

Bevölkerungsdynamik in Mittelstädten – interaktive Stadtportraits

Endbericht

Forschungsprogramm

Allgemeine Ressortforschung

Projektlaufzeit

15. Oktober 2020 bis 15. August 2022

Aktenzeichen

10.06.03 - 20.101

im Auftrag

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Stand: 20. Juli 2022

bearbeitet von

IfS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin
Dr. Anja Nelle, Dr. Reinhard Aehnelt, Bärbel Winkler-Kühlken, Jürgen Veser

Herzlichen Dank für die Mitwirkung an alle Interviewpartner und -partnerinnen aus Hattersheim am Main, Gersthofen, Gießen, Papenburg, Schwäbisch Hall, Tübingen und Wandlitz sowie die Workshop-Teilnehmenden aus Hattersheim am Main, Papenburg und Tübingen!

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	3
1 Einleitung	4
1.1 Kurzfassung	4
1.2 Summary	7
1.3 Ziele und Methoden des Forschungsvorhabens	10
1.4 Gliederung des Berichts	13
2 Bevölkerungsdynamik in Mittelstädten: Annäherung an den Forschungsgegenstand	14
2.1 Hinweise auf Wachstumsdynamiken von Mittelstädten in der Literatur	14
2.2 Datenauswertung zur Wachstumsdynamik in Mittelstädten	15
2.2.1 Einordnung: Bevölkerungsentwicklung im Stadtgrößenvergleich.....	15
2.2.2 Bevölkerungsentwicklung in den Mittelstädten.....	16
2.2.3 Entwicklung weiterer Wachstumsindikatoren in den 197 wachsenden Mittelstädten.....	17
2.2.4 Zusammenschau der Wachstumsindikatoren, Wachstumsintensität.....	19
2.2.5 Ergänzende Betrachtung: Pendler, Studierende, Lage.....	21
2.3 Darstellung von drei identifizierten Gruppen wachsender Mittelstädte	23
3 Fallstudien	24
3.1 Überblick über die Fallstudien	24
3.2 Einordnung der untersuchten Fallstudien	26
3.2.1 Geografische Eckdaten: Region und Fläche.....	26
3.2.2 Bevölkerungsdaten.....	27
3.2.3 Daten zum Arbeitsplatzangebot.....	28
3.2.4 Wohnungsmarktdaten.....	28
3.3 Entlastungsstädte	30
3.3.1 Hattersheim am Main.....	30
3.3.2 Wandlitz.....	37
3.4 Starke Nachbarinnen	44
3.4.1 Gersthofen.....	44
3.4.2 Tübingen.....	51
3.5 Ankerstädte	58
3.5.1 Gießen.....	58
3.5.2 Papenburg.....	65
3.5.3 Schwäbisch Hall.....	73
3.6 Analyse der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Fallstädte in den drei Gruppen	79
4 Rahmenbedingungen für das Wachstum und die Steuerung des Wachstums	81
4.1 Welche Faktoren bestimmen die Bevölkerungsdynamik in Mittelstädten und wie werden sie von den Stadtverwaltungen gesteuert?	81
4.1.1 Natürliche Lagevorteile.....	81
4.1.2 Übergeordnete Infrastrukturvorteile.....	82
4.1.3 Indirekt steuerbare Attraktivitätsmerkmale.....	83
4.1.4 Direkt steuerbare Attraktivitätsmerkmale.....	84
4.2 Welche Typiken lassen sich aus der Korrespondenz von Rahmenbedingungen und Steuerungsansätzen ableiten?	86

4.3	Zusammenfassung der Erkenntnisse zu Rahmenbedingungen der Bevölkerungsdynamik und ihrer Steuerung	88
5	Reflexion: Perspektiven für das Bevölkerungswachstum in Mittelstädten	90
5.1	Welche Wege führen unter Wachstumsbedingungen zu einer ganzheitlichen und nachhaltigen Stadtentwicklung?	90
5.2	Welche Grenzen des Wachstums in Mittelstädten zeichnen sich ab?	91
5.3	Welches Fazit und welche Empfehlungen lassen sich aus der Untersuchung ableiten?	92
	Literatur	95
	Hinweise auf weiterführende Literatur zu den Fallstudien	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen im Forschungsvorhaben	11
Abbildung 2: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Zeitraum 2011-2013 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen	18
Abbildung 3: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Zeitraum 2016-2018 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen	18
Abbildung 4: Entwicklung der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Zeitraum 2011-2013 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen	19
Abbildung 5: Entwicklung der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Zeitraum 2016-2018 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen	19
Abbildung 6: Zuordnung der 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten zu vier Wachstumsklassen	21
Abbildung 7: Pendlersaldo pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem am Arbeitsort in den 88 Mittelstädten mit dynamischem Wachstum	21
Abbildung 8: Anteil der Studierenden 2019 an der Wohnbevölkerung 2018 in den 88 Mittelstädten mit dynamischem Wachstum	22
Abbildung 9: Lage der 88 Mittelstädten mit dynamischem Wachstum innerhalb bzw. außerhalb einer Großstadtregion	22
Abbildung 10: Verteilung der 88 Mittelstädte mit dynamischem Wachstum auf die Mittelstadt-Gruppen nach Gemeindegröße	23
Abbildung 11: Anzahl der Studierendenstädte in den Mittelstadt-Gruppen nach Gemeindegröße	24
Abbildung 12: Übersichtskarte der 88 dynamisch wachsenden Mittelstädte und Lage der sieben Fallstädte	25
Abbildung 13: Konzentration der Steuerung komplementär zu guten Lage- und Infrastrukturbedingungen	87
Abbildung 14: Breiter Steuerungsansatz bei insgesamt mittleren bis guten Rahmenbedingungen	87
Abbildung 15: Selektiver Steuerungsansatz bei limitierenden Rahmenbedingungen	88

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auswertung der Veränderung der Bevölkerungszahl	16
Tabelle 2: Anzahl der zwischen 2016 und 2018 mindestens um 1 % wachsenden Mittelstädte nach Stadtgrößenklassen	16
Tabelle 3: Veränderung der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen in den 197 Mittelstädten mit Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent zwischen 2016 und 2018	17
Tabelle 4: Entwicklungen in den 197 Mittelstädten mit Bevölkerungswachstum von 1 Prozent und mehr zwischen 2016 und 2018	20
Tabelle 5: Klassen nach Wachstumsindikatoren, Verteilung der 197 wachsenden Mittelstädte	20
Tabelle 3.1: Flächen und Dichten der Fallstädte im Vergleich	26
Tabelle 3.2: Bevölkerungsdaten der Fallstädte im Vergleich	27
Tabelle 3.3: Daten zum Arbeitsplatzangebot der Fallstädte im Vergleich	28
Tabelle 3.4: Wohnungsmarktdaten in den Fallstädte im Vergleich	29

1 Einleitung

1.1 Kurzfassung

Knapp 30 Prozent der Bevölkerung in Deutschland lebt in Mittelstädten. Statistisch werden kleine Mittelstädte (Bevölkerungszahl 20.000 bis unter 50.000) und große Mittelstädte (Bevölkerungszahl 50.000 bis unter 100.000) differenziert. Ende 2019 gab es 619 Mittelstädte in Deutschland, 197 von ihnen, also fast ein Drittel, verzeichneten zwischen 2016 und 2018 ein Wachstum der Bevölkerungszahl von über 1 Prozent. Gleichwohl erfährt die Erkundung der Bevölkerungsdynamiken und damit verbundener Herausforderungen für die nachhaltige Stadtentwicklung in Mittelstädten im Vergleich zu Großstädten relativ wenig Beachtung in der Stadtforschung. Das Forschungsvorhaben zielte deshalb zum einen darauf ab, einen Beitrag zur Erforschung der Wachstumsdynamiken in Mittelstädten in Deutschland zu leisten. Zum anderen sollte im Sinne einer anwendungsorientierten Forschung die Steuerbarkeit von Wachstumsdynamiken herausgearbeitet werden. Im Zentrum standen die Forschungsfragen:

- Welche Faktoren sind für eine dynamische Entwicklung relevant? Welche Faktoren sind „mittelstadtspezifisch“?
- Inwieweit wird Bevölkerungswachstum in den sich dynamisch entwickelnden Mittelstädten angestrebt und pro-aktiv gesteuert? Inwieweit verursacht das Bevölkerungswachstum Steuerungsprobleme und Herausforderungen?
- Welche Rolle spielt die ganzheitliche und nachhaltige Stadtentwicklung bei der Steuerung in der Praxis? Wie wird das Bevölkerungswachstum perspektivisch eingeschätzt?

In Studien zum Bevölkerungswachstum in Mittelstädten wird hervorgehoben, dass ein Bevölkerungswachstum stets auf Wanderungsgewinne zurückzuführen ist (Scholich 2019, Porsche/Milbert 2018) und dass Mittelstädte eher durch Binnenwanderung wachsen, nicht durch internationale Zuwanderung (Boeth 2020). Eine bundesweite Erhebung von Daten zu Außenwanderungen, die regelmäßig allerdings nur auf Kreisebene erhoben wird, zeigt für 2020, dass neben kreisfreien Großstädten auch viele Kreise, vor allem in Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, einen hohen Außenwanderungssaldo verzeichnen (BiB 2020). Dies umfasst auch einige Mittelstädte.

Wanderungsbewegungen von ländlichen Räumen in Mittelstädte finden im Rahmen von Konzentrationsprozessen statt und stehen im Zusammenhang mit Angeboten der Mittelstadt, die in den ländlichen Regionen fehlen. Die „Pull-Faktoren“ der Mittelstadt können Bildungs- und Arbeitsangebote ebenso sein wie Angebote im Bereich der Gesundheitsversorgung und Kultur. Mit dem Begriff „Ankerstadt“ bezeichnen Wandzik und Giesel (2020: 81) Mittelstädte, die ihren Zuzug aus umliegenden Kreisen generieren und aufgrund ihres anhaltenden regionalen Bedeutungszuwachses als Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstandort stetig wachsen. Bei dem Zuzug aus nahegelegenen, wachsenden Großstädten kann der Zuzug mit Push-Faktoren zusammenhängen: Wohnkosten spielen dabei für „Überschwappeffekte“ eine wichtige Rolle (Münter/Osterhage 2018). Sie bieten ein Potenzial für weiteres Bevölkerungswachstum, wenn in den Mittelstädten marktgerechte Wohnangebote bereitgehalten werden (Kinder et al. 2019). In dieser Hinsicht werden Mittelstädte thematisiert, die eine Entlastungsfunktion für nahegelegene Großstädte übernehmen.

Für das **Verständnis von Veränderungsprozessen** im Zusammenhang mit Wachstum bieten neben der Entwicklung der Bevölkerungszahl die Entwicklung der Arbeitsplätze und des Wohnungsangebots geeignete Indikatoren. Als Wachstumsindikatoren wurden in der Datenauswertung deshalb die Zunahme der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort um mindestens 5 Prozent und die Zunahme der Anzahl der Wohnungen um mindestens 1,5 Prozent einbezogen. So ergab sich eine Grundgesamtheit von 88 Mittelstädten, bei denen sich zwischen 2016 und 2018 mindestens zwei dieser Wachstumsindikatoren sehr dynamisch entwickelt haben.

Die wachsenden Mittelstädte sind vielfältig. Sie unterscheiden sich in ihrer Größe, ihrer Lage im Raum und den Funktionen, die sie übernehmen. In der Nachbarschaft zu Großstädten gibt es enge Pendlerverflechtungen. Die Wirtschafts- und Unternehmensstruktur der Mittelstadt bestimmt, ob sie eine Ein- oder Auspendlerstadt ist. Um auf die Funktionen einer Gemeinde schließen zu können, wurden in der Datenanalyse der Pendlersaldo und die Alterszusammensetzung, der Anteil Studierender und die Lage im Raum (innerhalb oder außerhalb einer Großstadtregion) einbezogen. Im Ergebnis wurden **drei Gruppen** dynamisch wachsender Mittelstädte gebildet, die sich durch spezifische Funktions- und Lagemerkmale auszeichnen und die anhand von Beispielstädten untersucht wurden:

- **Die Entlastungsstadt** befindet sich in einer Großstadtregion und ist eine Auspendlerstadt (negativer Pendlersaldo). Hier wohnen überwiegend Menschen, die in der Großstadt arbeiten, aber dort keine passenden Wohnangebote finden, oder die in die Entlastungsstadt ziehen, weil sie zum Beispiel das ruhigere, naturnähere Leben dort schätzen. Unter den 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten sind 40 Entlastungsstädte. Große Mittelstädte und Studierendenstädte (Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung bei mindestens 10 Prozent) sind unter den Entlastungsstädten sehr selten. Als Beispiele für Entlastungsstädte wurden die Gemeinde **Wandlitz** (23.127 Einwohner in 2019), nördlich von Berlin mit neun Ortsteilen in einem von Seen geprägten Naherholungsgebiet und dem Schwerpunkt Wohnungsneubau untersucht, sowie **Hattersheim am Main** (27.674 Einwohner), mit drei Ortsteilen im Südwesten an Frankfurt am Main grenzend, mit sich dynamisch entwickelnden Gewerbegebieten und verdichtetem Wohnungsneubau auf ehemaligen Fabrikarealen.
- **Die Starke Nachbarin** liegt ebenfalls in einer Großstadtregion, ist aber eine Einpendlerstadt (positiver Pendlersaldo). Sie bietet demnach selbst viele Arbeitsplätze, eine dynamische Entwicklung der Arbeitsplätze kann der Grund für Zuzug sein. Möglicherweise schätzen die Zugezogenen aber auch ein gegenüber der Großstadt „entspannteres“ Arbeiten und Leben sowie ein passenderes Wohnungsangebot. Unter den 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten sind 20 Starke Nachbarinnen, von denen vier große Mittelstädte sind. Zudem gibt es drei Studierendenstädte, von denen zwei große Mittelstädte sind. Als Beispiele für Starke Nachbarinnen wurden untersucht: die große Mittelstadt **Tübingen** (91.506 Einwohner), westlich von Reutlingen am Neckar gelegen, eine traditionsreiche Studierendenstadt mit historischer Altstadt und einer aktiven Stadt- und Wohnungspolitik, sowie **Gersthofen** (22.451 Einwohner), mit Autobahnanschluss unmittelbar nördlich von Augsburg im bayrischen Regierungsbezirk Schwaben.
- **Die Ankerstadt** liegt außerhalb einer Großstadtregion und ist fast immer eine Einpendlerstadt. Sie bietet Arbeitsplätze für die Menschen, die in der Umgebung leben, entwickelt sich aber auch als Wohnstandort dynamisch, weil sie Infrastruktur und Versorgung bereitstellt sowie ein „urbaneres“ Leben bietet als die (kleineren) Städte der Umgebung. Unter den 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten sind 28 Ankerstädte, vergleichsweise zu den anderen Gruppen handelt es sich häufig um große Mittelstädte und Studierendenstädte. Als Beispiele für Ankerstädte wurden untersucht: **Papenburg** (37.766 Einwohner), Deutschlands „südlichster Seehafen“ im Emsland zwischen Oldenburg und Groningen (Niederlande), **Gießen** (89.802 Einwohner), eine in Mittelhessen gelegene Studierendenstadt mit Universitätsklinikum, in der auf militärischen Konversionsflächen neue Wohngebiete entstanden sind, und **Schwäbisch Hall** (40.538 Einwohner) im nördlichen Baden-Württemberg im Naturraum Schwäbisch-Fränkische Waldberge mit einer attraktiven, historischen Altstadt.

Die Fallstudien verdeutlichen, dass zu den wichtigsten **Rahmenbedingungen für das Bevölkerungswachstum** die überregionale Anbindung und die Flächenverfügbarkeit für die Entwicklung von Gewerbe- und Wohnstandorten gehören. Starke mittelständische Unternehmen prägen viele Mittelstädte als Wirtschaftsstandorte, der Wohnungsneubau wird in den großstadtnahen Mittelstädten von der Anspannung des Wohnungsmarkts in der Großstadt bestimmt. Eine verbindende Qualität der untersuchten wachsenden Mittelstädte ist die Naturnähe. Die naturräumlichen Qualitäten sind bei einigen Gemeinden mit großen Katasterflächen ein besonderer Lagevorteil. Historische Altstadtkerne gelten als Attraktivitätsmerkmal. Die

Qualität der Grün- und Freiflächen, die „kurzen Wege“ und die persönlichen Beziehungen in einem überschaubaren Umfeld wurden im Fallstudienkontext als mittelstadtspezifische Charakteristika benannt.

Die **Steuerung des Wachstums** zeichnet sich in vielen der untersuchten Städte durch Pragmatismus aus. Ein wichtiger Standortvorteil wurde darin gesehen, dass Stadtspitze und Verwaltung dienstleistungsorientiert arbeiten, um Unternehmen und Investoren gute Investitionsbedingungen zu bieten. Die „kurzen Wege“ in der Verwaltung sowie die Überschaubarkeit der Akteurslandschaft und der räumlichen Zusammenhänge wurden als Steuerungsvorteil der Mittelstädte identifiziert. Ein Steuerungsvorteil besteht darin, dass die Stadtgesellschaft in der Regel nicht ganz so stark ausdifferenziert ist wie in Großstädten. Gewisse Unterschiede konnten in Bezug auf die Schwerpunkte der Steuerungsaktivitäten festgestellt werden. Es wurden drei Steuerungsmuster identifiziert:

- Typ 1: „Schwächen beheben!\": Städte, für die ihre Stärken in Bezug auf gute Lagebedingungen und übergeordnete Infrastruktur „Selbstläufer“ sind und die sich bei der Steuerung der Veränderungsprozesse darauf konzentrieren, gegen jene wahrgenommenen Schwächen anzusteuern, die sie als Verwaltung selbst beeinflussen können.
- Typ 2: „Status-quo weiter ausbauen!\": Städte, deren Stärken breit aufgestellt sind und die diese halten und ausbauen wollen. Dabei werden keine besonderen Prioritäten in der Steuerung der Veränderungsprozesse gesetzt.
- Typ 3: „Umfassend steuern!\": Städte, die Stärken und Schwächen haben und ihre Steuerungsanstrengungen punktuell sowohl auf die Abmilderung von Schwächen als auch für die Stärkung von Stärken nutzen.

Von den Stadtspitzen und der Verwaltung wurde das Wachstum positiv bewertet und als Voraussetzung für die finanziellen Spielräume zur Bereitstellung attraktiver Infrastrukturen angesehen. Mehrere der Fallstudienstädte haben sich in der Vergangenheit intensiv um ein Wachstum bemüht. Verstärkt wurde dies teilweise dadurch, dass wichtige Funktionen, Unternehmen oder Steuereinnahmen weggefallen waren. Durch das Gegensteuern war es ihnen möglich, den städtischen Haushalt zu stabilisieren oder sogar zu konsolidieren. Aufgrund dieser Mehreinnahmen konnten Investitionen in kulturelle und soziale Infrastrukturen getätigt und die öffentlichen Räume aufgewertet werden. Wachstum wird auch weiterhin angestrebt, für die Zukunft wird allerdings mit neuen Hemmnissen gerechnet.

Limitierende Faktoren sind zuvorderst die Verfügbarkeit von Fachkräften und Flächen. Für die Verwaltung ergeben sich bereits deutliche Personalengpässe in den Bauämtern und dem Betrieb der Kitas. Nachdem ein Großteil des Wachstums auf der Entwicklung von Brachen und Reserveflächen im Innenbereich und leicht zu mobilisierenden Außenbereich beruhte, werden zunehmende Flächenkonkurrenzen erwartet. Inwieweit daraus Konflikte entstehen, war in den Fallstädten bislang allenfalls in Ansätzen absehbar. Die Verknappung zusätzlich nutzbarer Flächen erfordert jedoch in jedem Fall die intensivere Nutzung der vorhandenen Flächen.

Ein gewisses Unbehagen gegenüber den **Effekten des Wachstums** und der Flächenverknappung äußert sich bei einem Teil der Zivilgesellschaft darin, dass die neuen, verdichteten Wohnquartiere gerade in den kleineren Mittelstädten als nicht ortstypisch angesehen werden und auf Vorbehalte stoßen. Auch gegen die Bebauung von Flächen im Außenbereich formiert sich punktuell Widerstand. Andererseits nimmt die Bevölkerung durchaus wahr, dass ein restriktiver Umgang mit Flächenausweisungen oder Verdichtung einer Entspannung durch Angebotserhöhung entgegensteht. Man ist sich der Tatsache bewusst, dass durch den Zuzug die Konkurrenz um Wohnbauflächen und Mietwohnungen zunimmt. Auch ein steigendes Verkehrsaufkommen beim motorisierten Individual- und Lieferverkehr wird in einigen Städten kritisch gesehen. Hier werden integrierte Konzepte gefordert.

Aus der Verwaltungsperspektive soll in den betrachteten Mittelstädten in der **Zukunft** ein qualitatives Wachstum erreicht werden. Dazu gehört, Flächen intensiver zu nutzen, bei der Gewerbeansiedlung nicht nur auf die Steuereinnahmen, sondern vor allem auf die Zukunftsfähigkeit der Branchen, auf die Schaffung qualifizierter

Arbeitsplätze sowie mögliche Synergien zu achten, um die Standortbildung durch Unternehmenscluster zu voranzutreiben. Dieser Steuerung der Gewerbeansiedlung nehmen sich gerade in kleineren Mittelstädten oft die Bürgermeister und Bürgermeisterinnen selbst an, unterstützt durch Engagierte in den Bereichen Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung.

Als Teil einer qualitativen Wachstumsstrategie wird angestrebt, für die Querschnittsaufgaben Klimaschutz und Anpassung an die Folgen des Klimawandels Lösungen für Mobilität, Neubau und Ertüchtigung des Wohnungsbestands und der städtischen Infrastruktur einschließlich der grünen und blauen Infrastruktur zu finden und zu verwirklichen. Das Bewusstsein und der politische Wille sind in vielen Mittelstädten vorhanden, kohärente Gesamtplanungen und das Instrumentarium zur Umsetzung einer solchen Wachstums- und Umbaustrategie sind jedoch noch in der Entwicklung. Zukünftig müssen die Städte noch verstärkter die Interessen aller, die in Unternehmen und Gebäude investieren, Wohn- oder Gewerbebestände halten, Gebäude betreiben oder nutzen zusammenbringen und mögliche Zielkonflikte moderieren. Die Herausforderungen an eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung werden damit größer.

1.2 Executive Summary

Almost 30 percent of the population in Germany live in medium-sized towns. Statistically, there is a differentiation between small medium-sized towns (population 20,000 to under 50,000) and large medium-sized towns (population 50,000 to under 100,000). At the end of 2019, there were 619 medium-sized towns in Germany, 197 of which, i. e. almost one third, recorded a growth in population of more than 1 percent between 2016 and 2018. Nevertheless, the exploration of population dynamics and related challenges for sustainable urban development in medium-sized towns receives relatively little attention within urban research as a whole as compared to large cities. On the one hand, this study project therefore aimed to contribute to research on growth dynamics in medium-sized towns in Germany. On the other hand, the options of steering the growth dynamics were to be investigated in the scope of application-oriented research. The study issues focused on:

- What factors are relevant for a dynamic development? What factors are "specific to medium-sized towns"?
- To what extent is population growth aspired to and proactively steered in the dynamically developing medium-sized towns? To what extent does population growth cause steering problems and challenges?
- What role does holistic and sustainable urban development play in steering growth dynamics in practice? How is population growth assessed in perspective?

Studies on population growth in medium-sized towns emphasise that population growth is always due to migration gains (Scholich 2019, Porsche/Milbert 2018) and that medium-sized towns tend to grow through internal migration, not through international migration (Boeth 2020). A nationwide survey of data on external migration, which is regularly collected only at the district level, however, shows for 2020 that in addition to independent large cities, many districts, especially in Hesse, Baden-Württemberg and Rhineland-Palatinate, also record a high external migration balance (BiB 2020). This includes some medium-sized towns as well.

Migration movements from rural areas to medium-sized towns take place within the framework of concentration processes and are related to offers of the medium-sized town that are lacking in the rural regions. The "pull factors" of the medium-sized town may be educational and employment offers as well as facilities in the field of health care and culture. Wandzik and Giesel (2020: 81) use the term "anchor" to describe medium-sized towns that generate their influx from surrounding districts and are growing steadily due to their continuing regional increase in importance as a place of work, supply and housing. In the case of migration from nearby, growing large cities, the influx may be related to push factors: housing costs play an important role for "spill-over effects" (Münter/Osterhage 2018). They offer potential for further population growth if market-rate housing offers are

provided in medium-sized towns (Kinder et al. 2019). This is where medium-sized towns come into play as they take on a relief function for nearby large cities.

In addition to the development of the population, the offer of jobs and the supply of housing are suitable indicators for **understanding processes of change** in connection with growth. Therefore, the rise in the number of employees subject to social insurance contributions at the place of work by at least 5 percent and the increase in the number of dwellings by at least 1.5 percent were included as growth indicators in the data evaluation. This resulted in a total number of 88 medium-sized towns for which at least two of these growth indicators developed very dynamically between 2016 and 2018.

The growing medium-sized towns provide for diversity. They differ in their size, their location in space and the functions they assume. In the neighbourhood of large cities, there are close commuter links. The economic and business structure of the medium-sized town determines whether it is a commute-in or commute-out town. In order to be able to infer the functions of a municipality, the commuter balance and age composition, the proportion of students and the geographical location (within or outside a metropolitan region) were included in the data analysis. As a result, **three groups** of dynamically growing medium-sized towns were established, which are characterised by specific functional and location features and which were examined on the basis of sample towns:

- **The relief town** is located in a metropolitan region and is a commute-out town (negative commuter balance). Most of the people who live here work in the large city but cannot find suitable housing there, or they move to the relief town because they appreciate the quieter life closer to nature there, for example. Of the 88 dynamically growing medium-sized towns, there are 40 relief towns. Large medium-sized towns and student towns (share of students in the total population at least 10 percent) are very rare among the relief towns. Examples of relief towns are the municipality of **Wandlitz** (23,127 inhabitants in 2019), north of Berlin with nine districts in a recreational area characterised by lakes and a focus on new residential construction, and **Hattersheim am Main** (27,674 inhabitants), with three districts in the southwest bordering on Frankfurt am Main, with dynamically developing commercial areas and dense new residential construction on former factory sites.
- **The strong neighbour** is also located in a metropolitan region but is a commute-in town (positive commuter balance). It therefore offers many jobs itself, and a dynamic development of jobs could be the reason for people moving there. It is also possible that the newcomers appreciate a more "relaxed" working and living environment compared to the large city, as well as a more suitable housing offer. Among the 88 dynamically growing medium-sized towns there are 20 strong neighbours, four of which are large medium-sized towns. There are also three student towns, two of which are large medium-sized towns. The following were studied as examples of strong neighbours: the large medium-sized town of **Tübingen** (91,506 inhabitants), located west of Reutlingen on the Neckar river, a traditional student town with an historic old town and an active urban and housing policy, and **Gersthofen** (22,451 inhabitants), with motorway access directly north of Augsburg in the Bavarian administrative district of Swabia.
- **The anchor town** is located outside a metropolitan region and is almost always a commute-in town. It provides jobs for people living in the surrounding area, but also develops dynamically as a residential location because it provides infrastructure and utilities and offers a more "urban" life than the (smaller) towns in the surrounding area. Among the 88 dynamically growing medium-sized towns, 28 are anchor towns; in comparison to the other groups, these are often large medium-sized towns and student towns. The following were studied as examples of anchor towns: **Papenburg** (37,766 inhabitants), Germany's "southernmost seaport" in the Emsland region between Oldenburg and Groningen (Netherlands), **Giessen** (89,802 inhabitants), a student town in central Hesse with a university hospital where new residential areas have been developed on military conversion sites, and **Schwäbisch Hall** (40,538 inhabitants) in northern Baden-Württemberg in the Swabian-Franconian Forest Mountains nature area with an attractive historic old town.

