

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

**Im
Brennpunkt:**

Demographischer Wandel in Kommunen

| | |
|--|----|
| Bernhard Müller Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht | 5 |
| Bernhard Müller und Stefan Siedentop Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung | 14 |
| Peter Franz Schrumpfende Städte – Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland | 33 |
| Klaus Peter Strohmeier und Silvia Bader Bevölkerungsrückgang, Segregation und soziale Stadt- erneuerung im altindustriellen Ballungsraum | 51 |
| Matthias Koziol Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur | 69 |
| Heinrich Mäding Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen | 84 |

**Im
Blickfeld:**

Weitere Themen

Jörg Bogumil und Lars Holtkamp
Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck?
Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum
Implementationsstand der Bürgerkommune..... 103

Autorinnen und Autoren 126

Bestellschein für die Zeitschrift 127

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„**German Journal of Urban Studies**“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bernhard Müller

Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht

Die Fakten sind bekannt: Seit über hundert Jahren gehen die Geburtenzahlen in Deutschland zurück, und seit etwa siebzig Jahren ist jede Kindergeneration kleiner als die ihrer Eltern. Die Entwicklung wird sich weiter verschärfen. Bis zum Jahr 2050 ist in Deutschland mit einem Rückgang der Bevölkerung von über 82 Millionen auf – je nach Prognose – unter 70 Millionen zu rechnen, verbunden mit einer grundsätzlichen Veränderung der demographischen Strukturen. Der Anteil der 20- bis unter 65-Jährigen, das heißt der Personen, die nach heutigen Maßstäben im Erwerbsalter sind, wird dann nur noch bei etwa 55 Prozent der Gesamtbevölkerung liegen, gegenüber 62 Prozent zu Beginn des Jahrtausends.

Dies hat grundlegende Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme, für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt sowie für die öffentlichen Finanzen. Der demographische Wandel ist damit ein Thema von weit reichender Relevanz für Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, denn eine stagnierende oder negative demographische Entwicklung hinterlässt tiefe Spuren in nahezu allen politisch relevanten Handlungsfeldern.

Kommunen sind davon in besonderem Maße betroffen, denn ihnen obliegt die öffentliche Daseinsvorsorge, sie sind die Orte des zivilgesellschaftlichen Engagements. Durch den demographischen Wandel bedingt geht der Bedarf in vielen Bereichen zurück, in einigen Bereichen verändert er sich strukturell, in anderen weitet er sich wiederum aus. Gleichzeitig verändern sich die Handlungsspielräume kommunaler Politik und Verwaltung, denn die mit der demographischen Schrumpfung verbundenen Auswirkungen auf die ohnehin knappen finanziellen Ressourcen der Kommunen schränken deren Bewegungsspielräume weiter ein.

Im Bereich des Wohnungsmarktes ist bei demographischer Schrumpfung – auch bei Berücksichtigung von bedarfssteigernden Entwicklungen (z.B. durch Haushaltsverkleinerung) – von tendenziell rückläufiger Nachfrage auszugehen. Dies hat Konsequenzen für die Wohnfolgeinfrastruktur. Sie sind abhängig von den jeweiligen Nutzergruppen. Mittel- bis langfristig ist zum Beispiel im Bereich der Kinderkrippen, Kindergärten und Schulen mit einem Bedarfsrückgang zu rechnen, teilweise ist dieser – man denke an die Schulschließungen in vielen ostdeutschen

Städten – bereits fassbar. Einrichtungen für ältere Menschen und insbesondere Hochbetagte werden teilweise erheblich stärker nachgefragt werden.

Im Bereich der technischen Ver- und Entsorgung sind die zu erwartenden und teilweise bereits heute spürbaren Probleme noch gravierender, denn die Auslastung geht in demographischen Schrumpfungsbereichen wesentlich stärker zurück, als dies aufgrund des veränderten Verbraucherverhaltens (z.B. beim Wasserverbrauch) und effizienterer technischer Lösungen (z.B. bei Energie und Fernwärmeversorgung) bereits ohnehin der Fall ist. Da die langlebigen Systeme der Ver- und Entsorgung nur schwer an die demographische Entwicklung anzupassen sind, entstehen höhere Pro-Kopf-Aufwendungen, die immer schwerer auf die zurückgehende Nutzerzahl umzulegen sind.

Dabei ist zu bedenken, dass demographische Schrumpfung keineswegs ein Thema ist, das auf Deutschland oder allein auf Ostdeutschland beschränkt ist. Vielmehr handelt es sich um ein europäisches Phänomen, denn viele Regionen Europas (z.B. in Spanien, Italien, Frankreich oder Großbritannien) haben bereits seit Jahrzehnten einen teilweise dramatischen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Und in der Zukunft wird sich diese Situation weiter verschärfen: Im Jahr 2001 prognostizierte die Europäische Kommission in ihrem Zweiten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in Europa einen Bevölkerungsrückgang in 90 von 200 NUTS-2-Regionen bis zum Jahr 2025. Betroffen sind nahezu alle Mitgliedstaaten und dort insbesondere die Gebiete mit (teilweise erheblichen) Entwicklungsproblemen. In Deutschland weiten sich die Gebiete, in denen Schrumpfung bereits heute ein Thema für Politik, Verwaltung und Gesellschaft darstellt, kontinuierlich aus.

Bei alledem ist anzumerken, dass die Thematik in der Wissenschaft keineswegs neu ist, denn bereits in den Achtzigerjahren wurden die Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs in einer Reihe von Untersuchungen aufgegriffen. Ein besonderer Handlungsdruck wurde in der Öffentlichkeit zunächst jedoch nicht gesehen, zumal die Bevölkerung durch Zuwanderung weiter wuchs. Und angesichts der deutschen Vereinigung und der damit zusammenhängenden Verlagerung der öffentlichen Aufmerksamkeit auf neue Wachstumspotenziale und die Herausforderungen bei der Schaffung „blühender Landschaften“ im Osten wurde das Thema auch in den Neunzigerjahren weiterhin ausgespart.

Inzwischen steigt die Zahl von Untersuchungen und Veröffentlichungen zum demographischen Wandel und seinen Folgen, die Politik hat ein großes Interesse an Untersuchungsergebnissen und Empfehlungen hinsichtlich ihrer Handlungsoptionen. Akademien, Stiftungen, Verbände und Vereinigungen widmen dem Thema in den letzten Jahren immer mehr Aufmerksamkeit, sie veranstalten Tagungen, erarbeiten Positionspapiere und Empfehlungen für Handlungsträger. Einzelne Bundesländer geben Gutachten in Auftrag, richten Stabsstellen ein und füh-

ren breit angelegte Kongresse durch, um möglichst viele Interessenvertreter zu erreichen und die Öffentlichkeit für das Thema zu mobilisieren.

Offen ist dabei, wie deutlich die Probleme inzwischen auf der kommunalen Ebene wahrgenommen werden. Mit allgemeinen Durchhalteparolen werden noch immer konkrete Sachverhalte verschleiert, politisches Kalkül lässt es vielfach wenig opportun erscheinen, sich mit dem Thema in der Kommunalpolitik umfassend zu beschäftigen und entsprechende, auch wenig populäre Schlussfolgerungen zu ziehen – wie etwa die vielerorts mit Vehemenz geführte Diskussion um Schulschließungen zeigt. Zudem scheint die kommunale Entwicklungsplanung noch nicht ausreichend auf die Herausforderungen des demographischen Wandels vorbereitet zu sein. Die Programme zum Stadtumbau in Ost- und Westdeutschland orientieren sich stark an der Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt, eine interkommunale Perspektive ist kaum zu erkennen, regionale Handlungsansätze bilden die Ausnahme.

Vor diesem Hintergrund ist es zeitgemäß, wenn nicht sogar dringend geboten, sich im Rahmen dieser Zeitschrift mit dem Thema des demographischen Wandels und seinen Folgen für die Städte intensiv, hier in Form eines Brennpunktes, zu beschäftigen. Dabei kann auch in einem Brennpunkt die Thematik nicht in ihrer gesamten Breite abgehandelt werden. Vielmehr geht es darum, wichtige kommunalwissenschaftlich und kommunalpolitisch relevante Zusammenhänge und Handlungsansätze zu thematisieren. Dies geschieht in fünf Aufsätzen, die deutlich machen, dass der demographische Wandel, das heißt insbesondere die demographische Schrumpfung, eine für ost- und westdeutsche Kommunen gleichermaßen relevante Problematik ist. In den Beiträgen werden gängige Thesen und damit vorschnelle Einordnungen kritisch überprüft sowie Voraussetzungen und Optionen kommunaler Reaktionsmöglichkeiten in einem gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang dargestellt.

Der Beitrag von *Bernhard Müller* und *Stefan Siedentop* zeigt anhand empirischer Befunde zur räumlichen Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen in Deutschland auf, dass sich der demographische Wandel und seine Folgen in allen Teilräumen der Bundesrepublik auswirken und die Kommunen überall vor neuen Herausforderungen stehen. Die meisten ostdeutschen Städte und Regionen haben längst den „Stagnations- oder Schrumpfungspfad“ eingeschlagen. Immer mehr Regionen in Westdeutschland werden dies in den kommenden 20 Jahren ebenfalls tun.

Jenseits großräumlicher Verschiebungen der Bevölkerungsverteilung werden in Zukunft Wachstums- und Schrumpfungsprozesse innerhalb der verdichteten Regionen in enger räumlicher Nachbarschaft anzutreffen sein. Die Entwicklung in den Agglomerationen wird dabei weniger deutlich als in den Neunzigerjahren von der Polarisierung zwischen Kernstadt und Umland geprägt sein. Viel spricht dafür,

dass der in den Neunzigerjahren dominante Suburbanisierungs- und Dispersions-trend unter Schrumpfungsbedingungen an Bedeutung verlieren wird, ohne sich jedoch in eine selbst tragende Reurbanisierung umzukehren.

Dies zeigt, so die Autoren, dass Konzepte, die sich allein innerhalb enger administrativer Stadtgrenzen bewegen, zu kurz greifen. Erforderlich sind – in Anlehnung an die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte der letzten Jahre – integrierte regionale Anpassungsstrategien an den demographischen Wandel, die in interkommunaler Zusammenarbeit erarbeitet werden und die jeweiligen Schrumpfung- oder Wachstumstrends in einen regionalen Kontext stellen. Dabei wird es bei der Planung und Steuerung der räumlichen Entwicklung darauf ankommen, von einem Paradigma der Schrumpfung statt von einem Wachstumsparadigma auszugehen.

Die räumliche „Verteilung“ von Wachstum, die vorwiegend auf Neuausweisungen und Neubau orientierten Instrumente und die ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung allein reichen in der Zukunft nicht mehr aus, um die richtigen Antworten auf die Herausforderungen der Schrumpfung zu finden. Vielmehr sind daneben Planungs- und Steuerungsansätze zu entwickeln, die auf Bestandsentwicklung, Stabilisierung, Revitalisierung und qualitative Entwicklung sowie die Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden setzen. Planung ist dabei strategisch und als Management von Prozessen der Schrumpfung zu verstehen. Steuerung muss über interkommunale Kooperation, Ausgleichsregelungen, Mehrebenenkooperation sowie intersektorale Koordination erfolgen.

Peter Franz greift die Begriffe Wachstum und Schrumpfung auf und beschäftigt sich aus regionalökonomischer Perspektive am Beispiel ostdeutscher Städte und Stadtregionen mit der Frage, inwieweit – wie von Ökonomen vielfach unterstellt – mit dem Rückgang der Einwohnerzahl einer Stadt gleichzeitig auch deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sinkt. Für die erste Hälfte der Neunzigerjahre stellt er anhand einer Untersuchung der 26 kreisfreien Städte (ohne Berlin) und von elf Stadtregionen in Ostdeutschland fest, dass demographische Schrumpfung nicht gleichbedeutend mit einer schrumpfenden Wirtschaft sein muss. Und auch für die zweite Hälfte der Neunzigerjahre weist er nach, dass zwar in einer größeren Zahl von Städten und Stadtregionen eine Wechselwirkung zwischen Bevölkerungsentwicklung und wirtschaftlicher Dynamik festzustellen ist, diese Städte und Stadtregionen aber nicht die Mehrheit bilden. Insgesamt sieht er Anzeichen dafür, dass sich die ostdeutschen Städte nach einer ersten Phase relativ einheitlicher Entwicklung im zweiten betrachteten Zeitraum zunehmend auf unterschiedliche Entwicklungspfade begeben haben.

Franz stellt fest, dass die vorherrschende Konstellation in den großen ostdeutschen Städten die des wirtschaftlichen Wachstums bei gleichzeitigem Rückgang

der Einwohner- und Beschäftigtenzahlen ist. Allerdings rät der Autor, den Aussagegrad der verwendeten Wachstumsindikatoren (nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen und Pro-Kopf-Einkommen) besonders vorsichtig zu beurteilen, da ohne vertiefende Studien die Gefahr bestehe, statistischen Artefakten aufzusitzen. Er bezieht sich dabei auf Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet, wo die Erwerbstätigkeit gegenüber dem Bundesdurchschnitt noch weiter als die Bruttowertschöpfung zurückgeblieben ist, mit der Folge, dass sich dort das Pro-Kopf-Einkommen – trotz eindeutiger Strukturschwächen – stärker als im Bundesgebiet insgesamt erhöht hat. Gleichzeitig leitet er aus der Untersuchung weiter gehende Fragestellungen ab, die für die Beurteilung der Situation durch die Kommunen bedeutend sind, so z.B. die Frage, ob sich der Einwohnerrückgang auf Branchen mit Orientierung am regionalen und überregionalen Absatz unterschiedlich auswirkt, inwieweit Städte mit unterschiedlichen Branchenschwerpunkten – z.B. Dienstleistungsstädte, Industriestädte, Verwaltungsstädte oder Handelsstädte – unterschiedliche Muster des Produktivitätsfortschritts aufweisen und ob der Einwohnerrückgang in den ostdeutschen Städten eher auf ökonomische oder eher auf demographische Faktoren zurückzuführen ist.

Der Beitrag von *Klaus Peter Strohmeier* und *Silvia Bader* befasst sich am Beispiel von Nordrhein-Westfalen und insbesondere des Ruhrgebiets, einer westdeutschen Region mit demographischer Schrumpfung, mit Fragen der Segregation und sozialen Stadterneuerung im altindustrialisierten Ballungsraum. Die Autoren setzen an zwei Beobachtungen an: erstens, dass Auswirkungen und Ausmaß der erwartbaren Schrumpfung der (einheimischen) Bevölkerung und die qualitative und quantitative Bedeutung der Migration für das Zusammenleben der Menschen besonders im westdeutschen Ballungsraum noch notorisch unterschätzt werden; und zweitens, dass die politischen Einflussmöglichkeiten auf den Bevölkerungsprozess überschätzt werden, denn – so die Autoren – selbst wenn es gelänge, mit Mitteln familienfördernder Politik eine Steigerung der Geburtenzahlen zu erreichen, dauerte es Jahrzehnte, bis sich in der deutschen Bevölkerung wieder natürliches Wachstum ergäbe.

Auf der Grundlage empirischer Analysen zeigen die Autoren, dass benachteiligte Bevölkerungsgruppen (Arme, Alte und Ausländer) zukünftig die Stadtgesellschaft dominieren und sich in bestimmten städtischen Teilräumen konzentrieren, in denen es zu einer Kumulation von sozialen Problemen kommt. Die Gründe dafür liegen sowohl in der selektiven Abwanderung – insbesondere der deutschen Mittelschichten ins Umland – als auch in der demographischen Alterung der Gesellschaft. Darüber hinaus ist zu beachten, dass durch den unterschiedlichen Altersaufbau der deutschen und nicht-deutschen Bevölkerung auch ohne weitere Zuwanderung in wenigen Jahren der größte Teil der Bevölkerung in den nordrhein-westfälischen Städten einen Migrationshintergrund haben wird. Diese Dar-

legungen orientieren sich insbesondere am Beispiel der Stadt Essen, deren Städtestatistik und Sozialberichterstattung als vorbildlich hervorgehoben werden. Sie haben aber eine hohe Repräsentativität für Großstädte allgemein.

Um eine weitere Spaltung der Stadtgesellschaft zu vermeiden, ist nach Ansicht der Autoren eine Stadtentwicklung erforderlich, die auf Partizipation, soziale Integration und Identifikation der Bewohner mit ihrer Stadt und ihrem Stadtteil setzt. Die bisherigen Ansätze reichen nicht aus, um dieses Ziel zu erreichen. Vielmehr sind neue Wege der Bürgerbeteiligung notwendig, die auch sozial Benachteiligte erreichen. Strohmeier und Bader schlagen „Selbstermächtigungsprojekte“ vor, in denen Bürger an der kommunalen Aufgabenerfüllung beteiligt werden. Dabei werden Menschen vernetzt und Kosten gespart, weil Bürgerinnen und Bürger Leistungen in Eigenarbeit erbringen, die, wie z.B. eine Schulhofbegrünung oder Wohnumfeldverbesserungsmaßnahme, eigentlich Aufgaben der Gemeinde oder der Wohnungswirtschaft sind. Solche Projekte setzen an den persönlichen Nutzenorientierungen habitueller, misstrauischer, armer Menschen in sozial instabilen Nachbarschaften an und stellen für desintegrierte Personen niedrigschwellige Partizipationsangebote dar. Die Menschen sehen, dass etwas besser wird, wenn sie es selbst tun. Die zunächst eigennützig motivierte Beteiligung am Projekt schafft als Sekundäreffekt soziale Vernetzungen und Integration, das heißt, es entstehen „selbsthelfende“ Strukturen und Mechanismen sozialer Kontrolle sowie Identifikation mit dem Quartier und seinen Menschen. Auf diese Weise – so schlussfolgern die Autoren – wird möglicherweise auch eine Voraussetzung weiter gehender politischer Partizipation in armen Stadtteilen geschaffen, die wegen ihrer geringen politischen Repräsentation in der lokalen Politik heute faktisch „demokratiefreie Zonen“ in der Stadtgesellschaft darstellen.

Neben Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung und der sozialen Integration sind für Kommunen insbesondere die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Infrastruktur von Bedeutung. Im Bereich der sozialen Infrastruktur geht es dabei insbesondere um den Erhalt und die Umstrukturierung von Einrichtungen angesichts zurückgehender oder strukturell veränderter Nachfrage. Solche Fragen nehmen zurzeit großen Raum in der öffentlichen Debatte ein und enthalten viel politischen Sprengstoff. Gleichwohl ist die Anpassungsfähigkeit dieser Einrichtungen noch relativ hoch, gemessen an den Herausforderungen, die durch die Anpassung von Einrichtungen der technischen Ver- und Entsorgung und im Verkehrsbereich (insbesondere im öffentlichen Nahverkehr) auf die Kommunen zukommen.

Matthias Koziol thematisiert diesen letzteren Fragenkomplex in seinem Beitrag über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die technische Infrastruktur von Kommunen am Beispiel von Ostdeutschland. Betreiber von stadtechnischen Infrastruktursystemen stehen subjektiv und objektiv vor einer völlig

neuen Situation. Der Umgang mit einem sinkenden Verbrauch und einer geringer werdenden Kundenzahl werde, so der Autor, nicht nur als negative Entwicklung empfunden, sondern schaffe auch völlig neue Rahmenbedingungen für die Planung und den Betrieb von langlebigen Infrastrukturen. Er zeigt auf, dass die schrumpfende Stadt eine teure Stadt sein wird und dass unter den Rahmenbedingungen des demographischen Wandels und des Stadtumbaus die früher in allen Ballungsräumen gültige Formel der ökonomischen Überlegenheit zentraler Systeme zu relativieren ist.

Seine Argumentation basiert auf den folgenden Überlegungen: Die enormen Grundinvestitionen in die Leitungssysteme zur Ver- und Entsorgung mit Trinkwasser, Abwasser, Strom und Fernwärme finden sich in langfristig wirksamen Fixkosten wieder, die den wesentlichen Bestandteil der Gebühren und Preise für die Versorgung mit diesen Medien ausmachen. Sie bestimmen in erheblichem Umfang die Wohnnebenkosten, die z.B. bei unsanierten Plattenbauwohnungen nicht selten in der Größenordnung knapp unterhalb der Kaltmiete anzusiedeln sind. Beim Stadtumbau, das heißt bei flächigem, schwerpunktmäßigem Abriss oder einem eher dispersen Abriss von Wohngebäuden, fallen einerseits direkte Kosten für den Rückbau von Leitungen, den Umschluss und die Neuverlegung sowie die Anpassung von Pumpwerken und Verteilerstationen und andererseits indirekte Kosten durch Umlage der Fixkosten auf eine geringer werdende Zahl von Verbrauchern an. Eine Umlage der anfallenden direkten und indirekten Kosten der Infrastrukturanpassung auf die Verbraucher ist unter politischen und rechtlichen Aspekten kaum möglich.

Vor diesem Hintergrund rät Koziol dringend dazu, Planungen solide Entwicklungsaussagen und keine *Best-case*-Annahmen zugrunde zu legen. Versorgungswirtschaftliche Überlegungen sollten bei der Erstellung und Fortschreibung kommunaler Stadtumbaukonzepte berücksichtigt werden. Außerdem ist es empfehlenswert, frühzeitig klare Entscheidungen zur realistischen Nachnutzung von Abrissflächen zu treffen. Eine städtebauliche Umstrukturierung sollte möglichst unter Nutzung vorhandener Netze erfolgen. Zudem sind Entwicklungen und Bedarfe im Stadt-Umland-Raum bei Planungen mit zu bedenken. Neue Leitungen und Anlagen sollten darüber hinaus knapp dimensioniert werden. Wenn Vorteile erkennbar sind, sollte man sich für dezentrale Lösungen entscheiden.

Städte stehen damit vor erheblichen Herausforderungen. Ihre Handlungsspielräume drohen jedoch immer enger zu werden. Dabei spielt nicht nur die allgemeine, breit diskutierte Finanzkrise der öffentlichen Hand eine Rolle, sondern es geht auch um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Einnahme- und Ausgabensituation der Kommunen. *Heinrich Mading* setzt sich in seinem Beitrag mit dieser Problematik auseinander. Er weist darauf hin, dass der Einfluss oft indirekter Natur und sehr komplex ist. Die Zusammenhänge seien in der öf-

fentlichen und politischen Debatte teilweise durch Mythen verschleiert und mit Ängsten belegt, die einer genaueren wissenschaftlichen Betrachtung nicht standhalten könnten. Dies gelte z.B. für die vordergründige Gleichsetzung von Bevölkerungsrückgang und Finanznot. Es gehe daher um eine differenziertere Betrachtung. Im Mittelpunkt des Beitrags von Mäding stehen die finanzwirtschaftlichen Wirkungen des Bevölkerungsrückgangs für die kommunale Ebene und für die Einzelkommunen sowie die fiskalischen Konsequenzen kommunaler Reaktionsstrategien.

Im Hinblick auf den ersten Aspekt kommt der Autor zum Ergebnis, dass die These einer kommenden kommunalen Finanznot wegen des nationalen Bevölkerungsrückgangs über die Einnahmenseite irreführend ist, da mit wachsenden öffentlichen und kommunalen Pro-Kopf-Einnahmen bei zu erwartendem Wachstum der Produktivität und des Bruttosozialprodukts pro Einwohner gerechnet werden könne. Die These finde allerdings über die Ausgabenseite Unterstützung vor allem dann, „wenn neben den Wirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben pro Kopf (Ausgabenremanenz) die anderen demographischen Struktureffekte (Alterung, Heterogenisierung, Vereinzelung) und die Konsequenzen der Wanderungen (Suburbanisierung) einbezogen werden“.

Für die einzelne Kommune relativiert sich dieses Bild insbesondere im Hinblick auf die Einnahmenseite. In der lokalen Unterschiedlichkeit der demographischen Prozesse liegt nach Einschätzung von Mäding die eigentliche Gefahr für die Finanzen einzelner Gebietskörperschaften. Denn es werden in vielen Fällen die lokalen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil und dem Finanzausgleich hinter dem Durchschnitt zurückbleiben – z.B. dort, wo die regionale oder lokale Bevölkerung durch Besonderheiten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung überdurchschnittlich schrumpft, aufgrund internationaler Wanderungsströme negativ vom Landesdurchschnitt abweicht oder durch Ost-West-Wanderung oder Suburbanisierung oder beides negativ betroffen ist. Die fiskalischen Konsequenzen kommunaler Reaktionsstrategien sind nicht weniger gravierend, denn bei insgesamt sinkender Bevölkerung wird die Konkurrenz um Einwohner aus finanzwirtschaftlichen Gründen in Zukunft weiter zunehmen. Kommunen sind bestrebt, ihre Wettbewerbsposition über ausgabenrelevante Maßnahmen zu verbessern: z.B. Flächenerschließung und -ausweisung für Wohngebiete, Wohneigentumsförderung, Wohnumfeldverbesserung, attraktive Infrastrukturen und Grünflächen, große Events im Sport-Business oder in der Kultur. Mäding sieht daher eine indirekte Gefahr des Bevölkerungsrückgangs darin, dass die Kommunen versucht sind, durch „ruinöse Konkurrenz“ auf der Ausgabenseite im Wettbewerb um Einwohner siegen zu wollen, wobei aus einer übergeordneten Perspektive jedoch feststeht, dass bei gegebener Gesamtbevölkerung eine einzelne Kommune immer nur auf Kosten anderer siegen kann. In seiner Schlussfolgerung mahnt er vor diesem Hin-

tergrund eine integrierte lokale Politik an, bei der die Ausgabenprioritäten mit Augenmaß unter Beachtung der demographisch bedingten fiskalischen „Gefahren“ gesetzt werden.

Insgesamt zeigen die Beiträge, dass die Folgen des demographischen Wandels für die Städte eine interdisziplinäre Betrachtung erfordern und nur in einer integrierten Form zu bewältigen sind. Dies hat auf der Seite der Kommunen einschneidende Konsequenzen: Sie erfordern nicht nur eine Öffnung des Blicks der lokalen Politik für ganzheitliche Ansätze, sondern auch eine sektorenübergreifende Bearbeitung der damit verbundenen Probleme durch die üblicherweise in Dezernatskategorien denkende und handelnde Verwaltung. Hierin besteht sicherlich eine der größten Herausforderungen der demographischen Entwicklung für die Städte.

Bernhard Müller und Stefan Siedentop

Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung

Zusammenfassung: Der demographische Wandel ist zu einem Thema in deutschen Kommunen geworden, denn es ist absehbar, dass immer mehr Gemeinden in Ost- und in Westdeutschland in den kommenden 20 Jahren einen „Stagnations- oder Schrumpfungspfad“ einschlagen werden. Jenseits großräumiger Verschiebungen werden dabei innerhalb der verdichteten Regionen wachsende und schrumpfende Gemeinden in enger räumlicher Nachbarschaft anzutreffen sein. Der in den Neunzigerjahren dominante Suburbanisierungs- und Dispersionstrend wird an Bedeutung verlieren, ohne sich jedoch in eine selbst tragende Reurbanisierung umzukehren. Dies erfordert auf Seiten der Kommunen und der räumlichen Planung ein Umdenken. Neben wachstumsorientierte Ansätze ist ein „Paradigma der Schrumpfung“ zu stellen. Die Region gewinnt dabei als räumliche Plattform für eine effizienzorientierte Anpassung von Siedlungsstrukturen und für die Erarbeitung integrierter regionaler Anpassungsstrategien an Bedeutung.

1. Wachstum und Schrumpfung: Die Bedeutung einer vergleichenden Betrachtung

Der demographische Wandel und seine Auswirkungen werden gegenwärtig vor allem auf zwei Ebenen diskutiert: zum Ersten auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene mit Bezug zur Familienpolitik, zu den sozialen Sicherungssystemen, zur Arbeitsmarktpolitik, zu Fragen der Zuwanderung und zu Problemen der öffentlichen Haushalte; zum Zweiten auf der Ebene einzelner betroffener Kommunen und dabei insbesondere aus dem Blickwinkel steigender Handlungsanforderungen durch die jeweiligen Erfordernisse des Stadtbbaus einerseits und des Schwindens von Handlungsspielräumen bei knappen Kassen andererseits.

Längst haben die kommunalen Spitzenverbände das Thema erkannt, gleichwohl lässt sich eine gewisse Einheitlichkeit in der Politik kaum feststellen, kommunale Reaktionsweisen auf die Problematik differenzieren sich aus. Dies liegt unter anderem daran, dass es nach wie vor und auch in der Zukunft eine Vielzahl von Städten und Gemeinden gibt, in denen, etwa aufgrund von wirtschaftlicher Attraktivität und hoher Zuwanderung (Binnenmigration und Zuwanderung aus dem Ausland), demographische Schrumpfung keine Bedeutung hat und in denen nach wie vor Wachstum und eine wachstumsorientierte Politik an der Tagesordnung sind. Andererseits gibt es eine Vielzahl von Kommunen, in denen Schrumpfung und die damit verbundenen Probleme bereits seit etlichen Jahren und immer stärker eine – aus Sicht der Kommunalpolitik – „bittere“ Realität darstellen und völlig neuen Handlungsbedarf erzeugen, dem man sich teilweise nur zögernd zu stellen bereit ist.

Dabei droht eine gesamthafte, räumlich differenzierende und vergleichende Betrachtung des Themas aus dem Blick zu geraten. Welche Kommunen schrumpfen? Lassen sich Ursachen dafür benennen? Welche Handlungsanforderungen stellen sich? Im Folgenden sollen diese Fragen eingehender behandelt werden. Insbesondere soll gefragt werden, wo demographisches Wachstum und demographische Schrumpfung in der Bundesrepublik konkret auftreten, welche Entwicklungstrends sich erkennen lassen und welche Regionen und Kommunen sich daher vor ähnliche Herausforderungen gestellt sehen. Aus dieser Betrachtung sollen Aussagen darüber abgeleitet werden, inwieweit sich neue Steuerungsanforderungen für die kommunale Politik in „Schrumpfungsräumen“ ergeben und wie die kommunale Planung auf diese Herausforderungen reagieren kann.

2. Regionale Ausprägungen von Wachstum und Schrumpfung

Die siedlungsstrukturelle Entwicklung in Deutschland war in den Neunzigerjahren – kurz gefasst – durch folgende Charakteristika gekennzeichnet (vgl. Siedentop u.a. 2003; Siedentop/Kausch 2003):

- durch eine starke Polarisierung der Bevölkerungsentwicklung zwischen West- und Ostdeutschland; flächenhaftem Bevölkerungszuwachs im Westen stand flächenhafter Bevölkerungsrückgang im Osten gegenüber,
- durch einen inter- und intraregionalen Dekonzentrationsprozess von Bevölkerung und Beschäftigung in Westdeutschland, von dem vor allem ländlich geprägte Räume in größerer Entfernung zu den Kernstädten sowie die reiferen suburbanen Räume profitieren konnten, und

- durch einen interregionalen Konzentrationsprozess von Bevölkerung und Beschäftigung in Ostdeutschland zulasten ländlich-peripherer Räume bei gleichzeitiger kleinräumiger Suburbanisierung in Stadt-Umland-Regionen.

Würde sich diese Entwicklung in den kommenden Jahrzehnten fortsetzen, so wären die Kernstädte in West- und Ostdeutschland sowie die peripheren ländlichen Räume in Ostdeutschland am stärksten vom demographischen Wandel betroffen. Weniger betroffen wären dagegen die suburbanen und ländlichen Räume Westdeutschlands sowie die engeren suburbanen Räume um die ostdeutschen Großstädte.

Die in Abbildung 1 präsentierte Gegenüberstellung der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum zwischen 1993 und 1996 und der aktuellen Entwicklungsmuster (1999 bis 2001) scheint diese Projektion zunächst zu bestätigen. Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang (mehr als ein Prozent pro Jahr) sind nach wie vor nur in den ostdeutschen Bundesländern anzutreffen. Große Teile des alten Bundesgebietes können dagegen immer noch auf steigende Bevölkerungszahlen verweisen. Ein genauerer Blick lässt jedoch erste Brüche erkennen.

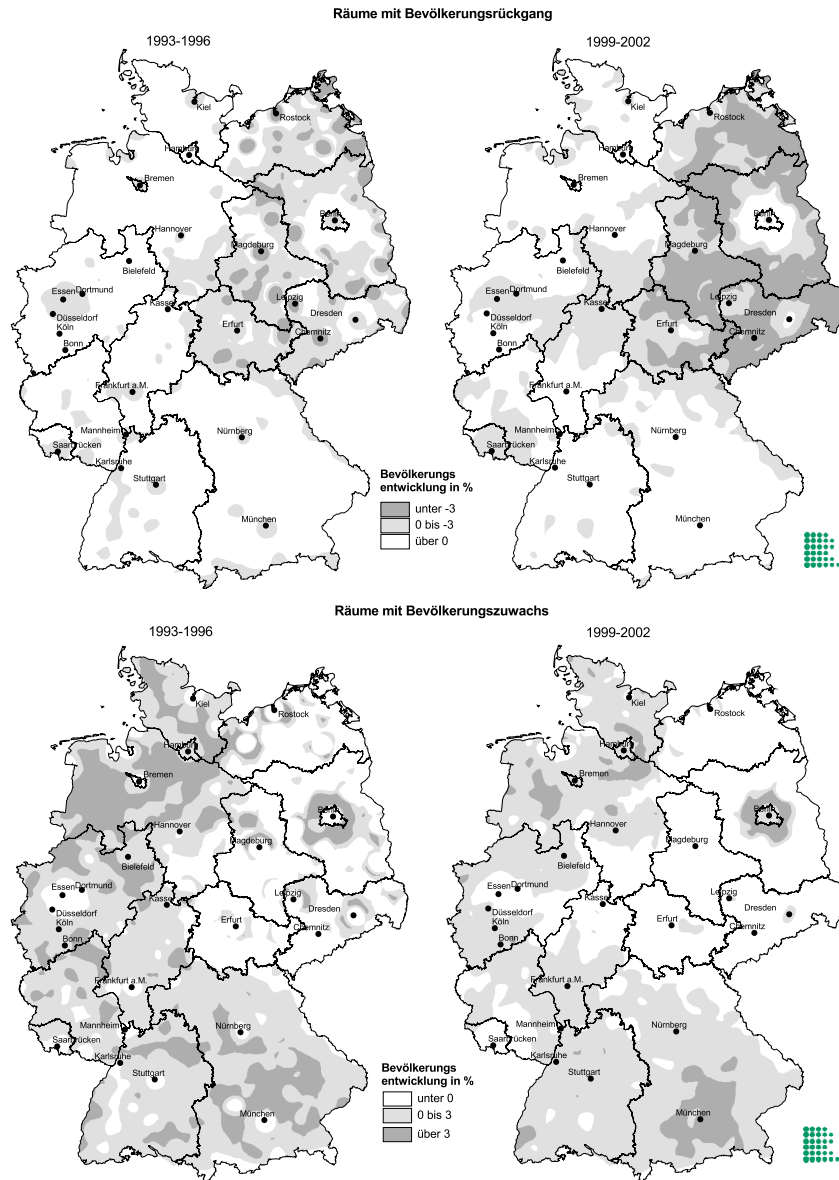
Zum einen werden auch in Westdeutschland mehr und mehr Regionen von Schrumpfung erfasst. Scheinbar aus östlicher Richtung schiebt sich ein breiter „Schrumpfungskiel“ über größere Teile des östlichen Nordrhein-Westfalen bis nach Südniedersachsen, Nordhessen und Nordbayern. Gleichzeitig hat sich der Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland dynamisiert. Zum anderen schwächt sich insbesondere in Ostdeutschland der Dekonzentrationsprozess der Bevölkerung ab. Noch vor wenigen Jahren wachsende suburbane Zonen um ostdeutsche Zentren werden nun ebenfalls vom Schrumpfungsprozess erfasst.

Die empirischen Ergebnisse legen es nahe, das Verhältnis von Kernstädten, suburbanem Umland und ländlich-peripheren Räumen unter Bedingungen stagnierender oder schrumpfender Bevölkerungszahlen neu zu bewerten. Im Folgenden wird die Bevölkerungsentwicklung einer räumlich differenzierteren Betrachtung unterzogen, die vertiefende Schlussfolgerungen zu den siedlungsstrukturellen Ausprägungen des demographischen Wandels zulässt.

3. Ausdifferenzierung der Wachstums- und Schrumpfungslandschaft

Mitte der Neunzigerjahre gab es nur wenige Regionen, die sich nicht in das Gesamtbild eines West-Ost-Gefälles hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung fügten, so z.B. der suburbane Wachstumsraum um Berlin, die altindustrialisierten

Abbildung 1: Räume mit zunehmender und zurückgehender Bevölkerungszahl in den Zeiträumen 1993–1996 und 1999–2002 (Quelle: Eigene Darstellung; Daten der Statistischen Landesämter)



Schrumpfungsräume Westdeutschlands sowie solche Kernstädte, die ihre nahräumlichen Wanderungsverluste nicht durch Zuwanderung aus dem Ausland kompensieren konnten. Allerdings zeigte die demographische Entwicklung schon in den Neunzigerjahren durchaus auch innerhalb West- und Ostdeutschlands regionale Differenzierungen. So war der natürliche Bevölkerungssaldo in fast der Hälfte der westdeutschen Landkreise während der Neunzigerjahre negativ; bei den kreisfreien Städten waren es sogar 85 Prozent¹. Auch gibt es „ältere“ und „jüngere“ Regionen in Westdeutschland (Bucher 1997): Im Jahr 1999 differierte das Durchschnittsalter der Bevölkerung von kreisfreien Städten und Landkreisen bereits um mehr als vier Jahre (Maretzke 2002). Aufgrund von hohen Außen- und Binnenwanderungsgewinnen wurden derartig differenzierte Entwicklungen aber durch einen Anstieg der Bevölkerung in der Gesamtfläche „äußerlich“ verdeckt. Erst mit dem seit Mitte der Neunzigerjahre einsetzenden Rückgang der Zuwanderung aus dem Ausland werden demographische Schrumpfungsprozesse auch in Teilen Westdeutschlands offen sichtbar. Neben den altindustrialisierten Regionen, die bereits seit langem Bevölkerungsverluste hinnehmen müssen, werden zunehmend auch ländliche Räume in Westdeutschland vom Schrumpfungsprozess erfasst – ein in diesem Umfang zuletzt in den Siebziger- und frühen Achtzigerjahren beobachtbares Phänomen. Beispielhaft genannt seien Regionen wie das südliche Niedersachsen, Nordhessen oder der Pfälzer Wald. Großflächige Gebiete mit einem nennenswerten Bevölkerungszuwachs finden sich zu Beginn der neuen Dekade nur noch in Niedersachsen und Bayern.

In Ostdeutschland hat sich der Bevölkerungsrückgang nach einer Entspannung Mitte der Neunzigerjahre wieder verschärft und erreicht nahezu flächendeckendes Ausmaß. Konnten noch vor wenigen Jahren in zahlreichen ostdeutschen Stadtreionen suburbane Wachstumsgürtel ausgemacht werden, so sind zu Beginn des neuen Jahrtausends nur noch wenige „Wachstumsinseln“ zu finden. Neben Berlin betrifft dies den Raum Dresden (eingeschränkt auch Leipzig) sowie die Thüringer Städtereihe (siehe hierzu auch Herfert 2002). Demgegenüber haben sich stark schrumpfende Räume erheblich ausgedehnt.

Wenngleich das die Neunzigerjahre prägende West-Ost-Gefälle der Bevölkerungsentwicklung auch mittelfristig Bestand haben wird, so ist doch unstrittig, dass der polarisierte Entwicklungspfad – Wachstum in Westdeutschland, Schrumpfung in Ostdeutschland – von weitaus differenzierteren und kleinräumigeren Prozessen abgelöst wird (Bucher/Schlömer 2003). Wachstum und Schrumpfung rücken räumlich immer enger zusammen, zwischen Regionen, innerhalb von Regionen und auch innerhalb der Städte.

1 Eigene Berechnungen nach Daten aus INKAR 2002 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002).

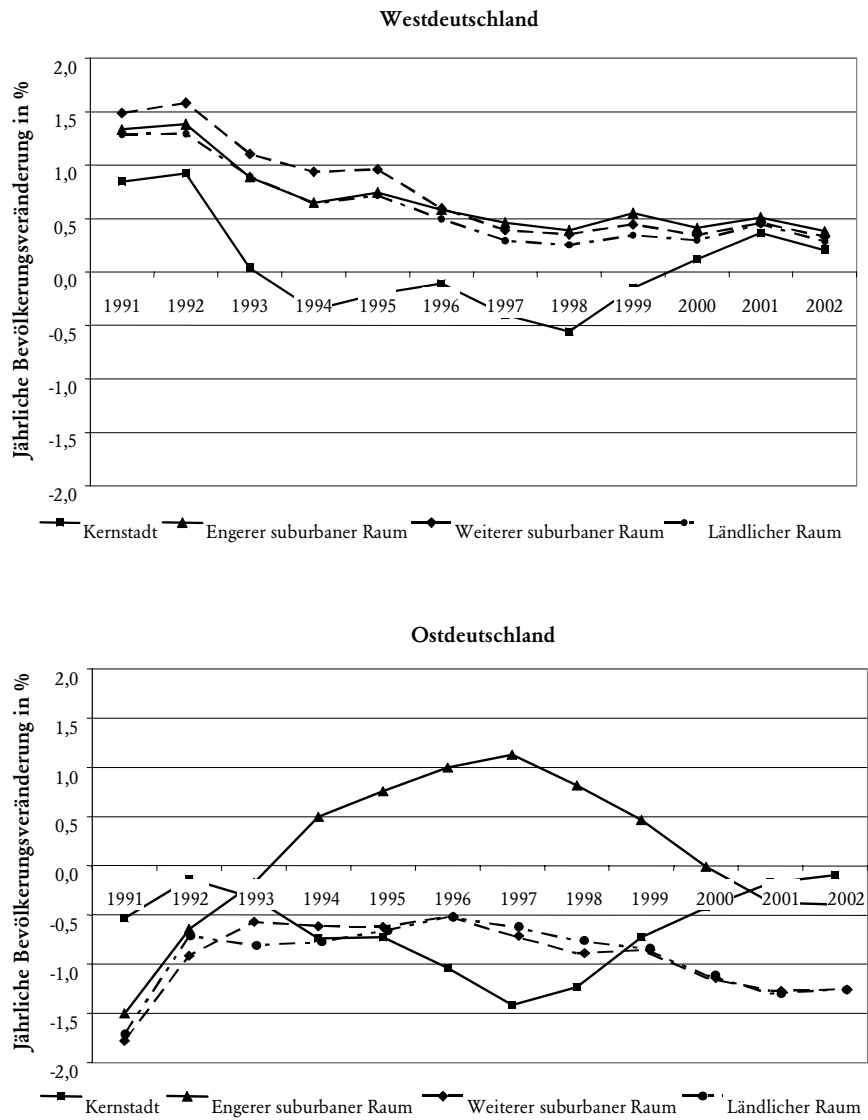
4. Fortgang der Suburbanisierung unter Schrumpfungsbedingungen?

