beleg dienen. Die Zusammenarbeit hat dort zwar eine Reihe von Fortschritten erbracht, konnte aber das Problem nicht lösen. Daran wird deutlich, dass ein informelles Instrument wie interkommunale Kooperation bei tief greifenden regionalen Entwicklungsstörungen nur dann erfolgreich sein kann, wenn es von adäquaten investiven Fördermaßnahmen des Staates – sowohl die Sanierung als auch den Infrastrukturausbau betreffend – unterstützt wird. So lässt sich erklären, warum die Entwicklung in Ronneburg bzw. Ostthüringen in den 90er-Jahren auch ohne interkommunale Kooperation sehr erfolgreich war. Zunächst koordinierte ein vom zuständigen Ressortministerium geleiteter Arbeitsstab die Regionalentwicklung „top down“. So konnten grundlegende förderpolitische Entscheidungen nicht nur getroffen, sondern auch auf kurzem Wege umgesetzt werden.

Erst als dies geleistet war, sammelten sich die Kommunen in einer Arbeitsgemeinschaft, um weitere Schritte zu vereinbaren.

Ungeachtet dessen machen die Befunde deutlich, dass ein neues Selbstverständnis von öffentlichem Handeln erforderlich ist, um Zukunftsaufgaben des Stadumbaus zu lösen. Hierbei können kommunale und regionale „Netzwerke“, wie sie auch im Beitrag von C. Schröder und H. Sinning vorgestellt werden, einen nicht zu unterschätzenden Beitrag leisten.

## Literatur

- BBR (2004): Raumordnungsprognose 2020. Regionen und Städte im demographischen Wandel. Informationen zur Raumentwicklung, 3-4/2004, Bonn.
- Fortschrittsbericht (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Kurzfassung. Wirtschaft im Wandel 9(2003)15, S. 439-467. ISW Halle.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York.
- Müller, B.; Rathmann, J.; Wirth, P. (2002): Sanierung und Entwicklung umweltbelasteter Räume. Modellvorhaben in einer ehemaligen Uranbergbauregion. Frankfurt am Main.
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Siedentop, St. (2003): Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfungsbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche? In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration – Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. 6. Junges Forum der ARL 2003. Arbeitsmaterial der ARL Bd. 307. Hannover, S. 28-38.
- Wirth, P.; Müller, B.; Rathmann, J. (2003): Rehabilitation and Development Area: Uranium Mining in South-West Saxony Shaping Structural Change Through Co-operation. In: Green Brownfields II (Conference Proceedings, June 2003). Essen, S. 53-263.
- Wirth, P. (2005): Potenziale und Barrieren interkommunaler Kooperation bei der Beseitigung von Umweltschäden. Eine empirische Analyse am Beispiel des Sanierungs- und Entwicklungsgebietes Uranbergbau im sächsischen Erzgebirge. In: Wiechmann, T.; Wirth, P. (Hrsg.): Ökologischer Umbau in Städten und Regionen. IÖR-Schriften, Bd. 46. Dresden, S. 65-82.

Sylvia Herrmann, Hartmut Usbeck

## **Transformation und Umbau in der Region Muldentalkreis – Vom Großstadtumland bis zur Peripherie**

### **Gliederung**

- 1 Problemaufriss
- 2 Raumcharakteristik
- 3 Aspekte der strukturellen Transformation
- 4 Handlungsansätze für den Umgang mit dem demographischen Wandel und dem Umbau
  - 4.1 Regionales Entwicklungskonzept
  - 4.2 Information und laufende Beobachtung
  - 4.3 Kooperation
  - 4.4 Stadtentwicklung und Standortumbau
- 5 Fazit

Literatur

### **1 Problemaufriss**

Der Muldentalkreis ist Teil der Großstadtregion Leipzig und bildet das östliche Umland der Stadt Leipzig. Auf einer Fläche von ca. 893 km<sup>2</sup> wohnen etwa 133.000 Einwohner in 23 Städten und Gemeinden. Die gegenwärtige zentralörtliche Gliederung umfasst die beiden Mittelzentren Grimma und Wurzen, vier Unterzentren und acht Kleinzentren. Während mit dem neuen Landesentwicklungsplan die Mittelzentren fixiert sind, wird die Zuordnung zur neuen Kategorie „Grundzentrum“ mit der Novellierung des Regionalplanes zu bestimmen sein. Dabei dürften demographische Trends und Tragfähigkeitsaspekte von Einrichtungen sowie auch kooperative Modelle eine zunehmende Rolle spielen. Hinsichtlich der demographischen Entwicklung im zurückliegenden Jahrzehnt kann der Kreis insgesamt nicht als „Schrumpfsregion“ eingeordnet werden, im Gegenteil, von 1990 bis 2003 erhöhte sich seine Einwohnerzahl um 5 % (+6.400 Einwohner), was den stärksten Bevölkerungszuwachs unter allen sächsischen Kreisen darstellt. Bei genauer Analyse zeigt sich jedoch, dass auch hier seit dem Jahr 2001 der Bevölkerungsrückgang eingesetzt hat.

Trotz zehnjährigem Einwohnerzuwachs blieb auch die Region des Muldentalkreises nicht von den allseits bekannten Problemen der Schulschließungen aufgrund sinkender Kinderzahlen, des Wohnungsleerstandes in einzelnen Städten und auch des Ausdünnens von spezifischen Versorgungseinrichtungen in der Fläche verschont. Offenbar war aber die Komplexität des Transformationsprozesses und der daraus resultierenden neuen Anforderungen länger als in den typischen „Schrumpfsregionen“ durch insgesamt

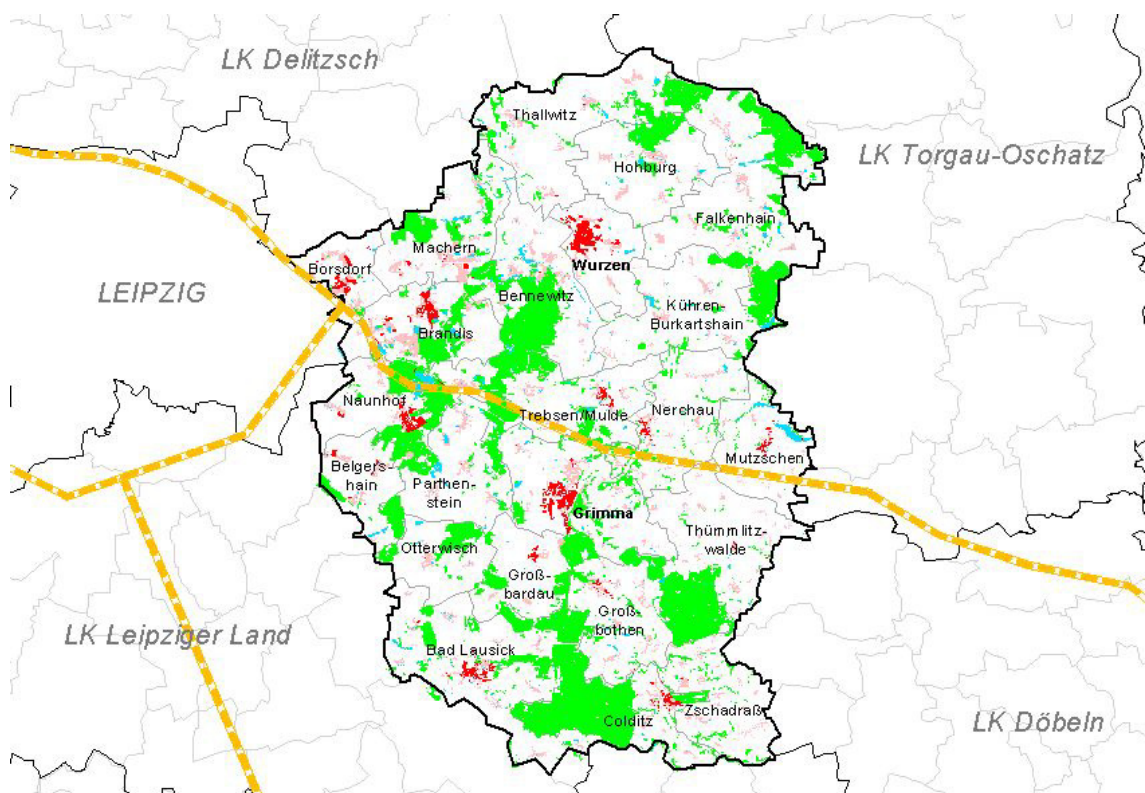
wachsende Bevölkerungszahlen des Kreises überdeckt. Auch in der Region des Muldentalkreises stehen vielfältige Aufgaben des „Umbaus“ auf der Tagesordnung, wenn darunter nicht nur der physische Um- und Rückbau von (Wohn-)Gebäuden und Stadtquartieren infolge fehlender „Masse“ an Bewohnern verstanden wird, sondern auch Maßnahmen, die sich aus dem altersstrukturellen Wandel der Bevölkerung sowie den Veränderungen der Erwerbstätigenstruktur (quantitativer und qualitativer Wandel) für die Gestaltung der Siedlungs-, Standort- und Infrastruktur ergeben.

Politik und Verwaltung des Landkreises und der Kommunen entschlossen sich deshalb im Jahr 2003, ein Regionales Entwicklungskonzept zu erarbeiten, mit dem den neuen Aufgaben Rechnung getragen werden sollte. Aus den in der Analyse herauszuarbeitenden differenzierten Problemlagen in den Teilräumen des Kreises sollten Strategien, Handlungsfelder und spezifische Maßnahmen zum Umgang mit dem Transformationsprozess entwickelt werden. Ausgewählte Aspekte werden nachfolgend dargestellt.

## 2 Raumcharakteristik

Mit 150 Einwohnern/km<sup>2</sup> gehört der Muldentalkreis zu den weniger dicht besiedelten Regionen Sachsens. Nahezu das gesamte Kreisgebiet ist deshalb im LEP Sachsen auch der Raumkategorie „Ländlicher Raum“ zugeordnet. Die Region ist jedoch bei weitem kein homogenes Gebiet, sondern weist auf engem Raum landschaftlich, demographisch, siedlungs- und infrastrukturell sowie wirtschaftsstrukturell erhebliche räumliche Unterschiede und damit auch differenzierte Problemlagen des Umbaus und der Transformation auf (Abbildung 1).

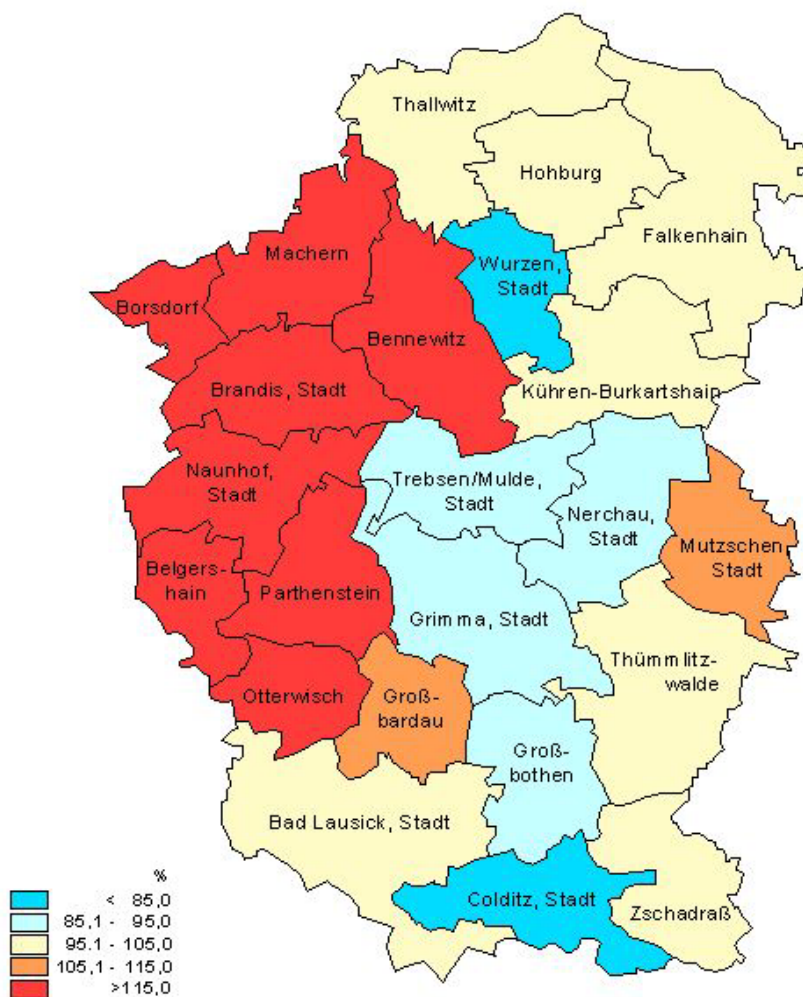
Abb. 1: Lage des Muldentalkreises und seiner Gemeinden



Quelle: Wirtschafts- und Sozialatlas Muldentalkreis 2004

- Im *Westen des Kreises* können sieben Gemeinden der suburbanen Zone von Leipzig zugerechnet werden, die enge räumliche wechselseitige Verflechtungen mit der Großstadt aufweisen. Eingebettet in einen „grünen Gürtel“ ist der Westraum eines der wichtigsten Naherholungsgebiete für die Leipziger Bevölkerung und gleichzeitig einer der attraktivsten Wohnstandorte im gesamten Leipziger Umland. Dadurch war er eines der bevorzugten Zielgebiete der Stadt-Umland-Wanderung (Suburbanisierung) in den 1990er-Jahren. Ausdruck dessen sind der überdurchschnittliche Wohnungsbau seit 1991 (s.u.) und ein Anstieg der Einwohnerzahl um ca. 14.000 Personen. Gegenwärtig wohnen hier ca. 35% der Kreisbevölkerung. Großstadtnähe und die Lage an zwei regionalen Entwicklungsachsen förderten an ausgewählten Standorten auch die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe, und die landschaftliche Attraktivität zog im letzten Jahrzehnt mehrere neue Gesundheits-/Reha-Einrichtungen in diese suburbane Zone. Die Gesundheitswirtschaft hat sich in den letzten Jahren zu einem der tragenden Wirtschaftsfelder des Kreises entwickelt und spielt auch in den strategischen Zielen zur wirtschaftlichen Profilierung des Kreises im Kontext der Stadtregion Leipzig eine zentrale Rolle (USBECK GmbH, *planart4* 2004). Der westliche Teilraum und die Gesundheits- und Kurregion um Bad Lausick im Süden des Kreises sind dafür die präferierten Standorträume.

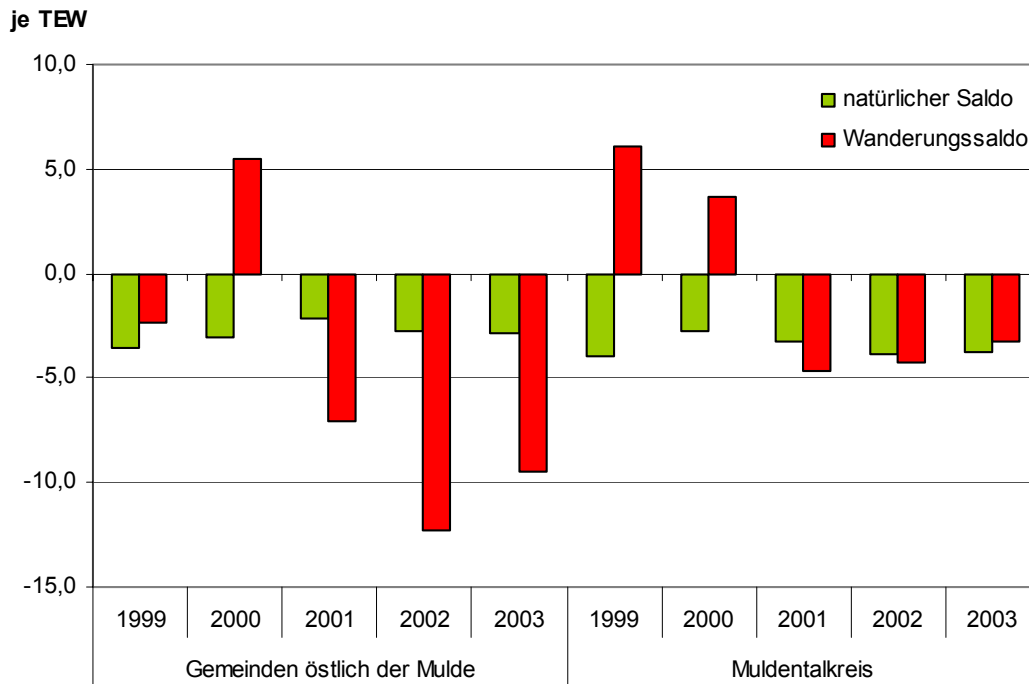
Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden des Muldentalkreises von 1990 bis 2003 (1990 = 100)



Quelle: Wirtschafts- und Sozialatlas Muldentalkreis 2004

- Im *zentralen Teil* wird der Kreis von Süd nach Nord vom Muldental durchzogen. Hier reiht sich perlschnurartig die Städteteile an der Mulde auf. Mit den beiden Mittelzentren Grimma (18.100 EW) und Wurzen (15.350 EW) sowie mehreren Kleinstädten und Anrainergemeinden bildet sie das siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Rückgrat des Kreises. In dieser Städteteile wohnt gegenwärtig etwa die Hälfte der Kreisbevölkerung und jedes zweite Unternehmen ist hier angesiedelt. Ferner sind die meisten zentralörtlichen und regional bedeutsamen Dienstleistungsfunktionen hier lokalisiert. Die Städteteile war in den 1990er-Jahren die „demographische Problemzone“ des Kreises und ist es auch heute noch. 9% Bevölkerungsverlust – in den Städten Wurzen und Colditz über 18% (Abbildung 2) – führten nicht nur zu wachsendem Wohnungsleerstand und Unterauslastung spezifischer Infrastrukturen, sondern auch zur Überalterung der Bevölkerung. Stadtumbau im weitesten Sinne, wirtschaftliche Standortaufwertung durch Verbesserung der Infrastruktur, kooperatives Handeln bei der Bestandspflege und dem Standortmarketing sowie Sicherung der Stabilität und Tragfähigkeit zentralörtlicher Funktionen und Einrichtungen sind mittelfristig die Kernaufgaben der Städteteile an der Mulde. Ihre Bewältigung ist Voraussetzung dafür, dass die Zentren ihre generellen Versorgungsaufgaben, aber vor allem ihre Entwicklungsfunktion weiterhin wahrnehmen und damit auch zur Stabilität in den ländlichen Gemeinden ihres Verflechtungsbereiches beitragen können.
- Das *Gebiet östlich der Mulde*, das den größten Teil des Verflechtungsbereiches der beiden Mittelzentren bildet, ist strukturell der eigentlich ländliche Raum. Auf einem Drittel des Kreisgebietes leben ca. 15% der Bevölkerung. Mit 68 Einwohnern/km<sup>2</sup> ist die Bevölkerungsdichte nicht einmal halb so hoch wie im Kreisdurchschnitt. Die Gemeinden östlich der Mulde bestehen aus ca. 67 Ortsteilen mit durchschnittlich ca. 300 Einwohnern. Konnten die Gemeinden mit ihrer kleinteiligen Siedlungsstruktur bis in die zweite Hälfte der 1990er-Jahre ihre Bevölkerungszahl im Wesentlichen stabilisieren, steigen seitdem die Verluste fast durchweg kontinuierlich an. Noch bis zum Jahr 2000 konnte der negative natürliche Saldo in den Gemeinden dieses Teilraumes durch Wanderungsgewinne weitgehend kompensiert werden. Seitdem stiegen die Wanderungsverluste in den Gemeinden östlich der Mulde spürbar an und erreichten die höchsten Werte im gesamten Kreisgebiet (Abbildung 3). Durch Abwanderung junger Bevölkerung erhöht sich im östlichen Teilraum der Anteil älterer Menschen stärker als im Kreisdurchschnitt. Höchste Anteile an Langzeitarbeitslosen, geringste Kauf- und Steuereinnahmekraft engen zunehmend den finanziellen Handlungsrahmen dieser Landgemeinden zur Sicherung der Tragfähigkeit und Stabilität von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, aber auch von Teilen der technischen Infrastruktur ein (kommunales Straßennetz, Gebäudesubstanz). Damit erhöht sich die Gefahr der weiteren „demographischen Erosion“, aber auch die Notwendigkeit, nach übergemeindlichen tragfähigen Lösungen zu suchen.

