



## Demographietyp 4: Schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung

Insgesamt sind diesem Cluster<sup>1</sup> 352 Städte zugeordnet.

Die Beschreibung der Handlungsempfehlungen für diesen Demographietypen stellt einen Orientierungsrahmen für die Kommunen dar. Sie basieren auf einer Analyse der charakteristischen Ausprägung sozio-ökonomischer und demographischer Indikatoren. Dies ersetzt nicht die individuelle Betrachtung jeder einzelnen Kommune. Spezifische Strategien müssen vor Ort entwickelt werden.

**Wiss. Begleitung:** Dr. Thorsten Wiechmann, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden

**Ansprechpartner Bertelsmann Stiftung:** Carsten Große Starmann und Petra Klug

### 1. Räumliche Einordnung

70 Prozent der ostdeutschen Städte und Gemeinden unter 100.000 Einwohner liegen in diesem Cluster (332 von insgesamt 473 ostdeutschen Kommunen). Cluster 4 repräsentiert eher abgelegene Städte und Gemeinden, die sich relativ gleichmäßig auf alle neuen Bundesländer verteilen. 20 Kommunen gehören den alten Bundesländern an (räumliche Schwerpunkte sind der Harz, das Wendland um Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen sowie die Ostseeküste in Schleswig-Holstein).

### 2. Charakteristische Entwicklungen

Charakteristisch für diese Städte und Gemeinden ist eine stark rückläufige und deutlich älter werdende Bevölkerung. Dieser allgemeine Trend begann bereits nach der Wende 1989/90 und wird sich auch zukünftig fortsetzen. Damit verbunden sind selektive Abwanderungen

<sup>1</sup> Die Begriffe „Cluster“ und „Demographietyp“ werden im Text synonym verwendet.

der jungen Bevölkerung, insbesondere auch von Frauen (im gebärfähigen Alter). Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen wirtschaftlichen Potenziale wird der Alterungs- und der Abwanderungsprozess der besonders gut gebildeten Fachkräfte und Akademiker anhalten.

Die Regionen entwickeln sich jedoch keineswegs einheitlich. Ostdeutschland ist gekennzeichnet durch ein Patchwork von Gewinner- und Verliererkommunen – Wachstum und Schrumpfung liegen hier häufig in mehrfacher Hinsicht nah beieinander.

### **Starker Bevölkerungsrückgang**

Die Städte und Gemeinden in Cluster 4 verzeichnen im Vergleich den deutlich höchsten Bevölkerungsrückgang. So sank die Einwohnerzahl zwischen 1996 und 2003 durchschnittlich um 7,8 Prozent. In 50 Kommunen schrumpfte sie sogar um über 10 Prozent. Diese Entwicklung wird sich auch bis 2020 fortsetzen, die Bevölkerung wird voraussichtlich um weitere 13 Prozent zurückgehen.

In den schrumpfenden Kommunen kommt es im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Flächenverbrauch zu einer starken passiven Entdichtung. Die weniger dichte und gleichzeitig zunehmend verstreute Siedlungsstruktur wirkt sich sehr negativ auf die Infrastruktur und ihre Bereitstellung aus.

### **Verschiebung der Altersgruppen**

Verbunden mit der Schrumpfung sind Prozesse der Alterung. Im Jahr 2003 war bereits die Hälfte der Bevölkerung über 43 Jahre alt. Bis 2020 altert die Gesellschaft um durchschnittlich weitere zehn Jahre. In fast allen Kommunen aus Cluster 4 (338 von 352) wird dann die Hälfte der Bevölkerung älter als 50 Jahre alt sein. In zehn Kommunen wird die Altersgrenze, die die Bevölkerung in zwei gleich große Gruppen teilt (Medianalter), sogar über 58 Jahre liegen. Die alternden Städte und Gemeinden resultieren jedoch nicht nur aus der steigenden Zahl älterer Menschen. Sie entstehen auch durch einen ausgeprägten Rückgang der jüngeren Bevölkerung. Damit kommt es also zu einer deutlichen Verschiebung der Altersgruppen:

- Bereits heute gibt es anteilig deutlich weniger Kinder und Jugendliche (unter 18 Jahre) als in allen anderen Clustern.
- Die Schere zwischen Jung und Alt wird auch in Zukunft überproportional auseinandergehen. Über 28 Prozent der Einwohner sind älter als 60 Jahre und 4,6 Prozent älter als 80 Jahre. Der Anteil der über 60-Jährigen wächst bis 2020 auf knapp 40 Prozent. Während dann jede/r Zehnte älter als 80 Jahre alt ist, wird nur jede/r Achte noch nicht volljährig sein. Die Anteile aller drei Altersgruppen weisen sowohl aktuell als auch zukünftig extreme Werte auf.
- Eine wichtige Ursache für den Alterungsprozess ist die selektive Abwanderung vor allem der 18- bis 24-Jährigen. Auch die Abwanderung der 20- bis 34-Jährigen ist