The case studies made it clear that the most important **framework conditions for population growth** include supra-regional connections and the availability of land for the development of commercial and residential locations. Strong medium-sized enterprises characterise many medium-sized towns as business locations, and new housing construction in the medium-sized towns close to the large cities is determined by the tightness of the housing market in the large city. A unifying quality of the growing medium-sized towns studied is their proximity to nature. The quality of the natural environment is a particular locational advantage in some municipalities with large cadastral areas. Historic old town centres are considered an attractive feature. The quality of green and open spaces, the "short distances" and the personal relationships in a manageable size environment were named as characteristics specific to medium-sized towns in the case study context.

The steering of growth is characterised by pragmatism in many of the towns studied. An important locational advantage was seen in the fact that town leadership and administration work in a service-oriented manner in order to offer companies and investors good investment conditions. The "short distances" in the administration as well as the manageability of the playing field as well as the spatial interrelationships were identified as a steering advantage of medium-sized towns. A further steering advantage is that the urban society is generally not quite as differentiated as in large cities. Certain differences could be identified with regard to the focus of steering activities. Three steering patterns were recognised:

- Type 1: "Fix weaknesses!": Towns for which their strengths in terms of good location conditions and higher-level infrastructure are "self-perpetuating" and which, when managing the change processes, concentrate on tackling those perceived weaknesses that they can influence themselves as an administration.
- Type 2: "Continue to build on the status quo!": Towns whose strengths are broadly positioned and who want to maintain and build on these. No particular priorities are set in the steering of the change processes.
- Type 3: "Comprehensive steering!": Towns that have strengths and weaknesses and use their steering efforts selectively both to mitigate weaknesses and to fortify strengths.

Growth was viewed positively by town leaders and the administration and was regarded as a prerequisite for financial leeway to provide attractive infrastructures. Several of the case study towns have made intensive efforts to grow in the past. This was partly reinforced by the fact that important functions, businesses or tax revenues had been lost. By counteracting this, they were able to stabilise or even consolidate the municipal budget. Due to these additional revenues, investments in cultural and social infrastructures could be made and public spaces upgraded. Growth will continue to be aspired to, but new obstacles are expected for the future.

Limiting factors are seen first and foremost in the availability of skilled workers and space. For the administration, there are already clear staff shortages in the building authorities and in the operation of the day-care centres. After a large part of the growth was based on the development of brownfield and reserve areas in the inner town and easily mobilised outer areas, increasing competition for space is expected. The extent to which this will lead to conflicts was at best only partially foreseeable in the case towns. However, the growing shortage of additional usable space requires more intensive use of existing space anyhow.

A certain unease about the **effects of growth** and the shortage of land is expressed by part of civil society in the fact that the new, dense residential quarters, especially in the smaller medium-sized towns, are not regarded as typical of the locality and meet with reservations. There is also resistance forming in part to the development of areas on the outskirts. On the other hand, the population does perceive that a restrictive approach to land use designations or densification stands in the way of easing the situation by increasing supply. People are aware of the fact that the influx of new residents is increasing competition for residential building land and rental housing. Some towns are also critical of the rising volume of motorised individual and delivery traffic. Integrated concepts are called for here.

From the administrative perspective, qualitative growth should be achieved in the **future** in the medium-sized towns studied. This includes making more intensive use of land, paying attention not only to tax revenues when locating businesses, but above all to the future viability of the industries, the creation of qualified jobs and possible synergies in order to promote the formation of locations through company clusters. In smaller medium-sized towns in particular, the mayors themselves often take on the task of steering the settlement of businesses, supported by committed players in the areas of economic development and urban development.

As part of a qualitative growth strategy, the aim is to find and implement solutions for mobility, new construction and upgrading of the housing stock and urban infrastructure, including green and blue infrastructure, for the cross-sectional tasks of climate protection and adaptation to the consequences of climate change. The awareness and political will are present in many medium-sized towns but coherent overall planning and the tools to implement such a growth and transformation strategy are still being developed. In the future, towns will have to do even more to reconcile the interests of all those who invest in businesses and real estate, hold residential or commercial portfolios, operate or use buildings, and they need to moderate possible conflicts of objectives. The challenges for sustainable, integrated urban development will thus become greater.

1.3 Ziele und Methoden des Forschungsvorhabens

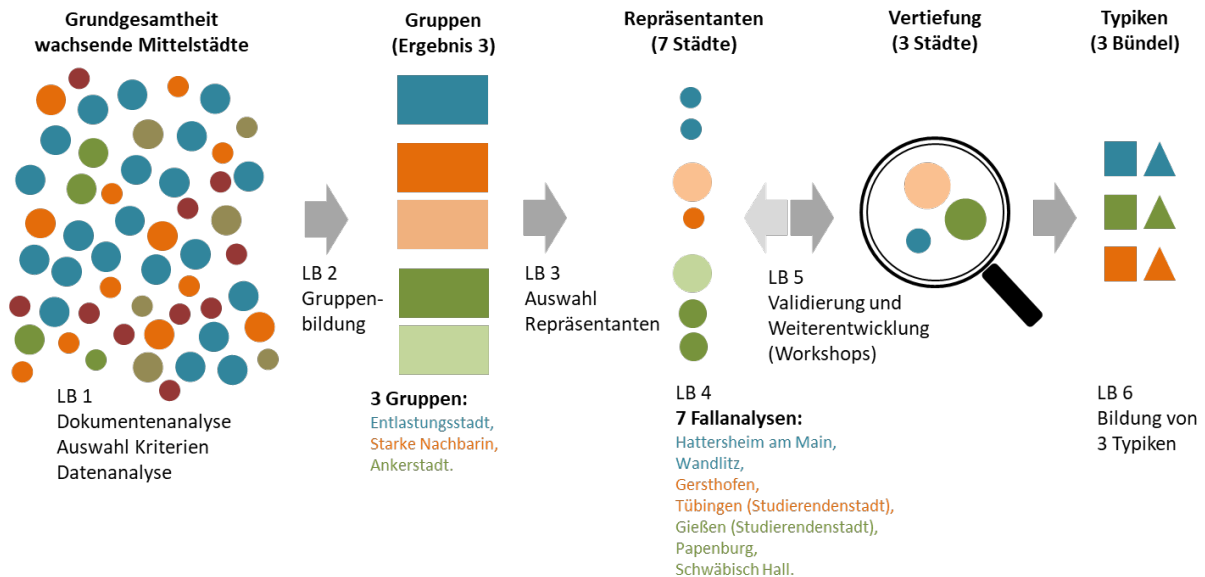
Knapp 30 Prozent der Bevölkerung in Deutschland lebt in Mittelstädten (Bevölkerungszahl zwischen 20.000 und 100.000). Das Forschungsvorhaben „Bevölkerungsdynamik in Mittelstädten – interaktive Stadtportraits“ zielte zum einen darauf ab, einen tieferen Einblick in die Wachstumsdynamiken der Mittelstädte in Deutschland zu erhalten. Dem lag die These zugrunde, dass Mittelstädte die nachrückende Projektionsfläche für urbanes Wohnen seien, nachdem Großstädte in dieser Hinsicht als überhitzt gelten. Zum anderen war das Ziel, im Sinne einer anwendungsorientierten Forschung die Steuerbarkeit von Wachstumsdynamiken herauszuarbeiten. Dafür wurden Steuerungsmöglichkeiten, tatsächliche Einflussnahme und möglicher Korrekturbedarf bei der Steuerung in die Analyse einbezogen.

Im Vordergrund standen folgende Forschungsfragen:

- Rahmenbedingungen: Welche Faktoren sind für eine dynamische Entwicklung relevant? Welche Faktoren sind „mittelstadtspezifisch“?
- Steuerung: Inwieweit wird Bevölkerungswachstum in den sich dynamisch entwickelnden Mittelstädten angestrebt und pro-aktiv gesteuert? Inwieweit verursacht das Bevölkerungswachstum Steuerungsprobleme und Herausforderungen?
- Nachhaltigkeit: Welche Rolle spielt die ganzheitliche und nachhaltige Stadtentwicklung bei der Steuerung in der Praxis? Wie wird das Bevölkerungswachstum perspektivisch eingeschätzt?

Das Forschungsvorhaben wurde in sechs Leistungsbausteinen (LB) bearbeitet (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Vorgehen im Forschungsvorhaben



Quelle: IfS

Zunächst wurde im Leistungsbaustein 1 eine **Literaturrecherche und -auswertung** (Dokumentenanalyse) durchgeführt. Bei der Quellenauswertung wurden drei Aspekte zusammengefasst: Ansätze einer Kategorisierung bzw. Beschreibung von Typen oder Gruppen von Mittelstädten; Hinweise auf Gründe für Bevölkerungswachstum sowie Hinweise auf die Steuerung von Bevölkerungswachstum in Mittelstädten. Ziel war es, Anhaltspunkte für „Gruppen“ zu erfassen, die bestimmte Rahmenbedingungen für das Wachstum benennen oder auf charakteristische Steuerungsaktivitäten hinweisen.

Für die **Datenanalyse der Mittelstädte** (ebenfalls Leistungsbaustein 1) wurde die Einwohnerzahl zum 31.12.2018 genutzt. Als Mittelstädte gelten Gemeinden, die zu diesem Zeitpunkt zwischen 20.000 bis unter 100.000 Einwohner aufweisen. Sie wurden in der Auswertung differenziert in große Mittelstädte (50.000 und mehr Einwohner), mittelgroße Mittelstädte mit 30.000 und unter 50.000 Einwohnern und kleine Mittelstädte mit 20.000 bis unter 30.000 Einwohnern.

Um ein aktuelles Wachstum zu erfassen, wurde der Zeitraum 31.12.2016 bis 31.12.2018 betrachtet. Er war neben seiner Aktualität auch deshalb sehr gut geeignet, weil der starke Einfluss der hohen Zuwanderungszahlen von Geflüchteten in diesem Zeitraum keine Rolle mehr spielte. Um eine Entwicklung des Bevölkerungswachstums in Mittelstädten darzustellen, wurde die Veränderung der Bevölkerungszahl in mehreren Zweijahresintervallen (2008-2010, 2011-2013, 2013-2015, 2016-2018) verglichen, wobei ein Schwerpunkt auf dem Vergleich 2011-2013 (nach dem Zensus, vor der ausgeprägten Flüchtlingszuwanderung 2015) und 2016-2018 (aktueller Zeitraum) lag. Zusätzlich wurde der Gesamtzeitraum 2011-2018 einbezogen. Auch die Veränderung der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen wurde untersucht. Analog zu der Auswertung der Bevölkerungsentwicklung wurden für die Analyse weiterer Wachstumsentwicklungen Daten zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (SVA) und der Anzahl der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einbezogen. Dabei wurden dieselben Zeitintervalle betrachtet wie bei der Entwicklung des Bevölkerungswachstums. Aus den Daten wurden Wachstumsklassen gebildet, die zur Identifizierung von besonders dynamisch wachsenden Mittelstädten genutzt wurden. Um weitere Aspekte in die Datenauswertung einzubeziehen, wurden der Pendlersaldo und der Anteil der Studierenden am Studienort an der Gesamtbevölkerung ausgewertet. Auch hier wurden analog die Zeiträume 2011-2013 und 2016-2018 (siehe oben) verglichen. Zusätzlich wurde der Zeitraum 2011-2018 einbezogen. Zudem wurde die Lage der dynamisch

wachsenden Städte (innerhalb oder außerhalb einer Großstadtregion¹) nach Gemeindegrößenklassen ausgewertet.

Auf Basis der Datenauswertung und der in der Literatur beschriebenen Merkmale wurden drei **Gruppen von Städten** mit prägnanten Merkmalskonstellationen gebildet (Leistungsbaustein 2). Aus den drei Gruppen wurden insgesamt sieben Städte für eine Untersuchung als Fallstudien ausgewählt (Leistungsbaustein 3). Der Fokus der Auswahl dieser „Repräsentanten“ lag auf ausgeprägten Veränderungen (Zunahme der SVA um mindestens 5 Prozent zwischen 2016 und 2018 und der Anzahl der Wohnungen um mindestens 1,5 Prozent), weil zu erwarten war, dass damit Steuerungsaktivitäten verbunden sind. Um charakteristische Anker- bzw. Entlastungsstädte herauszufiltern, wurden Grenzwerte für eindeutige Ein- und Auspendlersalden festgesetzt (+20 Prozent bzw. -50 Prozent). Für die Einbeziehung von Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, wurden zusätzlich zu den oben angeführten Daten die längerfristige Entwicklung der Angebotsmieten (2011 bis 2019) und die Höhe der Angebotsmieten (2019) einbezogen sowie der Arbeitsplatzbesatz (Anteil sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze an der Bevölkerung).

Im Rahmen der **Fallstudien** (Leistungsbaustein 4) wurden Dokumentenanalysen (Konzepte der Städte, Presseartikel) und leitfadengestützte Video- und Telefon-Interviews mit mindestens drei Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern pro Mittelstadt durchgeführt. Dazu gehörten in allen Städten Gespräche mit den Oberbürgermeistern, Bürgermeistern oder Baubürgermeistern, mit der Stadtplanung und Wirtschaftsförderung. Weitere Beteiligte waren je nach Stadt Fachleute aus der Projektentwicklung, Investorinnen und Investoren, Wohnungsunternehmen, soziale Träger oder mit Konzeptentwicklung Beauftragte. Ziel der Fallstudien war es, die Hintergründe für das aus der Datenlage deutliche dynamische Wachstum in Erfahrung zu bringen. Es ging um darum, herauszuarbeiten, welche Rahmenbedingungen für das Bevölkerungswachstum relevant waren (Forschungsfragen: Welche Faktoren sind für eine dynamische Entwicklung relevant? Welche Faktoren sind „mittelstadtspezifisch“?), ob bzw. wie das Wachstum gesteuert wurde (Forschungsfragen: Inwieweit wird Bevölkerungswachstum in den sich dynamisch entwickelnden Mittelstädten angestrebt und pro-aktiv gesteuert? Inwieweit verursacht das Bevölkerungswachstum Steuerungsprobleme und Herausforderungen?), welche Konsequenzen damit verbunden waren und welche Wachstumsentwicklung für die Zukunft erwartet wird (Forschungsfragen: Welche Rolle spielt die ganzheitliche und nachhaltige Stadtentwicklung bei der Steuerung in der Praxis? Wie wird das Bevölkerungswachstum perspektivisch eingeschätzt?). Alle Fallstudien wurden im Juni und Juli 2021 bereist. Die Vor-Ort Besuche dienten der Inaugenscheinnahme von in den Interviews beschriebenen Maßnahmen und Projekten sowie der Sammlung von Eindrücken und der Dokumentation durch Fotos.

Im Rahmen einer **Vertiefung der Fallstudien** (Leistungsbaustein 5) wurden im September und Oktober 2021 drei interaktive Online-Workshops mit Schlüsselpersonen aus der Zivilgesellschaft (Initiativen, Vereinen etc.) und weiteren Institutionen (bspw. Schulen, Kitas, Seniorenheime) aus den drei Fallstädten Hattersheim am Main, Papenburg und Tübingen durchgeführt, an denen jeweils sechs bis zehn Expertinnen und Experten aus der Stadt, dem Bundesbauministerium und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) teilnahmen. An den Workshops beteiligten sich Bürgerinitiativen, unterschiedliche Vereine und Verbände, Wohnungsmarktextperten, Schulleiter und -leiterinnen, Hochschulmitarbeiter sowie Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen von unterschiedlichen Trägern. Die Workshops dienten der Validierung und Ergänzung der

¹ Die Großstadtregionen sind eine Raumabgrenzung des BBSR (<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Grossstadtregionen/Grossstadtregionen.html>). Die Einordnung beruht auf den Pendlerbewegungen der sozialversicherungspflichtig versicherten Beschäftigten zwischen Wohn- und Arbeitsort und wird regelmäßig aktualisiert. Bis zur Aktualisierung im Jahr 2018 wurden sie an die Stadt-Land-Regionen des BBSR angepasst, mittlerweile werden sie jedoch auf Gemeindeebene definiert, da die Relevanz dieser Analyseebene mittlerweile nur noch von untergeordneter Bedeutung ist. Für diesen Bericht wurde die ebenfalls in BBSR (2019: 8) verwendete Einteilung der Großstadtregionen verwendet, die noch auf den Stadt-Land-Regionen beruht.

Recherchen und Erkenntnisse aus den Fallstudien. Im Fokus standen Fragen nach Stärken und Schwächen der Stadt aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger, die Wahrnehmung von Veränderungen und unterschiedlichen Feldern der Stadtentwicklung sowie Erwartungen an die Steuerung.

Um einen Austausch der Städte untereinander anzustoßen und Fragen im Quervergleich über die einzelne Stadt hinaus zu diskutieren, wurde ein vierter Workshop mit den Stadtspitzen (Bürgermeistern und Amtsleiterinnen und -leitern) aus allen sieben Fallstädten geplant und am 12. November 2021 durchgeführt. Hier wurden Rahmenbedingungen und Steuerungsansätze vergleichend diskutiert, wachstumsrelevante Mittelstadtspezifika erörtert und die Zukunft eines nachhaltigen Wachstums aus den verschiedenen Blickwinkeln skizziert. Die Ergebnisse des Workshops mit den Stadtspitzen wurden genutzt, um drei **Typiken** abzuleiten, die für das Wachstum relevante Rahmenbedingungen in Bezug auf die Attraktivität der Stadt und damit korrelierende Steuerungsaktivitäten der Verwaltung abbilden (Leistungsbaustein 6).

1.4 Gliederung des Berichts

Der Bericht ist neben diesem Einführungskapitel in vier weitere Kapitel gegliedert:

In Kapitel 2 wird zunächst die Annäherung an den Forschungsgegenstand zusammenfassend dargestellt. Sie erfolgte einerseits durch eine Literatur- und andererseits durch eine Datenauswertung. Eckpunkte der Methoden für die Datenauswertung sind in Kapitel 1.3 beschrieben und werden deshalb nicht nochmals in dem betreffenden Kapitel 2.2 dargestellt. Basierend auf der Analyse der Ergebnisse aus Literatur und Daten werden in Kapitel 2.3 drei Gruppen von Mittelstädten skizziert. Die Systematisierung dieser drei Gruppen (Entlastungsstädte, Starke Nachbarinnen und Ankerstädte) ist ein wesentliches Ergebnis der Studie.

In Kapitel 3 werden Fallstudien präsentiert. Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurde ein besonderer Schwerpunkt auf die Analyse von Fallstudien gelegt, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede der dynamischen Mittelstädte in Bezug auf die Rahmenbedingungen und Steuerungsansätze zu identifizieren. Es werden sieben Städte vorgestellt, die den drei Gruppen zugeordnet sind. Zunächst wird in Kapitel 3.1 ein Überblick und in Kapitel 3.2 eine Gegenüberstellung von Eckdaten zur Einordnung gegeben. In Kapitel 3.3 bis 3.5 sind die Ergebnisse der Fallstudien nach Städten gegliedert aufbereitet. In Kapitel 3.6 werden die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den drei Gruppen knapp zusammengefasst. Die Querbetrachtung erfolgt in den folgenden Kapiteln.

In Kapitel 4 werden die Rahmenbedingungen für das Wachstum und die Steuerung des Wachstums anhand von Faktoren beschrieben, die die Bevölkerungsdynamik in den untersuchten Mittelstädten bestimmen. Hier sind neben den Ergebnissen der Fallstudien insbesondere die Diskussionsbeiträge im Rahmen des Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern aller sieben Fallstudienstädte eingeflossen. Sie werden rückgekoppelt mit einigen der in der Literaturanalyse extrahierten Befunde aus der Mittelstadtforschung. Aus der Korrespondenz von Merkmals- und Steuerungskonstellationen in den sieben Fallstädten werden Typiken abgeleitet, die in Kapitel 4.2 erläutert werden. Das Kapitel schließt mit einer knappen Zusammenfassung der Erkenntnisse zum Themenfeld Rahmenbedingungen und Steuerungsansätze.

Im abschließenden Kapitel 5 werden anhand von drei Forschungsfragen die Perspektiven des Bevölkerungswachstums in Mittelstädten reflektiert. Ziel ist es, einige in den vorangegangenen Kapiteln ausgeführte Punkte aufzugreifen und im Kontext der Fragestellung auch mit über die Fallstudien hinausgehenden Befunden zusammenspielen und Empfehlungen zu geben.

2 Bevölkerungsdynamik in Mittelstädten: Annäherung an den Forschungsgegenstand

2.1 Hinweise auf Wachstumsdynamiken von Mittelstädten in der Literatur

In Studien zum Bevölkerungswachstum in Mittelstädten wird hervorgehoben, dass ein Bevölkerungswachstum stets auf Wanderungsgewinne zurückzuführen ist (Scholich 2019, Porsche/Milbert 2018), und dass Mittelstädte durch Binnenwanderung wachsen, nicht durch internationale Zuwanderung (Boeth 2020). Laut einer Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung profitieren Mittelstädte insbesondere von „nahräumlichen Reurbanisierungsprozessen“ (Münter/Osterhage 2018:10), d. h. einem Zuzug aus der Region.

Für diese **Wanderungen** werden einander überlagernde Motive thematisiert. Bezüglich der Lage im Raum werden Wanderungen aus dem ländlichen (schrumpfenden) Raum einerseits von Wanderungen aus wachsenden Großstädten andererseits unterschieden (Boeth 2020; Simons 2017, Wandzik/Giesel 2020). Einige Städte profitieren von beiden Ausgangsorten der Wanderungen. Wanderungsbewegungen von ländlichen Räumen in Mittelstädte finden im Rahmen von Konzentrationsprozessen statt und stehen im Zusammenhang mit Angeboten der Mittelstadt, die in den ländlichen Regionen fehlen. Die „Pull-Faktoren“ der Mittelstadt können Bildungs- und Arbeitsangebote ebenso sein wie Angebote im Bereich der Gesundheitsversorgung und Kultur. Mit dem Begriff „Ankerstadt“ bezeichnen Wandzik und Giesel (2020: 81) Mittelstädte, die ihren Zuzug aus umliegenden Kreisen generieren und aufgrund ihres anhaltenden regionalen Bedeutungszuwachses als Arbeits-, Versorgungs- und Wohnstandort stetig wachsen.

Bei dem Zuzug aus nahegelegenen, wachsenden Ballungszentren kann der Zuzug mit Push-Faktoren zusammenhängen: Wohnkosten spielen dabei für „Überschwappeneffekte“ eine wichtige Rolle (Münter/Osterhage 2018). „Die Umlandgemeinden der Schwarmstädte wachsen Dank der steigenden Wohnkosten in den Städten“ stellt Simons (2017:1) fest. Diese „Überlaufeffekte aus überhitzten Wohnungsmärkten“ bieten ein Potenzial für weiteres Bevölkerungswachstum, wenn in den Mittelstädten marktgerechte Wohnangebote bereitgehalten werden (Kinder et al. 2019). In dieser Hinsicht werden Mittelstädte thematisiert, die eine Entlastungsfunktion für nahegelegene Großstädte übernehmen.

Bezüglich der **Rahmenbedingungen für das Wachstum** gab die Literaturanalyse Hinweise auf eine Vielzahl von Faktoren, die bei Wachstumsprozessen in Mittelstädten eine Rolle spielt. Eltges (2017: 23) listet unter dem Begriff „Bestimmungsfaktoren regionale Entwicklungen“ die physische sowie digitale Erreichbarkeit, die Infrastrukturausstattung, Beschäftigungspotentiale, regionale Steuersätze und Energiekosten, aber auch die Stadtgestalt/Baukultur auf. Darüber hinaus verweist er auf politische Standortbedingungen, zu denen auch prägende Persönlichkeiten gehören, sowie auf die Soziokultur und das „kollektive Gedächtnis“. Kunzmann (2009) subsummiert das regionale ökonomische Potenzial, die sozio-politische Kultur, das Umfeld für Kunst und Handwerk, das Erscheinungsbild und die Identität unter dem Begriff „Territoriales Kapital“.

Darüber hinaus werden die Wirtschaft und die Infrastrukturausstattung sowie das „Ambiente“ als Standortfaktoren in der Literatur thematisiert. Kinder et al. (2019: 343) verweisen darauf, dass starke Wirtschaftsstandorte „den Trend zurück in die Mittelstädte“ unterstützen. Sie beziehen sich dabei auf Wanderungsgewinne. Aber auch die Nähe zum Arbeitsplatz, die Nähe zu Kita und Schule, zu Arzt und Generationentreffpunkt werden als Qualität der Mittelstädte bezeichnet. Mittelstädte erfüllen den Wunsch nach einem ruhigen, aber doch lebendigen Wohnumfeld möglichst nahe des ökonomischen und kulturellen Zentrums einer Großstadt. Die hohe Lebensqualität wird dort durch Einkaufs-, Versorgungs- und Freizeitangebote gewährleistet. Darüber hinaus ist eine Hochschule ein besonderer Standortfaktor. Auf die „klassische Universitätsstadt“ bezieht sich die Mittelstadtforschung von Metz-Becker (2010), wobei sie als Ethnologin und Kulturwissenschaftlerin auf die Bedeutung der Universität für das bürgerliche Selbstverständnis und die Identität der Städte eingeht.

Im Rahmen von Studien, die sich mit Baukultur auseinandersetzen, wird darauf hingewiesen, dass die gebaute Umwelt sich unmittelbar auf das Lebensgefühl der Menschen auswirkt, die sich darin aufhalten. Das Bewusstsein für den Stellenwert von Bestandsgebäuden für das Stadt- und Ortsbild sei kontinuierlich gewachsen, „seit Alexander Mitscherlich 1965 die ‚Unwirtlichkeit der Städte‘ beklagte, die durch die Flächensanierung der kriegszerstörten Städte mit eintönigen, austauschbaren Neubauten, ausgerichtet auf eine rein funktionale, entmischte Stadtstruktur, entstanden sei, und Wolf Jobst Siedler ein Jahr zuvor gar von der ‚Gemordeten Stadt‘ sprach“ (BBSR 2015: 11).

Einige dieser Standortfaktoren können thematisch fokussiert in „Rankings“ von Mittelstädten verglichen werden. Mehrere Rankings dieser Art sind im Rahmen einer Zusammenarbeit der Zeitschrift Kommunal und der Contor GmbH mit einem speziellen Analysetool angefertigt worden und beziehen sich auf Städte mit 20.000 bis 75.000 Einwohnern (Lüttich 2019/2020, Lüttich 2021a/2021b). Themen sind „Bildungshochburgen“, „Familienfreundliche Städte“, „Seniorenparadiese“, „Erfolgreiche Mittelstädte“, „Landwirtschaftlich orientierte Mittelstädte“ und „Produktionsorientierte Mittelstädte“. Welche Mittelstädte in Deutschland die besten Zukunftsaussichten und Perspektiven haben, wurde mit Hilfe von Indikatoren ausgewertet, die auf eine Verbesserung von Lebensbedingungen in den vergangenen Jahren hinweisen.

Insgesamt wird aus der Literatur deutlich, dass sich gerade Mittelstädte stark über ihr Verhältnis zu Groß- und Kleinstädten definieren und dass die räumliche Lage (in einer Metropolregion oder in einer metropolfernen Region) auch in Bezug auf Pull- und Push-Effekte relevant ist. Die Beschreibung der „Überschwappeneffekte“ und der „Ankerstädte“ legte deshalb nahe, die Lage im Raum als Merkmal in die Gruppenbildung einzubeziehen.

Als **Steuerungsansätze** werden Innenentwicklungsmaßnahmen (Flächenaktivierung und Konversion) unter Berücksichtigung der Grün- und Freiflächenversorgung genannt, sowie die Ausweisung von Ein- und Zweifamilienhausgebieten (Kinder et al. 2019). Porsche und Milbert (2018: 16) betonen in ihrer Studie zu Kleinstädten, deren Befunde teilweise auch für die kleinen Mittelstädte gelten dürften, den Bedarf für Bauland und neuen Wohnraum nicht nur für Einfamilienhäuser, sondern auch für Mietwohnungen mit gehobenem Standard für Ältere, Pendler und große (Patchwork-)Familien mit neuen Ansprüchen.