Der in Abbildung 1 dargestellte Vergleich der aktuellen Trends (1999 bis 2002) mit der Entwicklung zwischen 1993 und 1996 erscheint geeignet, um einen weiteren Trendbruch in der Bevölkerungsentwicklung aufzuzeigen: den deutlichen Rückgang der inter- und intraregionalen Dekonzentration. In Ostdeutschland ist der Suburbanisierungsprozess zu Beginn der neuen Dekade vollständig zum Erliegen gekommen (hier bildet nur Berlin eine Ausnahme). In einigen Stadtregionen wird sogar eine Umkehrung der Wanderungsrichtung zugunsten der Städte beobachtet (Herfert 2002, S. 338), und viel spricht dafür, diese Entwicklung nicht als eine kurzzeitige zyklische Unterbrechung eines anhaltenden Dekonzentrationsprozesses zu interpretieren. Die regionalisierte Bevölkerungsprognose des Freistaates Sachsen rechnet für die Kernstädte Dresden und Leipzig mit einer weitgehend stabilen Entwicklung, während für die Umlandkreise Bevölkerungsrückgänge zwischen 15 und 20 Prozent angenommen werden (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2003).

Um diesen zunächst nur in Ostdeutschland beobachtbaren Trendbruch genauer zu untersuchen, wurde die Bevölkerungsentwicklung im Bundesgebiet mit Hilfe eines einfachen Zonenmodells räumlich differenziert analysiert. Neben den Kernstädten (mit über 100 000 Einwohnern) wurden alle Gemeinden nach ihrer Lage zur nächstgelegenen Kernstadt in konzentrischen Zonen zusammengefasst. Unterschieden werden ein engerer suburbaner Raum mit maximal 20 Kilometern Entfernung zur nächstgelegenen Kernstadt, ein weiterer suburbaner Raum mit 20 bis maximal 40 Kilometern Entfernung und ländlich-periphere Räume mit über 40 Kilometern Entfernung zu einer Großstadt.

Die Betrachtung der relativen jährlichen Bevölkerungsveränderung in den gebildeten Zonen verdeutlicht für Westdeutschland einen anhaltenden Dekonzentrationsprozess (vgl. Abbildung 2). Verändert hat sich jedoch dessen räumliche Ausformung. Zeigte der weitere suburbane Raum bis 1996 die höchste Wachstumsintensität, so ist dies aktuell der engere suburbane Raum. Der noch in den Neunzigerjahren nachweisbare Desurbanisierungsprozess der Bevölkerung zugunsten der ländlichen Räume außerhalb der Agglomerationen ist somit offensichtlich zum Stillstand gekommen. Gleichzeitig hat aber auch die Suburbanisierungsintensität in vielen westdeutschen Stadtregionen abgenommen, was in starkem Maße auf die rückläufige Stadt-Umland-Wanderung zurückzuführen ist. Die westdeutschen Großstädte können seit dem Jahr 2000 wieder auf einen positiven Bevölkerungssaldo verweisen.

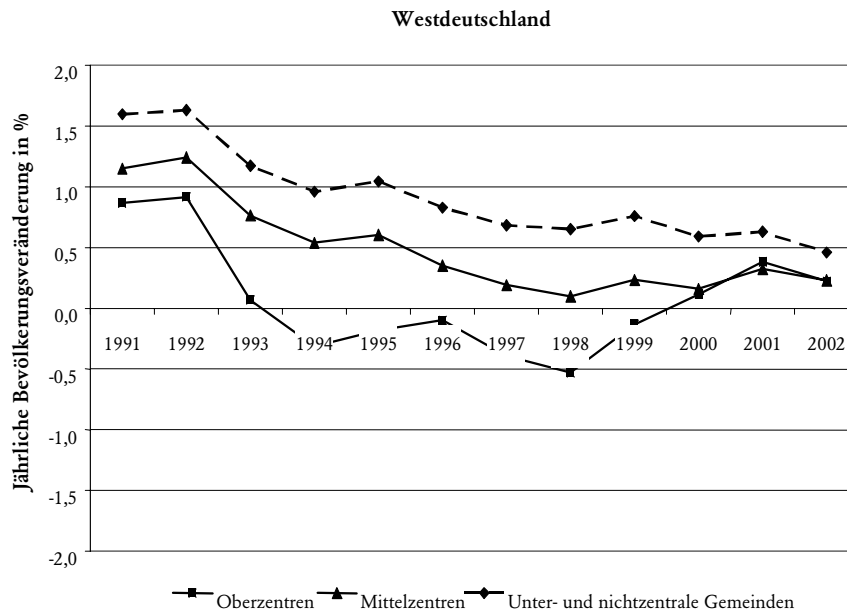
Abbildung 2: Jährliche Bevölkerungsveränderung seit 1990, differenziert nach Kernstädten, engerem suburbanem Raum, weiterem suburbanem Raum und ländlich-peripherem Raum

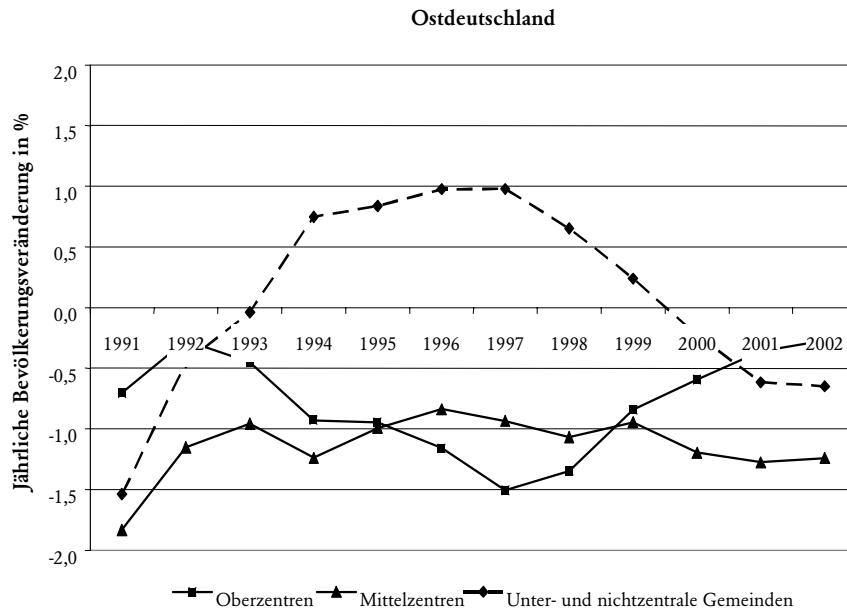


Quelle: Berechnung Siedentop nach Daten der Statistischen Landesämter.

In Ostdeutschland konnten sich die Kernstädte in den vergangenen Jahren sogar als Gewinner im regionalen und kommunalen Wettbewerb um Einwohner und Erwerbspersonen sehen. Noch Mitte der Neunzigerjahre führte eine dynamische Stadt-Umland-Wanderung dazu, dass der Bevölkerungsrückgang der Kernstädte intensiver ausfiel als jener der ländlich-peripheren Räume. Seit 1997 sind die jährlichen Bevölkerungsverluste der Kernstädte jedoch stetig zurückgegangen, während neben den ländlichen Räumen nun auch die suburbanen Kommunen von Schrumpfungsprozessen erfasst werden.

Abbildung 3: Jährliche Bevölkerungsveränderung seit 1990, differenziert nach Zentrale-Orte-Kategorien





Quelle: Berechnung Siedentop nach Daten der Statistischen Landesämter sowie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

Auch der Dispersionsprozess der Bevölkerung hat in den vergangenen Jahren an Dynamik verloren. In Westdeutschland war die siedlungsstrukturelle Entwicklung in den gesamten Neunzigerjahren durch das starke Bevölkerungswachstum kleiner Gemeinden ohne leistungsfähige Infrastruktur geprägt. Im Jahr 2002 überstieg die Wachstumsrate dieses Gemeindetyps zwar immer noch jene von Mittel- und Oberzentren (vgl. Abbildung 3). Doch konnten insbesondere die Oberzentren den Abstand deutlich verringern. In Ostdeutschland fällt vor allem die dauerhafte Entwicklungsschwäche der Mittelstädte auf. Während sich die Oberzentren auf klarem Konsolidierungskurs befinden, scheint der Schrumpfungsprozess mittelzentraler Gemeinden nicht aufhaltbar zu sein. In den vergangenen Jahren wurden aber auch kleinere, unter- und nichtzentrale Gemeinden von Bevölkerungsrückgängen erfasst, die noch Mitte der Neunzigerjahre ein dynamisches Wachstum ihrer Bevölkerungszahl von zeitweise fast einem Prozent pro Jahr erzielen konnten.

Vor diesem Hintergrund stellen sich zwei Fragen: Ist eine weitere Abschwächung der Suburbanisierungs- und Dispersionsintensität unter den spezifischen Bedin-

gungen demographischer Schrumpfung zu erwarten? Könnte es unter Schrumpfungsbedingungen sogar zu einer großräumigen Kontraktion des Siedlungssystems kommen? Sowohl nachfrageseitige als auch angebotsbezogene Faktoren sprechen für diese Vermutung:

- Diejenige Nachfragegruppe, die lebenszyklisch Bedarf nach mehr Wohnfläche äußert und als wesentlicher Träger der Wohneigentumsbildung in Erscheinung tritt, wird in den kommenden Jahren quantitativ an Bedeutung verlieren (Aring 2003; Münz 2003; Bucher/Schlömer 2003; Bergheim 2003). Zwar zeigen Wanderungsanalysen, dass Suburbanisierung keineswegs allein durch Familien mit Kindern getragen wird (siehe z.B. Blotevogel/Jeschke 2003). Rentnerhaushalten, Alleinerziehenden oder erwerbstätigen Ein- und Zweipersonenhaushalten kann jedoch eine weit höhere Kernstadtakzeptanz des Wohnens unterstellt werden.
- Die Bevölkerungsentwicklung der Bundesrepublik wird in den kommenden Jahrzehnten vor allem durch Zuwanderung bestimmt sein. Es wird erwartet, dass besonders die Kernstädte und ihr hoch verdichtetes Umland Außenwanderungsgewinne verbuchen werden (Bucher/Schlömer 2003, S. 123). Erfahrungen zeigen zudem, dass Wohneigentumsbildung bei Migranten unterdurchschnittlich ist, sodass wohl mit einer gewissen Fokussierung der Zuwandernden auf die großen kernstädtischen Mietwohnungsmärkte zu rechnen ist.
- Der Schrumpfungsprozess gefährdet schon heute die infrastrukturelle Tragfähigkeit dünn besiedelter ländlicher Räume mit der Folge hoher Mobilitätsaufwendungen für die dort lebende Bevölkerung. In Zukunft könnten auch suburbane Räume hiervon betroffen sein. Mit dem kaum zu bremsenden Rückgang der Siedlungsdichte werden kritische Schwellen der Tragfähigkeit von technischen und sozialen Infrastrukturen sowie von Versorgungseinrichtungen in den weitaus weniger dicht bebauten suburbanen Räumen viel früher erreicht als in den größeren Städten. Längere Wege beim Aufsuchen zentraler Einrichtungen und höhere Gebührenbelastungen bei technischen Infrastrukturen könnten die Folge sein. Insbesondere ältere Haushalte könnten mit einer Rückwanderung in die Städte reagieren, weil hier der Lebensalltag bei eingeschränkten Mobilitätsbedingungen einfacher zu organisieren ist.
- Gleichzeitig findet ein massiver Abbau von staatlichen Mobilitätssubventionen wie der Pendlerpauschale statt, was die Motive für eine Wohnstandortverlagerung hin zu zentraleren Standorten bestärken könnte. Selbst bei steigenden Haushaltseinkommen wird der für Mobilität „freie“ Anteil aufgrund zunehmender Vorsorgeaufwendungen für Krankheit und Alter sowie steigender Energiepreise geringer (Topp 2003). Vor diesem Hintergrund erscheint es plausibel, dass stärker verdichtete städtische Wohnstandorte mit geringerer Autoabhängigkeit in Zukunft positiver bewertet werden (ebenda, S. 52).

- Unter Schrumpfbedingungen kann zudem mittelfristig mit einer Entspannung der kernstädtischen Wohnungsmärkte gerechnet werden. Damit verliere eine zentrale Determinante der Suburbanisierung an Bedeutung. Denn die Bevölkerungssuburbanisierung lässt sich im Kern als ökonomisch determinierter räumlicher Ausweichprozess der Bevölkerung aus den Kernstädten in das Umland verstehen (Hallenberg 2002; Gatzweiler/Schliebe 1982). Durch den Bevölkerungsrückgang könnte es den Städten in Zukunft leichter fallen, ein attraktives Angebot größerer Wohnungen in ansprechendem Wohnumfeld zu moderaten Preisen vorzuhalten.
- Durch die in den vergangenen Jahren in vielen Großstädten forcierten Bemühungen, die erheblichen Flächenpotenziale innerhalb des Siedlungsbestandes für bauliche Nachnutzungen zu mobilisieren, können die Kernstädte zudem auch einen traditionellen Standortnachteil – ihre relative Flächenknappheit – zumindest teilweise kompensieren und gegenüber dem Umland an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen.

Sicherlich wäre es verfrüht, von einer absehbaren „urbanen Renaissance“ der Städte zu sprechen. Die empirischen Befunde sprechen jedoch dafür, dass Suburbanisierung unter Bedingungen demographischer Schrumpfung an Bedeutung verlieren wird. Wie stark dieser Bedeutungsverlust ausfallen wird, hängt nicht nur von der zukünftigen demographischen und ökonomischen Entwicklung ab. Von Bedeutung ist auch, ob den Kernstädten eine aktive Reurbanisierungspolitik gelingt, die städtische Erreichbarkeitsvorteile mit suburbanen Qualitätsmerkmalen des Wohnens verbindet. Viel spricht dafür, dass Suburbanisierung in Zukunft nicht mehr als globaler Trend der stadtreionalen Entwicklung wirksam sein wird, wie dies vor allem in den Siebziger-, Achtziger- und zum Teil auch in den Neunzigerjahren der Fall war. Suburbanisierung wird in denjenigen Regionen, die mit anhaltendem Wachstumsdruck konfrontiert sind, weiterhin die siedlungsstrukturelle Entwicklung charakterisieren. In stagnierenden oder schrumpfenden Regionen wird die Stadt-Umland-Wanderung hingegen an Bedeutung verlieren. Dies verbessert die Chance einer „urbanen Renaissance“ ganz erheblich.

5. Zwischenfazit

In Zukunft ist weiterhin mit einer starken Polarisierung der west- und ostdeutschen Entwicklung zu rechnen. Gleichzeitig wird es auch innerhalb West- und Ostdeutschlands zu verstärkten räumlichen Differenzierungsprozessen kommen. Für Ostdeutschland zeichnet Herfert ein Bild von „kleineren und größeren Inseln mit stabilen bis leicht wachsenden Bevölkerungspotenzialen im ansonsten demografisch schrumpfenden Raum“ (Hiefert 2002). Aber auch in Westdeutschland wird es zu verstärkten regionalen Disparitäten kommen. Immer mehr Regionen in

Westdeutschland werden in den kommenden 20 Jahren den „Stagnations- oder Schrumpfungspfad“ einschlagen.

Jenseits dieser großräumigen Verschiebungen der Bevölkerungsverteilung werden Wachstums- und Schrumpfungsprozesse – dies legen die Beobachtungen der ostdeutschen Bevölkerungsentwicklung in den Neunzigerjahren nahe – aber auch innerhalb der verdichteten Regionen in enger räumlicher Nachbarschaft anzutreffen sein. Die Entwicklung in den Agglomerationen wird dabei weniger deutlich als in den Neunzigerjahren von der Polarisierung zwischen Kernstadt und Umland geprägt sein. Wahrscheinlicher ist vielmehr, dass es innerhalb der suburbanen Räume zu einer verstärkten Differenzierung im Hinblick auf Wachstum und Schrumpfung kommen wird.

Zentrale Triebkräfte kleinräumiger Wachstums- und Schrumpfungsprozesse werden die weitere Entspannung der Wohnungs- und Immobilienmärkte und die damit einhergehende Dynamisierung von Wohnmobilität sein. Nur wenige Regionen mit weiterem Wachstumsdruck werden von anderen Impulsen bestimmt. Unter den Bedingungen stagnierender oder sinkender Bevölkerungszahlen entwickeln sich die regionalen und kommunalen Wohnungs- und Immobilienmärkte mittelfristig zu Nachfragermärkten (Aring 2003). Potenzielle Mieter und Käufer können aus breit gefächerten, attraktiven Angeboten wählen und gleichzeitig von einem relativ niedrigen Mieten- und Immobilienpreisniveau profitieren. Dies begünstigt die Fluktuation aus weniger attraktiven Wohnungsbeständen. Bereits heute ist die Wohnmobilität in ostdeutschen Großstädten weitaus höher als in den westdeutschen Metropolen (Herfert 2003; Glatter 2003). Wahrscheinlich kommt es daher zu einer verstärkten Polarisierung zwischen stabilen „Wachstumsinseln“ und schrumpfenden Kommunen oder jenen Quartieren, die mit starken Angebotsüberhängen und Leerstandsproblemen auf den Wohnungs- und Immobilienmärkten kämpfen müssen.

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass wohl weder eine simple Trendextrapolation der in den Neunzigerjahren beobachtbaren Entwicklung noch ein Reurbanisierungsszenario zugunsten der größeren Städte realistisch sind. Viel spricht dafür, dass der in den Neunzigerjahren dominante Suburbanisierungs- und Dispersionstrend unter Schrumpfungsbedingungen an Bedeutung verlieren wird, ohne sich jedoch in eine selbst tragende Reurbanisierung umzukehren (so auch Mäding 2004). Eines ist aber eindeutig: Die Siedlungsstruktur der Zukunft wird ressourcenaufwändiger und teurer sein. Der Rückbau nicht mehr benötigter Gebäude und Infrastrukturen wird nicht in einem dem Bevölkerungsrückgang proportionalen Umfang zu bewältigen sein (vgl. den Beitrag Koziol in diesem Heft). Damit steigt der Pro-Kopf-Besatz an Siedlungsfläche mitsamt ihrer Infrastruktur weiter an. Instandhaltung und Betrieb des Gebäude- und Infrastrukturlagers müs-

sen in Zukunft von immer weniger Einwohnern finanziert werden. Die „schrumpfende Stadt“ wird daher zweifelsohne eine teure Stadt sein.

6. Herausforderungen für die räumliche Planung

Die aufgezeigten Trends der Siedlungsentwicklung haben weit reichende Konsequenzen für die räumliche Planung. Dabei sind zwei Aspekte besonders hervorzuheben: die bessere Berücksichtigung kleinräumig differenzierter Entwicklungen bei der planerischen Steuerung und die wachsende Bedeutung der Region als Handlungsebene. Im ersten Fall geht es darum, dass demographische Schrumpfung stärker als bisher ihren Niederschlag in planerischen Steuerungsansätzen insgesamt findet. Im zweiten Fall geht es um (stadt-)regionale Kooperation von Städten und Gemeinden.

Weder die kommunale Entwicklungsplanung noch Regional- und Landesplanung sind bisher in der Praxis ausreichend auf demographische Schrumpfungprozesse vorbereitet. Die kommunale Entwicklungsplanung hat das Schrumpfungsthema, nicht zuletzt durch die Stadtumbauprogramme für Ost- und Westdeutschland, erst vor relativ kurzer Zeit „entdeckt“, es dabei aber vielfach primär auf die Wohnungsmarktentwicklung fokussiert. Zudem wird demographische Schrumpfung im kommunalpolitischen Raum vielerorts nach wie vor nur zögernd diskutiert, und wenn dies geschieht, dann meist vor allem die Frage, wie Schrumpfung positiv gewendet, also Wachstum erreicht werden kann.

Regionalpläne sind oft in einer Zeit erarbeitet worden, in der das Schrumpfungsthema oder die Frage des Rückbaus auf regionaler und insbesondere kommunaler Ebene noch kaum öffentlich diskutiert wurden. Regionale Entwicklungskonzepte greifen die Thematik ebenfalls nur bedingt auf. Ähnliches ist von der Landesebene zu sagen, wenngleich hier in einigen Bundesländern das Thema – meist jedoch jenseits der Landesentwicklungsplanung – inzwischen wesentlich offensiver aufgegriffen wird als noch in den Neunzigerjahren.

Angesichts des kleinräumigen Nebeneinanders von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung in Kommunen und Regionen gilt es grundsätzlich umzudenken. In der räumlichen Planung ist es bisher eher üblich und in vielen Fällen – auch heute noch – ausreichend, vorwiegend in Wachstumskategorien zu denken, das heißt neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auszuweisen, neue Wohnbauvorhaben zu planen, neue Gewerbegebiete zu erschließen und Freiräume vor kontraproduktiven Entwicklungen der Siedlungserweiterung – z.B. über ordnungsorientierte Instrumente (Gebote, Verbote) – zu schützen. Dies wird in Zukunft nicht mehr ausreichen.

Neben wachstumsorientierte Ansätze ist ein „Paradigma der Schrumpfung“ zu stellen (vgl. Übersicht). Fragen des Umbaus von Städten und Regionen, der kosteneffizienten Bestandsentwicklung, der Revitalisierung und der qualitativen Entwicklung stehen dabei im Vordergrund. Es ist weniger die Frage, welche Infrastruktur neu entstehen soll, als vielmehr jene, wie und zu welchen Konditionen

Übersicht: Kennzeichen wachstums- und schrumpfungorientierter Planung

| Wachstumsorientierte Planung | Schrumpfungorientierte Planung |
|--|--|
| Wachstum steht im Vordergrund, räumliche Planung als „Verteilung“ von quantitativen Zuwächsen (Siedlungs- und Verkehrsfläche, Einwohner, Arbeitsplätze usw.) | Umbau steht im Vordergrund, kosteneffiziente Bestandsentwicklung, Stabilisierung, Revitalisierung, qualitative Entwicklung (Wohnumfeld, Infrastruktur, Verkehr usw.) |
| Vorwiegend auf Neuerschließung von Flächen und Neubau ausgerichtete baurechtliche und raumplanerische Instrumente; Infrastrukturentwicklung als Vorleistung und Anreiz für Investitionen | Bedeutung von Brachflächen, Wiedernutzung von Flächen und Gebäuden, differenzierter Rückbau, Anpassung von Infrastruktur an veränderte Bedarfe |
| Zuwachsorientierte Steuerung (Flächennutzung und bauliche Entwicklung) | Initiierung und Organisation von Rückbau, Sanierung und Entwicklung bei knapperen finanziellen Ressourcen |
| Planung als Grundlage zur Verteilung von Zuwächsen, Trennung von Raumfunktionen (Wohnen, Arbeiten usw.) | Planung als Management von Prozessen der Schrumpfung, kleinteilige funktionale Durchmischung |
| Ordnungsorientierte Steuerung der Flächennutzung und baulichen Entwicklung, Ausweisungen von Siedlungsflächen, Schutz von Freiflächen | Strategische Planung und integrierte Konzepte, Folgenabschätzungen, Berücksichtigung des Lebenszyklus von Einrichtungen und der demographischen Veränderungen, Modellprojekte, Nutzungsoptionen, Aktivierung, vertragliche Regelungen, Effizienz |
| Interkommunaler Wettbewerb (Einwohner, Betriebe usw.), sektorale Anreize, intersektorale Rahmensteuerung | Interkommunale Kooperation, Ausgleichsregelungen, Mehrebenenkooperation, intersektorale Koordination |

Quelle: Müller (2003) (leicht verändert).

Infrastruktursysteme aufrechterhalten werden können oder umgestaltet werden müssen. Planung wird zum Management von Prozessen der Schrumpfung, strategische Aspekte gewinnen gerade auch mit Blick auf Lebenszyklusaspekte von Einrichtungen und sich verändernde Nutzerstrukturen an Bedeutung. Integrierte Konzepte sind erforderlich, da Rückbau und Umbau in höherem Maße als Wachstum und Erweiterung auf abgestimmte Planungen angewiesen sind (vgl. Müller 2003).

Die traditionellen Leitbilder der städtebaulichen Entwicklung verlieren vor diesem Hintergrund nicht an Bedeutung. In der so genannten Marienthaler Erklärung wurde aber kürzlich gefordert, bisherige Planungsansätze grundsätzlich auf den Prüfstand zu stellen und unter dem Blickwinkel der Anforderungen von demographischer Schrumpfung neu zu bewerten (IÖR/IES 2004). Dies heißt zum Beispiel, in schrumpfenden Stadtregionen Aspekte des Umgangs mit „Perforation“ im stadtreionalen Gefüge, also der Entdichtung zu vertretbaren Kosten und der dezentralen Konzentration an „überlebensfähigen“ Standorten, stärker als bisher zu berücksichtigen.

Auch im Hinblick auf Konzepte einer nachhaltigen Stadtentwicklung entspannt sich die Situation keineswegs. Nach wie vor steigt auch unter Schrumpfbedingungen vielerorts die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die Stadt(region) der kurzen Wege ist unter Dispersionsbedingungen schwieriger – zumindest nicht durch „Zuwächse“ – zu erreichen. Nimmt man das Postulat einer nachhaltigen Entwicklung ernst, so ist neben der Harmonie von ökonomischer, sozialer und ökologischer Entwicklung wesentlich stärker als unter Wachstumsbedingungen die Frage nach den „intergenerationalen Wirkungen“ der Entscheidungen von heute zu stellen – die Frage, ob und unter welchen Bedingungen zukünftigen Generationen zugemutet werden kann, erhöhte Pro-Kopf-Aufwendungen z.B. für Infrastruktur zu tragen, die heute geschaffen werden, aber bei einem Rückgang der Bevölkerung finanziell kaum mehr tragbar sind oder nur noch mit erheblichen Mehrkosten aufrechterhalten werden können (vgl. den Beitrag Koziol in diesem Heft). Dies legt nahe, bei Entscheidungen über Stadterweiterung, -umbau oder -rückbau die Nutzungsdauer und die Nutzungskonditionen von Einrichtungen angesichts der Bevölkerungsentwicklung wesentlich stärker als bisher ins Blickfeld zu rücken.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wird dabei auch das Leitbild der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zu überdenken und mit einem weiteren Verständnis zu interpretieren sein. Versorgungsfunktionen werden nicht überall in dem bisherigen Maße zu den aktuellen Bedingungen beibehalten werden können. Dabei ist zum Beispiel auch die Zukunft von Kleinsiedlungen mit einer überalterten Bewohnerschaft zu bedenken. Dies ist im Übrigen nicht neu, denn der Beirat für Raumordnung hat bereits im Dezember 2001 nach der Vorla-

ge des Raumordnungsberichts 2000 und der Raumordnungsprognose 2015 eine Veränderung der Planung angemahnt und betont, dass die Raumentwicklungstendenzen neu zu bewerten seien. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass zu klären sei, „welche Orientierung bei dem ‚Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ zugrunde zu legen ist und wie dieses Prinzip längerfristig gehalten werden kann“ (vgl. Beirat für Raumordnung 2001: 6 f.). Insbesondere von Seiten der Verkehrsplanung und aus dem Bereich der kommunalen Ver- und Entsorgungswirtschaft werden inzwischen ähnliche Stimmen laut (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen o.J.).

Dies führt zu einem zweiten Aspekt, der wachsenden Bedeutung der Region als Handlungsebene. Wenn Wachstum und Schrumpfung oder ein unterschiedliches Ausmaß von Schrumpfung kleinräumig in enger Nachbarschaft anzutreffen sind, dann ist es nicht nur nahe liegend, sondern auch unter den gegebenen Rahmenbedingungen stärker als bisher geboten, funktional eng verflochtene Räume aus planerischer Sicht als Einheit aufzufassen. Stehen Umbau und Rückbau auf der Tagesordnung von Kommunen, dann sind Anpassungskonzepte im regionalen Verbund zu diskutieren und umzusetzen. Die Region gewinnt dabei – anders als bei den herkömmlichen Politikansätzen – an Bedeutung: weniger als Ebene für die ordnungsorientierte Steuerung von Entwicklung, sondern mehr als räumliche Plattform für eine effizienzorientierte Anpassung von Siedlungsstrukturen. Wenn mehrere Kommunen gleichzeitig vor der Frage nach Schließung von Schulen oder nach Rückbau von technischer Infrastruktur stehen, dann ist es im Sinne des „Überlebens“ von Einrichtungen und einer langfristigen, bedarfsorientierten Aufrechterhaltung von öffentlichen Dienstleistungen angebracht, Probleme nicht nur auf der Ebene jeder einzelnen Kommune zu bearbeiten, sondern nach regionalen Potenzialen der Problemlösung zu suchen. Gleiches gilt im Übrigen für den Wohnungsbau und eine Vielzahl anderer Bereiche. Dass solche Anpassungsstrategien regionale Ausgleichsmechanismen erfordern und integriert verfolgt werden müssen, das heißt übersektoral und in enger Kooperation mit Privaten und zivilgesellschaftlichen Gruppen, versteht sich von selbst.

Integrierte regionale Anpassungsstrategien können sich dabei vielerorts auf bereits bestehende Instrumente der räumlichen Planung, z.B. kleinräumige und problemorientierte regionale Entwicklungskonzepte in Kooperationsräumen, stützen. Analog zu solchen Entwicklungskonzepten sollten sie – allerdings unter dem Vorzeichen demographischer Schrumpfung – vier Elemente umfassen: erstens eine sorgfältige Analyse der gegebenen Situation, zweitens eine szenarioartige Darstellung von Entwicklungsoptionen und Handlungserfordernissen mit einem Zeithorizont von mindestens zwanzig bis dreißig Jahren auf der Basis realistischer Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung, drittens eine Vision oder ein Leitbild für zukünftige „wünschenswerte“ und realistisch erreichbare Strukturen und viertens einen Maß-

nahmenkatalog oder ein Maßnahmenprogramm für einzelne Handlungsfelder mit Prioritäten und der Benennung von Verantwortlichkeiten.

Solche Anpassungsstrategien sollten auf Initiative der Kommunen und nicht aus Sicht der übergeordneten Planung (z.B. Regional- und Landesplanung) entwickelt werden. Gleichwohl könnte die übergeordnete Planungsebene insofern Hilfestellung geben, als sie als sachverständiger Moderator interkommunaler Kooperationsprozesse agieren kann und dort, wo die Bereitschaft kommunaler Akteure zu einem Umdenken in Schrumpfkategorien noch nicht ausreicht, als Initiator bei der Überwindung interkommunaler Handlungsbarrieren tätig wird. Insofern werden Regional- und Landesplanung unter Schrumpfbedingungen keineswegs überflüssig, sondern spielen eine entscheidende Rolle bei der Bewältigung von Schrumpfsfolgen.

7. Schlussfolgerungen

Mit Blick auf das differenzierte Gefüge von demographischem Wachstum und demographischer Schrumpfung in Deutschland zeigt sich, dass sich Kommunen und Regionen nicht mehr ausschließlich von „traditionellen“ Wachstumsansätzen leiten lassen können, sondern auch in neuen Kategorien planerischer Steuerung denken müssen, denen ein „Schrumpfsparadigma“ zugrunde liegt. Um dies zu erreichen, ist ein umfassender gesellschaftlicher Dialog über Fragen der räumlichen Auswirkungen von Schrumpfung und deren Konsequenzen für Staat und Kommunen bedeutsam. Eine lediglich auf die einzelne Kommune bezogene Diskussion reicht nicht aus, um Schrumpfsfolgen in ihrer gesamten Tragweite zu thematisieren, geschweige denn zu bewältigen.

Angesichts der einschneidenden und langfristig wirksamen demographischen Entwicklung ist Fatalismus dabei keineswegs angebracht. Denn es darf nicht vergessen werden, dass Schrumpfsprozesse Chancen bieten. Sie bieten Chancen der Erneuerung und Modernisierung (z.B. im Wettbewerb, bei der städtebaulichen Erneuerung), Chancen der Qualitätsverbesserung (z.B. im Wohnumfeld, für Freiraumqualität und Naherholung sowie für die Erholung naturnaher Landschaften) und Anreize für die Mobilisierung endogener Potenziale von Regionen (z.B. neue Wirtschaftszweige und Initiativen). Diese Chancen können aber nur dann genutzt werden, wenn Kommunen im regionalen Verbund agieren, wenn sie bei der räumlichen Planung und der Raumentwicklungspolitik die mit der demographischen Entwicklung verbundenen Probleme offen thematisieren, deren kleinteilige Auswirkungen erkennen und berücksichtigen sowie regional differenziert nach Chancen suchen, um die Probleme effizient durch die Förderung spezifischer Potenziale oder den gezielten Rückbau zu bewältigen. Und schließlich bieten

Schrumpfungsprozesse den Kommunen und Regionen mit ihren jeweils besonderen Entwicklungsvoraussetzungen und -perspektiven bei der Bewältigung des demographischen Wandels die Chance zum Dialog und im Idealfall die Basis für die Herausbildung eines neuen gesellschaftlichen Grundkonsenses.

Literatur

- Aring, J. (2003), Stadt-Umland-Wanderung und die Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 5.
- Beirat für Raumordnung (2001), Konsequenzen und kritische Würdigung des Raumordnungsberichts 2000, Berlin.
- Bergheim, S. (2003), Migration in Deutschland: Umverteilung einer schrumpfenden Bevölkerung, Frankfurt am Main (Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen, Nr. 263).
- Blotevogel, H. H./Jeschke, M. A. (2003), Stadt-Umland-Wanderungen im Ruhrgebiet, Duisburg (Institut für Geographie an der Universität Duisburg-Essen).
- Bucher, H.-J. (1997), Vergreisen die Städte?, in: Krämer-Badoni, T./Petrowsky, W. (Hrsg.), Das Verschwinden der Städte. Dokumentation des 16. Bremer Wissenschaftsforums der Universität Bremen, 14.-16. November 1996, Bremen (Universität Bremen, ZWE „Arbeit und Region“), S. 207–220.
- Bucher, H.-J./Schlömer, C. (2003), Der demographische Wandel und seine Wohnungsmarktrelevanz, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 3, S. 121–126.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2002), INKAR 2002. Aktuelle Informationen zum Stand der Raumentwicklung in Deutschland und Europa (Daten-CD), Bonn.
- Europäische Kommission (2001), Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.
- Friedrichs, J./von Rohr, H. G. (1975), Ein Konzept der Suburbanisierung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), Beiträge zum Problem der Suburbanisierung, Hannover (Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 102), S. 25–37.
- Gatzweiler, H.-P./Schliebe, K. (1982), Suburbanisierung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen – Stillstand?, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, S. 883.
- Glatzer, J. (2003), Strategien der Wohnungsunternehmen in schrumpfenden und wachsenden Märkten, in: Hutter, G./Iwanow, I./Müller, B. (Hrsg.), Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen, Dresden (Reihe IÖR-Schriften, H. 41).
- Hallenberg, B. (2002), Aktuelle Entwicklungen und Perspektiven der Stadt-Umland-Wanderung unter besonderer Berücksichtigung der Wohneigentumsbildung, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 3, S. 133–142.
- Hallenberg, B. (2003), Die Bevölkerungsveränderung in den Kreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2002, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 6, S. 336.
- Herfert, G. (2002), Disurbanisierung und Reurbanisierung. Polariserte Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpflandschaft, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 5–6, S. 334–344.

- Herfert, G. (2003), Zwischen Gentrification und Abwärtsspirale. Sozialräumliche Differenzierung in Wohnquartieren sächsischer Großstadtregionen Ende der 1990er Jahre, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, S. 170–184.
- IÖR/IES (Institut für ökologische Raumentwicklung/Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung) (2004), Demographischer Wandel – Herausforderung für eine ökologische Siedlungsentwicklung. Marienthaler Erklärung. Ein Aufruf zur Diskussion, Dresden/Hannover.
- Koziol, M. (2001), Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur, in: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg (Hrsg.), Stadtumbau. Fachkolloquium „Stadtumbau – Wohnen und Leben mit Rückbau, Risiken und Chancen schrumpfender Städte“ am 28.9.2001 in Frankfurt (Oder), S. 41–53.
- Mädig, H. (2004), Raus aus der Stadt? Zur Erklärung und Beurteilung der Suburbanisierung, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Information, Januar 2004).
- Maretzke, S. (2002), Großräumige Trends der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland unter Berücksichtigung der wesentlichen Komponenten für regionale Differenzierungen. Vortrag auf der Statistischen Woche 2002, gehalten am 10. Oktober 2002 in Konstanz, http://www.demographie-online.de/stawo02/sm_start.htm.
- Müller, B. (2003), Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 1–2, S. 28–42.
- Müller, B. (2004), Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Analyse und Strategien zur Raumentwicklungs- und Raumplanungspolitik. Gutachten im Auftrag der Sächsischen Staatskanzlei, Dresden.
- Münz, R. (2003), Bevölkerungsentwicklung in Deutschland – Konsequenzen für Wohnbau und Wohneigentum, in: vhw Forum Wohneigentum, H. 4, S. 174–178.
- Siedentop, S./Kausch, S. (2003), Der Übergang in die „schrumpfende Gesellschaft“. Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick, in: Hutter, G./Iwanow, I./Müller, B. (Hrsg.), Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen, Dresden (Reihe IÖR-Schriften, H. 41).
- Siedentop, S./Kausch, S./Einig, K./Gössel, J. (2003), Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume, Bonn (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Forschungen, Bd. 114).
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2003), Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Dresden (Sonderheft Nr. 1/2003).
- Topp, H. (2003), Mehr Mobilität und weniger Verkehr bei Innen- vor Außenentwicklung, in: Ministerium für Umwelt und Verkehr/Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg/Institut für Städtebau und Landesplanung, Universität Karlsruhe (Hrsg.), Innenentwicklung vor Außenentwicklung. Strategien, Konzepte, Instrumente, Stuttgart, S. 51–55.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (o.J.), Demographische Veränderungen – Konsequenzen für Verkehrsinfrastrukturen und Verkehrsangebote, Berlin. (Manuskript).

Peter Franz

Schrumpfende Städte – Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland

Zusammenfassung: In der Diskussion über die Zukunft schrumpfender Städte wird häufig unterstellt, rückgängige Einwohnerzahlen würden auch mit zurückbleibendem wirtschaftlichem Wachstum einhergehen. Der Beitrag setzt sich damit auseinander, welche potenziellen wechselseitigen Einflüsse zwischen demographischen Größen und ökonomischen Wachstumsfaktoren oder -indikatoren bestehen. Am Beispiel der großen ostdeutschen Städte wird gezeigt, dass in den Zeiträumen 1994–96 und 1998–2000 von einer Parallelität von demographischer und ökonomischer Schrumpfung noch nicht die Rede sein kann. Allerdings lässt sich in zahlreichen Städten das Muster eines Wachstums ohne Beschäftigungseffekte (*jobless growth*) feststellen. Darüber hinaus lassen die Ergebnisse erkennen, dass die ökonomischen Entwicklungspfade der Städte zunehmend unterschiedlich werden.

1. Negativ-Szenarien für ostdeutsche Städte haben Konjunktur

In den vierzehn Jahren seit dem Zeitpunkt der deutschen Vereinigung haben sich die ostdeutschen Städte in wirtschaftlicher Hinsicht zunächst in relativem Gleichschritt, in den letzten Jahren aber zunehmend unterschiedlich erfolgreich entwickelt. Im Gefolge der Diskussion um den wachsenden Wohnungsleerstand in zahlreichen ostdeutschen Städten scheint sich jedoch in der Öffentlichkeit das Bild von ostdeutschen Städten als generell schrumpfenden Städten mit weit reichenden Konsequenzen in städtebaulicher, sozialer und auch in wirtschaftlicher Hinsicht zu verfestigen. Im wissenschaftlichen Schrifttum mehren sich die Behauptungen, nach denen es eine Wechselwirkung von Schrumpfung und wirtschaftlicher Dynamik gibt. So ziehen Lang und Tenz folgendes Fazit: „Aus Sicht der Stadtentwicklung ist eine schrumpfende Stadt durch zwei ursächliche Prozesse gekennzeichnet: erstens durch den Verlust von Einwohnern und zweitens durch eine nachlassende wirtschaftliche Dynamik. Diese demographischen bzw. öko-

nomischen Schrumpfungprozesse ziehen in allen Bereichen der Stadtentwicklung Folgeprozesse nach sich“ (Lang/Tenz 2003, S. 130).

Mittelfristig wird für nahezu alle ostdeutschen Städte die Bedrohung durch eine Abwärtsspirale gesehen: schrumpfende Einwohnerzahl, wachsender Leerstand, Verslumung, schwindende ökonomische Basis, sinkende Attraktivität, steigende Abwanderung¹. Negativ-Szenarien dieser Art haben durchaus das Potenzial, zu sich selbst verstärkenden und selbst erfüllenden Prophezeiungen zu werden. Von wissenschaftlicher Seite sollten solche „Schwarzmalereien“ allerdings gründlich geprüft werden. Es ist dabei zu fragen, inwieweit die behaupteten Zusammenhänge tatsächlich auf empirischen Fakten beruhen. Unbestritten ist, dass Teile der Wohnungsunternehmen und der für die Infrastruktur zuständigen kommunalen Betriebe in Städten mit Wohnungsleerstand Ertragsseinbußen zu verzeichnen haben (Franz 2001). Ob jedoch die regionale Wirtschaft insgesamt negativ beeinflusst wird, ist eine offene und nur empirisch zu beantwortende Frage. Untersuchungen zur Entwicklung der Kommunalfinanzen in 118 Städten Brandenburgs und Sachsens zeigen, dass schrumpfende Städte nicht durchgängig eine Verschlechterung ihrer Einnahmen hinnehmen müssen (Seitz 2002). Im vorliegenden Beitrag soll daher aus regionalökonomischer Sicht der Frage nachgegangen werden, inwieweit der Rückgang der Einwohnerzahl einer Stadt deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinflusst.

In Kapitel 2 werden zunächst einzelne Faktoren genauer betrachtet, die bewirken können, dass demographische und ökonomische Schrumpfungprozesse nicht parallel verlaufen. Anschließend wird gezeigt, dass einige gebräuchliche Wachstumsindikatoren selbst durch demographische Veränderungen beeinflusst werden. Die Darlegungen münden in eine Typisierung denkbarer Wachstums- und Schrumpfungskonstellationen.