Abb. 3: Komponenten der demographischen Entwicklung im Muldentalkreis 1999 bis



2003 (durchschnittlicher jährlicher Saldo je 1.000 Einwohner)

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, eigene Darstellung und Berechnung

### 3 Aspekte der strukturellen Transformation

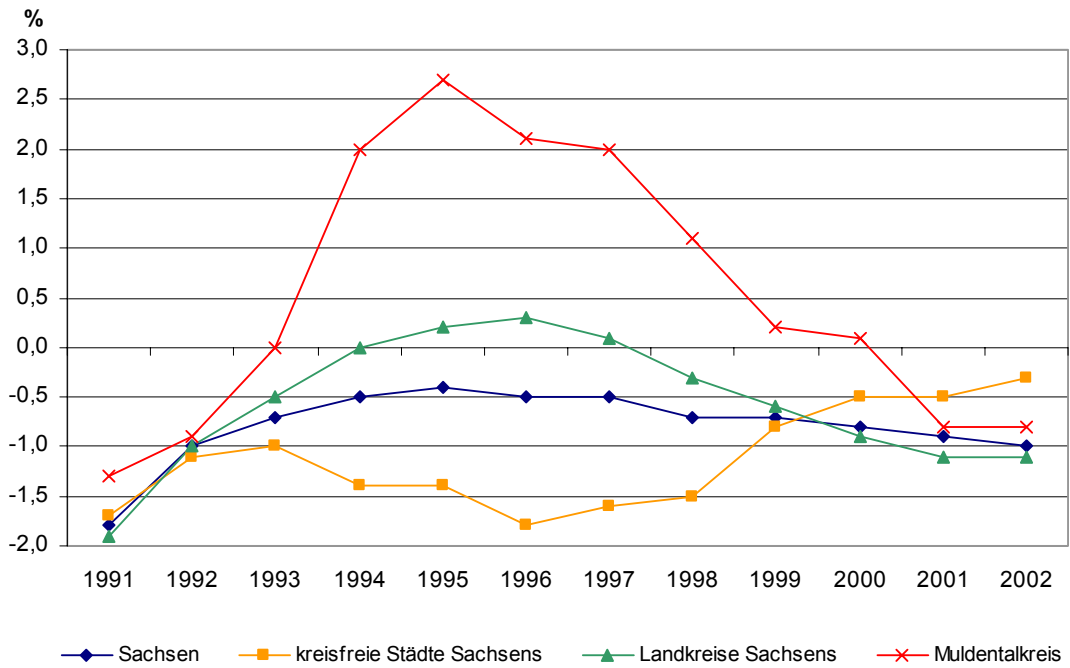
#### *Bevölkerung*

Obwohl der Muldentalkreis im Verlauf der 1990er-Jahre zu den wenigen Gewinnern in Sachsen zählte, die durch beachtlichen Wanderungsgewinn aus der Großstadt ihre Einwohnerzahl erhöhen konnten, ist diese Boomphase seit 2001 vorbei. Nachdem von 1994 bis 1997 die höchsten jährlichen Zuwachsraten in ganz Sachsen erzielt wurden, gingen diese danach rapide zurück und liegen seitdem nur noch leicht über dem (negativen) sächsischen Durchschnitt (Abbildung 4).

Auch perspektivisch (bis 2020) ist mit keiner erneuten Trendwende zu rechnen. Im Prognosezeitraum müssen auch im Muldentalkreis durchschnittliche jährliche Bevölkerungsverluste von 0,8% bis 1% einkalkuliert werden. Das bedeutet, dass die Einwohnerzahl voraussichtlich um 23.000 bis 25.000 Personen zurückgehen wird.

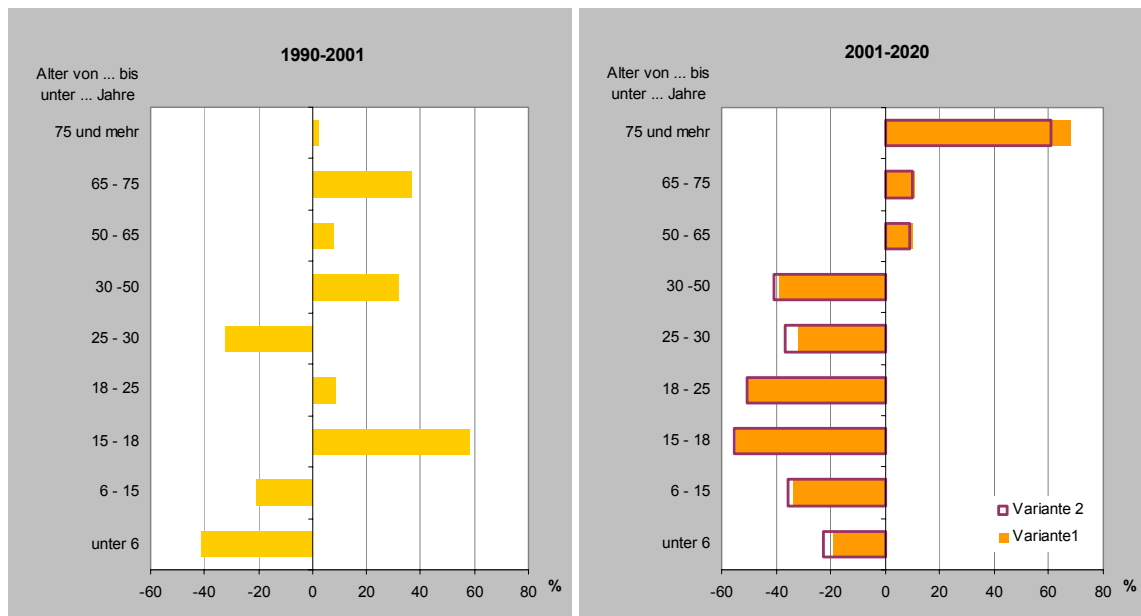
Das Durchschnittsalter der Bewohner des Muldentalkreises wird sich von derzeit 42 Jahren auf 49 Jahre im Jahr 2020 erhöhen. Gemessen am derzeitigen Stand gehen dabei die Zahl der Personen unter 15 Jahren und der im erwerbsfähigen Alter um jeweils etwa ein Drittel zurück, die Zahl der Personen im Rentenalter erhöht sich um etwa ein Drittel. Im erwerbsfähigen Alter treten die stärksten Rückgänge im jungen Erwerbsalter (15 bis < 25 Jahre) auf. Die Anzahl der Personen dieser Altersgruppe wird sich bis 2020 halbieren (Abbildung 5).

Abb. 4: Jährliche Bevölkerungsentwicklung 1991 bis 2002



Quelle: Wirtschafts- und Sozialatlas Muldentalkreis 2004

Abb. 5: Veränderung der Altersstruktur im Muldentalkreis 1990 bis 2001 und Prognose bis 2020



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; eigene Berechnung und Darstellung

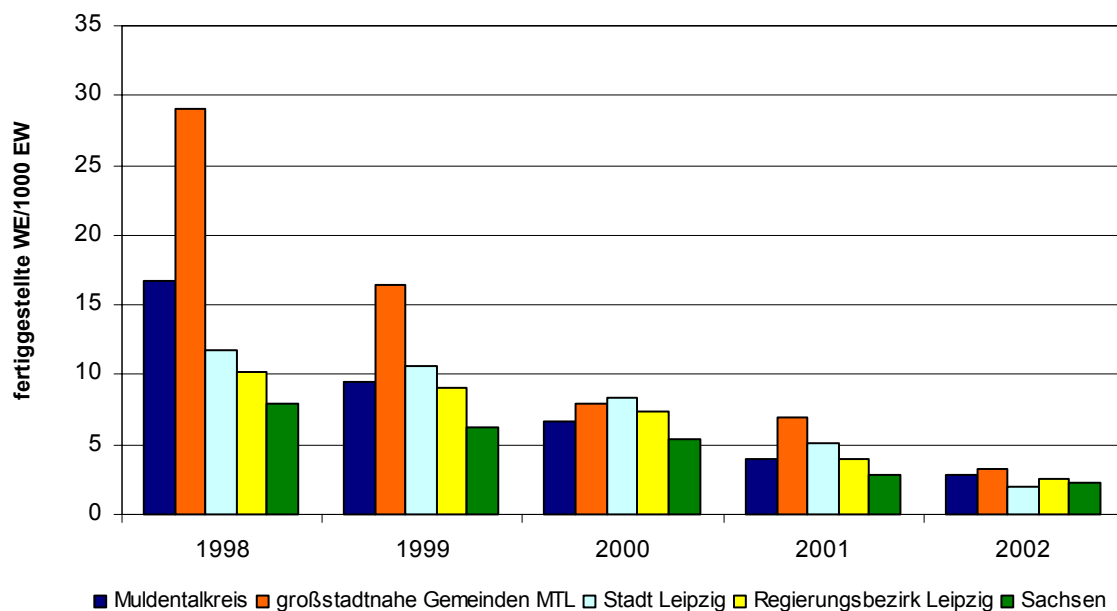


### Wohnungsbau

Der Muldentalkreis ist durch seine Großstadtnähe und landschaftliche Vielfalt einer der attraktivsten Wohnstandorte in der Region Leipzig. Von 1990 bis 2002 wurden im Kreis über 11.000 Wohnungen errichtet (88 WE/1.000 EW). Fast zwei Drittel des Wohnungsneubaus entfielen dabei auf die Städte und Gemeinden im suburbanen Teilraum (USBECK GmbH 2004). Gleichzeitig verfügt der Kreis auf den planungsrechtlich genehmigten Baugebieten (ohne Bestand) noch über ein Flächenpotenzial für ca. 4.000 neue WE. Insgesamt hat sich auch im Muldentalkreis ein Wohnungsüberangebot herausgebildet, das sich insbesondere im zunehmenden Leerstand in den beiden Mittelzentren (Wurzen 18%, Grimma 14%) und dem Unterzentrum Colditz (9%) an der Muldenachse widerspiegelt.

Der „Bauboom“ hat im Muldentalkreis seit 1998, wie auch in allen anderen Regionen Sachsens, erheblich nachgelassen. Im Jahr 2002 wurden im Kreis noch 390 Wohnungen fertiggestellt, was etwa 17% der Fertigstellungen von 1998 entspricht, 2003 waren es noch 282 Fertigstellungen. Das Niveau der Neubautätigkeit hat sich somit innerhalb weniger Jahre dem Durchschnitt der sächsischen Regionen angeglichen (Abbildung 6).

Abb. 6: Baufertigstellungen von Wohnungen 1998 bis 2002 – Muldentalkreis im Vergleich



Quelle: Wirtschafts- und Sozialatlas Muldentalkreis 2004

### Beschäftigtenstruktur

Der Muldentalkreis hatte im Zeitraum 1991 bis 2002 nur einen relativ geringen Rückgang seiner Erwerbstätigenzahl (-1.500) und weist damit im sächsischen Vergleich eine günstige Entwicklung auf (dritter Rang unter den sächsischen Landkreisen; USBECK GmbH 2004). Wachstumsmotor war der Dienstleistungsbereich, insbesondere die öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie Finanz- und unternehmensbezogene Dienste. Im sekundären Sektor ging dagegen die Zahl der Erwerbstätigen deutlich zurück, und zwar stärker als im sächsischen Durchschnitt.

Bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (am Arbeitsort) kann die Entwicklung der fünf Jahre 1997 bis 2003 wie folgt zusammengefasst werden:

- Rückgang um etwa 4.600 Personen (-12 %);
- Der Rückgang wird durch das produzierende Gewerbe und den Bereich Handel/Gastgewerbe/Verkehr bestimmt. Dem steht ein Zuwachs bei den sonstigen Dienstleistungen gegenüber.
- Das Tempo der Tertiarisierung war überdurchschnittlich hoch. Der Beschäftigtenanteil des Bereiches „sonstige Dienstleistungen“ stieg um fast 10 Prozentpunkte auf 42 % an und ist der mit Abstand höchste unter den Landkreisen Westsachsens.

Diese generelle Entwicklung verlief innerregional sehr differenziert (Tabellen 1, 2).

Tab. 1: Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Muldentalkreis 1997 bis 2003 nach Wirtschaftsbereichen

	Landw./Forstw.		Prod. Gewerbe		Handel/Gastg./Verk.		Sonstige DL		Insgesamt	
	Personen	%	Personen	%	Personen	%	Personen	%	Personen	%
Mittelzentren	75	36,8	-1.887	-35,0	-790	-25,5	525	8,2	-2.078	-13,7
suburbane Gemeinden im Westen	-36	-14,7	-1.497	-34,0	313	11,3	770	32,0	-364	-3,7
ländliche Gemeinden im Osten	-75	-14,1	-584	-39,2	-481	-39,2	14	1,3	-1.136	-23,3
sonstige Gemeinden im Süden	-67	-19,4	-982	-27,3	-191	-11,4	-145	-5,6	-995	-12,1
<b>Mulentalkreis</b>	<b>-101</b>	<b>-7,6</b>	<b>-4.950</b>	<b>-32,0</b>	<b>-1.149</b>	<b>-13,1</b>	<b>1.643</b>	<b>13,2</b>	<b>-4.573</b>	<b>-12,0</b>
<b>Sachsen</b>	<b>-6.369</b>	<b>-18,5</b>	<b>-149.901</b>	<b>-26,3</b>	<b>-40.858</b>	<b>-12,0</b>	<b>25.001</b>	<b>4,1</b>	<b>-172.185</b>	<b>-11,0</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; eigene Berechnungen

Tab. 2: Anteile der Beschäftigten in den Wirtschaftsbereichen an den Gesamtbeschäftigten (in %) im Muldentalkreis 1997 und 2003

	Landw./Forstw.		Prod. Gewerbe		Handel/Gastg./Verk.		Sonstige DL	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Mittelzentren	1,3	2,1	35,6	26,8	20,5	17,7	42,5	53,3
suburbane Gemeinden im Westen	2,5	2,2	44,8	30,7	28,3	32,7	24,5	33,5
ländliche Gemeinden im Osten	10,9	12,2	42,2	39,5	25,2	20,0	21,4	28,3
sonstige Gemeinden im Süden	4,2	3,9	43,7	36,1	20,4	20,6	31,7	34,0
<b>Mulentalkreis</b>	<b>3,5</b>	<b>3,7</b>	<b>40,6</b>	<b>31,3</b>	<b>23,1</b>	<b>22,8</b>	<b>32,8</b>	<b>42,2</b>
<b>Sachsen</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>	<b>36,5</b>	<b>30,3</b>	<b>21,8</b>	<b>21,6</b>	<b>39,4</b>	<b>46,1</b>

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen; eigene Berechnungen

Der Beschäftigtenverlust betraf insbesondere die ländlichen Gemeinden östlich der Mulde. Dieser Raum verlor vor allem Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe (Krise im Bausektor), im Bereich Handel/Gastgewerbe/Verkehr und in der Landwirtschaft. Letztere stellt trotzdem noch jeden zehnten Arbeitsplatz in dieser Teilregion.

Nahezu die Hälfte der Arbeitsplatzverluste im Kreis entfiel auf die beiden Mittelzentren, was in erster Linie auf die Entwicklung im produzierenden Gewerbe zurückzuführen ist. Damit verschlechtert sich die Position dieser Zentren als regionale Arbeitsplatzstandorte auch für die ländlichen Gemeinden ihres (vor allem östlichen) Einzugsbereiches. Die meisten Kleinstädte im ländlichen Raum konnten die Zahl der Arbeitsplätze

inzwischen auf niedrigem Niveau stabilisieren. Nicht zu übersehen ist auch hier die rückläufige Entwicklung im Handelsbereich und damit ihre Schwächung als Versorgungszentren im ländlichen Raum.

Im suburbanen Teilraum im Westen des Kreises vollzog und vollzieht sich immer stärker eine spezifische Transformation der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur, die an die engen räumlichen Verflechtungen mit der Großstadt Leipzig gekoppelt ist und mit beschleunigter Tertiarisierung umschrieben werden kann. Die in der Summe relative gleich bleibende Beschäftigtenzahl beruht auf den hohen Zuwachsraten im gesamten Dienstleistungssektor, einschließlich des Bereichs Handel/Gastronomie/Verkehr. Gleichzeitig verloren der primäre und sekundäre Sektor absolut und relativ als Arbeitgeber an Bedeutung. Der suburbane Teilraum ist nicht nur präferiertes Zielgebiet für Migranten aus Leipzig, Region der engsten Pendlerverflechtungen mit der Großstadt, sondern auch Standort für Neuansiedlungen von Gesundheitseinrichtungen (Reha-Kliniken) und wichtiger Naherholungsraum. Gerade damit dürfte der Anstieg von Dienstleistungsarbeitsplätzen verbunden sein. Inzwischen stellt der Tourismusbereich, in den statistisch auch die Besucher und die Übernachtungskapazitäten der Kur- und Reha-Einrichtungen fallen, einen der wichtigsten Wirtschaftsbereiche des Kreises dar, über den ca. 20 % der Steuereinnahmen erzielt werden (USBECK GmbH 2004).

#### **4 Handlungsansätze für den Umgang mit dem demographischen Wandel und dem Umbau**

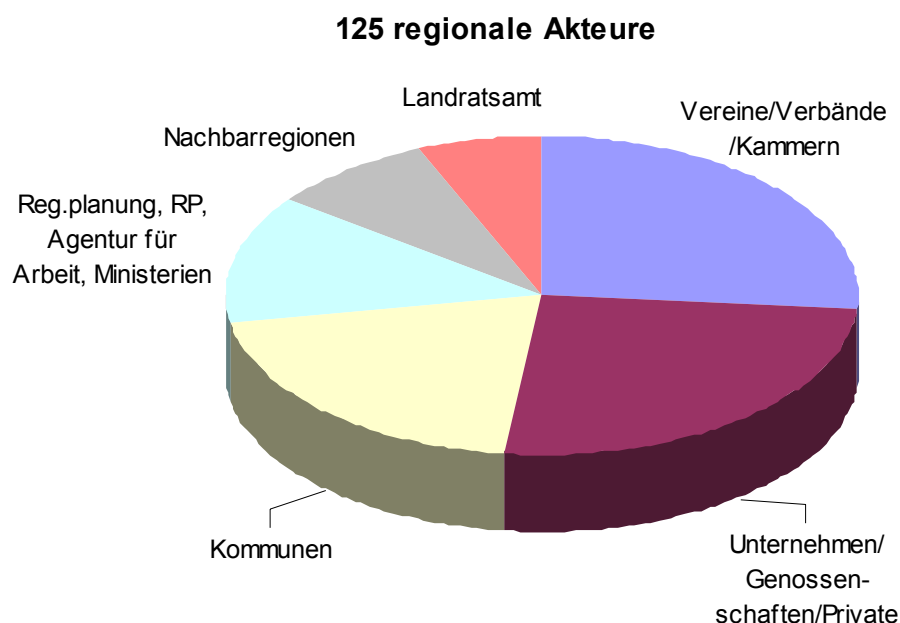
Wie bereits erwähnt, ist spätestens seit 2001 auch im Muldentalkreis offensichtlich, dass der auf Wanderungsgewinn beruhende Bevölkerungszuwachs vorbei ist und die mit dem alters- und sozialstrukturellen Wandel verbundenen Konsequenzen für Finanzhaushalte und Infrastruktur nicht mehr zu übersehen sind. Dies äußert sich u. a. in den öffentlichen Diskussionen über Schulschließungen infolge Schülermangels. Gab es beispielsweise 1992 noch in jeder Gemeinde des Kreises (mindestens) eine Mittelschule, so war 2003 in sieben der 23 Städte und Gemeinden die Mittelschule geschlossen. Zwischen einzelnen Gemeinden wurden im schulischen Bereich Kooperationsmodelle entwickelt. Dieser Prozess wird sich auch im Bereich der Gymnasien und Berufsschulen fortsetzen.