Darüber hinaus werden Stadterneuerung sowie Inwertsetzungs- und Revitalisierungsprozesse für die Aufwertung innerstädtischer Quartiere (Gans/Siedentop 2017: 393; Scholich 2019: 21) und ihrer öffentlichen Räume (BBSR 2016) in der Literatur als Steuerungsstrategien genannt. Auch Ansätze im Bereich „place-making“ und „place-keeping“ (BBSR 2016) sowie Festivalisierung, Standort- und Stadtmarketing (Gyr 2010: 277) werden in der Literatur als Strategien zur Stärkung und Attraktivitätssteigerung von Mittelstädten benannt.

Die Hinweise auf Steuerungsansätze konnten in den Fallstudienuntersuchungen größtenteils bestätigt werden, wie Kapitel 3 zeigt. Gerade die Verfügbarkeit von Konversionsflächen, aber auch die Dynamik der Wirtschaft konnten als wesentliche Rahmenbedingungen für das Wachstum in den Fallstädten identifiziert werden.

2.2 Datenauswertung zur Wachstumsdynamik in Mittelstädten

2.2.1 Einordnung: Bevölkerungsentwicklung im Stadtgrößenvergleich

Die Auswertung der Bevölkerungsentwicklung nach den in Kapitel 1.3 skizzierten Zeitreihen zeigt für unterschiedliche Stadtgrößen (vgl. Tabelle 1), dass die Gruppe der Mittelstädte zwischen 2008 und 2010 an Bevölkerung verlor (-0,4 Prozent), zwischen 2011 und 2013 einen leichten Zuwachs von 0,3 Prozent verzeichnete, zwischen 2013 und 2015 (wie alle Stadtgrößenklassen) deutliche Gewinne hatte (1,8 Prozent) und schließlich zwischen 2016 bis 2018 noch leicht wuchs (0,5 Prozent). Vergleicht man die Zeiträume 2011 bis 2013 und 2016 bis 2018, so stieg die Bevölkerungszahl im letzteren Zeitraum etwas stärker. Die differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Größenklassen der Mittelstädte zeigt, dass die großen Mittelstädte zwischen

2016 und 2018 sogar ein Wachstum von 0,7 Prozent aufweisen. Ein Blick auf den Entwicklungsverlauf der Bevölkerungszuwächse in den Großstädten zeigt, dass dort die Wachstumsrate im Zeitraum 2016 bis 2018 – anders als bei den Mittelstädten – geringer ausfiel als im Zeitraum 2011 bis 2013. Bei den kleinen Mittelstädten lag sie in beiden Zeiträumen gleich (0,3 Prozent für die mit einer Bevölkerung von 20.000 bis unter 30.000 bzw. 0,4 Prozent für jene mit 30.000 bis unter 50.000). Demnach sind die großen Mittelstädte und dadurch auch die Mittelstädte insgesamt die einzige Gemeindegrößenklasse, die zwischen 2016 und 2018 ein größeres Bevölkerungswachstum aufwies als zwischen 2011 und 2013.

Tabelle 1: Auswertung der Veränderung der Bevölkerungszahl

Bevölkerung 31.12.2018	Anzahl Gemeinden	Veränderung Bevölkerungszahl				
		2008-2010	2011-2013	2013-2015	2016-2018	2011-2018
unter 20.000	10.387	-0,9%	-0,2%	1,1%	0,3%	1,5%
20 bis unter 30.000	303	-0,5%	0,3%	1,8%	0,3%	2,7%
30 bis unter 50.000	206	-0,4%	0,4%	1,9%	0,4%	3,0%
50 bis unter 100.000	110	-0,3%	0,4%	1,8%	0,7%	3,4%
100.000 und mehr	81	0,5%	1,7%	2,5%	1,1%	6,1%
gesamt	11.087	-0,3%	0,5%	1,7%	0,6%	3,4%
20 bis unter 100.000	619	-0,4%	0,3%	1,8%	0,5%	3,0%

Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

2.2.2 Bevölkerungsentwicklung in den Mittelstädten

Innerhalb der Mittelstädte gibt es ein Spektrum an Entwicklungsverläufen: Von den 619 Mittelstädten hat etwa ein Drittel (203 Städte) im Zeitraum 2016 bis 2018 Bevölkerung verloren und weitere 219 hatten ein geringes Wachstum von unter 1 Prozent. Unter den verbleibenden **197 Mittelstädten mit einem Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent** zwischen 2016 und 2018 sind **56 Städte mit mehr als 2 Prozent** Bevölkerungszunahme.

Tabelle 2: Anzahl der zwischen 2016 und 2018 mindestens um 1 % wachsenden Mittelstädte nach Stadtgrößenklassen

Wachstum der Bevölkerungszahl	Anzahl Mittelstädte			
	20.000- unter 30.000	30.000- unter 50.000	50.000- unter 100.000	20.000- unter 100.000
wachsend 1-unter 2%	66	46	29	141
wachsend 2% u. m.	28	12	16	56
wachsend 1% u. m.	94	58	45	197

Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

In der betrachteten Gruppe der 197 wachsenden Mittelstädte haben alle Altersgruppen im Zeitraum 2016-2018 Bevölkerungsgewinne verzeichnet (siehe Tabelle 3). Die Veränderung der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen spiegelt insgesamt die allgemeine demografische Entwicklung:

- Die Gruppe der über 65-Jährigen verzeichnet ein zunehmendes Wachstum.

- Die Altersgruppe 50 bis unter 65 Jahre zeigt das ausgeprägteste Wachstum mit leicht rückläufiger Tendenz.
- Der anfängliche Rückgang der Zahl der 30- bis unter 50-Jährigen hat sich abgeschwächt, jüngst ist ein leichtes Wachstum zu verzeichnen.
- Die Altersgruppe der 18- bis unter 30-Jährigen verzeichnete im Zeitraum 2013-2015 durch die Zuwanderung junger Geflüchteter ein außergewöhnlich hohes Wachstum. In den übrigen betrachteten Zwei-Jahres-Zeiträumen lag das Wachstum in dieser Altersgruppe deutlich niedriger.
- Die Anzahl der 0- bis unter 18-Jährigen nahm in den betrachteten Städten zwischen 2008 und 2010 noch deutlich ab, danach schwächte sich der Rückgang ab und in den folgenden Zeiträumen trat ein ansteigendes Wachstum auf.

Tabelle 3: Veränderung der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen in den 197 Mittelstädten mit Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent zwischen 2016 und 2018

Altersgruppen	Veränderung Bevölkerungszahl im Zeitraum				
	2008-2010	2011-2013	2013-2015	2016-2018	2011-2018
0- unter 18 Jahre	-2,0%	-0,2%	2,2%	2,9%	5,7%
18- unter 30	0,3%	1,8%	5,5%	1,4%	9,1%
30- unter 50	-2,3%	-1,7%	-0,8%	0,6%	-3,3%
50- unter 65	5,4%	5,2%	4,6%	4,7%	16,5%
über 65	1,3%	2,3%	2,9%	3,2%	9,1%
Alle Altersgruppen	0,3%	1,3%	2,5%	1,7%	6,5%

Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

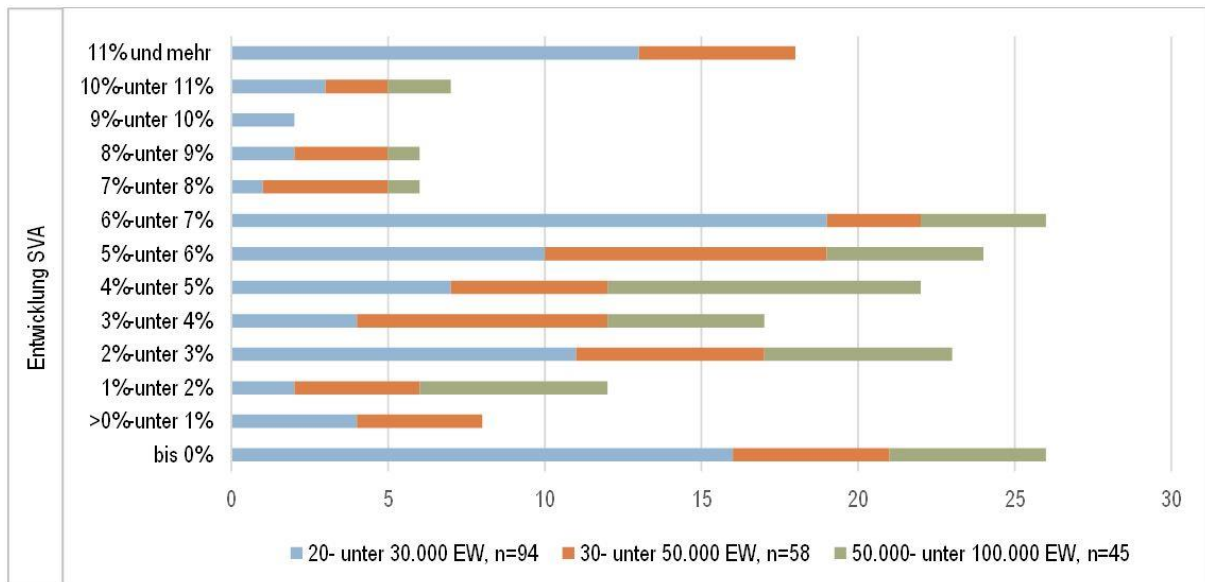
2.2.3 Entwicklung weiterer Wachstumsindikatoren in den 197 wachsenden Mittelstädten

Die Entwicklung der **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsplatz (SVA)** kann Hinweise auf die sich verändernde Attraktivität der Mittelstadt als Arbeitsort geben. Ihre Anzahl hat im Zeitraum **2011-2018** in den 197 betrachteten Städten um **15,8 Prozent** zugenommen. In 153 der 197 Städte betrug das Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsplatz in diesem Zeitraum über 11 Prozent.

Bezogen auf die beiden **Zeiträume 2011-2013 und 2016-2018** die für das Bevölkerungswachstum verglichen wurden (vgl. Methodenbeschreibung in Kapitel 1.3) zeigt sich, dass die 197 Städte im Zeitraum 2011-2013 größere Extreme bezüglich der Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsplatz aufweisen als im Zeitraum 2016-2018 (vgl. Abbildung 2 und 3). Allerdings sind die Werte 2016 bis 2018 weiter gestreut. 26 Städte verzeichneten zwischen 2011 und 2013 Verluste, 18 Städte hatten über 11 Prozent Wachstum. 2016-2018 wiesen nur sechs Städte Verluste auf, 14 Städte hatten Gewinne von über 11 Prozent.

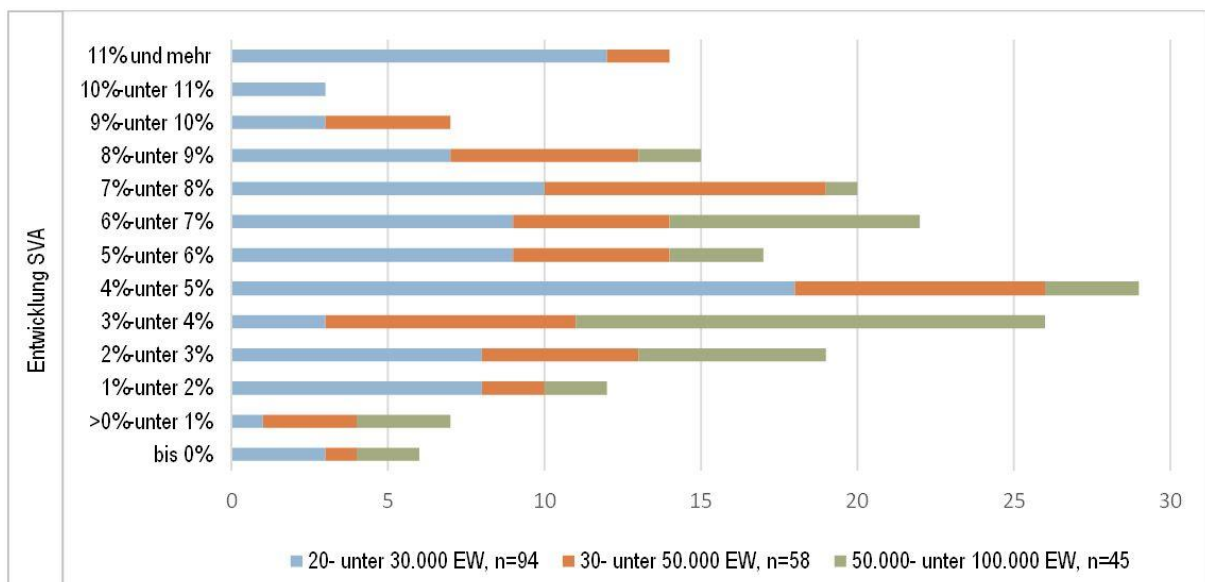
Bezüglich der **Stadtgrößen** zeichnen sich bei den großen Mittelstädten 2016-2018 zwei Gruppen ab: eine mit einem Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsplatz bis 4 Prozent und eine mit einem Wachstum von über 4 bis 9 Prozent. Bei den kleinen Mittelstädten sind drei Gruppen sichtbar: bis 4 Prozent, 4 bis 7 Prozent und über 7 Prozent. 15 sehr kleine Mittelstädte (20.000-30.000 Einwohner) haben über 10 Prozent Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsplatz zwischen 2016 und 2018. Die Werte deuten auf attraktive Arbeitsstandorte hin.

Abbildung 2: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Zeitraum 2011-2013 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Abbildung 3: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Zeitraum 2016-2018 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen

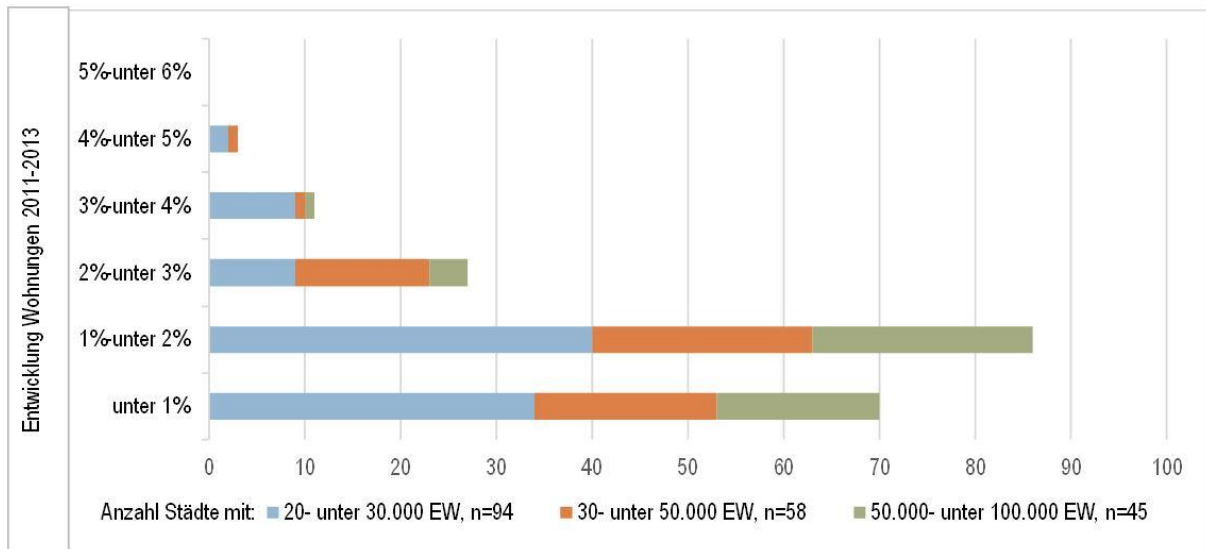


Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Die Entwicklung der **Anzahl der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden** gibt Auskunft über die quantitative Entwicklung des Wohnungsangebotes und kann damit Hinweise auf die sich verändernde Attraktivität als Wohnstandort liefern. Sie hat im Zeitraum **2011-2018** in den 197 Städten, die zwischen 2016 und 2018 über 1 Prozent Bevölkerungswachstum aufweisen, um **5,7 Prozent** zugenommen. Aus Gründen der Gegenüberstellung mit der Bevölkerungsentwicklung wurden auch hier die Zeiträume 2011-2013 und 2016-2018 betrachtet (vgl. Kapitel 1.3). Im Zeitraum **2011-2013** betrug der Zuwachs der Wohnungen **1,4 Prozent**. In 127 der 197 Städte lag er bei mindestens 1 Prozent, während 70 Städte ein sehr geringes oder kein Wachstum zeigten. Im Zeitraum **2016-2018** ist die Entwicklung dynamischer: 163 Städte verzeichneten ein Wachstum der Wohnungszahl von über 1 Prozent, davon 72 über 2 Prozent. 19 kleine Mittelstädte zeigten Wachstumsraten von

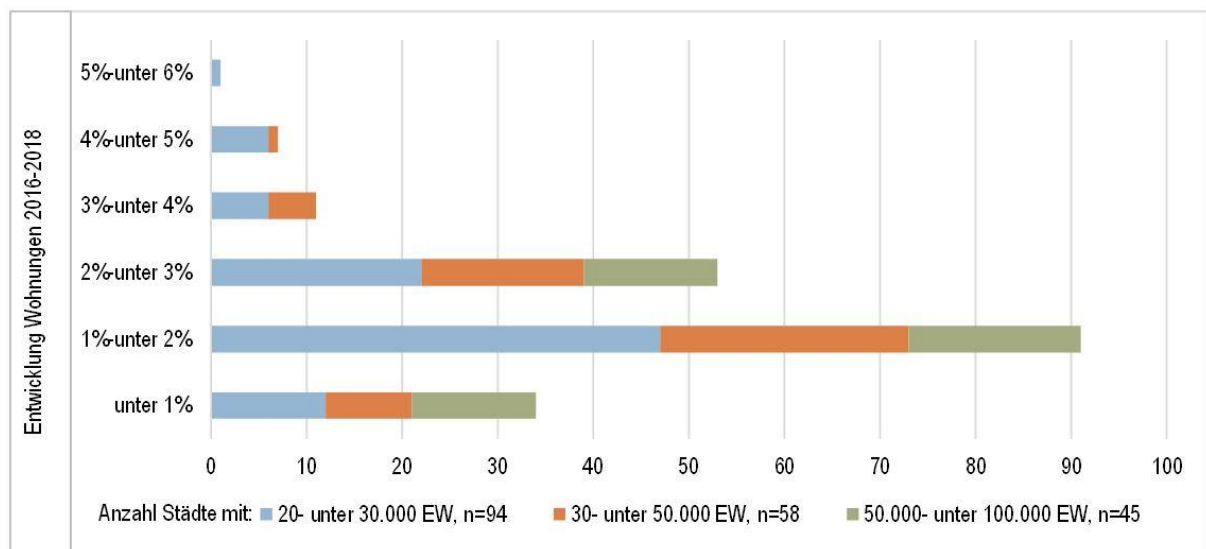
über 3 Prozent. Insgesamt liegt die Wachstumsrate für die Wohnungszahl der 197 betrachteten Mittelstädte in diesem Zeitraum bei **1,8 Prozent**.

Abbildung 4: Entwicklung der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Zeitraum 2011-2013 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Abbildung 5: Entwicklung der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden im Zeitraum 2016-2018 in den 197 Mittelstädten, die 2016-2018 ein Bevölkerungswachstum von über 1 Prozent aufweisen



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

2.2.4 *Zusammenschau der Wachstumsindikatoren, Wachstumsintensität*

Eine **zusammenfassende Gegenüberstellung der drei Entwicklungsgrößen** (Bevölkerungszahl, sozialversicherungspflichtig Beschäftigte und Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden) zeigt, dass die Wachstumsraten der Bevölkerung und der Wohnungen in den beiden Zwei-Jahres-Intervallen ähnlich sind, im Zeitraum 2011-2018 jedoch die Bevölkerungszahl ein höheres prozentuales Wachstum zeigt als die Anzahl der Wohnungen. Der prozentuale Zuwachs bei den Beschäftigten am Arbeitsort fällt in allen drei betrachteten Zeiträumen deutlich höher aus als das Wachstum der Bevölkerungszahl und der Anzahl der Wohnungen.

Tabelle 4: Entwicklungen in den 197 Mittelstädten mit Bevölkerungswachstum von 1 Prozent und mehr zwischen 2016 und 2018

Entwicklung der...	Betrachtungszeitraum		
	2011-2013	2016-2018	2011-2018
...Bevölkerungszahl	1,3%	1,7%	6,5%
...Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVA)	4,0%	4,8%	15,8%
...Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden	1,4%	1,8%	5,7%

Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Um einen Überblick der **Wachstumsintensität** und der Kombinationen der ausgewerteten Wachstumsindikatoren zu gewinnen, wurden mit Hilfe einer Matrix acht Klassen gebildet. Einbezogen wurden jeweils für den Zeitraum 2016 bis 2018 das Bevölkerungswachstum, das Wachstum der Anzahl der Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden sowie das Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort. Für jeden der drei Indikatoren wurde anhand einer Analyse der Mengengerüste ein sinnvoller Schwellenwert (Klassen, bei denen ausreichend große Fallzahlen an Städten zustande kamen) festgelegt, um jeweils zwei Klassen bilden zu können. So ergab sich eine Matrix mit acht Konstellationen, die Wachstumsklassen mit der Bezeichnung A1 bis A4 und B1 bis B4 darstellen und denen jeweils eine Anzahl von Städten zugeordnet wurde (vgl. Tabelle 5). Bei der Klasse B4 sind die Werte für alle drei Indikatoren hoch. Die Klassen A4, B2 und B3 zeigen für zwei der drei Indikatoren hohe Werte. Insgesamt weisen demnach **88 Mittelstädte** für mindestens zwei der drei Indikatoren hohe Werte auf und können insofern als Städte **mit ausgeprägter Wachstumsdynamik** bezeichnet werden.

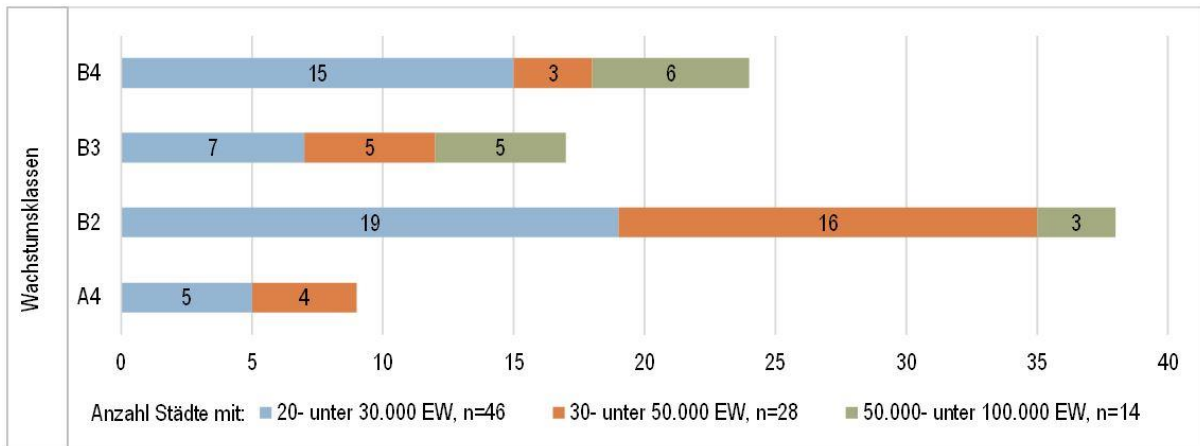
Tabelle 5: Klassen nach Wachstumsindikatoren, Verteilung der 197 wachsenden Mittelstädte

Wachstum der...		...Anzahl der Wohnungen	
...Bevölkerung	...Beschäftigten	Unter 1,5%	1,5% und mehr
1-unter 2%	unter 5%	A1: 34 Städte	B1: 42 Städte
	5% und mehr	A2: 27 Städte	B2: 38 Städte
2% und mehr	unter 5%	A3: 6 Städte	B3: 17 Städte
	5% und mehr	A4: 9 Städte	B4: 24 Städte

Quelle: IfS

Unter den 88 Mittelstädten mit einer ausgeprägten Wachstumsdynamik sind 14 große Mittelstädte, 28 Mittelstädte mit 30.000 bis unter 50.000 Einwohnern und 46 Mittelstädte mit 20.000 bis unter 30.000 Einwohnern. Die größte der Klassen mit ausgeprägter Wachstumsdynamik ist die Klasse B2 mit einem ausgeprägten Wachstum der Anzahl der Wohnungen und der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Sie besteht aus 38 Städten, überwiegend kleine Mittelstädte (Einwohnerzahl 20.000 bis unter 30.000 bzw. 30.000 bis unter 50.000). Unter den Städten, die in allen drei Wachstumsindikatoren hohe Werte zeigen (Wachstumsklasse B4), sind 15 sehr kleine Mittelstädte (Einwohnerzahl 20.000 bis unter 30.000), drei mittlere (Einwohnerzahl 30.000 bis unter 50.000) und sechs große Mittelstädte.

Abbildung 6: Zuordnung der 88 dynamisch wachsenden Mittelstädte zu vier Wachstumsklassen

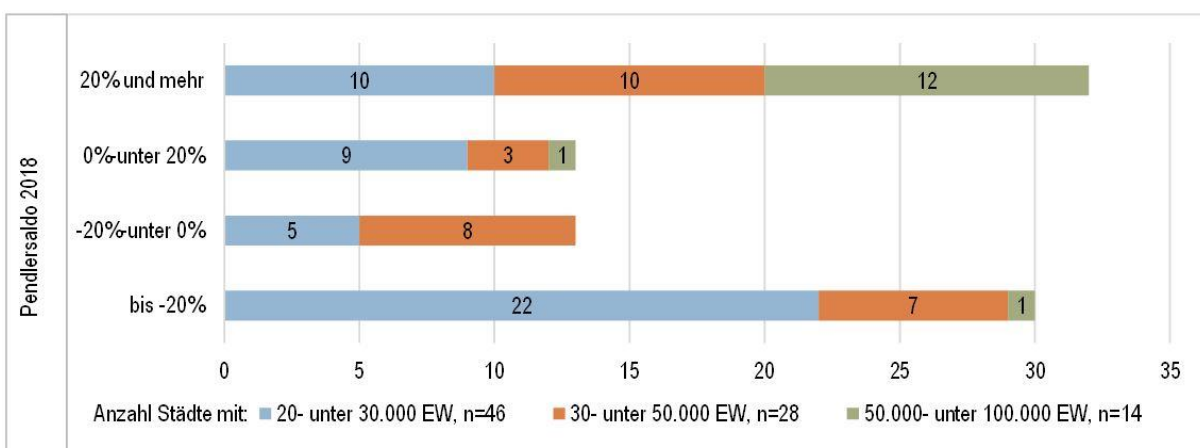


Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

2.2.5 Ergänzende Betrachtung: Pendler, Studierende, Lage

Eine ergänzende Betrachtung des Pendlersaldos zeigt, ob die Mittelstadt als Arbeits- (Einpendlerüberschuss) oder als Wohnort (Auspendlerüberschuss) besonders geprägt ist. Die Veränderung der Zahlen deutet auf Entwicklungsschwerpunkte. Eine Auswertung des **Pendlersaldos pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem im Jahr 2018** für die 88 dynamisch wachsenden Mittelstädte nach den drei Stadtgrößen zeigt folgendes Bild: Die großen Mittelstädte haben überwiegend einen hohen Einpendlerüberschuss von über 20 Prozent. Lediglich eine große Mittelstadt weist einen negativen Saldo auf, d. h. die Auspendler überwiegen. Bei den Mittelstädten mit einer Größe zwischen 30.000 und 50.000 Einwohnern sind Aus- und Einpendlergemeinden zu etwa gleichen Teilen vertreten (13 Gemeinden mit positivem und 15 mit negativem Saldo). Bei den sehr kleinen Mittelstädten (20.000 bis 30.000 Einwohner) überwiegen die Auspendlergemeinden (27 von 46 Gemeinden). Insbesondere gibt es einen hohen Anteil von Gemeinden mit einem Auspendlerüberschuss von 20 und mehr Prozent.