In Kapitel 3 werden verschiedene Hypothesen erläutert, die einen kausalen Zusammenhang zwischen demographischer und ökonomischer Schrumpfung herstellen. In Kapitel 4 wird anhand statistischer Daten überprüft, welche Schrumpfung- oder Wachstumskonstellationen in den größeren ostdeutschen Städten und Stadtregionen vorzufinden sind. Ein Resümee und ein Ausblick (Kapitel 5) beschließen den Beitrag.

1 Zur Beschreibung einer derartigen Abwärtsspirale vgl. auch Bernt (2002, S. 41). Bürkner (2001, S. 53) differenziert zwischen „Schrumpfungsketten“ in stagnierenden und in prosperierenden Stadtregionen und impliziert damit, dass auch in Regionen mit überdurchschnittlichem Wirtschaftswachstum Bevölkerungsschrumpfung auftreten kann.

2. Wachsende und schrumpfende Wirtschaft – Warum Wachstumsindikatoren mehrdeutig sein können

Bei Untersuchungen zu Schrumpfungseffekten stellt sich die Aufgabe, ein Bündel komplexer Wechselwirkungen zwischen ökonomischen und demographischen Faktoren zu entwirren. Dies wird erschwert durch den Umstand, dass wichtige Indikatoren für Wirtschaftswachstum sowohl von Veränderungen der wirtschaftlichen Leistung als auch von Veränderungen der Bevölkerungs- oder Beschäftigtenzahl beeinflusst werden.

Die These, dass hinsichtlich der Einwohnerzahl schrumpfende Städte auch eine schrumpfende Wirtschaftsleistung zu verzeichnen haben, impliziert eine hohe positive Korrelation zwischen Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftswachstum. In der gesamtwirtschaftlich orientierten Wachstumsliteratur gilt eine hohe positive Korrelation zwischen Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Wachstumsrate der Bevölkerung als gesichert. Der Zusammenhang ist so eng, dass Letztere vielfach als Ersatzindikator für das Ausmaß des Wirtschaftswachstums herangezogen wird². Dementsprechend müsste ein Rückgang der Bevölkerungszahlen auch wirtschaftliche Stagnation oder sogar einen Rückgang der Wirtschaftsleistung anzeigen. Es ist allerdings unklar, ob dieser für lange Fristen gültige Zusammenhang sich in kürzeren Interimsperioden abschwächen kann oder ob er in wirtschaftlichen Umbruchphasen – wie z.B. in den ostdeutschen Ländern nach 1990 – außer Kraft gesetzt ist.

Für einen gelockerten Zusammenhang im Fall der ostdeutschen Länder sprechen insbesondere zwei Gründe:

- Zum Ersten dürfte aufgrund der nach wie vor hohen Arbeitslosenzahlen eine aus Einwohnerrückgang rührende Verringerung des Arbeitskräfteangebots zunächst kaum wachstumsbeschränkende Effekte nach sich ziehen, da der Faktor Arbeit auch bei anhaltendem Rückgang der Einwohnerzahl zumindest quantitativ noch ausreichend vorhanden sein wird.
- Zum Zweiten liefern Arbeiten über das Phänomen des *jobless growth* Hinweise darauf, dass Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum in kürzerfristiger Betrachtung nicht immer hoch positiv korrelieren müssen³. *Jobless growth* könnte

2 Zu makroökonomischen Sichtweisen des Zusammenhangs von Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung vgl. Felderer (1990) und Birdsall u.a. (2001).

3 In der Makroökonomie gilt die Existenz des Phänomens des „*jobless growth*“ – also einer sich abschwächenden Korrelation zwischen Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit und Wirtschaftswachstum – bisher nicht als gesichert (vgl. dazu Döpke 2001). Aus regionalökonomischer Perspektive lässt sich sagen, dass gerade altindustriell geprägte ostdeutsche Regionen nach 1990 durch eine Diskrepanz zwischen hohen Industrieinvestitionen und niedrigem Beschäftigungsgrad gekennzeichnet sind (vgl. Barjak u.a. 2000, S. 44 f.).

gerade für die ostdeutschen Länder von Belang sein, da in verschiedenen Studien zur Veränderung der Produktivität in Deutschland eine erhebliche und anhaltende Produktivitätslücke für die Unternehmen in den ostdeutschen Ländern festgestellt wurde. Somit dürften deutliche Produktivitätsfortschritte vielen ostdeutschen Unternehmen auch in den nächsten Jahren noch gelingen. Diese könnten wiederum zu Wachstumsgewinnen führen, ohne dass damit gleichzeitig eine erhöhte Beschäftigung einhergehen müsste. Für die Schrumpfungsthematik bedeutet dies, dass gerade in den ostdeutschen Ländern aufgrund der Produktivitätslücke ein Wachstumspotenzial existiert, das sich ohne größere Auswirkung auf das Ausmaß der Beschäftigung – und somit auch relativ unabhängig von Angebotsveränderungen auf dem Arbeitsmarkt – realisieren ließe.

Bevor im folgenden Kapitel 3 Überlegungen zu möglichen kausalen Zusammenhängen angestellt werden – bekanntlich kann allein von einer statistisch hohen Korrelation zweier Variablen noch nicht auf deren kausale Verknüpfung geschlossen werden –, sind einige zusätzliche Aspekte zu diskutieren. Zur Darstellung des regionalen Wirtschaftswachstums werden als Standardmaße in der Regel die nominale Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen und das Pro-Kopf-Einkommen herangezogen (Bode 2002, S. 363)⁴. Deren Normierung auf Beschäftigte oder Einwohner im Nenner bewirkt jedoch, dass ihre Werte durch veränderte Beschäftigten- und Bevölkerungszahlen in der betrachteten Region beeinflusst werden, sobald mehrere Zeitpunkte untersucht und verglichen werden⁵. Dies kann dazu führen, dass in einer Region das Pro-Kopf-Einkommen trotz stagnierenden wirtschaftlichen Outputs nur deshalb überdurchschnittlich wächst, weil die Zahl der Einwohner stärker als in anderen Regionen abgenommen hat. Hier handelt es sich um rein statistisch bedingtes Wachstum. Ein anderer denkbarer Fall ist der des bereits oben angesprochenen *jobless growth*, bei dem einem steigenden Output keine entsprechende Beschäftigungszunahme gegenübersteht. Beide soeben angesprochenen Fälle hätten zur Konsequenz, dass Wachstum und Bevölkerungs- oder Beschäftigungsentwicklung nur noch abgeschwächt positiv oder sogar negativ korrelieren würden (Feld I in Übersicht 1). Zu einem abgeschwächten Zusammenhang oder zu einer negativen Korrelation führt die ebenfalls denkbare Konstellation, dass eine Region einen Beschäftigungszuwachs verzeichnet, deren Wirtschaft aber nur unterdurchschnittlich wächst, da die zusätzlich Beschäftigten in Branchen

4 Eine Diskussion über die *inhaltlichen* Vor- und Nachteile dieser Indikatoren (vgl. dazu Franz 2003, S. 162 f.) kann an dieser Stelle nicht geführt werden.

5 „Bewegen sich Produktion und Beschäftigung in die gleiche Richtung, muss sich zwangsläufig das Pro-Kopf-Einkommen schwächer als das Einkommen insgesamt verändern. Demgegenüber wird die Veränderung des Gesamteinkommens noch übertroffen, wenn der Nenner, die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung, gegenläufig ist“ (Bade/Niebuhr 1999, S. 135).

niedriger Produktivität tätig werden. Dies könnte z.B. in einer Region mit einem hohen Anteil von Arbeitsplätzen im Tourismus eintreten (Feld IV in Übersicht 1). Die oben genannten Konstellationen sind zusammen mit den „Normalfällen“ einer gleichgerichteten Veränderung von Bevölkerung und Wachstum (grau unterlegte Felder II und III) in Übersicht 1 zusammengefasst. Während Veränderungen bei den Wachstumsindikatoren relativ zum Referenzwert der Entwicklung auf Bundesebene betrachtet werden, sind für Veränderungen bei Bevölkerung und Erwerbstätigkeit die einfachen Veränderungsdaten maßgebend (Bode 2002, S. 369).

Übersicht 1: Ökonomische und demographische Wachstums- oder Schrumpfungskonstellationen in einer Region

| | Bevölkerung und Erwerbstätigkeit abnehmend oder stagnierend | Bevölkerung und Erwerbstätigkeit wachsend |
|--|--|--|
| BIP-Wachstum und Produktivitätssteigerung überdurchschnittlich | I <i>Jobless growth</i> oder statistisch bedingtes Wachstum | II „Normales“ Wachstum |
| BIP-Wachstum und Produktivitätssteigerung unterdurchschnittlich oder rückgängig | III Schrumpfende Wirtschaftsleistung und schrumpfende Bevölkerung | IV Expansion beschäftigungsintensiver Branchen mit geringer Produktivität |

Quelle: Eigene Darstellung mit Bezug auf Bode (2002).

Die Unterteilung in Übersicht 1 bietet die Möglichkeit zu überprüfen, wie sich jeweils untersuchte Regionen auf die Felder I–IV verteilen. In Kapitel 4 wird diese Unterteilung für ausgewählte ostdeutsche Städte vorgenommen. Bei mehrheitlicher Verteilung der Städte auf die Felder II und III ist eine positive Korrelation zwischen der Veränderung der Wachstumsindikatoren und der Veränderung der Einwohner- oder Erwerbstätigenzahl zu erwarten. Umgekehrt wären bei einer mehrheitlichen Verteilung der Städte auf die Felder I und IV beide Größen negativ korreliert.

3. Betrachtung kausaler Zusammenhänge

Nachdem verschiedene Konstellationen aufgezeigt wurden, die dazu führen können, dass Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung einer Region unterschiedlich korrelieren, wird nun die Frage nach deren kausaler Verbindung gestellt. Da sich die beiden Größen gegenseitig beeinflussen, werden im Folgenden beide nacheinander als unabhängige Variablen betrachtet.

Bezogen auf konkrete empirische Fälle muss mit der Möglichkeit wechselseitiger Beeinflussung gerechnet werden. Bürkner weist darauf hin, dass diese Unsicherheit es Politikern erleichtert, das ihnen jeweils genehme Ursachenbündel herauszugreifen, und konstatiert, dass in der ostdeutschen Kommunalpolitik der Trend vorherrsche, in der Schrumpfungs- und Stadtumbaudebatte demographische Ursachen zu thematisieren, während um mögliche ökonomische Ursachen „eine Mauer des Schweigens“ aufgebaut werde, um die eigene Handlungssohnmacht zu kaschieren oder um negative Auswirkungen auf das Image der betreffenden Stadt zu vermeiden (Bürkner 2001, S. 46).

3.1 Die Wachstumsrate als unabhängige Variable

Wenn man die Annahme trifft, dass das Ausmaß des regionalen Wirtschaftswachstums die Bevölkerungszahl in einer Region beeinflusst, so ist zu beachten, dass die Bevölkerungszahl sich aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten, Todesfälle) und den überregionalen Wanderungen, das heißt dem Saldo der Zu- und Abwanderungen, ergibt. In der Regel wird angenommen, dass vor allem die Wachstumssituation für das Ausmaß der Wanderungen maßgeblich ist: Prosperierende Regionen ziehen Personen und Haushalte an, die höhere Beschäftigungs- und Einkommenschancen wahrnehmen. Umgekehrt wandern aus stagnierenden und in ihrer Wirtschaftsleistung schrumpfenden Regionen mehr Personen und Haushalte bei einer Verschlechterung der Beschäftigungs- und Einkommenschancen ab als zu. In der Literatur zur räumlichen Mobilität spricht man hier von Push- und Pull-Faktoren (Franz 1984, S. 58 f.), aus mikroökonomischer Perspektive werden diese Prozesse als „Abstimmung mit den Füßen“ bezeichnet (Tiebout 1956).

Neben dem Einfluss auf die Wanderungen wird dem Wirtschaftswachstum in längerfristiger Perspektive auch Einfluss auf das generative Verhalten zugeschrieben. Hierbei wird angenommen, dass hohes (niedriges) Wachstum die Bevölkerung einer Region zu einer optimistisch (pessimistisch) gefärbten Zukunftssicht mit entsprechend geburtenförderlicher (der Reproduktion abträglicher) Wirkung führt.

Gehen natürliche Bevölkerungsbewegung und Wanderungssaldo in die gleiche Richtung, so schlagen die veränderten Wanderungssalden direkt auf die Bevölkerungszahl durch: Geburtendefizite in Verbund mit negativen Wanderungssalden gelten derzeit als „ostdeutscher Regelfall“. Verändern sich beide Größen gegenläufig, wirkt sich der Wanderungssaldo nur abgeschwächt auf die negative Bevölkerungsentwicklung aus.

3.2 Die Bevölkerungsentwicklung als unabhängige Variable

Entsprechend dem hier formulierten Erkenntnisinteresse konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf die ökonomischen Auswirkungen eines Rückgangs der Bevölkerung. Aus ökonomischer Sicht hat eine rückgängige Einwohnerzahl in einer Stadt oder Region angebots- und nachfrageseitige Wirkungen. Sie lässt das regional verfügbare Arbeitskräfteangebot sinken und ebenso die Gesamtnachfrage der Privathaushalte nach Konsumgütern und Dienstleistungen (Übersicht 2).

Übersicht 2: Mögliche Effekte der Bevölkerungsentwicklung auf Arbeitsangebot und Konsumnachfrage in einer Region

| Demographisches Aggregat | Ökonomisch relevante Effekte | |
|--|---|--|
| | auf das Arbeitsangebot | auf die Konsumnachfrage |
| Negativer Saldo bei den Wanderungen mit dem Stadtumland | Keine Effekte, sofern Arbeitsplätze in der Stadt beibehalten werden | Keine Effekte, sofern Konsumgewohnheiten beibehalten werden |
| Negativer Saldo bei den interregionalen Wanderungen | Abnehmende Arbeitskräftezahl, sofern Großteil der Abwandernden im Erwerbsalter Abnehmende Qualität des Humankapitals | Konsumnachfrage rückgängig aufgrund der geringeren Zahl von Haushalten |
| Geburtendefizit oder Sterbeüberschuss | Kurzfristig kein Effekt; mittelfristig abnehmendes Arbeitskräfteangebot | Konsumnachfrage abnehmend durch a) verkleinerte Haushalte b) geringere Zahl von Haushalten |

Quelle: Eigene Darstellung.

Es kann jedoch dazu kommen, dass Einwohnerverluste in einer Stadt zwar statistisch zu Buche schlagen, aber in ökonomischer Hinsicht ohne Wirkung bleiben. Dies trifft auf Stadt-Umland-Wanderungen zu, die eine Veränderung des Wohnstandorts, aber zumeist weder eine Veränderung des Arbeitsplatzes noch des Konsumverhaltens mit sich bringen. Hier ist eine Betrachtung entlang der engen administrativen Grenzen unangemessen, und sie müsste stattdessen das Stadtumland mit einbeziehen (Barjak u.a. 2000, S. 51 f.). Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die Bevölkerungssuburbanisierung, sondern auch im Hinblick auf die Suburbanisierung von Industrie und Dienstleistungen (Franz 2002, S. 128 f.). Die nach 1990 für die ostdeutschen Städte erwartete Wachstumsdynamik ist gerade bei den großen Städten stärker in deren Umland als innerhalb ihrer Stadtgrenzen zu Tage getreten (Barjak u.a. 2000, S. 51).

Die vorstehenden Argumente für die Einbeziehung des Stadtumlands in die Betrachtung implizieren, dass unterschiedliche Muster des Einwohnerrückgangs Wachstumsgrößen unterschiedlich beeinflussen: Einwohnerverluste, primär hervorgerufen durch Suburbanisierung, erscheinen weniger „wachstumsschädlich“ als Einwohnerverluste, die primär hervorgerufen werden durch die Abwanderung jüngerer Träger hochwertigen Humankapitals in andere Regionen (Übersicht 2). In den ostdeutschen Städten haben die Geburtendefizite den größten Teil des Bevölkerungsrückgangs der zurückliegenden Jahre ausgemacht⁶. Auf das Arbeitsmarktangebot wirken sich Geburtendefizite erst mit erheblicher Zeitverzögerung aus; im Hinblick auf die Konsumnachfrage führen Geburtendefizite zu kleineren Haushalten, und diese fragen im Vergleich zu größeren Haushalten weniger Konsumgüter nach.

4. Empirische Befunde für ostdeutsche Städte und Stadtregionen

Die empirische Überprüfung sämtlicher vorstehender Hypothesen würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Die im Folgenden vorgestellten empirischen Befunde haben vielmehr zum Ziel, eine erste fundierte Antwort auf die Frage des Zusammenhangs von bewohnerbezogener und wirtschaftlicher Schrumpfung in ostdeutschen Städten unter Bezugnahme auf die oben in Übersicht 1 getroffenen Unterscheidungen zu geben.

In einem ersten Schritt werden die 26 kreisfreien ostdeutschen Städte (ohne Berlin) dahingehend überprüft, welche der in Übersicht 1 aufgeführten vier Kombi-

6 So tragen in Sachsen-Anhalt die Abwanderungen ein Drittel und die Sterbeüberschüsse zwei Drittel zum Bevölkerungsrückgang bei (Hardt u.a. 2001, S. 68).

nationen demographischer und ökonomischer Schrumpfung oder demographischen und ökonomischen Wachstums sie repräsentieren. Dies wird für die beiden Zeiträume 1994–1996 und 1998–2000 vorgenommen, sodass überprüft werden kann, ob im Zeitablauf einzelne Städte von einer Fallkategorie in eine andere „abgewandert“ sind. Die beiden Perioden unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Abwanderungsdynamik: Während nach 1994 die Abwanderung aus Ostdeutschland immer geringer geworden und 1996 nahezu zum Stillstand gekommen war, stiegen die Einwohnerverluste durch Abwanderung seit dem Jahr 1998 wieder an.

Im zweiten Schritt sollen mit der Ausweitung der Perspektive auf Stadtregionen die in Abschnitt 3.2 aufgeführten Argumente berücksichtigt werden, dass eine stadregionale Betrachtung der wirtschaftlichen Verflechtung von Stadt und Stadtumland besser gerecht wird. Da nicht für jede der kreisfreien ostdeutschen Städte eine kreischarfe Abgrenzung ihres Umlands möglich ist, können in diesen Schritt nur noch elf Stadtregionen einbezogen werden, was die Aussagekraft der diesbezüglichen Ergebnisse einschränkt. Auf stadregionaler Ebene wäre gemäß der oben angeführten Hypothesen zu erwarten, dass die Einwohnerschrumpfung geringer und Wachstums- und Beschäftigungsgewinne höher ausfallen als auf der Ebene der Stadt.

Die Ergebnisse werden anhand von drei Abbildungen diskutiert, die jeweils Streudiagramme für den Zeitraum 1994–1996 und für 1998–2000 enthalten. In diesen Diagrammen ist der Raum zwischen x-Achse und y-Achse noch einmal durch eine horizontale und eine vertikale Linie unterteilt. Entsprechend der in Übersicht 1 vorgenommenen Differenzierung markiert die horizontale Linie den bundesdeutschen Durchschnitt der Veränderung des Pro-Kopf-Einkommens oder der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen für die entsprechenden Zeiträume. Links der vertikalen Linie rangieren Fälle mit rückgängiger Bevölkerung oder Erwerbstätigkeit (Felder I und III), rechts der vertikalen Linie Fälle mit wachsender Bevölkerung oder Erwerbstätigkeit im entsprechenden Zeitraum (Felder II und IV).

4.1 Betrachtung der Städte

4.1.1 Wachstumsindikator Pro-Kopf-Einkommen

Aus dem ersten Diagramm in Abbildung 1 lässt sich entnehmen, dass alle ostdeutschen Städte im Zeitraum 1994–1996 Einwohner verloren haben. Für den Großteil der Städte gilt, dass sie in dieser Periode gleichzeitig überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum (Feld I in Übersicht 1) erzielt haben. Hierbei weisen

Abbildung 1: Veränderungen des relativen Pro-Kopf-Einkommens und der Bevölkerung in 26 kreisfreien ost-deutschen Städten (1994–1996, 1998–2000)



Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen Peter Franz.

die sich in der linken oberen Ecke konzentrierenden Städte Mecklenburg-Vorpommerns den stärksten Kontrast zwischen Wachstumsrate und Einwohnerverlust auf⁷. Nur vier Städte – davon drei in Thüringen – verzeichnen unterdurchschnittliche Wachstumsraten und repräsentieren somit Feld III (vgl. Übersicht 1). Ein „Minuswachstum“ tritt bei keiner der Städte auf⁸.

Im zweiten untersuchten Zeitraum 1998–2000 wird dieses relativ einheitliche Bild des vorhergehenden Zeitraums differenzierter (vgl. unteres Diagramm in Abbildung 1). Alle vier Felder sind nun besetzt, wenn auch in zwei Fällen von jeweils nur einer Stadt. Dass die Stadt Weimar als bevorzugtes touristisches Ziel eine Expansion beschäftigungsintensiver Branchen mit relativ geringer Produktivität erfährt (Feld IV), erscheint plausibel⁹. Mehr Städte als in der vorhergehenden Periode verzeichnen unterdurchschnittliche Wachstumsraten und gleichzeitig einen Einwohnerrückgang (Feld III). Erstmals sind mit Zwickau, Eisenach und Plauen auch Städte mit einem „Minuswachstum“ vertreten¹⁰. Bemerkenswert erscheint ferner, dass die sächsischen Städte Leipzig, Dresden und Chemnitz trotz verschiedener Eingemeindungen von Umlandkommunen im Jahr 1999 dennoch keine Einwohnerzuwächse erreichen¹¹.

4.1.2 Wachstumsindikator Bruttowertschöpfung

Im Unterschied zum Indikator des Pro-Kopf-Einkommens streuen die Werte des Indikators „Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen“ bereits im Zeitraum 1994–1996 stärker über sämtliche Felder I–IV (vgl. oberes Diagramm in Abbildung 2). Die große Mehrheit der Städte verzeichnet überdurchschnittliche Produktivitätszuwächse, wobei die größten „Produktivitätssprünge“ den Städten Jena, Zwickau und Chemnitz gelingen. In diesen Städten sind offenbar die Effekte größerer Industrieinvestitionen spürbar. Die vier Städte Stralsund, Dresden, Dessau und Neubrandenburg verbinden mit ihrem überdurchschnittlichen Produktivitätszuwachs auch einen Beschäftigungsaufbau (Feld II). Nur fünf Städte (Weimar, Mag-

7 Dies heißt, bei diesen Städten ist es am wahrscheinlichsten, dass das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens nur statistisch bedingt ist.

8 Das Zusammenhangsmaß zwischen Wachstumsindikator und Einwohnerentwicklung beträgt $R = -0,21$ (Korrelationskoeffizient nach Bravais-Pearson). An den hier und im Folgenden präsentierten Korrelationswerten sind allein die Vorzeichen von Belang. Statistisch signifikante Werte sind aufgrund der hier betrachteten geringen Fallzahl erst ab der Schwelle von $R = +/- 0,4$ zu erwarten.

9 Demzufolge müsste die Stadt Weimar auch bei der Produktivitätsentwicklung unterdurchschnittlich abschneiden.

10 Bei der Stadt Eisenach, zu der für den Zeitraum 1994–1996 keine Daten vorliegen, ist allerdings ein Niveaueffekt zu vermuten, da dort zu Beginn der 90er-Jahre groß in den Aufbau eines neuen Automobilwerkes (Opel Eisenach) investiert wurde.

11 Das Zusammenhangsmaß liegt bei $R = -0,63$.

deburg, Erfurt, Hoyerswerda und Görlitz) liegen mit ihrer Produktivitätsentwicklung unter dem Durchschnitt. Im Unterschied zum Indikator des Pro-Kopf-Einkommens ist keine Häufung von Städten einzelner Bundesländer in einem der vier Felder erkennbar¹².

Im Vergleich der beiden Zeiträume ist die auffälligste Veränderung darin erkennbar, dass in der Periode 1998–2000 mehr Städte unter dem durchschnittlichen Produktivitätszuwachs bleiben (neun gegenüber sechs; vgl. unteres Diagramm in Abbildung 2). Gleichzeitig verzeichnen nun geringfügig mehr Städte (zehn gegenüber acht) Beschäftigungszuwächse. Darunter befinden sich die drei größten sächsischen und die vier größten thüringischen Städte. Vieles spricht dafür, dass für diese Veränderung gegenüber dem vorhergehenden Zeitraum eine Expansion von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor verantwortlich ist, die in der Regel eine geringere Produktivität aufweisen als Industriearbeitsplätze. Der Wechsel der Stadt Weimar vom linken unteren (oberes Diagramm) ins rechte obere Feld (unteres Diagramm) stützt die Annahme, dass dort der Dienstleistungssektor besonders kräftig wächst¹³.

4.1.3 Zwischenfazit

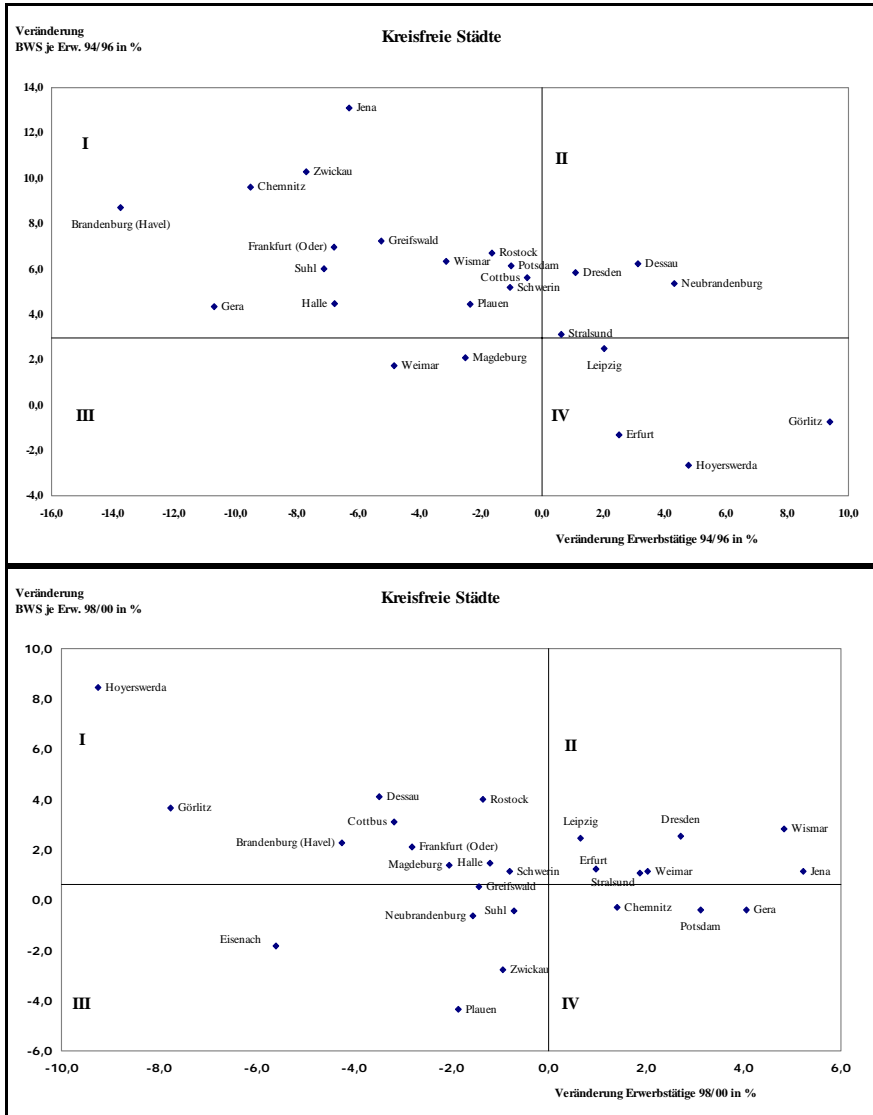
Auf der Grundlage der bisher vorgestellten Ergebnisse lässt sich die Ausgangsfrage, ob nach der Einwohnerzahl schrumpfende Städte auch gleichzeitig in eine Phase unterdurchschnittlichen oder sogar negativen Wirtschaftswachstums eintreten, folgendermaßen beantworten:

- Im Zeitraum 1994–1996 weisen die ostdeutschen Städte trotz abnehmender Einwohnerzahlen mehrheitlich noch überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Bei der Mehrheit der Städte geht dieses Wachstum mit einer Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen einher. Dieses Muster entspricht der Konstellation des *jobless growth*, wobei gerade bei jenen Städten mit den am stärksten sinkenden Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen Effekte eines teilweise statistisch bedingten Wachstums nicht auszuschließen sind.
- Für den Zeitraum 1998–2000 ist zu beobachten, dass sich die Wachstumsdynamik bei anhaltenden Einwohnerverlusten in den betrachteten Städten insgesamt verringert hat. Überdurchschnittliche Produktivitätszuwächse verzeichnen nur noch wenige Städte. Gleichzeitig wird ein Trend zu differenzierten Entwicklungspfaden erkennbar: Die Zahl jener Städte, die wieder mehr Beschäftigung aufbauen, nimmt zu.

¹² Das Zusammenhangsmaß liegt bei $R = -0,63$.

¹³ Der Korrelationswert verbleibt für den Zeitraum 1998–2000 ($R = -0,35$) im negativen Bereich.

Abbildung 2: Veränderungen der relativen Produktivität und der Erwerbstätigkeit in 26 kreisfreien ostdeutschen Städten (1994–1996, 1998–2000)



BWS je Erw.: Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen

Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen Peter Franz.

- Ein negatives Vorzeichen der Korrelationskoeffizienten für alle vier Diagramme bedeutet, dass die Mehrheit der Städte häufiger die beiden Felder I und IV repräsentieren (vgl. Übersicht 1), bei welchen sich Wachstumsindikatoren und Einwohner- oder Erwerbstätigenzahl gegenläufig verändern. Die Parallelität von demographischer und ökonomischer Schrumpfung ist der Ausnahmefall.

Die anschließende Betrachtung von Stadtregionen wird zeigen, ob diese Befunde durch die Einbeziehung des Stadtumlands zu relativieren sind.

4.2 Betrachtung der Stadtregionen

Abbildung 3 vermittelt zunächst die Information, dass auch nach Übergang von der Ebene der Stadt auf die der Stadtregion rückläufige Einwohnerzahlen dominieren. Dies bedeutet, dass der Umfang des Abwanderungsstroms aus den Städten ins Umland zwar die Bevölkerungsbilanz des Umlands verbessert, aber insgesamt die Geburtendefizite in Stadt wie im Umland sowie deren negativen Wanderungssaldo mit anderen Regionen nicht kompensieren kann. Lediglich die Stadtregion Weimar und – von 1998 an – die Stadtregion Jena können eine Bevölkerungszunahme verzeichnen.

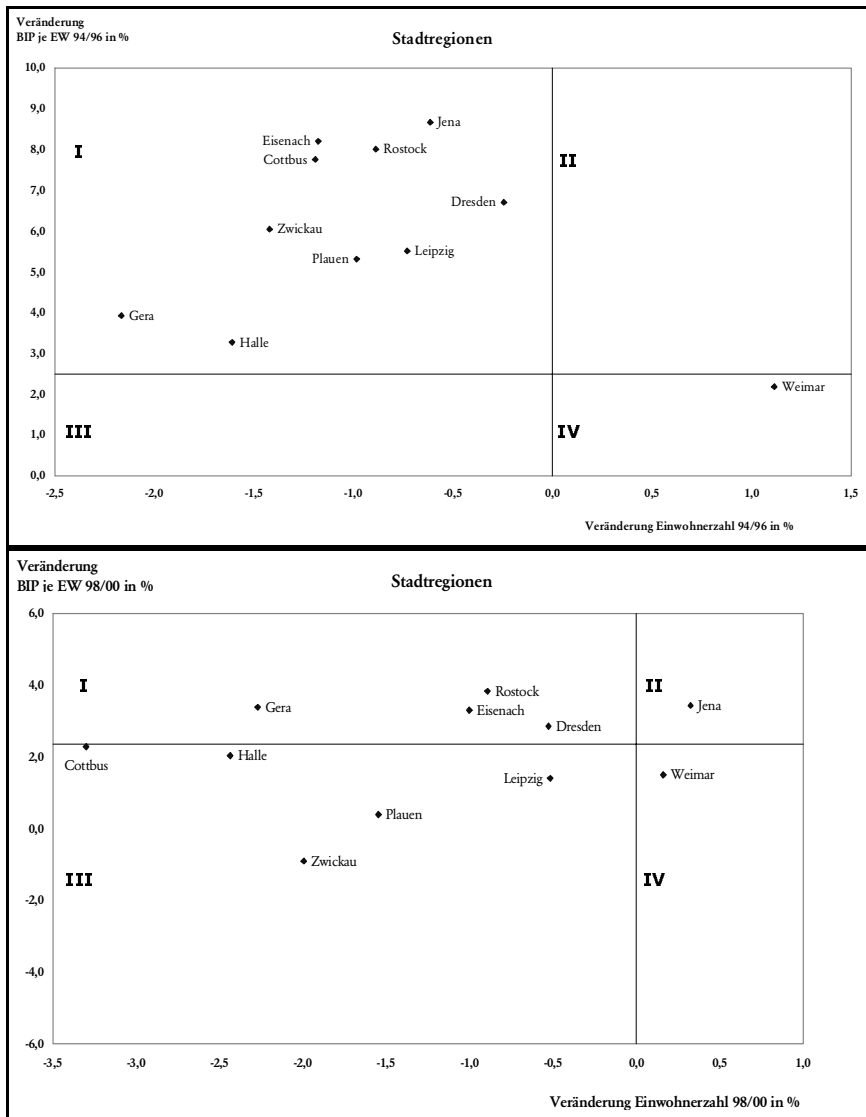
Die in Abschnitt 3.2 geäußerte Vermutung, dass die Stadtregionen eine günstigere Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens aufweisen würden als die Städte selbst, wird durch die Verteilung der elf betrachteten Stadtregionen bestätigt (vgl. oberes Diagramm in Abbildung 3)¹⁴. Im Zeitraum 1998–2000 sind alle vier Felder I–IV besetzt, was bedeutet, dass die Stadtregionen – wie die Städte – begonnen haben, sich hinsichtlich ihrer Wirtschaftsentwicklung stärker zu differenzieren. Wie im Fall der Städte (vgl. Abbildung 1) weisen auch die Stadtregionen in der Periode 1998–2000 insgesamt geringere Wachstumsraten auf, und ebenso „rutscht“ auch ein Teil der Stadtregionen unter die Linie des durchschnittlichen Wachstums¹⁵. Die (hier nicht dargestellten) Ergebnisse bezüglich des Wachstumsindikators „Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen“ weichen hiervon nicht grundsätzlich ab¹⁶.

¹⁴ Für den Zeitraum 1994–1996 ergibt sich ein Korrelationskoeffizient von $R = -0,17$.

¹⁵ $R = 0,20$.

¹⁶ Beide Korrelationswerte des Indikators mit der Beschäftigtenentwicklung liegen für die Zeiträume 1994–1996 ($R = -0,58$) und 1998–2000 ($R = -0,10$) im negativen Bereich.

Abbildung 3: Veränderungen des relativen Pro-Kopf-Einkommens und der Bevölkerung in elf ostdeutschen Stadtregionen (1994–1996, 1998–2000)



Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen Peter Franz.

5. Resümee und Ausblick

Die im Titel dieses Beitrags gestellte Frage, ob das Schrumpfen der Städte gleichbedeutend mit einem Schrumpfen der Wirtschaft sei, lässt sich auf der Grundlage der vorgestellten Ergebnisse für den Zeitraum 1994–1996 mit einem „nein, fast nicht“ und für den Zeitraum 1998–2000 mit einem „zutreffend für eine etwas größere Zahl, aber nicht für die Mehrheit der untersuchten Städte“ beantworten. Insgesamt gesehen lassen sich Anzeichen dafür erkennen, dass sich die ostdeutschen Städte nach einer Phase relativ einheitlicher Entwicklung im zweiten betrachteten Zeitraum zunehmend auf unterschiedliche Entwicklungspfade begeben haben (vgl. auch Winkler 2004).

Darüber hinaus ermöglichen die Ergebnisse aber noch weitere Aussagen. In den großen ostdeutschen Städten ist die vorherrschende Konstellation die des wirtschaftlichen Wachstums bei gleichzeitig rückgängigen Einwohner- und Beschäftigtenzahlen. In diesem Fall ist man gehalten, den Aussagewert der beiden Wachstumsindikatoren besonders vorsichtig zu beurteilen, da ohne vertiefende Studien nicht auszuschließen ist, statistischen Artefakten aufzusitzen¹⁷.

Aus der vorliegenden Studie ergibt sich weiterer Forschungsbedarf. Um die Befunde auf eine festere empirische Basis zu stellen, wäre es wünschenswert, eine weitere Zahl kleinerer Städte einzubeziehen und vor allem die Zahl der betrachteten Stadtregionen zu erhöhen. Aber auch mit einer derartigen Ergänzung sind zahlreiche weitere interessante erscheinende Untersuchungsfragen noch nicht zu beantworten. Um überprüfen zu können, ob sich der Einwohnerrückgang auf Branchen mit Orientierung am regionalen Absatz einerseits und solche mit Orientierung am überregionalen Absatz andererseits unterschiedlich auswirkt, wäre eine sektorale Differenzierung der BIP- und Bruttowertschöpfungsdaten vorzunehmen. Dies führt wiederum zur Frage, inwieweit Städte mit unterschiedlichen Branchenschwerpunkten – z.B. Dienstleistungsstädte, Industriestädte, Verwaltungsstädte oder Handelsstädte – unterschiedliche Muster des Produktivitätsfortschritts aufweisen. In der obigen Diskussion der Ergebnisse wurden diesbezüglich für die Stadt Weimar erste Vermutungen angestellt. Im Hinblick auf die Überprüfung verschiedener oben erörterter Kausalhypothesen wäre es mit zunehmender zeitlicher Entfernung vom Zeitpunkt der Vereinigung und damit dem Vorliegen längerer Zeitreihen auch möglich, erste Kausalitätstests unter der Fragestellung vorzu-

17 Eine solche statistisch bedingte Verzerrung ist bei den Ruhrgebietsstädten zu beobachten: „Dort ist die Erwerbstätigkeit gegenüber dem Bundesdurchschnitt noch weiter als die Bruttowertschöpfung zurückgeblieben, mit der Folge, dass sich das Pro-Kopf-Einkommen – trotz der eindeutigen Strukturschwächen – stärker als im Bundesgebiet insgesamt erhöht hat“ (Bade/Niebuhr 1999, S. 135).

nehmen, ob der Einwohnerrückgang in den ostdeutschen Städten eher auf ökonomische oder eher auf demographische Faktoren zurückzuführen ist.

Die stärkere wissenschaftliche Erhellung des Zusammenhangs von ökonomischer und demographischer Entwicklung könnte auch der kommunalen Entwicklungspolitik neue Perspektiven eröffnen. Die ostdeutsche Diskussion über schrumpfende Städte ist derzeit aufgrund des intensiven Lobbying der Wohnungswirtschaft stark auf die Beseitigung von Wohnungsleerständen reduziert. Doch auch aus der um- oder rückgebauten Stadt dürften Bewohner abwandern, solange sie dort keine attraktiven wirtschaftlichen Chancen wahrnehmen.

Literatur

- Bade, Franz-Josef/Niebuhr, Annetkatrin (1999), Zur Stabilität des räumlichen Strukturwandels, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, H. 2, S. 131–156.
- Barjak, Franz/Franz, Peter/Heimpold, Gerhard/Rosenfeld, Martin (2000), Regionalanalyse Ostdeutschland: Die wirtschaftliche Situation der Länder, Kreise und kreisfreien Städte im Vergleich, in: Wirtschaft im Wandel, H. 2, S. 31–55.
- Bernt, Matthias (2002), Risiken und Nebenwirkungen des „Stadtumbaus Ost“. Leipzig (UFZ-Diskussionspapier 5/2002).
- Birdsall, Nancy/Kelley, Allen/Sinding, Steven (2001), Population Matters: Demographic Change, Economic Growth, and Poverty in the Developing World, Oxford.
- Bode, Eckhardt (2002), Aktive und passive Sanierung im Wachstumsprozess ostdeutscher Regionen, in: Die Weltwirtschaft, H. 4, S. 362–382.
- Bürkner, Hans-Joachim (2001), Schrumpfung und Alltagskultur: Blinde Flecken im Stadtumbau-Diskurs, in: Keim, Karl-Dieter (Hrsg.), Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbau-debatte in Ostdeutschland, Erkner, S. 41–67.
- Döpke, Jörg (2001), The „Employment Intensity“ of Growth in Europe, Kiel (Kiel Working Paper No. 1021).
- Felderer, Bernhard (1990) (Hrsg.), Bevölkerung und Wirtschaft, Berlin.
- Franz, Peter (1984), Soziologie der räumlichen Mobilität, Frankfurt/M. und andere.
- Franz, Peter (2001), Leerstände in ostdeutschen Städten: Keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, in: Wirtschaft im Wandel, H. 2, S. 27–34.
- Franz, Peter (2002), Suburbanisierung von Industrie und Dienstleistungen, in: Institut für Länderkunde (Hrsg.), Nationalatlas der Bundesrepublik Deutschland – Dörfer und Städte (Bd. 5), Heidelberg, S. 128–129.
- Franz, Peter (2003), Wie schneiden die großen ostdeutschen Städte im gesamtdeutschen Vergleich ab? Daten zu ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Lage, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3, S. 160–169.
- Hardt, Gabriele/Kempe, Wolfram/Schneider, Hilmar (2001), Ost-West-Wanderung junger Menschen Ausdruck für allgemeinen Anstieg der Mobilität, in: Wirtschaft im Wandel, H. 4, S. 67–74.

- Lang, Thilo/Tenz, Eric (2003), Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City: Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung, Dortmund.
- Seitz, Helmut (2002), Kommunal финанzen bei schnell schrumpfender Bevölkerung in Ostdeutschland: Eine politikorientierte deskriptive Analyse, Berlin/Frankfurt/O., Online-Manuskript: <http://www.makro.euv-frankfurt-o.de>.
- Tiebout, Charles (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64. Jg., S. 416–424.
- Winkler, Cordula (2004), Die Wirtschaftsstruktur der ostdeutschen Großstädte: Ökonomische Unterschiede nehmen zu, in: Wirtschaft im Wandel, H. 2, S. 46–53.