Wachsender Leerstand in den Städten, demographische Entwicklung und damit einhergehende Transformation der Wohnungsbauentwicklung waren in Sachsen und auch im Muldentalkreis die auslösenden Faktoren für ein Umdenken in der Siedlungsentwicklung. Die Arbeit an integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) vor allem in den Städten an der Muldenachse und die Beteiligung am Wettbewerb „Ab in die Mitte! Die City-Offensive Sachsen“ durch die Stadt Wurzen sind Ausdruck dafür. Zunehmend wächst auch die Erkenntnis, dass die teilweise euphorischen planerischen Vorstellungen aus der Wachstumsphase der ersten Hälfte der 1990er-Jahre, aus denen auch die hohen Flächenpotenziale für Wohnungsneubau resultieren, einer grundsätzlichen Umstellung bedürfen, was nicht zuletzt eine Überarbeitung von Flächennutzungsplänen, die Änderung bzw. Aufhebung zahlreicher B-Pläne und ein neues Verständnis zum Umgang mit dem Bestand bedeutet. Stadtentwicklung/Siedlungsentwicklung heißt künftig im Schwerpunkt Bestandsentwicklung und Bestandspflege (Winkel 2004), und zwar nicht nur bzgl. des Wohnungsbestandes, sondern auch hinsichtlich des gewerblichen und infrastrukturellen Unternehmens- und Standortpotenzials.

#### 4.1 Regionales Entwicklungskonzept

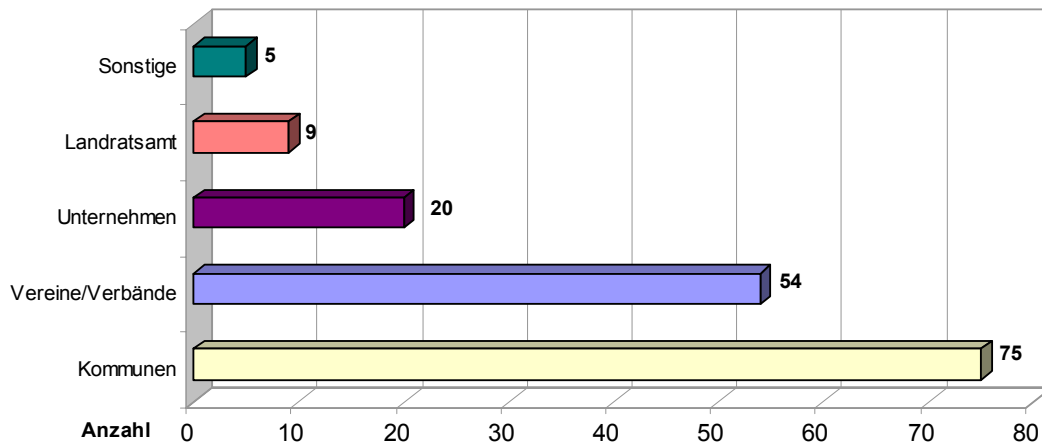
Nicht zuletzt auch die demographischen Trends waren für den Muldentalkreis Anlass, ein Regionales Entwicklungskonzept (REK) mit externer fachlicher Unterstützung im Zeitraum 2003/2004 zu erarbeiten und darin seine längerfristige Entwicklungsstrategie und daraus abgeleitete Maßnahmen zu bestimmen. Die Erfahrungen aus diesem REK-Prozess bestätigen die Feststellung von Winkel (2004), dass sich die Planungsausrichtung stärker zum personell-kommunikativen Schwerpunkt verlagert und die informativen Instrumente der Raumordnung einen größeren Einfluss erlangen. Instrumente wie Regionalinformation, Regionalberatung und -management gewinnen an Gewicht, auch wenn sich deren Resultat kurzfristig nicht immer quantitativ ausdrücken lässt. Über fachlich fundierte und problemgerechte Information und eine entsprechende Kommunikation kann ein Problembewusstsein geschaffen werden, auch wenn für die Kommunalpolitik das Phänomen der (demographischen) Schrumpfung gerade in einer Region mit bisherigem Bevölkerungszuwachs keineswegs motivierend ist. Schaffung des Problembewusstseins und daraus erwachsende Überlegungen für neue Gestaltungsansätze und auch Instrumente sind ein Prozess, der nicht mit der Erarbeitung eines REK abgeschlossen, aber zumindest initiiert werden kann. Dies ist mit dem REK Muldentalkreis gelungen, und es ist der Wille der politischen und auch wirtschaftlichen Entscheidungsträger des Kreises, diesen Prozess über differenzierte Formen der Information, Beratung, Kooperation und vor allem der Realisierung von den durch die regionalen Akteure erarbeiteten Maßnahmen und Projekten fortzusetzen. Dabei kommt es darauf an, diese Thematik nicht nur sachgerecht in der Öffentlichkeit zu diskutieren, sondern auch ein breites Spektrum von Akteuren in den Prozess direkt einzubinden. Bereits in die Analyse, die Erarbeitung der Strategie (Leitbilder) und der Maßnahmen und Projekte war eine Vielzahl von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Unternehmen, Vereinen und auch den Nachbarregionen verankert (Abbildung 7), was sich dann auch in der direkten Übernahme von Verantwortung für bestimmte Maßnahmen und Projekte (Abbildung 8) und deren zielgerichtete Umsetzung widerspiegelt (Abbildung 9).

Abb. 7: Beteiligte Akteure am REK-Prozess (in % )



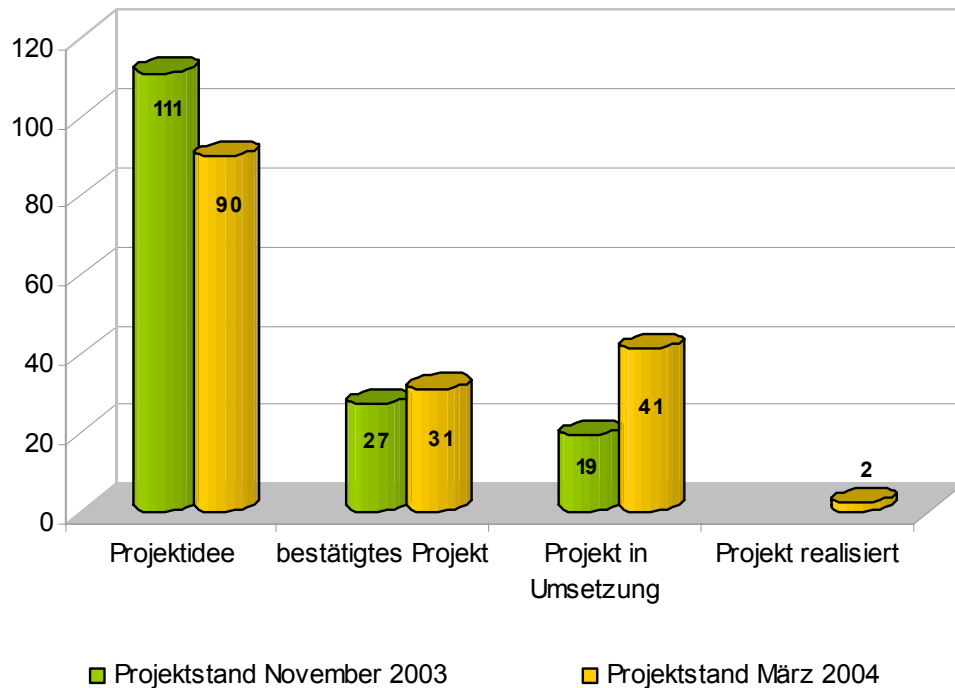
Quelle: Info-Brief 3 Regionales Entwicklungskonzept Muldentalkreis

Abb. 8: Projektträger und Anzahl der Projekte



Quelle: Info-Brief 3 Regionales Entwicklungskonzept Muldentalkreis

Abb. 9: Von der Projektidee zur Projektumsetzung (Zahl der Projekte)



Quelle: Info-Brief 3 Regionales Entwicklungskonzept Muldentalkreis

## 4.2 Information und laufende Beobachtung

Aus den Ergebnissen der Stärken-Schwächen-Analyse des REK und den darauf basierenden vielfältigen Diskussionsforen in der Presse, der Öffentlichkeit, der Politik und auch der Wirtschaft entwickelte sich unter den Akteuren der Bedarf nach einem Medium, in dem Regionalinformationen zum Muldentalkreis und seinen Gemeinden in anschaulicher und aussagefähiger Form zur Verfügung gestellt werden. Hieraus entstand noch in der Erarbeitungsphase des REK im Auftrag des Landratsamtes der „Wirtschafts- und Sozialatlas Muldentalkreis“ (USBECK GmbH 2004), der in gedruckter und digitaler Form aufbereitete Informationen für 16 Themenfelder zur Stellung des Kreises in Sachsen und zu den Kommunen des Kreises in Karte, Grafik, Bild, Tabelle und textlicher Interpretation enthält. Er wurde auf der 1. Regionalkonferenz Muldentalkreis im April 2004 der Öffentlichkeit übergeben. Das Landratsamt sieht den Atlas einerseits als Informationsgrundlage für Planungs- und Entscheidungszwecke, insbesondere aber auch als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit, Politikberatung, des Regional- und Standortmarketings sowie der Bildung. Die Themenbereiche sollen periodisch aktualisiert und auch sukzessive thematisch erweitert werden. Dafür wurde im Rahmen einer Projektgruppe des Projektmanagements REK ein Konzept zum schrittweisen Aufbau eines Monitoringsystems für den Muldentalkreis erstellt. Dieses soll der laufenden Raumbewachung dienen und das in den Kreisen Sachsens verfügbare Kommunale Wirtschaftsinformationssystem KWIS mit einem Statistikmodul (Statistisches Landesamt Sachsen) und dem Digitalen Raumordnungskataster beim Regierungspräsidium Leipzig sowie einem GIS-System verbinden. Damit soll sichergestellt werden, dass Regionalinformationen im umfassenden Sinne aktuell und möglichst umfassend verfügbar sind.

## 4.3 Kooperation

Gerade unter schwierigen wirtschaftlichen, finanziellen und demographischen Bedingungen werden vielfältige Formen der Kooperation zu einem immer dringenderen Handlungserfordernis. Diese Erkenntnis setzt sich jedoch nicht automatisch in praktisches Handeln um. Vom Bewusstsein zum Handeln muss ein Erfahrungsprozess durchlaufen werden, der mit Erfolgen und Misserfolgen verbunden ist und manchmal auch erst durch einen gewissen „Leidensdruck“ in Gang gesetzt wird. Gleichwohl ist im Muldentalkreis dieser Prozess im Gange. In der ersten Kernthese zum Leitbild des REK wird deshalb auch formuliert: „Durch regionale Kooperation wollen wir unsere Zukunft als starke Region gestalten.“ (USBECK GmbH, *planart4* 2003: 3). Diese Kooperation, die auch ein zunehmend wichtigerer Standortfaktor ist, wird dabei sowohl zwischen Verwaltungseinheiten als auch im Wirtschafts- und Infrastrukturbereich (Netzwerke, regionale Wirtschaftskreisläufe) gesehen. Der Muldentalkreis (mit seinen Gemeinden) versteht sich als integraler Bestandteil eines „kooperativen Gesamtstandortes Region Leipzig und des Mitteldeutschen Wirtschaftsraumes“ (ebenda).

Der Muldentalkreis war Mitinitiator und ist Projektpartner im INTERREG III B-Projekt CITYREGIO, in dem die Regionen Leipzig, Linz und Pilsen auf mehreren Feldern Projekte einer Stadt-Umland-Kooperation entwickeln. In der Region Leipzig, die die Stadt Leipzig und die drei unmittelbaren Umlandkreise umfasst, geht es insbesondere um die gemeinsame Entwicklung von Wirtschaftsklustern in den Bereichen Automotive, Energie/Umwelt und Gesundheit, um den Aufbau von regionalen Standortinformationssystemen für diese Cluster und um clusterspezifische Standortentwicklung und Marketing für Altstandorte. Gesamtziel ist die Verbesserung der Koordination und Zielgenauigkeit einer regionalen Standortentwicklung (vgl. [www.cityregio.net](http://www.cityregio.net)).

Im Ergebnis des REK entstanden erste Ansätze für eine interkommunale Kooperation u. a. in den Bereichen Stadtentwicklung und Aufwertung der touristischen Potenziale. So unterstützt eine Projektgruppe die Überlegungen der beiden Städte Brandis und Naunhof (und ihrer Umlandgemeinden), funktionsteilig (und ergänzend) ihre Stadtentwicklung zu profilieren, die perspektivische Tragfähigkeit von wichtigen zentralörtlichen Einrichtungen zu sichern und über Verstärkung der gegenseitigen Verflechtungen ein kooperierendes Zentrum anzustreben. Im Jahr 2004 standen Möglichkeiten und Schritte zur effizienten Gestaltung des ÖPNV und zur Sicherung des gymnasialen Schulstandortes im Mittelpunkt. Weitere Themenbereiche werden abgestimmte Bauleitplanung, Wirtschaftsförderung und Standortentwicklung sowie Naherholung/Freizeit und perspektivisch auch weitere Kooperationsfelder zur Sicherung der Tragfähigkeit von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur sein.

Aus der Analyse und Bewertung der regionalen Wirtschafts- und Standortstruktur im Rahmen des REK und einer Vielzahl von Unternehmensgesprächen konnten eine Reihe von regionalen Kooperationspotenzialen im Bereich der Nahrungsgüterwirtschaft aufgezeigt werden. Hieraus entwickelte sich gemeinsam mit Unternehmen, Fachämtern und der Wirtschaftsförderung des Landkreises ein Projekt, das den Aufbau einer regionalen Wertschöpfungskette „Gesunde Ernährung“ zum Ziel hat. Es verfolgt die Kette von der Landwirtschaft über die Verarbeitung, die Vermarktung bis zum Absatz und betrachtet einen räumlichen Kooperationsradius von ca. 50 bis 70 km.

Durch die räumliche Ausdehnung des Projektkonzeptes vom Muldentalkreis auf die benachbarten Landkreise Döbeln, Leipziger Land und Torgau-Oschatz (Unterstützung durch das seit Januar 2005 etablierte Regionalmanagement Westsachsen) und die Integration von Unternehmen/Einrichtungen der Gesundheitswirtschaft und der Tourismuswirtschaft ist ein regionales Unternehmensnetzwerk der tragenden Wirtschaftsbereiche der Region im Entstehen. Die im Januar 2005 durchgeführte 1. Regionale Produkt- und Kooperationsbörse Nahrungsgüterwirtschaft – Gesundheitswirtschaft – Tourismuswirtschaft verzeichnete 75 Beteiligte aus diesen Bereichen, die Möglichkeiten und Potenziale einer stärkeren gegenseitigen Verflechtung und damit einer höheren regionalen Wertschöpfung ausloteten (Muldentaler Kreiszeitung 17.01.2005). Da die einbezogenen Unternehmen/Einrichtungen profilprägend für den ländlichen Raum und ausgewählte Zentren der Region sind, wirkt dieses Kooperationsmodell in hohem Maße stabilisierend und fördernd für die Standort- und Siedlungsstruktur, die Arbeitsmarktsituation und damit auch für die demographische Struktur des ländlichen Raumes.

#### **4.4 Stadtentwicklung und Standortumbau**

In den Städten Wurzen und Grimma werden die im Jahr 2003 erarbeiteten Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) aktualisiert und stärker auf die veränderten Anforderungen aus der demographischen Transformation ausgerichtet. In der Stadt Wurzen geht es dabei insbesondere um den weiteren Umgang mit der innerstädtischen gründerzeitlichen Substanz, wo gegenwärtig ca. 560 Wohnungen in 100 Gebäuden leer stehen. In diesem Zusammenhang wird geprüft, ob Wurzen Modellprojekt für Sachsen werden kann, da nach Ansicht des Sächsischen Staatsministerium des Inneren „die Situation in Wurzen durchaus beispielhaft für heutige und künftige Problemlagen in sächsischen Mittelstädten ist“ (Leipziger Volkszeitung, 15.04.2004, 16.06.2004).

Stadtentwicklung gerade in überschaubaren Klein- und Mittelstädten hängt stark vom Engagement und der Identifikation der ansässigen Wirtschaft für und mit ihrem „Standort Stadt“ ab. Beispielhaft dafür ist die Standortinitiative Wurzen e.V. (SIW), die sich im Jahr 2003 auf Initiative von einheimischen Unternehmen gegründet hat und auch die

Kommunalverwaltung einschließt. Die beteiligten Unternehmen betrachten die Stadt als Wirtschaftsstandort im umfassenden Sinne, sondieren und forcieren Verflechtungen und gemeinsames Standortmarketing zwischen den Unternehmen (Kommunikationsplattform Wurzener Unternehmen), engagieren sich für die Sicherung wichtiger zentralörtlicher Funktionen ihrer Stadt, die Verbesserung der infrastrukturellen Anbindung, die Aufwertung und urbane Belebung des Stadtzentrums („Ab in die Mitte“-Wettbewerb; Leipziger Volkszeitung 16.06.2004), den Umbau und Funktionswandel stadtpprägender historischer Substanz und die Aufwertung weicher Standortfaktoren (Kultur, Bildung, Freizeit).

Umbau in Städten und Regionen bedeutet auch Umbau und Neuprofilierung von gewerblichen und militärischen Altstandorten, die im Muldentalkreis nach Anzahl und Größe reichlich vorhanden sind. Im REK sind allein 13 Projekte enthalten, die die Entwicklung von Altstandorten zum Ziel haben. Neben guten Beispielen, wie dem ehemaligen Standort des Chemieanlagenbaus in Grimma, der heute ein funktionierender Gewerbepark (GGI Gewerbeparks Grimma) mit einem breiten Branchenprofil aus produzierendem Gewerbe, Kultur, Sport, Freizeit, Bildung und Dienstleistungen ist, gibt es große Standorte, die noch auf eine Neuprofilierung warten. Dazu gehören drei ehemalige Militärstandorte in den Kleinstädten Brandis, Naunhof und Trebsen, die zusammen ein Flächenpotenzial von ca. 600 ha verkörpern. Ihre Lage in einem Umkreis von ca. 5 km von einer Autobahnanschlussstelle der A 14 Dresden – Leipzig und die räumliche Nähe zum wirtschaftlich prosperierenden Leipziger Nordraum bieten durchaus günstige Entwicklungsperspektiven, die aber konzeptionell, rechtlich und planerisch noch genauer zu fixieren sind. Aus dem REK wurde deshalb eine interkommunale Projektgruppe mit den drei Städten, dem Landratsamt, der Regionalen Planungsstelle und dem Regierungspräsidium gebildet, die diese Aufgaben vorbereiten und umsetzen soll.