überdurchschnittlich hoch. Dass Frauen im gebärfähigen Alter die Regionen verlassen – dies begann bereits in den 1990er Jahren –, hat nicht nur zur Folge, dass ihre Kinder nun in anderen Gebieten zur Welt kommen; es zeichnet sich auch eine sprunghafte Geburtenabnahme um das Jahr 2010 ab („zweiter Geburtenknick“): Die in den 90er Jahren nicht geborenen Mädchen können später auch keine Kinder gebären.

- Der Bevölkerungsrückgang und die Veränderung der Altersstruktur wirken sich schon heute deutlich auf den Wohnungsmarkt der Städte und Gemeinden aus. Während Marktprozesse und das Programm Stadtumbau Ost auch zukünftig den strukturellen Leerstand nicht beseitigen können, wird sich mit den Altersgruppen auch das Potenzial an Hauptnachfragegruppen verschieben. Wenn sich die Gruppe der über 80-Jährigen in absehbarer Zeit verdoppelt, wird das betreute Wohnen zu einer dringlichen Aufgabe. Gleichzeitig sinken mit dem deutlichen Rückgang der 18- bis 24-Jährigen die Ersthaushaltsgründungen. Darüber hinaus wird es immer weniger jungen Familien geben, die Wohneigentum erwerben.

### **Schwaches wirtschaftliches Potenzial**

Die ökonomische Basis der Städte und Gemeinden in Cluster 4 ist äußerst schwach. Die Werte der sozialen und wirtschaftlichen Indikatoren (wie Anteil unterer Einkommensgruppen, Kaufkraft und Arbeitslosenquoten) verweisen auf gravierende Probleme.

- Nahezu alle kommunalen Haushalte sind abhängig von Subventionen und dem kommunalen Finanzausgleich. So haben 59 Prozent der Städte und Gemeinden Steuereinnahmen von weniger als 300 Euro pro Jahr und Einwohner. Bei jeder zehnten Kommune liegt der Betrag sogar unter 200 Euro. Ähnlich niedrige Werte finden sich nur in anderen ostdeutschen Kommunen (z. B. im Cluster 2). Der Durchschnitt aller Kommunen zwischen 5.000 und 100.000 Einwohnern liegt bei 609 Euro.
- Die Arbeitsplätze sind zu über 60 Prozent im Dienstleistungssektor angesiedelt; das verarbeitende Gewerbe ist mit einem Anteil von 34 Prozent schwach vertreten, während der primäre Sektor (Landwirtschaft, Forsten, Bergbau, Energie) mit 3,5 Prozent der Arbeitsplätze relativ ausgeprägt ist. Erhebliche Arbeitsplatzverluste kennzeichnen die Entwicklung der letzten Jahre. In über 80 Prozent der Kommunen ging die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1998 und 2003 zurück, meist um mehr als 10 Prozent.
- In ihrer wirtschaftlichen Funktion unterscheiden sich die Städte und Gemeinden dieses Typs deutlich voneinander. Etwa ein Drittel ist regional bedeutend als Arbeitsplatzzentrum, 45 Prozent sind Wohnorte mit hohen Auspendlerraten, und in gut 20 Prozent entspricht die Zahl der Arbeitsplätze in etwa der Zahl der erwerbstätigen Bewohner. In nahezu 90 Prozent aller Kommunen liegt die Arbeitslosenquote über 20 Prozent, in der Hälfte aller ostdeutschen Städte und Gemeinden dieses Clusters sogar von 25 Prozent bis zu 36,6 Prozent. Die Arbeitslosigkeit liegt damit deutlich höher als in allen anderen Clustern.

- Durch den sehr negativen Wanderungssaldo der jungen Bevölkerung wird es in einigen Städten und Gemeinden zu einem drastischen Fachkräftemangel kommen. Der sogenannte „brain-drain“-Effekt ist bereits heute vielerorts spürbar und wird weiter anhalten.

