



Norbert Portz

Stadtentwicklung in Mittel- und Kleinstädten: Chancen und Herausforderungen



Die Politik und die Medien schauen gerne auf Metropolen. Dieser Blick vernachlässigt aber, dass gerade Deutschland mit seiner dezentralen Struktur stark vom ländlichen Raum und den Mittel- und Kleinstädten geprägt ist. Der große Stellenwert dieser Kommunen und Regionen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Deutschlands sowie für die Stadtentwicklung zeigt sich auch daran, dass ca. zwei Drittel der Menschen in der Bundesrepublik außerhalb der Ballungszentren leben. Insofern ist es nur folgerichtig, wenn die Politik ihren Fokus verstärkt auf die Klein- und Mittelstädte legt. Die Bedeutung dieser Kommunen und Regionen für die Gesamtentwicklung Deutschlands erkennt auch die Bundesregierung immer mehr.

Mittel- und Kleinstädte: keine homogene Gruppe

Die Mittel- und Kleinstädte bilden keine homogene Gruppe. Sie haben, je nach Lage im ländlichen Raum sowie ihrer Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur, völlig unterschiedliche Voraussetzungen und damit auch Herausforderungen. Struktur- und leistungsstarke Mittel- und Kleinstädte befinden sich häufig in der Nachbarschaft zu Großstädten oder sind in ihrer jeweiligen Region vitale Grund- oder Mittelzentren. Sie weisen mit ihrer wirtschaftlichen Stärke eine hohe Lebensqualität und eine positive Stadtentwicklung mit oftmals steigender Bevölkerungszahl auf. Dem gegenüber stehen wirtschaftsschwache sowie – damit verbunden – häufig schrumpfende Mittel- und Kleinstädte. Diese befinden sich insbesondere in peripheren ländlichen Räumen außerhalb der wirtschaftsstarken Regionen und/oder leiden an einer durch einen wirtschaftlichen Niedergang ausgelösten Strukturkrise. Eine Unterscheidung zwischen wachsenden und schrumpfenden sowie wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Städten und Gemeinden nach Himmelsrichtungen ist aber längst nicht mehr angebracht. Beide „Strukturtypen“ lassen sich daher sowohl in den neuen wie in den alten Bundesländern sowie in Nord- wie Süddeutschland finden.

Dezentrale Struktur in Deutschland

Die Struktur Deutschlands ist dezentral und nicht einseitig auf Großstädte bezogen: Fast 70% der Deutschen leben nach wie vor außerhalb der Großstädte. Mehr als 75% aller Gemeinden haben weniger als 5.000 Einwohner. Auch ist von den ca. 3,5 Mio. Betrieben und Unternehmen in Deutschland der überwiegende Teil in Gemeinden sowie Klein- und Mittelstädten in der Fläche angesiedelt. Ebenfalls befindet sich der überwiegende Teil der ca. 40.000 Schulen und 50.000 Kindergärten

und der rund 2.200 Krankenhäuser in Klein- und Mittelstädten. Gerade im Bereich der Stadtentwicklung kommt den Mittel- und Kleinstädten aber eine besondere Bedeutung zu.

Zum einen haben viele Klein- und Mittelstädte oftmals im Zweiten Weltkrieg nicht so große Zerstörungen erlitten wie viele Großstädte und weisen daher häufig noch baukulturell ihr tradiertes Gesicht auf. Als Beispiele zu nennen sind etwa Meersburg, Marburg, Bad Münstereifel, Weimar, Celle, Quedlinburg, Görlitz oder Wismar. Zum anderen spiegeln gerade viele Mittel- und Kleinstädte mit ihrer häufig noch kompakten und überschaubaren Struktur für die Bürgerschaft sehr gut das Leitbild einer lebenswerten Gemeinde wider. Hierzu tragen im Vergleich zu den Metropolen insbesondere ein noch besser vorhandenes soziales Netz, gute Umweltbedingungen sowie niedrigere Bauland- und Wohnungspreise bei. Dies kommt gerade dem Lebens- und Wohnmodell der für die Gesamtgesellschaft in Deutschland wichtigen Zukunftsgruppe der Familien mit Kindern entgegen.