Klaus Peter Strohmeier und Silvia Bader

Bevölkerungsrückgang, Segregation und soziale Stadterneuerung im altindustriellen Ballungsraum

Zusammenfassung: Schrumpfung der Städte, Alterung der Bevölkerung und zunehmende soziale Segregation charakterisieren die Städte im Ballungskern Nordrhein-Westfalens. Die Stadtgesellschaft entmischt sich, und soziale Benachteiligung konzentriert sich in bestimmten Stadtteilen. Diese liegen im Ruhrgebiet im Norden der Städte, die noch stark durch die jüngste Vergangenheit von Kohle und Stahl geprägt sind. Dort nehmen soziale Integration der Bevölkerung sowie politische und zivilgesellschaftliche Partizipation ab. Die Mehrheit der nachwachsenden Generation wächst heute in diesem städtischen Milieu auf. Die Förderung von Partizipation kann als Maßnahme zum Abbau von Benachteiligung fungieren. Hieraus ergeben sich Handlungsansätze und Lösungsstrategien.

1. Bevölkerungsentwicklung und Segregation

Im Nachkriegsdeutschland haben Politik und Verwaltung (nachdem sie die Bevölkerungsentwicklung¹ jahrzehntelang ignoriert hatten) begonnen zu verstehen, dass die Geburten- und Bevölkerungsentwicklung einerseits ein Indiz fundamentaler gesellschaftlicher Veränderungen und andererseits die Bedingung weit reichender künftiger Veränderungen ist. Die Dynamik der demographischen Entwicklung und ihre Auswirkungen sind aber vor allem in den Städten und Gemeinden noch weitgehend unbekannt. Auswirkungen und Ausmaß der erwartbaren Schrumpfung der (einheimischen) Bevölkerung sowie die qualitative und quantitative Bedeutung der Migration für das Zusammenleben der Menschen, die „Stadtgesellschaft“ besonders im westdeutschen Ballungsraum werden notorisch unterschätzt. Dort wird in wenigen Jahren die Mehrheit der Bevölkerung „einen Migrationshintergrund“ haben.

1 Der Zweite Familienbericht der Bundesregierung, erschienen im Jahre 1975, widmete sich ausgiebig den Sozialisationschancen der nachwachsenden Generation und erwähnte an keiner Stelle den dramatischen Geburtenrückgang der Jahre 1965 bis 1975, der die Ursache der heute absehbaren dramatischen Verschiebungen im Altersaufbau ist.

Dabei werden die Möglichkeiten politischer Einflussnahme auf den Bevölkerungsprozess überschätzt. Selbst wenn es gelänge, mit Mitteln familienfördernder Politik, wie sie bereits im Fünften Familienbericht der Bundesregierung (1994) beschrieben ist, die in Deutschland vorherrschende „strukturelle Rücksichtslosigkeit“ von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber der Familie zu überwinden und wenn in der Folge die Geburtenzahlen stiegen (was keineswegs gewiss wäre), so dauerte es Jahrzehnte, bis sich aus einer solchen Renaissance der Familie in der deutschen Bevölkerung wieder natürliches Wachstum ergäbe.

Im städtischen Ballungskern ist Familie heute die Lebensform einer schrumpfenden Minderheit der Haushalte (16 Prozent in Essen) und mit steigender Tendenz die Lebensform von Armen und Ausländern².

1.1 Soziale Hintergründe, Eckdaten und Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung

Der Geburtenrückgang seit Mitte der 1960er-Jahre und die seitdem anhaltend niedrigen Geburtenraten sind Ausdruck von (irreversiblen) gesellschaftlichen Veränderungen (Bildungsexpansion, rechtliche Gleichstellung, Individualisierung), durch die besonders Frauen ein bis dahin unbekanntes Maß an Optionen zur Gestaltung ihres Lebens erhielten – bei einer zugleich weiter traditionellen und im Ergebnis faktisch familienverhindernden Sozialpolitik, die auf Entlastung der Mütter von der Notwendigkeit der Erwerbstätigkeit bei gleichzeitig defizitärer Kinderbetreuung setzte.

Die deutsche Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen (NRW) schrumpft seit Anfang der 1970er-Jahre. Modellrechnungen des Landesamtes für Statistik und Datenverarbeitung (LDS) NRW zum Altersaufbau der Bevölkerung zeigen, dass die besonders geburtenstarken Jahrgänge um 1965 deutlich zahlreicher als ihre Elterngeneration sind. Allerdings werden diese durch ihre Kinder nur zu knapp zwei Drittel ersetzt. Wenn also die Babyboomgeneration der 1960er-Jahre stirbt, droht ohne erhebliche Zuwanderung ein sich in Wellen implosionsartig verstärkender Bevölkerungsrückgang.

Die Ausländer in NRW sind jünger als die dort lebenden Deutschen. Abbildung 1 zeigt in verzerrtem Maßstab (Altersjahrgänge jeweils als Anteilswerte an der gesamten deutschen und nichtdeutschen Bevölkerung) den Altersaufbau dieser Bevölkerungsteile.

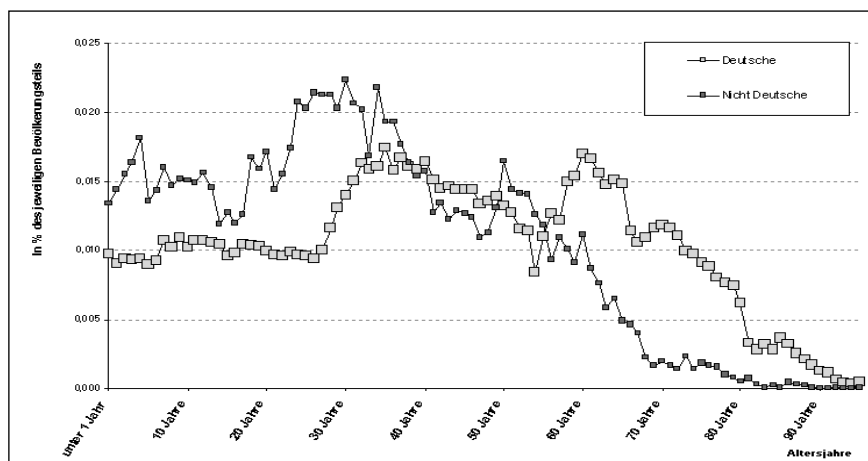
2 Wir beziehen uns im Folgenden häufiger auf die Stadt Essen, was als Kompliment an die exzellente Städtestatistik und Sozialberichterstattung dieser Stadt gemeint ist. Die beschriebenen Strukturen und Entwicklungen sind repräsentativ für Großstädte allgemein, auch wenn nicht alle Städte in der Lage sind, sie zu beschreiben.

Wären beide Bevölkerungsgruppen gleich groß, so wäre heute bereits die Mehrheit der jungen Erwachsenen, Jugendlichen und Kinder nichtdeutscher Nationalität. Tatsächlich liegt der Ausländeranteil in NRW bei elf Prozent. In einigen Stadtteilen im Ballungskern hat allerdings heute schon die Mehrheit der jüngeren Altersgruppen keinen deutschen Pass. In den kreisfreien Städten in NRW wird nach Modellrechnungen von Herwig Birg (2001) der Anteil der Migrantinnen und Migranten an den jungen Erwachsenen, Kindern und Jugendlichen nach 2010 die 50-Prozent-Marke erreichen und überschreiten. Migranten werden also in absehbarer Zeit die Mehrheit der nordrhein-westfälischen Stadtbevölkerung stellen.

Die Ursachen dieser Entwicklung liegen im unterschiedlichen generativen Verhalten der deutschen und der nichtdeutschen Bevölkerung und im Wohnstandortverhalten der deutschen Bevölkerung.

Die Hälfte der nichtdeutschen Haushalte sind Familien mit Kindern. Die Haushalte der deutschen Bevölkerung bestehen nur zu einem Viertel aus Familien mit Kindern (vgl. Abb. 2). Die meisten Ausländer leben in den Städten. Ohne sie wären die Haushalts- und Altersstrukturen der städtischen Bevölkerung noch problematischer, als sie es derzeit ohnehin schon sind, ohne sie wäre der Bevölkerungsrückgang in westdeutschen Städten noch weitaus gravierender.

Abbildung 1: Altersaufbau der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen 2001
(deutsche und nichtdeutsche Bevölkerung)

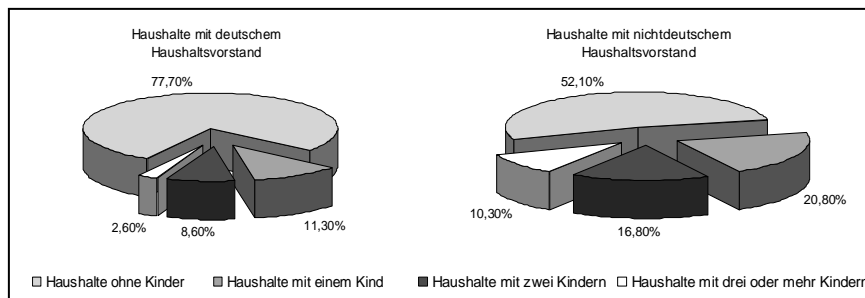


Quelle: ZEFIR.

1.2 Regionale Trends und Strukturen in Nordrhein-Westfalen und die Bedeutung von Migration für die Bevölkerungsentwicklung

Die großen Städte in Nordrhein-Westfalen, insbesondere die Städte im Ballungskern des Ruhrgebietes, schrumpfen sowohl aufgrund von Abwanderung ins Umland als auch durch Sterbefallüberschüsse. Die Umlandkreise verzeichnen durchweg Wanderungsgewinne und (zum Teil) sogar Geburtenüberschüsse. Sie werden zur Familienzone der mobilen deutschen Mittelschichten, die Städte werden in zunehmendem Maße als Wohnorte von diesen Bevölkerungsgruppen aufgegeben.

Abbildung 2: Haushaltsstrukturen der deutschen und nichtdeutschen Bevölkerung in NRW



Quelle: ZEFIR.

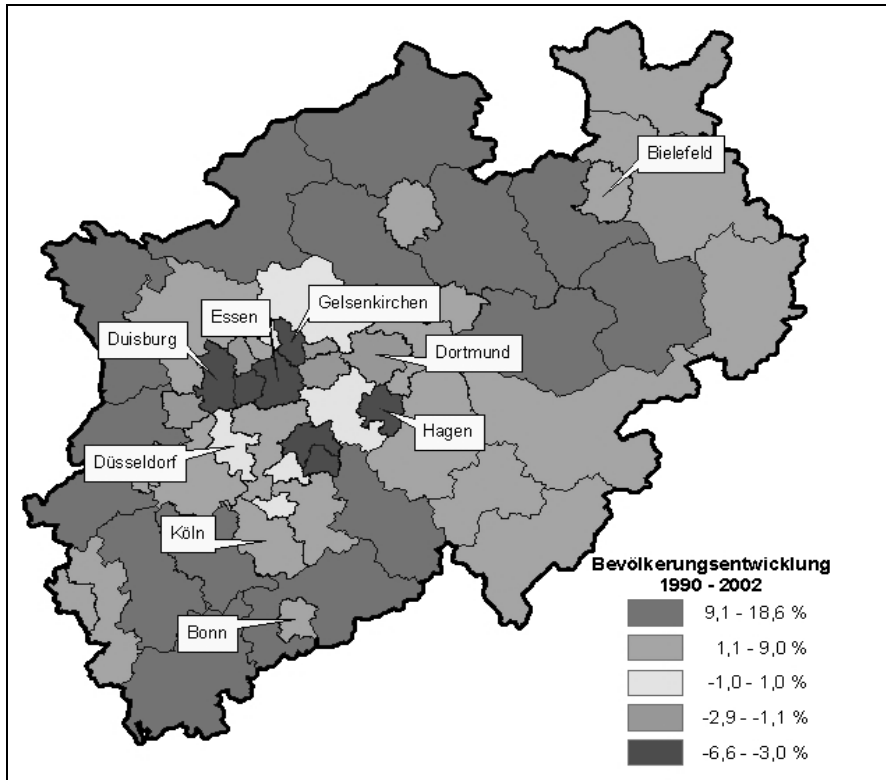
Ohne Ausländer wäre die Schrumpfung der Städte im Ballungskern NRWs viel gravierender, als sie derzeit schon ist. Dies gilt, angesichts der „jungen“ Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung, vor allem für die nachwachsende Generation der Kinder und Jugendlichen.

Im gesamten Ruhrgebiet hat die Zahl der Kinder von 1970 bis zum Jahr 2000 um etwa ein Drittel abgenommen. In den Gemeinden, in denen sich die Zahl der Kinder seit 1970 auf weniger als zwei Drittel des Bestandes von 1970 reduziert hat, liegt der Ausländeranteil in dieser Altersgruppe bei fast einem Drittel. Dort wo die Kinderzahlen nicht gesunken sind oder wo es trotz Geburtenrückgangs am Ende des Jahrhunderts mehr Kinder gibt als dreißig Jahre zuvor, in den Gemeinden am westfälischen und niederrheinischen Rand des Reviers, ist der Ausländeranteil nahe null.

1.3 Die demographische Herausforderung der Städte und Gemeinden

Die demographische Herausforderung wird in der lokalen und regionalen Politik bislang allenfalls in Umrissen wahrgenommen. Dabei zeichnen sich zwei unterschiedliche Entwicklungspfade ab:

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen, 1990–2002



Quelle: LDS NRW sowie Berechnungen und Darstellung Klaus Peter Strohmeier/Silvia Bader.

Die demographische Alterung (die hier nicht eingehender behandelt werden kann) wird in den nächsten Jahren vor allem die noch wachsenden ländlich sub-urbanen Räume mit ihrer noch relativ jungen Altersstruktur treffen. Es stellt sich die Frage, ob die (dann erwachsene) Kindergeneration der „Suburbanisierer“ der 1980er- und 1990er-Jahre als Erwachsene im Umland bleibt oder ob sie es in Rich-

tung Kernstädte verlässt. Die gleiche Frage stellt sich für die Elterngeneration nach Erreichen der Phase des „leeren Nests“.

Alterung ist bereits heute das Problem in den schrumpfenden Städten im Ballungskern, sie wird begleitet von den Folgen der demographischen Schrumpfung und der Notwendigkeit der Integration einer wachsenden jungen Generation von Migrantinnen und Migranten.

In den großen schrumpfenden Städten Westdeutschlands mit schwindender Wirtschafts- und Finanzkraft stellen Migranten einschließlich der Aussiedler in einzelnen Stadtteilen bereits heute die Bevölkerungsmehrheit, im nächsten Jahrzehnt wird dies in allen Städten des nordrhein-westfälischen Ballungsraums der Fall sein. „Interkulturelle Öffnung der Verwaltung“ wird angesichts dieser Umwälzungen im Ballungskern zu mehr als nur einer Gefälligkeit, die man einer Minorität erweisen mag oder nicht.

Auf dem Hintergrund zunehmender kleinräumiger Polarisierungen hinsichtlich der sozialen Lage der Bevölkerungsgruppen stehen viele große Städte in NRW, wie wir in einem Gutachten zu Händen der Projekt Ruhr GmbH gezeigt haben (Strohmeier 2002), vor beiden demographischen Herausforderungen zu ein und derselben Zeit.

1.4 Dimensionen der Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten

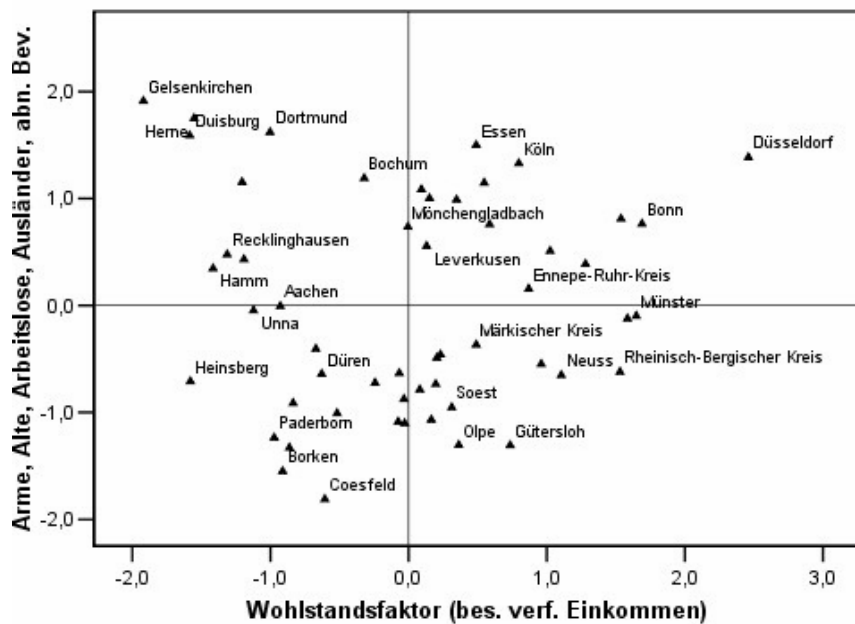
Mit einem einfachen Indikatorenansatz von wenigen Sozialstrukturvariablen haben wir für die Gesundheitsberichterstattung des Landes NRW eine Klassifikation der Lebensverhältnisse der Bevölkerung in den Kreisen und Städten gewonnen, die es erlaubt, zum Beispiel die regionalen Unterschiede der durchschnittlichen Lebenserwartung statistisch zu erklären, das heißt gut vorauszusagen.

Städte und ländliche Räume unterscheiden sich durch ihre Position bezüglich des „A-Faktors“, der eine Art negativer „Sozial-DAX“ ist (vgl. Abbildung 4). Die höchsten Werte mit den meisten Arbeitslosen, Armen, Ausländern und der stärksten Bevölkerungsschrumpfung weisen einige Städte im nördlichen Ruhrgebiet auf. Alle Kreise und Städte unterscheiden sich weiter durch ihre Position auf der zweiten Achse, der Wohlstandsachse, gebildet vor allem durch das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen. Die Extrempositionen sind hier Düsseldorf als Spitzenreiter und die Städte der Emscherzone als Schlusslichter. Die Unterschiede auf beiden Achsen haben in den 1990er-Jahren zugenommen, was für eine Zunahme der sozialen und sozialräumlichen Gegensätze in NRW spricht.

Polarisierende Tendenzen, wie sie im Vergleich der Sozialstrukturen der Städte und Kreise NRWs sichtbar werden, finden sich auch innerhalb der Städte. Die Stadtsoziologie spricht hier von Segregation und meint damit den Grad der Un-

gleichverteilung der Wohnbevölkerung über das Gebiet einer Stadt nach Merkmalen des sozialen Status der Bevölkerung (sozialer Rang von Wohngebieten), nach den Familien- und Lebensformen (Familienstatus) und nach dem Verhältnis von Deutschen und Migranten. Indikatoren, an denen man das Maß der Segregation der Stadtteile aller kreisfreien Städte in NRW ablesen kann, zeigt Abbildung 5. Den sozialen Rang der Stadtteile messen wir über den Arbeiteranteil (Durchschnitt aller Stadtteile gleich null, hohe Werte entsprechen einem niedrigen Arbeiteranteil), den Familienstatus durch den Jugendquotienten (etwa entsprechend dem Anteil der unter 18-Jährigen an der Bevölkerung, Durchschnitt gleich null) und dem Ausländeranteil. Hier sehen wir, dass die meisten Stadtteile in NRW einen unterdurchschnittlich hohen Ausländeranteil (unter 11 Prozent) haben, einige wenige haben jedoch sehr viel mehr.

Abbildung 4: Sozialstrukturelle Differenzierungen der Kreise und kreisfreien Städte (A-Faktor und Wohlstandsfaktor) in Nordrhein-Westfalen



Quelle: ZEFIR.

1970 und 1987, den Jahren der beiden letzten Volkszählungen, war der Ausländeranteil noch kein eigenständiger Aspekt sozialräumlicher Differenzierung der Lebensverhältnisse in den Stadtteilen der Städte (vgl. Kersting/Strohmeier 1996). Die beiden verbliebenen Dimensionen, sozialer Rang und Familienstatus, waren statistisch unabhängig. Im Klartext: Es gab familiegeprägte und wenig familiegeprägte arme Viertel und es gab familiegeprägte und wenig familiegeprägte wohlhabende Viertel.

Heute ist der Ausländeranteil, der bislang als Strukturmerkmal keine eigenständige Bedeutung hatte, das Merkmal, das statistisch die beste Klassifikation sozialer Lagen auf Stadtteilebene ermöglicht; die zuvor unabhängigen Indikatoren sozialer Rang und Familienstatus korrelieren stark miteinander und mit dem Ausländeranteil. Das heißt: Dort wo die meisten Ausländer in den Städten leben, leben heute die meisten armen Leute und die meisten (armen) Kinder.

Die Städte im Ballungskern des Ruhrgebiets weisen dabei Sozialraumstrukturen auf, die die Stadtgrenzen überschreiten. Der Essener Norden, dessen Stadtteile durch einen hohen Ausländeranteil, niedrigen sozialen Rang und einen hohen Jugendquotienten (Familienstatus) charakterisiert sind, setzt sich im Gelsenkirchener Süden fort.

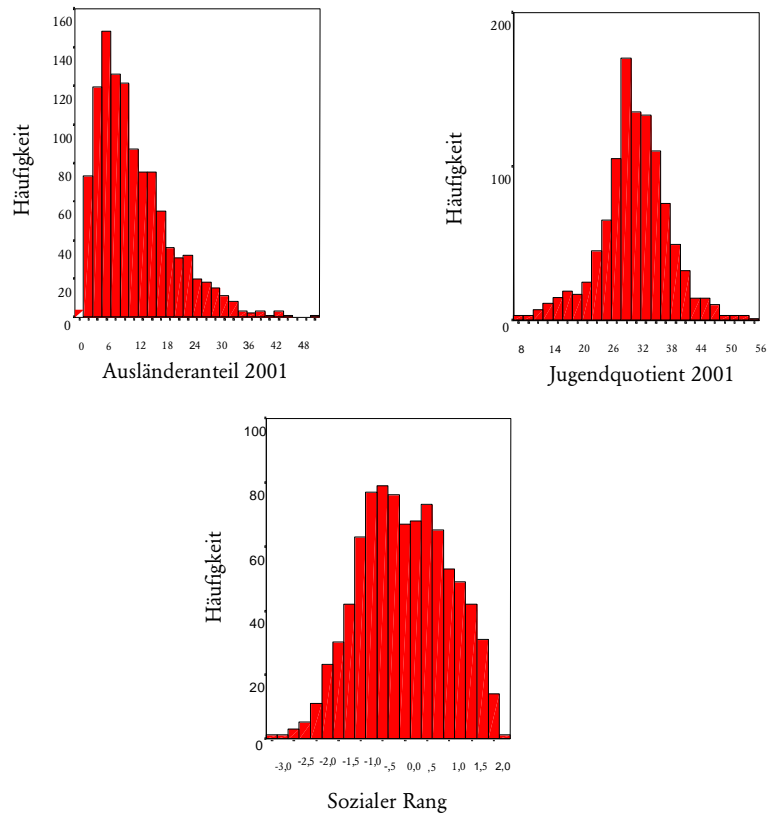
1.5 Zunahme der Segregation oder kleinräumige Kumulation sozialer Probleme in Stadtteilen

Es gibt keine eindeutige Evidenz dafür, dass die ethnische Segregation, die räumliche Trennung von Deutschen und Ausländern, im Zeitverlauf überall zugenommen hat. Die Ausländeranteile sind z.B. in Essen während der letzten Jahrzehnte beinahe überall gestiegen, prozentual besonders stark in den bevölkerungsärmeren Stadtteilen, wo nur wenige Ausländer leben.

Im gleichen Zeitraum haben jedoch die soziale Segregation (bzw. die Armutssegregation) und die demographische Segregation zugenommen. Beinahe zwei Drittel der Kinder und Jugendlichen in der Stadt Essen leben heute im armen Norden nördlich der A40, die die Stadt etwa in der Mitte als eine Art sozialer Äquator durchschneidet. Dieses Nord-Süd-Gefälle ist typisch für die meisten großen Revierstädte.

Die meisten Ausländer leben überwiegend dort, wo die armen „Inländer“ wohnen und die meisten Kinder aufwachsen. In diesen Stadtteilen finden wir heute sowohl eine Kumulation sozialer Probleme als auch einen rapiden Rückgang politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation als Ausdruck einer vorherrschenden Atti-

Abbildung 5: Indikatoren sozialräumlicher Segregation in allen kreisfreien Städten in NRW und ihre Merkmalsverteilungen



Quelle: ZEFIR.

tude eines resignativ-apatthischen Gestaltungspessimismus. Fatal ist, dass die Mehrheit der nachwachsenden Generation der Stadtgesellschaft (darunter auch die meisten jungen Migrantinnen und Migranten) in diesem Milieu aufwächst.

2. Sozialraumstrukturen, soziale Milieus und soziale Probleme

2.1 Soziale Exklusion, Desintegration und Entsolidarisierung

Dubet und Lapeyronnie haben in ihrer Studie „Im Aus der Vorstädte“ (Dubet/Lapeyronnie 1994) die sozialen Probleme der anonymen Großsiedlungen der Pariser *banlieue* und die erheblichen Transformationen im Milieu der proletarischen städtischen Unterschichten beschrieben. Diese Veränderungen haben zwar in Deutschland eine andere Qualität, werden aber auch hier immer stärker sichtbar. In den städtischen Arbeitersiedlungen beobachten wir in NRW, nicht nur im Ruhrgebiet, die Erosion traditionell proletarischer Siedlungsformen im Zusammenhang: mit dem Verschwinden der groß- und schwerindustriellen Arbeitsplätze und der mit ihnen verbundenen Sicherheiten (zum Beispiel der an den Arbeitsplatz gebundenen Werkwohnung und der Nachbarn, die zugleich Kollegen waren), mit der Privatisierung der Wohnungsbestände und der zunehmenden Verbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse. In ehemaligen Werksiedlungen herrschen heute vielfach Fluktuation und Anonymität der sozialen Verhältnisse. Auch städtebaulich zeichnen sich diese Quartiere durch schlechte Qualität aus: Häufig ist die Infrastruktur vernachlässigt, der Altbau ist unzureichend oder gar nicht saniert, die Bebauungsdichte ist hoch. Dies alles sind Faktoren, die das Image der Stadtteile verschlechtern, so dass immer weniger investiert wird. Es entsteht eine Abwärtsspirale.

In den Großsiedlungen des sozialen Wohnungsbaus sind, vielfach infolge administrativ erzeugter Segregation, die Probleme die gleichen, auch wenn die Ursachen anderer Art sein mögen.

In den ärmsten und am meisten problembelasteten Stadtteilen, in denen auch die meisten Migrantinnen und Migranten leben, wird infolge der hohen Fluktuationsraten die Bevölkerung innerhalb weniger Jahre komplett (rechnerisch) ausgetauscht. In instabilen Nachbarschaften erodieren die informellen Solidarpotenziale, die einmal charakteristisch für die proletarischen Siedlungen vor allem im Ruhrgebiet gewesen sind.

2.2 „Integration durch Binnenintegration“, „Parallelgesellschaft“ oder „Transnationalität“

Es gibt in der stadtsoziologischen Literatur unterschiedliche Deutungsversuche der Lebenssituation und der Lebenschancen von segregiert lebenden Migrantinnen und Migranten. Diese Deutungsversuche unterscheiden sich einerseits im Er-

gebnis, nämlich den Integrations- und Partizipationschancen der Migranten. Sie unterscheiden sich aber auch in den Randbedingungen. Dies betrifft einmal sozialstrukturelle und soziokulturelle Voraussetzungen, zum anderen quasi „objektive“ Merkmale – Arbeitsplätze, Bildungschancen.

Das Modell der „Integration durch Binnenintegration“ sieht die segregierte, ethnisch homogene *community* von Migranten als eine Art gewaltfreien Schutzraum und als Integrationsschleuse, durch die die zweite Generation, versehen mit den Qualifikationen des Bildungssystems der aufnehmenden Gesellschaft und mit gleichen Rechten, einen Platz in dieser Gesellschaft findet, was mit dem Verlassen des Ghettos einhergeht. Die Ähnlichkeit mit dem amerikanischen Traum des frühen zwanzigsten Jahrhunderts ist offensichtlich.

Die Deutung „Parallelgesellschaft“ wechselt die Perspektive und akzentuiert das Problem der sozialen Kontrolle. Grundlage ist die Beobachtung, dass Migrantinnen und Migranten ihr Ghetto nicht verlassen, Binnenintegration führt nicht zur Integration. Die ethnische *community*, die die Migranten als gewaltfreie Schutzzone erleben mögen, wird von außen gesehen zum „rechtsfreien Raum“, in dem die Regeln der Aufnahmegesellschaft nicht gelten. Parallelgesellschaften sind bedrohlich und nicht tolerierbar.

„Transnationalität“ schließlich ist eine Situationsbeschreibung, die die sozialen und technologischen Veränderungen der modernen Gesellschaft in Rechnung stellt und auf die Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten bezieht. Alle Migranten leben heute, anders als jene vor zwei oder drei Jahrzehnten, in ständiger kommunikativer und massenmedialer Verbindung zur Herkunftsgesellschaft durch moderne Kommunikationsmedien. Hinzu kommt die problemlose und kostengünstige Möglichkeit zu reisen. Teile des Jahresrhythmus und des Lebenszyklus werden in der Herkunftsgesellschaft verbracht. Die Menschen leben praktisch an mehreren Orten gleichzeitig. Für Migranten mit geringen berufs- und bildungsbezogenen Integrationschancen bedeutet dies z.B. faktisch ein Leben in Stadtteilen vom Typus „Bruckhausen“³ und in der Türkei mit dem Rücken zur „Aufnahmegesellschaft“. Bruckhausen ist dabei Teil ihrer „persönlichen Türkei“. Anders bei Migranten mit Chancen sozialer Platzierung in der Aufnahmegesellschaft: Sie sind nicht weniger transnational, was die ständige kommunikative Nähe und die Häufigkeit der direkten Kontakte mit der Herkunftsgesellschaft angeht. Aber sie benötigen nicht die „Ökologie“ des Ghettos, um zu leben. In der Tat verlassen aufgestiegene Migranten die segregierten Armutsviertel und ziehen (wie es im Maklerjargon heißt) in „bessere“ Lagen.

3 Bruckhausen ist ein ehemaliger Arbeiterstadtteil im Duisburger Norden. Heute prägt der hohe Ausländeranteil die gesamte Infrastruktur des Stadtteils.

Welches dieser Modelle wirkt, entscheidet sich zum einen am Arbeitsmarkt. Eine Gesellschaft mit einer Wirtschaft, die (viel und auch gering qualifizierte) Arbeit braucht, integriert ihre Zuwanderer und qualifiziert sie leicht *on the job*. Eine Gesellschaft mit schrumpfendem Arbeitsmarkt benutzt ethnische Zuschreibungen als Ausschluss- und Diskriminierungskriterium. Wer keine Bildung vorweisen kann, hat als Migrant keine Chance auf Integration (sprich: einen wertvollen Platz in der Gesellschaft). Wer jedoch, wie die Verlierer im Transnationalitätsszenario, keine Perspektive für sich und seinen Nachwuchs in einer Gesellschaft sieht, in der er eigentlich gar nicht lebt, der erwartet auch keinen Nutzen von Beteiligungsangeboten oder Bildungsmaßnahmen einschließlich der sprachlichen Förderung, wie früh auch immer sie angeboten werden mag.

Im Ruhrgebiet verlässt jeder fünfte nichtdeutsche Schulabgänger die Schule ohne einen Hauptschulabschluss. Die Quote derer ohne Abschluss ist bei den Ausländern etwa dreimal so hoch wie bei den Deutschen. Die meisten Ausländer haben nicht mehr als den Hauptschulabschluss.

Die vorhandenen Bildungseinrichtungen verstärken soziale Unterschiede, anstatt sie zu kompensieren. Die große Mehrheit der (vielen) Kinder im Essener Norden geht nach der Grundschule auf die Hauptschule oder die Gesamtschule. Im wohlhabenden Süden ist das Gymnasium die Regelschule.

2.3 Lokale Integration und Identifikation in Armutsvierteln

Eine vergleichende Analyse der räumlichen Verbreitung von Gewalt-/Raub-Delikten und der Wohnorte der ermittelten Tatverdächtigen ergibt eine Konzentration beider in einigen wenigen armen Vierteln mit einer hoher Fluktuationsrate der Bevölkerung (mehr als 100 Prozent in weniger als vier Jahren), mit anonymen Lebensverhältnissen, hohen Ausländeranteilen, hohen Sozialhilfequoten und hohen Anteilen allein erziehender Mütter und Kindern mit schlechter Gesundheit (Strohmeier 2001). Es gibt aber durchaus arme Viertel mit hohen Ausländeranteilen ohne diese sozialen Probleme in solch extremer Ausprägung. Der Unterschied liegt in der Stabilität der sozialen Verhältnisse. Fluktuation der Bevölkerung (Wanderungen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung) und politische Partizipation (Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen) sind leicht verfügbare Indikatoren, mit denen solch besonders problematische Stadtteile und ihre Milieus ermittelt werden können.

2.4 „Gestaltungspessimisten“ in „demokratiefreien Zonen“

In den meisten Armutsvierteln mit hohem Bevölkerungsumsatz und hohen Anteilen an Ausländern (von denen die weitaus meisten kein Wahlrecht haben) machen über zwei Drittel der Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch und beteiligen sich auch darüber hinaus nicht am öffentlichen Leben. Misstrauen und resignativ-apathischer Gestaltungspessimismus sind (aufgrund der Lebensumstände im Stadtteil und eigener Lebenserfahrung) vermutlich eine rationale Lebenshaltung armer Menschen.

Betrachtet man dazu die Stadt Essen, kann man zeigen, dass politische Partizipation, gemessen über die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, mit steigenden Migrantenanteilen sinkt⁴. Sie sinkt aber auch mit steigender Fluktuation⁵. Gleichzeitig existiert ein positiver Zusammenhang zwischen hohen Fluktuationsraten (als Indiz instabiler sozialer Verhältnisse) und hohen Migrantenanteilen⁶. Dabei gibt es durchaus Stadtteile mit hohen Ausländer- und Aussiedleranteilen, die dennoch eine überdurchschnittlich hohe Wahlbeteiligung aufweisen. Hier macht die geringe Fluktuation der Bevölkerung den Unterschied. Entscheidend für lokale Integration (die Wahlbeteiligung bei lokalen Wahlen ist ein Indikator lokaler Integration und Identifikation der Bevölkerung) sind danach in erster Linie stabile soziale Verhältnisse. Je höher die Fluktuation, desto höher die Migrantenanteile, desto geringer die politische Partizipation. Der positive Zusammenhang zwischen Fluktuation und Migrantenanteilen (je höher die Fluktuation, desto mehr Migranten) ist das Ergebnis von Wohnungsmarktprozessen: Migranten wohnen in den am wenigsten stabilen Stadtteilen. Der negative Zusammenhang von Fluktuation und Partizipation (je mehr Fluktuation, desto weniger Partizipation) beschreibt das kollektive Resultat individuellen Rückzugsverhaltens der Bewohner, das im anonymen großstädtischen Armutsmilieu als eine durchaus rationale Verhaltensstrategie gelten kann.

Die Essener Ergebnisse verweisen auf die Fluktuation im Quartier als einen Faktor, der die soziale Partizipation erheblich beeinflusst. Tatsächlich ist es so, dass die Unterschiede der politischen Partizipation zwischen den Stadtteilen statistisch durch die Fluktuationsrate nahezu gleich gut erklärt werden wie durch die Migrantenanteile. Die untypischen Fälle – arme Stadtteile mit vielen Ausländern und hoher Partizipation – sind Quartiere, in denen relativ stabile soziale Verhältnisse bei relativ hohen Graden der „Sesshaftigkeit“ der Bevölkerung herrschen.

4 Die statistische Korrelation beträgt $r = -0,8$ (Wertebereich von -1 bis $+1$), ist also stark negativ.

5 Korrelation $r = -0,57$.

6 Korrelation $r = 0,84$.

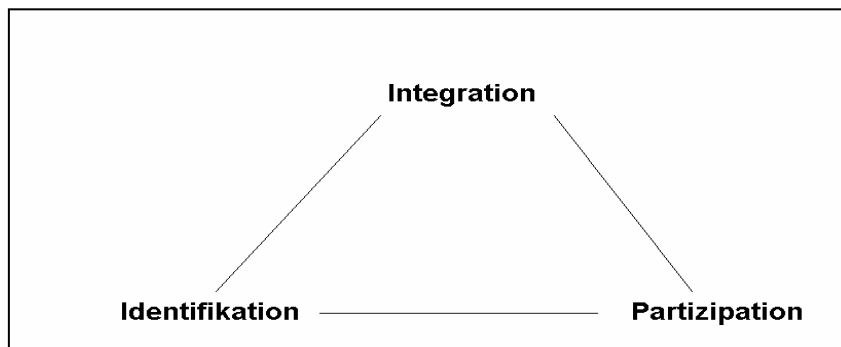
3. Integration durch Partizipation

Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen ist ein guter Indikator auch für andere Formen politischer und zivilgesellschaftlicher Beteiligung. In den Stadtteilen, durchweg solche mit hohen Migrantenanteilen, in denen die Wahlbeteiligung niedrig und die Fluktuation der Bevölkerung hoch ist, finden wir kaum Vereine oder andere Formen organisierter bürgerschaftlicher Partizipation. Dieser Stadtteiltypus ist das Handlungsfeld von integrierten Stadtteilentwicklungsprogrammen wie „Soziale Stadt“ oder (in NRW) „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“. Ziel dieser Programme ist die städtebauliche, soziale und ökonomische Erneuerung benachteiligter Wohnquartiere. Zu den Elementen dieser Erneuerung gehören Verbesserung und Steigerung der Bürgerbeteiligung, der sozialen Integration und der Identifikation der Bewohner mit „ihrem“ Stadtteil. Dieses Ziel soll erreicht werden durch unterschiedliche Beteiligungsangebote. Partizipation ist also sowohl das Ziel als auch das Mittel, mit dem dieses Ziel erreicht werden soll.

3.1 Modelle der Bürgerbeteiligung im Stadtteil mit besonderem Erneuerungsbedarf

Das Wirkungsmodell, das man bei einer vergleichenden Analyse der Handlungskonzepte im NRW-Landesprogramm ermittelt, ist dabei eine Art „magisches Dreieck“:

Abbildung 6: Wirkungsmodell der Stadteilerneuerung



Partizipation der Bewohner führt zu erhöhter Integration (im Sinne intensiverer sozialer Beziehungen) und diese zu erhöhter Identifikation mit dem Stadtteil und den Menschen dort, woraus wiederum eine erhöhte Wahrscheinlichkeit weiterer Beteiligung resultiert. Das Modell drückt also die Erwartung einer Aufwärtsspirale aus. Tatsächlich ist es im hoch instabilen Milieu der (einheimischen und zugewanderten) Gestaltungspessimisten der städtischen Unterschichten jedoch vielfach eine Abwärtsspirale. Denn Partizipation setzt bereits ein gewisses Maß an sozialer Integration und lokaler Identifikation voraus. Die Schwellen der Teilnahmeangebote im Stadtteil liegen hier für die eigentlichen Adressaten, die „Außenseiter“ der Stadtgesellschaft, in vielen Fällen zu hoch, so dass die „Etablierten“ in der Aufwärtsspirale unter sich bleiben.

Die Formen der Beteiligung orientieren sich häufig an klassischen bürgerlichen Mittelschichtstandards. In der Regel hat die privilegierte Mittelschicht aber keine Probleme, ihre Interessen zu artikulieren und durchzusetzen. Veranstaltet man runde Tische, geordnete Bürgerversammlungen oder Stadtteilkonferenzen, werden die ohnehin schon benachteiligten Bevölkerungsgruppen ausgegrenzt. Sie fühlen sich nicht angesprochen und sehen keine Möglichkeiten der Verbesserung ihrer Situation durch Beteiligung.

Das Problem besteht im Fehlen sozialer Integration von Menschen in anonymen Nachbarschaften mit hohem „Bevölkerungsumsatz“, und die Frage ist, wie es gelingen kann, eben diese benachteiligten Bewohnerinnen und Bewohner in nachbarschaftliche Netzwerke zu integrieren, damit das Wirkungsmodell der Stadtteilerneuerung auch den erwünschten Aufwärtstrend bewirken kann. Dazu muss ein Einstieg gefunden werden. Er liegt bei den individuellen Nutzenorientierungen der Menschen.

3.2 Die Projekttypen: „Entscheide mit!“, „Mach mit!“ und „Selbstermächtigung“

Die meisten Handlungsansätze der sozialen Stadterneuerung gehen von einer Art partizipatorischem Selbstläufermechanismus aus: „Die gemeinschaftliche Nutzung von Räumlichkeiten und die Öffnung für interessierte Gruppen im Stadtteil soll ... die Kommunikation und Kooperation unterschiedlicher Gruppen, Generationen und Kulturen fördern und stabilisieren sowie soziale Benachteiligung abbauen“ (Stadt Hagen 1995). So heißt es in einem Handlungskonzept. Und: „Es entsteht ... ein Bürger- und Bürgerinnenzentrum in der Ortsmitte, das nicht zuletzt durch die aktive Beteiligung der Bewohner eine positive Identifikation mit dem Stadtteil schaffen wird.“ (Ebenda) Die Hoffnung, dass Teilnahmeangebote auch Beteiligung schaffen, ist aber im Armutsmilieu einigermaßen blauäugig. Die-

ser Projekttyp, den wir „Mach-mit“⁷- oder „Entscheide-mit“-Projekte nennen möchten, hat bei aller angestrebten Bürgernähe nur ein geringes Aktivierungspotenzial für gestaltungspessimistische, marginalisierte Akteure. Das Gleiche gilt für Stadtteilkonferenzen und Gesprächskreise. Es handelt sich in erster Linie um Partizipationsangebote für sozial schon integrierte Personen.

Die Durchsicht der Handlungsprogramme der Ruhrgebietsstädte im NRW-Landesprogramm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ (Austermann/Zimmer-Hegmann 2001) zeigt, dass neben diesen „Entscheide-mit“-Projekten mit begrenztem Aktivierungspotenzial noch zwei Typen vorkommen, die auf den ersten Blick überhaupt nichts mit „Bürgerbeteiligung“ (zumindest nicht im Sinne von politischem Mitbestimmen und Mitgestalten) zu tun haben. Es handelt sich in unterschiedlichen Varianten um Projekte eines Typus, den wir als „Selbermacherprojekte“ bezeichnen können, sowie um Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsprojekte.