### **Heterogene Entwicklungen**

Die demographischen (und wirtschaftlichen) Entwicklungen der Kommunen dieses Clusters verlaufen jedoch keinesfalls einheitlich. Die Unterschiede finden sich sowohl in den Größenklassen als auch räumlich innerhalb der verschiedenen ostdeutschen Regionen. So weichen die Bevölkerungsentwicklungen der einzelnen Kommunen deutlich voneinander ab: Sie reichen aktuell im Zeitraum von 1996 bis 2003 von -31,2 bis +7,41 Prozent und von 2003 bis 2020 von -47,1 bis +6,3 Prozent. Einige schrumpfende Kommunen liegen sogar unmittelbar neben Städten und Gemeinden mit hohen Wachstumserwartungen.

In Ostdeutschland sind demnach Gewinner- und Verliererkommunen patchworkartig verteilt. Aus den dynamischen Entwicklungen und Strukturbrüchen seit 1989/1990 ergibt sich darüber hinaus auch eine große Unsicherheit hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen. Die Zuordnung der Kommunen innerhalb und zwischen den (ostdeutschen) Clustern kann sich demzufolge verschieben. Dies stellt die Prognosen an sich nicht infrage. Die Unwägbarkeiten in den Prognosen unterstreichen vielmehr die Notwendigkeit, sich mutig auf einen zukunfts-offenen, szenariengeleiteten Prozess einzulassen, der einerseits auf Sicherheit setzt und andererseits Kreativität zulässt.

## **3. Herausforderungen für die Kommunen im Demographietyp 4**

Die Kommunen in Cluster 4 sind vom demographischen Wandel am stärksten betroffen und haben daher den größten Handlungsbedarf. Als oberstes Ziel aller kommunalen Anpassungsstrategien gilt es hier Lösungen für tragfähige Strukturen der kommunalen Entwicklung zu finden. Voraussetzung dafür ist es, den Bevölkerungsrückgang zunächst zu akzeptieren und sich darauf einzustellen. Dies bedeutet nicht, dass diese Kommunen einen Verlust an Lebensqualität hinnehmen müssen. Stattdessen gilt es als mittel- und langfristiges Ziel, eine Optimierung der Situation und eine Stabilisierung der Bevölkerungszahlen nicht aus den Augen zu verlieren. Dazu gehören die:

- Milderung der Auswirkungen der starken Wanderungsverluste – vor allem bei den gut ausgebildeten Fachkräften und Akademikern
- Stärkung der wirtschaftlichen Basis in einem schwierigen ökonomischen Umfeld, das von einer hohen Veränderungsdynamik gekennzeichnet ist
- Ausrichtung der kommunalen Infrastruktur auf die absehbaren Schrumpfungsprozesse und damit die Gewährleistung langfristig tragfähiger Strukturen der kommunalen Entwicklung

- Konzentration auf die Siedlungskerne.

## **4. Handlungsempfehlungen für die Kommunen im Demographietyp 4**

Die enormen Bevölkerungsverluste erfordern eine Strategie des Rückbaus orientiert an verstärkter Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung. Den übermächtigen Herausforderungen stehen in schrumpfenden und alternden Städten und Gemeinden jedoch geringe institutionelle und finanzielle Ressourcen gegenüber. Um angesichts der Herausforderungen proaktiv gestalten zu können, erscheinen zwei Aspekte zentral:

1. Prioritäten der Stadtentwicklung (durch)setzen
2. Regional arbeitsteilig vorgehen

Darüber hinaus erfordert der massive Alterungsprozess in den Kommunen die Ausrichtung der örtlichen Politik auf eine zukünftig deutlich ältere Bevölkerung. Die Bausteine einer zukunftsorientierten Seniorenpolitik sind hierzu vor Ort in praktikable Modelle zu überführen. In diesem Zusammenhang wird auch das ehrenamtliche Engagement eine zunehmende Bedeutung erfahren.

### **1. Prioritäten der Stadtentwicklung (durch)setzen**

Die Städte und Gemeinden in Cluster 4 stehen vor Schrumpfungprozessen, die nicht als eine vorübergehende sozio-ökonomische Schwächephase eingestuft werden können, welche durch eine wachstumsorientierte Politik zu überwinden wäre. Vielmehr wird auch bei einer erfolgreichen Stadtentwicklungspolitik mit weiter abnehmenden Bevölkerungszahlen zu rechnen sein. Die enormen Veränderungen erfordern einen an langfristigen strategischen Orientierungen ausgerichteten Stadtumbau.