Abbildung 7: Pendlersaldo pro sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem am Arbeitsort in den 88 Mittelstädten mit dynamischem Wachstum

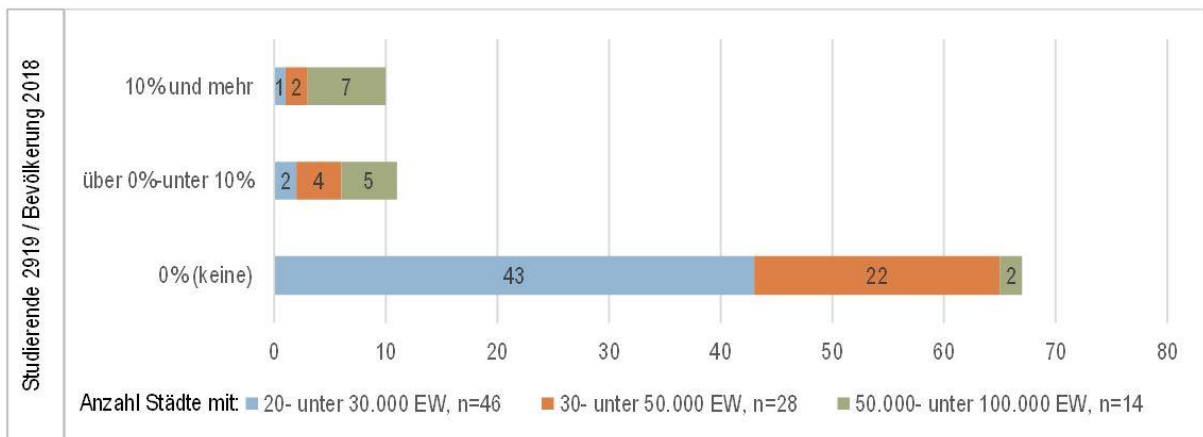


Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Eine ergänzende Betrachtung des **Anteils der Studierenden (am Studienort) an der Wohnbevölkerung** gibt Hinweise darauf, ob die Stadt von Studierenden geprägt ist. Die Auswertung des Anteils der Studierenden 2019 an der Wohnbevölkerung 2018 gibt folgendes Bild: Von den 88 Mittelstädten, die zwischen 2016 und 2018 ein dynamisches Wachstum aufwiesen (Wachstumsklasse A4, B2, B3 und B4), gibt es in **21 Städten Studierende**.

Darunter sind **12** der **14 großen Mittelstädte**. Ein hoher Anteil Studierender von 10 Prozent und mehr an der Gesamtbevölkerung liegt in sieben großen und drei kleinen Mittelstädten vor.

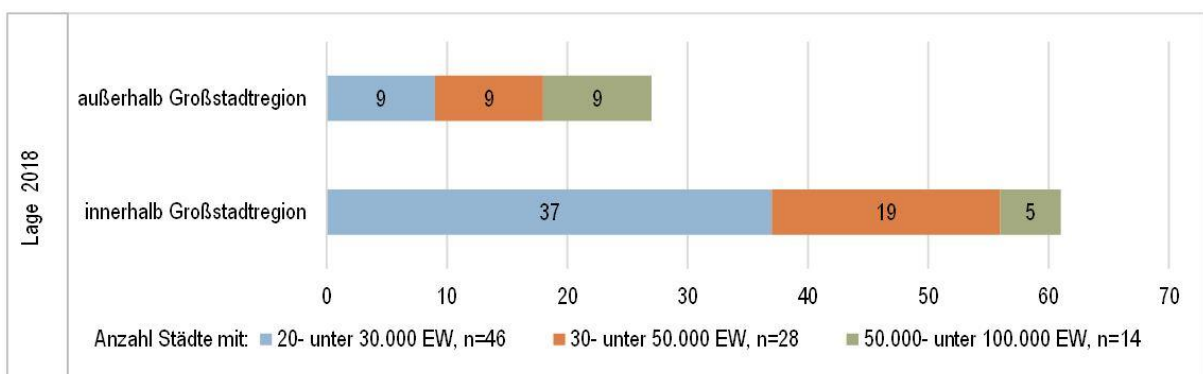
Abbildung 8: Anteil der Studierenden 2019 an der Wohnbevölkerung 2018 in den 88 Mittelstädten mit dynamischem Wachstum



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Die **Lage der Mittelstädte in oder außerhalb einer Großstadtregion** wurde in der Literatur als möglicher Indikator für unterschiedliche Wachstumsdynamiken genannt. Die „Überlaufeffekte“, also die Entlastung der Großstadt durch Bereitstellung von Wohnraum bzw. Grundstücken für den Wohnungsbau sind dafür ebenso ein Beispiel, wie die Ankerfunktion der Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen. Die quantitative Auswertung des Merkmals „Lage in einer Großstadtregion“ und „Lage außerhalb einer Großstadtregion“ stellt sich bezogen auf die 88 dynamisch wachsenden Mittelstädte wie folgt dar: Etwa zwei Drittel der 88 dynamisch wachsenden Mittelstädte liegt in einer Großstadtregion, besonders häufig handelt es sich um kleine Mittelstädte mit einer Bevölkerungszahl von 20.000 bis unter 30.000. Von den 14 dynamisch wachsenden großen Mittelstädten liegt dagegen deutlich über die Hälfte (neun Gemeinden) außerhalb einer Großstadtregion.

Abbildung 9: Lage der 88 Mittelstädte mit dynamischem Wachstum innerhalb bzw. außerhalb einer Großstadtregion²



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

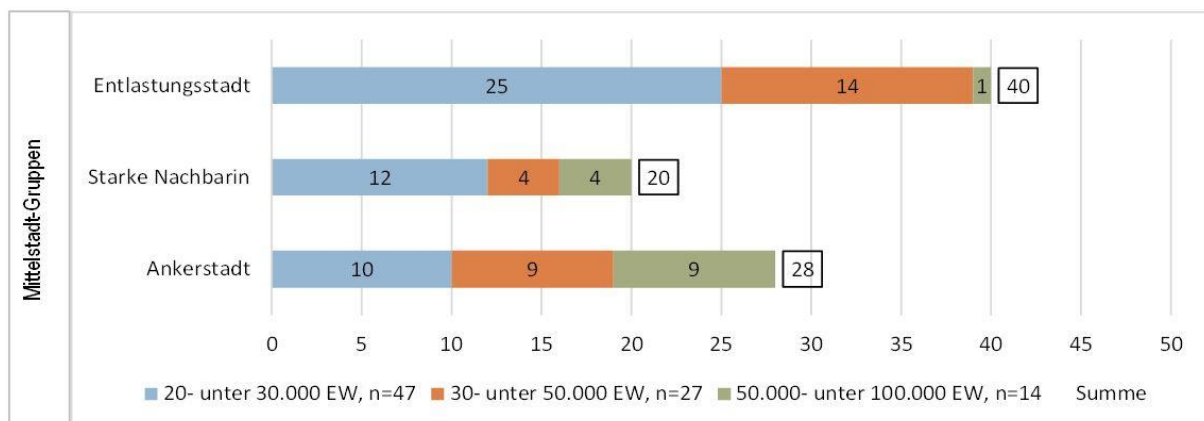
² Großstadtregionen auf Grundlage der Darstellung in BBSR (2019: 8)

2.3 Darstellung von drei identifizierten Gruppen wachsender Mittelstädte

Auf Grundlage der in Kapitel 2.1 dargestellten Anhaltspunkte aus der Literaturlauswertung und der in Kapitel 2.2. zusammenfassend aufbereiteten Datenanalyse wurden **drei Gruppen von wachsenden Mittelstädten** herausgearbeitet, die sich durch spezifische Funktions- und Lagemerkmale auszeichnen:

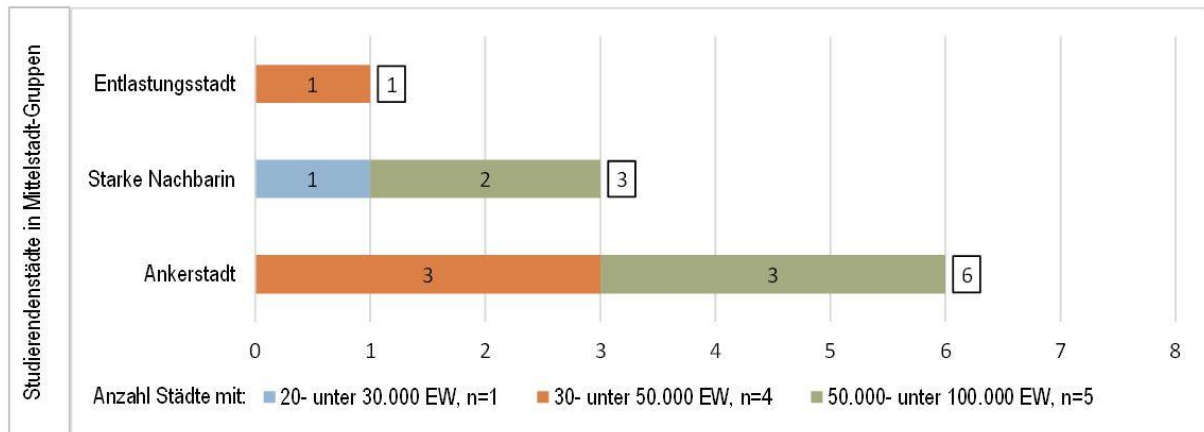
1. **Die Entlastungsstadt:** befindet sich in einer Großstadtregion und ist eine Auspendlerstadt (negativer Pendlersaldo). Hier wohnen Menschen, die in der Großstadt arbeiten, aber dort keine passenden Wohnangebote finden, oder die in die Entlastungsstadt ziehen, weil sie zum Beispiel das ruhigere, naturnähere Leben dort schätzen. Unter den 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten sind 40 Entlastungsstädte (vgl. Abbildung 10). Große Mittelstädte und Studierendenstädte (Anteil der Studierenden an der Gesamtbevölkerung bei mindestens 10 Prozent) sind unter den Entlastungsstädten sehr selten (vgl. Abbildung 11).
2. **Die Starke Nachbarin:** liegt ebenfalls in einer Großstadtregion, ist aber eine Einpendlerstadt (positiver Pendlersaldo). Sie bietet demnach selbst viele Arbeitsplätze, eine dynamische Entwicklung der Arbeitsplätze kann der Grund für Zuzug sein. Möglicherweise schätzen die Zugezogenen aber auch ein gegenüber der Großstadt „entspannteres“ Arbeiten und Leben sowie ein passenderes Wohnungsangebot. Unter den 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten sind 20 Starke Nachbarinnen, von denen vier große Mittelstädte sind. Zudem gibt es drei Studierendenstädte, von denen zwei große Mittelstädte sind.
3. **Die Ankerstadt:** liegt außerhalb einer Großstadtregion und ist fast immer eine Einpendlerstadt. Sie bietet Arbeitsplätze für die Menschen, die in der Umgebung leben, entwickelt sich aber auch als Wohnstandort dynamisch, weil sie Infrastruktur und Versorgung bereitstellt sowie ein „urbaneres“ Leben als die (kleineren) Städte der Umgebung. Unter den 88 dynamisch wachsenden Mittelstädten sind 28 Ankerstädte, darunter neun der 14 großen Mittelstädte (vgl. Abbildung 10). Unter den Ankerstädten sind mit sechs von 28 vergleichsweise zu den anderen Gruppen mehr Studierendenstädte (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 10: Verteilung der 88 Mittelstädte mit dynamischem Wachstum auf die Mittelstadt-Gruppen nach Gemeindegröße



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

Abbildung 11: Anzahl der Studierendenstädte in den Mittelstadt-Gruppen nach Gemeindegröße



Quelle: IfS, Datengrundlage BBSR

3 Fallstudien

3.1 Überblick über die Fallstudien

Als Fallstudien wurden zwei Entlastungsstädte, zwei Starke Nachbarinnen und drei Ankerstädte ausgewählt. Zwei der Städte sind Studierendenstädte mit mehr als 10 Prozent Studierender (am Studienort) gemessen an der Wohnbevölkerung. Bezüglich der Bevölkerungszahl wurden drei Städte aus der Gruppe der Mittelstädte mit 20.000 bis unter 30.000 Einwohnern und je zwei mit einer Bevölkerungszahl von 30.000 bis unter 50.000 und 50.000 bis unter 100.000 ausgewählt. Die geografische Verteilung ist gestreut, trägt aber auch der Tatsache Rechnung, dass die Mehrzahl der dynamisch wachsenden Mittelstädte in Deutschland in südlichen und westlichen Bundesländern liegt.

Entlastungsstädte:

- Gemeinde Wandlitz (23.127 Einwohner in 2019), nördlich von Berlin mit neun Ortsteilen in einem von Seen geprägten Naherholungsgebiet und dem Schwerpunkt Wohnungsneubau, sowie
- Hattersheim am Main (27.674 Einwohner), mit drei Ortsteilen im Südwesten an Frankfurt am Main grenzend, mit sich dynamisch entwickelnden Gewerbegebieten und verdichtetem Wohnungsneubau auf ehemaligen Fabrikarealen.

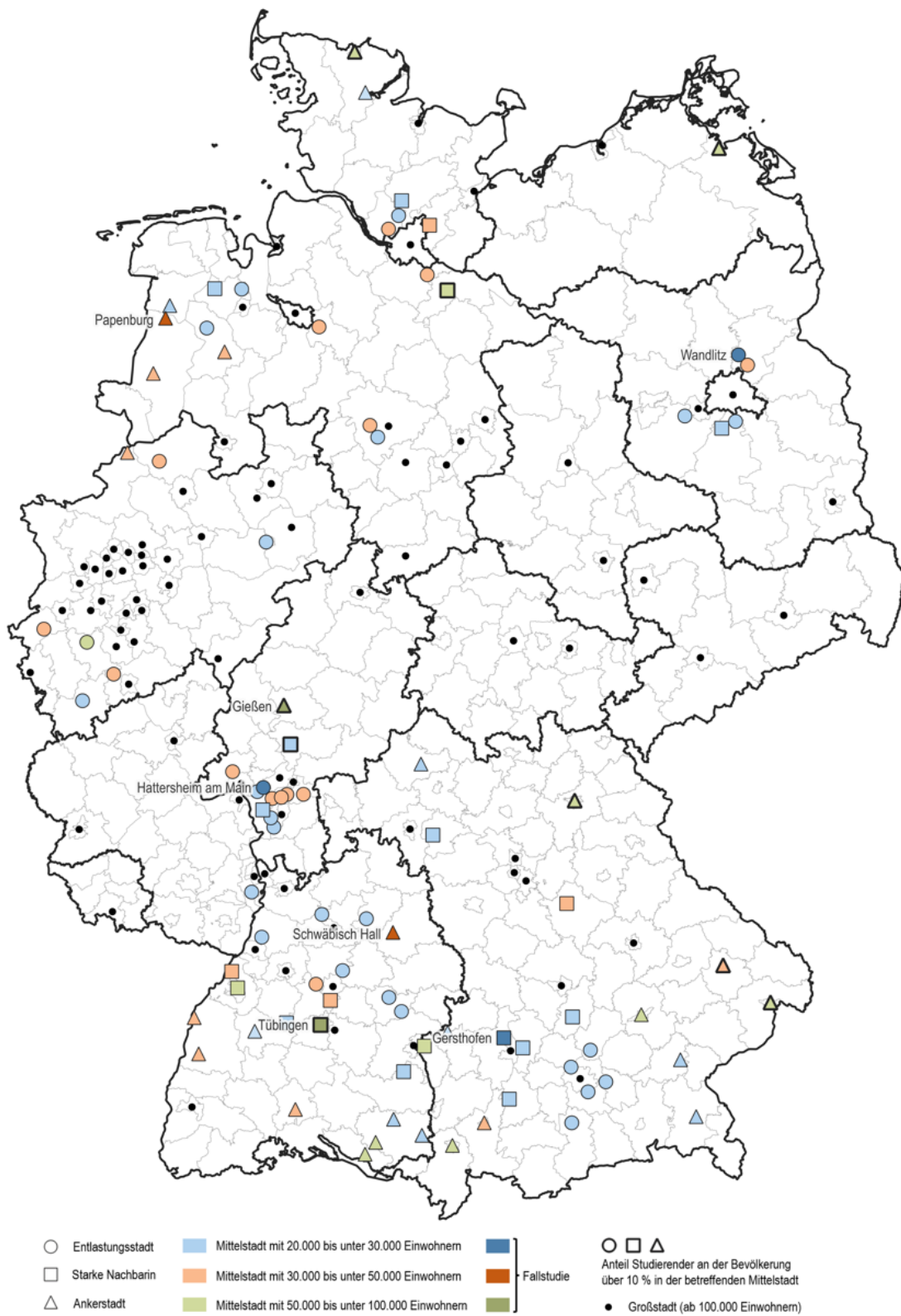
Starke Nachbarinnen:

- Tübingen (91.506 Einwohner), westlich von Reutlingen am Neckar gelegen, eine traditionsreiche Studierendenstadt mit historischer Altstadt und einer aktiven Stadt- und Wohnungspolitik, sowie
- Gersthoven (22.451 Einwohner), unmittelbar nördlich von Augsburg am Lech-Kanal im bayrischen Regierungsbezirk Schwaben mit einem Autobahnkreuz und starken Unternehmen.

Ankerstädte:

- Papenburg (37.766 Einwohner), Deutschlands „südlichster Seehafen“ im Emsland zwischen Oldenburg und Groningen (Niederlande),
- Schwäbisch Hall (40.538 Einwohner), im nördlichen Baden-Württemberg im Naturraum Schwäbisch-Fränkische Waldberge mit einer attraktiven historischen Altstadt, sowie
- Gießen (89.802 Einwohner), eine in Mittelhessen gelegene Studierendenstadt mit Universitätsklinikum, in der auf militärischen Konversionsflächen neue Wohngebiete entstanden sind.

Abbildung 12: Übersichtskarte der 88 dynamisch wachsenden Mittelstädte und Lage der sieben Fallstädte



3.2 Einordnung der untersuchten Fallstudien

3.2.1 Geografische Eckdaten: Region und Fläche

Die Entlastungsstädte und Starke Nachbarinnen liegen nach der Definition dieses Forschungsprojektes in Großstadregionen, während die Ankerstädte zu keiner Großstadregion gehören. Die Zuordnung zu Großstadregionen der Fallstädte basiert auf der Abgrenzung des BBSR (Raumbeobachtung des BBSR, 2021). Gemäß diesen Daten gehört die Entlastungsstadt Hattersheim zur Großstadregion Darmstadt/Frankfurt/Wiesbaden und die Entlastungsstadt Wandlitz zur Großstadregion Berlin/Potsdam. Bei den Starken Nachbarinnen gehören Gersthofen zur Großstadregion Augsburg und Tübingen zur Großstadregion Reutlingen. In Bezug auf die vom BBSR definierten Pendler-Einzugsbereiche³ (im Datensatz „Großstadregionaler Einzugsbereich 2019“) sind Hattersheim und die beiden Starken Nachbarinnen Gersthofen und Tübingen als „Ergänzungsgebiete“ beschrieben und Wandlitz als „enger Pendlerverflechtungsbereich“.

Die räumliche Ausdehnung der Fallstädte ist sehr unterschiedlich (von 16 km² bis 163 km²) und variiert auch innerhalb der Gruppen (vgl. Tabelle 3.1). Papenburg, Schwäbisch Hall und Tübingen haben große Katasterflächen (im Datensatz des BBSR als „Bodenflächen“ bezeichnet) von über 100 km². Vergleichsweise geringer sind die Katasterflächen von Gießen (72,55 km²) und Gersthofen (34,01 km²). Der Anteil der Freiflächen an der Katasterfläche liegt in den Fallstädten mit über 100 km² Fläche bei über 70 Prozent. Mit Ausnahme von Tübingen bewegt sich die Bevölkerungsdichte in den Städten mit einer großen Katasterfläche unter 2.000 Einwohner/km². Gersthofen hat trotz der vergleichsweise kleinen Katasterfläche einen hohen Anteil an Freiflächen (68,19 Prozent) und eine für die geringe Katasterfläche im Vergleich zu den anderen Fallstädten relativ geringe Bevölkerungsdichte (2.075 Einwohner/km²).

Es lässt sich kein eindeutiger Zusammenhang zwischen geringer Inanspruchnahme von Siedlungsfläche in den einzelnen Fallstädten und ihrer Zugehörigkeit zu einer der drei Gruppen erkennen. Von den vier Städten mit der größten Katasterfläche weisen alle vier auch den größten Anteil an Freiflächen auf. Die Bevölkerungsdichte ist in Hattersheim (Entlastungsstadt) am höchsten, gefolgt von den beiden Studierendenstädten Tübingen (Starke Nachbarin) und Gießen (Ankerstadt).

Tabelle 3.1: Flächen und Dichten der Fallstädte im Vergleich

Gruppe Fallstudienstadt	Entlastungsstadt		Starke Nachbarin		Ankerstadt		
	Hatters- heim	Wandlitz	Gerst- hofen	Tübingen (Student.)	Gießen (Student.)	Papen- burg	Schwä- bisch Hall
Flächen [km²]							
Katasterfläche gesamt 2019	15,8	162,83	34,01	108,06	72,55	118,44	104,19
Siedlungs- und Verkehrsfläche* 2019	6,6	20,76	10,82	24,66	30,49	33,38	22,18
Freifläche 2019	9,2	142,07	23,19	83,4	42,06	85,06	82,01
Anteil Freifläche an Bodenfläche 2019	58,23%	87,25%	68,19%	77,18%	57,97%	71,82%	78,71%
Siedlungs- und Bevölkerungsdichte							
Siedlungsdichte** [km ² /EW] 2019	0,02	0,09	0,05	0,03	0,03	0,09	0,05
Bevölkerungsdichte*** [EW/km ²] 2019	4.193	1.114	2.075	3.711	2.945	1.131	1.828

*(Vierteljahresmittel); **Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierjahresmittel)/ Bevölkerung; ***Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierjahresmittel). Quelle: Daten BBSR; Berechnungen IFS

³ BBSR 2018: Zentren und Pendlereinzugsbereiche von Großstädten 2018.

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Grossstadregionen/download-grkarte-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1

3.2.2 Bevölkerungsdaten

Bezogen auf die Bevölkerungszahl handelt es sich bei zwei Fallstädten um große Mittelstädte (Tübingen und Gießen), zwei weisen eine Bevölkerung von 30.000 bis unter 50.000 auf (Papenburg und Schwäbisch Hall) und bei dreien liegt die Einwohnerzahl zwischen 20.000 und 30.000 (Hattersheim, Wandlitz, Gersthofen). Aufgrund der Auswahlkriterien weisen alle ein eindeutiges Bevölkerungswachstum auf. Innerhalb der Gruppen sticht Gießen in der Gruppe der Ankerstädte mit einem überdurchschnittlichen Wachstum hervor. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die große Gruppe der 18- bis 65-Jährigen ein sehr starkes Wachstum von fast 20 Prozent erfahren hat. In den Ankerstädten stellt sich die Veränderung des Anteils der Kinder und Jugendlichen unterschiedlich dar: In Papenburg gibt es einen leichten Rückgang, in Schwäbisch Hall und besonders in Gießen ist die Altersgruppe der unter 18-Jährigen gewachsen. Die beiden Entlastungsstädte zeigen im Vergleich zu den Städten der anderen Gruppen das höchste Wachstum in der Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen. Die Veränderung der Altersgruppe über 65 Jahre stellt sich innerhalb der Gruppen uneinheitlich dar und deckt ein Spektrum von 7,1 Prozent in Gersthofen bis 24,8 Prozent in Wandlitz ab.

Die Altersstruktur 2019 unterscheidet sich zwischen den Städten wie folgt: Bei dem Anteil der Kinder und Jugendlichen liegt sie zwischen 14,5 Prozent (Gießen) und 18,1 Prozent (Schwäbisch Hall). Die Gruppe der über 65-Jährigen variiert zwischen 14,3 Prozent in Gießen und 23,9 Prozent in Wandlitz. Die mächtige Gruppe der 18- bis unter 65-Jährigen weist Anteile zwischen 59,7 Prozent in Wandlitz und jeweils über 70 Prozent in den Studierendenstädten Gießen (71,2 Prozent) und Tübingen (70,1 Prozent) auf.

Bezogen auf den Anteil der Studierenden am Studienort an der Bevölkerung im Jahr 2018 weist Gießen mit 44,6 Prozent einen deutlich höheren Anteil als Tübingen (29,7 Prozent) auf. In Schwäbisch Hall beläuft sich der Anteil auf lediglich 2,6 Prozent.

Tabelle 3.2: Bevölkerungsdaten der Fallstädte im Vergleich

Gruppe Fallstudienstadt	Entlastungsstadt		Starke Nachbarin		Ankerstadt		
	Hattersheim	Wandlitz	Gersthofen	Tübingen (Student.)	Gießen (Student.)	Papenburg	Schwäbisch Hall
Bevölkerung							
Anzahl (2019)	27.674	23.127	22.451	91.506	89.802	37.766	40.538
Veränderung 2011-2019	11,3%	11,3%	7,1%	9,9%	18,1%	7,3%	10,0%
Anteil Altersgruppe an Bevölkerung							
bis unter 18 (2019)	18,0%	16,4%	18,0%	14,6%	14,5%	17,1%	18,1%
18 bis unter 65 (2019)	62,2%	59,7%	61,8%	70,1%	71,2%	64,4%	62,0%
65 und mehr (2019)	19,8%	23,9%	20,2%	15,3%	14,3%	18,4%	19,9%
Veränderung Altersgruppe							
bis unter 18 (2011-2019)	21,7%	21,8%	8,7%	8,7%	19,6%	-0,9%	11,0%
18 bis unter 65 (2011-2019)	7,9%	4,3%	6,7%	8,5%	19,7%	6,9%	7,7%
65 und mehr (2011-2019)	13,8%	24,8%	7,1%	18,3%	9,4%	18,1%	17,1%
Studierende							
Anzahl (2018)	0	0	0	27.205	40.055	0	1.061
Anteil an Bev. 2018	0,0%	0,0%	0,0%	29,7%	44,6%	0,0%	2,6%

Quelle: Daten BBSR; Berechnungen IFS

3.2.3 Daten zum Arbeitsplatzangebot

Als Indikatoren, mit denen Aussagen zum Arbeitsplatzangebot getroffen werden können, wurden die Anzahl und Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (SVA), der Arbeitsplatzbesatz und der Pendlersaldo ausgewählt.

Der Arbeitsplatzbesatz, der die SVA und die Bevölkerungszahl ins Verhältnis setzt, zeigt eine große Spanne zwischen den Fallstädten: Den mit Abstand geringsten Arbeitsplatzbesatz weisen die Entlastungsstädte auf (Wandlitz 18 Prozent, Hattersheim 26 Prozent), die „per Definition“ Auspendlerstädte sind. In den anderen fünf Städten liegt der Arbeitsplatzbesatz zwischen 54 und 69 Prozent, wobei sich die Gruppe der Starken Nachbarinnen und der Ankerstädte innerhalb ähnlicher Spannen bewegen. Die beiden Studierendenstädte haben einen etwas unterdurchschnittlichen Arbeitsplatzbesatz. Auch beim Pendlersaldo in Prozent der SVA gibt es keine starken Unterschiede, er bewegt sich zwischen 32 Prozent in Papenburg und 40 Prozent in Gießen. In allen Fallstädten hat sich die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zwischen 2011 und 2020 positiv entwickelt. Einen sehr hohen Anstieg von 68,3 Prozent gab es in Hattersheim, gefolgt von Papenburg (40,4 Prozent) und Wandlitz (36 Prozent). In der Entlastungsstadt Hattersheim lässt sich aufgrund des hohen Zuwachses an SVA ein Aufholprozess beim Arbeitsplatzbesatz gegenüber Starken Nachbarinnen und Ankerstädten beobachten.