Wirtschaftskraft und Infrastrukturausstattung: Zentrale Voraussetzung einer positiven Stadtentwicklung

Voraussetzung für eine hohe Lebensqualität in Klein- und Mittelstädten ist jedoch, dass neben einer ausreichenden Wirtschaftskraft auch die notwendige Infrastruktur in diesen Kommunen vorhanden ist. Hierzu gehört neben einer ausreichenden Nahversorgung speziell im Bereich des täglichen Bedarfs (Lebensmittel etc.) insbesondere ein ausreichendes Angebot im Bereich der Kinderbetreuung, der Schulen und der Gesundheits- sowie auch der Altenpflegedienste. Daneben kommt der Versorgung mit Angeboten aus den Bereichen Post, Telekommunikation (Breitband etc.), Bahn sowie aber auch dem Vorhandensein von Freizeiteinrichtungen wie Theater, Kinos sowie Sport etc. eine besondere Bedeutung zu.



Diese Einrichtungen und Angebote einschließlich von Schulen sind aber häufig in wirtschaftsschwachen Mittel- und Kleinstädten sowie im peripheren ländlichen Raum gefährdet oder schon längst nicht mehr vorhanden. Eine Ausdünnung und ein Weggang der Bevölkerung, die mit einem Wegbrechen der Wirtschaft einhergehen, sind die Folge. Damit verbunden waren und sind Schließungen von Läden sowie von öffentlichen wie privaten Einrichtungen. Zunehmende Leerstände in vielen strukturschwachen Mittel- und Kleinstädten sind daher gerade in den letzten Jahren keine Seltenheit mehr. Folge war und ist eine Verödung insbesondere der für die Stadtentwicklung und für die Identifikation der Bürger wichtigen Innenstädte und Ortskerne.



Abb. 1: Stadt und Land müssen kein Widerspruch sein: urbanes Signal bei Rhinow (Brandenburg) (Foto: Jost)

Die Tatsache, dass in der Vergangenheit Fördermittel, zumindest von der Menge her, schwerpunktmäßig in Ballungsgebiete mit höherer Dichte geflossen sind, hat diesen Prozess eher beschleunigt. Der – auch zur Behebung der strukturellen Schwächen – in einigen Bundesländern beschrittene Weg der Gebietsreformen ist ebenfalls kein Patentrezept zur Lösung. Denn gerade Gebietsreformen mit übergroßen Einheiten können eine steigende Bürgerferne durch die Auflösung oder die Fusion von Verwaltungen hervorrufen. In der aktuellen Diskussion über die Entwicklung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands spielt vielmehr die Versorgung und die Infrastrukturausstattung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in den Klein- und Mittelstädten eine immer wichtiger werdende Rolle. Denn insbesondere die demografische Entwicklung und damit einhergehende sinkende Schüler- und Erwerbstätigenzahlen führen immer mehr zu notwendigen Anpassungsreaktionen. Dies beinhaltet zwangsläufig die Frage, was noch im Bereich der Infrastruktur (Schulen, Ärzteversorgung, ÖPNV etc.) als Mindeststandard vorgehalten werden muss und kann und was umgekehrt durch neue und innovative (private) Modelle ersetzbar ist.

Hierbei gilt es für uns alle zu erkennen, dass starke Mittel- und Kleinstädte und starke ländliche Räume für die gesamte Entwicklung Deutschlands von existenzieller Bedeutung sind. Vor

allem Mittel- und Kleinstädte sind wichtige wirtschaftliche, soziale und auch kulturelle Ankerpunkte zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge der dort lebenden Menschen. Sie erfüllen mit ihrem öffentlichen und privaten Infrastrukturangebot elementare Versorgungsfunktionen für ihre Bürger und die örtliche Wirtschaft, aber auch für die dörflich geprägten Orte im Umland. Es muss daher allen staatlichen Ebenen im Verbund mit den verantwortlichen privaten Akteuren gelingen, die Mittel- und Kleinstädte in ländlichen Räumen als Ankerpunkte der dortigen Daseinsvorsorge auch für die Zukunft handlungsfähig zu machen.