Vor dem Hintergrund der eng umgrenzten finanziellen Spielräume ist es immer weniger möglich, alles Wünschenswerte oder Angemessene zu realisieren. Die Wahrung der Handlungsfähigkeit erfordert die offene Auseinandersetzung mit der Frage nach strategischen Prioritäten: Was ist wichtig? Worauf kann am ehesten verzichtet werden? Was lässt sich kurz-, mittel- und langfristig umsetzen?

Für die Kommunen in Cluster 4 ergeben sich daraus folgende Handlungsempfehlungen.

### **Handlungsempfehlungen:**

#### **1.1 Anpassung der Infrastrukturen**

In stark schrumpfenden Kommunen ist die öffentliche oder privat getragene technische Infrastruktur den veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Die Gebührenbelastung für die öffentlichen und privaten Haushalte wird bei sinkender Siedlungsdichte spürbar zunehmen, da sich die Umlage nicht reduzierbarer Fixkosten auf eine geringere Anzahl von Nutzern verteilen muss. In einigen Gebieten stellt der

Bevölkerungsrückgang die technische Funktionsfähigkeit der herkömmlichen Ver- und Entsorgungssysteme zu vertretbaren Kosten zunehmend infrage. Beispielsweise muss bereits heute in vielen Kommunen bei Unterschreiten von Schwellenwerten Frischwasser eingesetzt werden, um die Funktionsfähigkeit von Abwasseranlagen aufrechtzuerhalten. Dabei determiniert die Siedlungsstruktur in erheblichem Maße den von den Gemeinden zu leistenden Infrastrukturaufwand. Um ein adäquates Infrastrukturangebot auch künftig zu ermöglichen, sollten die Kommunen folgende Aspekte berücksichtigen:

- Alle kommunalen Infrastrukturen sind im Hinblick auf den demographischen Wandel zu überprüfen: Welche Mindestauslastungen erfordern die Systeme? Wie stellt sich die Kostenentwicklung bei sinkenden Einwohnerzahlen dar? Wie können die bestehenden Infrastrukturen den demographischen Entwicklungen flexibel angepasst werden?
- Bei allen neuen Erschließungsmaßnahmen sind die direkten und indirekten langfristigen Folgekosten zu berücksichtigen.
- Analog sind bei den Rückbaumaßnahmen die direkten und indirekten Entlastungen zu ermitteln. Bei einem Bruchfall einer linienhaften Infrastruktur sollte zudem geprüft werden, inwieweit bereits die Kappung von Leitungen als gangbare Alternative zum aufwändigen Rückbau anzusehen ist.
- Neben den großen Infrastrukturen in den Zentren bieten dezentrale, flexible und ökologisch sinnvolle Ver- und Entsorgungssysteme, wie z. B. Blockheizkraftwerke und Pflanzenkläranlagen, Chancen, auf den demographischen Wandel flexibel zu reagieren und eine hohe Qualität der Ver- und Entsorgung sicherzustellen.
- Um die Kostenvorteile einer effizienten kompakten Siedlungsstruktur zu nutzen, sollten die Kosten für Versorgungsleistungen den Nutzern aufwandsbezogen berechnet werden. Dies würde die indirekte Subventionierung der ineffizienten Streulagen durch zentrale Siedlungslagen unterbinden und kostenbewusstes Verhalten begünstigen.
- In den Gemeinden sollte eine offene Diskussion darüber angestoßen werden, welche Mindestausstattung gesichert werden soll bzw. welche Standards (z. B. in Bezug auf ÖPNV und Schulstandorte) sich die Gemeinden künftig noch leisten können und wollen. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, auch die Kostenseite und ihre Determinanten transparent zu machen.
- Bei allen Infrastrukturangeboten muss der Schwerpunkt vom Neubau zum Erhalt der Systeme verlagert werden. Das gilt sowohl bei den Ver- und Entsorgungssystemen als auch beim Verkehr.
- In den Abwanderungsgebieten dieses Clusters steht der öffentliche Personennahverkehr vor deutlichen Nachfragerückgängen. In vielen kleineren Kommunen und ihrer ländlichen Umgebung könnte er grundsätzlich zur Disposition stehen.

Maßnahmen zur Sicherung der Mobilität von Menschen ohne eigenen Pkw erhalten zunehmendes Gewicht und erfordern genaue Kenntnisse des individuellen Mobilitätsverhaltens der ansässigen Bevölkerung.