Tabelle 3.3: Daten zum Arbeitsplatzangebot der Fallstädte im Vergleich

Gruppe Fallstudienstadt	Entlastungsstadt		Starke Nachbarin		Ankerstadt		
	Hattersheim	Wandlitz	Gersthofen	Tübingen (Student.)	Gießen (Student.)	Papenburg	Schwäbisch Hall
SVA* (jeweils am 30.06.)							
Anzahl Beschäftigte (2020)	7.088	4.254	15.431	49.463	50.993	23.483	26.150
Veränderung (2011-2020)	68,3%	36,0%	29,6%	24,6%	15,3%	40,4%	19,7%
Arbeitsplatzbesatz							
SVA 20 / Bev 19	26%	18%	69%	54%	57%	62%	65%
Pendlersaldo							
Anzahl (2020)	-4.615	-4.972	5.702	16.208	20.296	7.592	8.740
in % der SVA (2020)	-65%	-117%	37%	33%	40%	32%	33%

* Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort; Quelle: Daten BBSR; Berechnungen IfS

3.2.4 Wohnungsmarktdaten

In allen Fallstädten hat gemäß der Auswahlkriterien die Anzahl der Wohnungen zwischen 2011 und 2019 zugenommen, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß (zwischen 7,1 Prozent in Gersthofen und 14,1 Prozent in Papenburg). Die Angebotsmieten sind durchweg gestiegen, ebenfalls mit großen Unterschieden (zwischen 32,7 Prozent in Hattersheim und 68,1 Prozent in Wandlitz).

Das aktuelle Niveau der Angebotsmieten unterscheidet sich deutlich: In den Ankerstädten ist es mit einer Spanne von 6,92 Euro/m² (Papenburg) bis 9,05 Euro/m² (Gießen) deutlich niedriger als in den Entlastungsstädten und den Starken Nachbarinnen (10,0 in Gersthofen bis 12,26 in Tübingen). Der Anstieg der Mieten war aber besonders in Schwäbisch Hall zwischen 2011 und 2019 hoch (46 Prozent).

Die beiden Entlastungsstädte weisen eine unterschiedliche Struktur des Wohnungsbestandes auf: In Wandlitz befinden sich fast drei Viertel der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern, in Hattersheim sind es nur knapp 40 Prozent. Bei den beiden Starken Nachbarinnen dominiert der Mehrfamilienhausbestand, der Zuwachs an Wohnungen lag im Zeitraum 2011 bis 2019 zwischen 7,1 und 8,5 Prozent.

Innerhalb der Gruppe der Ankerstädte ist die Bestandsstruktur verschieden: In Gießen überwiegt der Mehrfamilienhausbestand deutlich, in Papenburg dominieren Ein- und Zweifamilienhäuser und in Schwäbisch Hall ist das Verhältnis fast ausgeglichen.

Tabelle 3.4: Wohnungsmarktdaten in den Fallstädten im Vergleich

Gruppe Fallstudienstadt	Entlastungsstadt		Starke Nachbarin		Ankerstadt		
	Hattersheim	Wandlitz	Gersthofen	Tübingen (Student.)	Gießen (Student.)	Papenburg	Schwäbisch Hall
Wohnungen							
Anzahl (2019)	13.091	11.318	10.782	42.847	46.090	17.481	19.960
Veränderung (2011-2019)	7,4%	13,5%	7,1%	8,5%	8,0%	14,1%	12,3%
Anteil in EFH und ZFH (2019)	39,9%	74,3%	38,6%	28,2%	22,2%	70,6%	45,6%
Anteil in MFH (2019)	60,1%	25,7%	61,4%	71,8%	77,8%	29,4%	54,4%
Angebotsmieten							
Miete [€/m ²] (2019)	10,79	10,03	10,00	12,26	9,05	6,92	8,76
Veränderung (2011-2019)	32,7%	68,1%	50,6%	35,7%	36,7%	38,5%	46,0%

Quelle: Daten BBSR; Berechnungen IfS

3.3 Entlastungsstädte

3.3.1 Hattersheim am Main



Links: Lage von Hattersheim mit den drei Ortsteilen, rechts: Innenstadt mit historischem „Nassauer Hof“, heute Stadtverwaltung
 Quelle Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet), rechts: IfS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Hessen, Main-Taunus-Kreis, drei Ortsteile		
Katasterfläche 2019	15,8 km ²	Siedlungsdichte* 2019	4.193
Freifläche 2019	9,2 km ²	...Anteil an der Katasterfläche	58,2%
Funktion	Mittelzentrum		
Großstädte (Entfernung)	Frankfurt am Main/Wiesbaden, Zentrum Frankfurt ca. 15 km		
Anbindung ÖPNV, Autobahnen	S-Bahn ca. 20 min zum Hbf. Frankfurt, A66 und A3, 10 min. Flughafen		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	Ergänzungsgebiet		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	27.674	...Entwicklung 2011-2019	11,3%
Studierende am Studienort 2019	0	...Anteil an der Bevölkerung 2019	0%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	18,0%	...Veränderung 2011-2019	21,7%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	62,2%	...Veränderung 2011-2019	7,9%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	19,8%	...Veränderung 2011-2019	13,8%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	13.091	...Entwicklung 2011-2019	7,4%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	39,9%	...Anteil in MFH 2019	60,1%
Angebotsmieten 2019	10,79 €/m ²	...Entwicklung 2011-2019	32,7%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	7.088	...Entwicklung 2011-2020	68,3%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)			26%
Pendlersaldo 2020	-4.615	...pro SVA 2020	-65%

*Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Sehr gute Anbindung ÖPNV und Autobahnen, Radwegenetz am Main
Attraktivität	Naturnah, historische Ortsteilkerne, Freibad, Flusspromenade, Rosarium
Bedeutende Arbeitgeber	Poly-clip, NTT Global Data Centers, Kuraray, Hilscher, EVIM, DHL
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Konversionsflächen (Industrie): MFH im Innenbereich, Gewerbeflächen
Entwicklungsschwerpunkt	Gewerbeansiedlung, Industrieflächenrevitalisierung gehobene MFH
Verwaltung	Investorenfreundlich, dienstleistungsorientiert, Nutzung „kurzer Wege“
Konzeptionelle Steuerung	FNP, B-Pläne, Gremienarbeit (Beiräte), ISEK in Planung (ab 2021)
Strategischer Ansatz	Vernetzungsarbeit, projektbezogene Planung, schnell, pragmatisch
Herausforderungen	Entwicklung soziale Infrastruktur für Wachstum, preiswerter Wohnraum, sozialer Zusammenhalt

Die kleine Mittelstadt Hattersheim am Main erfüllt die Funktion einer Entlastungsstadt für Frankfurt am Main, wie sich an einem deutlich negativen Pendlersaldo und einem niedrigen Arbeitsplatzbesatz zeigt. Die Stadt hat sich in den letzten Jahrhunderten von der Rosenzucht und einem Postkutschenknotenpunkt über eine Industriestadt (Schokoladenherstellung, Papierverarbeitung, Pharmaindustrie) zu einem Wohn- und Dienstleistungsstandort entwickelt und profitiert dabei von der Lage in der „Metropolregion FrankfurtRheinMain“. Brachgefallene Industrieflächen werden projektbezogen von Investoren und der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft zu neuen wohn- und gemischtgenutzten Stadtquartieren entwickelt. Die Angebote, die vorrangig Geschosswohnungsbau sowie Doppel- und Reihenhausbebauung umfassen, richten sich überwiegend an ein gehobenes Preissegment. Durch eine aktive Gewerbeansiedlungspolitik sind die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort sowie die Gewerbesteuererinnahmen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Aus der Zivilgesellschaft werden Sorgen in Bezug auf die Knappheit von preisgünstigen Wohnungen bzw. Sozialwohnungen und den sozialen Zusammenhalt insgesamt geäußert.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Für das dynamische Wachstum von Hattersheim wird insbesondere die Lage in der „Metropolregion FrankfurtRheinMain“ verantwortlich gemacht. Die Stadt grenzt westlich an das Stadtgebiet von Frankfurt am Main. Die Nähe sowohl zur Großstadt als auch zum umgebenden Naturraum mit Feldern und Flusspromenade am Main ist ein attraktiver Standortfaktor. Die beiden kleineren Stadtteile Okriftel und Eddersheim liegen unmittelbar am Main. Gleichzeitig betonen dort Wohnende die hohe Emissionsbelastung durch den Flughafen. Alle Ortsteile haben historische Ortskerne und mit Ausnahme von Eddersheim gute Einkaufsmöglichkeiten. Das regional bekannte Freibad, das Rosarium, der „Alte Posthof“ und die Lage an der Route der Industriekultur werden als Qualitäten von touristischem Interesse benannt.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Die sehr gute ÖPNV-Anbindung an die Frankfurter Innenstadt bietet eine attraktive Verbindung für Berufspendler. Über die beiden S-Bahnhöfe Eddersheim und Hattersheim ist der Frankfurter Hauptbahnhof in ungefähr 20 Minuten erreichbar. Mit dem PKW wird der Verflechtungsraum über die Autobahnen A66 und A3 erschlossen. 40 Prozent der Auspendler pendeln nach Frankfurt am Main und etwa 12 Prozent der Einpendler kommen aus Frankfurt. Pendelbeziehungen nach Wiesbaden spielen eine geringere Rolle. In der BBSR-Klassifizierung „Großstadregionale Einzugsbereiche“ (vgl. Kapitel 3.2.1) ist Hattersheim ein „Ergänzungsbereich“ der Großstadregion Darmstadt/Frankfurt/Wiesbaden. Das zeigt an, dass Hattersheim in unmittelbarer Nachbarschaft zu den Großstädten liegt, eine Tagesbevölkerungsdichte (Einwohnerzahl inkl. Pendlersaldo) von über 500

Personen/ km² verzeichnet und mindestens 50 Prozent der Auspendler in eine der oben genannten Kernstädte pendeln.

Der Main war als Schifffahrtsstraße in der Vergangenheit für die Industrie von großer Bedeutung. Ein Betonwerk der Firma Holcim nutzt diese Lage weiterhin für die Verschiffung von Fertigteilen. Der Frankfurter Flughafen auf der gegenüberliegenden Mainseite ist mit einer PKW-Fahrzeit von 10 Minuten erreichbar. Die Nähe zum Flughafen wurde lange Zeit in der Stadt ausschließlich als Belastung wahrgenommen, bis die Stadtspitze vor fünf Jahren ein Umdenken anstieß und die Erreichbarkeit als Vorteil für die Ansiedlung internationaler Firmen nutzte. Viele ausländische Investoren nehmen Hattersheim als Teil von Frankfurt wahr.

Für die Wirtschaftsentwicklung der letzten zehn Jahre waren neben der verkehrlichen Anbindung die Flächenverfügbarkeit und die Nachfrage nach Gewerbeflächen entscheidend. Bestehende Potenzialflächen in den Gewerbegebieten von Hattersheim konnten für die Gewerbeansiedlung genutzt werden.

Die Gesprächspartner heben ein gutes Angebot an Betreuungseinrichtungen für junge Kinder hervor, gute Schul- und Kitaangebote, eine gute Infrastruktur für Senioren und eine starke soziale Infrastruktur.

Für den Neubau von Wohnraum spielte die Flächenverfügbarkeit ebenfalls eine entscheidende Rolle. Hierfür wurden seit den 1970er Jahren brachliegende industrielle Konversionsflächen (Ölmühle, Papierfabrik Phrix) genutzt, sowie Gelände, die seit den 1990er Jahren ungenutzt waren (Schokoladenfabrikation Sarotti und Rhein-Main-Wellpappe). Die Entwicklung dieser Flächen zu Wohnzwecken kann auf günstige Marktbedingungen für Investoren zurückgeführt werden: Der angespannte Wohnungsmarkt in Frankfurt, aber auch im gesamten Rhein-Main-Gebiet, bietet für Projektentwickler gute Voraussetzungen für den Verkauf und die Vermietung von Wohnungen im hochpreisigen Segment. So können Mieten von 14 Euro/m² und Kaufpreise von bis zu 5.000 Euro/m² erzielt werden. Die zusammenhängenden Flächen auf den ehemaligen Fabrikstandorten u. a. in Uferlage und teilweise mit charakteristischem historischem Bestand stellen ein attraktives Entwicklungspotenzial dar.

Auch die kommunale Wohnungsbaugesellschaft, die 1.681 Wohnungen im Eigentum hält, spürt die steigende Nachfrage. Auf jede angebotene Wohnung erhalte man 100 Anfragen. In einzelnen Projekten konnte das Unternehmen auf eigenen Flächen durch Ersatzneubau mit Nachverdichtung neue Wohneinheiten auch im preiswerten Segment schaffen. Es hat aber auch die Entwicklung eines der Standorte für Eigentumswohnungen übernommen. Insgesamt ist das Wachstum von Wohnraum im niedrigen und geförderten Preissegment gering und deckt nach Einschätzung der Gesprächspartner nicht die Nachfrage.

Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Im wohlhabenden Main-Taunus-Kreis haftete Hattersheim aufgrund seiner industriellen Vergangenheit der Nimbus des „Arbeiter-Standorts“ an. Es habe einen „Fürsorgeanspruch“ gegeben, der zu einer hohen Verschuldung der Stadt geführt habe, konstatiert ein Gesprächspartner. Die Stadt musste sich Ende 2012 unter den Schuttschirm des Landes begeben. Kommunale Investitionen wurden dadurch schwierig. Mit einem politischen Wechsel an der Stadtspitze im Jahr 2016 wurde dieses Problem durch eine auf steigende Steuereinnahmen abzielende Wachstumsstrategie angegangen. Dabei konnte auf die Netzwerkarbeit der Wirtschaftsförderung aufgebaut werden. Politische und personelle Rahmenbedingungen spielten in Hattersheim eine wichtige Rolle für die Wachstumsdynamik. Die „kurzen Wege“ in den Verwaltungsstrukturen werden als vorteilhafte Rahmenbedingung für die Entwicklung der Gewerbeansiedlung und der Wohnstandorte beurteilt und bewusst genutzt, um administrative Verfahren schnell und persönlich zu gestalten.

Mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen, das eine 100-prozentige Tochter der Stadt ist und etwa 18 Prozent der Wohnungen in Hattersheim hält, kann die Stadt einen gewissen Einfluss auf den Wohnungsmarkt

und auf Projektentwicklungen nehmen. Allerdings erschweren es die Boden- und Baukosten, das Angebot an preiswerten Wohnungen auszuweiten.

Der Evangelische Verein für Innere Mission (EVIM) ist ein wichtiger gesellschaftlicher Akteur in Hattersheim, der 450 Arbeitsplätze für Menschen mit Beeinträchtigungen und ca. 210 Arbeitsplätze im Bereich der Begleitung, der Betreuung von Senioren sowie der Altenpflege bietet. EVIM entwickelt eigene Flächen und Angebote weiter. Seine Wohn- und Arbeitsangebote stellen einen Standortfaktor für das Einwohner- und Arbeitsplatzwachstum dar.

Interviewpartner aus der Zivilgesellschaft betonen, dass es immer ein starkes Gemeinwesen gegeben habe, das von der überschaubaren Größe der Stadt profitiere. Stärken der Stadt seien das kulturelle Leben, Veranstaltungen, ein multikulturelles Miteinander sowie ein aktives Vereinsleben.

Für zügige Projektentwicklungen war es von Vorteil, dass kaum Kritik aus der Bürgerschaft, von Umweltverbänden oder Initiativen zu verzeichnen war. Es gibt allerdings eine aktive Bürgerinitiative in Eddersheim, die dort die Ausweisung einer Bebauung am Ortsrand kritisch begleitet und sich auch darüber hinaus zur Stadtentwicklung positioniert. Bei der Entwicklung der Konversionsflächen blieb eine Auseinandersetzung aus. Die Künstler, die die leerstehende ehemalige Phrix-Fabrik am Mainufer nutzten, waren zwar enttäuscht, als sie das Gelände räumen mussten, organisierten aber keinen Protest. Möglicherweise blieb ein Widerstand gegen diese Veränderungen aus, weil die Stadt mehrere Transformationen der Wirtschaftsstruktur erlebt hat und die Inwertsetzung der Brachflächen positiv wahrgenommen wird.

Die Arbeits- und Wohnortverflechtungen über Gemeindegrenzen hinweg sind im Rhein-Main-Gebiet so eng, dass der Zusammenhang von Gewerbestruktur und Bewohnerschaft nur sehr begrenzt gegeben ist. Durch neue Wohnangebote wird der Zuzug von einkommensstärkeren Haushalten eher erwartet als durch die Ansiedlung von Firmen aus der Digitalbranche. Die Interviewpartner nehmen durchaus eine Veränderung der Sozialstruktur der Bewohnerschaft durch das Bevölkerungswachstum seit 2011 wahr. Zuziehende Haushalte hätten häufig ein höheres Einkommen und zögen mit Kindern zu, hätten ihren Lebensmittelpunkt aber nicht unbedingt in Hattersheim. Statistisch ist zu beobachten, dass die Gruppe der unter 18-Jährigen zwischen 2011 und 2019 mit einem Plus von 21,7 Prozent sehr stark gewachsen ist. Laut Interviewaussagen übernehmen Zuziehende (besonders aus Frankfurt oder Wiesbaden) oder sich gründende Familien vermehrt Häuser und große Wohnungen von Älteren, die in Neubauwohnungen umziehen. Zwei große Seniorenheime sowie differenzierte Seniorenwohnangebote sind auf die Nachfrage der Altersgruppe der über 65-Jährigen ausgerichtet, deren Anteil an der Bevölkerung zwischen 2011 und 2019 um 13,8 Prozent gestiegen ist.

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten und -bedarfe

Die Wirtschaftsförderung betrieb ab 2011 eine intensive Netzwerkarbeit. Zu diesem Zeitpunkt gab es zwei Problemstandorte: Sanofi Aventis als der größte Gewerbesteuerzahler der Stadt hatte 2010 die Schließung der Tierversuchsanstalt „Am Kastengrund“ bekanntgegeben. Darüber hinaus verlegte Mitsubishi seinen Firmensitz und hinterließ Leerstand in einem ab 2003 als Innovationspark etablierten Bürozentrum. Dort etablierte zunächst 2011 die Poly-clip System (ca. 400 Arbeitsplätze in Hattersheim) ihre Firmenzentrale, inzwischen sind CSL Behring GmbH, Kuraray Europe GmbH, Unisys Deutschland GmbH ansässig. Neue Arbeitsplätze entstanden insbesondere durch ein neues DHL-Verteilzentrum, das Wachstum der Hilscher Gesellschaft für Systemautomation mbH, der Coleman EMEA GmbH und des Globus-Lebensmittelmarktes.

Seit 2016 ist die Steuerung des Wachstums in Hattersheim stark projektbezogen verlaufen und wurde von den Strategien der Stadtspitze geprägt. Im Vordergrund stand dabei zunächst eine bewohnerfreundliche wirtschaftliche Konsolidierung durch die Ansiedlung von Unternehmen, deren Gewerbe eine möglichst geringe Belastung (Emissionen, Verkehrsaufkommen) für die Bewohnerschaft darstellt und die eine möglichst hohe

Gewerbesteuer entrichten. Zu den erfolgten Ansiedlungen gehören u. a. NTT Global Data Centers EMEA GmbH und die Unisys Deutschland GmbH. Dazu kommt Ende 2022 die japanische Firma Yaskawa Antriebs- und Steuerungstechnik, die ihre deutsche Firmenzentrale in Hattersheim baut, sowie die GMS Global Media Services und deren Mieter, die THING TECHNOLOGIES GmbH, deren Unternehmenssitz das „digitalste Gebäude Deutschlands“ werden soll. In dem Gebiet Kastengrund wird sich die Firma Digital Realty (zweitgrößter Rechenzentrum Colocation-Anbieter weltweit) ansiedeln; das Bebauungsplanverfahren läuft bereits.

Die Firmen wurden gewonnen, indem die Wirtschaftsförderung verstärkt auf Messen warb und auch an „Makler“ (bspw. EY Ernst and Young) herantrat, um Kontakt zu internationalen Firmen aufzubauen. Zu den Strategien gehörte die persönliche Beratung von Firmenvertretern und -delegationen durch die Verwaltung sowie die schnelle und pragmatische Bearbeitung von Erwerbs- und Genehmigungsprozessen.

Die Entwicklung von Wohnungsangeboten erfolgte an mehreren Standorten großflächig durch Projektentwickler auf den im Privatbesitz befindlichen Flächen der ehemaligen Industriestandorte. In B-Plänen und über Städtebauliche Verträge nimmt die Kommune Einfluss auf die Höhe und Dichte der Wohnbebauung und die Gebäudetypologie (Geschosswohnungsbau/Doppelhaus). Es gibt keine Regelungen bezüglich Belegungsbindungen oder der Festlegung, ob Miet- oder Eigentumswohnungen entstehen. Im Südosten wurde im Bereich der Ölmühlen und der ehemaligen Sarotti-Schokoladenfabrik verdichteter Geschosswohnungsbau mit einer Mischung aus Eigentums- und Mietwohnungen errichtet. Auch Doppel- und Reihenhäuser wurden realisiert. Das Sarotti-Fabrikgebäude wird zu einem Museum umgebaut. Das kommunale Wohnungsunternehmen trat als Entwickler des Areals der Urbansmühle auf, wo Eigentumswohnungen entstanden. Bis 2023 werden in den verschiedenen Gebieten insgesamt 1.025 neue Wohneinheiten realisiert. Bereits vor ca. vier Jahren wurde ein zentral in Hattersheim gelegenes Gebiet zwischen Keltenpark und Schulstraße neu bebaut. Angebote sind für Senioren ebenso wie für Familien entstanden.

Im Ortsteil Okrifel werden durch die Umstrukturierung des knapp 4 ha großen Phrix-Areals 239 Wohnungen sowie Gewerbeeinheiten neu gebaut. Dieses umfangreiche Investoren-Projekt „Main Riverside Lofts“, das vom Frankfurter Architekturbüro Albert Speer gestaltet wird, nutzt die denkmalgeschützte Substanz als identitätsstiftenden Ausgangspunkt. Als Steuerungsidee des Bürgermeisters steht dahinter, dass das hochpreisige Angebot sich an einkommensstarke Haushalte richtet, von deren Einkommensteuer und Kaufkraft die Kommune profitieren wird.

Die persönliche Ansprache und Ansprechbarkeit ist in Hattersheim ein Baustein der Steuerungsstrategie: Bedarfe beispielsweise in Bezug auf städtische Infrastrukturen und weitere Standortfaktoren werden bei den großen ansässigen Unternehmen regelmäßig abgefragt. So soll perspektivisch eine bilinguale Kita (deutsch-italienisch) etabliert werden. Auch mit dem Wohnungsunternehmen und dem EVIM pflegt die Verwaltungsspitze einen unbürokratischen, direkten Austausch. Es gibt zudem verschiedene Beiräte, der EVIM bringt die Belange von Menschen mit Beeinträchtigungen im Wirtschaftsförderungsrat und im Inklusionsbeirat ein.

Hattersheim gehört zum Regionalen Planungsverband FrankfurtRheinMain, der einen Regionalen Flächennutzungsplan (FNP) für die Stadt Frankfurt am Main und 74 weitere Kommunen erarbeitet. Daneben werden auf dieser Ebene auch viele Themen konzeptionell bearbeitet, unter anderem Digitalisierung und Energieversorgung. Für das Thema Digitalisierung erfolgt seit kurzem eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Gemeinde Hochheim am Main (südwestlich von Hattersheim). Auch zum Thema Radwegeausbau gibt es eine Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen.

Es existieren in Hattersheim zurzeit keine Entwicklungskonzepte. Seit 2017 gibt es Bestrebungen, ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept mit Bürgerbeteiligung entwickeln zu lassen. Trotz in Protokollen und der Presse dokumentierter Mahnungen durch Stadtverordnete der Opposition verzögert sich das Vorhaben. Dies wurde mit dem Abwarten vorhergehender Untersuchungen, beispielsweise zum Verkehr, begründet. Es ist aber auch darauf

zurückzuführen, dass die Priorität der Stadtspitze auf sichtbaren Erfolgen lag, nicht auf der Konzepterarbeitung. Im Frühjahr 2021 ist die Ausschreibung in Vorbereitung.



Links: Areal um die alte Sarotti-Fabrik, die als Museum instandgesetzt wird; Mitte: Wohnungsneubau im Ölmühlenviertel; rechts: Phrix-Fabrik am Main. Quelle: U. Fischer

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau wurden seit 2011 über 2.500 neue Arbeitsplätze in Hattersheim geschaffen, was zu einer hohen prozentualen Veränderung von 68,3 Prozent führte. Das Beispiel Hattersheim zeigt, dass eine Stadtspitze, die Wirtschaftsförderung zur „Chefsache“ erklärt, eine starke Wirkung entfalten kann. Der breite politische und gesellschaftliche Rückhalt eines Bündnisses aus CDU, Freien Wählern und FDP ermöglichte die Wachstumsdynamik.

Die Steuerung der Wachstumsdynamik basierte insgesamt auf dem Engagement von Politik und Verwaltung, ihrer Netzwerkarbeit und Offenheit für Projektentwicklungen. Als Planungsinstrumente wurden der Regionale Flächennutzungsplan (RegFNP), Bebauungspläne und Städtebauliche Verträge eingesetzt. Eine Reihe von Gesprächspartnern gerade aus der Zivilgesellschaft hätte sich gewünscht, dass die Steuerung auf Grundlage eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes stattfindet, um die Projekte basierend auf einer Analyse der Stärken und Schwächen und entlang eines „roten Fadens“ zu entwickeln. Bei der projektorientierten Planung seien zwar die Auswirkungen der einzelnen Projekte stets analysiert worden, aber diese Auswirkungen seien kaum in Beziehung zueinander gesetzt worden.

Das Wachstum hat maßgeblich im Ortsteil Hattersheim stattgefunden. Im Ortsteil Okriftel führt die Entwicklung des Phrix-Geländes zu Wohnungs- und damit Bevölkerungswachstum sowie zu neuen Gewerbeflächen für Büro, Dienstleistung und Handel. Der Ortsteil Eddersheim ist nicht von den großen Entwicklungsprojekten betroffen, dort standen keine Konversionsflächen zur Verfügung. Es findet jedoch auch in Eddersheim – wie in den anderen Stadtteilen ebenso – eine Nachverdichtung der Bestandsgebiete statt. Die Infrastruktur für Güter des täglichen Bedarfs habe sich jedoch verschlechtert.

Durch die Verfügbarkeit von Gewerbe-Brachflächen konnte eine Innenentwicklung erfolgen, die für vorhandene Quartiere keine unmittelbare negative Auswirkung in Form von Freiflächenverlust oder höherer Bebauungsdichte im Wohnumfeld hatte. Gleichwohl werten einige Gesprächspartner die Neubauviertel als bereits sehr dicht bebaut und wünschen sich keine weiteren Entwicklungen in dieser Dichte.

Aus Sicht der Stadtspitze ist die Steuerung der Wachstumsdynamik ein Erfolg, der sich an der wirtschaftlichen Gesundung des Haushalts zeigt. Um zu ermöglichen, dass sich die Menschen in Hattersheim wohlfühlen, müsse die Kommune Leistungen und Investitionen bezahlen können, die der ökonomischen, ökologischen und sozialen Verantwortung der Kommune gerecht werden. Von dem Ausbau der Kinderbetreuung, der Joggingpfade und Sportplätze sowie der barrierefreien Erschließung öffentlicher Räume hätten alle Bürgerinnen und Bürger profitiert. Die Schulkapazitäten sind an ihre Grenzen gekommen, eine weiterführende Schule wird durch den Landkreis erweitert und eine Grundschule neu gebaut. Projekte für den Umgang mit erhöhtem

Verkehrsaufkommen sollen in die Planung gehen. Ein Verkehrskonzept fordern auch die Teilnehmenden des Online-Workshops. Und sie erwarten, dass die Nachfrage nach Bildung und Kultur nach Bezug der Baugebiete weiter steigen wird.