Maßnahmen zur Unterstützung von Mittel- und Kleinstädten

Die zukünftigen Herausforderungen und die hierfür notwendigen Reformen können wir nur schaffen, wenn wir dauerhaft für eine gesunde Wirtschafts- und Arbeitsstruktur auch in Klein- und Mittelstädten Sorge tragen. Nur dann kann den dort lebenden Menschen und der Wirtschaft eine Perspektive gegeben werden. Und nur dann sind auch die Voraussetzungen für eine positive Stadtentwicklung gegeben. Dies erfordert insbesondere folgende Maßnahmen:

Wachstumsbranchen erkennen und fördern

Die Verantwortlichen in Mittel- und Kleinstädten haben immer stärker erkannt, dass Unternehmen aus den Zukunftsbranchen wie der Informationstechnologie, aber auch der erneuerbaren Energien (Bsp.: Windenergie, Photovoltaik, Biomasse) Wachstumsmotoren sind. So übernehmen immer mehr Städte und Gemeinden mit ihren Stadtwerken, aber auch ihrer Bürgerschaft (Genossenschaftsmodelle etc.) die Aufgabe sowohl des Energieerzeugers als auch Energieversorgers. Speziell eine dezentrale Energieversorgung über erneuerbare Energien sowie eine umweltfreundliche Kraft-Wärme-Kopplung ist dabei hervorragend für Mittel- und Kleinstädte in der Fläche geeignet. So sind gerade die Mittel- und Kleinstädte im ländlichen Raum nicht nur Planungsträger und damit Verantwortliche für die Ansiedlung von Windenergie-, Biomasse- sowie Photovoltaikanlagen. Sie tragen mit ihren Unternehmen (Stadtwerke) und damit als dezentraler Energieerzeuger und -versorger sowie mittelständischer Wettbewerber maßgeblich dazu bei, dass der derzeitige Anteil der erneuerbaren Energien am Strom auf ca. 17% angestiegen ist. Neben Investitionen in die Bildung gilt es daher insbesondere im Hinblick auf eine beschleunigte Energiewende (Folgen von Fukushima) diese Zukunftsinvestitionen zu fördern.

Entwicklungsprogramm Mittel- und Kleinstädte forcieren

Die Förderpolitik des Bundes war in der Vergangenheit vielfach großstadtbezogen. Insbesondere strukturschwache ländliche Städte und Gemeinden konnten sich daher mit ihren spezifischen Problemen nicht ohne weiteres in die existierende



Förderpolitik einpassen. Hier bildet das Städtebauförderungsprogramm des BMVBS „Kleinere Städte und Gemeinden“ mit seinem Ansatz zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen oder dünn besiedelten Räumen und einem gegenüber 2010 (18 Mio. Euro) im Jahre 2011 auf rund 35 Mio. Euro aufgestockten Bundesansatz eine gute Grundlage. Gleiches gilt für das Programm „Soziale Stadt“. Die hier im letzten Jahr erfolgte Kürzung der Bundesregierung trägt aber dem integrativen Ansatz der Stadterneuerung und damit auch der Stadtentwicklung in den strukturschwachen Mittel- und Kleinstädten nicht Rechnung. Auch Mittel- und Kleinstädte leiden unter vielfältigen städtebaulichen und sozialen Problemen mit den Folgen einer Entvölkerung und von Leerständen. Dieser negativen Entwicklung kann aber nur durch eine ausreichende Ausstattung der Städtebauförderung des Bundes begegnet werden.

Sozialen Zusammenhang stärken – Zivilgesellschaft aktivieren – Bürgerbeteiligung modernisieren

In Mittel- und Kleinstädten trifft wegen der hier häufig im Vergleich zu den Metropolen noch vorhandenen und überschaubaren Strukturen eine Stärkung des sozialen Zusammenhalts, eine Aktivierung der Zivilgesellschaft und eine Modernisierung der Bürgerbeteiligung auf noch gute Voraussetzungen. Hier kommt der Förderung von Familien mit Kindern, aber auch von Alleinerziehenden, eine besondere Bedeutung zu. Die Möglichkeit einer engen Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren (Bildungsträger, Schulen, Vereine, Kirchen, Unternehmen und Kommunen etc.) kann daher gerade in Mittel- und Kleinstädten zu einer starken Ausprägung des Bürgerengagements und zur Aktivierung der Zivilgesellschaft beitragen.