In Selbermacherprojekten werden die Bürger an der kommunalen Aufgabenerfüllung beteiligt, wobei für sie selbst ein unmittelbarer, kurzfristig absehbarer Nutzen gegeben ist. Die Bedeutung, die erfolgreiche Partizipation in diesen Projekten nicht nur für die Stadt und den Stadtteil hat, sondern auch für die Mitwirkenden selbst, für ihr Selbstvertrauen, für das Gewinnen von Vertrauen in die soziale Umwelt und für die Entstehung elementarer sozialer Vernetzungen, wird in den meisten Handlungskonzepten gar nicht gesehen. Lediglich die Stadt Essen entwickelt die darüber hinaus weisende sozial- und kommunalpolitische Bedeutung dieser Projekte in ihren Grundsätzen „sozialer Kommunalpolitik“ (vgl. Stadt Essen/ISSAB 1993). Selbermacherprojekte (und Qualifizierungsmaßnahmen, die ihre Klientel aus dem Wohnbereich und nicht nach dem Buchstabenprinzip rekrutieren) vernetzen Menschen und sie sparen zugleich Kosten, weil die Bürger Leistungen in Eigenarbeit erbringen, die, wie z.B. eine „Schulhofbegrünung“ oder verschiedene Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen, eigentlich Aufgaben der Gemeinde oder der Wohnungswirtschaft sind. Selbermacherprojekte sind auch für misstrauische und desintegrierte Personen niedrigschwellige Partizipationsangebote, wenn sie im erwartbaren Aufwand und hinsichtlich des zu erzielenden Nutzens für die Bürger kalkulierbar sind. Die Menschen werden quasi bei ihren unmittelbaren Nutzenerwartungen „abgeholt“. Sie sehen, dass etwas besser wird, wenn sie es selbst tun. Die zunächst eigennützig motivierte Beteiligung am Projekt schafft als Sekundäreffekt soziale Vernetzungen und Integration von Bürgerinnen und Bürgern, das heißt, es entstehen „selbsthelfende“ Strukturen und Mechanismen sozialer Kontrolle sowie Identifikation mit dem Viertel und seinen Menschen.

7 Zu dieser Bezeichnung inspiriert eine Broschüre der Bundeszentrale für politische Bildung (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 1996).

4. Schlussfolgerung

Wir konnten zeigen, dass die Bevölkerungsentwicklung die schrumpfenden Städte im Ballungsraums NRW vor enorme Herausforderungen stellt. Benachteiligte Bevölkerungsgruppen – Arme, Alte und Ausländer – werden zukünftig die Stadtgesellschaft dominieren. Die Gründe liegen sowohl in der selektiven Abwanderung, insbesondere der deutschen Mittelschichten, ins Umland als auch in der demographischen Alterung der Gesellschaft. Die Bevölkerung, die zurückbleibt, ist häufig alt oder arm und hat keinen deutschen Pass. Durch den unterschiedlichen Altersaufbau der deutschen und nichtdeutschen Bevölkerung wird – auch ohne weitere Zuwanderung – in wenigen Jahren der größte Teil der Bevölkerung in den nordrhein-westfälischen Städten einen Migrationshintergrund haben.

Von Armut und Ausgrenzung bedrohte Bevölkerungsgruppen konzentrieren sich im besonderen Maße in bestimmten städtischen Teilräumen, in denen es zu einer Kumulation von sozialen Problemen kommt. Solche „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ werden sich in den nächsten Jahren vervielfältigt haben, und es besteht dringender Handlungsbedarf, um eine weitere Spaltung der Stadtgesellschaft zu vermeiden.

Voraussetzung von Partizipation sind soziale Integration und Identifikation der Bewohner mit ihrer Stadt und ihrem Stadtteil. Hier müssen neue Wege der Bürgerbeteiligung gegangen werden, die auch sozial Benachteiligte erreichen. Solche Beteiligungsformen setzen an den persönlichen Nutzenorientierungen habituell misstrauischer, armer Menschen in sozial instabilen Nachbarschaften an. „Selbstermächtigung“ bieten solchen kurzfristig erwartbaren Nutzen, dem ein geringer Aufwand gegenübersteht, so dass sich auch sozial desintegrierte Bewohner erreichen lassen. Soziale Integration und Identifikation sind gewissermaßen ein Nebenprodukt eines solchen im Kern durchaus eigennützigen Engagements. Auf diese Weise wird möglicherweise auch eine Voraussetzung für weitergehende politische Partizipation in den armen Stadtteilen geschaffen, die wegen ihrer geringen politischen Repräsentation in der lokalen Politik heute faktisch „demokratiefreie Zonen“ in der Stadtgesellschaft darstellen.

Literatur

- Austermann, Klaus/Zimmer-Hegmann, Ralf (2001), Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, Dortmund (ILS-Schriften, Bd. 166).
- Birg, Herwig (2001), Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München.

- Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (1994), 5. Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens, Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung (1996), Die Mitmach-Gesellschaft. Gemeinsinn, Solidarität, Selbsthilfe, Wiesbaden (PZ, Nr. 86).
- Dubet, François/Lapeyronnie, Didier (1994), Im Aus der Vorstädte. Der Zerfall der demokratischen Gesellschaft, Stuttgart.
- Kersting, Volker/Strohmeier, Klaus-Peter (1996), Sozialraum Ruhrgebiet – Stadträumliche Differenzierungen von Lebenslagen, Armut und informelle Solidarpotentiale, in: Bovermann, Rainer/Goch, Stefan/Priamus, Heinz-Jürgen (Hrsg.), Das Ruhrgebiet – ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946–1996. Essen, S. 451–475.
- Stadt Essen, Amt für Entwicklungsplanung, Statistik, Stadtforschung und Wahlen/Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (1993), Ansätze neuer sozialer Kommunalpolitik, Essen (Informationen und Berichte zur Stadtentwicklung, Bd. 74).
- Stadt Hagen (1995), Integriertes Handlungskonzept Hagen-Vorhalle, Hagen.
- Strohmeier, Klaus Peter (1997), Alternativen zur politischen Partizipation durch Bürgerbeteiligung an der Aufgabenerfüllung. Kommunale Problemlösungsstrategien und Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, in: Gabriel, Oskar-W./Knemeyer, Franz-Ludwig/Strohmeier, Klaus Peter: Neue Formen politischer Partizipation – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Interne Studie Nr. 136/1997, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin. S. 127–190.
- Strohmeier, Klaus Peter (2001), Determinants of Urban Violence in the Ruhr and their Interlinkages. An Analysis of Ecological Distributions and Correlations, in: Strohmeier, Klaus Peter/Köhler, Götz/Laaser, Ulrich (Hrsg.), Pilot Research Project on Urban Violence and Health.
- Strohmeier, Klaus Peter (2002), Demografischer Wandel im Ruhrgebiet. Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet, im Auftrag und herausgegeben von der Projekt Ruhr GmbH, Essen.

Matthias Koziol

Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur

Zusammenfassung: Die Folgen des demographischen Wandels zeigen sich durch die Überlagerung mehrerer Prozesse in den neuen Bundesländern besonders deutlich. Als Folge dieser Entwicklung sind für die Systeme der technischen Infrastruktur bereits erste Einschränkungen der Funktionsfähigkeit und vor allem erste Folgekosten sichtbar. Die Höhe dieser Kosten wird unter anderem ganz erheblich durch die gewählte Stadtumbaustrategie bestimmt. Im Ergebnis ist für die kommenden Jahre mit steigenden Wohnnebenkosten in schrumpfenden Städten zu rechnen. Um steigende Wohnnebenkosten und eine damit einhergehende Verschlechterung der Standortbedingungen in den betroffenen Städten zu vermeiden oder möglichst gering zu halten, ist es dringend erforderlich, sich über kostensparende Stadtumbaustategien, das heißt einen ökonomisch nachhaltigen Stadtumbau auseinander zu setzen. In diesem Zusammenhang liefert die Auseinandersetzung mit den Folgen des Stadtumbaus für die technische Infrastruktur wichtige Erkenntnisse, die sich auch auf andere Aspekte des Stadtumbaus übertragen lassen.

1. Phänomen Schrumpfung – Neue Ausgangsbedingungen für die kommunale Infrastruktur

Das Phänomen von Schrumpfungsprozessen, ausgelöst durch demographischen Wandel und Wanderungsbewegungen, stellt nicht nur Wohnungsunternehmen, Stadtplaner und Politiker vor vielschichtige Probleme. Auch Betreiber von stadttechnischen Infrastruktursystemen stehen vor einer völlig neuen Situation – objektiv und subjektiv. Der Umgang mit einem sinkenden Verbrauch, einem Rückgang der Kunden- oder Mieterzahl wird nicht nur als negative Entwicklung empfunden, sondern schafft auch völlig neue Rahmenbedingungen für Planung und Betrieb von langlebigen Infrastrukturen.

Schrumpfungsprozesse sind dabei für die technische Infrastruktur – sie soll in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehen – auf mehreren Ebenen von Bedeutung. Sin-

kender Verbrauch, gegebenenfalls auch kleiner werdende Versorgungsgebiete sind die auffälligsten Merkmale. Folgende Faktoren bestimmen die Entwicklung:

- Sinkender spezifischer Verbrauch an Wasser, Wärme, auch von Strom, durch Veränderungen im Verbrauchsverhalten oder durch Verbesserungen der technischen Standards von Anlagen oder von Regelmechanismen;
- Minderverbrauch infolge von kleinräumigen Wanderungsbewegungen (Entdichtung von Versorgungsgebieten bei gleichzeitig flächenmäßigem Zuwachs versorgter Gebiete);
- sinkender Verbrauch infolge von großräumigen Wanderungsbewegungen (Abwanderung bei gleichzeitiger Entdichtung von Versorgungsgebieten);
- Verbrauchsreduzierung aufgrund von demographischen Entwicklungen (Bevölkerungsrückgang);
- Rückgang von gewerblicher und industrieller Nachfrage nach netzgebundener Infrastruktur (Betriebsschließungen, verbesserter Anlagenstandard);
- Netzverkleinerung durch Abriss von Gebäuden.

Die Wirksamkeit dieser Faktoren scheint in schrumpfenden Städten aufgrund des negativen Trends in der demographischen Entwicklung auf lange Zeit vorbestimmt. Nur eine massive Zuwanderung oder ein erheblich verändertes generatives Verhalten, das heißt eine signifikante Erhöhung der Fertilitätsrate, können diesen Trend in Frage stellen. Hieraus leiten sich gravierende, langfristig wirksame stadtstrukturelle Veränderungsprozesse ab. Als Reaktion auf diese Entwicklungen sind die Bemühungen zum Stadtumbau zu sehen, der vordergründig auf der Grundlage wohnungswirtschaftlicher Aspekte in Gang gesetzt wurde und in den einzelnen Kommunen mit unterschiedlichen räumlichen und programmatischen Zielen und somit auch mit unterschiedlichen Konsequenzen für die leitungsgebundene Infrastruktur und Stadttechnik umgesetzt wird.

Der Schrumpfungs- und Stadtumbauprozess trifft insbesondere in den neuen Bundesländern auf problematische Ausgangsbedingungen für die Versorgungswirtschaft. Aufgrund des sinkenden spezifischen Trinkwasserverbrauchs seit 1990, des drastischen Rückgangs beim gewerblichen Wasserverbrauch und des gleichzeitigen Bevölkerungsrückgangs ist in vielen Netzen der technischen Infrastruktur schon heute mit einer erheblichen Unterauslastung samt den gravierenden Folgen für deren zukünftige Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit zu rechnen.

Der Rückgang von Trinkwasserverbrauch und Abwasseranfall der Haushalte beträgt auch ohne Berücksichtigung von Schrumpfungsprozessen seit 1990 infolge von Preis- und Gebührenanhebungen sowie sanierter Haustechnik etwa 25 bis 30 Prozent. In ähnlicher Größenordnung sank im gleichen Zeitraum der Fernwärmeabsatz durch verbesserten Wärmeschutz und verbesserte Regelungstechnik.

In Wohngebieten mit einem Leerstand von z.B. 30 Prozent ist deshalb die Netzauslastung von Trinkwasser- und Abwassernetzen schon heute gegenüber der Auslegung der Netze in ihrer Entstehungszeit um mehr als 50 Prozent vermindert. Hinzu kommt vielerorts ein erheblicher Rückgang des gewerblichen und industriellen Wasserverbrauchs. So ist z.B. der Trinkwasserverbrauch in Schwedt/Oder einschließlich versorgter Gebiete im Landkreis Uckermark trotz einer Zunahme der angeschlossenen Haushalte und erheblicher Netzerweiterungen zwischen 1990 und 2002 von etwa neun Millionen auf ungefähr drei Millionen Kubikmeter gesunken.

2. Qualitative Auswirkungen der Schrumpfung und des Stadtbbaus auf die Systeme und Netze

Die Auslastung von Netzen steht grundsätzlich in engem Zusammenhang mit ihrer Funktionsfähigkeit sowie ökonomischen Tragfähigkeit. Stand in der Vergangenheit, im Grunde seit Entstehen der Netzinfrastruktur, meist die Frage im Vordergrund, welche Lösungsmöglichkeiten es gibt, um die Überlastung von Netzen durch Ausbau zu beseitigen oder durch eine geeignete Betriebsweise zu beheben, so stellt sich heute die umgekehrte Frage nach den Wirkungen und Lösungsmöglichkeiten bei unterausgelasteten Netzen. Dabei hat die Unterauslastung in einigen kommunalen Versorgungsbereichen Dimensionen erreicht, in denen die Auswirkungen bereits praktisch nachgewiesen werden können. So versechsfachten sich die Kosten für die Geruchsbekämpfung bei den Wasserbetrieben der Stadt Frankfurt/Oder (FWA) binnen zehn Jahren von rund 10 000 Euro auf umgerechnet 60 000 Euro pro Jahr. Ebenso haben sich die Spülwassermengen, die zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Abwassernetzes eingesetzt wurden, zwischen 1999 und 2001 von 1920 auf 11 852 Kubikmeter versechsfacht.

Generell lassen sich die aus der Schrumpfung resultierenden Probleme für die Funktionsfähigkeit der netzgebundenen technischen Infrastruktur im Hinblick auf die einzelnen Medien wie folgt zusammenfassen:

- Im Abwasserbereich führt eine Verringerung der Abflussmengen zu Ablagerungen in überdimensionierten Leitungen, besonders in Rohrstrecken mit geringem Gefälle. Dies macht ein häufiges Spülen von Leitungen erforderlich. Anaerobe Umsetzungsprozesse infolge von Ablagerungen und langen Aufenthaltszeiten des Abwassers erzeugen Geruchsprobleme (z.B. an Dükern, Sammelbehältern, Pumpstationen, Übergabepunkten von Druckrohrleitungen in Freispiegelleitungen usw.). Abbauprozesse infolge von Ablagerungen fördern die Korrosion von Rohrmaterialien (z.B. Sammelbehälter von Pumpstationen, Schächte). Abnehmende Schmutzwassermengen vermindern die Leistungsfä-

higkeit bestehender, zunehmend überdimensionierter Kläranlagen und beeinträchtigen die Betriebsführung durch Schmutzstöße nach Regenereignissen und gegebenenfalls steigende Anteile an Fremdwasser.

- Im Trinkwassernetz kommt es durch den Minderverbrauch zu größeren Verweilzeiten des Wassers und somit zu einem erhöhten Risiko der Wiederverkeimung. Insbesondere besteht diese Gefahr bei temporär geringer Abnahme in Sommermonaten (Schulferien usw.) und im Fall der Löschwasserversorgung über die öffentliche Trinkwasserversorgung, für die große Rohrdurchmesser erforderlich sind.
- In Fernwärmenetzen führt Wohnungsleerstand zu einem (relativen) Anstieg von Verlusten des Wärmetransports, zu Überkapazitäten bei den Erzeugungsanlagen und somit in der Regel zur Verminderung der Anlageneffizienz und der Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus kann eine reduzierte Wärmeabnahme das Kollabieren von Dampfnetzen zur Folge haben. Abhilfe ist nur durch einen Umbau zu Heißwassernetzen möglich. Eine Umnutzung scheidet wegen der unterschiedlichen Rohrdurchmesser (Vorlauf/Kondensatrücklauf) und statischer Probleme aus. Die mangelnde Auslastung von Blockheizkraftwerken (BHKWs) kann zum Abschalten einzelner Module zwingen. Im Extremfall führt dies zum ausschließlichen Betrieb über Spitzenkessel.
- Im Hinblick auf den Verkehr sind positive wie auch negative Effekte zu erwarten. Einerseits entlasten Wohnungsleerstand, aber auch spezifisch größere Wohnflächen pro Einwohner die vorhandenen Flächen für den ruhenden Verkehr. Andererseits ist vor allem für schienengebundene Systeme (Straßenbahn) bei erheblichem Wohnungsleerstand in deren Einzugsbereichen mit einer deutlich geringeren Auslastung und Rentabilität zu rechnen.

3. Quantitative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der Netze – Kritische Schwellenwerte für die Auslastung

Leerstand, Abriss und Rückbau haben für die einzelnen Medien und Netzkonstellationen der leitungsgebundenen Ver- und Entsorgung sowie vor allem des schienengebundenen Verkehrssektors (Straßenbahn usw.) eine unterschiedliche funktionale Bedeutung. Für einzelne relevante Infrastrukturbereiche (Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Fernwärmeversorgung, Verkehr) sollen exemplarisch die Wirkungen und Zusammenhänge skizziert werden. Dabei gehen Effekte, die auch ohne den demographischen Wandel zu beobachten sind, als Randbedingungen in die Gesamtbetrachtungen ein. Sinngemäß gelten die folgenden Ausführungen zur Ver- und Entsorgung auch für Telekommunikations- und Stromver-

sorgungsanlagen und -netze. Im Unterschied zu den oben genannten Medien sind jedoch die funktionalen Probleme erheblich geringer.

3.1 Trinkwasserversorgung

Eine starke Verringerung von Durchflussmengen kann die Funktion von Wasserversorgungsnetzen erheblich in Frage stellen. Besonders gravierend wirken sich erhöhte Wohnungsleerstände in Bereichen aus, in denen die Löschwasserversorgung über das Trinkwassernetz sichergestellt wird. Aufgrund der damit verbundenen großen Rohrleitungsdurchmesser (großes Rohrleitungsvolumen) ergeben sich sehr niedrige Fließgeschwindigkeiten. Die Folge sind Stagnationszonen, Sedimentationsbereiche (Ausfällungen) sowie lange Aufenthaltszeiten des Trinkwassers in den Leitungen. Damit steigt tendenziell die Gefahr der Wiederverkeimung.

Bei einem direkten Vergleich der Bedarfssituationen zum Zeitpunkt der Planung und ursprünglichen Bemessung des Trinkwasser-Systems sowie der Auslastung im Jahr 2003 lässt sich an einem Beispiel Folgendes deutlich erkennen: Der Rückgang des Wasserbedarfs der privaten Haushalte (Verbrauchsichte) ist in erster Linie auf die Reduzierung der durchschnittlichen Belegungsdichte von drei auf unter zwei Personen pro Wohneinheit (WE) und auf den Rückgang des spezifischen Wasserverbrauchs von 200 bis 220 Litern pro Einwohner und Tag (Bemessungswert) auf Werte von 80 bis 100 Litern pro Einwohner und Tag zurückzuführen. Allein durch diese beiden Faktoren reduzieren sich Wasserbedarf und Abwasseranfall gegenüber dem Bemessungswert um rund 70 Prozent. Hinzu addieren sich die Effekte aus dem Leerstand von Wohnungen, sodass im Ergebnis ein Minderverbrauch von weit über 70 Prozent in vielen Leerstandsgebieten zu verzeichnen ist.

Die dadurch gegebene Gefahr der Wiederverkeimung in Trinkwasserleitungen ist erheblich von der Temperatur abhängig. Besonders hoch ist die Wiederverkeimungsgefahr in neu verlegten, nicht durchströmten Netzen (z.B. in neu erschlossenen, ungenutzten Gewerbegebieten) und in Leitungsbereichen mit höheren Umgebungstemperaturen (z.B. Kellertrassen), wemngleich ein pauschaler Zusammenhang zwischen Leerstand/Gebäudeabriss und der Veränderung der Trinkwasserqualität nicht hergestellt werden kann.

3.2 Abwasserentsorgung

Je nach Abwasserentsorgungssystem (Trennsystem, Mischsystem) kann das vielerorts mit dem sinkenden Wasserverbrauch stark rückläufige Abwasseraufkommen zu einer Unterschreitung erforderlicher Mindestfließgeschwindigkeiten führen.

Die Unterschreitung der Mindestfließgeschwindigkeiten führt zu Ablagerungen sowie bei Fließzeiten von mehr als zehn Stunden und niedrigem Sauerstoffgehalt zur Bildung von H_2S , HS^- , S^{2-} . Bei einsetzender Desulfurikation entstehen unter anderem Schwefelwasserstoff und in Anwesenheit von kondensierendem Wasserdampf an kalten Stellen im Abwasserkanal biogene Schwefelsäure, die wiederum besonders an Betonteilen Korrosion hervorruft.

Vereinfachend kann man sagen, dass ein disperser Leerstand oder ein Rückbau von mehr als 50 Prozent bei Verlegung von Abwasserleitungen im Mindestgefälle – dies ist häufig der Fall in Siedlungsbereichen ohne erhebliche Höhenunterschiede – zur Unterschreitung der notwendigen Fließgeschwindigkeit führt. Bei dieser Faustregel sind die erheblichen Veränderungen des spezifischen Wasserverbrauches nach 1989 und ein Anteil von etwa zehn Prozent Fremdwasser berücksichtigt. Teilweise erfolgte die Verlegung von Abwasserleitungen in der Vergangenheit bei mangelnder Ausführungsqualität jedoch unterhalb des Mindestgefälles. In diesen Fällen wirkt sich der Rückgang der Verbrauchswerte noch stärker aus.

3.3 Fernwärmeversorgung

Die technische Funktionsfähigkeit der Fernwärmeversorgung kann bei den überwiegend vorhandenen Heißwassernetzen unabhängig vom Wohnungsleerstand in der Regel erhalten werden. Problematischer ist die Situation für Dampfnetze, in denen bei Unterschreitung einer kritischen Bedarfsmenge Kondensationsprobleme auftreten können, die zu einem Ausfall der Netze führen. Abhilfe kann in diesem Fall nur eine (kostenintensive) Umrüstung auf ein Heißwassernetz schaffen.

In jedem Fall sind durch das weitere Absinken der Versorgungsdichte jedoch höhere Betriebskosten zu erwarten, z.B. durch eine merkliche Erhöhung der spezifischen Wärmeverluste beim Wärmetransport (Leitungsverluste). Wenn Leitungen überdimensioniert sind, sinken vor allem die Effizienz und in der Tendenz auch die Regelfähigkeit des Systems. Verlaufen Fernwärmeleitungen in Kellertrassen, sind beim Abriss von Gebäuden gegebenenfalls Leitungsabschnitte und Hausanschlussstationen für die Versorgung verbleibender Gebäude im Umfeld zu ergänzen oder zu ersetzen (Neubau).

Als Faustregel kann in einer gewissen Bandbreite gelten: Reduziert sich der Wärmeverbrauch des gesamten Versorgungsgebietes bei gleichbleibendem Netz um mehr als 50 Prozent bezogen auf die Auslegung, sind gegebenenfalls andere Wärmeversorgungsalternativen vom Primärenergieaufwand her günstiger, wie z.B. eine dezentrale Wärmeversorgung auf der Basis von Erdgas. Diese Schwelle wird überschlägig je nach Sanierungsstand der Gebäude (Wärmedämmung) bei einem

dispersen Leerstand oder bei Rückbau um 20 bis 40 Prozent überschritten. Eine genaue Bilanz der daraus resultierenden CO₂-Emissionen ist jedoch von etlichen Parametern abhängig und im konkreten Fall nachzuweisen.

3.4 Verkehr

Eine Verringerung der Einwohnerdichte aufgrund von Schrumpfungprozessen führt im Bereich des Verkehrs zunächst zu einer merklichen Entlastung der nach der Wende stark angewachsenen Probleme mit dem ruhenden Verkehr. Zusätzlicher Parkraum wird in vielen von Leerstand betroffenen Wohngebieten nicht mehr gebraucht, die Entlastungseffekte sind sichtbar.

Problematischer sind die Folgen schon für den öffentlichen Nahverkehr, vor allem für schienengebundene Systeme wie die Straßenbahn. Gerade in den Zielgebieten des hochverdichteten industriellen Wohnungsbaus führt der Wohnungsleerstand zu einer erheblichen Minderauslastung der Systeme, zumal sich ohnehin der Modal-Split nach der Wende in gravierendem Umfang zugunsten des motorisierten Individualverkehrs (MIV) verschoben hat. Dies kann im Ergebnis für die Kommunen zu einer notwendigen Erhöhung der Betriebskostenbeihilfe für den Straßenbahnbetrieb, gegebenenfalls auch zur Stilllegung von Systemen führen.

Generell kommen auf die Kommunen erhöhte Betriebskosten für den Erhalt der Straßen zu, da die Umlage der entstehenden Kosten, wie z.B. Straßenunterhaltung, Reinigungskosten, Winterdienst aufgrund des Wegfallens von Bebauung infolge des Rückbaus, nicht mehr möglich ist. Im Einzelfall sind deshalb Netzanspassungen sinnvoll, das heißt der Rückbau von Straßen und Wegen.

4. Ökologische Folgewirkungen

Mögliche ökologische Folgewirkungen aus den Schrumpfungprozessen sollen der Vollständigkeit halber an dieser Stelle kurz angesprochen werden. Allgemein ist zwar bei abnehmendem Verbrauch eher eine Umweltentlastung zu erwarten, also eine positive Wirkung auf den Ressourcenverbrauch, im Detail kann jedoch dieser Prozess, z.B. bei eingeschränkter Funktion der leitungsgebundenen Netze und Systeme, auch negative ökologische Folgewirkungen haben.

Stichpunktartig sollen die wichtigsten Folgewirkungen angesprochen werden: die Verringerung der Wirkungsgrade bei der Wärmeerzeugung, z.B. mittels Kraft-Wärme-Kopplung, kann ökologische Vorteile von Systemlösungen in Frage stellen (Emissionsbilanz). Eine Erhöhung der Korrosion in Abwasserleitungen/-schächten kann negative Auswirkungen auf den Grundwasserschutz haben. Anaerobe Um-

setzungsprozesse in Rohrleitungen führen zu Geruchsbelästigungen. Die größere Häufigkeit erforderlicher Spülungen von Rohrleitungssystemen konterkariert Wassereinsparbemühungen. Die Erhöhung von Aufenthaltszeiten in Trinkwassernetzen ist gegebenenfalls Anlass für Sicherheitschlorungen und beeinflusst die Qualität des Trinkwassers.

Die Dimension der Folgewirkungen hängt unter anderem ab vom Umfang und der Art der Anpassungsmaßnahmen bezüglich der konkreten Schrumpfungsprozesse. Durch kostenintensive bauliche Anpassung der Leitungssysteme und Anlagen können die zu erwartenden ökologischen Folgewirkungen zwar langfristig geringer ausfallen als bei vornehmlich betriebstechnischen Maßnahmen, da im ersten Fall die Funktionalität erhalten werden kann. Jedoch ist kaum zu erwarten, dass die Investitionen für eine bauliche Anpassung in schrumpfenden Stadtgebieten auf Dauer getragen werden können.

5. Einfluss der Stadtumbaukonzepte auf die technische Infrastruktur

Die Versorgungswirtschaft reagiert derzeit auf den zunehmenden Wohnungsleerstand vor allem durch betriebstechnische Maßnahmen, z.B. durch das Spülen des Abwassernetzes zur Verbesserung der Abflusseigenschaften und zur Vermeidung von Geruchsbelästigungen. In der Regel führen diese Maßnahmen jedoch zur Erhöhung der Betriebskosten und in der Folge letztlich auch zu Preis- und Gebührenerhöhungen, die den Minderverbrauch noch beschleunigen. Sie stellen somit keine langfristige Lösungsmöglichkeit dar.

Wichtiger und langfristig von entscheidender Bedeutung für die Folgewirkungen des demographischen Wandels sind die Grundkonstellationen für den Stadtumbau. Diese haben sehr unterschiedliche langfristige Wirkungen auf die technische Infrastruktur. Drei wichtige Konstellationen sollen deshalb kurz kommentiert werden:

Beim *geschossweisen Rückbau* bleibt das Leitungsnetz zunächst in seiner Struktur und Länge unverändert. Erreicht die Unterauslastung der Versorgungsnetze keine kritischen Funktionsgrenzen, sind „nur“ Kostensteigerungen durch die Umlage der Fixkosten auf eine geringere Zahl von Verbrauchern zu erwarten. Werden jedoch – gegebenenfalls auch erst mittel- oder langfristig – die kritischen Funktionsgrenzen unterschritten, fallen erheblich höhere Betriebskosten z.B. durch Leitungsspülungen und/oder Investitionen zur Anpassung der Anlagen- und Leitungsdimensionen an. Bei Abwasserleitungen kann diese kritische Funktionsgrenze überschlägig schon bei einem Leerstand oder dispersen Rückbau von etwa 50 Prozent erreicht sein (Verlegung der Leitungen im Mindestgefälle). Deshalb ist ei-

ne Stabilisierung der Siedlungsdichte deutlich über diesem Wert anzustreben. Langfristig führt jedoch der Rückbau von Geschossen zu hohen spezifischen Wiederbeschaffungsinvestitionen bei der Netzerneuerung, da das gesamte Netz für erheblich weniger Anschlussnehmer zu erneuern ist.

Der *punktuelle oder segmentweise Abriss*, das heißt die Herausnahme einzelner Gebäude aus dem Siedlungszusammenhang, ist für den Fall einer separaten Erschließung jedes Einzelgebäudes in seiner Wirkung auf das Leitungsnetz vergleichbar mit dem Rückbau von Geschossen. Eine Ausnahme stellen Erschließungen für mehrere Gebäude über Kellertrassen dar. Hier kann der Teilabriss schon in der Stadtumbauphase zu Zusatzinvestitionen für erforderliche „Lückenschlüsse“ oder die Umverlegung von Leitungen und Anlagen führen.

Durch den *flächenhaften, systematischen Gebäudeabriss*, aus versorgungstechnischer Sicht möglichst von den Netzen her, können in der Regel Netzergänzungen oder Umverlegungen von Leitungen und Anlagen vermieden werden. Er bereitet deshalb netztechnisch die geringsten Probleme, da das Netz im Zuge des Abrisses von Gebäuden quasi entgegen seiner Entstehungsgeschichte zurückgebaut wird. Auch die Möglichkeit einer Stilllegung von Netzteilen ist in diesem Fall in der Regel unproblematisch. Langfristig führt diese Abrissstrategie zu einer Verringerung erschlossener Siedlungsfläche und somit auch zu geringeren Netzlängen und Wiederbeschaffungskosten im Falle der Netzerneuerung.

Für den Fall, dass ein Stadtumbaugbiet sich am Rand eines Versorgungsgebietes befindet, das heißt keine weiteren Siedlungsbereiche oder Einzelobjekte „hinter“ diesem Gebiet versorgt werden, kann im Zuge des Gebäudeabrisses auch ein Teil des Hauptnetzes stillgelegt oder rückgebaut werden. Liegt das Stadtumbaugbiet zwischen zwei oder mehreren Siedlungs- oder Versorgungsbereichen, ist den verbleibenden „Durchleitungsstrecken“ besonderes Augenmerk zu schenken.

Unterstellt man, dass die Schrumpfungsprozesse aufgrund des demographischen Wandels eine lang anhaltende Erscheinung bleiben, so ist langfristig der Flächenabriss – möglichst von den Netzen her – die einzige Möglichkeit, die spezifischen Kostenbelastungen aus der technischen Infrastruktur für die Nutzer in Grenzen zu halten.

5. Ökonomische Folgewirkungen des demographischen Wandels für die technische Infrastruktur – Kosten und Preisentwicklung

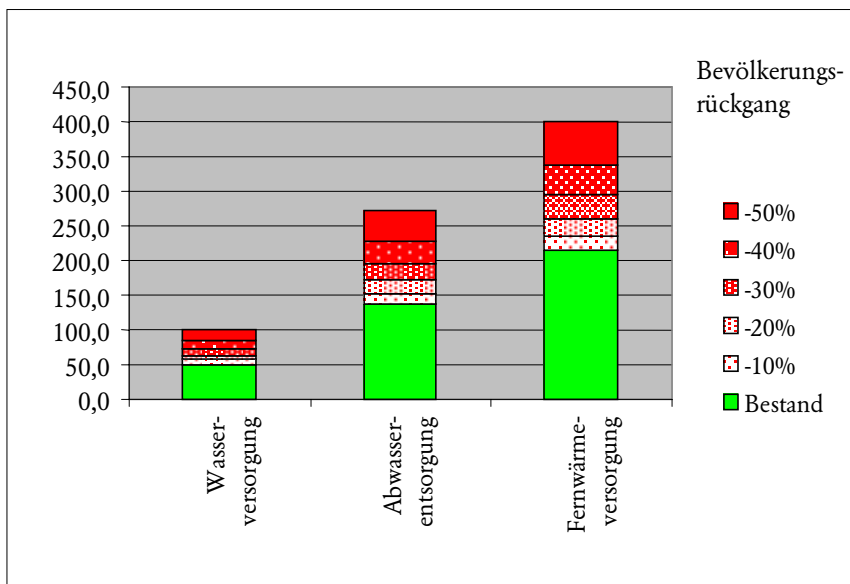
Bei der Betrachtung von Folgekosten muss unterschieden werden zwischen den indirekten Kosten, die aufgrund veränderter Verbrauchsgewohnheiten und einer

geringeren Besiedlungsdichte durch die Umlage bestehender Fixkosten auf weniger Verbraucher entstehen, und den direkten Kosten, die durch höhere Betriebskosten, Umbau, Anpassung oder Rückbau von Leitungsnetzen anfallen.

Allein schon aus dem Verbrauchsrückgang nach 1990 können bei den meisten Medien erhebliche Kostensteigerungen für die Verbraucher resultieren – vorausgesetzt, eine Umlage nach dem Kostendeckungsprinzip findet zu 100 Prozent statt. Insbesondere beim dispersen Rückbau, das heißt bei einem weitgehenden Erhalt der bisherigen Siedlungsfläche und der vorhandenen Netzinfrastruktur, sind die langfristig zu erwartenden Kostensteigerungen erheblich (vgl. Abbildung 1).

Aus bislang ausgewerteten Stadtumbaukonzepten lassen sich darüber hinaus für Anpassung und Rückbau leitungsgebundener Infrastruktur folgende „grobe Richtwerte“ für einzelne Medien in Euro pro rückgebauten Quadratmeter Wohnfläche ableiten (vgl. Abbildung 2).

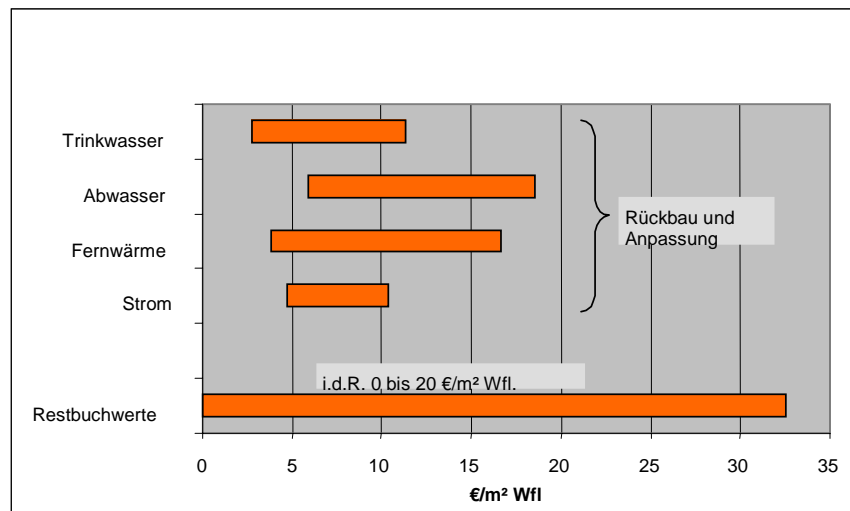
Abbildung 1: Veränderungen der Gesamtkosten für leitungsgebundene Medien bei schnell sinkenden Bevölkerungszahlen und einem dispersen Abriss von Wohnungen in Euro/Einwohner und Jahr



Quelle: Eigene Darstellung.

Je nach Stadtumbaustategie fallen unter der Voraussetzung des Rückbaus nicht mehr benötigter Leitungen direkte Kosten von im Mittel (geschätzten) 800 bis 1 500 Euro/Wohneinheit bzw. 15 bis 25 Euro/Quadratmeter abgerissene Wohnfläche für den Rückbau von Leitungen, Umschluss oder Neuverlegung (z.B. in Bereichen ehemaliger Kellertrassen) an. Ein wesentlicher Kostenfaktor ist hierbei der gegebenenfalls erforderliche Rückbau von Sammelkanälen. Maßnahmen an zentralen Anlagen außerhalb von betrachteten Stadtumbaugebieten wie die Anpassung von Pumpwerken, Verteilerstationen, Hauptsammlern, Kläranlagen, Heizkraftwerken usw. sowie deren Restbuchwerte sind in den oben genannten. Kosten noch nicht enthalten.

Abbildung 2: Kostenbereiche für Rückbau und Anpassung sowie zu berücksichtigende Restbuchwerte



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei einem eher dispersen Abriss reduzieren sich zwar die direkten Rückbaukosten, da weniger Leitungen und Anlagen entfernt werden müssen. Dafür jedoch erhöhen sich die anfallenden indirekten Kosten durch Umlage der Fixkosten des größeren verbleibenden Netzes auf eine geringere Zahl an Verbrauchern, und zwar in der gleichen Größenordnung wie sie beim Einwohnerrückgang auftritt.

Nicht eingerechnet sind in beiden Fällen die Folgekosten für zentrale Infrastruktureinrichtungen, die derzeit noch nicht hinreichend untersucht sind. Können die

anfallenden Kosten nicht auf die Verbraucher umgelegt werden, ergeben sich auf der Seite der Versorgungsträger entsprechende Einnahmeverluste.

Auch wenn die oben genannten Kosten (nur) einen ersten Kostenrahmen darstellen, der sich mit zunehmenden Umsetzungserfahrungen beim Stadtumbau in der Tendenz noch nach unten korrigieren kann, so gilt es vor allem, Einsparungen durch die Vermeidung von Anpassungs- und Umbaumaßnahmen zu mobilisieren, das heißt eine angepasste Umbaustrategie zu entwickeln. Ein großes Potenzial liegt hierbei in einem systematischen Rückbau von den Netzen her, der gegebenenfalls auch das „Liegenlassen“ von Leitungen, unter der Voraussetzung einer baulichen Sicherung und vor allem der rechtlichen Klärung der Liegerechte, ermöglicht.

7. Perspektiven

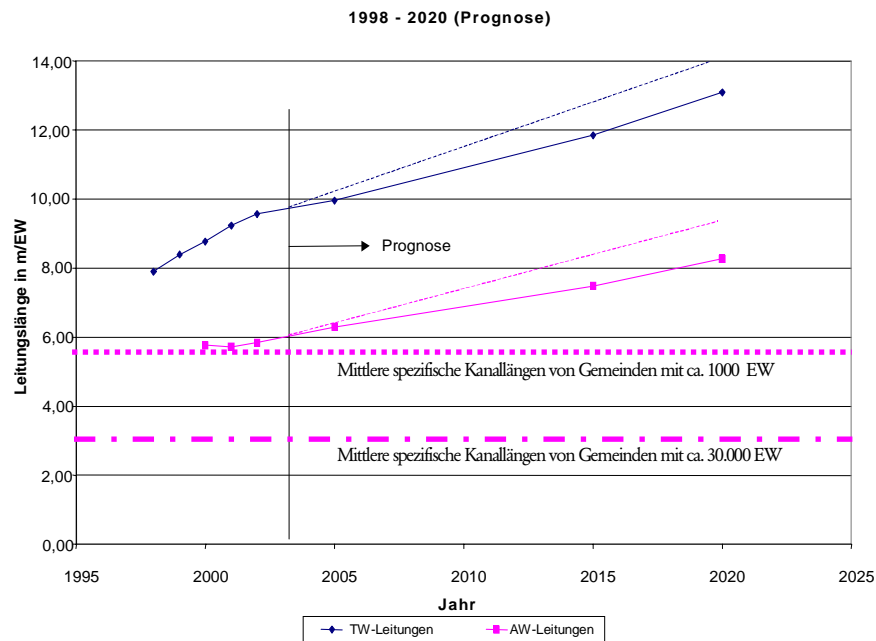
Interessant ist für die zukünftige Entwicklung, dass die Leerstandsentwicklung und die Verminderung der Belegungsdichte mit einer deutlichen Erhöhung der spezifischen Leitungslängen pro Einwohner in den derzeitigen Versorgungsbereichen einhergehen. Diesen Zusammenhang zeigt die Abbildung 3.

Die Prognose zeigt am Beispiel des Zweckverbandes Ostuckermärkische Wasserversorgung und Abwasserbehandlung (Stadt Schwedt/Oder einschließlich Umland mit insgesamt rund 70 000 Einwohnern) die Entwicklung für zwei Fälle: a) dass keine weitere Siedlungsentwicklung im dünner besiedelten Bereich erfolgt (jeweils untere Kurve) oder b) dass weiterhin eine moderate Siedlungserweiterung in der Fläche mit Anschluss an die vorhandenen zentralen Wasser- und Abwassersysteme stattfindet (jeweils obere Kurve). Ferner wurde die amtliche Prognose der Einwohnerentwicklung zugrunde gelegt (Landesumweltamt Brandenburg). Anmerkung: Die deutlich über den spezifischen Kanallängen für Abwasser liegenden Werte für die Wasserversorgung sind unter anderem auf einen höheren Anteil überörtlicher Leitungen zurückzuführen.

Der demographische Wandel führt also aufgrund der nachträglichen „Entdichtung“ von Siedlungsräumen zu einer erheblichen Erhöhung des gebundenen Anlagenkapitals pro Einwohner und letztlich somit zu einer erheblichen Verminderung der Kosteneffizienz der vorhandenen Systeme. Anders ausgedrückt: Die Gebühren und Preise für die Erschließung mit technischer Infrastruktur werden bei Anwendung des Kostendeckungsprinzips entsprechend steigen müssen.

Im interkommunalen Vergleich verschlechtern sich durch diesen Zusammenhang die Standortbedingungen gegenüber weniger schrumpfenden, stabilen oder wachsenden Städten oder Regionen.

Abbildung 3: Entwicklung der spezifischen Leitungslängen pro Einwohner für die Wasser- und Abwassersysteme im Zweckverband Ostuckermärkische Wasserversorgung und Abwasserbehandlung im Vergleich zu mittleren spezifischen Kanallängen in Brandenburg



Quellen: Berechnungen Matthias Koziol sowie Institut für Abwasserwirtschaft Halbach.

8. Fazit und Schlussfolgerungen

Das Phänomen schrumpfender Städte stellt Planer und Betreiber von stadttechnischen Infrastruktursystemen in den neuen Bundesländern vor eine völlig neue Situation. Bei rückläufigem spezifischem Verbrauch und gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang ist in vielen Netzen der technischen Infrastruktur mit einer erheblichen Unterauslastung und mit beginnenden Funktionsstörungen zu rechnen.