Bezüglich der gesellschaftlichen Veränderungen konstatieren Teilnehmende des Workshops, dass durch den Zuzug von „Besserverdienenden“ einerseits eine Verdrängung erfolge, die zu einer größeren gesellschaftlichen Homogenität in den neuen Wohngebieten führe, und andererseits gesamtstädtisch eine Polarisierung zwischen Haushalten am Existenzminimum und solchen mit gehobenen Einkommen drohe. Einige Vereine haben ein Nachwuchsproblem, andere beobachten eine „Dienstleistungsmentalität“ bei Zuziehenden, die sich wenig in die ehrenamtliche Vereinsarbeit einbrächten.

Da für die neuen Wohngebiete und Gewerbeeinrichtungen mit Ausnahme eines Gewerbegebiets Brachflächen entwickelt wurden, hat es nach Aussagen der Gesprächspartner keine Nutzungskonflikte in Bezug auf Freiräume versus Nachverdichtung gegeben. Das Mikroklima werde bei der Planung stets mitgedacht. Die Workshop-Teilnehmenden wünschen sich ein Klimaschutzkonzept, mehr („unordentliche“) Freiflächen für Begegnungen und mit Angeboten für Jugendliche. Nur durch eine hohe Bebauungsdichte könne dem Druck auf dem Wohnungsmarkt bei limitierter Flächenverfügbarkeit und dem Wunsch, keine weiteren Grünflächen zu bebauen, begegnet werden. Gleichwohl finden einige es nicht wünschenswert, „auf der Grünen Wiese“ in die Höhe zu bauen.

Zukunftsperspektive

Der Zuzug aus Frankfurt und Wiesbaden entspricht der Funktion von Hattersheim als „Entlastungsstadt“. Sollte sich die dynamische Entwicklung der Arbeitsplätze fortsetzen, könnte sich der Pendlersaldo perspektivisch verändern und Hattersheim in die Gruppe der „Starken Nachbarinnen“ wechseln.

Zurzeit sind mehrere neue Unternehmenssitze aus dem Bereich der Digitalbranche geplant, die zum Teil auch mit der Architektur der Firmengebäude innovative Wege beschreiten. Durch die Neuansiedlungen ist ein Zuwachs der Gewerbesteuererinnahmen und der Arbeitsplätze zu erwarten.

Für den neuen RegFNP wurden zusätzliche Gewerbeflächen angemeldet, um der starken Nachfrage gerecht zu werden. Bei den jetzigen Flächen sind nur noch 4.000 m² verfügbar. Neue Wohnbauflächen wurden nicht ausgewiesen. Auf Grundlage der bereits genehmigten Wohnungsbauprojekte rechnet die Stadt mit einem Einwohnerzuwachs von 3.160 Personen bis 2023. Damit sei die Infrastruktur weitgehend ausgelastet, weitere Flächenneuausweisungen seien nicht geplant.

Der EVIM und die Hattersheimer Wohnungsbaugesellschaft verweisen darauf, dass der Wohnungsneubau für ihre Hauptzielgruppen durch steigende Boden- und Baupreise nur noch durch Verdichtung auf eigenen Flächen zu realisieren sein wird. Zudem sei die Finanzierung preiswerter Wohnungen selbst mit Förderung kaum möglich, weshalb eine Mischung mit frei finanzierten Wohnungen und eine höhere Bebauungsdichte als bisher geplant wird. Sie erwarten, dass Miet- und Bodenpreise in Hattersheim sich zunehmend dem Niveau in Frankfurt und Wiesbaden annähern. Den starken Anstieg der Kosten für Wohneigentum und Mietwohnungen beklagen auch weitere Gesprächsteilnehmende. Gerade in Anbetracht der weiteren Wachstumsentwicklung sei es problematisch, dass Lehrpersonal beispielsweise große Schwierigkeiten habe, in Hattersheim Wohnraum zu finden.

Handlungsbedarf gibt es in Bezug auf Ladenleerstände in der Geschäftsstraße „Frankfurter Straße“ in Hattersheim, aber auch im Dorfkern von Eddersheim. Hier sind aus Sicht der Gesprächspartner Konzepte zur Belebung gefragt. Zudem wird eine Qualifizierung von Freiflächen und Plätzen gewünscht.

Nach Aussage der Stadtspitze geht es bei der Frage des Wachstums in Zukunft weniger um ein „Mehr“ an Wohnungen und Gewerbe als um eine „innere und äußere Erneuerung“. Dies bedeute, auf die Bedürfnisse der Menschen einzugehen. Dazu gehört, perspektivisch intelligente und automatisierte Systeme einzuführen (bspw. für Parkraumbewirtschaftung und in Zukunft für die autonome Fortbewegung). Es ist damit zu rechnen, dass im Rahmen der Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzeptes Leitbilder und Strategien erarbeitet werden, die Aussagen in Bezug auf zukünftiges Wachstum treffen.

3.3.2 Wandlitz



Links: Lage von Wandlitz mit den neun Ortsteilen, Mitte: Stolzenhagener See, rechts: Kirche mit Freiraum in Klosterfelde; Quelle: links: Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet), Mitte, rechts: IFS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Brandenburg, Barnim, neun Ortsteile		
Katasterfläche	162,83 km ²	Einwohnerdichte* 2019	1.114
Freifläche	142,07 km ²	...Anteil an der Katasterfläche	87,3%
Funktion	Grundfunktionaler Schwerpunkt		
Großstadtregion, Entfernung	Berlin/Potsdam, ca. 30 km (OT Wandlitz bis Berlin-Alexanderplatz)		
Anbindung ÖPNV, Autobahnen	RE plus S-Bahn ca. 1 Std., A10 (Berliner Ring) und A11		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	engerer Pendlerverflechtungsbereich		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	23.127	...Entwicklung 2011-2019	11,3%
Studierende am Studienort 2019	0	...Anteil an der Bevölkerung 2019	0,0%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	16,4%	...Veränderung 2011-2019	21,8%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	59,7%	...Veränderung 2011-2019	4,3%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	23,9%	...Veränderung 2011-2019	24,8%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	11.318	...Entwicklung 2011-2019	13,5%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	74,3%	...Anteil in MFH 2019	25,7%
Angebotsmieten 2019	10,03 €/m ²	...Entwicklung 2011-2019	68,1%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	4.254	...Entwicklung 2011-2020	36,0%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)	18%		
Pendlersaldo 2020	-4.972	...pro SVA 2020	-117%

* Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierteljahresmittel) [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Recht gute Anbindung SPNV/ÖPNV, sehr gute über Autobahn
Attraktivität	Wald- und Seenlandschaft, Strandbad, Agrarmuseum
Bedeutendes Gewerbe / Arbeitgeber	Unternehmen im Bereich Tourismus, Baustoffe (Roggenpohl, Nielskamp)
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Nachverdichtung im Innenbereich, Konversion ehemalige Polizeischule
Entwicklungsschwerpunkt	EFH, ZFH im Innenbereich; bislang wenige MFH-Gebiete im Außenbereich
Verwaltung	Planungsorientiert (Konzepte), investorenfreundlich
Konzeptionelle Steuerung	u. a. Leitbild, Achsenentwicklungskonzept, Verkehrskonzept, FNP, B-Pläne
Strategischer Ansatz	Konzepte, Zusammenarbeit mit Berlin und Bernau in Entwicklungsachse B
Herausforderungen	Vom Naturraum zur Berlin-Brandenburger-Entwicklungsachse, Entwicklung soziale Infrastruktur für Wachstum, Taktung SPNV, preiswerter Wohnraum, Wachstumsdebatte / Kritik an Geschosswohnungsbau

Die Gemeinde Wandlitz ist ein beliebtes, von Seen und Wald geprägtes Naherholungsgebiet der Berliner. Es erfüllt die Funktion einer Entlastungsstadt für die Bundeshauptstadt, wobei nicht alle neun über eine sehr große Fläche verteilten Ortsteile gleichbedeutend sind. Der Pendlersaldo von -117 Prozent zeigt ein hohes Auspendlersaldo, der Arbeitsplatzbesatz ist mit 18 Prozent sehr gering. Die Gewerbeflächenentwicklung spielt keine Rolle. Das Investoreninteresse an der Entwicklung von Flächen für den Wohnungsbau ist aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes in Berlin sehr groß. Bis 2018 war das Wachstum im Außenbereich jedoch durch den Landesentwicklungsplan (LEP) stark reglementiert. Es entstanden nur kleine Cluster von Mehrfamilienhäusern, überwiegend wurden Ein- und Zweifamilienhäuser in Innenbereichen errichtet. Seit 2018 ist Wandlitz Teil der Berlin-Brandenburgischen Entwicklungsachsen „Nord-Ost-Raum“. Im LEP 2019 sind große Teile als „Gestaltungsraum Siedlung“ klassifiziert, der für Wohnsiedlungsentwicklung „grundsätzlich geeignet“ ist. Dadurch ergeben sich neue Möglichkeiten für die Flächenausweisung im Außenbereich. An dem Geschosswohnungsbau entzündet sich jedoch eine Wachstumskritik einiger politischer Fraktionen und eines Teils der Bevölkerung.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Wandlitz steht für die Berliner seit über 100 Jahren für Naturraum, Sommerfrische (Strandbad) und Naherholung im Barnimer Wald- und Seenland. Der Wandlitz-, der Liepnitz- und Stolzenhagener See gehören zum Landschaftsschutzgebiet „Wandlitz - Biesenthal - Prendener Seengebiet“ und sind Teil des länderübergreifenden Naturparks Barnim. Wichtige Anziehungspunkte für Touristen sind im Ortsteil Wandlitz das Barnim Panorama mit Agrarmuseum in einem 2013 errichteten preisgekrönten Neubau, das Eisenbahnmuseum der Heidekrautbahn, das Kulturzentrum „Goldener Löwe“ und in Prenden der Golfplatz.

Die Ortsteile (Schönerlinde, Schönwalde, Basdorf, Wandlitz, Stolzenhagen, Klosterfelde, Zerpenschleuse) reihen sich entlang der nord-südlich verlaufenden Landstraße L100, Lanke und Prenden liegen östlich davon. Die Gemeinde hat wegen der Reihung für sich das Entwicklungsbild einer „Perlenkette“ formuliert. Die Ortsteile haben einen unterschiedlichen Charakter. Einige sind dörflich geprägt.

Die Bekanntheit der Naturraumqualitäten der Gemeinde Wandlitz und die Nähe zur Stadt begründen das dynamische Wachstum der Wohnbevölkerung. Es ist fast ausschließlich auf Zuwanderung aus Berlin zurückzuführen.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Die SPNV-/ÖPNV-Verbindung zum Berliner Zentrum ist mit der Bahn über einen Umstieg von der Regionalbahn auf die S-Bahn gewährleistet, die 30 Minuten-Taktfrequenz der Heidekrautbahn erreicht nur Schönierlinde, Schönweide und Basdorf, die einwohnerstarken Ortsteile Wandlitz und Klosterfelde werden nur einmal pro Stunde angefahren. Über die Straße sind der Norden Berlins und der Berliner Ring jedoch schnell zu erreichen. Viele Pendler nutzen auch „Park and Ride“ und stellen ihre PKW oder Fahrräder an den (S)-Bahnhöfen ab.

Tourismus ist der wichtigste Wirtschaftsfaktor der Gemeinde, für den hohe Potenziale identifiziert werden. Zur touristischen Infrastruktur zählen in Wandlitz neben Strandbädern etwa 250 km Rad- und Wanderwege. Tagestouristen aus Berlin stellen den wichtigsten Quellmarkt dar. Im Ortsteil Lanke hat eine Bauherrengemeinschaft das Schloss saniert und neben Ferienwohnungen ein Co-Working-Angebot eingerichtet. Darüber hinaus gibt es einige Unternehmen im Bereich Baustoffe (im Ortsteil Klosterfelde traditionell Holzverarbeitung). Die örtliche Wirtschaftsentwicklung und auch die Gewerbegebiete spielen jedoch keine nennenswerte Rolle für das Wachstum der Bevölkerung. Die Gewerbegebiete, die in den 1990er Jahren ausgewiesen wurden, wurden zwischenzeitlich reduziert, weil man eine Unverträglichkeit mit der Identität als Naturraum sah. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort ist sehr gering. Der Pendlersaldo ist deutlich negativ. Knapp 60 Prozent der Auspendelnden fahren nach Berlin zur Arbeit, eine große Rolle spielt auch die westlich angrenzende Gemeinde Bernau. In der BBSR-Klassifizierung „Großstadregionale Einzugsbereiche“ ist Wandlitz ein „engerer Pendlerverflechtungsbereich“, d. h. mindestens 50 Prozent der Auspendler pendeln nach Berlin, Potsdam oder in andere unmittelbar an die beiden Großstädte angrenzende Gemeinden im Ergänzungsbereich.



Infrastruktur: Barnim Panorama mit Agrarmuseum (links), saniertes Schloss Lanke (Mitte), Kita auf dem Entwicklungsareal „Basdörfer Gärten“ (rechts)
Quelle: IfS

Das Wohnungsangebot unterscheidet sich in den Wandlitzer Ortsteilen und reicht von historischen Gebäudeensembles mit Gutshäusern über aufgelockerte Strukturen im hochpreisigen Segment bis zur lockeren Durchmischung von Ein- und Mehrfamilienhäusern. Der Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern ist sehr hoch (ca. 74 Prozent). Die Grundstückspreise variieren stark; die Projektentwickelnden seien an Flächen in Wandlitz und Basdorf interessiert, weil sich dort höhere Renditen als in den anderen Ortsteilen erzielen ließen.

Für das Wohnangebot im Segment der Ein- oder Zweifamilienhäuser - aber auch bei Mehrfamilienhäusern - gibt es eine große Nachfrage. Die Ausweitung des Wohnungsangebots hat das Wachstum der Bevölkerung ermöglicht. Nachfragegruppen am Wohnungsmarkt sind überwiegend aus Berlin Zuziehende (v. a. Familien und alte Menschen). Kinder der Familienzuzüge vergangener Jahre bzw. Jahrzehnte sowie Senioren und Seniorinnen suchen besonders kleinere Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern innerhalb der Gemeinde. Der Mietwohnungsbestand umfasst 31 Prozent des Wohnungsbestandes. Die Veränderung der Angebotsmieten war mit 68,1 Prozent zwischen 2011 und 2019 sehr hoch.

Eine Flächenausweisung im Außenbereich fand in den vergangenen zehn Jahren aufgrund der restriktiven landesplanerischen Vorgaben in geringem Umfang statt; Projektentwickler und Investoren identifizierten aber in der lockeren Bebauung der Ortsteile Flächenpotenziale im Innenbereich. Entwicklungsgebiete umfassen in der

Regel nicht mehr als zehn Wohneinheiten. Eine Ausnahme ist die Konversion des Areals der 2006 aufgegebenen Landespolizeihochschule in Basdorf. Für das 39 ha große Gebiet „Basdörper Gärten“ wurde eine Entwicklungsgesellschaft gegründet, der die Liegenschaften vom Land übertragen wurden. Sie bietet die Grundstücke an und führt Investorenauswahlverfahren durch. Ein Teil ist als Mischgebiet mit Geschosswohnungen vorgesehen, daneben wurden Einzelgrundstücke für Einfamilien- und Reihenhäuser veräußert. 26 Prozent der Fläche sind für einen öffentlichen Park und einen Wald vorgesehen, eine Kita und eine Pflegeeinrichtung sind fertiggestellt. Denkmalschutz und Erinnerungskultur sind bei der Gebietsentwicklung ebenfalls zu berücksichtigen, denn im 2. Weltkrieg befand sich hier ein Zwangsarbeiterlager.

In einem Bereich wurden zwei Zeilenbauten mit 78 Sozialwohnungen errichtet und von der Gemeinde übernommen, um preiswerte und barrierefreie Wohnungen anbieten zu können. Diese werden vom Sachgebiet Liegenschaften, Abteilung Wohnungsverwaltung bewirtschaftet; ein eigenes Wohnungsunternehmen hat die Gemeinde nicht. Die Verwaltung verzeichnet eine hohe Nachfrage nach preiswerten Mietwohnungen innerhalb der Gemeinde. Ihr liegen 600 Wohnungsanträge vor, die einem Bestand von ca. 550 belegten Wohnungen (entspricht 4,4 Prozent des Wohnungsbestandes) gegenüberstehen. Aufgrund einer geringen Fluktuation dauere es oft Jahre, bis ein Angebot auf ein Wohnungsgesuch unterbreitet werden könne.



Die Wohnungsneubauten in der Gemeinde Wandlitz zeigen ein Spektrum mit unterschiedlicher Qualität (oben links „Basdörper Gärten“)
Quelle: IfS

Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Die ausgedehnte Fläche der Gemeinde umfasst unterschiedliche lokale Identitäten und Gemeinschaften. Auch für das Vereinsleben bilden die eigenen Ortsteile jeweils den Bezugspunkt. Einen besonders ausgeprägten gesellschaftlichen Zusammenhalt gebe es nicht, dafür seien seit den 1990er Jahren beständig zu viele neue Bewohner hinzugekommen.

Die Verwaltung hat die Bürgerinnen und Bürger 2017 in die Entwicklung eines Leitbilds für die gesamte Gemeinde eingebunden. Dabei wurde offenbar, dass gerade Zugezogene Vorbehalte gegen ein weiteres Bevölkerungswachstum äußerten. Diese Position wurde im Leitbild aufgenommen. Nach Aussage der Interviewpartner wird die „Bewahrung der Dorfkultur“ von einigen politischen Parteien in den Vordergrund gerückt und Mehrfamilienhausbau abgelehnt. Diese Haltung ist eine der Rahmenbedingungen, mit der die Politik und Verwaltung in der Steuerung des Wachstums umgehen müssen.

Durch den Landesentwicklungsplan Brandenburg von 2009 wurde die Entwicklung von Bebauungsflächen im Außenbereich von Wandlitz für einen Zehnjahreszeitraum auf 10,7 ha (0,5 ha pro 1.000 Einwohner) beschränkt. Entsprechend wurden nur sehr wenige, räumlich begrenzte Bebauungspläne im Außenbereich aufgestellt. Die für eine wachsende Gemeinde sehr geringe Größenordnung konnte durch das Nachverdichtungspotenzial ausgeglichen werden.

Die restriktive Rahmenbedingung für die Außenentwicklung ist seit 2018 aufgehoben, Wandlitz ist eine von der „Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg“ festgelegte Entwicklungsachse. Die Verwaltungsspitze betont, dass es eine große Herausforderung ist, einen Entwicklungsweg „vom Naturraum zur Siedlungsachse“ zu finden. Während Berlin lange Zeit keine Einwohner an das Umland habe verlieren wollen, bedeute die „Siedlungsachse Wandlitz“ jetzt, dass die Gemeinde direkt als „Entlastungsstadt“ wahrgenommen werde.

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten, und -bedarfe

Die Verwaltung beschreibt, dass Entwicklungsinteressen für Wohnungsbau in Wandlitz seit den 1990er Jahren immer bestanden hätten. Es sei nie nötig gewesen, Anstrengungen zu unternehmen, um ein Wachstum herbeizuführen. Eine zunehmende Anzahl von Wohnungen zu ermöglichen und zu steuern, war zwischen 2009 und 2018 durch die Restriktion der Außenentwicklung beschränkt. Eine Innenentwicklung durch Nachverdichtung in Einfamilienhausgebieten war dagegen grundsätzlich möglich. Die Fertigstellung von Ein- und Zweifamilienhäusern sowie deren Genehmigungen liegen konstant auf dem Niveau von 120-140 Wohneinheiten pro Jahr. An mehreren Standorten über das Gemeindegebiet verteilt sind kleinteilige Gebietsentwicklungen der Investoren und Nachverdichtungen zu erkennen.

Die Gemeinde trat 2018 an die „Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg“ mit dem Wunsch heran, Teil einer „Entwicklungsachse“ zu werden und damit größeren Spielraum für die Entwicklung im Außenbereich zu erhalten. Seither ist allerdings nur für ein Areal von den neuen Möglichkeiten Gebrauch gemacht worden. Mit der Vorstudie zum Achsenkonzept ist 2020 eine Planungsgrundlage mit aktuellen Statistiken vorgelegt worden, die für die Entwicklung von Steuerungsstrategien zu Verfügung steht. Themen sind Siedlungsentwicklung und Wohnungsmarkt, Freiraum, Mobilität, soziale Infrastruktur und Wirtschaft/Einzelhandel.

Im Leitbild von 2017 wird es als Aufgabe der Gemeinde beschrieben, „das Wachstum aktiv zu steuern“. Die Zuwanderung aus Berlin und dem Umland wird angesichts der langfristigen demographischen Entwicklung als Voraussetzung für eine zukunftsfähige Gemeindeentwicklung eingeschätzt. Aus Sicht der Verwaltung ist es wichtig, einen anhaltenden Zuzug zu ermöglichen, auch damit sich neue Familien in der Gemeinde niederlassen. Laut Leitbild soll der anhaltende Zuzug durch maßvolle Nachverdichtung der Siedlungsfläche und an den historischen Strukturen und individuellen Typologien der jeweiligen Ortsteile orientierte Planungen aktiv gestaltet werden.

Eine „Wohnungspolitische Umsetzungsstrategie“ von 2016 wurde als Steuerungsinstrument für die Wohnungsmarktentwicklung erarbeitet. Den aktuellen Aussagen zum Wohnungsmarkt aus der Vorstudie zum Achsenentwicklungskonzept zufolge soll eine Verbindung von bezahlbarem mit ökologisch nachhaltigem Bauen die Angebote ebenso ergänzen wie barrierefreie, generationengerechte Angebote für das ländliche Wohnen im Grünen. Bei neuen Gebietsentwicklungen plant die Verwaltung auf diese Aspekte hinzuwirken, konkretisiert wurde das Anliegen noch nicht.

Als Herausforderung wird beschrieben, die steigende Nachfrage nach Wohnraum mit dem Erhalt kleinteiliger Strukturen, dem Schutz des Ortsbildes und der vielfältigen Naturräume und Freiräume in Einklang zu bringen. Die Bewahrung und Erhaltung der Freiräume in der Achse Wandlitz wurde als Ziel formuliert. Die Strategie setzt auf Verdichtung der Siedlungen statt Zersiedlung, mit Orientierung der Siedlungsentwicklung entlang der L100. Freiflächen zwischen Bahn und Straße werden als Entwicklungspotenziale benannt. Das „Freiraumkonzept

Wandlitz“, das 2016 vorgelegt wurde, zeigt für alle neun Ortsteile auf über 135 Seiten konkrete Gestaltungsideen für innerörtliche öffentliche Freiflächen. Mit einigen Eingriffen wurden Begegnungs- und Verweilräume geschaffen.

Im Bereich der Anpassung der Infrastruktur gibt es in Wandlitz Nachsteuerungsbedarf in Folge des Bevölkerungswachstums. Es habe sich ein erheblicher Investitionsstau aufgebaut. Im Fokus der Infrastrukturanpassung steht der Ausbau von Schulen und Kitas, die damit zusammenhängende Anpassung von Straßen und Wegen. Die Gemeinde wirbt zudem beim Berlin-Brandenburgischen Verkehrsverbund (VBB), dem Ministerium für Infrastruktur und dem benachbarten Landkreis um eine Verbesserung der Bahntaktung. Dadurch könne der Individualverkehr möglicherweise entlastet werden. Bei den „Park and Ride“-Angeboten seien die Kapazitäten für PKW in den südlichen Ortsteilen nicht ausgelastet, für Radfahrer wurden dagegen Stellplätze nachgerüstet.

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Die Ausrichtung des Wachstums ist in Wandlitz auf das Wohnungsangebot ausgerichtet. Die Wachstumsdynamik ist auf die Wohnungsmarktentwicklung in Berlin zurückzuführen sowie die Nachfrage von Projektentwicklern und Privathaushalten. Wandlitz hat das Profil als Entlastungsstadt nicht nur angenommen, sondern sich beim Land Brandenburg aktiv dafür eingesetzt, Teil einer Entwicklungsachse zu werden, um noch günstigere Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung dieser Funktion zu schaffen. Auf die Entwicklung von Gewerbegebieten zu verzichten, steht im Einklang mit dem Profil, sich als Ort des Wohnens inmitten des Naturraums zu profilieren.

Die Haupteinnahmequelle der Gemeinde speist sich aus Einkommensteuern. Gewerbesteuererinnahmen werden von der Verwaltung aufgrund ihrer Volatilität als weniger verlässlich und attraktiv angesehen.

Die Stadt hat eine strategische Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Erarbeitung eines Leitbildes und themenbezogener Konzepte vorangetrieben. Dabei wurden externe Büros eingebunden und Bürgerbeteiligung umgesetzt. Die wesentlichen Leitplanken für das Wachstum waren bis 2018 durch den damaligen LEP mit der Restriktion der Entwicklung von Flächen im Außenbereich gesetzt. Mit dem neuen LEP von 2019, der Klassifikation als Entwicklungsachse und der Festlegung großer Teile von Wandlitz als „Gestaltungsraum Siedlung“ besteht diese Restriktion nicht mehr.

In der Retrospektive sieht die Verwaltung kritisch, dass sich das Wachstum aufgrund der Nachfrage der Projektentwickler sehr stark auf die Ortsteile Basdorf und Wandlitz konzentriert hat. Möglicherweise sei dieser räumliche Fokus ein Grund dafür, dass sich einige Bürgerinnen und Bürger von dem Wachstum überfordert fühlten.

Laut Einschätzung der Verwaltung ist Wachstum jedoch nur in Teilbereichen steuerbar. Durch die Planungshoheit kann im Außenbereich gelenkt werden. Dort, wo Bauanträge nach §34 BauGB beantragt werden, hat die Gemeinde kaum Einfluss, denn dort herrscht bereits Baurecht, eine zweite Baureihe sei meist zulässig. Ein Konflikt zwischen Flächenversiegelung und Freiräumen wird bislang jedoch noch nicht lösungsorientiert verhandelt. Für die zukünftige Entwicklung will man sich jedoch kritisch damit auseinandersetzen.

Die Kritik aus der Bürgerschaft und einigen Parteien bezieht sich ausschließlich auf den Geschosswohnungsbau, der meist mit drei Geschossen, aber nicht mehr als 20 WE pro Vorhaben projektiert wurde. Einerseits wird mit dem Verlust dörflicher Strukturen argumentiert, andererseits damit, dass die „Investoren sich die Taschen füllen“. Die Verwaltung bezeichnet die Diskussion als wenig zielführend, der ökologische Vorteil einer dichteren Bebauung werde beispielsweise von den Kritikern nicht zur Kenntnis genommen.

In Bezug auf die Steuerung der Wachstumsdynamik wird zudem kritisch gesehen, dass der Ausbau der Bildungsinfrastruktur und damit zusammenhängender verkehrlicher Maßnahmen in der Vergangenheit nicht energischer vorangetrieben wurde. Dadurch habe sich ein Investitionsstau aufgebaut.

Zukunftsperspektive

Die Bevölkerungsvorausschätzung des Landes geht von einem verlangsamten Wachstum der Einwohnerzahl bis 2030 aus. Die Gemeindeverwaltung sieht diese Prognosen skeptisch, weil vorhergehende Prognosen nie eingetreten seien und die anhaltende Investitionsfreudigkeit der Projektentwickler zeige, dass diese an das Wachstum von Wandlitz glauben.