## 5 Fazit

Transformation und Umbau in einer Region beginnt mit dem Umdenken und der Schaffung eines entsprechenden Problembewusstseins für neu herangereifte Aufgaben der Planung und Regionalentwicklung sowohl bei den wichtigsten regionalen Akteuren als auch in der Öffentlichkeit. Sedlacek beschreibt das in seinem Beitrag zur kommunalen Bevölkerungspolitik in diesem Band als „Bereitschaft zu einem mentalen Wandel“. Als Region im östlichen Umland von Leipzig zeichnete sich der Muldentalkreis in den 1990er-Jahren durch stetigen Anstieg der Einwohnerzahl aufgrund beachtlicher Wandergewinne vor allem aus der benachbarten Großstadt aus. Über ein Jahrzehnt überdeckte dieses Wachstum zum Teil die auch hier mit dem altersstrukturellen Wandel verbundenen Probleme der Auslastung und Tragfähigkeit von Einrichtungen der Infrastruktur und auch die innerregionale Differenzierung der demographischen Prozesse vom suburbanen Raum über die Mittel- und Kleinstädte bis zum peripheren ländlichen Raum. Seit Anfang des neuen Jahrhunderts bildet sich mit der „demographischen Wende“ im Kreis auch ein verändertes Problembewusstsein heraus, das der Komplexität des Transformations- und Umbauprozesses zunehmend stärker Rechnung trägt und letztendlich in einem Regionalen Entwicklungs- und Handlungskonzept (REK) seinen Niederschlag fand. Dieser unter breiter Akteursbeteiligung entwickelte konzeptionelle Handlungsrahmen baut auf umfassender und laufender Regionalinformation (Monitoring, Wirtschafts- und Sozialatlas) auf, schließt die Stadtentwicklungskonzepte und deren Umsetzung in ausgewählten Zentren der Region ein und setzt nicht zuletzt besondere Akzente auf Maßnahmen und Projekte der interkommunalen und intersektoralen Kooperation insbesondere auf infrastrukturellem und wirtschaftlichem Gebiet (kooperierende Zentren, regionale Wertschöpfungsketten und Unternehmensnetzwerke). Die auch



mit externer Unterstützung (Projekt- und Regionalmanagement) eingeleiteten Umsetzungsschritte bei Schwerpunktprojekten zeigen erste Erfolge, stärken die Motivation bei den beteiligten Akteuren, machen jedoch auch deutlich, dass Umbau und Transformation ein langwieriger Prozess ist, der stark von äußeren wirtschaftlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen abhängig ist und nur zum Teil auf der kommunalen (und regionalen) Ebene allein zu steuern ist.

## Literatur

- Info Brief 3: Regionales Entwicklungskonzept Muldentalkreis. Leipzig/Grimma 2004
- Leipziger Volkszeitung: „Wurzen aktualisiert mit professioneller Hilfe sein Stadtentwicklungskonzept“. 15.06.2004.
- Leipziger Volkszeitung: „Wurzen reißt rund 560 leere Wohnungen bis 2010 ab“, 16.06.2004.
- Leipziger Volkszeitung: „Ab in die Mitte“: Wurzen will mit Ringelmatz punkten, 16.06.2004.
- Muldentaler Kreiszeitung: „Kurze Wege für leckere Frische“, 17.01.2005.
- USBECK GmbH, *planart4* (2003): Regionales Entwicklungskonzept Muldentalkreis, 2. Zwischenbericht – Leitbilder. Leipzig.
- USBECK GmbH, *planart4* (2004): Regionales Entwicklungskonzept Muldentalkreis, Abschlussbericht. Leipzig.
- USBECK GmbH (2004): Wirtschafts- und Sozialatlas Muldentalkreis. Leipzig/Grimma.
- Winkel, R. (2004): Demographische Veränderungen – Folgen für die Regionalplanung. Thesen zum Vortrag auf der 10. Thüringer Regionalplanertagung am 22./23.04.2004 in Arnstadt.

Thomas Hecker

# **Siedlungsstruktureller und -funktioneller Wandel im Raum Chemnitz-Erzgebirge unter besonderer Berücksichtigung der Spezifik der Waldhufenstruktur – Problemanalyse und Überlegungen zur planerischen Bewältigung**

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Spezifika der Siedlungs- und Raumstruktur
- 3 Besonderheiten des demographischen Wandels und des Wohnflächenbedarfs in der Region Chemnitz-Erzgebirge
  - 3.1 Aspekte der Bevölkerungsentwicklung
  - 3.2 Zum Wohnflächenbedarf
- 4 Industriell-gewerbliche Entwicklungstendenzen und ihre Auswirkungen auf die Fläche
- 5 Siedlungsfunktionale und zentralörtliche Aspekte
- 6 Zusammenfassung und Diskussion regionalplanerischer Einflussmöglichkeiten

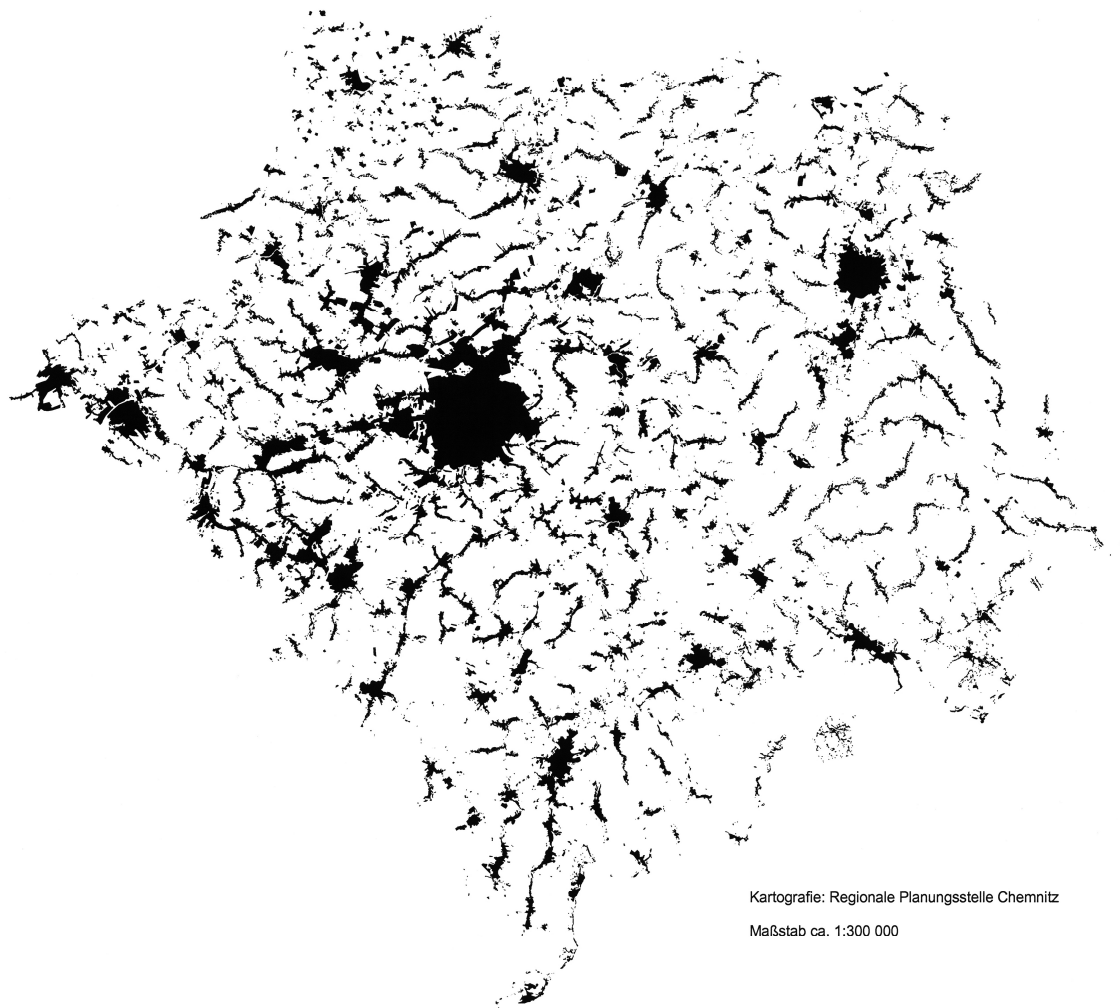
## **1 Einleitung**

Die demographischen Entwicklungsabläufe und der Wohnungsneubau haben auch im Raum Chemnitz/Erzgebirge einen siedlungsstrukturellen und siedlungsfunktionellen Wandel eingeleitet. Dessen Komponenten unter besonderer Berücksichtigung der Spezifik der hier vorherrschenden Waldhufenstruktur zu analysieren und Schlussfolgerungen zur planerischen Bewältigung der sich fortsetzenden Veränderungen unter den konkreten Bedingungen dieses Raumes zu diskutieren, ist Ziel des folgenden Beitrages. Nicht zuletzt werden Wirkungen der industriellen Verwerfungen Anfang der 90er-Jahre sowie aktuelle industriell-gewerbliche Entwicklungstendenzen dargestellt.

## **2 Spezifika der Siedlungs- und Raumstruktur**

Die Siedlungsstruktur des Chemnitzer Raumes ist geprägt durch die lineare Dominanz ihrer Siedlungslagen. Allein in der Planungsregion Chemnitz-Erzgebirge erstrecken sich ehemalige Waldhufendörfer, die bevorzugt in den Seitentälern der größeren Flüsse angelegt worden sind, auf über 1100 km Länge. Die Besiedlung geht häufig nahtlos ineinander über und bildet bis 15 km lange Siedlungsbänder, die bisweilen durch Abzweigungen wiederum miteinander verknüpft sind (vgl. auch Abbildung 1).

Abb. 1: Region Chemnitz-Erzgebirge Siedlungsnetz



Quelle: Regionale Planungsstelle Chemnitz

Eingefügt in diese Struktur bilden mehr als 50 städtische Siedlungskerne (historische Städtegründungen des Landesausbaus, vom ehemaligen Bergbau begünstigte Bergstädte sowie mit der Herausbildung des Ballungsgebietes „groß gewordene“ Industriestädte) ein dichtes Netz funktionaler Konzentrationspunkte, die im Durchschnitt nur 8 km auseinander liegen. Damit verbindet sich das Merkmal der Polyzentralität, d.h. die Zugangsmöglichkeiten und die Wahlfreiheit bei der Nutzung überörtlicher Leistungen sind außergewöhnlich vielfältig, verstärkt bisher durch den hohen „Eigenversorgungsgrad“ der großen verstädterten Industriedörfer. Dies gilt prinzipiell auch unter Beachtung der rückläufigen Bevölkerungszahlen.

Anders betrachtet bedeutet dies für die Planungsregion Chemnitz-Erzgebirge: Nur die Großstadt Chemnitz sowie Freiberg, Glauchau und Annaberg-Buchholz sind höherrangige Zentralorte mit mehr oder weniger vollständigem Funktionsspektrum, zumindest auf gehobener mittelzentraler Ebene.

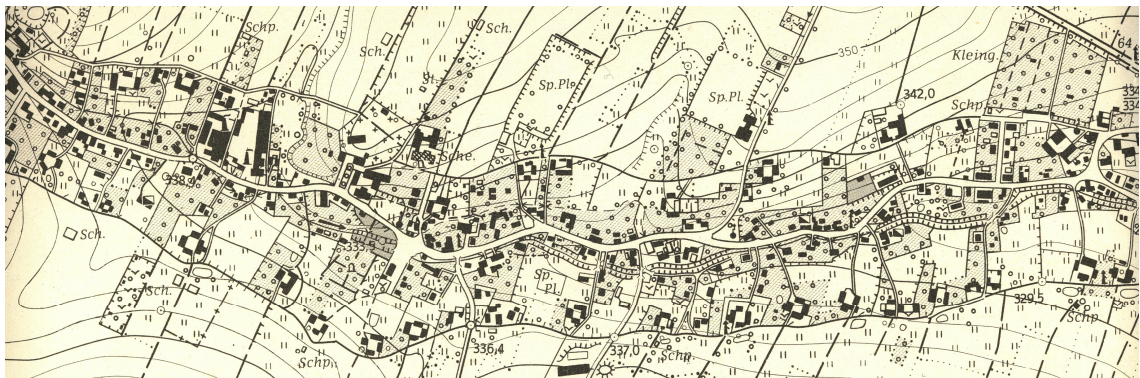
Schon zu Beginn des 18. Jahrhunderts entstand im Chemnitzer Raum das erste Industriegebiet auf dem europäischen Festland.

Die 800-jährige Bergbautradition des Erzgebirges und der verstärkt in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Steinkohlenabbau im Raum Zwickau und

Lugau-Oelsnitz begünstigten die frühzeitige Entstehung eines auf Textilindustrie und Maschinenbau, später Fahrzeugbau und Elektrotechnik-Feinmechanik beruhenden industriellen Ballungsgebietes<sup>1</sup>, das als „ländlich-industrielle Agglomeration“ zu bedeutenden Flächenanteilen unter Mittelgebirgsbedingungen von einigen Besonderheiten gekennzeichnet wird:

- Der Verstärkerprozess der Dörfer ist wesentlich mit einer Innenverdichtung verbunden, d.h. oft ohne einen nach außen gerichteten Flächenverbrauch vollzog sich in zahlreichen Dörfern eine Verdopplung bis Verdreifachung der Einwohnerzahlen ( siehe Abb. 2) .  
Ein Streifen von je 500 m rechts bzw. links der Dorfstraße erfasst im Allgemeinen die komplette Besiedlung. Mit dem Messwert „Einwohner je km Ortslänge“ ist das Resultat des Ballungsprozesses exakt zu dokumentieren. Damit erklärt sich insbesondere auch der Sachverhalt, dass der „Anteil der besiedelten Fläche an der Gesamtfläche“ im erzgebirgischen Ballungsraum – gesamtdeutsch verglichen – niedrig ist, während dagegen die Zahl der „Einwohner je km<sup>2</sup> Siedlungsfläche“ weit überdurchschnittliche Werte für dörfliche Siedlungslagen (meist städtische Dichten) erreicht, oft ergänzt übrigens um hohe Werte der Nutzungsintensität der Fläche (Beschäftigte pro besiedelte Fläche) durch die vielfach mehrgeschossigen Fabrikbauten.
- Das Ballungsgebiet Chemnitz-Zwickau umfasst rund 3.000 km<sup>2</sup> und wies in vier Fünftel aller Dörfer sowie in allen Städten (inzwischen oft ehemalige) Fabrikstandorte auf. Diese flächenhafte Industrialisierung und Verdichtung ist das besondere Merkmal dieses Agglomerationsraumes. Dabei wurden – aus der Industrialisierungsphase des frühen 19. Jahrhunderts resultierend – zahlreiche flussnahe Standorte in Isolierlage in sonst siedlungsfeindlichen Engtälern bis zum Ende der DDR genutzt. Zuweilen als Standorte von Großbetrieben mit mehr als 1.000 Beschäftigten und mit Verkaufsstellen, Arzt und Kindereinrichtungen waren diese weitere siedlungsfunktionelle Konzentrationspunkte außerhalb oder in der Nähe von Siedlungen.
- Ein weiteres typisches Merkmal der Industrialisierung im Ballungsgebiet Chemnitz-Zwickau ist die Integration der Standorte in bauliche Mischstrukturen, die erst nach 1990 mit dem Strukturbruch teilweise entflochten worden sind.

Abb. 2: Ausschnitt aus der Waldhufenstruktur in Bauernhofreihen als Außenrand und Innenausbau entlang der Dorfstraße



Quelle: Archiv der Regionalen Planungsstelle Chemnitz

<sup>1</sup> Der Regierungsbezirk Chemnitz umfasst die beiden Planungsregionen Chemnitz-Erzgebirge und Südwestsachsen. Am Ballungsgebiet Chemnitz-Zwickau haben beide Planungsregionen Anteil.

Zusammenhängende größere Industriegebiete mit mehr als 10 ha waren somit bis dahin die Ausnahme und konzentrierten sich auf die Großstädte Chemnitz und Zwickau. Lediglich Flächen des Bergbaus und der Nichteisenmetallurgie im Raum Freiberg, des Steinkohlenbergbaus bei Lugau-Oelsnitz und die Güterverkehrsflächen der Eisenbahn erreichen in der Chemnitzer Region nennenswerte Größenordnungen.

Zusammenfassend ist festzustellen: Die typische Standortstruktur des Chemnitzer Industriegebietes war im Wesentlichen schon vor dem 1. Weltkrieg vorhanden und blieb – trotz Weiterentwicklung und Modernisierung – in ihrer Grundstruktur bis 1990 erhalten. Der Wandel dieser Strukturen ist eine wesentliche Aussage dieses Beitrages.

### 3 Besonderheiten des demographischen Wandels und des Wohnflächenbedarfs in der Region Chemnitz-Erzgebirge

#### 3.1 Aspekte der Bevölkerungsentwicklung

Bei einer Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung im 20. Jahrhundert im Chemnitzer Raum fällt auf,

- dass zwischen 1920 und 1945 nur ein unbedeutender Zuwachs erfolgte,
- dass die Ansiedlung von Vertriebenen nach dem 2. Weltkrieg und von Beschäftigten für den Uranerzbergbau zum Bevölkerungshöchststand um 1950 führte und
- dass seitdem – in der Tendenz – die Bevölkerungszahl rückläufig ist, also seit über 50 Jahren (vgl. Tab. 1 und 2).

Bevölkerungsrückgang ist somit hierzulande ein bekanntes Phänomen. Lediglich die zeitweilige Zunahme des Tempos des Rückgangsprozesses des Bevölkerungsbestandes und die beachtlichen altersstrukturellen Verschiebungen mit ihren weit in die Zukunft reichenden Auswirkungen (vgl. Tabellen 3a und 3b) führen zu der verstärkten aktuellen Wahrnehmung dieses Prozesses.

Sechs von sieben Gemeinden der Planungsregion haben im Vergleich der Einwohnerzahlen 1989 und 1925 Rückgänge, im Durchschnitt fast um ein Fünftel, zu verzeichnen

Bei der räumlichen Verteilung des Bevölkerungsrückgangs der letzten 15 Jahre sind in besonderem Maße die Schwerpunkte des Siedlungsnetzes betroffen:

- die Städte über 10 TEW (fast ausnahmslos),
- die Kleinstädte,
- die ehemaligen Industriedörfer mit bedeutenden Standorten und zugleich Schwerpunkten der Besiedlung im ländlichen Siedlungsraum (etwa jede 5. Landgemeinde).

Tab. 1: Bevölkerungsdichte der Region Chemnitz-Erzgebirge

	1925	1939	1946	1950	1970	1989	30.06.2003	2020
EW/km <sup>2</sup>	351	366	369	370	339	308	266	um 220

Tab. 2: Einwohnerentwicklung<sup>2</sup> Städte > 10 TEW (1925 = 100)

	1939	1946	1950	1970	1989	30.06. 2003	Variante 2020
Annaberg-B.	104	102	132	102	91	74	62
Glauchau	113	119	120	108	88	78	64
Hohenstein-E.	107	111	113	103	103	88	72
Lichtenstein	105	112	114	119	95	86	71
Limbach-O.	103	109	108	94	80	74	61
Meerane	102	112	107	100	84	71	58
Chemnitz	104	87	81	81	80	63	52
Brand-E.	105	115	113	131	136	114	99
Flöha	110	121	123	115	149	129	111
Freiberg	104	122	127	137	133	114	99
Oederan	107	120	124	104	88	77	66
Marienberg	105	110	118	101	115	98	83
Olbernhau	100	107	112	97	82	70	59
Zschopau	117	117	127	125	150	121	102
Burgstädt	105	116	108	96	75	67	56
Frankenberg	110	116	116	112	98	92	77
Hainichen	101	120	118	104	84	75	63
Mittweida	100	123	112	104	91	75	63
Penig	101	125	118	110	92	78	66
Rochlitz	98	130	125	123	114	95	80
Lugau	100	105	107	96	93	74	61
Oelsnitz	105	114	112	97	68	57	47
Stollberg	102	110	117	109	99	95	78
Thalheim	114	118	130	111	115	96	79
Zwönitz	110	118	131	119	119	105	87
Summe Städte > 10 TEW	104	99	100	95	89	74	62
Übrige Ge- meinden	104	117	116	99	84	79	63
Region Chemnitz- Erzgebirge	104	105	105	96	88	76	62

<sup>2</sup> Alle Zahlenangaben auf heutige Gemarkung umgerechnet.

Tab. 3a: Veränderung der Anzahl der EW 0 bis 18 Jahre und der >65-Jährigen 1989 bis 2003 (1989 = 100)

	0 bis 18 Jahre	> 65 Jahre
Städte über 10 TEW	54,7	117,2
Übrige Gemeinden	68,8	113,1
Region Chemnitz-Erzgebirge	59,2	115,8

Tab. 3b: Altersstrukturelle Veränderungen 1989 bis 2003 nach Anteilen

	0 bis 18 Jahre		> 65 Jahre	
	1989	2003	1989	2003
Städte über 10 TEW	20,8	13,8	15,7	22,4
Übrige Gemeinden	21,8	15,9	16,8	20,2

### 3.2 Zum Wohnflächenbedarf

Rund zwei Drittel aller Wohnungen in Sachsen befinden sich in Wohngebäuden mit drei und mehr Geschossen, überwiegend als Mietwohnungen vergeben.