## 1.2 Ökonomische Basis der Kommunen neu definieren

Schrumpfungsprozesse sind in aller Regel Ausdruck einer krisenhaften ökonomischen Entwicklung. Zu den wichtigsten Ursachen des Bevölkerungsrückgangs zählt der Verlust der alten ökonomischen Basis, ohne dass zugleich eine neue ökonomische Basis aufgebaut werden konnte. Dieses prinzipielle Muster findet sich in nahezu allen Kommunen dieses Clusters, die zu 94 Prozent in den neuen Ländern liegen. Gerade Letztere haben den ökonomischen Bruch 1989/1990, mit dem ein abrupter Wechsel vom planwirtschaftlichen zum marktwirtschaftlichen System einherging, noch nicht verkraftet. Für die Kommunen dieses Clusters ist es entscheidend, ihre Rolle in der regionalen Wirtschaft neu zu definieren, dabei auf vorhandene Stärken zu setzen und gezielt Nischen zu suchen. Auch hier muss es daher darum gehen, Prioritäten zu setzen und diese dann konsequent zu verfolgen.

- Die Kommunen müssen sich mit den Realitäten der neuen regionalen Wirtschaftsstruktur auseinandersetzen und ihre neue Rolle definieren. Die spezifischen Potenziale der Städte und Gemeinden sowie insbesondere der dort lebenden Menschen müssen erkannt und als solche in Wert gesetzt werden. Hierbei kommt es auch darauf an, das verbreitete Kirchturmdenken zu überwinden.
- So finden sich gerade in ostdeutschen Verdichtungsräumen heute vergleichsweise günstige Standortfaktoren für die Ansiedlung von Unternehmen: gut ausgebildete Fachkräfte, relativ niedrige Löhne, eine gut ausgebaute Infrastruktur und hohe staatliche Beihilfen. Dies bietet insbesondere im Umland der größeren Zentren gute Chancen im Standortwettbewerb.
- Von zentraler Bedeutung für eine langfristig tragfähige wirtschaftliche Entwicklung ist es, den Abwanderungstrend bei den jungen, gut ausgebildeten Menschen zu stoppen. Kommunale Politik sollte die Lebensstile, Erwartungen und Bedürfnisse dieser Gruppe besonders genau analysieren, um gezielt deren Lebensqualität vor Ort zu verbessern. Geeignete Maßnahmen könnten z. B. die Unterstützung von Innovationen und Talenten, die Verbesserung der Wohnumfeldqualität und die Förderung von Kunst und Kultur sein.
- Kreativität ist die Schlüsselressource für eine neue Basis der lokalen Ökonomie. Mit konventioneller Kommunalpolitik und Verwaltungsroutinen lassen sich die großen Herausforderungen in den schrumpfenden und alternden Gemeinden dieses Clusters nicht bewältigen. Gefordert sind das Brechen mit Routinen und die Bereitschaft zu Experimenten. In der Stadt vorhandene, bisher aber kaum wahrgenommene Akteure sollten beachtet und gezielt zur Mitwirkung motiviert und befähigt werden.

- Bei den peripher gelegenen, besonders strukturschwachen Kommunen birgt eine ansiedlungsorientierte kommunale Wirtschaftsförderung die Gefahr, erhebliche Ressourcen für Investoren aufzuwenden, die niemals kommen werden. Eine vorausschauende Stadtentwicklungspolitik sollte diese Tatsache berücksichtigen und ihre Maßnahmen nicht einseitig auf neues Wachstum konzentrieren.
- Auch in gegenwärtig besonders strukturschwachen Kommunen ohne erkennbare Entwicklungsperspektiven bietet eine kreative Nischenstrategie Chancen, diese Orte „neu zu erfinden“. Dies erfordert den Mut, unkonventionelle, mitunter risikoreiche Ideen und die Entwicklung innovativer Arbeitsmodelle jenseits der heute dominierenden Auffassung von Arbeit zuzulassen.
- Die Entfaltung ökonomischer Potenziale kann befördert werden durch eine positive Kommunikationsstrategie, die die Menschen mobilisiert und sich entgegen der vorherrschenden Krisenrhetorik den Entwicklungschancen zuwendet. Der Kreislauf von negativen Meldungen, Resignation und düsteren Szenarien muss bewusst durchbrochen und durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen ein neues Bewusstsein geschaffen werden, das auch die Chancen einer entdichteten Siedlungsstruktur wahrnimmt.