In der Konsequenz ist die früher in allen Ballungsräumen gültige Formel der ökonomischen Überlegenheit zentraler Systeme vor diesem Hintergrund zu relativieren. Die enormen Grundinvestitionen in die Leitungssysteme zur Ver- und Entsorgung mit Trinkwasser, Abwasser, Strom und Fernwärme finden sich in langfristig wirksamen Fixkosten wieder, dem wesentlichsten Bestandteil der Gebühren

und Preise (50 bis 80 Prozent) für die Versorgung mit diesen Medien. Sie bestimmen somit erheblich die Wohnnebenkosten, die bei unsanierten Plattenbauwohnungen nicht selten in der Größenordnung knapp unterhalb der Kaltmiete anzusiedeln sind.

Eine Umlage der anfallenden direkten und indirekten Kosten der Infrastrukturanpassung auf die Verbraucher ist unter politischen und rechtlichen Aspekten nicht in vollem Umfang möglich. Je nach Stadtumbau-/Rückbaustrategie fallen mehr oder minder hohe, direkte Kosten für den Rückbau von Leitungen, für Umschluss oder Neuverlegung (z.B. in Bereichen ehemaliger Kellertrassen), für die Anpassung von Pumpwerken und Verteilerstationen usw. sowie indirekte Kosten durch Umlage bestehender Fixkosten auf eine geringere Zahl von Verbrauchern an.

Daraus ergeben sich für die erforderlichen Anpassungsprozesse im laufenden Stadtumbau aus der Sicht der technischen Infrastruktur folgende Handlungsempfehlungen¹:

- Versorgungswirtschaftliche Überlegungen sollten frühzeitig bei der Erstellung und Fortschreibung kommunaler Stadtumbaukonzepte berücksichtigt werden.
- Den Stadtumbauplanungen sind solide Entwicklungsaussagen zugrunde zu legen und nicht *Best-case*-Annahmen.
- Flächiger Rückbau hat aus der Sicht der technischen Infrastruktur Vorrang vor dispersem Rückbau; wenn möglich sollte er von den Netzen her erfolgen (kostengünstige Anpassung durch Konzentration von Problemschwerpunkten!). Ein Teilrückbau sollte nur bei Verminderung der Siedlungsdichte von bis zu 30 Prozent zur Anwendung kommen.
- Städtebauliche Umstrukturierungen sollten möglichst unter Nutzung vorhandener Netze erfolgen. In diesem Zusammenhang sollte frühzeitig eine klare Entscheidung pro oder contra einer möglichen Nachnutzung von Abrissflächen getroffen werden.
- An verbleibenden Hauptnetzachsen sollte möglichst kein Flächenabriss erfolgen.
- Im Umfeld minder ausgelasteter Netzteile oder im Umfeld von potenziellen Abrissgebieten sollte keine bauliche Weiterentwicklung *nach außen* erfolgen.

1 Eine ausführliche Darstellung der Zusammenhänge zwischen den Mechanismen des Stadtumbaus und der technischen Infrastruktur findet sich in einer Arbeitshilfe, die in Zusammenarbeit des Instituts für Stadtentwicklung und Wohnen Frankfurt/Oder (ISW) und der BTU Cottbus, Lehrstuhl Stadttechnik, entstanden ist. Diese Arbeitshilfe bietet Anregungen für die Konzeptarbeit und Grundlagen zur Diskussion eines nachhaltigen Stadtumbaus. Die Arbeitshilfe mit dem Titel „Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau“ ist beim Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (ISW), Müllroser Chaussee 48, 15236 Frankfurt/Oder erhältlich.

- Bei langfristigem Vorteil sollten auch dezentrale Lösungen ermöglicht werden.
- Die Anpassungsfähigkeit der Netze sollte berücksichtigt und im Rahmen von notwendigen Sanierungsmaßnahmen gestärkt werden.
- Auch Entwicklungen und Bedarfe im Stadt-Umland-Raum sollten in die Planungen einbezogen werden.
- Neue Leitungen und Anlagen sollten knapp dimensioniert werden.
- Die Investitionsintensität sollte im Einklang mit der Stadtumbaustrategie optimiert werden.

Die Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen wird nicht immer im Einklang mit kurzfristigen wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Erfordernissen möglich sein. Deshalb sind eine umfassende Abwägung von Strategien und Maßnahmen sowie eine übergreifende Koordination und Moderation der Stadtumbauprozesse unabdingbar. Hier liegt ein entscheidender Schlüssel für eine nachhaltige Stadtentwicklung auch unter Schrumpfungsbedingungen.

Literatur

- ATV-DVWK/BGW (2001), Hintergrundinformation ATV-DVWK/BGW-Presskonferenz zur gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung (Marktdaten 2000 ATV-DVWK/BGW), Berlin, 21. Februar 2001.
- Freundenberg, Dieter/Koziol, Matthias (2003), Arbeitshilfe zur Anpassung der technischen Infrastruktur im Stadtumbauprozess. Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg (ISW-Schriftenreihe Nr. 2-2003).
- Institut für Abwasserwirtschaft Halbach, Werdau (2000), Abwasserkosten für ostdeutsche Kommunen und Verbände 2000, Werdau.
- Koziol, Matthias (2002), Auswirkungen des Stadtbaus auf die kommunale Infrastruktur, in: „Stadtumbau“, Bericht zum Fachkolloquium „Stadtumbau – Wohnen und Leben mit Rückbau, Risiken und Chancen schrumpfender Städte“ am 28. September 2001, hrsg. vom Institut Stadtentwicklung und Wohnen, Frankfurt/Oder.
- Koziol, Matthias (2002), Stadtumbau und Stadttechnik – was passiert unterirdisch und ebenerdig?, in: Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg, Stadtumbau und Stadttechnik, Expertenanhörung und Erfahrungsaustausch am 11. April 2002 in Frankfurt/Oder, hrsg. vom Institut Stadtentwicklung und Wohnen, Frankfurt/Oder (ISW-Schriftenreihe Nr. 2-2002).
- Stadtplanungsamt Cottbus (2002), Stadtumbaukonzept Cottbus, Teil: Stadttechnische Netze, Cottbus.

Heinrich Mäding

Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen

Zusammenfassung: Die These einer demographisch bedingten generellen kommunalen Finanznot ist, soweit allein auf die Einnahmenseite abgestellt wird, irreführend. Wegen der auch in Zukunft zu erwartenden wachsenden Produktivität kann mit wachsenden öffentlichen und kommunalen Einnahmen pro Kopf gerechnet werden. Selbst demographisch bedingte Einnahmedisparitäten zwischen den einzelnen Kommunen ließen sich durch Finanzausgleich nivellieren. Erst wenn die Ausgabenseite einbezogen wird, erhält die These einen realen Kern. Die Gefahr auf der Ausgabenseite hat vier Komponenten: 1.) Ausgabenremanenz bei rückläufiger Bevölkerung, 2.) steigende Ausgaben pro Kopf wegen der Effekte der demographischen Strukturwandlungen (Alterung, Heterogenisierung, Vereinzelung), 3.) Zusatzausgaben wegen der Effekte der Binnenwanderung (Ost-West, Suburbanisierung), 4.) Zusatzausgaben einer „übermäßigen“ Attraktivitätspolitik bei einer „ruinösen“ Konkurrenz um Einwohner.

1. Einleitung

1.1 Relevanz und Schwierigkeit des Themas

Die öffentlichen Finanzen sind für politische Akteure extrem wichtig: sie berühren alle Felder politisch-administrativen Handelns (*Finanzpolitik als Querschnittspolitik*), und die Verfügbarkeit von Geld als wichtige Handlungsvoraussetzung entfaltet jeweils begrenzende Wirkung (*Finanzpolitik als Ressourcenpolitik*). Daher gibt es eine unaufhebbare Auseinandersetzung unter den politischen Akteuren um mehr Geld. Dies gilt vertikal zwischen Bund, Ländern und Kommunen, horizontal zwischen den Ländern bzw. zwischen den Kommunen, schließlich sektoral zwischen den einzelnen Politikfeldern.

Für die Einschätzung der Finanzlage ausschlaggebend sind vor allem die „frei verfügbaren“ Finanzmittel. Mit ihnen können laufende politische Programme besser ausgestattet, neue begonnen werden, mit denen ein Akteur sich in den vielfältigen

Konkurrenzbeziehungen (zwischen Parteien, zwischen Gebietskörperschaften, zwischen Politikfeldern) profilieren kann, um so seine Akteursziele (z.B. Wiederwahl, Macht, Karriere) besser zu erreichen. In diesem Sinne „frei verfügbar“ sind nur jene Einnahmen, die nicht durch – vor allem gesetzliche, teilweise auch vertragliche – Verpflichtungen gebunden sind. Gerade für die Kommunen mit ihrer begrenzten Ausgabenautonomie kommt es nicht so sehr auf das absolute Volumen ihrer Einnahmen an, sondern auf deren meist sehr geringen Anteil, der nicht durch die Erfüllung von Pflichtaufgaben „aufgefressen“ wird.

Der demographische Wandel beeinflusst daher die kommunale Finanzlage einerseits über die kommunalen Einnahmen/Einnahmemöglichkeiten, andererseits über die kommunalen Ausgaben/Ausgabennotwendigkeiten.

Dieser Einfluss ist oft indirekter Art, objektiv sehr komplex und unsicher sowie methodisch schwer zu erschließen. Daher gibt es wissenschaftliche Kontroversen nicht nur zu den voraussichtlichen demographischen Trends, sondern auch zu deren Auswirkungen.

Der Einfluss ist im Detail nie mechanistisch-zwingend, bleibt stets politisch in Grenzen gestaltbar. Es gibt Handlungsspielräume. Daraus resultieren politische Kontroversen, ob und wie die demographischen Trends (unter anderem wegen ihrer finanziellen Konsequenzen) selbst beeinflusst werden können und sollen, wie die finanzpolitischen und fachpolitischen Gestaltungsspielräume bei gegebenen Trends zu nutzen sind.

Die Zusammenhänge sind in der öffentlichen und politischen Debatte teilweise mit Mythen und Ängsten belegt, die einer genaueren wissenschaftlichen Betrachtung nicht standhalten. Dies gilt z.B. für die vordergründige Gleichsetzung von Bevölkerungsrückgang und Finanznot¹. Hier zu einer differenzierteren Sicht beizutragen ist ein wichtiges Ziel dieses Beitrags, der keine Prognosen oder Modellrechnungen enthält, sondern einige (qualitative) Erwartungen zumeist auf der Basis von Plausibilitätsüberlegungen vorstellt.

1.2 Demographische Trends

Die folgende Untersuchung geht von acht demographischen Trends in der Bundesrepublik Deutschland aus – differenziert nach Bevölkerungsvolumen, -struktur und Wanderungsbewegungen; sieben von ihnen werden auch in Zukunft anhalten, ein Trend wird „umkippen“:

¹ So schon Winkel (1988, S. 549): „Eine Abnahme der Einwohnerzahl beinhaltet in der Tendenz sinkende Einnahmen in den betreffenden Gemeinden, denen kein entsprechender Rückgang bei den Ausgaben gegenübersteht.“ Vgl. auch Winkel (2003, S. 82, 88).

A) Nationales Bevölkerungsvolumen

■ Erster Trend: „Schrumpfung“

Das generative Verhalten der (deutschen und ausländischen) Bevölkerung in Deutschland (ein Indikator: zusammengefasste Geburtenziffer pro Frau bei etwa 1,3) reicht – seit über 30 Jahren – nicht zur Reproduktion der Bevölkerung aus. Die Zahl der Sterbefälle übertrifft jene der Geburten. Eine Änderung ist nicht in Sicht.

■ Zweiter Trend: „Zuwanderung“

Im langjährigen Durchschnitt weist die Bundesrepublik einen positiven Wanderungssaldo auf, das heißt, es wandern mehr Menschen zu, als die Bundesrepublik verlassen. Zwischen 1960 und 2000 lag der durchschnittliche jährliche Wanderungssaldo bei rund 250 000 Personen. Zuzüge (von Deutschen und Ausländern) übertreffen in der Regel – von meist konjunkturell bedingten Ausnahmen abgesehen – die Fortzüge (von Deutschen und Ausländern). Die hohen Salden der 90er-Jahre werden voraussichtlich – trotz EU-Erweiterung – nicht anhalten. Das Statistische Bundesamt rechnet in der „10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ (2003) bis 2050 mit drei Varianten: +100 000, +200 000, +300 000² Personen.

■ Dritter Trend: „Zunahme der Gesamtbevölkerung“ (als Ergebnis aus erstem und zweitem Trend)

Bis heute übertrifft und verdeckt der positive Wanderungssaldo die Schrumpfung der Bevölkerung. Die Gesamtbevölkerung wächst zurzeit um rund 100 000 Personen pro Jahr. Dies wird nicht so bleiben: Voraussichtlich zwischen 2010 und 2020 wird die Bevölkerungszahl in Deutschland zu sinken beginnen. In der mittleren Variante 5 der „10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes (2003) ist dies ab 2012 der Fall. Dieser Trend „kippt um“.

B) Nationale Bevölkerungsstruktur

■ Vierter Trend: „Alterung“

Zunahme der Lebenserwartung und unzureichende Reproduktion führen zur dauerhaften Alterung der Gesamtbevölkerung. Dieser Trend schlägt sich nieder in einer Veränderung verschiedener Quoten oder Mittelwerte, z.B. wird

2 In der „9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ des Statistischen Bundesamtes fehlte die dritte Variante (+300 000).

das Medianalter³ von 38 Jahren im Jahr 1998 auf über 50 Jahre im Jahr 2050 wachsen (Birg 2001, S. 116).

- Fünfter Trend: „Heterogenisierung“
Durch den positiven internationalen Wanderungssaldo und die Zusammensetzung der Zu- und Fortzüge kommt es zu einer wachsenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft hinsichtlich regionaler und ethnischer Herkunft, aber auch nach kulturellem und religiösem Hintergrund.
- Sechster Trend: „Vereinzelung“
Die durchschnittliche Zahl der Personen pro Haushalt sinkt kontinuierlich; immer höher wird – vor allem in den Städten – der Anteil der Ein-Personen-Haushalte.

C) *Intranationale groß- und kleinräumige Wanderungen*

- Siebter Trend: „Ost-West-Wanderung“
Nachdem der negative Wanderungssaldo des Ostens nach der Vereinigung zunächst gefallen war, steigt er seit 1997 – wegen der unzureichenden Wirtschaftsentwicklung im Osten – wieder an. Dieser Trend weist neben der Zuwanderung für die Zukunft die größte Unsicherheit auf. Amtliche Stellen rechnen – nicht nur aus Zweckoptimismus – mit einem allmählichen Sinken des Saldos⁴.
- Achter Trend: „Suburbanisierung“
Kleinräumig bleibt die Suburbanisierung der wichtigste Trend der räumlichen Bevölkerungsverteilung, auch wenn sie etwas nachlassen dürfte (Mädig 2004).

Die acht aufgeführten Trends lassen sich weiter untergliedern, z.B. könnte die Lebenserwartung ausgegliedert werden. Sie sind regional/lokal unterschiedlich ausgeprägt; wachsende Gemeinden liegen neben solchen mit sinkender Einwohnerzahl, die Ausländerquote als – schwacher – Indikator der Heterogenisierung ist im Westen wesentlich höher als im Osten. Die Trends stehen auch in kompliziertem

³ Das Medianalter ist jenes Lebensalter, das eine Population statistisch in zwei gleich große Gruppen teilt: 50 Prozent der Bevölkerung sind jünger, und 50 Prozent sind älter als dieser Wert. Das Medianalter ist eine wichtige vergleichbare Größe, die die Alterung in einem Land verdeutlicht. Wird die Gruppe mit den jüngeren Personen stetig kleiner, steigt das Medianalter kontinuierlich an.

⁴ So das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in der Raumordnungsprognose 2020; vgl. BBR (2004); Schlömer (2003).

Wechselverhältnis: z.B. trägt die Schrumpfung zur Alterung bei, die Suburbanisierung erklärt einen Teil der Bevölkerungsabnahme in der Kernstadt und anderes mehr.

1.3 Rahmenkonzept

Das Thema vollständig zu bearbeiten, hieße die Konsequenzen der acht Trends für die verschiedenen Einnahme- und Ausgabearten des kommunalen Haushalts in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft zu ermitteln. Es wären gleichsam die Felder einer Matrix abzuarbeiten, in deren Vorspalte die Trends und in deren Kopfzeile die mehr oder weniger disaggregierten Einnahme- und Ausgabearten aufgeführt werden. Da – wie betont – die Trends regional/lokal unterschiedlich verlaufen und sich auch die Einnahme- und Ausgabestrukturen regional/lokal unterscheiden, müsste wenigstens eine dritte Dimension mit einer regionalen Typisierung der Kommunen die Matrix zum Würfel erweitern. Und wenn die regionalen Typisierungen der Trends und der Finanzstrukturen, was wahrscheinlich ist, nicht deckungsgleich sind, käme eine vierte Dimension hinzu. Daraus folgt, dass ein solches systematisches Analysekonzept die Möglichkeiten eines Zeitschriftenbeitrags bei weitem sprengt. Es ist heute auch durch viele Begrenzungen der Daten- und Methodengrundlagen illusionär⁵.

Im Folgenden werden stattdessen einige ausgewählte Fragen (qualitativ) diskutiert. Im Mittelpunkt steht der Bevölkerungsrückgang (national, lokal), dessen finanzwirtschaftliche Wirkungen für die kommunale Ebene (Abschnitt 2) und für die Einzelkommunen (Abschnitt 3) betrachtet werden. Ergänzend wird auf die kommunalpolitischen Reaktionsstrategien eingegangen, welche die Städte hinsichtlich des demographischen Wandels und seiner fiskalischen Konsequenzen ergreifen können (Abschnitt 4).

2. Demographische Trends und kommunaler Gesamthaushalt

2.1 Einnahmen

Die (falschen) negativen Erwartungen hinsichtlich der gravierenden Folgen eines nationalen Bevölkerungsrückgangs basieren nicht zuletzt auf (falschen) Analogieschlüssen zu (zutreffenden) Erfahrungen der Kernstädte. Nach diesen Erfahrungen führt eine Suburbanisierung der Bevölkerung über den Anteil der Gemeinde an

⁵ Einige davon machen Baum/Seitz/Worobjew (2002) implizit deutlich.

der Einkommensteuer und den kommunalen Finanzausgleich zu einer Schwächung der Einnahmekraft und (wegen der Ausgabenremanenz) zu einer Verschlechterung ihrer kommunalen Finanzlage insgesamt (Mäding 2001).

Falsch ist der Analogieschluss vor allem deshalb, weil die Einnahmeverluste einzelner Kommunen durch Bevölkerungsrückgang (z.B. durch Suburbanisierung, aber auch durch Schrumpfung) ermittelt werden auf der Basis der Frage: „Was wäre die Konsequenz für unsere Einnahmesituation gewesen, wenn ein (durchschnittlicher) Einwohner mehr bei der Verteilung der Einkommensteuer und der Verteilung der Schlüsselmasse des kommunalen Finanzausgleichs auf die Gemeinden in die Berechnung eingegangen wäre?“ So errechnen sich typischerweise Verlustbeträge aufgrund von Einwohnerrückgang von mehreren Hundert oder sogar über Tausend Euro pro Kopf⁶. Ihre Multiplikation mit dem Bevölkerungsrückgang bis 2015 (vgl. Zierold 2003; Dransfeld/Osterhage o.J., S. 38) ist methodisch allerdings unzulässig. Die Einnahmeverluste beruhen auf einer Zeitpunkt Betrachtung bei gegebenen Volumina der (Landes-)Einkommensteuereinnahmen und der Schlüsselmasse – die gleichzeitigen Bevölkerungsverluste der anderen Gemeinden eines Bundeslandes und (im Fall der Wanderung) die Gewinne der Zielgemeinde werden dagegen oft ausgeblendet⁷. Für die langfristige gesamtstaatliche Betrachtung kann dies kein Maßstab sein, vor allem weil die langfristige Produktivitätsentwicklung berücksichtigt werden muss.

Makroökonomisch betrachtet (vgl. Abbildung) hängt die Einnahmeentwicklung des Gesamtstaates ab von der Wirtschaftsentwicklung und dem Steuer- (und Abgaben-)Zugriff auf die verschiedenen wirtschaftlichen Tatbestände wie Einkommen, Umsätze, Wert des Grundbesitzes usw. als Bemessungsgrundlagen der verschiedenen Steuern. Dieser Zugriff lässt sich in erster Näherung mit der Steuerquote (bzw. der Steuer- und Abgabenquote) operationalisieren. Bleibt – als Annahme – die Steuerquote konstant, entwickeln sich die öffentlichen Einnahmen wie das Bruttosozialprodukt (BSP) (oder das Bruttoinlandsprodukt)⁸.

Das BSP wiederum kann als Produkt aus Arbeitseinsatz und Produktivität vorgestellt werden. Hierbei hängt die Produktivität ab von Kapitaleinsatz, Unternehmerleistung, realisiertem technischem und organisatorischem Wissen, Bildungsstand und Arbeitsmotivation der Beschäftigten usw., alles Größen, die sich – in Grenzen – politisch gestalten lassen.

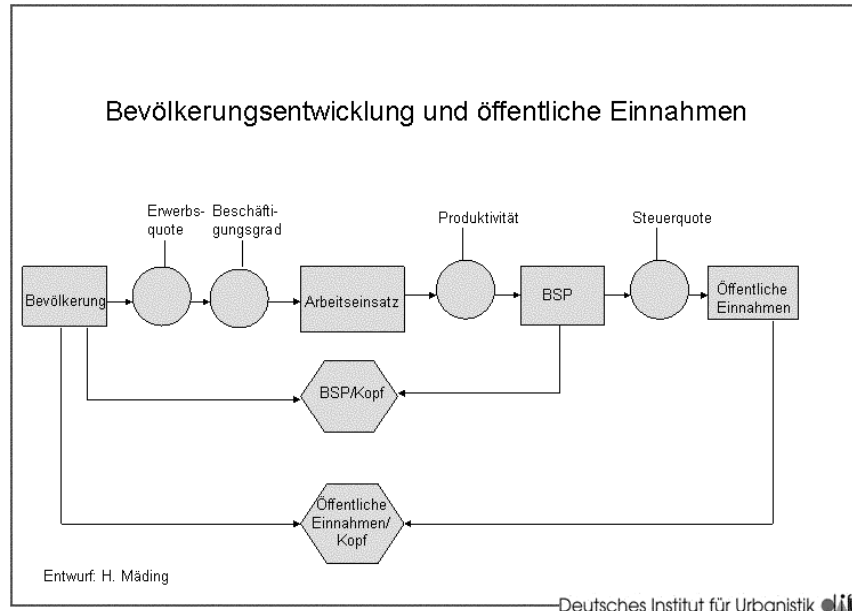
6 Dransfeld/Osterhage (o.J.) nennen 1 100 Euro pro Kopf einen „seriösen Orientierungswert“ (S. 52), vgl. auch Zierold (2003, S. 45, für Essen: rund 1 100 Euro pro Einkommensbezieher, 800 Euro pro Nichteinkommensbezieher); Felgenhauer (2002, S. 129, für Dortmund: 1 200 Euro pro Einkommensbezieher, 950 Euro pro Nichteinkommensbezieher).

7 Dransfeld/Osterhage (o.J., S. 38) adeln diesen Mangel zum „Prinzip einer isolierten Betrachtung“.

8 Auf die Rolle der Vermögen und Vermögenserträge auch im Unterschied zwischen West- und Ostdeutschland weist Winkel (2003, S. 82) hin.

Bleibt die Produktivität konstant und gilt dies auch für Erwerbsquote und Beschäftigungsgrad, dann wächst oder sinkt das BSP wie die Bevölkerung. Dann bleiben BSP pro Kopf und die öffentlichen Einnahmen pro Kopf konstant, die beiden wesentlichen Quellen des privaten Lebensstandards werden demnach nicht negativ berührt, wenn die Bevölkerung abnimmt.

Abbildung



Diese Sichtweise ist allerdings zu pessimistisch, weil es keinen Anlass gibt anzunehmen, dass das Produktivitätswachstum der Zukunft auf null fällt. Wie es sich entwickeln wird, darüber kann viel geforscht und viel spekuliert werden. Es wird – und darüber besteht in der Wissenschaft Übereinstimmung – niedriger sein als in Westdeutschland in den ungewöhnlichen 1950er- bis 1970er-Jahren (vgl. Miegel 2002), aber es wird weiterhin deutlich positiv ausfallen⁹. Ich schließe mich in meinen folgenden Überlegungen der Auffassung der Rürup-Kommission (Kommission „Nachhaltigkeit ...“ 2003) an: sie geht von einem langfristigen Wachstum des

⁹ Daher sind die Aussagen über Veränderungen bis 2015 bei von Loeffelholz/Rappen (2002, S. 26) und Dransfeld/Osterhage (o.J., S. 38) – in beiden Quellen werden Steueraufkommen und Finanzausgleichsmasse „eingefroren“ und damit die Produktivitätsentwicklung ausgeklammert – weitgehend unbrauchbar.

realen BSP pro Kopf von etwa 1,8 Prozent im Jahr aus¹⁰. Hierbei ist schon berücksichtigt, dass das Produktivitätswachstum der Industriegesellschaft nicht unbesehen auf die Chancen für weiteres Produktivitätswachstum in einer Dienstleistungsgesellschaft übertragen werden kann.

Die Entwicklung des BSP absolut hängt mithin unter gleich bleibenden Rahmenbedingungen („ceteris paribus“) vom relativen Tempo der Bevölkerungsschrumpfung einerseits und des Produktivitätswachstums andererseits ab. Greifen wir auf die unteren, also „schlimmsten“ Varianten der 9. und 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zurück, dann schrumpft die Bevölkerung in Deutschland bis 2050 von 82 auf 65 bzw. 67 Millionen, das heißt maximal um 17 bzw. 15 Millionen oder um etwa 20 Prozent insgesamt, 0,4 Prozent pro Jahr. Damit wächst das BSP absolut immer noch um 1,4 Prozent im Jahr, wenn das BSP pro Kopf und die öffentlichen Einnahmen pro Kopf um 1,8 Prozent im Jahr steigen. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) – es geht von einem Produktivitätsfortschritt von 1,75 Prozent aus – errechnet so ein reales Wachstum des Steueraufkommens 2050 gegenüber 2005 von 82,6 bis 96,0 Prozent (je nach demographischen Annahmen), also fast eine Verdoppelung¹¹.

Dies ist die optimistische Grundbotschaft. Wer daran rütteln will, muss im Einzelnen nachweisen, was er in Zweifel zieht. Mögliche Ansätze betreffen die Einflüsse der Bevölkerungsstruktur auf die intervenierenden Variablen zwischen Bevölkerung und BSP, das heißt Produktivität, Beschäftigungsgrad und Erwerbsquote, etwa:

1. *Wie sich die Alterung auf die Produktivität auswirkt:*

Die Hypothesen könnten lauten, dass eine alternde Arbeitsbevölkerung – das Medianalter der Gesamtbevölkerung steigt bis 2050 um etwa zehn Jahre, das der Erwerbsbevölkerung um deutlich weniger – eine sinkende Produktivität aufweist, z.B. wegen des größeren durchschnittlichen Zeitabstands zum Abschluss der formalen Ausbildung (hier kommt als Gegenstrategie die zentrale Rolle der Weiterbildung ins Blickfeld) oder wegen eines höheren Krankenstands (hier spielt gesundheitliche Prävention als Gegenstrategie eine wichtige Rolle). Mit dem Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft verlieren die überlegene „Kraft“ und körperliche Konstitution jüngerer Erwerbspersonen an Bedeutung, kommt das Mehr an Erfahrung und sozialer Kompetenz älterer Erwerbspersonen stärker zum Tragen. Die Empirie liefert hierzu eher uneinheitliche Ergebnisse¹². Außerdem ist zu berücksichtigen, dass

10 Ähnlich Barth (Prognos) (2000); DIW (2002) und andere wissenschaftliche Prognosen.

11 Vgl. DIW (2002, S. XVI). Dabei sind eine (leicht) höhere Erwerbsbeteiligung und eine niedrigere Arbeitslosenquote unterstellt.

12 „In der betrieblichen Praxis gibt es das Problem der Innovationsschwäche älterer Mitarbeiter praktisch nicht“ (Die ZEIT v. 11.12.03).

auch in die Produktivitätsentwicklung der Vergangenheit der damalige Alterungsprozess eingegangen ist¹³.

2. *Wie sich die Heterogenisierung auf die Produktivität auswirkt:*

Auch eine eher geringe Zuwanderung führt dazu, dass die Erwerbs-, Arbeits- und Gesamtbevölkerung heterogener werden. Die heute unterdurchschnittliche Qualifikation (Näherungsindikator: die formalen Bildungsabschlüsse) der Zugewanderten und ihrer Nachkommen würde die gesamtwirtschaftliche Produktivität nach unten ziehen¹⁴. Diese Überlegung kann nicht übergangen werden. Der Effekt hängt aber ab von der konkreten Ausgestaltung der Zuwanderungspolitik (zugunsten qualifizierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer), der allgemeinen Integrationspolitik und speziellen Aspekten der Bildungspolitik. Migrantinnen und Migranten und ihre Nachkommen müssen aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen für den Produktionsprozess bestmöglich qualifiziert werden. Hier liegt eine zentrale Aufgabe der Zukunft. Je mehr diese im Zusammenwirken vieler Akteure (Bildungssystem, Wirtschaft, Zuwanderer) gemeistert wird, desto weniger ist die eben entwickelte Sorge begründet.

3. *Wie sich die Alterung auf die Erwerbsquote auswirkt:*

Durch die Verschiebung der Altersstruktur werden der Jugendquotient und der Altenquotient – wie auch immer gemessen – in Zukunft sinken bzw. steigen. Dadurch verschiebt sich voraussichtlich auch der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung nach unten. Bei konstanter altersspezifischer Erwerbsbeteiligung aus dieser Personengruppe würde die Erwerbsquote als Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung sinken. Eine der Vorausberechnungen bis 2050 geht davon aus, dass bei einem Rückgang der Bevölkerung bis 2050 um zehn Prozent die Zahl der Erwerbspersonen um etwa 25 Prozent zurückgehen wird (vgl. DIW 2002, S. 21, 29). Hier könnte versucht werden, mittels politischer Entscheidungen die Erwerbsquoten (vor allem der Frauen und der Älteren), das Renteneintrittsalter und/oder den Beschäftigungsgrad zu beeinflussen.

In diesem Beitrag soll das relative Gewicht solcher Einflüsse nicht quantitativ geschätzt werden. Für die nachfolgenden Überlegungen reicht es, für das Zeitintervall bis 2050 – meines Erachtens zu pessimistisch – ein konstantes BSP und ein im Umfang des Bevölkerungsrückgangs wachsendes BSP pro Kopf zu unterstellen.

13 In einem Thesenpapier von ver.di heißt es: „In der Vergangenheit hat unsere Gesellschaft einen stärkeren Anstieg der über 65-Jährigen bewältigt, als dies in den nächsten 50 Jahren zu erwarten ist“ (Die ZEIT v. 11.12.03).

14 Dasselbe gilt für den unterdurchschnittlichen Beschäftigungsgrad, sprich die überdurchschnittliche Arbeitslosenquote, und die unterdurchschnittliche Erwerbsquote der Zugewanderten (und ihrer Nachkommen).

Da demographische Faktoren die Steuerquote nicht direkt beeinflussen (vgl. aber DIW 2002), folgen hieraus konstante öffentliche Einnahmen und wachsende öffentliche Einnahmen pro Kopf. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass unter anderem der im Zuge der Globalisierung und EU-Erweiterung¹⁵ sicher anhaltende Steuerwettbewerb zukünftig zu einer Senkung der Steuerquote beitragen wird. Deshalb und nicht so sehr aus demographischen Gründen wird wahrscheinlich das Wachstum der öffentlichen Einnahmen pro Kopf eine Einschränkung erfahren.

Auf der Basis dieser Argumentationslinie ist eine Beteiligung der Ebenen entsprechend der heutigen Quoten vorstellbar, sodass Bund, Länder und Gemeinden jeweils für sich ebenfalls wachsende öffentliche Einnahmen pro Kopf erzielen. Wie wahrscheinlich dies ist – und das ist eine Frage der politischen Gestaltung und eventueller politischer Gesetzmäßigkeiten, aber keine der sozioökonomischen Ursache-Wirkungszusammenhänge –, steht auf einem anderen Blatt. Die „säkularen“ Erfahrungen aus der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigen für Deutschland etwas anderes: danach geht der Anteil der kommunalen Einnahmen (nach Finanzausgleich) an den öffentlichen Einnahmen leicht zurück. Und auch die aktuellen Erfahrungen mit der Gemeindefinanzreform-Kommission 2002/2003 und der bisherigen Umsetzung ihrer Ergebnisse legen die Vermutung nahe, dass die strukturelle Schwäche der kommunalen Ebene im gesamtstaatlichen Entscheidungssystem (Mäding 1990) auch zukünftig eher zu einer unterproportionalen Entwicklung ihrer Einnahmen pro Kopf führt (vgl. Steuerreform-Entscheidungen ... 2002).

2.2 Ausgaben

Leider ist die Botschaft von der ökonomischen Wahrscheinlichkeit wachsender kommunaler Einnahmen pro Kopf noch kein Grund zur Entwarnung: die Ausgabenseite der kommunalen Ebene muss nämlich in die Betrachtung mit einbezogen werden. In seiner gesamtstaatlichen Studie konstatiert das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung: „Obwohl die Gesamtbevölkerung zurückgeht, erhöhen sich die Staatsausgaben in fast allen Bevölkerungsszenarien“ (DIW 2002, S. XVIII)¹⁶. Zwar lassen weniger Einwohner durch Bevölkerungsrückgang auch geringere Ausgabebedarfe in vielen Politikfeldern erwarten. Dennoch liegen hier wei-

15 Die effektive Steuerbelastung in den Beitrittsstaaten beträgt – unter Berücksichtigung steuerlicher Investitionsanreize – nicht einmal die Hälfte der deutschen Belastung (ZEWnews, Jan./Feb. 2004).

16 Hierbei sind die Sozialversicherungen, die an anderer Stelle als „der kritische Punkt für die fiskalische Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in Deutschland“ (DIW 2002, S. XX) bezeichnet werden, in die Betrachtung einbezogen.

tere Gefahren, auch wenn bisher „noch relativ wenig Einvernehmen in der ökonomischen Forschung über den Einfluss demographischer Variablen auf die einzelnen staatlichen (und kommunalen, H.M.) Aufgabenbereiche (herrscht)“ (Baum/Seitz/Worobjew 2002, S. 153):

1. Eine *alternde* Gesellschaft wird wachsende Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheit und Pflege benötigen¹⁷. Gerade vor dem Hintergrund des medizinisch-technischen Fortschritts, der steigenden Zahl und Quote der Hochbetagten (80 Jahre/85 Jahre und älter)¹⁸ und deren Morbidität¹⁹ und angesichts der Tatsache, dass die Kommunen über ihre Beteiligung an Krankenhäusern und Alteinrichtungen und vor allem über ihre Ausgabeverantwortung für die Sozialhilfe an diesen Ausgaben beteiligt bleiben werden, wird sicher ein Teil des Einnahmewachstums pro Kopf durch vermehrte Gesundheitsausgaben pro Kopf aufgezehrt werden. Alle wissen inzwischen, dass es unter anderem durch eine Verstärkung der individuellen und überindividuellen Prävention Handlungsfelder gibt, um diesen Aufzehreffekt abzumildern, aber: „Verstärkte Präventionsanstrengungen sind ... kein Allheilmittel; ihre Bilanz fällt bisher – zumindest was ihre Kostenwirkung angeht – ernüchternd aus.“²⁰
2. Eine *schrumpfende* Gesellschaft wird wachsende Pro-Kopf-Ausgaben für den Unterhalt und Betrieb ihrer Infrastruktur benötigen (aber sinkende Pro-Kopf-Ausgaben für Neuinvestitionen). Bei der technischen Infrastruktur steigen die Betriebskosten sogar oft, wenn sie unzureichend ausgelastet ist. In der Wasserversorgung droht z.B. bei zu geringem Durchfluss die Verkeimung, in der Abwasserentsorgung die Verstopfung (vgl. Koziol in diesem Band). Daher müssen nicht nur die Fixkosten nun auf weniger Köpfe umgelegt, sondern auch echter Zusatzaufwand im Betrieb finanziert werden. Reagieren die Kundinnen und Kunden auf Gebührenanhebung mit geringerer Nachfrage, verschärfen sich die Probleme.

Bei der sozialen Infrastruktur sind auf lange Sicht (bis über das Jahr 2050 hinaus) vermutlich sogar Erweiterungsinvestitionen in einigen altersabhängigen

17 Ökonometrische Tests für Deutschland (1980–1998) (vgl. Baum/Seitz/Worobjew 2002) zeigen einen signifikanten Einfluss der Altersstrukturen in nahezu allen Aufgabenbereichen der Länder und Gemeinden, leider oft mit unkommentierten kontraintuitiven Vorzeichen. „Die absehbare Alterung der Bevölkerung hat nach den Schätzergebnissen zur Folge, dass die gesamten Pro-Kopf-Ausgaben auf der Ebene der Länder und der Kommunen sinken werden, wobei der Ausgabenrückgang bei den Gemeinden ausgeprägter ist.“ (Ebenda, S. 157) Sinkende Ausgaben sind danach auch im Bereich „Gesundheit, Sport und Erholung“ (ohne Krankenhäuser) zu erwarten (ebenda, S. 158). Vgl. auch Stiens (1991).

18 Die Zahl wird sich bis 2050 etwa verdreifachen, die Quote vervierfachen.

19 „Alterung bedeutet ..., dass ... chronische Krankheiten um sich greifen. Gerade diese Krankheitsarten sind aber die ausgabenintensivsten“ (P. Oberender, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 24.2.04).

20 Ebenda.

Sektoren nötig (altersbezogene Infrastruktur). Aber auch bei einem Rückgang der Nutzerzahlen in jugendabhängigen Sektoren (z.B. Bildungseinrichtungen) sinken die Ausgaben nicht im Gleichschritt, wachsen diese vielmehr pro Nutzer (Ausgabenremanenz)²¹. Gerade auf dem Lande drohen bei politischen Anpassungsreaktionen (wie altersgemischten Klassen) entweder Qualitätseinbußen, oder massive Schulschließungen führen zu Zusatzausgaben beim subventionierten Schülerverkehr. Ziehen Haushalte daraufhin vom Land (wieder) in die Stadt, verschärfen sich die Probleme zumindest auf dem Land.

3. Eine *heterogenere* Gesellschaft wird wachsende Pro-Kopf-Ausgaben für Integration und Bildung benötigen²², eventuell auch – leider – wachsende Sozialtransfers. Dafür sprechen die heutigen Befunde: Ausländer haben geringeren Bildungserfolg, höhere Arbeitslosenquoten, höhere Sozialhilfequoten (vgl. Strohmeier/Bader in diesem Band). Der Ansatzpunkt, dies zu verändern, wird allgemein in einer besseren, das heißt intensiveren und daher kostenträchtigeren Ausbildung mit entsprechenden Zusatzausgaben des Landes und der Gemeinden gesehen. Eltern, vor allem Mütter von Migrantenkindern, sollen in die Programme einbezogen werden. Das 2004 verabschiedete Zuwanderungsgesetz hat einen Schwerpunkt in Integrationsmaßnahmen auf kommunaler Ebene.
4. Eine Gesellschaft, in der immer mehr Menschen in *Ein-Personen-Haushalten* leben, wird wachsende Pro-Kopf-Ausgaben für viele Dienstleistungen benötigen. Heute werden nach einigen Schätzungen noch etwa 80 Prozent der Pflegeleistungen in der Familie (das heißt ganz überwiegend von Ehefrauen und Töchtern) erbracht. Mit sinkender Kinderzahl und wachsender beruflich bedingter Mobilität wird es in Zukunft zu einer stärkeren Vergesellschaftung solcher Dienstleistungen kommen müssen – und sei es durch eine (partielle) kommunale Sozialhilfefinanzierung privat und marktlich erbrachter Dienstleistungen.
5. Eine Gesellschaft mit *hoher Wanderungsintensität* wird per saldo wachsende Pro-Kopf-Ausgaben haben, sie ist „volkswirtschaftlich verschwenderisch“ (Conrad 1980). Dies wurde am Beispiel der Suburbanisierung mit guten Gründen belegt (Mäding 2001).

Geht man davon aus, dass die Grenzlinie zwischen der öffentlichen und der privaten Finanzierung dieser demographischen Ausgabelasten konstant bleibt, dann finden diese sich auch und besonders in den kommunalen Haushalten wieder.

21 Baum/Seitz (2003) haben meines Wissens die erste empirische Untersuchung zum Zusammenhang zwischen demographischem Wandel und den Schulausgaben in Deutschland vorgelegt und bestätigen diesen Zusammenhang (ebenda, S. 211).

22 Nach Baum/Seitz (2003, S. 216) führt ein wachsender Anteil ausländischer Schülerinnen und Schüler zu wachsenden Schulausgaben je Einwohner im bildungsrelevanten Alter.

2.3 Zwischenfazit

Die These, es komme in Deutschland zu einer kommunalen Finanznot, weil mit der Bevölkerung auch die *Einnahmen* zurückgehen, ist insofern irreführend, als – auch unter Berücksichtigung der Gegenargumente – mit wachsenden öffentlichen und kommunalen Einnahmen pro Kopf gerechnet werden darf. Geschuldet ist dies dem zu erwartenden Wachstum der Produktivität und des Bruttosozialprodukts pro Kopf. Die wichtigsten politischen Steuergrößen sind (vor dem Hintergrund von Globalisierung und EU-Erweiterung) die Steuerquote und der kommunale Anteil an den öffentlichen Einnahmen pro Kopf.

Die These einer drohenden kommunalen Finanznot wird allerdings gestützt, wenn die *Ausgabenseite* betrachtet wird. Dies gilt vor allem dann, wenn neben den Wirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben pro Kopf (Ausgabenremanenz) die anderen demographischen Struktureffekte (Alterung, Heterogenisierung, Vereinzelung) und die Konsequenzen der Wanderungen (Suburbanisierung) einbezogen werden.