Bei einem deutschlandweiten Vergleich des „Anteils der Wohngebäude mit drei und mehr Wohnungen an den Wohngebäuden in %“ nach Raumordnungsregionen erreichen neben den Stadtstaaten nur die vier sächsischen Planungsregionen mit Ballungsgebieten und das Ruhrgebiet zwischen Duisburg und Dortmund Werte über 30% (1999). Der Wunsch nach einem Eigenheim anstatt in Mietwohnungen, insbesondere mehrgeschossiger Wohnhäuser, zu verbleiben, ist hier inzwischen das wichtigste Wachstumsmotiv für neue Siedlungsflächen. Allein die Geborenenzahlen der 90er-Jahre werden langfristig annähernd zu einer Halbierung der Nachfrage führen. Dies bestätigt auch die „Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen“, die für die Altersgruppe 20 bis 40 Jahre von einem überwiegenden Rückgang 2020 gegenüber 2001 in der Region Chemnitz-Erzgebirge von 40% ausgeht.

Baufertigstellungen pro Jahr von 53.676 WE (1997) sind 2003 auf 8.363 WE in Sachsen zurückgegangen. Eine Auswertung der Entwicklung der Haushaltgröße in der Planungsregion über 40 Jahre zeigt: Auch ein weiterer Rückgang der Haushaltgröße (Einwohner pro Haushalt) mit dem Effekt zunehmender Gesamtzahl der Haushalte bringt pro ein Zehntel nach dem Komma nur ca. 5% WE-Mehrbedarf, also maximal 10 bis 15% in 20 Jahren. Das ist weniger als der aktuelle Leerstand mit rd. 414.000 WE (2002) in Sachsen, der in der Region Chemnitz-Erzgebirge über 20% des Bestandes liegt. Eine WE-Abrissrate, die 2003 in Sachsen mit 17.290 WE doppelt so hoch war wie die Anzahl neu gebauter Wohnungen, ist die logische Folge dieser Situation. Grundsätzlich ist somit klar: Statistisch gesehen führt jede Neubebauung einer Siedlungsfläche praktisch zum Freizug von Wohnungen an anderer Stelle. Des Weiteren ergeben z. B. 20% Bevölkerungsrückgang – rechnerisch gesehen – etwa 20% Zunahme der Wohnfläche pro Person, sodass diese „beliebte“ Kennziffer für die Begründung von Wohnungsbedarf erheblich an Wirkung verlieren wird.

Für die Region Chemnitz-Erzgebirge kann mit hoher Sicherheit daraus prognostiziert werden: Die Bebauung neuer Wohnsiedlungsflächen im Freiraum wird ab sofort und zukünftig deutlich zunehmend an Bedeutung verlieren.

Mit der Zunahme erforderlichen Abrisses von Wohngebäuden in Städten und zeitlich nachfolgend auch in Dörfern wird der Anteil der für Wohnsiedlung bebauten Fläche in den nächsten Jahrzehnten wieder zurückgehen. In den meisten großen Städten Sachsens ist dieser Prozess im Beginnen. Die optische Wahrnehmung dessen ist auch in der Region Chemnitz-Erzgebirge inzwischen unübersehbar.

#### **4 Industriell-gewerbliche Entwicklungstendenzen und ihre Auswirkungen auf die Fläche**

Relativ unbeeindruckt vom Bevölkerungsrückgang gibt es eine industriell-gewerbliche Siedlungsentwicklung im Freiraum. Trotz intensiver Bemühungen um Erhalt, Nachnutzung, Wiederinbetriebnahme vieler 100 leer stehender ehemaliger Industrieimmobilien stören abbruchreife Gebäude zunehmend das Bild in Teilen der Städte und Industriedörfer. Investitionsschwäche und bevölkerungsrückgangsbedingter Bedarfsrückgang engen das Spektrum möglicher neuer Nutzungen leer stehender Gebäude erheblich ein, sodass Abriss und naturnahe Wiederinbesitznahme besiedelter industriell-gewerblicher Flächen vor allem in den Tallagen unvermeidlich werden. Der Verlust an denkmalgeschützter Industrieausubstanz und folglich eine kulturlandschaftliche Verarmung kann hier nur erwähnt werden.

Im Erzgebirge und seinem Vorland sind Verlagerungsbestrebungen von Industriebetrieben aus den Tälern auf verkehrsgünstig gelegene, möglichst ebene Flächen unverändert an der Tagesordnung. Solche Flächen sind häufig nur als hoch gelegene, weithin sichtbare Standorte und wiederum mit kulturlandschaftlicher Dominanz zu finden.

Der Mangel an geeigneten Flächen hat regionalplanerisch zu der Konsequenz geführt, in einer Teilfortschreibung des Regionalplanes „Regionale Vorsorgestandorte für Industrie und produzierendes Gewerbe“ mit einer Gesamtsumme von rund 1.800 ha auszuweisen, die auf lange Sicht eine Freihaltfunktion für die geplante Nutzung ausüben, ohne den gegenwärtigen Gebrauch der Flächen, insbesondere deren Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft, bis zur konkreten Inanspruchnahme, zu behindern. Dass mit den Ausweisungen auch ein Flächenpool im Sinne einer Angebotsplanung mit variablen Auswahlmöglichkeiten verbunden ist, sei nur am Rande mitgeteilt.

Der durch diese Planung mögliche Freiraumverlust summiert sich in 25 Jahren zu einer Zunahme der besiedelten Fläche der Region um 0,5%. Gleichzeitig müssten die zu „Freiraum“ gewordenen Abbruchflächen in diesem Zeitraum gegengerechnet werden, sodass auch aus industriell-gewerblichen Entwicklungstendenzen kein nennenswerter Zuwachs besiedelter Fläche in einer langfristigen Bilanz zu erwarten ist.

Als ein Sonderfall gewerblicher Entwicklungstendenzen im Freiraum ist die Flächeninanspruchnahme für alternative Energieerzeugung hervorzuheben. Besonders landschaftswirksam und bildbedeutsam sind die über 100 m Nabenhöhe erreichenden Windenergieanlagen, die im und vom Erzgebirge oft über Entfernungen von 50 km erkennbar sind. Mit einer abschließenden Planung werden gegenwärtig im Rahmen einer Teilfortschreibung des Regionalplanes fast 800 ha gesichert.

Mit der Inbetriebnahme der ersten Fotovoltaikanlage der Region bei Meerane und weiteren vorliegenden Planungen ist mit neuartigen gewerblichen Nutzungen im Freiraum zu rechnen, zumal Chemnitz und sein westliches und nördliches Umland mit Werten um 1.100 kWh/m<sup>2</sup> ein Kernraum überdurchschnittlicher Globalstrahlung nördlich des Mains ist.



## 5 Siedlungsfunktionale und zentralörtliche Aspekte

Der auf sehr lange Zeit großräumig sich vollziehende, insbesondere durch fehlenden Kinderwunsch ursächlich dominierte Bevölkerungsrückgang hat zweifellos Funktionsverluste der Siedlungen zur Folge. Kausal bedingt sind davon zunächst Kindereinrichtungen im weitesten Sinne betroffen. Die Schließung von rd. 150 Schulen in der Region Chemnitz-Erzgebirge seit Anfang der 90er-Jahre trifft das einzelne Dorf, das seine 100 Jahre genutzte Grundschule verliert, mehr als der Verlust von fünf Schulen einer Stadt, die 10 Schulen besitzt. Entsprechend emotional werden solche Funktionsverluste empfunden, diskutiert und in den Medien reflektiert. Gleichwohl stützt die Bildungsfunktion das zentralörtliche System und die bevölkerungszahlbedingte Schwächung desselben erfolgt hierarchisch von unten nach oben. So werden die Kleinzentren der Planungsregion oftmals nicht nur per Landesplanungsgesetz, sondern auf lange Sicht durch zu erwartenden oder schon erkennbaren Funktionsverlust als Planungsinstrument entbehrlich.

Die am Beispiel des Bildungswesens gezeigten Funktionsverluste vollziehen sich in ähnlicher Weise im Dienstleistungsbereich, bei Post, Sparkassen und nicht zuletzt im Einzelhandel.

Mobilität begünstigt oft die ökonomisch begründete Konzentration von Siedlungsfunktionen, wogegen die Wohnfunktion in den 90er-Jahren in der Region Chemnitz-Erzgebirge – wie überall – zugunsten des Umlandes der großen Städte durch Mobilität begünstigt wurde. Dieser Suburbanisierungsprozess setzt sich in den beobachteten Dimensionen hier so nicht fort. Die Gestaltungsmöglichkeiten siedlungsfunktionaler Aspekte werden zukünftig vom Erhalt und vom begleitenden Rückzug, im günstigsten Fall durch Funktionskonzentration nach -verlust an anderer Stelle dominiert. Die Vielzahl von Siedlungskernen in der Planungsregion Chemnitz-Erzgebirge lässt diesen Prozess unspektakulärer, durch mögliche funktionsteilige Nutzung verzögert verlaufen.

Die großräumige Betroffenheit von Folgen des Bevölkerungsrückganges lässt wenig Spielraum für die Beseitigung von Disparitäten. Besonders gefährlich wäre die Entstehung neuer Disparitäten, wenn es nicht gelingt, die städtischen Funktionskerne zu erhalten.

Die in den letzten ca. 14 Jahren entstandene Handelslandschaft lässt sich in ihrer Standortstruktur nicht dauerhaft erhalten. Wenn man nicht Hierarchie im Siedlungsnetz gegen mobilitätsdominierte Beliebigkeit eintauschen will, ist die Stabilisierung der Innenstädte und ihrer Funktionen von herausragender Bedeutung. Das Beispiel Chemnitz steht hier für Verzweiflung wie Hoffnung gleichermaßen. Die emotionale Bindung von Menschen an eine Stadt schließt überwiegend in unseren Räumen die Funktionsfähigkeit eines Stadtkernes ein. Auf lange Sicht sollte Rückbau, z. B. von Handelsfunktionen, von außen nach innen erfolgen, abgestimmt mit dem Rückbau von Plattenwohnungen am Rand der Städte.

Der Wandel der Siedlungsstrukturen wird in der Region Chemnitz-Erzgebirge u. a. einhergehen

- mit dem städtebaulich begleiteten und konzipierten Abbruch von Wohnblöcken in Plattenbauweise sowie von kompakten Altstadtquartieren,
- mit Abbruch lange leer stehender Bausubstanz an verkehrsreichen Straßen in Städten und Waldhufendörfern,

- mit ungewollten Baulücken in städtebaulich geschlossenen Quartieren aus privatwirtschaftlicher Ursache (Eckhäuser, nicht vermietbare Einzelhäuser) sowie von abbruchreifer Bausubstanz,
- mit dem Verlust der Kompaktheit der Stadt in Teilen, z. B. in Chemnitz ggf. von Segmenten in einem Ring von 1 -bis 2 km um die Innenstadt
- mit einer Auflockerung der hauptstraßennahen Altbausubstanz in Waldhufendörfern sowie einer dramatischen Veränderung der Außenansicht der durch Dreiseit- oder Vierseithöfe geprägten Bauernhofreihen der Waldhufendörfer, durch Abriss von Scheunen und Wirtschaftsgebäuden, die teilweise schon über 30 Jahre nicht oder minder genutzt sind,
- mit innerörtlicher Schwerpunktverschiebung der Bevölkerungsverteilung der Dorflagen durch neu entstandene Eigenheimsiedlungen, darunter auch auf einzelnen Hufen, rechtwinklig zur Hauptachse des Ortes sowie durch Leerzug von Quartieren und städtischen Teilgebieten.

Ursache dieses Wandels ist nicht der Bevölkerungsrückgang schlechthin (vgl. Tabelle 2), sondern das erstmals in der Geschichte erreichte Überangebot an Wohnungen und Bürogebäuden und die zu späte Erkenntnis richtiger, der Sachlage angemessener Förderprioritäten des Wohnungsbaus bzw. zur Erhaltung der Wohnsubstanz.

## **6 Zusammenfassung und Diskussion regionalplanerischer Einflussmöglichkeiten**

Die folgenden Ausführungen orientieren sich auch an Jurczek (2002) und Müller; Pohle (2003).

- Seit über 50 Jahren entwickelt sich die Region Chemnitz-Erzgebirge unter den Bedingungen einer rückläufigen Bevölkerungszahl, aber zumeist wachsender Produktion, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, und ständigem Flächenbedarf. Das heute viel diskutierte Phänomen der „Schrumpfung“ ist ein Schwellenproblem, das kausal entstanden ist aus dem Angebotsüberschuss an Wohnraum gegenüber dem Wohnbedarf Anfang der 90er-Jahre. Die Gleichzeitigkeit der industriellen Verwerfungen mit der Folge massenhaft leer stehender Fabrikgebäude suggeriert in der öffentlichen Wahrnehmung einen Zusammenhang mit Bevölkerungsrückgang und Abwanderung junger Arbeitssuchender, der so nicht gegeben ist.
- Siedlungsstruktureller Wandel ist in der Region Chemnitz-Erzgebirge im Ergebnis des Wohnungsüberschusses dauerhaft verbunden mit Abriss/Rückbau von Wohnsubstanz. Die dadurch zwangsläufig entstehenden Besiedlungslücken sind zunächst ein städtebauliches und stadtechnisches Problem. In den verstädterten Waldhufendörfern und in den Dorflagen der Städte wird sich die Auflockerung durch Rückbau vielfach auf die gesamte Ortslänge erstrecken. In der stark durchgrünten Waldhufenstruktur wird – in Abhängigkeit vom Anteil frei werdender, bis dahin bebauter Flächen – eine weitere erhebliche Begrünung mit durchaus positiven ökologischen Folgen erwartet.
- Schwellenabhängig, aber unumgänglich ist der Rückbau von Bausubstanz zu einem Teil auch als Abbau von funktionslos gewordenen siedlungsfunktionalen Einrichtungen insbesondere der Daseinsvorsorge, als Welle schwerpunktmäßig im Kinder- und Jugendbereich. Regionalplanerische Einflussnahme kann sich weniger auf die strukturellen Prozesse erstrecken, sondern muss den funktionalen Rückbau vorausschauend begleiten. Dabei besteht m. E. eine regionalplanerische Notwendigkeit,

den siedlungsfunktionalen Umbau durch den Erhalt der Funktionskonzentration in den Stadt- bzw. Stadtteilkernen und in den Siedlungs- und Versorgungskernen der Waldhufenstruktur der Dörfer zu sichern. Tragfähigkeits- und Schwellenproblematik im vorgenannten Sinne sollten zu einer stärkeren Funktionskonzentration trotz Funktionsrückbau führen. Grundsätzlich wird der Verlust einer nur einmal im Ort oder im Verflechtungsbereich vorhandenen Funktion am dramatischsten die Lebensbedingungen beeinflussen. Ausgleich durch Mobilität hat hier seine Grenzen. Auch Überalterung spricht im höheren Lebensalter und dort, wo gewohnte familiäre/bekanntschaftliche Bindungen nicht mehr greifen, für Konzentration in altersgerechten Wohnbedingungen, für siedlungsfunktionale Konzentration.

- In den siedlungsstrukturellen Planaussagen der Regionalpläne muss die Brachflächenproblematik, vor allem im Zusammenhang mit der Nachnutzung lange leer stehender industrieller und gewerblicher Bausubstanz, detaillierter und zielgerichteter behandelt werden. Dabei haben sowohl die Ansiedlung auf Brachflächen, die Weiternutzung bestehender Standorte und die Renaturierung Vorrang. Industrielle Isolierstandorte und Randstandorte der Siedlungslagen in den Tälern waren bisher ein Charakteristikum des Erzgebirges und seines Vorlandes. Verlagerungstendenzen und Leerstand nach Betriebsschließung werden manchmal noch durch Stromerzeugung durch Wasserkraft verzögert, aber auf Dauer wird sich Rückbau hier durchsetzen.
- Langfristiger Rückbau bzw. Entwicklungsbeschränkung in den Überflutungsräumen des Hochwassers, vor allem von 2002, ist ein Gebot der Vernunft und wird fachgesetzlich und regionalplanerisch beeinflusst. Zum Wandel der Landschaft in der Region Chemnitz-Erzgebirge werden Aufforstungen in Hochwasserentstehungsgebieten, Rückhaltebecken und die Schaffung von Überflutungsbereichen zur Verlangsamung des Wasserabflusses beitragen.
- Das Selbstverständnis hiesiger Regionalplanung ist stark verbunden mit der Absicht, bevorzugt für die industriell-gewerbliche und wissenschaftlich-technische Entwicklung günstige räumliche Voraussetzungen zu schaffen. Hohe Motivation und Leistungsbereitschaft, ausgeprägte technische Kenntnisse und Fähigkeiten im Zusammenhang mit einem industriellen Traditionsbewusstsein sind die bevölkerungsseitigen Voraussetzungen dieser planerischen Hauptzielrichtung, in der industrielle Vorsorgeplanung und gewerbliche Rahmenplanung eine bedeutende Rolle spielen. Die wirtschaftliche Entwicklung der Region im Zusammenhang mit dem Arbeitsplatzbedarf wird die entscheidende Voraussetzung für den Umbau der Region und seine Gestaltungsmöglichkeiten werden. Erkennbarer Arbeitskräftemangel durch stark abnehmende Jahrgangsstärken der ins Berufsleben eintretenden Bevölkerung kann in 5 bis 10 Jahren auch zu einer überregionalen Ansiedlung führen.
- Die Bewegungen in der Handelslandschaft beeinflussen durch ihren Überschuss an Verkaufsflächen und bevölkerungszahlabhängige Umsatzdefizite pro Jahr und Fläche zunehmend die Sicherheit der erreichten Lebensqualität. Multifunktionale Versorgungs- und Siedlungskerne sind ohne Handelsvielfalt nicht denkbar. Landes- und regionalplanerische Einflussnahme und Gestaltung in Abstimmung mit der IHK sind hier unverzichtbar.
- Unter Beachtung einer auf lange Sicht möglichen weiteren ÖPNV-Ausdünnung ist eine Linienbündelung entsprechend dem regionalen Achsenkonzept zumindest bis zu einem „Ring von Mittelzentren/Grundzentren“ im 20- bis 30-km-Abstand (12 bis 15 Städte) um das Oberzentrum Chemnitz erforderlich. In Längsrichtung durchfahrene Waldhufendörfer/lang gestreckte Städte haben hier einen Vorzug. Seitlich zu

den Achsen gelegene Waldhufendörfer werden eher durch Zubringer-ÖPNV erschlossen bleiben. Für einen leistungsfähigen Straßenverkehr ist aufgrund der Enge der gewundenen Hauptstraßen in der Waldhufenstruktur die Realisierung der geplanten Ortsumgehungen des überörtlich begründeten Bedarfes unverzichtbar.

- Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Grenzümgebungen zur tschechischen Republik, die gleichzeitig auch als Naturpark Erzgebirge/Vogtland ausgewiesen sind. Hier konzentrieren sich die Fremdenverkehrskapazitäten der Region, mit dem Schwerpunkt Wintersport. Da das Erzgebirge das größte zusammenhängende Gebiet über 1.000 m Meereshöhe nördlich des Mains besitzt, wird unter dem Gesichtspunkt von Klimaveränderungen ein Alleinstellungsmerkmal entstehen. Am Südfuß des Erzgebirges werden von tschechischer Seite Gewerbegebiete geplant, die sich auf mehrere 1.000 ha summieren. Neben langfristig möglichen wirtschaftsräumlichen Verflechtungen kann der Grenzraum bei Lohnannäherung zum Auspendlerbereich ins nordböhmische Industriegebiet werden.
- Regionalplanerische Einflussnahme auf die Gestaltung des siedlungsstrukturellen und -funktionellen Wandels und des Umbaus der Region Chemnitz-Erzgebirge sollte sich einer nachhaltigen Entwicklung verpflichtet fühlen. Dazu zählt u. a. auch ein Konzept zur Landschaftsordnung unter Einbeziehung der Ausgleichsflächenplanung, des Weiteren die Begleitung und Ermittlung funktionsteiliger Entwicklungsmöglichkeiten. Nicht zuletzt jedoch wird die Ausschöpfung der wirtschaftlichen und technisch-wissenschaftlichen Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Oberzentren im Rahmen der Metropolregion „Sachsendreieck“ von erheblicher Bedeutung für die Zukunftsgestaltung der Region und ihre möglichen Szenarien sein.

## Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2002 und 2003) (Hrsg.): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. In: Berichte, Bd. 14 und 17.
- Effenberger, K.-H. (2004) „Sachsen 2050 – Wohnungsmarkt konsolidiert?“ In: IÖR info, H. 28.
- Fischer, F. (2003): Veränderungen der industriellen Standortstruktur im Gefolge neuer Standortanforderungen unter den Bedingungen des Regierungsbezirkes Chemnitz. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Hecker, T. (2000): Zur Veränderung der Industrielandschaft im Erzgebirge und seinem Vorland. In: Räumliche Konsequenzen der sozialökonomischen Wandlungsprozesse in Sachsen (seit 1990). Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Bd. 74, S. 107-121.
- Jurczek, P. (2002): Bevölkerungsentwicklung in Südwestsachsen und daraus resultierende Konsequenzen. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/4, S. 255-263.
- Jurczek, P.; Beckord, C. (2004): „Beleuchtete Wiesen“ oder „Blühende Landschaften“? – Zum Stand der Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung in der Region Südwestsachsen. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, H. 2, S. 58-65.
- Müller, P.; Pohle, H. (2003): Schrumpfung regional und kommunal gestalten – Thesen zu einem neuen Paradigma der Raumordnung. In: Bernhard Müller; Stefan Siedentop (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 1. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 303. Hannover.
- Schwarz, A. (2004): Probleme und Auswirkungen des „Stadtumbaus Ost“ in Leipzig. In: Sächsische Heimatblätter, Heft 3.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2004) (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch Sachsen 2004.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2003): Sächsische Gemeindestatistik – Ausgewählte Strukturdaten.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003): Regionale Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020. Sonderheft Nr. 1.

Hans Pohle, Peter Sedlacek,

## **Umdenken – Umplanen – Umbauen Befunde und Konsequenzen**

*Man kann nicht in die Zukunft schauen,  
aber man kann den Grund  
für etwas Zukünftiges legen,  
denn Zukunft kann man bauen*

*Antoine de Saint-Exupéry*

Der demographische Wandel als Megathema der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und räumlichen Entwicklung ist in der Öffentlichkeit angekommen. Dennoch werden die Ausmaße und die Folgen offensichtlich unterschätzt und vielerorts auch verdrängt. Dieses wiegt umso schwerer, wie die Annahmen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung von 2003 obsolet werden. Ging man bei der Modellrechnung im Jahre 2003 in der mittleren Variante von 1,4 Kindern je Frau, von einem jährlichen Zuwanderungsüberschuss von 200.000 Menschen sowie einer Zunahme des durchschnittlichen Alters um drei Jahre gegenüber den Annahmen der 9. Bevölkerungsvorausschätzung aus (die 2001 nur 67 Mio. Einwohner für das Jahr 2050 in Deutschland als Ergebnis auswies anstatt 75 Millionen wie die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung 2003), so lassen die jüngsten Nachrichten aus dem Statistischen Bundesamt Schlimmeres befürchten: Demnach hatte Deutschland im Jahre 2004 einen Überhang von Sterbefällen zu den Geburten in der Größenordnung von 30.000 bis 40.000 und eine Nettozuwanderung von nur noch 70.000 bis 80.000, nachdem es bereits 2003 nur 143.000 anstatt der angenommenen 200.000 waren. Sollte sich die Nettozuwanderung auf dem Niveau des Jahres 2004 stabilisieren, ginge es „von nun an steil bergab“ (Graef 2004). Nur die Fortsetzung der Alterung könnte diesen Verlauf abbremsen.

In einer demographisch besonders schwierigen Situation befinden sich die ostdeutschen Bundesländer, da aufgrund der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der „normale“ demographische Wandel durch einen krassen Geburtenrückgang und Abwanderungen verschärft wurde. Da die Abwanderungen eine selektive Wirkung haben – es wandern vorwiegend junge Menschen, überwiegend Frauen und Menschen mit einem höheren Bildungsabschluss ab –, wirkt dieser Prozess wiederum zusätzlich und negativ auf die natürliche Bevölkerungsbilanz. Die potenziellen Mütter werden fehlen. Schrumpfung und Alterung werden daher in Ostdeutschland früher und stärker als im Rest des Landes auftreten. Dabei zeichnen sich bereits heute vielfältige Wirkungen in allen Lebensbereichen ab, die in den kommenden Jahren zunehmen werden. Etwa ab 2015 werden diese dramatisch sichtbar werden. Die heutige Situation stellt dazu nur das Vorspiel dar.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung hat sich der Thematik „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“ schon früh angenommen. Für die Bundesländer Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hat die entsprechende Landesarbeitsgemeinschaft in den Jahren 2001 bis 2003 unter dem Titel: „Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen“ erste Forschungsergebnisse erarbeitet und vorgelegt (Müller; Siedentop 2003).

Darin werden sowohl demographische Trends und Bestandsaufnahmen als auch Wirkung auf die Siedlungsstruktur, Wirtschaft, finanzielle Situation der öffentlichen Hand, die soziale und technische Infrastruktur, die Wohnungswirtschaft u.a. aufgearbeitet. Weitere Untersuchungen und Veröffentlichungen der ARL folgten, zuletzt der Forschungs- und Sitzungsbericht Band 226 „Demographische Trends in Deutschland“ (Hrsg.: Gans; Schmidt-Veltin) als Teil 6 der Reihe „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“.

Der vorliegende Bericht der Arbeitsgruppe „Umbau von Städten und Regionen unter den Bedingungen des demographischen Wandels“ der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen der ARL knüpft an diesen Arbeitsstand an. Das bedeutet, sie hat akzeptiert, dass

- die Bevölkerung in den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen in den nächsten Jahrzehnten sich verringern („schrumpfen“) wird,
- gleichzeitig auch der Anteil der „Alten“ deutlich zunehmen wird,
- diese beiden Prozesse frühzeitiger und schneller als in den westlichen Bundesländern ablaufen,
- daraus für alle Bereiche des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens unvermeidbare Folgen entstehen und
- der demographische Wandel insgesamt mittelfristig nicht umkehrbar ist, sondern allenfalls gemildert werden könnte.

Es kommt darauf an, die sich ergebenden Folgen des demographischen Wandels möglichst gut zu bewältigen. Die Arbeitsgruppe hat sich daher vorrangig mit der Frage beschäftigt, in welcher Weise Städte und Gemeinden sowie Regionen mit dieser Entwicklung umgehen und welche Strategien und Konzepte sie bei der Problembewältigung verfolgen. Umbau wird dabei nicht, wie weitgehend in der Umsetzung des Bundesprogramms Stadtumbau Ost, als „Rückbau“ vorzugsweise überschüssiger Wohnungen und Infrastruktur – teilweise verbunden mit einer Aufwertung – verstanden, sondern vielmehr als ein umfassender Umgestaltungsprozess verschiedener – hier aus raumwissenschaftlicher Sicht betrachteter – Lebensbereiche.

Die beiden ostdeutschen Arbeitsgemeinschaften der ARL haben sich dem Thema in den Jahren 2003 bis 2005 in parallelen Vorhaben mit jeweils spezifischer Ausrichtung auf ihre besonderen siedlungsstrukturellen Eigenheiten gewidmet. Für die Arbeitsgruppe der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen standen zum einen die Großstädte und zum anderen die Siedlungsräume mit klein- und mittelstädtischer Struktur im Vordergrund. Die LAG für den nordostdeutschen Raum hat sich entsprechend auf dünn besiedelte periphere Räume und den Sonderfall der Metropolregion Berlin konzentriert. Während allerdings die AG der LAG Nordost den Blick mithilfe der Entwicklung von Szenarien in die fernere Zukunft richtet, beziehen sich die Beiträge dieses Bandes stärker auf Probleme und Strategien sowie daraus gewonnene Erfahrungen der Gegenwart. Die Beiträge arbeiten daher

- die räumlichen Unterschiede der Entwicklung des demographischen Wandels,
- seine räumlichen Implikationen und Wirkungen,
- die Bedeutung eines Monitorings für einen erfolgreichen Umbau sowie
- praktizierte und sinnvolle Konzepte und Maßnahmen des Umbaus

heraus. Dieses wird in städtischen und regionalen Fallbeispielen exemplarisch vertieft und verdeutlicht.

Im Allgemeinen wird die Thematik des Umbaus von Städten und Regionen eher als ein politisch-planerisches Problem, also eher von „oben herab“ betrachtet. Demgegenüber wird im ersten Beitrag ein Perspektivenwechsel vorgenommen. Janoschka fragt vor dem Hintergrund des gegenwärtigen Umbaus, d. h. in diesem Falle der Umsetzung von Bewohnern und dem Abriss von Wohnungen im Erfurter Stadtteil „Roter Berg“ mit Bevölkerungsschwund und Wohnungsleerstand, wie die Einwohner diesen Rückbau der Siedlungen von überschaubarer Größe aus der Binnensicht wahrnehmen. In der Gegenüberstellung der Bewohnersicht und der kommunalen Öffentlichkeits- und Informationspolitik von Stadt und Wohnungsbaugesellschaft treten zentrale Defizite gegenwärtiger – eher technisch orientierter – Problembewältigungen bzw. der organisierten Schaffung von Folgeproblemen beim Abriss von Wohnungen zutage. Der Perspektivenwechsel zeigt somit wichtige „Lehren“ für zukünftige Vorgehensweisen im Umbauprozess auf.

Im folgenden Teil „Implikationen und Wirkungen“ wenden sich Schädlich und Steinhart zunächst der öffentlichen Finanzsituation am Beispiel der Stadt Halle, die dramatische Bevölkerungsverluste erlitten hat, und dem Land Sachsen-Anhalt zu. Vor dem sich abzeichnenden Hintergrund auslaufender Transferleistungen zeigen die Autoren gravierende Auswirkungen auf die Finanzsituation der Gemeinden auf, die durch negative Effekte und Zusatzbelastungen bei der sozialen und technischen Infrastruktur noch verschärft werden. Parallele Entwicklungen werden ebenfalls für das Land Sachsen-Anhalt insgesamt beschrieben. Sie verdeutlichen damit nachdrücklich den schrumpfenden Spielraum, der für einen Umgestaltungsprozess verbleibt und der mit jeder zeitlichen Verzögerung nur enger werden kann. Dagegen kommen Bose u. a. in ihrer Studie zum Einzelhandel am Beispiel der Stadt Sondershausen zu dem Ergebnis, dass etwa die Verkaufsflächenentwicklung unter den Bedingungen einer schrumpfenden Bevölkerung nicht rückläufig sein wird, da die Konkurrenzsituation im Einzelhandel zu einer weiteren Expansion führt. Die daraus resultierenden Verdrängungskämpfe könnten aber auch wachsende Leerstände und eine räumlich unausgewogene Versorgungssituation nach sich ziehen.

Die folgenden Beiträge von Siedentop und Wiechmann sowie von Lerch widmen sich der Bedeutung eines Monitoring im und für den Stadtumbau. Die erstgenannten Autoren stellen zunächst in zwei Fallbeispielen die Konzepte und die Entwicklung von Monitoringsystemen in Leipzig und Dresden vor. Dabei werden einerseits die Notwendigkeit, andererseits aber auch die Probleme eines „treffenden“ Monitoringsystems und der damit verbundenen Anforderungen deutlich. Dazu zählt auch, dass Monitoringsysteme nicht nur allein als kommunale Steuerungsinstrumente, sondern auch als Informationsmittel für alle am Stadtumbau beteiligten Akteure zur Verfügung stehen sollten. Bei dem aus planerischer und wissenschaftlicher Sicht wünschenswerten Umfang und dem damit verbundenen Aufwand stellt sich allerdings auch die Frage nach dem legitimierbaren Verhältnis von Aufwand und Kosten zum Nutzen. Die Frage ist auch im Beitrag von Lerch über das Monitoring im laufenden Stadtumbau in Thüringen gegenwärtig. Der Beitrag lässt zugleich die Schwierigkeiten zielgenauer Indikatoren und ihrer Erfassung deutlich werden, aber ebenso den Vorteil gegenüber einem sich selbst überlassenen Umbauprozess.

Der folgende Teil, „Konzepte und Maßnahmen des Umbaus“, fragt nach bisherigen Konzepten des Umbaus sowie nach der Wirksamkeit gegenwärtiger Konzepte. Sedlacek untersucht auf der Basis einer Umfrage bei Städten und Gemeinden, ob und welche Formen von Bevölkerungspolitik etwa durch Kommunen in der bisherigen Phase des Bevölkerungsrückgangs zumindest mit gewissem Erfolg verfolgt wurden. In der Gegen-

überstellung mit „good practice“-Beispielen und einer (kommunalen) Familienpolitik lässt sich in Konturen erkennen, welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen hilfreich sein könnten, um die Ursachen des demographischen Wandels anstelle seiner Folgen anzugehen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind allerdings ebenso ernüchternd wie jene in dem Beitrag von Rosenfeld, der – unter den Bedingungen von demographischer Schrumpfung und Alterung – sich den bisher bereits umgesetzten Maßnahmen im Bereich der Infrastrukturpolitik ausgewählter Städte in Sachsen-Anhalt widmet. Dabei zeigen sich einerseits deutliche Rückbaumaßnahmen bei Schulen, Kindergärten oder der Wasserversorgung. Andererseits dominiert das „Wachstumsdenken“ andere Bereiche der Infrastrukturpolitik weiterhin ungebrochen. Beide Beiträge lassen somit erkennen, dass ein „Umdenken“ in weiteren Bereichen bislang nicht in ausreichendem Maße erfolgt, der „Rückbau“ also im Wesentlichen pekuniär und technisch geleitet ist.

Die Tauglichkeit raumordnungspolitischer Instrumente zur Bewältigung des demographischen Wandels untersuchen Bartsch sowie Schröder und Sinning in den anschließenden Beiträgen. Bartsch geht der Frage nach, ob das raumordnungspolitische Instrument funktionsteiliger zentraler Orte, einer vor allem im südlichen Deutschland, aber auch im LAG-Gebiet verbreiteten Sonderform zentraler Orte, sich zur Steuerung des Schrumpfungsprozesses anbietet. Das von ihm gezeichnete Bild der gemeinsamen und abgestimmten Entwicklungsarbeit am Thüringer Beispiel Suhl/Zella-Mehlis zeigt gerade in diesem Handlungsfeld große Defizite auf und bestätigt die frühere Feststellung, dass angesichts der jüngeren und zukünftig zu erwartenden Entwicklung ein Umdenken bei den verantwortlichen Akteuren in der Region wenig sichtbar wird. Dagegen werden die von Schröder; Sinning auf der Grundlage des Konzeptes von Urban and Regional Governance beschriebenen Beispiele von kooperativem Handeln der Akteure eher positiv beurteilt und bieten Hoffnung, kommunale Aufgaben trotz erheblicher Schrumpfungstendenzen auch in Zukunft „angemessen“ erfüllen zu können.

In den Fallstudien des 4. und 5. Teiles werden einzelne, mit dem Umbau von Städten und Regionen verbundene Aspekte näher beleuchtet. In der öffentlichen Diskussion hat zwar das Bewusstsein für den demographischen Wandel zugenommen, doch ist weniger klar, dass auch innerhalb der Regionen kleinräumige Unterschiede herrschen und zunehmen werden. Dieses meint nicht nur Stadt-Land-Gegensätze oder unterschiedliche Entwicklungen zwischen zentraleren und peripheren ländlichen Räumen, zwischen dichter und dünner besiedelten ländlichen Räumen oder auch innerhalb von Städten, was gelegentlich mit dem Schlagwort von der „perforierten Stadt“ belegt wird, sondern auch zwischen den Städten. Ralf Schmidt zeigt dieses in seinem Beitrag nachdrücklich auf. Er verdeutlicht, dass bereits die heutigen Ausgangsbedingungen des Umbauprozesses für die Städte sehr unterschiedlich sind. In den ländlichen Gemeinden dürften diese Ausgangsbedingungen noch unterschiedlicher ausfallen. Zugleich macht er deutlich, dass der Umbau von Städten nicht allein vor dem demographischen Wandel gesehen werden kann, sondern dass die Veränderungen von Wirtschaft, Gesellschaft, Kommunalfinanzen u. a. m. in einem Gesamtzusammenhang gesehen werden sollten, um jeweils spezifische und der Situation angemessene Strategien und Konzepte des Umbaus zu entwickeln. Angesichts der konstatierten Polarisierung der Entwicklung zwischen den Städten ist dies ein wichtiger Hinweis.

Im Beitrag von Pohle und Tandel steht die Frage im Vordergrund, wie die angesichts der sich verändernden Rahmenbedingungen stark gefährdete Zentralörtlichkeit des Oberzentrums Dessau durch Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Stadt und Umland gesichert werden kann. Auch hier wird die Bedeutung von Kooperation und gemeinsamer Planung für die Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Aufgaben un-



terstrichen. Am Beispiel des Mittelzentrums Döbeln zeigt Winkel Konzepte und Erfahrungen des Stadtumbaus damit auf, wie die notwendigen Veränderungen auf der Basis eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes querschnittsorientiert, flexibel und schrittweise geplant und umgesetzt werden können. In einer nicht alltäglichen Perspektive untersucht Wirth die Rolle kommunaler Akteure auf die Ausgestaltung und Bewältigung städtischer Schrumpfungsprozesse. Der Vergleich der Erfahrungen aus den Städten Johanngeorgenstadt, Schlema und Ronneburg – alle durch den Uranbergbau in der Vergangenheit geprägt – verdeutlicht, dass auch bei ähnlichen Rahmenbedingungen unterschiedliche Entwicklungsverläufe zu beobachten sind, die nicht durch die jeweils beschriebenen Umstände, sondern nur durch das Engagement und die Herangehensweise der handelnden Personen im Umbauprozess erklärbar sind. In seinem Beitrag zum siedlungs- und raumstrukturellen Wandel in der Region Chemnitz/Erzgebirge macht Hecker exemplarisch deutlich, dass der demographische Schrumpfungsprozess in vielen Regionen keineswegs neu ist, sondern bereits seit mehreren Jahrzehnten beobachtet werden kann. In der speziellen Siedlungsstruktur der Waldhufendörfer wird aber auch erkennbar, dass eine Auflockerung auch ökologische und andere Vorteile zu bringen vermag und welche Handlungsoptionen sich damit bieten. Ähnliche und andere bereits in vorangegangenen Beiträgen aufgezeigte Handlungsstrategien bestätigen auch Herrmann und Usbeck in ihrer Studie über den Muldentalkreis, der nordöstlich an die Stadt Leipzig grenzt. Zur Bewältigung der Probleme, die sich aus dem demographischen und ökonomischen Wandel ergeben und zu einer Polarisierung im Kreisgebiet führten, werden auch Instrumente der Raumordnungspolitik, wie sie im Beitrag von Schröder und Sinning bereits vorgestellt wurden, eingesetzt.

Lässt man die Beiträge Revue passieren, ergeben sich einige Befunde und Lehren, die für die allgemeine Diskussion und für eine zukünftige Gestaltung des demographischen Wandels von Bedeutung sein dürften. Als wesentliche Befunde sind zu konstatieren, dass

- ein Umdenken aller Akteure,
- die Akzeptanz von Schrumpfung und Alterung,
- die Sicherung der Finanzierbarkeit sowie
- die Vermeidung von Fehlallokationen durch Abstimmung und
- strategische Kooperationen der Akteure vor Ort

zu notwendigen Voraussetzungen für die Zukunftsfähigkeit werden. Dieses betrifft die bislang noch vorherrschenden „technischen“ Sichtweisen bei Abriss, aber auch bei der Aufwertung von Quartieren. Auch die Sicherung der Finanzbasis, der Umgang mit sozialer und technischer Infrastruktur, die mangelhafte interkommunale Abstimmung u. a. m. verlangen nach einem solchen Umdenken. Nur eine offensive Umgangsweise mit den Problemen wird rechtzeitige Lösungen ermöglichen. Dazu zählt auch ein Strategiewechsel von „protecting the losers“ zu „picking the winners“.