### 1.3 Konzentration auf zentrale Orte und Siedlungsstrukturen

Eine Konzentration der Stadtentwicklung auf die zentralen Orte und Siedlungsstrukturen ist unausweichlich, um funktionierende Stadtgefüge zu erhalten, die öffentliche und privat getragene Infrastruktur auf Dauer zu sichern und die kommunalen Haushalte zu entlasten. Von den Gemeinden erfordert das klassische System der Baulandbereitstellung erhebliche Vorleistungen, die sie durch das Erschließungsbeitragsrecht zwar teilweise zurückerhalten, alle Folgekosten insbesondere die der sozialen Infrastruktur verbleiben jedoch bei der Gemeinde. Siedlungsflächenzuwächse sind daher in schrumpfenden Regionen mit Folgekosten behaftet, die die Stadtentwicklung im Bestand erheblich gefährden. Außerdem sind infolge der vorhandenen Überkapazitäten in Ostdeutschland bereits in den vergangenen Jahren die Durchschnittspreise für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen deutlich gefallen. Mittel- und langfristig würde ein fortgesetzter Flächenverbrauch den Entwertungsprozess des Immobilienbestandes beschleunigen.

Die Entwicklung des Immobilienmarktes und die Ineffizienz disperser Siedlungsstrukturen erfordern eine konsequente Innenentwicklung entlang folgender Prinzipien:

- Gestaltung einer funktional sinnvollen Stadtstruktur
- Konzentration auf zentrale Orte und Siedlungskerne
- Wohnangebote für Familien und Senioren in die Kerne verlagern
- Konsequente Einstellung von Siedlungsflächenerweiterungen
- Rückbau vorwiegend an den Siedlungsrändern
- Kreativer Rückbau zur Aufwertung der Stadtqualität

- Kreativer Rückbau für ein „grüneres“ Stadtbild mit hoher Aufenthaltsqualität
- Zwischennutzungen für leerstehende Gebäude und Flächen, temporäre Nutzungskonzepte fördern
- Baulandentwicklung durch eine aktive Strategie mit Zwischenerwerb von unter- oder ungenutzten Bestandsflächen
- Baulandbereitstellung mit langfristigen Wirtschaftlichkeitsrechnungen verknüpfen
- Geduld als Tugend: „Bauruinen“ sichern und stehen lassen, weniger Perfektionismus im Rückbau

#### 1.4 Aufmerksamkeit lokaler Entscheider auf Prioritätenfragen lenken

In besonders komplexen, schwierigen Problemkonstellationen besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sich Politik in der überschaubaren Detailsteuerung von Maßnahmen und Vorhaben verliert, anstatt die Ziele der Stadtentwicklung zu definieren und damit die großen Fragen anzugehen. Detailsteuerung ist aus Sicht des handelnden Politikers oft attraktiver, da die zu lösenden Probleme in der Regel einfacher und die Ergebnisse konkreter sind als bei den strategischen Fragen. Zudem honoriert der Wähler projektbezogene Einzelfallhilfen oft stärker als langfristige Steuerungsansätze. Für eine zukunftsorientierte Stadtpolitik sind strategische Konzepte jedoch wirkungsvoller als die auf kurzfristige Effekte beschränkte Detailsteuerung. Gerade in schrumpfenden und alternden Gemeinden mit hoher Abwanderung ist es unverzichtbar, Prioritätensetzungen vorzunehmen und die knappen Ressourcen strategisch einzusetzen. Daher sollte die Aufmerksamkeit lokaler Entscheider, insbesondere in Stadt- oder Gemeinderäten, in Kreistagen und an der Spitze der Kommunalverwaltungen, regelmäßig auf Prioritätenfragen gelenkt werden. Im Mittelpunkt muss dabei die Frage stehen, wie sich die Kommune in der Region langfristig entwickeln soll, um als Wohnort attraktiv zu bleiben oder zu werden. Die Thematisierung von Prioritätenfragen kann beispielsweise befördert werden durch:

- Dezernatsübergreifende Arbeitsgruppen, um unterschiedliche Präferenzen und Entscheidungsmuster der Akteure aus Politik, Stadtentwicklungs- und Haushaltsplanung sowie aus den Fachplanungen abzustimmen und zu einem konsistenten Handlungsansatz zu verdichten
- Öffentliche Foren, um einen breiten Konsens zu Fragen der Stadtentwicklung herzustellen, definierte Prioritäten zu festigen und gemeinsame Orientierungen zu fördern
- Förderung eines strategischen Diskurses in den lokalen Medien (Impulsbeiträge in der Tagespresse, regelmäßige Pressemitteilungen zu strategischen Fragen, persönliche Kontakte zu Journalisten und Multiplikatoren)
- Erarbeitung von integrierten Entwicklungskonzepten, die durch Ratsbeschluss legitimiert werden
- Veröffentlichung von kompakten und allgemein verständlichen Kurzfassungen

der integrierten Entwicklungskonzepte

- Ranking von strategischen Prioritäten (Was ist das Allerwichtigste? Hat Ziel X vor Ziel Y Vorrang?)
- Festlegung von nachrangigen Entwicklungszielen und Handlungsfeldern (Was hat keine Priorität?)
- Regelmäßige Zielvergleiche mit ähnlich strukturierten Kommunen (Wo liegen Gemeinsamkeiten, wo Unterschiede?)