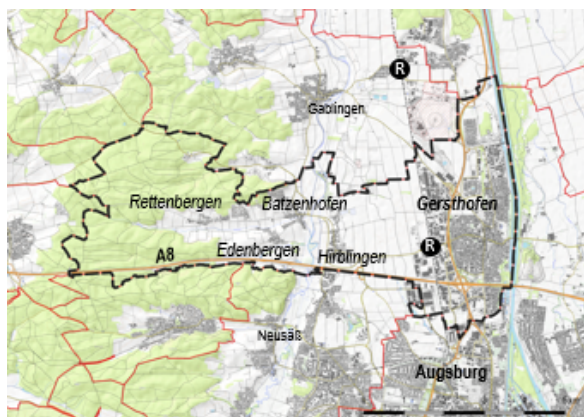
Mit den jetzt bereits beschlossenen und vorbereiteten Bebauungsplänen wird es in den beiden Ortsteilen Wandlitz und Basdorf zusammen bis 2030 ein Plus von 8.000 Einwohnern geben: Wandlitz wird von 7.000 auf 8.200 Einwohner wachsen, Basdorf von 5.600 auf 8.200. Da diese Steigerung erheblich ist, will die Gemeinde in diesen beiden Ortsteilen die weitere Entwicklung bremsen und Entwicklungsinteressen in andere Ortsteile lenken, die in der Vergangenheit weniger gewachsen sind. Konkret sei dafür zum einen Klosterfelde geeignet, weil dort viele Flächen für eine Innenentwicklung zur Verfügung stehen. Zum anderen sei Schönerlinde im Süden prädestiniert, da es sehr gut an den SPNV angebunden ist. Hier hat die Gemeinde mit dem „Heidekrautquartier“ bereits eine konkrete Planung durch Flächenausweisung angestoßen.

Die geplanten Investitionen in Kitas und Schulen sind nicht nur nachholend, sondern auch vorsorgend auf ein zukünftiges Wachstum ausgelegt. Die Einwohnerentwicklung müsse sich fortsetzen, auch um die Refinanzierung über Einkommensteuereinnahmen sicherzustellen. Geplant sind der Neubau sowie die Erweiterung von Grundschulen und die Eröffnung von sechs Kitas, von denen eine im Bau ist und eine 2020 eröffnet wurde. Im Bereich der Schulstandorte sind Anpassungen im Straßenraum geplant. Der Landkreis plant den Bau einer weiterführenden Schule.

Die Verwaltung plant, zeitnah eine neue Leitbilddiskussion anzustoßen, um ein Meinungsbild eines möglichst breiten Teils der Bevölkerung über den Status Quo und die Einstellung zum Wachstum zu gewinnen. Durch vielfältige Beteiligungsformen soll gewährleistet werden, dass alle Bürgerinnen und Bürger gehört werden. Wachstum sei ein politisch getriebenes Thema und der Geschosswohnungsbau, den man nun auf den neuen Gebieten vorantreibe, umstritten. Es wird erwartet, dass es schwierig wird, zwischen den Positionen pro Wandel und wachstumsorientierte Weiterentwicklung und kontra („das Boot ist voll“) einen Konsens zu finden.

3.4 Starke Nachbarinnen

3.4.1 Gersthofen



Links: Lage von Gersthofen mit den vier Ortsteilen, rechts: City Center

Quelle: Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet), rechts: IFS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Bayern, Augsburg, Gersthofen Stadt und vier weitere Ortsteile		
Katasterfläche 2019	34,0 km ²	Einwohnerdichte* 2019	2.075
Freifläche 2019	23,19 km ²	...Anteil an der Katasterfläche	68,2%
Funktion	Mittelzentrum		
Großstadtregion, Entfernung	Augsburg, Zentrum ca. 15 km, Regionalflughafen 10 min, München 1 Std.		
Anbindung ÖPNV, Autobahnen	RE ca. 12 min zum Hbf. Augsburg, A8 und B2		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	Ergänzungsgebiet		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	22.451	...Entwicklung 2011-2019	7,1%
Studierende am Studienort 2019	0	...Anteil an der Bevölkerung 2019	0,0%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	18,0%	...Veränderung 2011-2019	8,7%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	61,8%	...Veränderung 2011-2019	6,7%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	20,2%	...Veränderung 2011-2019	7,1%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	10.782	...Entwicklung 2011-2019	7,1%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	38,6%	...Anteil in MFH 2019	61,4%
Angebotsmieten 2019	10,00 €/m ²	...Entwicklung 2011-2019	50,6%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	15.431	...Entwicklung 2011-2020	29,6%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)	69%		
Pendlersaldo 2020	5.702	...pro SVA 2020	37%

* Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierteljahresmittel) [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Sehr gute Anbindung Autobahnen, SPNV/ÖPNV gut, Radwegenetz
Attraktivität	Naturnah, dörfliche Ortsteilkerne, Freibad, Internationale Schule
Bedeutende Arbeitgeber	MVV Industriepark Gersthofen, Indorama Ventures, Humbaur, Amazon
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Innenentwicklung, Nachverdichtung, einzelne Konversionsflächen (MFH und Gewerbe, Ortsteile EFH); in geringem Umfang Außenentwicklung
Entwicklungsschwerpunkt	Gewerbeansiedlung/-entwicklung, MFH, aktuell: Stadtzentrum
Verwaltung	Investorenfreundlich, Nutzung „kurzer Wege“, Fachkräftemangel spürbar
Konzeptionelle Steuerung	FNP, Gewerbeflächenentwicklungs- und Einzelhandelskonzept, B-Pläne
Strategischer Ansatz	Projektbezogene Planung, Nachhaltigkeit als Querschnittsthema
Herausforderungen	Preiswerter Wohnraum

Von der kleinen Mittelstadt Gersthofen ging im 18. Jahrhundert die Elektrifizierung Augsburgs durch Wasserkraft aus. Die Funktion des Ortes, der bis 1940 eine Bevölkerungszahl von unter 5.000 aufwies, war insofern bereits historisch die einer Starken Nachbarin von Augsburg. Später spielte der Autobahnanschluss die entscheidende Rolle für die Gewerbeentwicklung. Der Arbeitsplatzbesatz und der positive Pendlersaldo sind hoch. Unter den mittelständischen Gewerbebetrieben haben sich einige zu Weltmarktführern ihrer Branchen entwickelt. Durch eine aktive Gewerbeansiedlungspolitik sind die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort sowie die Gewerbesteuererinnahmen in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Als Wohnstandort übernimmt Gersthofen heute aber auch eine Entlastungsfunktion. Dadurch entsteht am Wohnungsmarkt eine Konkurrenz zwischen Einheimischen und am Zuzug Interessierten. Das Wachstum des Gewerbe- und Wohnungsangebots erfolgt sowohl als Innenentwicklung und Nachverdichtung als auch auf an den Innenbereich grenzenden Außenflächen. Durch eine Kreisgebietsreform sind Felder und Dörfer eingemeindet worden, sodass eine sehr heterogen strukturierte Stadt entstanden ist. Die neuen Wohngebiete werden projektbezogen von Investierenden entwickelt. Ihre Angebote richten sich überwiegend an ein gehobenes Preissegment, es gibt aber auch eine 30-Prozent-Quote für belegungsgebundene Wohnungen im Neubau.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Zu den natürlichen Rahmenbedingungen, die das Wachstum der Stadt prägten, gehört die Lage unmittelbar nördlich der Großstadt Augsburg im bayerischen Regierungsbezirk Schwaben und die Lage am Fluss Lech. Beides spielte bei der historischen Entwicklung als Gewerbestandort eine entscheidende Rolle.

Die wirtschaftliche Nutzung des Lech war eine wesentliche geografisch-historische Rahmenbedingung für die Entwicklung der Stadt. Der Lech-Kanal wurde Ende der 19. Jahrhunderts parallel zum Fluss angelegt, um ein Wasserkraftwerk zur Stromerzeugung für die Firma Hoechst zu errichten. Damit gelang nicht nur die Versorgung der ortsansässigen Betriebe, sondern auch die Elektrifizierung weiter Teile der Stadt Augsburg. Die Anlage ist seit 2019 Teil des UNESCO-Weltkulturerbes „Augsburger Wassermanagementsystem“.

Zu den naturräumlichen Attraktionen gehört der Naturpark „Westliche Wälder“ ganz im Westen des Gemeindegebiets. Die Lech-Auen sind ein bei den Gersthofenern beliebtes Naherholungsgebiet.

Da die Stadt bis 1940 weniger als 5.000 Einwohner besaß und erst 1969 den Status einer Stadt erlangte, ist keine historische Bausubstanz prägend für das Stadtbild des Hauptortes Gersthofen. In den 1980er und 1990er Jahren wurde das Stadtzentrum mit City Center, Rathaus und Stadthalle entwickelt.

Das Gemeindegebiet weist eine klare „Zonierung“ auf: Der Hauptort wird im Westen vom Lech begrenzt, im Osten von der B2 bzw. einer Bahnlinie und im Süden von der Autobahn A8. Zwischen B2 und Bahnlinie erstreckt sich

ein ausgedehntes Gewerbegebiet. Im Westen jenseits der Bahnlinie liegen vier Ortsteile, die im Rahmen einer Kreisgebietsreform in den 1970er Jahren zum Gemeindegebiet kamen. Sie sind durch dörfliche Strukturen, Landwirtschaft und Wald bestimmt. Dadurch bestehen etwa zwei Drittel des Gemeindegebiets aus Freiflächen.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Die Erreichbarkeit ist eine der wesentlichen Rahmenbedingungen für das dynamische Wachstum von Gersthofen. Historisch führte die „Via Claudia“ der Römer – inzwischen ein Fernradweg – über das Stadtgebiet. Heute ist die günstige Lage am Autobahnkreuz Augsburg-West der A8 (Ost-West-Verbindung) und der B2 in Nord-Süd-Richtung ein Standortvorteil, gerade für Logistikunternehmen.

Aber auch die Bahnanbindung ist recht gut: Der Augsburger Hauptbahnhof ist mit der Regionalbahn in 8 Minuten erreichbar, die Verbindung fährt jedoch nur einmal in der Stunde und der Bahnhof ist relativ weit vom Zentrum entfernt. Es gibt aber eine Busverbindung, die von Pendlern stark genutzt wird, hier beträgt die Taktfrequenz ca. 15 Minuten. Nach München beträgt die Fahrzeit mit dem RE etwas über eine Stunde. Zu den Pendlerströmen gibt es keine Statistik, die Interviewpartner geben an, dass die engste Verflechtung zu Augsburg besteht.

Der Flughafen Augsburg östlich von Gersthofen ist in etwa 10 Minuten mit dem PKW zu erreichen. Er hat seit etwa 15 Jahren ausschließlich für die ansässigen Firmen eine Bedeutung, gerade für jene im Bereich der Luftfahrttechnik. Als Regionalflughafen konnte er sich nicht etablieren. Das liegt auch daran, dass die Anbindung an den Münchener Flughafen sehr gut ist: Mit dem Auto ist er in etwa einer Stunde zu erreichen.

Gersthofen verfügt über eine mittelständische Gewerbebestruktur mit über 2.000 Firmen. Im Industriepark Gersthofen gibt es einen Schwerpunkt im Bereich Chemie. Einige in Gersthofen gegründete Firmen wie der Anhängerhersteller Humbaur und die Glasspezialfirmen Seele und Roschmann sind heute Weltmarktführer. Es haben sich aber auch neue Firmensitze internationaler Unternehmen angesiedelt. Für sie spielen die Erreichbarkeit (Lage zwischen München und Stuttgart), die Flächenverfügbarkeit und die Internationale Schule eine Rolle. Letztere liegt südlich der A8 auf Gersthofener Stadtgebiet.

Bei der Nachfrage nach neuem Wohnraum im Eigentumssegment macht sich laut Aussage der Gesprächspartner die Nachfrage von Familien aus Ballungsräumen bemerkbar. Gerade der Druck auf dem Münchener Wohnungsmarkt sei in Gersthofen zu spüren. In der Folge interessierten sich zunehmend Bauträger aus München für die Grundstücksentwicklung in Gersthofen. Im Neubau werden überwiegend Geschosswohnungen als Eigentumswohnungen errichtet. Durch die Aufgabe einzelner Höfe in den Ortsteilen ergeben sich teilweise Möglichkeiten für die Entwicklung von Flächen für Einfamilienhäuser. Die Boden- und Baupreise sind jedoch so stark angestiegen, dass sich nach Aussage eines Gesprächspartners Gersthofener Familien, die meist über ein eher geringes Einkommen verfügen, den Bau eines Einfamilienhauses kaum leisten können. Projektentwickler betonen jedoch, dass die Verfügbarkeit von bezahlbaren Grundstücken gegenüber anderen Standorten ein Vorteil von Gersthofen sei.

Insgesamt ist der Anteil der Mietwohnungen am Wohnungsbestand hoch, traditionell haben Werkwohnungen in Gersthofen eine Rolle gespielt. Außerdem gibt es ein Wohnungsbauunternehmen des Landkreises, an dem die Stadt einen Anteil von 8 Prozent hält.

Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Durch die Tradition der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe (Hoechst-Clariant) und in der Logistik liegen die Einkommen in Gersthofen unterhalb des Niveaus der Nachbarkommunen und des Kreisdurchschnitts. In einem Raum mit überdurchschnittlicher Einzelhandelskaufkraft nimmt Gersthofen einen niedrigen Wert ein, der aber noch leicht über dem Bundesdurchschnitt liegt. Gersthofen lebt von den Gewerbesteuern und unterscheidet sich damit von benachbarten Kommunen wie Aystetten, in denen das Haushaltseinkommen doppelt so hoch ist

und die die Funktion eines reinen Wohnstandorts für Besserverdienende übernehmen, die in Augsburg arbeiten. Identifikationsstiftend sind in Gersthofen die Innovationen im technischen Bereich (Wasserkraft) und von einzelnen Unternehmen. Allerdings gibt es keine verfasste Unternehmerschaft und keine Standortgemeinschaft des Einzelhandels. Laut Stadtspitze kenne man sich wegen der überschaubaren Einwohnerzahl, es gebe ein reges Vereinsleben, das den Zusammenhalt ebenso stärke wie einige Einrichtungen, die die Begegnung fördern (Bibliothek, Stadthalle, jährliche Kulturveranstaltung „Kulturina“).

Die von landwirtschaftlichen Flächen umgebenen Ortsteile seien stärker auf sich bezogen und von kleinen Dorfgemeinschaften geprägt, die keinen Wandel anstreben. Die meisten Landwirte seien nicht daran interessiert, Flächen zu verkaufen, ebenso wenig die Bewohner an einer Nachverdichtung auf den teils sehr gering bebauten Grundstücken. Auffallend sei jedoch, dass sich zunehmend Dorfläden angesiedelt haben, weil es eine stärkere Nachfrage nach regionalen Produkten gibt. Daran zeige sich auch eine Veränderung der Konsumgewohnheiten.

Die politischen Rahmenbedingungen für die Umsetzung von Strategien und Schlüsselprojekten sind günstig, da der seit 2014 amtierende parteilose Bürgermeister von mehreren Parteien (Freie Wähler, SPD, Die Grünen) unterstützt wird und wirtschaftliche, soziale und „grüne“ Themen gleichermaßen vorangetrieben werden. Vorteilhaft ist, dass die Kommune einen gesunden Haushalt hat (2020 einen Überschuss von 10 Mio. Euro) und sich Investitionen in die Infrastruktur auf einem hohen Niveau leisten kann. Allerdings kommen dadurch laut Stadtspitze auch Ansprüche auf, die gegeneinander abgewogen werden müssten. Von Investorensseite wird hervorgehoben, die politischen Rahmenbedingungen würden stimmen, die Kommunalpolitik der Stadtverordneten sei „geerdet“, die Ansprüche bspw. an Quoten für geförderten Wohnraum seien erfüllbar. Ein weiterer Interviewpartner betont, dass ein agiles, schnelles und lösungsorientiertes Verwaltungshandeln ein günstiges Investitionsklima schaffe.

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten, und -bedarfe

Für die räumliche Entwicklung der Stadt wurde 2014 der Flächennutzungsplan neu aufgestellt. Im Aufstellungsprozess wurden einige Änderungen aufgenommen, die im Rahmen der Bürgerbeteiligung thematisiert worden waren. Dazu gehörte die Begrenzung der Gewerbeflächen westlich der Bahnlinie und damit das Freihalten des Grüngürtels zwischen der Stadt und den westlichen Ortsteilen, die Ausweisung von Wohnbauflächen, die Festlegung eines zentralen Versorgungsbereiches und die Beschränkung der wohnbaulichen Entwicklung der westlichen Ortsteile (Wegfall von ca. 8,5 ha Bauland). Die Innenentwicklung soll Vorrang vor der Außenentwicklung genießen. Einbezogen wurde ein bereits zuvor durch ein Beratungsunternehmen erstelltes Gewerbeflächenentwicklungskonzept.

Im Jahr 2018 wurde eine Klausurtagung des Stadtrats zum Thema Stadtentwicklung durchgeführt. Dabei wurde festgelegt, das Bevölkerungswachstum bis 2030 auf 27.000 Einwohner zu ermöglichen. Auch wenn diese Zahl in der Presse als „Begrenzung“ aufgenommen wurde, zeigte sich im Rahmen der Fallstudiengespräche, dass es sich um ein Wachstumsziel handelt, das mit Selbstbewusstsein verfolgt wird und zu dessen Erreichung bestimmte Anstrengungen, aber auch Abwägungen für die qualitative Ausgestaltung erforderlich sind. Für die Wachstumsperspektive wurden Wohnbauflächen für die Innenentwicklung und weitere Bausteine der Infrastruktur- und Innenstadtentwicklung festgelegt. Auch die strategische Weiterentwicklung des Gewerbes und der Gewerbeflächen ist ein Baustein der Wachstumsstrategie. 2018 wurde ein Einzelhandelsentwicklungskonzept von einem beauftragten Beratungsunternehmen vorgelegt.

Durch die günstige Lage (Erreichbarkeit) sowie eine im Vergleich zu Augsburg geringe Gewerbesteuer kommen viele Unternehmen mit Flächenanfragen auf die Stadt Gersthofen zu. Die Ansiedlungspolitik ist inzwischen aktiv darauf ausgerichtet, eine höhere Wertschöpfung der Flächen zu erreichen als es zuvor im Logistikkbereich der Fall war. Aus den Anfragen werden deshalb Unternehmen ausgewählt, die durch die Art der Nutzung hohe Gewerbesteuersätze entrichten und höherwertige Arbeitsplätze schaffen. Diese Ansiedlungen sollen sich auch

auf die Sozialstruktur, das durchschnittliche Einkommen und die Binnennachfrage auswirken. Die Anfragen von interessierten Unternehmen werden auf Bürgermeisterebene bearbeitet. Eine Herausforderung bei der Steuerung ist, auch Flächen für die Expansion bereits ortsansässiger Firmen zurückzuhalten. Ein Einkommen aus Grundstücksverkäufen ist aus Sicht der Kommune nachrangig, im Vordergrund steht die nachhaltige Erzielung von Gewerbesteuern.

Ein besonders großes Entwicklungsvorhaben wurde im Norden der Stadt ab Anfang der 2000er Jahre umgesetzt. Auf ca. 60 ha Fläche (ehemaliges Düngetestgebiet der Firma Hoechst) entstanden das Gewerbegebiet Nord und das Neubauquartier „Am Ballonstartplatz“ mit über 600 Wohnungen in Mehrfamilien-, Reihen- und einigen Einfamilienhäusern. Die Fläche wurde von einem privaten Bauträger entwickelt, die Stadt erarbeitete mit ihm den Bebauungsplan und projektierte die öffentliche Infrastruktur, darunter eine Kita.

Ein weiteres Schlüsselprojekt war das, ebenfalls von einem privaten Investor entwickelte, „Römertor“ auf dem Gelände eines ehemaligen Baumarkts (südlich der A8). Seit 2018 sind 119 Wohneinheiten und 90 betreute Wohneinheiten entstanden. Die Johanniter bieten hier unterschiedliche Pflegestufen an. Vorausgegangen war eine Standortanalyse des Investors. Im Ortsteil Hirbelingen entwickelte die Stadt für einen privaten Investor einen Bebauungsplan für 20 Wohnungen auf einem ehemals landwirtschaftlich genutzten Grundstück, was nicht als Widerspruch zum grundsätzlichen Fokus auf Innenentwicklung gesehen wird. Das Wohnungsunternehmen des Landkreises hat vor etwa drei Jahren einen Block mit ca. 18 Wohnungen errichtet, die steuernde Wirkung des Unternehmens für den Wohnungsmarkt ist gering.

Geplant ist die Entwicklung eines Quartiers für bis zu 2.300 neue Bewohnerinnen und Bewohner in drei Bauabschnitten nördlich der Thyssenstraße (südlich des Gebiets „Am Ballonstartplatz“). Für die Neubauprojekte ist jetzt ein Schlüssel von 30 Prozent geförderten Wohnungen festgelegt, vor zwei Jahren lag die Quote noch bei 20 Prozent. Eine Herausforderung für die Steuerung besteht darin, „Umzugsketten“ zu organisieren, sodass ältere Menschen in kleinere Wohnungen ziehen und größere Wohnungen oder Häuser für junge Familien frei werden. Eine weitere Herausforderung ist, die Konkurrenz zwischen der Nachfrage von vor Ort Arbeitenden und interessierten Zuzüglern zu regeln. Es sei sehr schwer, für Einheimische eine Priorisierung einzuführen. Da ein „Einheimischenmodell“, das Ortsansässigen den Vorrang vor Zuzüglern gibt, nach EU-Recht nicht mehr zulässig sei, hat die Stadt ein „Punktesystem“ entwickelt, in dem mehrere Aspekte berücksichtigt werden. Als ein Kriterium unter mehreren ist die Wertung der Ortsansässigkeit zulässig. So ist ein anderes Kriterium die Anzahl von Kindern. Dies führe jedoch dazu, dass eine Münchener Familie mit Kindern Vorrang vor einem einheimischen (noch) kindelosen Paar hat.



Links und Mitte: Bebauung und Quartierssee „Am Ballonstartplatz“; rechts: Neubauprojekt „Römertor“. Quelle: IFS

Im Zentrum von Gersthofen wurde inzwischen von dem Projektentwickler des Römertors das City Center erworben, benachbart sollen ca. 130 Wohnungen auf einer wenig genutzten Grünfläche entstehen. Im Gegenzug entwickelt die Stadt das große Areal „Gersthofener Loch“ zu einem Freiraum mit Veranstaltungsfläche. Auf diesem Areal waren 2011 Abrisse von ehemals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden erfolgt, um eine Fläche für die Entwicklung einer „urbanen Mitte“ zu schaffen. Um die Pläne des Eigentümers und Investors, die auch den Abriss einer Villa aus den 1920er Jahren vorsahen, gab es jahrelange Auseinandersetzungen; es folgten ein

geänderter Plan und ein anderer Investor. Mit der neuen Einigung und Lösung, die unter anderem die Entwicklung einer Freifläche, den Erhalt der Villa und die Bebauung der benachbarten Stadtparkfläche vorsieht, ergebe sich die Chance, ein Stadtzentrum in „Nach-Corona-Zeiten“ zukunftsfähig in Bezug auf Einzelhandel, öffentliche Räume und Mobilität neu zu gestalten.

Eine weitere Großbaustelle ist das Bahnhofsareal am westlichen Rand des Hauptortes Gersthofen. Im Bahnhofsumfeld erfolgt die Freiraumgestaltung unter dem Leitgedanken der Biodiversität (siehe Foto unten links). Im Norden des Bahnhofs soll perspektivisch ein weiterer Gewerbestandort entstehen.

Mit dem Wachstum sind neue Bedarfe der Infrastruktur verbunden. Verkehrskonzepte müssen entwickelt und Wasserversorgung, Kläranlage und soziale Infrastruktur nachgerüstet werden. Die Stadt baue fast jedes Jahr einen neuen Kindergarten. Für eine Mittelschule wurde nach dem Entwurf des weltbekannten Büros Behnisch und Partner ein moderner Ersatzneubau mit hohem gestalterischem Anspruch errichtet. Für die Verwaltung ist es eine Herausforderung, Personal für die anspruchsvollen Bauprojekte zu finden, aber auch für die Ausbildung und Erziehung der Kinder.

In den Dörfern ergab sich Potenzial für die Entwicklung der Ortskerne dadurch, dass eine Umgehungsstraße den Verkehr in den Durchgangsdörfern beruhigte. In Batzenhofen konnte der Rückbau der Straße zur Qualifizierung des Kernbereichs führen, in Hirblingen läuft zurzeit ein Dorferneuerungsprozess mit Bürgerbeteiligung.



Links: Bahnhof Gersthofen Mitte: Stadtmitte mit Entwicklungsgebiet „Gersthofener Loch“ mit Zwischennutzung; rechts: Neubau Anna-Pröll-Mittelschule. Quelle: IfS

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Positiv reflektiert wird von der Stadtspitze, dass es kontinuierlich gelinge, das Wachstum der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort mit einer höheren Wertschöpfung der Flächen zu verbinden. Bezüglich der Steuerung der Infrastruktur wurde es als große Herausforderung wahrgenommen, diese zeitlich koordiniert mit dem Bevölkerungswachstum und der Entwicklung der Wohnflächen durch Bauträger zu bewerkstelligen. In gewisser Weise sei die Stadt auch „Getriebene“ der Entwicklung, bemerkt ein Gesprächspartner. Ein anderer betont, dass die Entwicklungen stärker ressortübergreifend gedacht werden müssen, um eine effektive Steuerung zu erreichen. Die Verwaltung habe erkannt, dass die Komplexität der dynamischen Wachstumsprozesse beispielsweise verkehrliche Folgefragen aufwirft, für deren Beantwortung ihr Ressourcen fehlen. Leitlinien, Strategien und Konzepte könnten hier Hilfestellung bieten. Eine Grenze für die Steuerung sieht die Verwaltungsspitze in der Rekrutierung von Fachpersonal für die Wachstumsherausforderungen der Stadt.

Durch die verstärkte Nachfrage nach Wohnraum auch von Menschen, die nicht in Gersthofen arbeiten, ergibt sich eine gewisse Konkurrenzsituation zwischen in Gersthofen Beschäftigten, die teilweise über ein geringeres Einkommen verfügen als Zuzügler, die in München oder Augsburg arbeiten und in Gersthofen preiswertere Wohnungen suchen. In Bezug auf die geförderten Wohnungen habe man am Römertor die Erfahrung gesammelt, dass es keine Nachfrage für die „Förderung selbstgenutzten Wohneigentums“ gab. Diese werden nun in Mietwohnungen umgewidmet.

Dokumentierte Wortmeldungen Einzelner bei Bürgerversammlungen im Zusammenhang mit der Erstellung des FNP weisen darauf hin, dass in den dörflichen Ortsteilen einerseits der Wunsch besteht, dass Landwirte Grundstücke zur Verfügung stellen, damit Kinder und Enkel der Ortsteilbewohner sich im Heimatort ein Haus bauen können. Andererseits ist man kritisch gegenüber dem Wandel und „ortsfremder“ Architektur von Neubauten.

Zukunftsperspektive

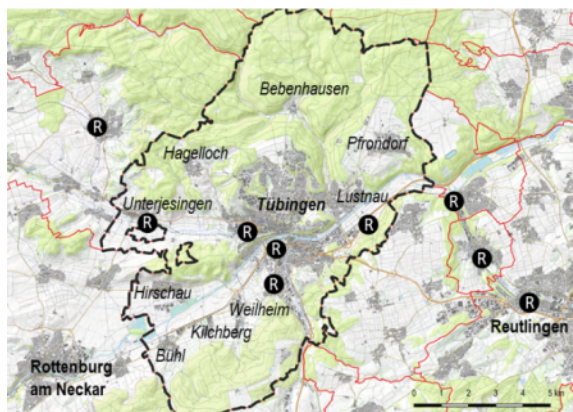
Gersthofen befindet sich inmitten eines Wachstumsprozesses. Die bereits heute geplanten Vorhaben, insbesondere das Wohngebiet für 2.300 neue Einwohner nördlich der Thyssenstraße, werden den Wachstumskurs fortsetzen. Die Bebauung soll in drei Bauabschnitten erfolgen. Für das Gebiet soll ein neuer Mobilitätsansatz entwickelt werden. Es sind Hubs geplant, die Begegnungsflächen sollen zukunftsgerichtet mit Blick auf autonomes Fahren konzipiert werden. Ein neues Mobilitätskonzept soll auch mit Blick auf die Bahnhofstraße im Zentrum und das neue Bahnhofsareal entwickelt werden.