Umdenken ist zugleich die notwendige Ausgangsbasis für das Umplanen. Damit ist nicht so sehr die „Einzelmaßnahme“ gemeint, sondern insbesondere eine integrierte und vernetzte Gesamtplanung, an die sich erst der Umbau anzuschließen vermag. Solch integrierte Planungen sind trotz Integrierter Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) und Integrierter Ländlicher Entwicklungskonzepte (ILEK) noch immer nicht in befriedigendem Maße vorhanden. Zugleich ist zu fragen, ob in den vorhandenen Konzepten bereits in notwendigem Maße umgedacht und der Pfad des Wachstumsparadigmas korrigiert wurde.

Der mentale und kulturelle Wandel, der oben angesprochen wurde, trifft auch die Planungskultur. Mehr noch als unter den Bedingungen des Wachstumsparadigmas ist unter dem Schrumpfungparadigma die Bevölkerung einzubeziehen. Da es in dieser Situation meist wenig zu gewinnen gibt, sondern verzichtet werden muss, sind die Notwendigkeiten und die Maßnahmen intensiver als bisher zu vermitteln und es ist nachhaltig um Akzeptanz bei den betroffenen Bürgern zu werben.

Da manches, was verloren zu gehen droht, vielleicht durch bürgerschaftliches Engagement erhalten werden kann, geht es aber nicht nur um Akzeptanz, sondern entscheidend auch um Mobilisierung und Aktivierung. Hiervon wird die Zukunft mancher Dörfer oder mancher Stadtquartiere abhängen. Das erfordert Nachvollziehbarkeit der Planungen, Transparenz der Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse und eine breite Überzeugung in der Bevölkerung für die Sinnhaftigkeit und den zu erwartenden Nutzen der Maßnahmen. All das setzt ein besseres Verständnis der Situation der Betroffenen bei den Planern und Machern sowie entsprechende Informationen voraus.

Als hilfreich für die Umplanung erweist sich nach den hier dargestellten Erfahrungen auch

- ein Monitoring, das Fehlentwicklungen anzeigt und frühzeitige Korrekturen ermöglicht,
- eine konsequente Ausrichtung der Politik auf das Schrumpfungparadigma, und zwar nicht verstanden als Reparatur, sondern als offensive Strategie der Zukunftsgestaltung,
- ein strategisches Zusammenwirken lokaler und regionaler Akteure aus den öffentlichen und privaten Bereichen, die von dem festen Willen getragen sind, die gemeinsame Zukunft in der Region zu sichern und nicht partikuläre Vorteile daraus zu ziehen,
- die Öffnung für neue Formen der Versorgung in Stadtquartieren und ländlichen Peripherien,
- Offenheit für veränderte Planungsinstrumente und Standards der Ausstattung und insbesondere auch
- die Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in Gemeinden und Regionen, die situativ gangbare Lösungen erforderlich machen.

Mit der letztgenannten Bemerkung wird zugleich ausgedrückt, dass das vorherrschende Verständnis gleichwertiger Lebensbedingungen in der Bundesrepublik, zumindest in der bisherigen Maßstäblichkeit, obsolet geworden ist, da es unter den sich abzeichnenden Umständen nicht realisierbar ist. Als Konsequenz aus dem Gesagten ist festzustellen, dass zur Bewältigung der zukünftigen Probleme

- die Leitvorstellungen und Instrumentarien zu überprüfen und für die weiteren Herausforderungen umzugestalten oder neu zu entwickeln sind,
- das Netz der Grund- und Mittelzentren zur Stabilisierung der ländlichen Räume zu sichern ist,
- „urbane“ Mittelpunkte (Oberzentren mit attraktiver Ausstattung für junge Menschen) als regionale Auffangbecken entwickelt werden müssen und daher
- die Fördermittel für die gewerbliche Wirtschaft auf „Wachstumspole“ fokussiert werden sollten.

Dennoch ist der Rückzug aus kleinen Orten nicht nur unvermeidlich, sondern er kann und muss auch in guter Ordnung vollzogen werden.

Das Ziel einer solchen Politik wird daher nur noch lokal als Wachstumsziel zu bestimmen sein. In der Regel wird es darum gehen, auf einem niedrigeren Niveau zu einer Stabilisierung zu gelangen. Bevor ein solcher Umbau beginnen kann, ist es unabdingbar, die betroffenen Bürger von der Notwendigkeit eines solchen Paradigmenwechsels zu überzeugen, um das bürgerschaftliche Engagement, soziale Selbsthilfe und Eigenverantwortung zu wecken, ohne die die anstehenden Probleme nicht zu lösen sein werden.

Insgesamt verdeutlichen die hier vorgelegten Beiträge, dass die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels keine einfachen Lösungen kennt, sondern noch eine lange Zeit des Umbaus bevorsteht.

## **Literatur**

- Gans, P.; Schmidt-Veltlin, A. (Hrsg.) (2006): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 6: Demographische Trends in Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Band 226. Hannover.
- Graef, B. (2004): Deutsche Bevölkerung: Am Wendepunkt? DB-research 29; 29.12.2004; Frankfurt <http://www.dbresearch.de/servlet/reweb2.ReWEB?rwkey=u18826&rwobj=ReDisplay> [21.03.2005].
- Müller, B.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2003): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 1: Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 303. Hannover.

## Kurzfassungen/Abstracts

### **Umdenken – Umplanen – Umbauen Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen**

#### *Rethinking – Replanning – Reconstruction City and Regional Planning in Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia against a background of shrinkage*

Michael Janoschka

### **Das Image des Schrumpfens – Wahrnehmungen des Stadtumbaus am Beispiel Erfurt**

Im Mittelpunkt der vorgestellten Untersuchung steht die Frage, wie Bewohner den Stadtumbau empfinden und welche Bedeutungszuschreibungen sie dabei äußern. Diese subjektiven Bilder sind es, die in ihrer Gesamtheit auch das kollektive „Image“ einer Nachbarschaft formen. Um die theoretisch-konzeptionelle Diskussion anhand eines konkreten Beispiels zu verdeutlichen, wurde der Erfurter Stadtteil „Roter Berg“ ausgewählt. Die vergleichsweise kleine, aber in sich geschlossene Siedlung repräsentiert die typische Situation in zahlreichen Wohngebieten, deren Einwohnerzahl sich seit der Wende annähernd halbiert hat und die einen hohen Wohnungsleerstand aufweisen. In der vorgestellten Fallstudie wird die Binnensicht der Bewohner der defizitären Öffentlichkeitsarbeit in Erfurt gegenübergestellt. Sowohl die Stadtverwaltung als auch Wohnungsunternehmen weisen keine kohärente Informationspolitik auf und produzieren damit mehr Probleme, als sie durch den Abriss von Wohnraum lösen.

#### *The Image of Shrinkage – Perceptions around reconstructing a city with Erfurt as example*

*The question of how inhabitants experience the reconstruction of a city and the importance they attach to it stands at the centre of the proposed investigation. These subjective impressions in their totality also create the collective “image” of a neighbourhood. In order to clarify the theoretical and conceptual discussions by means of a concrete example, the Erfurt suburb of “Roter Berg” was chosen. This relatively small yet self-contained community represents a typical situation in numerous suburbs, of which the population numbers have more or less halved since reunification and where low residential occupancy rates occur. In the proposed case study the occupants’ internal view is contrasted with the loss-making public relations work in Erfurt. Neither the city administration nor the residential property companies have a coherent information policy and thereby create more problems than they solve by demolishing residential space.*

Michael Schädlich, Anita Steinhart

### **Demographischer Wandel in den neuen Ländern – Implikationen für die öffentliche Finanzsituation dargestellt am Beispiel Sachsen-Anhalt und der Stadt Halle**

Einwohnerzahl und -struktur setzen wesentliche Rahmenbedingungen für den Infrastrukturbedarf und die Finanzausstattung. Vor diesem Hintergrund fokussiert der Beitrag mögliche Folgen des demographischen Wandels für die öffentliche Finanzsituation am Beispiel der Stadt Halle (Saale) und des Landes Sachsen-Anhalt. Wie eine Kurzauswertung vorliegender Prognosen zeigt, ist dort bis 2020 von deutlichen demographischen Niveau- und Struktureffekten auszugehen. Dadurch lassen sich aufgrund von Kostenremanenzen sowie möglicherweise parallel auftretender Zusatzlasten im Sozial- und Infrastrukturbereich insbesondere für Ausgabensituationen Negativeffekte nicht ausschließen. Das gilt im besonderen Maße für die kommunale Ebene und hier jene Städte und Gemeinden mit einem überproportionalen Bevölkerungsrückgang. Auf dem Gebiet der neuen Länder wird dieses Phänomen zusätzlich verstärkt durch die bereits absehbare deutliche Verschlechterung der Einnahmensituation angesichts der bis zum Jahr 2019 sukzessiv auslaufenden Transferleistungen für den Aufbau Ost. Vor diesem Hintergrund werden abschließend einige ausgewählte Handlungsempfehlungen für betroffene Gebietskörperschaften entwickelt.

### ***Demographic changes in the new Länder – Implications for public finances, with Saxony-Anhalt and the city of Halle as examples***

*Population numbers and structures create decisive fundamental conditions around the need for infrastructure and the provision of financing. Against this background the present contribution takes a close look at the possible effects of demographic change on public finances in the city of Halle (Saale) and the federal state of Saxony-Anhalt. A quick assessment of existing prognoses will reveal pronounced demographic and structural processes that are expected to last until 2020 and need to be considered. As a result of residual costs occurring additionally in the form of parallel losses of a societal and infrastructural nature, further negative effects cannot be excluded. This applies in particular to those at communal level and in this case to those towns and communities experiencing a disproportionate measure of population shrinkage. In the case of the new Länder, this phenomenon is worsened by the already clearly apparent deterioration in the revenue situation in view of the transfer payments for the reconstruction of East Germany that are terminating in succession up to 2019. Against this background some selected recommendations for affected regional bodies have been developed.*

Brigitte Bose, Marion Kaps, Antje Prußnat, Hans Joachim Schenkhoff

### **Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Verkaufsflächenentwicklung am Beispiel des Einzelhandels im Mittelzentrum Sondershausen bis zum Jahr 2020**

Der Beitrag untersucht den zu erwartenden Verkaufsflächenbedarf im Mittelzentrum Sondershausen unter Berücksichtigung der demographischen Entwicklung bis zum Jahr 2020. Es wird gezeigt, dass durch den Bevölkerungsrückgang der quantitative Bedarf an Verkaufsfläche deutlich sinkt und auch durch eine angenommene positive Entwicklung der einzelhandelsrelevanten Kaufkraft nicht kompensiert werden kann.

Aufgrund des sich fortsetzenden Strukturwandels im Handel ist dennoch nicht von einem Stillstand in der Handelsentwicklung auszugehen. Neben Sortimentsumstellungen und anderen qualitativen Veränderungen werden insbesondere der Trend zur Dis-

countierung, Filialisierung, Agglomeration sowie betriebswirtschaftliche Aspekte zur weiteren Schaffung neuer Verkaufsflächen führen. Insgesamt ist ein verschärfter Umverteilungs- und Verdrängungswettbewerb mit zunehmendem Ladenleerstand zu erwarten. Ein konsequenter Einsatz der raumordnerischen Instrumentarien ist daher zur Gewährleistung einer ausgewogenen Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen notwendig.

***Effects of population shrinkage on trends in sales premises, with the retailing trade in the Sondershausen central business district up to 2020 as example***

*This contribution examines the expected need for sales premises in the Sondershausen central business district, taking into account demographic trends up to 2020. It is shown that the quantitative demand for sales premises will drop markedly as a result of the population shrinkage, and that this trend will not be compensated by the expected positive trend in retailing buying power.*

*Regardless of this continuing structural change in trade, there is still no reason to assume that growth in trade will stop. Apart from range adaptations and other new business trends, qualitative changes, the trend towards discounting, chain stores, and mergers as well as other business trends will lead to the creation of new sales premises. Overall more aggressive redistribution and fierce competition leading to more empty shop space is to be expected. It is therefore vital to employ coherent spatial planning mechanisms to ensure that the population is guaranteed a balanced supply of goods and services.*

Stefan Siedentop, Thorsten Wiechmann

**Monitoring im Stadtumbau**

Zu den klassischen Aufgaben einer Kommune gehört die kontinuierliche Beobachtung ihrer räumlichen Entwicklung. Angesichts der hohen Dynamik demographischer und wohnungswirtschaftlicher Entwicklungen in den ostdeutschen Kommunen sowie fehlender Erfahrungen mit stadumbauespezifischen Instrumenten besteht in der Fachdiskussion breite Übereinkunft, dass der Stadtumbauprozess von einem Monitoring begleitet werden muss. Anhand der Fallstudien Dresden und Leipzig geht der Beitrag der Frage nach, ob die Einführung eines qualitativ neuen und kleinräumig differenzierten Monitoringinstrumentariums aus kommunaler Sicht erforderlich ist. Im Ergebnis zeigt sich zwar ein generelles Grundbedürfnis nach detaillierten stadumbau-relevanten Informationen, allerdings bieten auch die vorhandenen Monitoringinstrumente ein hohes Informationspotenzial, dessen konsequente Ausschöpfung vorrangiges Anliegen der Stadtentwicklungspolitik sein sollte. Ob Aufwand und Nutzen einer Implementation spezifischer Evaluierungstools in einem sinnvollen Verhältnis zueinander stehen, lässt sich letztlich nur situationsspezifisch beurteilen.

***Monitoring city reconstruction***

*One of the classic duties of a community is the continuing observation of its spatial development. In view of the dynamism of demographic and residential business developments in the East German communities, coupled with a lack of experience in dealing with mechanisms specifically aimed reconstructing cities, there is broad consensus in the field that urban reconstruction needs to be monitored. With the cases of Dresden and Leipzig as examples, this contribution investigates whether the introduction of qualitatively new monitoring mechanisms, differentiated as regards smaller spaces, is*

*required from the community's point of view. The results indicate a general need for detailed information relating to urban reconstruction, but at the same time the existing monitoring mechanisms potentially offer a lot of information, which should be consistently exploited as a precondition to city development policies. Whether costs and benefits stand in a reasonable relation to each other in the implementation of specific evaluation tools can only be determined for each specific situation.*

Mario Lerch

### **Stadtumbau und Monitoring in Thüringen**

Der komplexe Prozess des Stadtumbaus fordert Verantwortungsträger aller beteiligten Fach- und Politikebenen zur aktiven Mitwirkung an der Vermeidung bzw. Beseitigung der negativen Folgen desselben heraus. Die Städte- und Wohnungsbaupolitik im Freistaat Thüringen war mittels landeseigener Förderprogramme und Initiativen bereits vor der Einführung des Programms Stadtumbau-Ost aktiv handelnder Partner der Kommunen. Der Vorrang der Bestandsentwicklung vor dem Neubau sowie die starke Orientierung auf die Sanierung der historischen Innenstädte bildeten dabei Schwerpunkte. Die frühzeitige Vorgabe von Strategien, die Organisation von fachlicher Unterstützung, Erfahrungsaustausch sowie ein gezielter Fördermitteleinsatz sind weitere wichtige Beiträge des Landes beim Stadtumbau. Dieser Prozess bedarf insbesondere einer intensiven Beobachtung und Unterstützung hinsichtlich der zielführenden Wirkung von Strategien und Maßnahmen, aber auch von Förderprogrammen und des Fördermitteleinsatzes. Eine Begleitforschung zum Stadtumbau und die Installation einer Wirkungsbeobachtung auf Landes- sowie Kommunalebene bilden in Thüringen die dafür notwendigen Grundlagen. Aus den Erfahrungen in Thüringen werden Schlussfolgerungen gezogen und Handlungsempfehlungen für das Vorgehen beim Stadtumbau abgeleitet.

### ***City reconstruction and monitoring in Thuringia***

*The complex process of reconstructing a city requires the active participation of responsible parties involved on all technical and political levels in order to avoid or eliminate its negative effects. The city and residential property building policy of the Free State of Thuringia was actively participating in the communities through its domestic promotions and initiatives even before the introduction of the City East Reconstruction programmes. Giving precedence to the development of existing buildings over new constructions, as well as concentrating on the renovation of historical inner cities are key elements of this process. Developing strategies at an early stage, organising technical support and the exchange of expertise as well as the targeted employment of subsidies are important contributions by the federal administration to the reconstruction of cities. In particular, this process requires intensive monitoring and support as regards the targeted effects of strategies and measures and of support programmes and the deployment of support measures. Accompanying research in respect of city reconstruction and creating a function supervising effectiveness at federal state as well as community level are the indispensable basic features of the process in Thuringia. Conclusions are drawn from the Thuringian experience and recommendations for proceeding with city reconstructing are derived from them.*

Peter Sedlacek

### **Kommunale Bevölkerungspolitik – Ein Weg aus der Krise?**

Findet angesichts des Bevölkerungsschwundes eine aktive Bevölkerungspolitik in den Kommunen statt und wie kann und könnte eine solche aussehen? Auf diese Frage versucht der Beitrag eine Antwort. In einer Umfrage wird versucht, die bevölkerungspolitischen Konzepte und Maßnahmen von Städten und Gemeinden in der jüngeren Vergangenheit und der nahen Zukunft empirisch zu ermitteln. Die Resultate zeigen jedoch wenig explizite bevölkerungspolitische Handlungen, eher implizite, die jedoch zumeist durch staatliche Förderprogramme ausgelöst werden. Mit Blick auf „gute Beispiele“ und kommunale Familienpolitik werden weitergehende kommunale bevölkerungspolitische Maßnahmen vorgestellt und diskutiert. Abschließend wird versucht, aus den Erfahrungen mögliche Handlungsstrategien und -optionen für Städte und Gemeinden zu entwickeln.

#### ***Communal population policy – a way out of the crisis?***

*If an active population policy is to be applied in the communities in view of their shrinkage, what should or could such a policy look like? This contribution seeks to answer the question. In a survey an attempt was made to determine in an empirical way the population-political concepts and means employed by cities and communities in the recent past for the immediate future. The results however reveal few explicit population-political actions; rather implicit actions, which are mostly superseded by state support programmes. With a view to “good examples” and a communal family policy, more extensive population-political measures are being proposed and discussed. In conclusion an attempt was made to develop possible action plans and options for cities and communities.*

Martin T. W. Rosenfeld

### **Demographischer Wandel und Maßnahmen zum Umbau der kommunalen Infrastruktur – Eine Bestandsaufnahme am Beispiel ausgewählter Städte des Landes Sachsen-Anhalt**

Der Beitrag geht der Frage nach, welche Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur von ausgewählten Städten des Landes Sachsen-Anhalt im Rahmen des Stadtumbaus bislang realisiert worden sind. Auf der Basis einer schriftlichen Befragung wird gezeigt, dass in allen Städten unverändert eher Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur dominieren; diese sind aber nur in begrenztem Umfang Reaktionen auf den demographischen Wandel. Bereiche mit deutlichen Rückbaumaßnahmen sind vor allem die Schulen, die Kindertagesstätten und die Wasserversorgung. Insgesamt gesehen erscheint es wünschenswert, wenn die ökonomischen Folgen der Rückbau-(wie auch der Ausbau-)Maßnahmen zukünftig mehr Beachtung finden würden.