Wesentlich bei diesen Ansätzen ist, dass tatsächlich Prioritäten gesetzt werden und nicht nur der kleinste gemeinsame Nenner gesucht wird. Der Anspruch einer integrierten Zieldefinition darf nicht – wie bei vielen integrierten Stadtentwicklungskonzepten in der Vergangenheit – als Formalität behandelt werden, bei der am Ende alle sektoralen und individuellen Wunschvorstellungen additiv nebeneinandergestellt werden.

## **2. Regional arbeitsteilig vorgehen**

Durch neue Formen der Arbeitsteilung mit den Nachbarkommunen sowie eine verstärkte regionale Kooperation können die mit den sinkenden Einwohnerzahlen in den Kommunen aus Cluster 4 einhergehenden Leistungseinschränkungen der Kommunen teilweise ausgeglichen werden. Dabei wird vielen Kommunen dieses Clusters eine Führungsaufgabe in ihren oft strukturschwachen Regionen zufallen, da die umgebenden, nicht selten ländlich geprägten Strukturen vor noch größeren Herausforderungen stehen und sich die regionalen Entwicklungschancen in den Zentren konzentrieren.

Für die Kommunen in Cluster 4 ergeben sich in diesem Kontext folgende Handlungsempfehlungen.

### **Handlungsempfehlungen:**

#### **2.1 Zukunftsrobuste regionale Siedlungsstruktur**

Auf den Immobilienmärkten in schrumpfenden Regionen bestehen strukturelle Angebotsüberhänge, die sich sowohl in fallenden Mieten als auch in dauerhaften Leerständen ausdrücken. Wenn dann trotzdem ein Teil der verbleibenden Nachfrage durch Neubau befriedigt wird, führt dies unweigerlich zu neuerlichen Leerständen im vorhandenen Bestand. Allerdings kann auch in einer stark schrumpfenden Umgebung eine einzelne Gemeinde durch eine kostenintensive, aggressive Baulandentwicklung den weiteren Bevölkerungsrückgang abbremsen, indem sie Bauwillige aus den Nachbarkommunen durch günstige Konditionen anlockt. Wenn sich alle Gemeinden so verhalten, wären jedoch „beleuchtete Äcker“ die Folge, und damit eine disperse, unterausgelastete regionale Siedlungsstruktur mit negativen ökologischen und ökonomischen Effekten für jede einzelne Kommune. Langfristig kommt eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung daher allen Kommunen zugute. Es können Über-

angebote vermieden, Erschließungskosten vermindert und die Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur verbessert werden.

Das ortsspezifisch einzusetzende Spektrum regionaler Kooperationsmöglichkeiten für eine zukunftsrobuste regionale Siedlungsstruktur umfasst dabei beispielsweise folgende Punkte:

- Analyse des regionalen Immobilienmarktes, insbesondere des Marktverhaltens von Gewerbetreibenden und Wohnungssuchenden
- Regional abgestimmte siedlungsstrukturelle Ziele und Leitbilder
- Umsetzungsorientierte regionale Siedlungskonzepte
- Regionale Zielvereinbarungen zur Umsetzung dieser Konzepte
- Komplexe Folgenabschätzungen regionaler Baulandentwicklung
- Schaffung eines lokalen oder regionalen Flächenpools
- Regionale Gewerbeschwerpunkte entlang überörtlicher Entwicklungsachsen und im Umland größerer Städte

## 2.2 Regionale Verwaltungskooperationen

Interkommunale Kooperationen werden immer wieder gefordert, sie lassen sich jedoch im kommunalpolitischen Alltag oft nur schwer umsetzen. Viele Ansätze scheitern an administrativen Rahmenbedingungen, lokalen Egoismen (Kirchturmdenken) oder an hohen Transaktionskosten. In schrumpfenden Städten und Regionen bestehen jedoch verstärkte Anreize für interkommunale und regionale Verwaltungskooperationen. Zum einen kann durch eine Arbeitsteilung der Abbau öffentlicher Leistungen verringert, in manchen Fällen das Unterschreiten von kritischen Schwellenwerten verhindert werden. Die Versorgungseinschnitte werden gemildert, Angebote weiterhin in zumutbarer Entfernung vorgehalten.