Hierzu gehört es, dass sich Politik und Verwaltung – wie in Großstädten auch – neuen und innovativen Formen der Bürgerbeteiligung öffnen und ihre Entscheidungen gemeinsam mit den Bürgern transparent entwickeln und gestalten. Ziel muss dabei die Stärkung der lokalen Demokratie durch eine bürgerorientierte und integrierte Stadtentwicklung sein. Heute werden die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten von den Bürgerinnen und Bürgern auch bei der Stadtentwicklung oftmals nicht wahrgenommen. Wenn aber die traditionellen Spielregeln kaum noch akzeptiert werden, müssen wir diese anpassen. Ein Spiel ohne Mitspieler kann nicht funktionieren. Eine Modernisierung der Bürgerbeteiligung erfordert daher im Rahmen der Stadtentwicklung eine Stärkung informeller Verfahren sowie die Nutzung innovativer Beteiligungsformen (Mediationsverfahren, Planungswerkstätten, Workshops, Präsentation von Modellen oder Diskussionsforen im Internet etc.).

Wir brauchen nicht den zu spät eingebundenen „Wutbürger“, sondern den mündigen und verantwortungsvollen Bürger, dessen Ideen von den Städten und Gemeinden als Chance erkannt werden. Dieser mündige Bürger hat gegenüber

der Gemeinde aber nicht nur eine Hol-, sondern auch eine Bringschuld: die gemeinsame Suche nach der besten Lösung.

Die aktive Teilhabe und Mitsprache der Bürgerschaft, aber auch von privaten Akteuren (Wirtschaft und Handel etc.) in Planungsprozessen und der Stadtentwicklung, ist für alle Beteiligten von Vorteil. Sie kann gerade in überschaubaren Mittel- und Kleinstädten zu einer stärkeren Identifikation, Akzeptanz und Durchsetzung von Entscheidungen führen. Dies bedingt aber auch, dass die Bürgerbeteiligung bei Stadtentwicklungsprozessen nicht auf die unmittelbaren Betroffenen beschränkt wird, die häufig in einem Projekt für sich persönliche Nachteile sehen und daher tendenziell „dagegen“ sind. Beteiligungsformen, insbesondere bei größeren Projekten, müssen sich daher verstärkt an den dem Allgemeinwohl dienenden Zielen orientieren. So könnten nach dem Modell der „Planungszelle“ Bürger nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, um in einer gemeinsamen Projektarbeit ein „Bürgergutachten“ mit einer Empfehlung an Politik und Verwaltung zu erarbeiten. Insgesamt muss es jedenfalls gelingen, durch eine Modernisierung der Bürgerbeteiligung von vornherein transparente Stadtentwicklungsprozesse zu gewährleisten und damit Planungsverfahren zu beschleunigen. Vorbild können dabei die Regelungen aus dem Besonderen Städtebaurecht mit ihrer aktivierenden Bürgerbeteiligung (s. §§ 137 ff. BauGB) sein.

Innenstädte und Ortskerne stärken

Gerade in Mittel- und Kleinstädten kommt der Identifikation, die durch vitale Innenstädte und Ortskerne für die Bürgerinnen und Bürger erreicht werden kann, eine besondere Bedeutung zu. Innenstädte und Ortskerne sind der Schlüsselfaktor für eine positive Stadtentwicklung. Dabei haben speziell Mittel- und Kleinstädte besondere Perspektiven, weil hier oftmals auch in den Zentren und Ortskernen noch ein alters-, familien- und auch kindgerechtes Wohnen und Leben möglich ist. Ein derartiges Umfeld zu fördern muss daher das Gesamtanliegen von Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik sein.

Grundvoraussetzung für lebenswerte Städte und Gemeinden ist dabei die Gewährleistung von Sicherheit und Sauberkeit (Vermeidung einer Verwahrlosung etc.). Auch ein gesundes Wohnumfeld, in dem die vor Ort lebenden Menschen insbesondere nicht durch Lärm und schlechte Luft beeinträchtigt werden, ist eine entscheidende Voraussetzung für vitale Innenstädte und Ortskerne. Schließlich ist es ganz maßgeblich, dass durch eine Stärkung der Nutzungsvielfalt die Vitalität und Lebensqualität gerade der Innenstädte und Ortskerne gesichert und sie vor einem Ausbluten bewahrt werden. Zwischen den jeweiligen Nachbargemeinden interkommunal abgestimmte und verbindlich geltende Einzelhandelskonzepte, die nicht zu einem gegenseitigen Kannibalismus der Städte und Gemeinden, speziell bei der Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels untereinander führen, sind hierfür eine maßgebliche Grundlage.