#### ***Demographic changes and measures for reconstructing communal infrastructure – an investigation using selected cities in the federal state of Saxony-Anhalt as examples***

*This contribution investigates the question of which infrastructural measures have been introduced by selected cities in the federal state of Saxony-Anhalt in the ambit of their urban reconstruction programmes. On the basis of a written questionnaire it was shown that in all cities measures for extending infrastructure were dominant, but that these*



*constituted only a limited response to changes in demographics. Areas with clear deconstruction measures were especially the schools, children's day-care centres and water supplies. In total it appeared that it would be desirable to devote more attention to the economic effects of deconstruction (as well as of new construction) in future.*

Robert Bartsch

### **Der funktionsteilige zentrale Ort: Raumordnerisches Instrument zur Steuerung von Schrumpfungsprozessen? Das Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis**

Funktionsteilige zentrale Orte sind Sonderformen zentraler Orte, die es der Raumplanung ermöglichen, das Zentrale-Orte-Konzept regionspezifisch einzusetzen und auf Störungen im Zentrengefüge (z. B. Überlappungen oder Lücken in der Versorgungsstruktur) zu reagieren. Es handelt sich hierbei um arbeitsteilig angelegte Konzepte, die auf Kooperation und Aufgabenteilung benachbarter Kommunen basieren und auf eine effizientere und effektivere Versorgungsstruktur abzielen.

Im Rahmen des Beitrags wird der Frage nachgegangen, ob bzw. inwieweit mit dem raumordnerischen Instrument des funktionsteiligen zentralen Ortes Schrumpfungsprozesse angemessen gesteuert werden können. Diesbezüglich werden anhand konkreter Schrumpfungswirkungen zunächst die potenziellen Steuerungsmöglichkeiten funktionsteiliger zentraler Orte dargestellt. Danach wird am Beispiel der beiden Städte Suhl und Zella-Mehlis überprüft, inwieweit diese potenziellen Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis von den in Funktionsteilung ausgewiesenen Kommunen eingesetzt werden. Hierbei zeigt sich, dass offenbar nicht alle funktionsteiligen zentralen Orte in der Lage sind, die Vorteile zentralörtlicher Kooperation in Bezug auf Schrumpfung wirkungsvoll zu nutzen.

### ***The function-sharing central place: Spatial planning instrument for managing shrinkage processes? The case study of Suhl/Zella-Mehlis***

*Function-sharing central places are special versions of central places that allow spatial planning to apply the central place concept tailored to specific regions and to react to anomalies in the structure of centres (e. g. overlapping or gaps in supply structures). Here we are dealing with concepts derived from a division of work, based on the cooperation with and allocation of tasks to neighbouring communities and on a more efficient and effective supply structure.*

*In this contribution the question of whether and/or to what extent the spatial planning instrument of the function-sharing central place can be used for managing shrinkage processes in a practical way is addressed. The potential management possibilities of function-sharing central places are illustrated here by means of concrete shrinkage effects. Then the examples of the two cities of Suhl and Zella-Mehlis are examined to determine to what extent these potential management possibilities are deployed in practice in communities singled out for sharing functions. Here it becomes apparent that not all function-sharing central places are able to exploit all the advantages of centralised cooperation relating to shrinkage.*

Carolin Schröder, Heidi Sinning

### **Stadt-regionale Kooperation und demographischer Wandel – am Beispiel Thüringen**

Der demographische Wandel stellt die öffentlichen und privaten Akteure in Kommunen vor neue Herausforderungen: Kooperationen bieten die Chance, die Folgen der Verschiebung der Alterspyramide und der Abwanderung aktiv und bedarfsorientiert zu gestalten. Beispiele aus Thüringen veranschaulichen die Umsetzung in der Praxis: Mit den Kooperationsformen interkommunale und ressortübergreifende Kooperation, Public Private Partnership, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, Unternehmensnetzwerke, Corporate Citizenship und Partnerschaft Kommune-Wirtschaft-Bürgerschaft steht ein breites Spektrum für verschiedene Aufgaben zur Verfügung. Dabei zeigt sich, dass insbesondere die Stärkung von Wirtschaftsstandorten durch Interkommunale Kooperationen oder Public Private Partnerships sowie bi- bzw. trilaterale Kooperationsmodelle von Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft zur Aufrechterhaltung freiwilliger oder pflichtiger kommunaler Aufgaben zukunftsweisende Strategien sind. Das Modell einer „Urban and Regional Governance“ kann in diesem Zusammenhang als theoretische Grundlage dienen.

#### ***City-regional cooperation and demographic change – the example of Thuringia***

*Demographic change poses new challenges to public and private players in communities: cooperation offers the chance for actively managing the effects of the shift in the age pyramid and migration and in response to needs. Examples from Thuringia illustrate its practical implementation. The various forms of cooperation, inter-communal and inter-departmental cooperation, public-private partnerships, the acknowledgement and involvement of civil society, civil commitment, enterprise networks, corporate citizenship and partnerships between community, business and civil society offer a wide spectrum of possibilities. It is also clear that the strengthening of business centres by means of inter-communal cooperation or public-private partnerships as well as bi-and/or trilateral cooperation models followed by communities, business and civil society are strategies that can maintain voluntary or compulsory future oriented communal duties. Strengthening the “Urban and Regional Governance” model can serve as a theoretical basis in this context.*

Hans Pohle, Ekkehardt Tandel

### **Stadtumbau in der Stadt Dessau unter Einbeziehung der Umlandregion zur Sicherung der Zentralörtlichkeit**

Der Beitrag versucht am Beispiel der Stadt Dessau aufzuzeigen, wie dem Problem des zunehmenden Funktionsverlustes eines zentralen Ortes entgegengewirkt werden kann und welche Instrumente dafür besonders geeignet erscheinen. Dazu werden zunächst die Rahmenbedingen der Stadtentwicklung in Dessau aufgezeigt, die den notwendigen Stadtumbau begleiten und für die Auswahl der Instrumente des Stadtumbaus wichtig sind. Dem schließt sich die Darstellung des Leitbildes der Stadtentwicklung an, in das die Bemühungen der Stadt und der Region zur Sicherung ihrer Zentralörtlichkeit integriert sind. Dabei kann gezeigt werden, dass es eine Vielzahl an kooperativen Handlungsfeldern für die Kommunen in der Region existieren, die nicht nur zu einer Stärkung des Oberzentrums Dessau beitragen, sondern auch die Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge für die ganze Region sichern helfen.

***City reconstruction in the city of Dessau with the involvement of the surrounding region in order to secure centrality***

*This contribution attempts to show, using the city of Dessau as an example, how the problem of the loss of function of a central locality is to be countered and which mechanisms seem particularly well suited for the purpose. First the basic circumstances that inform the necessary city reconstruction and that are important in the choice of mechanisms are shown. The creation of a guiding vision for the development of the city forms part of this, in that the efforts of the city and its region for securing their centrality are integrated into it. It can thereby be shown that there is a multitude of areas of cooperation for the communities in the region, which is not only contributing to the strengthening of main centre Dessau, but also helps to secure the provision of public amenities to the entire region.*

Ralf Schmidt

**Differenzierungen zwischen den Städten in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen hinsichtlich der Ausgangsbedingungen und Schlussfolgerungen für den Umbauprozess**

Die Notwendigkeit eines Stadtumbaus wird neben dem Bevölkerungsrückgang durch Prozesse des wirtschaftlichen Strukturwandels und soziale Veränderungen bestimmt; die Lage der Kommunalfinanzen ist ein wichtiges Begleitmerkmal. Durch diesbezügliche Städtevergleiche können nur partiell Abhängigkeiten zwischen diesen Einflussgrößen nachgewiesen werden. Einheitliche Empfehlungen über Ziele und Vorgehensweisen für den Stadtumbau sind somit nicht ableitbar – weder über Ländergrenzen noch in Abhängigkeit z. B. von der Stadtgröße oder der Einwohnerentwicklung. Bedingt sind Gemeinsamkeiten in Abhängigkeit von der räumlichen Lage – z. B. Stadtumland oder periphere Lage – erkennbar.

In den letzten Jahren trat zwischen den Städten eine Polarisierung ein. Es vergrößerte sich sowohl die Anzahl der Städte, für die offensichtlich der Stadtumbau beherrschbar und ohne zu große Substanzverluste erfolgen kann, als auch derer, wo schwerwiegende Verluste städtischer Funktionen nicht zu vermeiden sein werden. Besonders prekär erscheint die Lage bei vielen, meist peripher gelegenen Mittelstädten.

***Differences between the cities of Saxony, Saxony-Anhalt and Thuringia as regards the basic conditions and conclusions for the reconstruction process***

*The necessity for reconstructing a city is necessitated not only by population shrinkage but also by the processes of change in its social and commercial structures; the state of community finances is also an important factor. Making comparisons between cities in this regard can only indicate partial dependencies between the extents of these influences. Uniform recommendations for city reconstruction targets and procedures are therefore not possible – neither across federal state boundaries nor in relation to city size or population development trends for instance. Commonalities are conditionally recognisable depending on spatial locations – e. g. rural or peripheral locations.*

*In recent years there has been polarisation in these cities. The number of cities is increasing, not only those of which the surrounding countryside is controllable without overly large asset losses, but also those where substantial losses of civic functions cannot be allowed. The situation appears particularly precarious in many, mostly peripherally located medium-sized cities.*

Rainer Winkel

### **Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen in der Mittelstadt Döbeln**

Das Mittelzentrum Döbeln hat aufgrund der natürlichen Einwohnerverluste und der hohen Arbeitslosigkeit seit 1990 ca. 18,4% seiner Bevölkerung verloren. Die Entwicklung hat zu hohem Wohnungsleerstand und zur Unterauslastung von Infrastruktur geführt. Zum Umgang mit dieser Entwicklung und zur Nutzung der darin liegenden qualitativen Möglichkeiten wurde ein INSEK erstellt. Es basiert auf Prognosen zur Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung und Szenarien über die möglichen Auswirkungen. Auf Bereichsebene wurden bei Beachtung der wechselseitigen Wirkungsbeziehungen Teilziele und Umsetzungsteilkonzepte sowie auf der Stadtteilebene Maßnahmenkonzepte unter Angabe der Prioritäten entwickelt. Das Konzept ist auf flexible Umsetzungssteuerung ausgelegt. Der Stadtrat hat das INSEK und erste Maßnahmen zur Umsetzung beschlossen. Es werden bereits Plattenwohnungsabbrüche durchgeführt, bei gleichzeitiger Nachnutzung der Fläche für Eigenheime.

Aus den Erfahrungen in Döbeln und vergleichbaren Städten werden Folgerungen für den Stadtumbau gezogen und Empfehlungen an den Gesetzgeber abgeleitet.

### ***City reconstruction under conditions of shrinkage in the medium-sized city of Döbeln***

*The medium-sized centre of Döbeln has lost some 18.4% of its population through natural causes and the high unemployment since 1990. The development has led to low residential occupancy rates and under-utilisation of infrastructure. An Integrated City Development Concept [INSEK] was instituted to come to grips with this trend and to exploit its qualitative potential. It is based on predictions of economic, demographic and household developments and on scenarios for their possible effects. At regional level provisional targets and transformation drafts taking mutually interactive relations into consideration were developed, as were draft measures with an indication of priorities at suburban level. The draft plan was based on adaptable transformation management. The city council has adopted the Integrated City Development Concept [INSEK] as well as the first transformation measures. Flats in buildings made of precast concrete slabs have already been demolished for the immediate exploitation of the area for freehold dwellings.*

*Conclusions applicable to city reconstruction were drawn from experiences in Döbeln and comparable cities and recommendations made to the legislature.*

Peter Wirth

### **Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse – Eine exemplarische Betrachtung in Thüringen und Sachsen**

Meistens werden räumliche Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen und regionalen Standortbedingungen zurückgeführt. In Überblicksdarstellungen ist auf diese Weise die Verteilung von Schrumpfungs- und Wachstumsregionen in Deutschland gut begründbar. Bei genauerem Hinsehen fällt aber auf, dass es Abweichungen vom statistischen Muster gibt, die sich erst bei genauerer Betrachtung der Fälle erklären lassen. Anhand von drei Beispielen aus Sachsen und Thüringen wird deshalb untersucht, welchen Einfluss die kommunalen und regionalen Schlüsselakteure auf die Entwicklung von Kleinstädten haben. Dabei zeigt sich einerseits, dass es möglich ist,

kommunale Entwicklungsabläufe fast ausschließlich durch institutionelle und akteursbezogene Faktoren zu erklären. Andererseits wird deutlich, dass die kommunalen Akteure auch unter Schrumpfbedingungen über beträchtliche Gestaltungsspielräume verfügen.

***The influence of community role-players on urban shrinkage processes – looking at Thuringia and Saxony as examples***

*Spatial trends in population development can usually be relayed back to the circumstances of communal and regional location circumstances. By means of such overviews it is possible to identify the areas of shrinkage and expansion in Germany. A closer look will however reveal that there are deviations from the statistical pattern, which only reveal themselves on closer inspection. By means of three examples from Saxony and Thuringia an investigation is made into the influence exerted on small cities by communal and regional key players. On the one hand it appears that it is possible to explain communal development processes almost exclusively by institutional and role player factors. On the other hand it also becomes clear that communal role players have considerable creative scope even under conditions of shrinkage.*

Sylvia Herrmann, Hartmut Usbeck

**Transformation und Umbau in der Region Muldentalkreis – Vom Großstadtumland bis zur Peripherie**

Der Beitrag skizziert am Beispiel des Muldentalkreises anhand der demographischen Entwicklung, des Wohnungs- und Städtebaus, der Standort- und Beschäftigtenentwicklung Aspekte des Transformations- und Umbauprozesses im östlichen Umland von Leipzig. Nach der Suburbanisierungsphase in den 1990er-Jahren (höchster Einwohnergewinn in Sachsen) treten auch hier die mit der demographischen und wirtschaftlichen Transformation verbundenen neuen Anforderungen an Regionalentwicklung stärker hervor. Mit dem Regionalen Entwicklungskonzept, das in hohem Maße auf Information, Kommunikation und Kooperation setzt, wurde ein strategischer Handlungsrahmen entwickelt. Dieser beinhaltet für die differenzierten Raum- und Siedlungsstrukturen des Kreises (vom großstadtnahen Raum bis zur Peripherie) längerfristige Orientierungen und praktische Maßnahmen zur Bündelung und Vernetzung kommunaler und regionalwirtschaftlicher Potenziale. Ausgewählte Beispiele illustrieren erste Realisierungsschritte.

***Transformation and reconstruction in the Muldental region – from the surrounding countryside of a big city to its periphery***

*Using the Muldental region as an example, this contribution sketches aspects of the transformation and reconstruction processes in the eastern surrounds of Leipzig with the help of demographic developments in domestic and urban building, in locations and occupations. After the suburbanisation phase in the 1990s (highest population gain in Saxony) new challenges to regional development relating to demographic and economic transformation emerged strongly. With the regional development concept, based to a considerable extent on information, communication and cooperation, a strategic action framework was developed. This framework contains longer-term orientation and practical measures for the consolidation and networking of communal and regional economic possibilities for the different spatial and settlement structures of the region (from*

*the city suburbs to the peripheral areas). Selected examples illustrate the first steps towards their realisation.*

Thomas Hecker

**Siedlungsstruktureller und -funktioneller Wandel im Raum Chemnitz-Erzgebirge unter besonderer Berücksichtigung der Spezifik der Waldhufenstruktur – Problemanalyse und Überlegungen zur planerischen Bewältigung**

Stärker als anderswo hat das Verteilungsmuster der Infrastruktur und der Siedlungsfunktionen auf eine besiedelte Länge von mehr als 1.100 km das funktionale Beziehungsgefüge geprägt. Nur reichlich zehn Jahre konnte eine Wohnsiedlungserweiterung im baulichen Außenraum Bedeutung erlangen. Nennenswerte Freiraumverluste werden zukünftig nur noch über gewerblich-industrielle Flächeninanspruchnahme erwartet.

Der siedlungsstrukturelle und -funktionelle Wandel der Waldhufenstrukturen vollzieht sich vor allem im baulichen Innenbereich der oft verstäderteten Dörfer über die gesamte besiedelte Länge und in den zahlreichen städtischen Kernen. Der Leerstand der Wohnsubstanz ist primär eine Folge des Wohnungsneubaus der 90er-Jahre, während die Schließung von Kindereinrichtungen und Schulen das Ergebnis zu geringer Geburtenfreudigkeit ist. Leer stehende Fabrikgebäude und in Entflechtung begriffene bauliche Mischstrukturen sind Folgen der industriellen Verwerfungen Anfang der 90er-Jahre. All dies führt zunehmend zu Substanzabbrissen mit neu entstehenden Freiflächen, ist aber nur in den kompakten städtischen Kernen visuell stärker wahrnehmbar. Gleichzeitig sind Funktionsverluste teilweise mit Konzentrationsaspekten an anderer Stelle (Zentralorten, Einkaufszentren) verbunden.

***Structural and functional changes to settlements in the Chemnitz-Erzgebirge region with particular attention to details of the Waldhufen structure – analysing the problem and observations about dealing with planning problems***

*More than elsewhere, the distribution pattern of infrastructure and settlement functions has shaped functional interrelationships along a settled stretch of more than 1,100 km. For some ten years only an expansion of residential settlements became important in the peripheral building zone. Substantial losses of open space will in future only be expected due to the commercial and industrial occupation of space.*

*The change in settlement patterns and functions of the Waldhufen structures is taking place above all in the built-up central areas of the often citified towns along the entire settled stretch and in the numerous city centres. The high vacancy rate in existing residential buildings is primarily a result of the construction of new residential buildings in the 90s, while the closing down of child-care institutions and schools is the result of a dropping birth rate. Empty factories and hybrid structures in an unbundling process are the results of the industrial contortions of the early 90s. All this contributes increasingly to demolitions of existing buildings and new open spaces coming into existence, although it is only more clearly visible in the compact city centres. At the same time functional losses can be partly linked with the effect of concentration aspects at other places (central places, shopping malls).*

In Ostdeutschland hat der demographische Wandel ein besonderes Ausmaß angenommen. Darauf muss politisch und planerisch reagiert werden, damit die betroffenen Städte und Regionen den notwendigen Umbauprozess bewältigen können. In den Ländern Ostdeutschlands liegen jedoch bevölkerungsmäßig schrumpfende Regionen neben Regionen mit zunehmenden Bevölkerungszahlen, und wirtschaftlich prosperierende Regionen finden sich ebenso wie solche mit erheblichen Problemen im Strukturwandel. Raumspezifischen Handlungsansätzen und Problemlösungen ist somit der Vorrang gegenüber pauschalen und generellen Konzepten einzuräumen. Die beiden Landesarbeitsgemeinschaften in Ostdeutschland haben sich daher in einer abgestimmten Weise diesem Thema gewidmet.

Die AG „Umbau von Städten und Regionen“ der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen behandelte monozentrale Großstädte sowie Klein- und Mittelstädte im dichter besiedelten LAG-Raum. Dabei wurden insbesondere das Image des Schrumpfens, die Implikationen und Wirkungen des demographischen Wandels auf die kommunale Handlungsfähigkeit, Konzepte und Maßnahmen des Umbaus sowie konkrete städtische und regionale Fallbeispiele für den bereits in Umsetzung begriffenen Umbau behandelt. Eine handlungsorientierte Zusammenfassung der Beiträge mit ersten Erfahrungen und Lehren für morgen beschließt den Band.

In East Germany demographic trends have taken on considerable dimensions. This requires a response on planning and political level, so that the affected cities and regions can master the reconstruction process. In the East German Länder there are however regions with increasing populations, next to the regions with dwindling population numbers, and the economically thriving regions are faced with equally challenging problems in the form of structural change. Specific spatial approaches to action and the solving of problems need to be given precedence over sweeping and general concepts. The two federal working groups [Landesarbeitsgemeinschaften] in East Germany have therefore applied themselves in a coordinated fashion to addressing this subject.

The working group "Reconstruction of Cities and Regions" of the Saxony/Saxony-Anhalt/Thuringia federal working group [LAG] considered large mono-central cities as well as small and medium-sized city centres in the more densely populated regions within its federal working group [LAG] area. In particular, the concept of shrinkage, the implications and effects of demographic change on communities' competence to act, concepts and measures around reconstructing as well as concrete urban and regional case studies of reconstruction in action were studied. A practical abstract of the contributions containing initial experiences and lessons for the future conclude this volume.