Zum anderen können freiwillige Verwaltungskooperationen eine Alternative zur kommunalen Neugliederung durch das Land und damit zur zwangsweisen Eingemeindung kleinerer Gebietskörperschaften darstellen. So können Kommunen auch in dieser Hinsicht proaktiv agieren. Die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung kann durch interkommunale Kooperationen z. B. in folgenden Bereichen gestärkt werden:

- Interkommunale Verwaltungsdienstleistungen (z. B. gemeinsame Personalarbeit)
- Gemeinsame (Modell-) Projekte der Regionalentwicklung, ggf. gefördert durch Bund/Land
- Standort- und Regionalmarketing zur gemeinsamen Außendarstellung
- Gemeinsame Clusterpolitik durch die Bündelung regionaler Kompetenzen
- Austausch von Verwaltungsmitarbeitern

- Freiwillige Zusammenschlüsse zu Verbands- oder Einheitsgemeinden

### 2.3 Arbeitsteilige Übernahme zentralörtlicher Funktionen

Zentrale Orte erfüllen in verschiedenen Lebensbereichen vielfältige Aufgaben, die nicht nur ihren Bewohnern, sondern auch denen der Umlandgemeinden zugute kommen. In dünn besiedelten Räumen wird das raumordnerische Konzept der zentralen Orte zur Sicherung der Grundversorgung (Versorgung mit Dienstleistungen und Gütern des täglichen Bedarfs) eingesetzt. Der periodische und spezifische Bedarf wird in den mittel- und obenzentralen Kernstädten abgedeckt, z. B. in Form von Behörden, weiterführenden Schulen, Kliniken und Fachärzten sowie kulturellen Angeboten, wie Kino, Theater oder Museen. Dabei wird – wie auch in anderen Bereichen, etwa bei regionalen Entwicklungskonzepten oder Städtenetzen – zunehmend auf arbeitsteilig angelegte Konzepte gesetzt, hier in Form von funktions-teiligen zentralen Orten. Förmliche Beispiele sind der „Oberzentrale Städteverbund“ Bautzen – Görlitz – Hoyerswerda in Ostsachsen, das „Funktionsteilige Mittelzentrum“ Suhl – Zella-Mehlis in Südthüringen oder das brandenburgische „Mittelzentrum in Funktionsergänzung“ Bad Liebenwerda – Elsterwerda. In schrumpfenden Städten und Gemeinden kann eine arbeitsteilige Übernahme zentralörtlicher Funktionen auf formeller wie informeller Basis dazu beitragen, eine Unterauslastung der zentral-örtlichen Infrastruktur trotz sinkender Nachfrage zu vermeiden und kommunale Investitionsspielräume zu erhöhen. Sie sollte immer dann erwogen werden, wenn zwischen zwei oder mehr in etwa gleichwertigen Orten eine räumliche Nähe oder enge funktionale Verflechtung besteht. Es bieten sich folgende Handlungsoptionen an:

- Wechselseitige Infrastrukturvorhaltung: Spezifische zentralörtliche Einrichtungen werden jeweils lediglich in einem der beteiligten Orte arbeitsteilig vorgehalten. Auf der unterzentralen Stufe könnten dies z. B. Verbandsgemeindeverwaltung, Post, Grund- bzw. Hauptschule, Bank, Allgemeinarzt oder Apotheke sein, auf den höheren Stufen Fachkliniken, Spezialgeschäfte, Fach- und Hochschulen, Regionalbehörden, Theater und Museen.
- Wechselseitige Funktionserfüllung: mehrfach vorhandene zentralörtliche Einrichtungen erhöhen durch eine abgestimmte Spezialisierung ihre Auslastung. So ist z. B. denkbar, dass sich Schwimmhallen in Abstimmung entweder auf den Freizeitsport, auf Kurbetrieb oder auf den Schul- und Vereinssport spezialisieren. Ähnliches gilt für kulturelle Angebote (z. B. Museen, Theater), Bildungs- und Freizeiteinrichtungen (z. B. Volkshochschulen, Freizeitparks, Sportanlagen).
- Generell sollte im Falle einer arbeitsteiligen Übernahme zentralörtlicher Funktionen die frühzeitige Klärung eines Vorteils- bzw. Lastenausgleichs erfolgen.