Ob der entlastende Effekt der Produktivitätsentwicklung oder der belastende Effekt dieser sonstigen demographischen Prozesse überwiegen wird, kann nicht durch qualitative Argumentation ermittelt werden. Hier öffnet sich ein weites Feld für empirische Studien. Doch bleiben auch die gründlichste Analyse und Prognose auf der Ebene von Wenn-dann-Aussagen; hier spielen nämlich – weitgehend nicht prognostizierbare – Entscheidungen über politische Steuerungsparameter eine Rolle. Schließlich muss gesehen werden, dass die demographisch bedingte kommunale Finanznot durch wachsende Pro-Kopf-Ausgaben eventuell wesentlich weniger gewichtig ist als jene, die aufgrund neuer Verordnungen (über Wasserqualität, Umgebungslärm, barrierefreies Bauen usw.) entsteht.

3. Demographische Trends und die Haushalte einzelner Kommunen

Was für die Aggregatdaten der nationalen Entwicklungsprozesse gilt, muss nicht ebenso für den einzelnen kommunalen Haushalt oder für die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen wie auch immer abgegrenzter Regionen gelten (z.B. Ostdeutschland im Unterschied zu Westdeutschland, das Ruhrgebiet im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen insgesamt, Kernstädte im Unterschied zu ihrem Umland oder peripheren ländlichen Räumen usw.).

Soweit im Abschnitt 2.1 eine gewisse Entwarnung gegeben wurde, ist hier nun darauf hinzuweisen, dass diese Entwarnung (steigende kommunale Einnahmen

pro Kopf trotz Bevölkerungsrückgang) nicht für jede einzelne Gemeinde gilt und gelten kann.

Die Einnahmentwicklung einer einzelnen Gemeinde – wir klammern hier die Bundes- und die Länderebene ebenso aus wie Fragen des Bund-Länder-Finanzausgleichs²³ – hängt davon ab, wie sich ihre originäre Steuerkraft entwickelt und wie der kommunale Finanzausgleich ausgestaltet ist. In der lokalen Unterschiedlichkeit der demographischen Prozesse liegt nach meiner Einschätzung die eigentliche Gefahr für die Finanzen einzelner Gebietskörperschaften.

Es kommt überall dort zu einer demographisch bedingten finanzwirtschaftlichen Entfernung von den (nationalen) Durchschnittswerten, wo die regionale oder lokale Bevölkerung

- durch Besonderheiten der natürlichen Bevölkerungsentwicklung überdurchschnittlich schrumpft oder
- durch die internationalen Wanderungsströme negativ vom Landesdurchschnitt abweicht oder
- durch Ost-West-Wanderung oder Suburbanisierung oder beides negativ betroffen ist.

Gleiches gilt, wenn Regionen/Kommunen eine unterdurchschnittliche Produktivitätsentwicklung oder unterdurchschnittliche Einkommensentwicklung, unterdurchschnittliche Erwerbsquoten oder überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten aufweisen. Schließlich werden im Finanzausgleich zentrale Orte/größere Städte dann überdurchschnittliche Einbußen durch Bevölkerungsrückgang hinnehmen müssen, wenn in den Finanzausgleichsgesetzen eine „Veredelung“ der Einwohnerzahl über die Hauptansatzstaffel²⁴ vorgesehen ist (vgl. Winkel 2003, S. 84; Mira 1994, S. 246). In all diesen Fällen werden die lokalen Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil und dem Finanzausgleich unter dem Durchschnitt bleiben. Der Einfluss demographischer Prozesse auf die Gewerbesteuer ist wesentlich indirekter (Mäding 2001), quantitativ wenig bedeutsam (DIW 2002, S. XX) und wird hier auch deshalb ausgeklammert, weil er zu einem großen Teil durch den Finanzausgleich kompensiert wird.

23 Wegen der hohen horizontalen Ausgleichsintensität des deutschen Bund-Länder-Finanzausgleichs ist dies bei einer an Pro-Kopf-Werten orientierten Argumentation keine gravierende Einschränkung.

24 Der Hauptansatz als wichtigster Bestandteil des Gesamtansatzes dient dazu, den fiktiven Bedarf im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen für Gemeinden und Kreise zu ermitteln; Indikator ist die Einwohnerzahl. In den meisten Flächenländern wird die Einwohnerzahl zur Festsetzung des Hauptansatzes mit wachsender Gemeindegröße mit einem wachsenden Faktor multipliziert (so genannte Hauptansatzstaffel).

Wie oben ausgeführt ist davon auszugehen, dass die kommunalen Einnahmen pro Kopf weiter steigen. Trotzdem kann es sein, dass die *lokalen* Einnahmen pro Kopf langsamer steigen, stagnieren oder sogar sinken. Wegen der Orientierung dieser Argumentation am Durchschnitt bedeutet dies aber logischerweise, dass in anderen Kommunen die Einnahmen pro Kopf über dem Durchschnitt liegen müssen, also schneller steigen. Die Bevölkerung kann nicht überall überdurchschnittlich schrumpfen und nicht überall abwandern, ohne irgendwo anzukommen.

Solche disparitären Entwicklungen auszugleichen, die wichtige Staatsziele wie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährden können, ist Sache des Finanzausgleichs, einerseits auf Bund-Länder-Ebene, andererseits im kommunalen Finanzausgleich eines Landes. Damit sollen die Schwierigkeiten nicht unterschätzt werden: hingewiesen sei nur auf die politischen Grabenkämpfe, aber auch auf die negativen Anreizwirkungen eines extensiven Finanzausgleichs. Aber es muss hier mit aller Deutlichkeit hervorgehoben werden: bei wachsenden öffentlichen Einnahmen pro Kopf könnte eine flexible bedarfsorientierte Finanzausgleichspolitik sicherstellen, dass die öffentlichen Einnahmen pro Kopf in jeder einzelnen Gebietskörperschaft und nicht nur jeweils auf den drei Ebenen wachsen!

Als Faustregel gilt: bei konstanten regionalen Differenzen der Wirtschaftskraft und regional gleichmäßigem Bevölkerungsrückgang bleibt die Transferintensität ebenfalls konstant. Sie wächst, wenn die regionalen Differenzen der Wirtschaftskraft wachsen und/oder wenn die Bevölkerung – z.B. wegen zunehmender regionaler Differenzen der Wirtschaftskraft – regional unterschiedlich schrumpft, was aber wahrscheinlich ist! Nennenswerte Binnenwanderungen (Ost-West, Suburbanisierung) werden demnach die Transferintensität in jedem Fall anheben und den politischen Druck zu ihrer Senkung steigern. Das einzelwirtschaftlich rationale Verhalten der Arbeitnehmer, zu den Arbeitsmöglichkeiten zu wandern, entspannt den Transferbedarf (etwas). Die großen West-Ost-Transfers des vergangenen Jahrzehnts wären jedenfalls noch größer ausgefallen, wenn die Ost-West-Wanderungen nicht stattgefunden hätten. Durch ihre Selektivität tragen sie allerdings dazu bei, das Produktivitätsgefälle zugunsten des Westens und damit sich selbst zu perpetuieren.

4. Kommunalpolitische Reaktionsstrategien

Welche Reaktionsstrategien kann die Kommunalpolitik hinsichtlich des demographischen Wandels und seiner fiskalischen Konsequenzen ergreifen?

1. Die natürliche Bevölkerungsschrumpfung ist schon vom Staat mit seinen sehr viel weiter reichenden Möglichkeiten kaum zu beeinflussen. Auf der lokalen Ebene sollte die einzelne Gemeinde dennoch unverdrossen am Ziel einer

„kinder- (und familien)freundlichen Gemeinde“ (Deutsches Institut für Urbanistik/Agrarsoziale Gesellschaft e.V. [1997]; Rürup/Gruescu [2003]) festhalten.

2. Eine ähnliche Rolle kommt dem Leitbild einer „fremdenfreundlichen Gemeinde“ zu. Wo Intoleranz und das Fehlen von Integrationsaktivitäten das Image beeinträchtigen und so den internationalen Zuzug behindern, werden langfristig Wirtschaftschancen verschenkt.
3. Was die intranationalen Wanderungsbewegungen betrifft, so wird die direkte kommunale Einflussmöglichkeit eher bei den kleinräumigen, wohnungsorientierten als bei den großräumigen, wirtschaftsorientierten Wanderungen gesehen. Jede Gemeinde betreibt (mehr oder weniger) eine lokale Wirtschaftsförderungspolitik und sucht so ihre Attraktivität als Unternehmensstandort und indirekt als Ort guter Arbeitschancen zu mehren. Jede Gemeinde betreibt außerdem (mehr oder weniger) eine lokale Lebensqualitätsförderungs politik, um die Zufriedenheit der ansässigen Bevölkerung zu steigern, Abwanderung zu minimieren und die Attraktivität für potenzielle Zuwanderer zu steigern.

Schon heute gibt es – bei in Deutschland insgesamt noch wachsender Bevölkerung – unter den Gemeinden eine erhebliche Konkurrenz um Einwohner aus nahe liegenden finanzwirtschaftlichen Gründen. Bei insgesamt sinkender Bevölkerung wird diese Konkurrenz in Zukunft zunehmen. Was liegt kommunalpolitisch näher, als den Wettbewerb um Einwohner über zusätzliche Ausgaben gewinnen zu wollen, das heißt über

- Flächenerschließung und -ausweisung für Wohngebiete²⁵,
- Wohneigentumsförderung²⁶,
- Wohnumfeldverbesserung,
- attraktive Infrastrukturen²⁷ und Grünflächen,
- große Events des Sport-Business oder der Kultur?

Felgenhauer (2002) resümiert beispielsweise seine sorgfältige Arbeit zu den „Kommunalfiskalischen Auswirkungen von Wohnbaulandprogrammen in schrumpfenden Städten – am Beispiel der Stadt Dortmund“ wie folgt: „Eine Abschätzung der langfristigen Folgen der Wohnbaulandprogramme auf den kommunalen Einkommensteueranteil und die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ist mit einem noch höheren Spekulationscharakter verbunden als eine Bewertung der zukünftig zu erwartenden Auswirkungen der Flächenentwicklungen“ (auf die Bevölkerungszahl, H.M.) (ebenda, S. 122). Vor allem weist er

25 Vgl. hierzu Felgenhauer (2002).

26 Vgl. für Essen Zierold (2003).

27 Vgl. ebenda.

darauf hin, dass Wohnbauflächenentwicklungsprogramme spezifische Ausgaben hervorrufen, „da aufgrund der städtischen Flächenankäufe zu Baulanderwartungspreisen hohe Vorhaltekosten entstehen und beständig Zinszahlungen für die Finanzierung des Sondervermögens anfallen“ (130).

Meines Erachtens liegt gerade hier eine besondere, indirekt mit dem Bevölkerungsrückgang verbundene Gefahr: die Kommunen sind versucht, durch „ruinöse Konkurrenz“ auf der Ausgabenseite im Wettbewerb um Einwohner siegen zu wollen. Doch bei gegebener Gesamtbevölkerung siegt jede Einzelne immer nur auf Kosten anderer.

5. Fazit

Die These einer demographisch bedingten generellen kommunalen Finanznot ist, soweit allein auf die Einnahmenseite abgestellt wird, irreführend. Wegen der auch in Zukunft zu erwartenden wachsenden Produktivität kann mit wachsenden öffentlichen und kommunalen Einnahmen pro Kopf gerechnet werden. Selbst demographisch bedingte Einnahmedisparitäten zwischen den einzelnen Kommunen ließen sich durch Finanzausgleich nivellieren. Erst wenn die Ausgabenseite einbezogen wird, erhält die These einen realen Kern. Die Gefahr auf der Ausgabenseite hat vier Komponenten:

- Ausgabenremanenz bei rückläufiger Bevölkerung,
- steigende Ausgaben pro Kopf wegen der Effekte der demographischen Strukturwandlungen (Alterung, Heterogenisierung, Vereinzelung),
- Zusatzausgaben wegen der Effekte der Binnenwanderung (Ost-West, Suburbanisierung),
- Zusatzausgaben einer „übermäßigen“ Attraktivitätspolitik bei einer „ruinösen“ Konkurrenz um Einwohner.

Es kommt daher für die kommunalen Entscheidungsträger vordringlich darauf an, sich an einer integrierten lokalen Politik auszurichten, das heißt Ausgabenprioritäten mit Augenmaß zu setzen und dabei die demographisch bedingten fiskalischen „Gefahren“ im Auge zu behalten. Dass es daneben politisch bedingte Gefahren für die Finanzbasis der kommunalen Selbstverwaltung gibt, dass eine gleichmäßige oder „faire“ Verteilung der Gesamteinnahmen auf die Ebenen nicht selbstverständlich ist, hierfür bietet auch die jüngste Geschichte der Bundesrepublik Deutschland genügend Anschauungsmaterial.

Literatur

- Barth, Hans (2000), Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit, Steuerreform – Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in: Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen (Hrsg.), Wohnungsnot oder Leerstände. Die Wohnungsmärkte im neuen Jahrtausend, Berlin (Schriftenreihe Bd. 62), S. 69–77.
- Baum, Britta/Seitz, Helmut (2003), Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 72 (2), S. 205–219.
- Baum, Britta/Seitz, Helmut/Worobjew, Andrej (2002), Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 71 (1), S. 147–162.
- Birg, Herwig (2001), Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2004), Raumordnungsprognose 2020, Bonn (Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4).
- Conrad, Hans-Joachim (1980), Stadt-Umland-Wanderung und Finanzwirtschaft der Kernstädte. Amerikanische Erfahrungen, grundsätzliche Zusammenhänge und eine Fallstudie für das Ballungsgebiet Frankfurt am Main, Frankfurt/Main.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin/Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (AGS), Göttingen (1997), Bundeswettbewerb Kinder- und familienfreundliche Gemeinde. Dokumentation, Berlin.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Stefan Bach und andere) (2002), Demographischer Wandel und Steueraufkommen, Berlin.
- Dransfeld, Egbert/Osterhage, Frank (o.J. [2002]), Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen – Expertise, hrsg. vom Forum Baulandmanagement, o.O.
- Felgenhauer, Dirk Reiner (2002), Kommunalfiskalische Auswirkungen von Wohnbaulandprogrammen in schrumpfenden Städten – am Beispiel der Stadt Dortmund (Diplomarbeit), Dortmund.
- Kommission „Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme“ (sog. Rürup-Kommission) (2003), Bericht der Kommission, Berlin.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von/Rappen, Hermann (2002), Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss, Essen.
- Mäding, Heinrich (1990), Autonomie und Abhängigkeit in finanzpolitischen Entscheidungsprozessen im föderativen Staat: das Beispiel Strukturhilfe, in: Politische Vierteljahresschrift, Band 31 (4), S. 567–584.
- Mäding, Heinrich (2001), Suburbanisierung und kommunale Finanzen, in: Brake, Klaus/Dangschat, Jens/Herfert, Günter (Hrsg.), Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen, Opladen, S. 109–120.
- Mäding, Heinrich (2004), Raus aus der Stadt? Zur Erklärung und Beurteilung der Suburbanisierung, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Information).
- Miegel, Meinhard (2002), Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen, Berlin/München.
- Miera, Stephanie (1994), Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölke-

- rungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden, Frankfurt/Main und andere.
- Rürup, Bert/Gruescu, Sandra (2003), Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungspolitik, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bonn.
- Schlömer, Claus (2003), Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland, Gutachten im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2000), Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Steuerreform-Entscheidungen des Bundes führen zu großen Einnahmeausfällen für die Kommunen, in: Sächsische Städte- und Gemeindezeitung, Heft 2 (2002), S. 1–8.
- Winkel, Rainer (1988), Die demographische Entwicklung: Entlastungen oder zusätzliche Probleme für die kommunalen Haushalte, in: Der Landkreis, Heft 12, S. 548–550.
- Winkel, Rainer (2003), 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, Hannover (ARL-Arbeitsmaterialien 303), S. 81–89.
- Zierold, Horst (2003), Weniger Einwohner, weniger Geld – Auswirkungen des Einwohnerrückgangs auf die kommunalen Finanzen, in: Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik (AKP), Heft 2, S. 45–47.

Jörg Bogumil und Lars Holtkamp

Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune

Zusammenfassung: Seit Ende der 90er-Jahre erfreut sich das Leitbild der Bürgerkommune gerade bei vielen direkt gewählten Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern außerordentlicher Beliebtheit. Auch viele Bürgerinnen und Bürger sind offensichtlich bereit, sich stark zu engagieren, wenn die Engagementangebote von den kommunalen Entscheidungsträgern ansprechend gestaltet werden. In der wissenschaftlichen Literatur wird aber zunehmend befürchtet, dass aufgrund der kommunalen Haushaltskrise genau diese Angebote nicht vorgehalten werden können und man deshalb mit der Umsetzung der Bürgerkommune so lange warten sollte, bis die Kommunen finanziell besser ausgestattet werden. In einem empirischen Vergleich des Implementationsstands der Bürgerkommune in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen wird gezeigt, dass sich auch bei defizitären Verwaltungshaushalten in Nordrhein-Westfalen wesentliche Elemente der Bürgerkommune umsetzen lassen. In dieser Haushaltssituation ist zwar die Implementation der engagementbezogenen Infrastruktur (Freiwilligenagenturen usw.) wesentlich schwerer zu realisieren, dafür können aber aufgrund des höheren Problemdrucks die bei der Übertragung von Aufgaben auf Vereine zu erwartenden Widerstände der Verwaltungsmitarbeiter besser überwunden werden. Darüber hinaus können auch bei angespannter Haushaltssituation einige Ergebnisse von Bürgerbeteiligung umgesetzt werden, wenn die Budgetgrenzen den Bürgern frühzeitig vermittelt und die Beteiligungsthemen richtig zugeschnitten wurden. Damit ist die Bürgerkommune auch bei defizitärem Verwaltungshaushalt ein überzeugendes Reformkonzept, wenn die kommunalen Entscheidungsträger die aus der Haushaltsslage resultierenden Probleme reflektieren und durch ein vorausschauendes Partizipationsmanagement dafür sorgen, dass sich hinterher zumindest kleinere Beteiligungserfolge einstellen.

Das Verhältnis zwischen Kommunalverwaltung und Bürger ist vielfach untersucht worden. Auch in der Deutschen Zeitschrift für Kommunalwissenschaften häufen sich in der jüngsten Zeit die Veröffentlichungen insbesondere zum Themenbereich der Bürgerkommune (vgl. Kodolitsch 2002; Wollmann 2002; Klages 2002; Reichard 2002; Reiner mann 2002; Winkel 2003). Allerdings leidet die Diskussion zum Teil daran, dass es bis jetzt kaum empirisch gesicherte Ergebnisse über den Umsetzungsstand der Bürgerkommune in Deutschland gibt. Die Autoren dieses Aufsatzes haben nun im Rahmen eines Ende 2003 abgeschlossenen zweijährigen Forschungsprojektes umfangreiche Daten¹ durch landesweite Befragungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie im Rahmen von Fallstudien in zwei Untersuchungsgemeinden zum Umsetzungsstand und zu den Erklärungsfaktoren der Bürgerkommune² erhoben.

Ein zentrales Ergebnis des Projekts ist, dass sich Bürgerinnen und Bürger in erstaunlich hohem Maße sowohl in der Mitgestalter- als auch in der Auftraggeberrolle engagieren, wenn die Engagementangebote von den kommunalen Entscheidungsträgern richtig zugeschnitten werden (Bogumil/Holtkamp/Schwarz 2003). Dabei sind insbesondere die im Zuge der Wertewandeldiskussion dargestellten Beteiligungs- und Engagementmotive zu berücksichtigen, die Helmut Klages mehrfach anschaulich beschrieben hat. Die Frage ist also nicht, ob die Bürger sich

- 1 Im Rahmen des von der Hans-Böckler-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes „Bürgerkommune – Neugestaltung des Kräfterdreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Kommunalverwaltung“ wurden die Stadt Arnsberg in Nordrhein-Westfalen und die Stadt Schwäbisch Gmünd in Baden-Württemberg eingehend untersucht. Durchgeführt wurden in beiden Kommunen: eine repräsentative, standardisierte Bürgerbefragung (Rücklaufquote in Arnsberg 37 Prozent und in Schwäbisch Gmünd 39 Prozent), eine standardisierte Befragung aller Ratsmitglieder (Rücklaufquote in Arnsberg 83 Prozent und in Schwäbisch Gmünd 81 Prozent), eine standardisierte Befragung aller Beschäftigten der Stadtverwaltungen (Rücklaufquote in Arnsberg 46 Prozent und in Schwäbisch Gmünd 44 Prozent), leitfadengestützte Experteninterviews und eine umfassende Dokumentenanalyse. Darüber hinaus wurden in allen Kommunen mit mehr als 20 000 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg die Fraktionsvorsitzenden der CDU und SPD sowie die (Ober-)Bürgermeister schriftlich befragt, um die Ergebnisse aus unseren beiden Fallstudien besser einordnen zu können. In diesen landesweiten schriftlichen Befragungen betragen die Rücklaufquoten bei den Fraktionsvorsitzenden der CDU 72 Prozent, bei der SPD 75 Prozent sowie bei den (Ober-)Bürgermeistern 69 Prozent.
- 2 Unter einer Bürgerkommune verstehen wir, dass aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung das freiwillige Engagement gefördert und die Bürger und Bürgerinnen stärker an kommunalen Planungsprozessen beteiligt werden (Bogumil/Holtkamp 2002). In der Bürgerkommune sollen die Kunden-, die Mitgestalter- und die Auftraggeberrolle gleichberechtigt gefördert werden. Die Beteiligung in der Auftraggeberrolle setzt bei der kommunalen Politikformulierung und Planung an (z.B. Bürgerversammlungen, Bürgerforen), während die Mitgestalter- und Kundenrolle in der Phase der Politikumsetzung greift. Die Kundenrolle meint eher die passive Beurteilung des kommunalen Outputs (Kundenbefragungen, Aktives Beschwerdemanagement usw.), während unter der Mitgestalterrolle das aktive Mitproduzieren des Outputs (z.B. Pflege von Sportstätten durch Vereine) zu verstehen ist.

überhaupt beteiligen wollen, sondern unter welchen Bedingungen die kommunalen Entscheidungsträger bereit und in der Lage sind, adäquate Beteiligungs- und Engagementangebote zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wird zunehmend die These vertreten, dass angesichts der abnehmenden kommunalen Haushaltsspielräume die Chancen zur Verwirklichung einer Bürgerkommune massiv schwinden. So befürchtet Wollmann, dass in der Haushaltskrise die notwendige „partizipations- und engagementbezogene Infrastruktur dem Rotstift zum Opfer fallen“ wird (2002: 39), und von Kodolitsch fordert eine staatliche Reform der Kommunalfinzen, damit Beteiligungsergebnisse auch umgesetzt werden können und keine „neue Verdrossenheit und somit Grund zum Rückzug aus der politischen Teilhabe“ (2002: 19) entstehe. Ist die Bürgerkommune unter diesen schwierigen finanziellen Vorzeichen überhaupt realisierbar?

Wir wollen nun im Folgenden anhand unserer empirischen Daten überprüfen, ob der Einfluss der Haushaltssituation wirklich eine wesentliche Erklärungsvariable für den Implementationsstand der Bürgerkommune ist und welche weiteren Erklärungsfaktoren es gegebenenfalls gibt. Dazu werden zunächst ansetzend an den Erkenntnissen der Policy-Analyse wesentliche Erklärungsfaktoren für Politikergebnisse auf kommunaler Ebene herausgearbeitet (Kapitel 1). Anschließend wird sowohl bezogen auf die Förderung bürgerschaftlichen Engagements (von uns als Mitgestalterrolle bezeichnet) als auch auf die Bürgerbeteiligungsprozesse im Rahmen der Politikformulierung (von uns als Auftraggeberrolle bezeichnet) untersucht, in welchem Ausmaß die verschiedenen Faktoren den Implementationsstand erklären (Kapitel 2 und 3). Ein zusammenfassender Ausblick schließt die Ausführungen ab (Kapitel 4).

1. Erklärungsfaktoren der Policy-Analyse

Zur Erklärung des Implementationsstands von Engagement- und Beteiligungsangeboten ist es aus unserer Sicht sinnvoll, sich an der Methodik der Policy-Analyse zu orientieren (Prittwitz 1994). Der Implementationsstand als Politikergebnis kann dann erklärt werden durch die rechtlichen und soziökonomischen Rahmenbedingungen sowie die konkreten Akteurskonstellationen vor Ort. Dazu haben wir die allgemein üblichen Erklärungsvariablen der meist auf nationaler und internationaler Ebene ansetzenden Policy-Analyse auf die kommunale Ebene „heruntergebrochen“ (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Erklärungsfaktoren kommunaler Politikergebnisse

| | |
|--|---|
| Rechtliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen | Gemeindeordnungen Förderprogramme Gemeindegröße Haushaltslage |
| Akteurskonstellationen (politics) | Machtposition der Akteure: abhängig von Gemeindeordnung, Beziehung zu anderen Akteuren, Finanz- und Zeitressourcen, Persönlichkeitsmerkmalen Akteursziele: Stimmenmaximierung, Erhalt und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Einflussmöglichkeiten usw. Systemziele: Effizienz, Effektivität, Legitimation, soziale Gleichheit Situationsdeutung und Steuerungswissen Soziale Orientierung: z.B. Parteienwettbewerb versus Konkordanz |

Quelle: Darstellung Bogumil/Holtkamp.

Zu den *rechtlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen* zählen neben der kommunalen Haushaltslage die Gemeindegröße, Förderprogramme und die Gemeindeordnung. Zwar kann die Haushaltslage durch Entscheidungen der kommunalen Akteure beeinflusst werden, aber empirische Analysen zeigen, dass der überwiegende Anteil der kommunalen Haushaltskrise der letzten Jahre exogen durch Aufgabenüberwälzung, Setzen hoher Standards und Veränderungen der Steuergesetzgebung des Bundes und der Länder zu erklären ist (Holtkamp 2000).

Im Bereich der *kommunalen Akteurskonstellationen* sind ebenfalls mehrere Einflussvariablen zu berücksichtigen. So ist die Machtposition eines kommunalen Akteurs, die sich unter anderem durch die ihm in der Gemeindeordnung zugeschriebenen Kompetenzen, die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen und die Beziehungen zu anderen Akteuren bestimmt, für die Durchsetzung seiner Handlungsziele zentral. Bei den Handlungszielen ist es sinnvoll, zwischen Akteurs- und Systemzielen zu unterscheiden. Unter Systemzielen verstehen wir allgemeine Zielvorgaben zur Sicherung des Gemeinwohls (z.B. Legitimation, Effizienz und Effektivität). Die Akteure richten sich in ihrem Handeln aber nicht nur an diesen Zielen des Gemeinwohls aus, sondern verfolgen immer auch ihre eigenen Ziele. Diese werden hier als Akteursziele bezeichnet. Die Akteursziele berücksichtigen die spezifischen Handlungsrationitäten von Akteuren. Akteursziele sind z.B. Machtsicherung, Wiederwahl und Beibehaltung eines Arbeitsplatzes mit angenehmen Arbeitsbedingungen (Bogumil 2001, S. 39). Akteurs- und Systemziele

können übereinstimmen, meist sind sie jedoch nicht identisch. Nicht nur die Akteursziele, sondern auch die Systemziele können in ihrer Gewichtung je nach Akteursgruppe stark variieren. So kann man auch für die kommunale Ebene annehmen, dass Parteien Systemziele unterschiedlich gewichten, so dass hier durchaus ein unterschiedlicher Einfluss der Parteiprogrammatik auf die Politikergebnisse zu erwarten ist (die so genannte Parteiendifferenzhypothese).

Zentral für die Verfolgung der Ziele sind Situationswahrnehmung und Steuerungswissen der Akteure. Häufig ist zu beobachten, dass die kommunalen Akteure aufgrund falscher Problemdeutung und begrenzten Steuerungswissens sich für Instrumente einsetzen, die nicht ihren System- oder Akteurszielen entsprechen. Neben den Systemzielen, den Akteurszielen und der Situationsdeutung ist zudem die soziale Orientierung der Akteure zu berücksichtigen. Hierbei ist zu untersuchen, ob es sich um kompetitive bis feindselige oder kooperative bis solidarische oder um eher indifferente Orientierungen gegenüber anderen Akteuren handelt. Auf kommunaler Ebene ist dies insbesondere für das Verhältnis der Parteien zueinander von Interesse. Während beispielsweise, wie empirische Untersuchungen zeigen, in nordrhein-westfälischen und in großen Städten eher ein stärker ausgeprägter Parteienwettbewerb herrscht, dominiert in kleineren Gemeinden und auch in den Städten in Baden-Württemberg eher ein kooperatives Verhältnis zwischen den Parteien (Holtkamp 2003).

Im Folgenden möchten wir nun zum Zusammenhang der unabhängigen Variablen „Rahmenbedingungen“ und „Akteurskonstellationen“ und der zu erklärenden Variablen „Implementationsstand von Angeboten für die Mitgestalter- und Auftraggeberrolle“ einige plausible Hypothesen generieren und insbesondere die Stärke des Einflusses der Haushaltssituation überprüfen. Der Einfluss der Haushaltssituation wird dabei vor allem durch einen Vergleich der nordrhein-westfälischen Städte mit den baden-württembergischen Kommunen erfasst. Die NRW-Städte stehen in wesentlich stärkerem Maße unter Konsolidierungsdruck. Kommunen, die aufgrund eines defizitären Verwaltungshaushalts in Baden-Württemberg ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen müssen, sind der absolute Ausnahmefall, aber in NRW mittlerweile fast der Regelfall³. Diese Unterschiede zeigen sich auch bei unseren beiden Fallstudienstädten. Die Stadt Arnsberg muss aufgrund des defizitären Verwaltungshaushalts bereits seit 1994 kontinuierlich ein Haushaltssiche-

3 Nach Runderlass des Innenministeriums NRW von Juni 2003 zu Kommunen ohne genehmigtes Haushaltssicherungskonzept befinden sich 142 der 373 kreisangehörigen Gemeinden und 20 der 23 kreisfreien Städte in NRW in der Haushaltssicherung. In 38 „Einzelfällen“ wurde in NRW eine Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten erst gar nicht beantragt oder konnte bisher nicht erteilt werden. Im Vergleich zu NRW mussten von den über 1 100 Gemeinden in Baden-Württemberg im Jahre 2002 gerade einmal 28 ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen (Landtag BW Drucksache 13/1945).

rungskonzept aufstellen, während in Schwäbisch Gmünd im Untersuchungszeitraum der Haushaltsausgleich immer noch so gerade erreicht wurde.

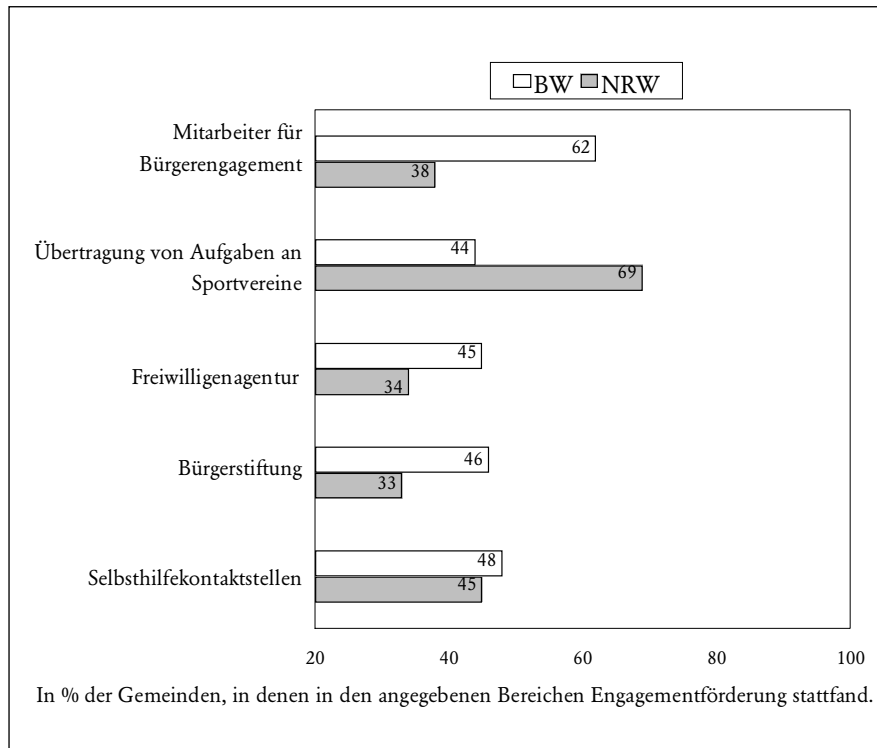
2. Erklärungsfaktoren für den unterschiedlichen Stand der Engagementförderung

Die Engagementangebote variieren zwischen Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg erheblich, wie Abbildung 1 zeigt.

In nordrhein-westfälischen Städten gibt es deutlich weniger Mitarbeiter, die allein für die Engagementförderung zuständig sind, weniger Freiwilligenagenturen und weniger Bürgerstiftungen. Lediglich im Bereich der Aufgabenübertragung auf Sportvereine wird in NRW stärker freiwilliges Engagement gefördert als in Baden-Württemberg. Für diesen unterschiedlichen Implementationsstand scheinen uns vor allem zwei Gründe ursächlich zu sein.

Zum einen führen *defizitäre Verwaltungshaushalte* in der Regel zu einem starken Personalabbau. Deshalb präferieren Kommunen in dieser Situation eher die Übertragung von Aufgaben auf Sportvereine als den personalintensiven Ausbau der Engagementinfrastruktur. Dies bedeutet aber auch, dass insbesondere in Baden-Württemberg nicht alle Kommunen primär die Haushaltskonsolidierung als zentrales Motiv der Engagementförderung ansehen (so von Kodolitsch 2002, S. 15). Sie verfolgen damit durchaus noch andere Systemziele, geraten aber unter Druck, wenn sie defizitäre Verwaltungshaushalte ausweisen müssen. Dann dominiert eindeutig das Konsolidierungsmotiv.

Abbildung 1: Engagementförderung in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen



Quelle: Bürgermeisterbefragung BW/NRW 2003.

Zum anderen lassen sich diese Differenzen auch durch die *unterschiedliche Landesförderungs politik* erklären. In Baden-Württemberg werden stärker Engagementkonzepte in enger Kooperation mit den Kommunen und weniger einzelne Projekte von unterschiedlichen Ministerien ohne Abstimmung wie in NRW gefördert (so auch Klages 2002, S. 104). Für die Umsetzung dieser Engagementkonzepte dürfte es förderlich sein, wenn man zumindest einen Verwaltungsmitarbeiter hat, der ausschließlich für Engagementförderung zuständig ist.

Aber nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch je nach *Gemeindegrößenklassen* variieren die Engagementangebote erheblich. In NRW gibt es beispielsweise in nur 22 Prozent der Städte mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern eine Freiwilligenzentrale, in 30 Prozent eine Selbsthilfekontaktstelle und in 26 Prozent eine

Bürgerstiftung. In den Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern gaben hingegen schon 60 Prozent der Bürgermeister an, dass ihre Stadt eine Freiwilligenzentrale, eine Selbsthilfekontaktstelle (80 Prozent) und eine Bürgerstiftung (60 Prozent) habe. Einerseits ist dies zwar verständlich, weil in den größeren Städten aufgrund des größeren Adressatenkreises eher mit einer Auslastung solcher Einrichtungen zu rechnen ist als in kleineren Städten und auch eher eine Förderung des Landes (oder der Krankenkassen) wahrscheinlich ist. Andererseits ist in kleineren Städten das Engagementpotenzial deutlich größer, weil sich die Bürger in der Regel stärker mit ihrer Stadt identifizieren und sich auch stärker beteiligen wollen (Klages 2002, S. 87). Wegen des geringeren Ausbaus der Engagementinfrastruktur dürfte gerade in kleineren und mittleren Städten ein erheblicher Anteil des Engagementpotenzials nicht genutzt werden.

Betrachtet man nun die Akteurskonstellationen, so ist zunächst auf das Interesse von Bürgermeistern, aber auch anderer Kommunalpolitiker, hinzuweisen, sich durch Engagementförderung zu profilieren. So gaben die Bürgermeister in den landesweiten Befragungen als wichtigste Maßnahme der Engagementförderung noch vor der Bereitstellung von Räumlichkeiten und der finanziellen Förderung von Vereinen die Ehrung von Bürgerinnen und Bürgern an. Die Bürgermeister beider Bundesländer hielten dies in gleichem Maße für ein sehr wichtiges Instrument, während sich bei den anderen Items durchaus gravierende Unterschiede ergaben. So hielten die Bürgermeister angesichts des stärkeren Konsolidierungsdrucks in NRW die finanzielle Förderung von Vereinen mit einem Anteil von 22 Prozent und die Bereitstellung von Räumlichkeiten mit einem Anteil von 26 Prozent für deutlich weniger wichtig als ihre Kollegen in Baden-Württemberg mit Anteilswerten von 45 und 53 Prozent. Insgesamt drängt sich damit der Eindruck auf, dass gerade die Ehrung und die so genannte Anerkennungskultur bei den Bürgermeistern deswegen so hoch im Kurs steht, weil sie eine eher kostenlose symbolische Politik ist, die gleichzeitig auch noch einen angemessenen Rahmen bietet, sich selbst in Szene zu setzen. Unter diesen Bedingungen steht eher der Bürgermeister und weniger der eigentlich zu Ehrende im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit⁴.

Die Akteursinteressen der Beschäftigten der beiden Stadtverwaltungen richten sich nun eher gegen die Aufgabenübertragung. In Arnsberg hat man bereits 1995 im Zuge der Haushaltskrise die Unterhaltung von Sportplätzen auf Sportvereine übertragen. Durch den Abbau von städtischem Personal im Bereich der Grünpflege wurde ein Beitrag zur Haushaltskonsolidierung geleistet und die Sportvereine erhalten trotz Haushaltskrise zusätzlich Einnahmen zur Erledigung dieser Aufgaben. Dies führte zu erheblichen Bedenken der betroffenen Beschäftigten:

4 Die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters könnte die Anreize zu einer solchen medienwirksamen Selbstinszenierung noch verstärkt haben.

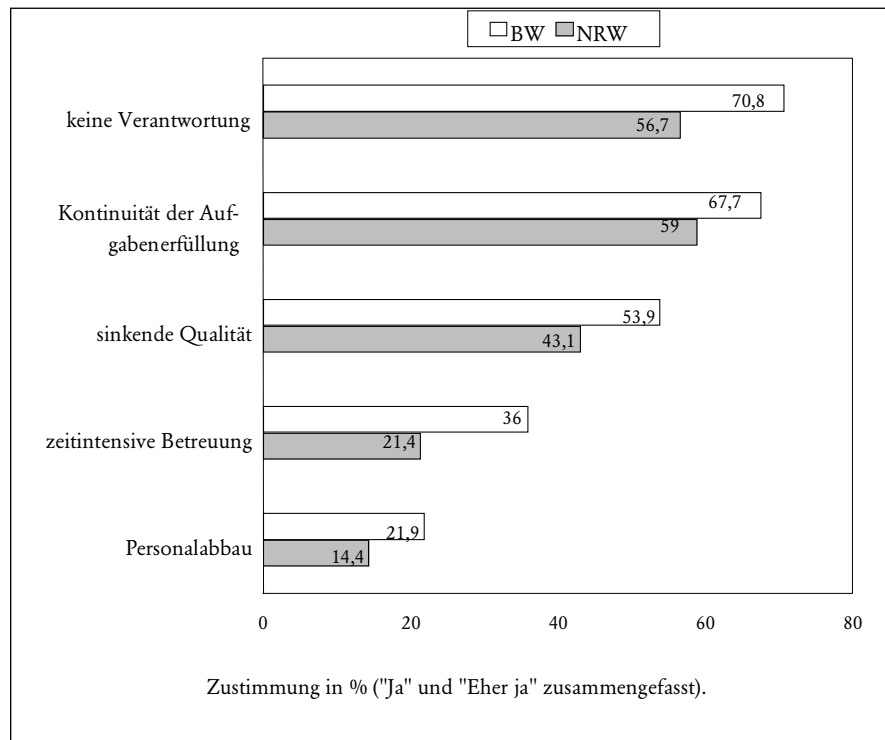
„Große Skepsis herrschte anfangs auch bei unseren Mitarbeitern der Platzpflegekolonne. Man muss sich vorstellen, die Vorarbeiter machten seit 20/25 Jahren ihren Job und plötzlich sollten irgendwelche Leute von Vereinen und dann noch nach Feierabend das genauso vernünftig machen können wie sie.“

Die Aufgabenübertragung wurde in Arnsberg mit Blick auf die erwarteten Konsolidierungseffekte aber gegen den Widerstand der Beschäftigten durchgesetzt. Bedenken bezüglich der Qualität der Aufgabenerledigung durch die Sportvereine gibt es mittlerweile nicht mehr. In Schwäbisch Gmünd hat man im Untersuchungszeitraum hingegen – auch aufgrund des geringeren Konsolidierungsdrucks – keine Aufgaben auf die Sportvereine übertragen. Insbesondere der Personalrat und die Fachverwaltung streuten Zweifel an der Zweckmäßigkeit einer Aufgabenübertragung. Auch wurde bezweifelt, dass sich dies finanziell rentiere. Die Sportstätten seien (ähnlich wie die in Arnsberg) sehr verstreut und das Gerät müsste von der Verwaltung immer wieder angeliefert und koordiniert werden, weil dies Ehrenamtlichen nicht zuzumuten sei. Weiterhin sei zu fragen, wie Qualitätsstandards zu gewährleisten seien, und schließlich: „Wer ist eigentlich schuld, wenn nach vier oder fünf Jahren der Rasen kaputt ist?“ Dies sind die gängigen Vorbehalte von Verwaltungsakteuren, wie sie sich auch in unserer landesweiten Befragung der Bürgermeister zeigten.

Die wichtigsten Bedenken der Bürgermeister gegen Aufgabenübertragung lauten, dass letztlich keiner für die Aufgabenerfüllung verantwortlich sei oder eine kontinuierliche Aufgabenerfüllung nicht gewährleistet werde. Die Bürgermeister in NRW sehen die Probleme mit einer Aufgabenübertragung aber durchweg als nicht so gravierend an wie ihre Kollegen in Baden-Württemberg. In der kommunalen Haushaltskrise werden diese Bedenken offensichtlich eher zurückgestellt oder man hat durch die Praxis der Übertragung von Aufgaben mehr und offensichtlich eher positive Erfahrungen gesammelt.