Sicherung der Mobilität und Erreichbarkeit für alle Bürger gewährleisten

Eine zukunftsgerichtete Stadtentwicklung bedingt, dass die Mobilität in Mittel- und Kleinstädten für alle Bürger gewährleistet sein muss. Die vermehrte Stilllegung von Bahnverbindungen stellt daher eine eklatante Fehlentwicklung dar, die insbesondere die ältere sowie die sozial schwächere Bevölkerung negativ trifft. Daher ist die Aufrechterhaltung oder Schaffung eines vernetzten und aufeinander abgestimmten Individual- sowie ÖPNV-Systems (Fußgänger, Radfahrer, Bahnen und Busse, Auto) zwingend zur Gewährleistung der Mobilität der Bürger, aber auch zur Ansiedlung der Wirtschaft, erforderlich. Hierzu gehört es, dass insbesondere die Bahn im Hinblick auf ihre Anbindung an die Mittel- und Kleinstädten des ländlichen Raums finanziell durch ausreichende Bundes- und Landesmittel abgesichert wird.



Abb. 2: „Gebet“ am Bahnhofsgebäude von Wusterhausen (Dosse) (Foto: Jost)

Stadtentwicklung und Baukultur fördern – eigenes Profil entwickeln

Die Mittel- und Kleinstädte haben häufig im Vergleich zu den Großstädten ein eigenes städtebauliches und baukulturelles Profil. Dieses gilt es im Sinne seiner regionalen Vielfalt zu erkennen und fortzuentwickeln. Dazu maßgeblich beitragen kann es, wenn die Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen gestärkt wird. Eine ausreichende Städtebauförderung mit ihrem integrierten Ansatz, ihrem Gebietsbezug und der Bündelung der verschiedenen Mittel ist dazu hervorragend geeignet. Der Bund ist daher nachdrücklich aufgefordert, nach der Kürzung der Städtebaufördermittel von ca. 600 Mio. Euro im Jahr 2010 auf 455 Mio. Euro im Jahr 2011 eine Aufstockung dieser Bundesmittel für die Zukunft auf mindestens 610 Mio. Euro vorzunehmen. Nur eine derartige Stärkung des Bürgerprogramms Städtebauförderung stellt sicher, dass

- die sozialen, ökologischen und ökonomischen Herausforderungen auch in unseren Mittel- und Kleinstädten bewältigt werden können;

- der Stadtumbau, der wegen des demografischen Wandels auch in strukturschwachen Mittel- und Kleinstädten fortschreitet, fortgeführt wird;
- die erheblichen ökonomischen Folgewirkungen der Städtebauförderung (ein öffentlicher Euro löst bis zu acht Euro an privaten und öffentlichen Folgeinvestitionen aus) weiter erzielbar sind;
- der Arbeitsmarkt sowie das regionale Handwerk und die Bauwirtschaft gestärkt werden;
- Innenstädte und Ortskerne nicht weiter ausbluten, sondern vitale Orte mit Aufenthaltsqualität werden und bleiben;
- das Gefühl von Heimat und Identifikation für unsere Bürgerinnen und Bürger durch lebenswerte Städte und Gemeinden erhalten bleibt;
- die Herausforderungen, die sich aus der Energiewende ergeben, bewältigt werden können;
- die Baukultur und der Denkmalschutz gestärkt werden und
- nötige kommunale Investitionen in die örtliche Infrastruktur, die sich nach Berechnungen des Difu bis zum Jahr 2020 auf einen Betrag von 700 Mio. Euro belaufen, auch dauerhaft erfolgen können.

Fazit

In leicht abgewandelter Form des Schlussappells der Leipzig-Charta der EU-Mitgliedstaaten aus dem Jahre 2007 zur nachhaltigen Europäischen Stadt lässt sich daher als Fazit festhalten: „Europa und Deutschland brauchen starke Mittel- und Kleinstädte.“

Norbert Portz

Beigeordneter im Dezernat Umwelt, Städtebau und Vergabe des Deutschen Städte- und Gemeindebunds (DStGB), Bonn/Berlin