Die Liste der Argumente, die hinsichtlich der Systemziele für eine Engagementförderung sprechen, wird eindeutig von dem Wunsch der Bürgermeister angeführt, dass sich Bürgerinnen und Bürger dadurch stärker mit ihrer Stadt identifizieren sollen. Als letztes Argument wird von den Bürgermeistern in den landesweiten Befragungen genannt, dass sie durch Engagementförderung die städtischen Finanzprobleme lindern wollen. Hier zeigen sich aus unserer Sicht auch die Grenzen quantitativer Erhebungsmethoden. In den Interviews vor Ort wurde deutlich, dass in Arnsberg – anders als in Schwäbisch Gmünd – aufgrund der deutlich angespannteren Haushaltslage das Konsolidierungsmotiv in der Engagementförderung absolut dominant ist. Diese Dominanz wird durchaus selbstkritisch beurteilt. Denn dadurch können sich Bürgerinnen und Bürger aus Sicht der interviewten Verwaltungs- und Fraktionsspitzen als Lückenbüßer fühlen. Haushaltskonsolidie-

Abbildung 2: Probleme der Aufgabenübertragung aus Sicht der Bürgermeister



Quelle: Bürgermeisterbefragung BW/NRW 2003.

zung sollte danach nicht der Anlass, sondern höchstens ein Begleiteffekt sein: „sonst kommt irgendwann der Frust, weil sich die Bürger missbraucht vorkommen“. Insofern reden die kommunalen Entscheidungsträger häufig auch nur ungern öffentlich über Konsolidierungseffekte von bürgerschaftlichem Engagement und geben dieses Motiv nur selten in schriftlichen Befragungen an.

Deutlich werden gerade bei der Aufgabenübertragung auch Unterschiede zwischen den Parteien. Nur 40 Prozent der Fraktionsvorsitzenden der SPD konnten der Aussage (eher) zustimmen, dass mehr Verwaltungsaufgaben auf Bürger und Vereine übertragen werden sollten, um städtisches Personal abzubauen. Demgegenüber stimmten 78 Prozent der CDU-Fraktionsvorsitzenden dieser Aussage (eher) zu. Die Förderung von Bürgerengagement wird in diesem Bereich eher als

Privatisierung kommunaler Aufgaben gedeutet, die die CDU im Gegensatz zur SPD stark befürwortet⁵.

Im Ergebnis ergibt sich nun für die Erklärungsfaktoren hinsichtlich des Ausbaus von Engagementförderung ein durchaus komplexes Bild. Zwar kann das Ausmaß der kommunalen Haushaltskrise durchaus als ein wichtiger Erklärungsfaktor für den personalintensiven Ausbau der Engagementinfrastruktur angesehen werden, so dass die finanziell besser ausgestatteten baden-württembergischen Kommunen hier deutlich besser dastehen, doch wird dieser Effekt durch eine fortgeschrittenere Landesförderungs politik in Baden-Württemberg überlagert. Vor allem aber ist bezüglich der Aufgabenübertragung ein gegenläufiger Effekt erkennbar. Im finanzschwachen NRW findet hier gerade wegen der Haushaltskrise in wesentlich stärkerem Ausmaß gegen die Widerstände von Beschäftigten eine Stärkung bürgerschaftlichen Engagements statt.

3. Erklärungsfaktoren im Bereich der Bürgerbeteiligung

3.1 Beteiligungsangebote

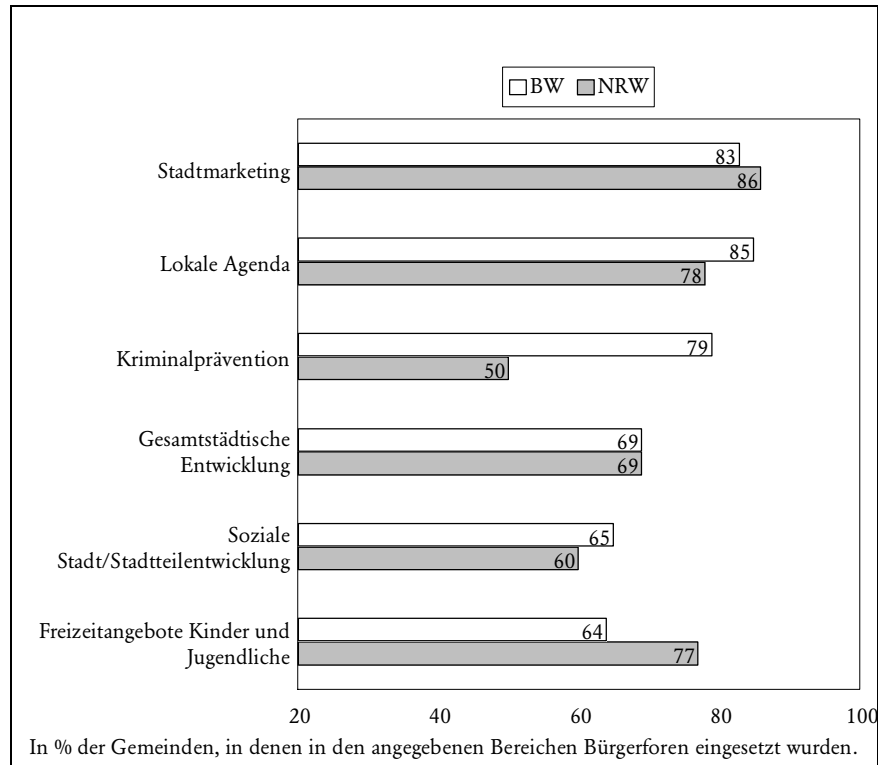
In Nordrhein-Westfalen wie in Baden-Württemberg ist die Beteiligung der Bürger durch die Einrichtung von Bürgerforen in vielen Politikfeldern mittlerweile fast eine Selbstverständlichkeit, wie die Ergebnisse unserer landesweiten Bürgermeisterbefragungen zeigen.

Gravierende Unterschiede beim Einsatz von Bürgerforen zwischen den beiden Bundesländern gibt es lediglich im Bereich der Kriminalprävention. Der höhere Anteil der Bürgerforen zur Kriminalprävention in Baden-Württemberg lässt sich darauf zurückführen, dass die Landesförderung der kommunalen Kriminalprävention in Baden-Württemberg auf eine relativ lange Tradition verweisen kann. Auch zwischen den Gemeindegrößenklassen zeigen sich hier nicht so gravierende Unterschiede wie bei der Mitgestalterrolle. Insgesamt ist dieser durchgehende Trend zur Entwicklung von Beteiligungsangeboten ein deutliches Indiz dafür, dass der Einsatz von Beteiligungsangeboten in der Auftraggeberrolle – anders als bei der Mitgestalterrolle – *kaum von der Haushaltslage* abhängt. Die Kommunen in NRW mit ihrem häufig unausgeglichene Verwaltungshaushalt „leisten“ sich genauso wie die Kommunen in Baden-Württemberg Beteiligungsangebote in erheblichem Ausmaß.

5 So stimmen nur 28 Prozent der SPD-Fraktionsvorsitzenden der Aussage in unseren landesweiten Befragungen (eher) zu, dass in vielen kommunalen Aufgabenbereichen mehr öffentliche Leistungen privatisiert werden sollten. Bei der CDU waren dies mit 92 Prozent fast alle Befragten.

Dieses Ergebnis ist auch auf die Veränderung von rechtlichen Rahmenbedingungen in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. Die Reform der Gemeindeordnung mit der Einführung von Bürgerbegehren und der Direktwahl der Bürgermeister nach dem Vorbild von Baden-Württemberg hat die Anreize für Bürgerbeteiligung erhöht.

Abbildung 3: Bürgerforen in unterschiedlichen Politikfeldern



Quelle: Bürgermeisterbefragung BW/NRW 2003.

Von einem direkt gewählten Bürgermeister oder einer Bürgermeisterin erwarten die Bürger in unseren beiden Untersuchungsgemeinden vor allem Glaubwürdigkeit und Führungskompetenz und dass sie relativ parteiunabhängig und bürgernah

sind. Diese Bürgernähe wollen die Bürgermeister auch durch das Leitbild der Bürgerkommune vermitteln. Mehr als die Hälfte der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen in Baden-Württemberg und NRW geben an, dass sie oder der Stadtrat sich offiziell das Ziel gesetzt haben, eine Bürgerkommune zu werden. 96 Prozent der Bürgermeister zählen sich selbst zu den Initiatoren der Bürgerkommune in den Städten, in denen die Bürgerkommune offiziell zum Leitbild erklärt wurde. Neben der Direktwahl führen auch die Bürgerbegehren zu einem verstärkten Einsatz von freiwilligen Beteiligungsangeboten der Kommunen (vgl. Bogumil 2001; Wollmann 2002, S. 38). Sei es, dass ein Bürgerentscheid verhindert werden soll, sei es, dass die polarisierte Stimmung nach einem gescheiterten Bürgerentscheid zu glätten ist – Bürgerbeteiligung kommt in diesem Zusammenhang immer häufiger zum Einsatz.

Auch in Bezug auf die Akteurskonstellationen wurden in den Interviews mit den kommunalen Entscheidungsträgern in den beiden Untersuchungsgemeinden fast nur Motive angegeben, die der Einführung von Beteiligungsangeboten förderlich waren. In Bezug auf die Systemziele wurden in den landesweiten Befragungen der Fraktionsvorsitzenden relativ gleichgewichtig die folgenden Punkte genannt: bedürfnisgerechtere Planung, bei der auch das Wissen der Bürger genutzt wurde, Reduzierung von Planungswiderständen, Abbau von Politik(er)verdrossenheit sowie Vermeidung von Fehlinvestitionen.

Als ein wichtiges Akteursziel wurde angegeben, dass Fraktionen im Rahmen der Bürgerbeteiligung neue Ratsmitglieder rekrutieren könnten. Bürgerbeteiligung ist aus Sicht der interviewten Fraktionsvorsitzenden in den beiden Untersuchungsgemeinden auch ein „Talentschuppen“. Man kann als Fraktionsmitglied Bürgerinnen und Bürger ansprechen, die sich bei der Bürgerbeteiligung positiv hervorgetan haben, und einige Fraktionen gaben an, so bereits qualifizierten Nachwuchs für ihre Fraktion rekrutiert zu haben.

Die einzigen Akteure, die massive Bedenken gegen den verstärkten Einsatz von Beteiligungsangeboten äußern, sind die Vorsitzenden der Arnsberger Oppositionsfraktionen. Gerade durch den verstärkten Einsatz von Beteiligungsangeboten fühlt sich die Opposition unter Druck gesetzt. Im Rat steht die CDU-Mehrheit offensichtlich, wenn man dies nach dem Antwortverhalten der Fraktion auf Einstellungsfragen beurteilt, geschlossen hinter „ihrem“ Bürgermeister. In der Verwaltungsarena verfügt die Opposition im Gegensatz zu früher auch über keinen Beigeordneten mehr. Um den Bürgermeister zu kontrollieren, bleibt als Möglichkeit nur die Bürgerarena und hier insbesondere die Initiierung einer kritischen öffentlichen Auseinandersetzung. Dies wird aber aufgrund zahlreicher Beteiligungsangebote durch den Bürgermeister, der auch bei der Bürgerbeteiligung aus Sicht der Opposition die Regie führt, außerordentlich erschwert. Damit kann die Opposition nur sehr schwer ihrer Kontrollfunktion nachkommen, die sie bei dem stark

ausgeprägten Parteienwettbewerb als ihre zentrale Aufgabe ansieht. Dies führt wiederum dazu, dass in den vor Ort geführten Interviews die Beteiligungsangebote von allen drei Fraktionsvorsitzenden der Opposition stark kritisiert werden. Einer aus diesem Kreis äußert zu Machtstrukturen und Bürgerbeteiligung in Arnsberg, „dass parlamentarische Gremien eher ausgeschaltet werden und am Schluss dann eben ein starker Bürgermeister ... recht einsam entscheidet und vielleicht noch mit einem runden Tisch; aber es ist alles nicht mehr formal abgesichert.“

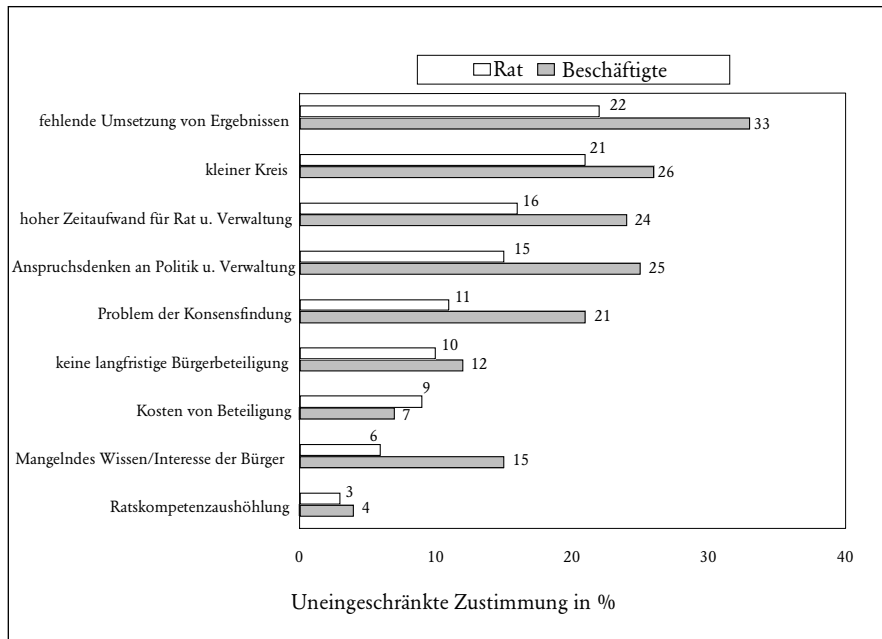
Diese massive Kritik wird jedoch in der Regel nicht öffentlich geäußert. „Man hat Angst, sich zu outen als jemand, der die neuen Wege nicht mitgeht“, wie es ein Akteur vor Ort treffend einordnet. Bürgerbeteiligung steht in der Öffentlichkeit hoch im Kurs und offener Widerstand dagegen zahlt sich bei der Wahl nicht aus.

Zu ähnlichen Ergebnissen kamen wir bei der landesweiten Befragung, in der die Akteure Bürgerbeteiligung überwiegend als „Pflichtveranstaltung“ einstufen. So stimmten jeweils 56 Prozent der Bürgermeister und Fraktionsvorsitzenden der Aussage (eher) zu, dass man sich heutzutage kaum noch dafür einsetzen könne, „dass die Bürger nicht an allem und jedem beteiligt werden. Selbst wenn man davon überzeugt ist, dass im konkreten Einzelfall die Bürgerbeteiligung aus unterschiedlichen Gründen wirklich nicht weiterführt, kann man es aufgrund der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit kaum öffentlich vermitteln.“ Damit dürften das wesentliche Akteursinteresse an und die Vorbehalte gegenüber dem verstärkten Einsatz von Beteiligungsangeboten benannt sein, zusammen mit den anderen Faktoren kam es im Ergebnis zu einer beachtlichen Welle von staatlich nicht vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren.

3.2 Umsetzung der Beteiligungsergebnisse

Der Einsatz von Beteiligungsangeboten ist ein zweistufiger Prozess. Auf die Implementation von Beteiligungsverfahren sollte die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen folgen. Dies ist, wie unsere Bürgerbefragungen in den beiden Untersuchungsgemeinden zeigen, die zentrale Erwartung von Bürgerinnen und Bürgern. Dass die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen keineswegs selbstverständlich ist, zeigen die Antworten der Beschäftigten und der Ratsmitglieder bei unseren Befragungen in den beiden Untersuchungsgemeinden. Sie halten die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen für das größte Problem (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Probleme der Bürgerbeteiligung



Quelle: Ratsmitglieder- und Beschäftigtenbefragung Arnsberg/Schwäbisch Gmünd 2002.

In den Untersuchungsgemeinden haben wir auch die Bürger und Ratsmitglieder gefragt, auf welche Ursachen diese mangelnde Umsetzung zurückzuführen sei. Die Ratsmitglieder meinten, dass dies vor allem an den engen kommunalen Handlungsspielräumen und Finanzierungsproblemen liege. Bei der Befragung der Bürger in den beiden Untersuchungsgemeinden ergibt sich aber ein differenzierteres Bild. Hier werden zwar auch diese beiden Gründe genannt, allerdings wird der Widerstand bei Kommunalpolitik und Verwaltung von den Bürgern ebenfalls als wichtig eingeordnet. Damit ist zu befürchten, dass gerade die Kommunalpolitik ihr Ziel – Politikerverdrossenheit durch Bürgerbeteiligung abzubauen – verfehlt, wenn, wie dies häufig der Fall zu sein scheint, Beteiligungsergebnisse nicht umgesetzt werden und die Bürger dies der Kommunalpolitik anlasten.

In der Tat gab es einige Hinweise bei den konkret untersuchten Instrumenten, dass die geringen Haushaltsspielräume insbesondere in Arnsberg, aber auch die starke Abhängigkeit der Stadt von häufig nur schwer zu prognostizierenden För-

derprogrammen des Landes die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen erschwert, wenn nicht gefährdet. Damit würde sich die bereits in der Einleitung erwähnte These von Paul von Kodolitsch bestätigen, dass die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen bei sehr geringen Haushaltsspielräumen kaum zu erwarten ist und somit Bürgerbeteiligung eine höhere Politik(er)verdrossenheit induzieren würde.

Allerdings kann man nicht behaupten, dass in Kommunen mit deutlich besserer Haushaltssituation, beispielsweise in Baden-Württemberg, die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen weniger problematisch ist. Bei den landesweiten Befragungen stimmten 44 Prozent der Bürgermeister und 60 Prozent der Fraktionsvorsitzenden in Baden-Württemberg, aber nur 32 Prozent der Bürgermeister und 48 Prozent der Fraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen der Aussage (eher) zu: „Viele Ergebnisse von Bürgerbeteiligung werden nicht umgesetzt und das führt zu einer eher noch größeren Politikverdrossenheit der Bürger.“

Diese Differenzen zwischen den beiden Bundesländern zeigten sich auch bei den Lokalen Agenda-Prozessen in unseren beiden Untersuchungsgemeinden. Am häufigsten wurden in Schwäbisch Gmünd und eben nicht in Arnsberg die engen Haushaltsspielräume der Stadt als Grund für die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen angeführt. „Wir finden das ja alles ganz gut und schön, aber wir haben kein Geld dafür“, bekommen die Bürger in Schwäbisch Gmünd häufig als Antwort von Politik und Verwaltung zu hören. Dennoch war gerade die Verwaltung in Schwäbisch Gmünd oftmals bereit, die Projektideen ihrer Bürgerinnen und Bürger in kleinem Rahmen finanziell zu unterstützen. In Arnsberg machte die Verwaltung dagegen angesichts der viel gravierenderen Haushaltsprobleme den Bürgern gleich am Anfang des Prozesses ganz offensiv deutlich, dass die Stadt über keinerlei Haushaltsmittel für die Lokale Agenda verfüge. Ein Teilnehmer berichtet:

„Die ganze Agenda-Aktion ist im Prinzip unter dem Motto gelaufen: alles, was ihr macht, müsst ihr selber machen und müsst ihr auch selber finanzieren. Nehmt euch keine Brocken vor, die ihr nicht packen könnt, einfach weil man das Geld nicht hat.“

Dies mag zwar dazu geführt haben, dass in Arnsberg deutlich weniger Projekte initiiert wurden, führte aber zumindest bei den interviewten Akteuren zu einer eher höheren Zufriedenheit als in Schwäbisch Gmünd, weil frühzeitig klare Spielregeln benannt und keine zu hohen Erwartungen geweckt worden waren. Außerdem wurden hier die Bürgerinnen und Bürger aufgefordert, die von ihnen in der Auftraggeberrolle selbst produzierten Beteiligungsergebnisse danach in der Mitgestalterrolle umzusetzen. Durch diese zusätzlichen bürgerschaftlichen Ressourcen konnten die engen kommunalen Haushaltsspielräume zumindest in gewissem Maß kompensiert werden.

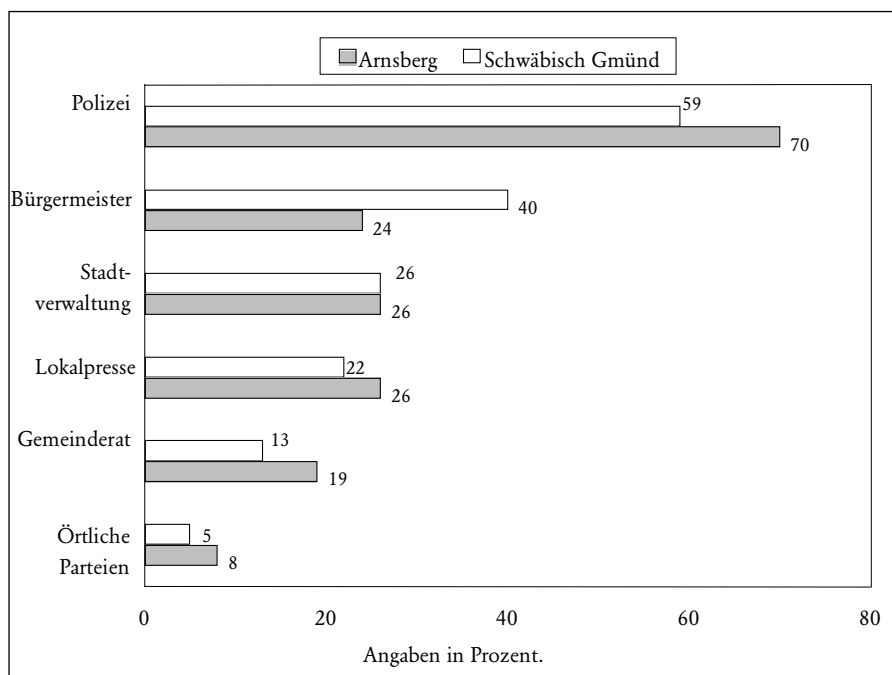
Es gibt also neben der Haushaltssituation noch andere, sehr wichtige Faktoren für die mangelnde Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, die, wie die Bürger bereits vermuten, in den kommunalen Akteurskonstellationen begründet liegen. Die größten Bedenken gegen eine Umsetzung von Beteiligungsergebnissen konnten wir bei den Ratsmitgliedern und den Fraktionsvorsitzenden registrieren. Dies ist unter anderem auf Akteursziele zurückzuführen, insbesondere auf den Wunsch nach Erhalt der noch vorhandenen Entscheidungskompetenzen. Nachdem die Kompetenzen der Kommunalvertretungen in vielen Bundesländern durch die lang anhaltende Haushaltskrise, durch die Einführung von Bürgerbegehren und den hauptamtlichen Bürgermeister schon ausgehöhlt worden sind, wollen viele jetzt im Zuge der Bürgerbeteiligung nicht freiwillig noch mehr Gestaltungskompetenzen abgeben. Dies gilt im besonderen Maße für die Mehrheitsfraktionen, während die Oppositionsfraktionen hier etwas weniger Probleme sehen. Die Oppositionsfraktionen können häufig nicht an den Entscheidungskompetenzen partizipieren und sehen über Bürgerbeteiligung deshalb sogar eher eine Chance, dass sie ihre Vorstellungen dort einbringen können und somit einen stärkeren Einfluss erhalten als ohne Bürgerbeteiligung. Demgegenüber ist die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen für die Mehrheitsfraktionen häufig ein reines Nullsummenspiel. Auch in Arnsberg setzten sich die Oppositionsfraktionen öffentlich für eine stärkere Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ein, wenngleich sie die Einführung von Beteiligungsangeboten aufgrund der Dominanz des Bürgermeisters – wie weiter oben verdeutlicht – durchaus sehr kritisch begleiteten.

Die Machtstruktur ist auch dafür entscheidend, ob sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister als Hauptinitiatoren der Bürgerkommune effektiv für die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse einsetzen können. Der dominante Bürgermeister in Arnsberg, der die Bürgerkommune maßgeblich geformt hat, ist in Nordrhein-Westfalen eher die Ausnahme. Insbesondere die im Vergleich zu allen Bundesländern in der Gemeindeordnung normierten, sehr geringen Kompetenzen des Bürgermeisters führen dazu, dass er sich in Nordrhein-Westfalen nur wenig effektiv für die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen einsetzen kann. So stimmten in der landesweiten Befragung in Baden-Württemberg 49 Prozent der Bürgermeister der Aussage voll zu, dass dieser *die* bestimmende Person in Politik und Verwaltung der Gemeinde ist, während es in Nordrhein-Westfalen gerade einmal 27 Prozent waren. Darüber hinaus hat sich bei durchschnittlich stärker ausgeprägtem Parteienwettbewerb in NRW gezeigt, dass der Bürgermeister nach eigenen Angaben noch einflussloser ist, wenn er ein anderes Parteibuch als die Ratsmehrheit hat (so genannte Kohabitation).

Das wesentliche Systemziel, das aus Sicht der Mitarbeiter der Stadtverwaltungen und der Ratsmitglieder bei einer starken Umsetzung von Beteiligungsergebnissen nicht erreicht wird, ist die demokratische Legitimation – dies spreche gegen die

Bürgerbeteiligung verglichen mit Entscheidungen im Rahmen der repräsentativen Demokratie. Besonders stark wird kritisiert, wie Abbildung 4 zeigt, dass an Bürgerbeteiligung immer derselbe kleine Kreis von Bürgern teilnehme. Die Zusammensetzung dieses Kreises ist nach Angaben der kommunalen Entscheidungsträger in hohem Maße sozial selektiv, so dass die starke Umsetzung von Beteiligungsergebnissen zu einer sozial unausgewogenen Politik führen würde (ähnlich auch von Kodolitsch 2002, S. 20). Dieser Aspekt der sozial selektiven Zusammensetzung ist in der Partizipationsforschung hinreichend belegt (Niedermayer 2001) und zeigte sich auch deutlich in den Ergebnissen der Bürgerbefragung in den beiden Untersuchungsgemeinden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass mit Beteiligungsinstrumenten wie Bürgerbefragungen und Planungszellen eine relativ repräsentativ zusammengesetzte Partizipation möglich ist (Dienel 2002), die allerdings bei prekärer Haushaltslage häufig schwer zu realisieren sind.

Abbildung 5: Vertrauen in Institutionen des öffentlichen Lebens

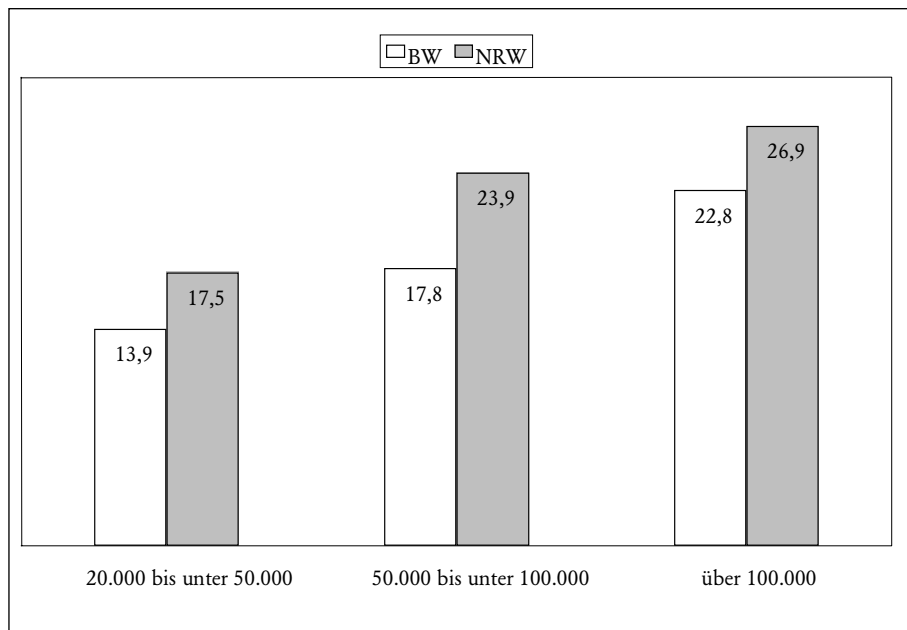


Quelle: Bürgerbefragung Arnsberg und Schwäbisch Gmünd 2002.

Aber auch die zum Teil feindselig diskutierten Differenzen in der sozialen Orientierung zwischen Bürgern und Kommunalpolitikern spielen bei den Umsetzungsdefiziten eine wichtige Rolle. In beiden Untersuchungsgemeinden zeigte sich, dass der Rat und die Parteien ein sehr geringes Vertrauen bei den Bürgern genießen.

Spiegelverkehrt zu dieser Parteien- und Politikerverdrossenheit entsteht bei nicht wenigen Kommunalpolitikern eine Art „Bürgerverdrossenheit“. Viele Ratsmitglieder sind mit den Rahmenbedingungen ihres eigenen ehrenamtlichen Engagements sehr unzufrieden. Die Mehrheit der befragten Ratsmitglieder in den beiden Untersuchungsgemeinden gibt an, dass sie angesichts der Enge kommunaler Handlungsspielräume mit dem Erreichten im Verhältnis zu ihrem intensiven Zeiteinsatz nicht zufrieden ist.

Abbildung 6: Durchschnittlicher wöchentlicher Aufwand der Fraktionsvorsitzenden in Stunden



Quelle: Fraktionsvorsitzendenbefragung BW/NRW 2003.

Insbesondere die beachtliche zeitliche Belastung durch das Ratsmandat und den Fraktionsvorsitz⁶ kann zu einem Selbstverständnis führen, nach dem sich die ehrenamtlichen Ratsmitglieder als die wichtigsten Stützen der Bürgergesellschaft wahrnehmen, während sich die beteiligten Bürgerinnen und Bürger im Zuge des Wertewandels nur die Rosinen herauspicken, unzuverlässig sind und ausschließlich ihren Eigeninteressen nachgehen. Zusätzlich fühlen sich die Fraktionsvorsitzenden und Ratsmitglieder noch zu Unrecht den Vorurteilen gegenüber Berufspolitikern ausgeliefert und durch eine Anspruchsinflation sowie die massiven Proteste bei Standortkonflikten unter Druck gesetzt. Wie Kommunalpolitiker häufig das Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern wahrnehmen, mag folgende Äußerung eines Fraktionsvorsitzenden verdeutlichen. Bevor sie mit den Bürgern überhaupt ins Gespräch kommen, müssten sie „erst mal eine Schimpfkanonade über sich ergehen lassen, und wir sind ja auch Ehrenamtler“.

Vor diesem Hintergrund wird Bürgerbeteiligung auch initiiert, um die Bürger besser über das reale Maß der kommunalen Handlungsspielräume zu informieren, damit die „merken, so einfach ist das alles nicht“ und „die Schreihälse verstummen dann“, wie es ein Fraktionsvorsitzender offen schildert. Ziel von Bürgerbeteiligung ist dann auch nicht ansatzweise die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen, sondern dem Bürger soll gerade veranschaulicht werden, dass aufgrund der Grenztheit der Handlungsspielräume nichts umsetzbar ist.

4. Handlungsfähig trotz Haushaltskrise

Die kommunale Haushaltskrise scheint auch die Umsetzung von Zielen der Bürgerkommune maßgeblich zu gefährden, und viele Akteure aus kommunaler Wissenschaft und Praxis fragen sich, ob die Bürgerkommune angesichts dieser Rahmenbedingungen nicht ausschließlich ein großes „Verpackungskunstwerk“ ist. Bei der empirischen Analyse des Zusammenhangs von Haushaltskrise und Bürgerkommune zeigt sich jedoch ein differenzierteres Bild.

Zieht man eine Bilanz der Engagementförderung, so muss man konstatieren, dass bei defizitärer Haushaltssituation und unter der Bedingung, dass Bund und Länder nicht gesonderte Förderprogramme in möglichst enger Abstimmung mit den Kommunen auflegen, die notwendige Engagementinfrastruktur kaum aufgebaut

6 Das höhere zeitliche Engagement der Fraktionsvorsitzenden in Nordrhein-Westfalen dürfte unter anderem auf den deutlich stärker ausgeprägten Parteienwettbewerb zurückzuführen sein. Gerade in nordrhein-westfälischen Mittel- und Großstädten liegt die Vermutung nahe, dass es sich dort nicht immer nur um ehrenamtliche Tätigkeiten handelt, sondern das Engagement teilweise mit „Versorgungspositionen“ in kommunalen Gesellschaften usw. einhergeht.

werden kann (so auch Wollmann 2002). Positiv ist demgegenüber hervorzuheben, dass durch die Haushaltskrise der Druck erhöht wurde, Verwaltungsaufgaben auf Vereine und Bürger zu übertragen. Dementsprechend reduziert sich die Engagementförderung bei defizitären Verwaltungshaushalten nicht auf eine kostenlose Selbstinszenierung von Bürgermeistern bei der Ehrung von engagierten Bürgern, vielmehr kann gerade angesichts der Haushaltskrise die ehrenamtliche Leistung gegen den Widerstand der öffentlich Beschäftigten durchgesetzt werden. In diesen Fällen erweisen sich die Kommunen nicht trotz, sondern *wegen* der Haushaltskrise als handlungsfähig.

Im Bereich der Bürgerbeteiligung kann man feststellen, dass die Haushaltskrise kaum einen direkten Einfluss auf den *Einsatz* von Beteiligungsinstrumenten hat, weil diese in ihrer Standardausführung als runde Tische relativ kostengünstig realisiert werden können. Lediglich anspruchsvollere und damit häufig auch kostenintensivere Beteiligungsverfahren, wie z.B. die Planungszelle, die eine relativ repräsentative Beteiligung ermöglichen, werden bei defizitärer Haushaltslage kaum eingesetzt. Problematischer fällt eine Bilanz der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen aus. Dabei lässt sich schon feststellen, dass enge Haushaltsspielräume die Umsetzung gefährden können, wie dies von Kodolitsch bereits diagnostiziert hat und auch andere als „Demokratisierung der Machtlosigkeit“ bezeichnet haben. Dennoch kann dies nicht als alleiniger Grund angesehen werden. Gerade die Akteure in Baden-Württemberg berichten trotz deutlich besserer Haushaltslage über teilweise gravierendere Probleme bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen als ihre Kollegen aus Nordrhein-Westfalen. Dies deutet darauf hin, dass viele der Umsetzungsprobleme in den kommunalen Akteurskonstellationen begründet liegen und damit durch die kommunalen Entscheidungsträger selbst positiv beeinflusst werden können. Auch hier verhindert der alleinige Blick auf Defizite der Haushaltssituation eine realitätsgerechte Analyse anderer Widerstände.

Damit auch bei geringen Haushaltsspielräumen Beteiligungserfolge erzielt werden können, erscheint uns ein vorausschauendes Partizipationsmanagement empfehlenswert (Holtkamp 2001). Im Rahmen des Partizipationsmanagements sollen sich die kommunalen Entscheidungsträger *vor* dem Einsatz von Beteiligungsinstrumenten *gemeinsam* darüber Gedanken machen, *wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema* Bürger *wie* zu beteiligen sind. Dabei müssen den Bürgern zwar auch frühzeitig die (finanziellen) Grenzen der Beteiligung verdeutlicht werden, um keine unrealistischen Erwartungen zu wecken, und es muss dafür geworben werden, dass Bürger eigene Ressourcen für die Umsetzung der Beteiligungsergebnisse einbringen. Zugleich muss aber auch bei der kommunalen Vertretungskörperschaft prinzipiell die Bereitschaft bestehen, kleinere Gestaltungsspielräume und Kompetenzen an Bürger und Vereine abzugeben – denn dies ist, wie oben gesehen, keineswegs immer der Fall.

Insgesamt sind also wesentliche Teile der Bürgerkommune auch bei defizitären Verwaltungshaushalten realisierbar, was nicht als Beschönigung der kommunalen Finanzkrise missverstanden werden sollte. Selbstverständlich müssen unter diesen Vorzeichen einige Abstriche gemacht und nicht unerhebliche Konflikte in der Implementationsphase in Kauf genommen werden. Aber erst auf eine nachhaltige finanzielle Entlastung der Kommunen zu warten, bevor man anfängt, dieses Reformkonzept zu realisieren, bietet für die kommunale Praxis sicherlich keine überzeugende Perspektive. Ein Ende der kommunalen Haushaltskrise ist bei den über Jahren aufgetürmten Fehlbeträgen in den Verwaltungshaushalten vieler nordrhein-westfälischer Kommunen auch mittelfristig nicht in Sicht, selbst wenn man unterstellen würde, dass die Bundesregierung zukünftig nicht weitere Aufgaben auf die Städte und Gemeinden überwälzt und einen Teil der kommunalen Steuerausfälle der letzten Jahre kompensiert. Die bestehenden Reformmöglichkeiten in Richtung Bürgerkommune sollten jetzt genutzt werden, auch wenn eine nachhaltige finanzielle Entlastung der Kommunen sicherlich wünschenswert ist.

Literatur

- Banner, Gerhard (1998), Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat, in: Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Der Bürger im Staat*, Ausgabe 4 (1998), S. 179–186.
- Bogumil, Jörg (2001), Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2002), *Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Schwarz, Gudrun (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin.
- Dienel, Peter (2002), *Die Planungszelle – Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*, 5. Aufl., Opladen.
- Gotzen, Hans-Heiner (2002), Brauchen wir noch eine Reform? Einige Anmerkungen zum Modell der Bürgerkommune, in: *Verwaltungsrundschau*, H. 7 (2002), S. 220–223.
- Hill, Hermann (2000), Die Bürgerkommune im 21. Jahrhundert, in: Glück, Alois/Magel, Holger (Hrsg.), *Neue Wege in der Kommunalpolitik – Durch eine neue Bürger- und Sozialkultur zur Aktiven Bürgergesellschaft*, München, S. 11–22.
- Holtkamp, Lars (2000), *Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien*, Diss., Opladen.
- Holtkamp, Lars (2001), *Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden – Praxisleitfaden für die Bürgerkommune*, 2. Aufl., Berlin.
- Holtkamp, Lars (2002), Das Leitbild der Bürgerkommune und die Interessenlage der kommunalen Entscheidungsträger, in: Haus, Michael (Hrsg.), *Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik*, Opladen, S. 129–147.

- Holtkamp, Lars (2003), Parteien in der Kommunalpolitik – Konkordanz- und Konkurrenzdemokratien im Bundesländervergleich, in: *polis*, H. 58 (2003).
- Klages, Helmut (2002), Freiwilliges bürgerschaftliches Engagement im kommunalen Raum, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 2 (2002), S. 83–107.
- Kodolitsch, Paul von (2002), Die Debatten um Bürger und Kommunalverwaltung – eine „endlose Geschichte“, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 2 (2002), S. 7–22.
- Niedermayer, Oskar (2001), Bürger und Politik – Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen, Opladen.
- Osthorst, Winfried/Prigge, Rolf (2003), Die Großstadt als Bürgerkommune, Bremen.
- Plamper, Harald (2000), Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Düsseldorf (Hans-Böckler-Stiftung, Arbeitspapiere 32).
- Prittitz, Volker von (1994), *Politikanalyse*, Opladen.
- Reichard, Christoph (2002), Das „Neue Steuerungsmodell“ und der Bürger, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 2 (2002), S. 44–60.
- Reinermann, Heinrich (2002), Das elektronische Rathaus, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 2 (2002), S. 61–82.
- Roth, Roland (2001), Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhart (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung*, Opladen, S. 133–152.
- Wollmann, Hellmut (2002), Die Bürgergemeinde – ihr Doppelcharakter als politische Kommune und (zivil-)gesellschaftliche Gemeinde, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 2 (2002), S. 23–43.
- Winkel, Olaf (2003), Bürgerkommune und New Public Management in der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, H. 1 (2003), S. 99–118.

Autorinnen und Autoren

Dipl.-Sozialwissenschaftlerin Silvia Bader, Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum, Forschungsbereich Sozialberichterstattung, E-Mail: silvia.bader@ruhr-uni-bochum.de

Prof. Dr. Jörg Bogumil, Professur für Verwaltungswissenschaft, Schwerpunkt Public Sector Reform, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Universität Konstanz, E-Mail: joerg.bogumil@uni-konstanz.de

Dr. Peter Franz, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), E-Mail: Peter.Franz@iwh-halle.de

Dr. Lars Holtkamp, FernUniversität Hagen, LG Politische Regulierung und Steuerung, E-Mail: Lars.Holtkamp@fernuni-hagen.de

Prof. Dr. Matthias Koziol, Lehrstuhl für Stadttechnik an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus, E-Mail: Koziol@tu-cottbus.de

Prof. Dr. Heinrich Mäding, Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Berlin, E-Mail: maeding@difu.de

Prof. Dr. Bernhard Müller, Lehrstuhl für Raumentwicklung der Technischen Universität Dresden und Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden, E-Mail: b.mueller@ioer.de

Dr. Stefan Siedentop, Projektleiter Stadtentwicklung am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Dresden, E-Mail: s.siedentop@ioer.de

Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier, Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung (ZEFIR) an der Ruhr-Universität Bochum, E-Mail: peter.strohmeier@ruhr-uni-bochum.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,- Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementspreis von 35,- Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutschen Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

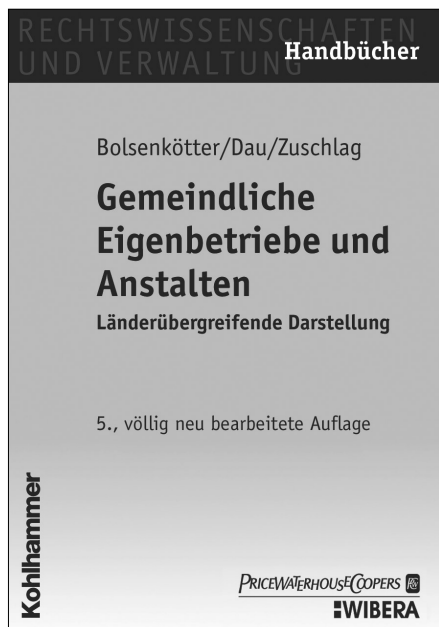
PLZ/Ort: _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____

Die aktuelle Neuerscheinung



Von WP Dr. Heinz Bolsenkötter;
RA Dr. Horst Dau;
WP StB RA Dr. Eckhard Zuschlag
5., völlig neu bearbeitete Auflage
2004. LII, 743 Seiten
Fester Einband/Fadenheftung. € 160,-
ISBN 3-17-015019-7
Handbücher

Bolsenkötter/Dau/Zuschlag

Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten

Länderübergreifende Darstellung

Dieses aus dem »Zeiß« hervorgegangene länderübergreifende Handbuch erläutert sowohl die einschlägigen kommunalrechtlichen Vorschriften als auch relevantes anderes Recht, insbesondere Handels- und Steuerrecht. Es berücksichtigt – neben den zahlreichen Aktualisierungen seit der Voraufgabe – die Entwicklung in den neuen Bundesländern wie auch Branchenbesonderheiten der Verkehrs- sowie der Ver- und Entsorgungswirtschaft. Der rechtsfähigen Anstalt, ihren Gemeinsamkeiten mit dem Eigenbetrieb und ihren Unterschieden ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

www.kohlhammer.de

W. Kohlhammer GmbH · 70549 Stuttgart · Tel. 0711/7863 - 7280 · Fax 0711/7863 - 8430