Die Stadt wurde 2020 in das Städtebauförderprogramm „Lebendige Zentren“ aufgenommen. In diesem Zusammenhang ist erstmals die Erarbeitung eines Integrierten Stadtentwicklungskonzeptes mit Bürgerbeteiligung geplant. In Bezug auf die Entwicklung der Ortsteile rechnet die Stadtspitze damit, dass sie sich mittelfristig wandeln werden und hier Wohnraum durch Nachverdichtung großer Grundstücke entstehen könnte.

Für die Gewerbeentwicklung wird ein hohes Potenzial in der vertikalen Nachverdichtung der Flächen gesehen. Gerade die großen Parkplatzflächen der Logistikunternehmen, aber auch die Mitarbeiterparkplätze könnten sehr viel effizienter genutzt werden. Hier soll in Zukunft eine „intelligente Konversion“ zu einer effizienten Flächennutzung führen. Ein Plan für die zukünftige Gewerbeentwicklung ist, einen Medizincampus mit Gründerzentrum für Start-up-Unternehmen auf einem Areal am Bahnhof zu entwickeln und damit von dem Ausbau des Augsburger Zentralklinikums zum Universitätsklinikum zu profitieren. Wohnraum für die qualifizierten Mitarbeiter der Uniklinik zu schaffen, ist ein weiteres Entwicklungsziel.

Das große Zukunftsthema der Stadt ist Nachhaltigkeit. Es wird zum Querschnittsthema in allen Bereichen der Verwaltung (bspw. IT-Beschaffung) und in den Schulen (unter anderem durch Umweltbildung). Die Stadt hat eine Stelle für Klimamanagement geschaffen und einen Energiemonitor installiert, der bereits zeigt, dass es durch das Gewerbe möglich ist, einen hohen Anteil des Bedarfs aus lokaler, regenerativer Energie zu decken. Ziel ist, Wachstum nachhaltig zu gestalten und die Bevölkerung bei dieser Entwicklung einzubinden. Durch mehr Grün in der Stadt könne eine höhere Aufenthaltsqualität entstehen. Gleichzeitig sei aber zu beobachten, dass der Flächenbedarf pro Person steige. Auch dies müsse bei der zukünftigen Entwicklung berücksichtigt werden.

3.4.2 Tübingen



Links: Lage von Tübingen mit den acht Ortsteilen, rechts: Neckarufer in der Tübinger Altstadt

Quelle: Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet), rechts: IFS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Baden-Württemberg, LK Tübingen, 23 Stadtteile, darunter 8 Ortsteile		
Katasterfläche 2019	108,06	Einwohnerdichte* 2019	3.711
Freifläche 2019	83,40	...Anteil an der Katasterfläche	77,2%
Funktion	Oberzentrum gemeinsam mit Reutlingen		
Großstädte (Entfernung)	Stuttgart (46 km), Reutlingen (16 km)		
Anbindung ÖPNV, Autobahnen	Kreuz mehrerer Regionalstrecken, B27 und B28		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	Großstadregion Reutlingen		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	91.506	...Entwicklung 2011-2019	9,9%
Studierende am Studienort 2019	27.205	...Anteil an der Bevölkerung 2019	29,7%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	14,6%	...Veränderung 2011-2019	8,7%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	70,1%	...Veränderung 2011-2019	8,5%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	15,3%	...Veränderung 2011-2019	18,3%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	42.847	...Entwicklung 2011-2019	8,5%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	28,2%	...Anteil in MFH 2019	71,8%
Angebotsmieten 2019	12,26	...Entwicklung 2011-2019	35,7%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	49.463	...Entwicklung 2011-2020	24,6%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)	54%		
Pendlersaldo 2020	16.208	...pro SVA 2020	33%

* Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierteljahresmittel) [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Mäßige Anbindung ÖPNV und Autobahnen
Attraktivität	Naturnah, historisches Zentrum
Bedeutende Arbeitgeber	Universität, Klinikum, Walter AG (Werkzeug), Brennenstuhl GmbH (Leuchten und Stromverteilung), Erbe GmbH (Elektromedizin), CHT (Chemie)
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Verdichtung im Innenbereich, begrenztes Potenzial im Außenbereich
Entwicklungsschwerpunkt	Bio-, Nano-, KI-Technologie
Verwaltung	Pragmatisch, Nutzung „kurzer Wege“
Konzeptionelle Steuerung	Städtebauliche Verträge, Klimaschutzprogramm
Strategischer Ansatz	Wachstum unter ökologischen Rahmenbedingungen, Umsetzung zielorientiert und pragmatisch
Herausforderungen	Flächenverfügbarkeit, Klimaneutralität bis 2030

Die große Mittelstadt Tübingen hat in den vergangenen Jahrzehnten eine Entwicklung erfahren, durch die sie ihre traditionelle Rolle als Universitätsstadt erfolgreich weiterentwickeln konnte. Sie hat ihre Stärken genutzt, um sich auf den Gebieten der Nano-, Bio- und KI-Technologie aufzustellen, ein Cyber-Valley mit starken Partnern aus der Industrie ist im Entstehen. Mit diesem Wachstum hat sie die benachbarte Großstadt Reutlingen, als deren „Starke Nachbarin“ sie zur Fallstudie ausgewählt wurde, eingeholt und strebt eine Entwicklung Richtung Oberzentrum an. Grundlage des Wachstums ist eine ergebnisorientierte Steuerung, die wirtschaftliche, technologische, soziale und ökologische Ziele verfolgt und dabei Raum lässt für pragmatische Lösungen. Die Frage nach einem gesteuerten und intelligenten Wachstum bzw. den Grenzen des Wachstums beschäftigt allerdings Teile der engagierten Zivilgesellschaft.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Tübingen liegt im Neckartal südlich von Stuttgart. Aus einer fast tausendjährigen Geschichte verfügt die Stadt über ein Schloss, viele historische Gebäude und einen restaurierten mittelalterlichen Stadtkern. Die 1477 gegründete Eberhard-Karls-Universität erfuhr vor allem ab dem 19. Jahrhundert einen Wachstumsschub und feierte Erfolge in der Medizin und den Naturwissenschaften. Museen und Sammlungen, Ausstellungen und Veranstaltungen, mehrere Kinos und Filmfestivals bereichern das kulturelle Leben der Universitätsstadt. Die Stadt verfügt über zwei Hallenbäder und ein Freibad. Eine Vereinsdatenbank gibt Auskunft über vielfältige Aktivitäten der Zivilgesellschaft. Gemeinsam mit der östlichen Nachbarstadt Reutlingen bildet Tübingen das Oberzentrum der Region Neckar-Alb und ist die drittgrößte Mittelstadt in Baden-Württemberg. Die Stadt ist Sitz des Landkreises Tübingen sowie des gleichnamigen Regierungsbezirks.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Der Flughafen Stuttgart ist rund 30 Kilometer vom Stadtzentrum Tübingens entfernt. Die Landeshauptstadt Stuttgart ist mit der Regionalbahn in 45 Minuten erreichbar. Die Stadt ist auch über Fernbusse mit einer Vielzahl von Städten verbunden, ein Verkehrsmittel, das besonders bei den Studierenden beliebt ist. Große Verkehrsprojekte sind der Ausbau der B27 und der Bau der Regional-Stadtbahn. Letzterer wurde allerdings in einem Volksentscheid im Herbst 2021 mehrheitlich abgelehnt. Die Innenstadt ist verkehrsberuhigt und die Fahrradwege sind gut ausgebaut.

An der Eberhard-Karls-Universität gibt es ca. 27.000 Studierende, das Universitätsklinikum hat 1.585 Betten. Die Einrichtungen sind mit rund 10.000 Angestellten die größten Arbeitgeber. Dazu kommen rund 30 Behörden mit 2.500 Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst. Es gibt eine Reihe von traditionellen und jungen Unternehmen im

Maschinenbau und der Werkzeugherstellung, in der Medizintechnik, im Bereich künstliche Intelligenz (KI) sowie in der Textilbranche. Mehr als zweieinhalbmal so viele sozialversicherungspflichtig Beschäftigte pendeln nach Tübingen ein als auswärts arbeiten.

Ausgehend von den Forschungsinstituten der Universität hat sich Tübingen in den letzten Jahren zu einem Zentrum der Informations-, Bio- und Nanotechnologie entwickelt. Einige dieser Unternehmen sind im Norden auf der Oberen Viehweide im Technologiepark Tübingen-Reutlingen⁴ ansässig, nach eigenen Angaben Deutschlands größtem Gründerzentrum für Biotechnologie. Ansässige Industrieunternehmen sind die Walter AG (Werkzeug), die Brennenstuhl GmbH (Leuchten und Stromverteilung), der Werkzeughersteller Paul Horn sowie die CHT (Chemie). Hinzu kommen immatics und Impfstoffpionier CureVac. Aus dem Technologiepark entwickelt sich seit 2017 auch das sogenannte Cyber Valley, Europas größtes Forschungskonsortium im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI). Unter anderem aufgrund der Nähe zum Max-Planck-Institut für Intelligente Systeme haben einige namhafte Unternehmen den Aufbau von eigenen Forschungszentren im Bereich der KI in Tübingen angekündigt. Die Robert Bosch GmbH plant den Aufbau eines KI-Campus mit 700 Mitarbeitern auf der Oberen Viehweide. Amazon nimmt Ende 2021 ein KI-Entwicklungszentrum mit 200 Mitarbeitern in direkter Nachbarschaft in Betrieb. Im Mai 2021 hat Porsche angekündigt, eine Batteriezellenfabrik in Tübingen zu bauen.⁵ Darüber hinaus spielt auch der nationale und internationale Tourismus eine wirtschaftliche Rolle.

Durch die Eingemeindung von acht kleineren Nachbargemeinden Anfang der 1970er Jahre wuchs die Bevölkerung von 55.000 Einwohner im Jahre 1970 auf 70.000 Einwohner im Jahre 1973. Mit der Bereinigung der Statistik im Zuge des Zensus 2011 wurde eine Einwohnerzahl von rund 85.000 Menschen ermittelt. Seitdem ist ihre Zahl um fast 10 Prozent gestiegen. Dieser Zuzug hat den Wohnungsmarkt stark angespannt. Tübingen ist eine sogenannte Schwarmstadt, was sich vor allem der Universität verdankt. Wie in den anderen Universitätsstädten auch, sind Studierende ein Treiber der Mieten, vor allem für Wohnraum in den zentralen Bereichen der Stadt. „Die Tübinger Neuvermietungsmieten liegen weit über dem Landesdurchschnitt und auch der Mietanstieg ist doppelt so hoch wie der landesweite Indexanstieg im selben Zeitraum.“⁶

Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Im Zentrum Schwabens war die Mehrheit der Bevölkerung bis weit in die 1980er Jahre konservativ. Das änderte sich in Tübingen vor 20 bis 25 Jahren, also etwa 15 Jahre bevor sich die Trendwende zugunsten der Grünen in Baden-Württemberg vollzog. Früher hieß es, in Reutlingen sei das Geld, in Tübingen der Geist zu Hause. Das hat sich geändert. Tübingen hat sich wirtschaftlich stark entwickelt und Reutlingen im Gewerbesteueraufkommen überholt. Die wirtschaftliche Entwicklung wurde in Tübingen traditionell kritischer gesehen, aber das ist aktuell nicht mehr so. Die Interviewpartner beschreiben, dass in Politik und Verwaltung Pragmatismus vorherrsche, es gebe kein „Verbeißen“ in ideologische Grundsatzdebatten. Der Oberbürgermeister, der von den Bürgern für eine Amtszeit von acht Jahren direkt gewählt wird, ist seit Januar 2007 Boris Palmer von der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Er sei wirtschaftsfreundlich, sicherheitsorientiert und ein „Hardcore-Öko“, den jeder anrufen und gewiss sein könne, dass Lösungen für „passende“ und innovative Ideen gefunden werden. Doch die Wachstumskritik nimmt zu. Zum Selbstverständnis der Stadt gehört, sich mit den Kritikern auseinander- und zusammensetzen. So besteht beispielsweise mit dem Umweltzentrum Tübingen e. V. und dem AK Stadtnaturschutz des B.U.N.D. seitens der Stadtplanung und der Gesellschaft für Wohnungs- und Gewerbebau Tübingen mbH GWG ein Dialog um die Siedlungsverdichtung und den Erhalt von Grünflächen. Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft

⁴ <https://www.ttr-gmbh.de>

⁵ Jonathan Williams: Über Cyber Valley, Künstliche Intelligenz: Bosch baut Engagement im Cyber Valley aus. Stuttgarter Nachrichten, Stuttgart Germany: Amazon in Baden-Württemberg: Wie der Internet-Gigant im Land wachsen will. DER SPIEGEL: Porsche will Batteriezellenfabrik für E-Autos in Tübingen bauen. Abgerufen am 1. Mai 2021.

⁶ Tübinger Wohnraumbericht 2018.

betonen in Gesprächen, dass Bürgerbeteiligung aktiv unterstützt und wertgeschätzt werde. Die starke Verwaltung und die Diskussionskultur seien Stärken der Stadt.

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten und -bedarfe

Es gibt in Tübingen eine Vielzahl von Planungsinstrumenten, die in der Praxis unterschiedliche Wirkungen entfalten. So sind die Leitlinien 2030 aus dem Jahr 2003 ein Dokument der Weltoffenheit, das einige Grundorientierungen zur wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklung enthält, in der Praxis aber nach Aussage der Verantwortlichen in der Verwaltung keine bedeutende Rolle spielt. Die Leitlinien sind vom Gemeinderat nicht beschlossen, sondern zur Kenntnis genommen worden. Es gibt teilraumbezogene integrierte Konzepte und einen Aufstellungsbeschluss für ein Gesamt-ISEK, dies scheint nach den Äußerungen der Verantwortlichen aber keine große Relevanz zu haben. Ein Einzelhandelskonzept 2020, ein Tourismuskonzept, eine Sozialkonzeption und die Gewerbeflächenstrategie 2020 sind vom Gemeinderat bestätigt. Dennoch ist die Verwaltung durch den OB eher auf Handlungs- als auf Konzeptorientierung ausgerichtet.

Von Gewerbetreibenden wird die Bedeutung der Altstadtsatzung betont, die die Mischung von erdgeschossigem Gewerbe und Wohnen in den Obergeschossen absichere. Viele inhabergeführte Geschäfte zögen eine Kundschaft aus der ganzen Region an. Diese Mischung und Kleinteiligkeit ist auch durch Auflagen auf die Entwicklung von Neubauquartieren übertragen worden. Die Eckpunkte stehen jedoch bei einigen Gesprächspartnern als nicht zeitgemäß in der Kritik, denn sie würden moderne Kombinationsangebote verhindern. Schließzeiten für die Gastronomie und Flächenvorgaben erschwerten einen wirtschaftlichen Betrieb.

Der Ausbau der B27 als vierspurige Umgehungsstraße mit einem langen und sehr teuren Tunnelbau ist zwar nach Jahrzehnten der Debatte im Bundesverkehrswegeplan 2030 gesichert, bleibt aber umstritten, wie auch der Bau der Regional-Stadtbahn. Diese soll als Teil des Gesamtbauvorhabens Regional-Stadtbahn Neckar-Alb die Städte Tübingen und Reutlingen umsteigefrei mit der Region verbinden. Während das Gesamtprojekt weitgehend unstrittig ist, wurde der Neubau von acht Kilometern Strecke für große Züge durch die Tübinger Innenstadt, bei dem auch eine Neckar-Brücke abgerissen werden müsste, in einem Volksentscheid im Herbst 2021 abgelehnt.

Wohnungsbau/Quartiersentwicklung: Konzepte und Projekte

Der Wohnraumbericht zeigt die Handlungserfordernisse für Bauen und Wohnen auf, als Instrument stehen das Baulandentwicklungsmodell, der Bürger- und Wohnungsbaufonds zugunsten der GWG und das Landesprogramm Belegung zur Verfügung. Die Stadt bemüht sich, jährlich die Errichtung von mindestens 500 WE sicherzustellen.⁷ Man strebt eine Mischung von Bauträgern an unter Mitwirkung von Baugruppen, der städtischen Tochtergesellschaft GWG, Genossenschaften sowie privaten Unternehmen: „Tübingen verfolgt schon seit Jahrzehnten das Prinzip, über den Ankauf von Flächen neue Wohnquartiere zu entwickeln. Die baureifen Flächen werden dann zu Festpreisen an private Akteure weitergegeben.“⁸ Die hohe Nachfrage führt bei allen Interessierten zur Akzeptanz hoher ökologischer und sozialer Standards. Je nach Größe der Bauvorhaben werden unterschiedliche Quoten für gebundenen Wohnraum und freie Vermarktung vereinbart.

Seit 2011 wurde der Abwärtstrend bei der Anzahl von Sozialwohnungen umgekehrt und inzwischen ist etwa das Niveau von 2002 wieder erreicht. Wer bestehenden Wohnraum für Laufzeiten zwischen zehn und 30 Jahren in mietgebundenen Wohnraum umwandelt, kann von Stadt und Land mit einer Einmalzahlung von bis zu 100.000 Euro gefördert werden. Das Projekt „Optiwoh“, eine Tauschbörse, soll die Nutzung des vorhandenen Wohnraums effizienter machen. Gleichwohl beobachten Gesprächspartner, dass die steigenden Preise für Wohnraum dazu führen, dass die Stadt für Geringverdiener nicht mehr leistbar ist.

⁷ Wohnraumbericht 2018, S. 2.

⁸ Wohnraumbericht 2018, S. 29.

Größere Konversionsprojekte in der Vergangenheit waren der Alte Güterbahnhof (10 ha, 570 WE und Gewerbe, der Schwerpunkt liegt auf sozialem Wohnungsbau und Baugruppen) östlich des Hauptbahnhofs und die Alte Weberei im östlich gelegenen Stadtteil Lustnau am Neckar (ca. 700 WE), der Bereich Hechinger Eck, das Quartier Marienburger Straße, das Mühlenviertel. Bereits in den 1990er und 2000er Jahren wurden ehemalige Standorte der französischen Truppen (u. a. Französisches Viertel) sowie weitere Industriestandorte entwickelt (vor allem im Bereich südlich des Neckars).⁹ Gerade das Französische Viertel wird von den Gesprächspartnern als attraktiver Stadtteil beschrieben und es hat auch über Tübingen hinaus viel Aufmerksamkeit wegen seiner kleinteiligen Entwicklung und der Mischung von Wohnen und Gewerbe erhalten.

Auf dem Gelände des ehemaligen Güterbahnhofs ist ein Musterviertel entstanden, das einige Maßnahmen der Klimaneutralität vorführt: Das Gelände gehörte der Bahn-Tochter Aurelis. Baugenehmigungen wurden nur unter hohen Klimaschutzauflagen erteilt. Außerdem musste ein Drittel der Wohnungen als Sozialwohnungen errichtet werden. Im Gegenzug wurde eine erhöhte Dichte zugelassen, um die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu gewährleisten.¹⁰ Höchste Energiestandards werden durch Holzbauweise und Anschluss ans Wärmenetz sowie Solarthermie- und Fotovoltaikanlagen erreicht.



Die Neubauquartiere in Tübingen verfügen über vielfältige Grünräume, Fassadengestaltung und Tiefgaragen. Oben: Quartier am alten Güterbahnhof, unten links und Mitte Quartier Alte Weberei, rechts Loretto-Areal. Quelle: IfS

Weitere Baugebiete entstanden in Bühl, Pfrondorf und Weilheim, Hirschau, Hagelloch und Unterjesingen, wo die Stadt Flächen erwarb. Auf dem Queck-Areal in Lustnau verzögerten Altlasten lange Zeit die Entscheidung der Eigentümergemeinschaft, ab 2018 wurde durch Gutachten und die Einigung auf Eckpunkte ein städtebaulicher Rahmenplan auf den Weg gebracht, der zu einem B-Plan und einem städtebaulichen Vertrag führte, der die Erreichung der kommunalen Ziele sicherstellte.¹¹ Es wird seitens der Verwaltung zusammenfassend festgestellt, dass die erforderliche Planungstiefe für Bebauungsplanverfahren zugenommen hat, was sich auf die Verfahrenszeiträume auswirkt. Die überwiegende Anzahl der Tübinger Plangebiete liege in Gebieten mit Restriktionen, weshalb Gutachten und die Klärung schwieriger rechtlicher Fragen erforderlich seien. Zudem gebe

⁹ Aufstellungen zu verschiedenen Projekten finden sich hier: <https://www.tuebingen.de/1538.html#/8330>

¹⁰ Martin Theis: Tübingen tut es, in Greenpeace-Magazin 2/2021.

¹¹ FB Planen Entwickeln Liegenschaften Berichtsvorlage 57/2018 zur Behandlung im Ausschuss.

es eine hohe Sensibilität der Bürgerschaft bzw. der Nachbarschaften und Interessenverbände, die zu berücksichtigen sei.

Gewerbe/Gewerbeflächenentwicklung: Konzepte und Projekte

Im Rahmen der Gewerbeflächenstrategie 2020 wurden Erweiterungsflächen für den Zeitraum bis 2020 und Perspektiven für die Jahre danach aufgezeigt. Neuausweisungen erfolgen eher selten, es dominieren Innenentwicklung und Nachverdichtung. So sind im Mühlenviertel Flächen für kleinere Gewerbebetriebe entstanden, weitere Areale waren die Alte Weberei und der Güterbahnhof. Zunehmend sind die vorhandenen Flächen belegt: Es zeichnete sich bereits 2012 ab, dass „die Möglichkeiten zum Wachstum im Inneren an ihre Grenzen kommen“.¹² Gegen die Entwicklung einer Fläche von 10 ha (Au-Brunnen) formierte sich heftiger Widerstand. Obwohl ein Gutachten bestätigte, dass der dort vorhandene Trinkwasserersatzbrunnen als einer von drei nicht unbedingt benötigt werde, überwog in der Bevölkerung die Angst vor den Folgen von möglichen Dürrekatastrophen. Das Gebiet wurde deshalb aus den Planungen herausgenommen. Es existiert nun nur noch eine größere Reservefläche von 10 ha, die allerdings derzeit noch landwirtschaftlich genutzt wird. Daher wurde auch die Standortwerbung für Neuansiedlungen (mit Ausnahme von Porsche und Bosch) durch Gemeinderatsbeschluss eingestellt. Man lotet nun die Nachverdichtungspotenziale in den bestehenden Gebieten mit den Eigentümern aus und prüft, inwieweit Qualifizierungen dort umsetzbar sind.

Die Zusammenarbeit Reutlingen-Stuttgart-Tübingen nimmt seit Anfang der 2000er Jahre zu. Es gibt den interkommunalen Gewerbepark mit je einem Standort in Tübingen und in Reutlingen (siehe oben), für Tübingen sind Biotechnologie, IT und KI die wichtigsten Branchen, für Reutlingen Maschinenbau, Umwelttechnologie und Mobilität. Gemeinsam wurde für die Bereitstellung verbilligter Mietflächen für Start-ups eine GmbH als „Inkubator“ gegründet. Kosten und Einnahmen werden 1:1 geteilt. Gemeinsam mit Stuttgart, Reutlingen und Karlsruhe hat man sich beim Land um die Förderung „Innovationspark KI“ beworben. Mit einem polyzentralen Ansatz kann man gemeinsam die geforderten 15 ha Fläche bereitstellen. Mit Reutlingen und weiteren Gemeinden gibt es eine gemeinsame Flächennutzungsplanung (Nachbarschaftsverband), der FNP wird gemeinsam mit sieben benachbarten Kommunen aufgestellt. Er ist allerdings im neunten Jahr nach dem Aufstellungsbeschluss noch nicht verabschiedet. Mit den umliegenden Gemeinden gibt es wenig interkommunale Zusammenarbeit, es liegt auch kein Areal auf einer gemeinsamen Grenze.

Ein Einzelhandelskonzept stammt ebenfalls aus dem Jahr 2020.¹³ Der Einzelhandel ist traditionell nicht so stark wie in Reutlingen, es gibt in Tübingen aber mehr inhabergeführte Geschäfte. Derzeit wird ein Rahmenplanprozess für die Altstadt durchgeführt, man strebt bei Gewerbe und Handel Konzentration und Diversifizierung an, will aber auch das Wohnen und das Nachtleben betrachten. Die geringe Grundrissfläche in den Altbauten schränke jedoch bestimmte Nutzungen ein. Für eine Vitalisierung der Innenstadt sei ein Umdenken bei den Immobilieneigentümern in Bezug auf ihre Ertragsziele unumgänglich. Gerade nicht ortsansässige Eigentümer würden die Gewerbetreibenden überfordern, was zur Verdrängung kleinerer Läden führe.

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Die Stadtspitze strebt Wachstum an. Der OB möchte die 100.000 Einwohner-Marke erreichen, die Verwaltung hängt das Ziel etwas niedriger. Auch Oppositionsparteien stellen das Wachstum nicht grundsätzlich in Frage.¹⁴ Die stark gestiegenen Gewerbesteuererinnahmen werden sehr positiv gesehen. Es wird damit gerechnet, dass das eher quantitative Wachstum zukünftig zugunsten einer eher qualitativen Strategie weiterentwickelt werden

¹² Gewerbeflächenstrategie 2020, S. 4.

¹³ https://www.tuebingen.de/Dateien/Endbericht_Einzelhandelskonzept_Tuebingen.pdf

¹⁴ Die Linke: Sozial und solidarisch in Stadt und Kreis Tübingen Wahlprogramm 2019.

muss. Das wird auch in der Zivilgesellschaft so gesehen. Hier wünscht man sich eine breit angelegte Wachstumsdiskussion.

Zum Handeln der Stadt gehört Pragmatismus. In den Handlungsfeldern Wirtschaftsförderung und Wohnungsbau sind jedoch die strategischen Oberziele und die wichtigsten Leitlinien präsent und werden auch gegenüber privaten Investoren durchgesetzt. Dabei hilft der große Nachfragedruck. Es gibt eine ganze Reihe von Konzepten allerdings kein gesamtstädtisches ISEK. In Politik und Verwaltung wird die Steuerungsbedeutung von Konzepten als begrenzt eingeschätzt, es wird stärker auf das Aushandeln, auf den Dialog gesetzt. Gesprächspartner aus der Zivilgesellschaft wünschen sich eine Ergänzung der Stadtentwicklungsplanung, in der Klima-Themen und die Diskussion um die Grenzen des Wachstums nachdrücklicher aufgegriffen werden. Sie fordern auch die Entwicklung von Grünflächenkonzepten, die biologische Wertigkeit und Freiraumnutzung differenziert darstellen.

Zukunftsperspektive

Mittelfristig rechnet man in der Verwaltung mit einem Anhalten des Wachstumsprozesses bis 2035 oder 2040. Es werde weiterhin einen jährlichen Zuzug von rund 1.000 Menschen nach Tübingen geben, die Zielmarke liegt bei 98.000 bis 104.000 Einwohnern. Es gibt zwei Faktoren, die diese Perspektive möglicherweise konterkarieren könnten: Erstens die fehlende Flächenverfügbarkeit, vor allem für das Wohnen. Hier fordern einige Gesprächspartner, eine Mindestdichte von 100 WE/ha für Neubaugebiete festzuschreiben, stärker in die Höhe zu bauen, den Wohnflächenbedarf pro Person zu reduzieren und Konzepte für Umzugsketten zu entwickeln. Zweitens die zunehmende Wachstumskritik. In der Bevölkerung wächst die Skepsis gegenüber dem Wachstum, vor allem, weil man den dadurch induzierten Zuzug fürchtet und damit weiter steigende Miet- und Kaufpreise. Bisher seien die „rückwärtsgewandten Romantiker“, die der kleineren Stadt der Vergangenheit nachtrauern, aber keine Umweltziele verfolgen, und die Ökologen politisch noch gespalten, das könne sich aber ändern. Einige Gesprächspartner verweisen zudem darauf, dass das Wachstum begleitet und alle Bevölkerungsschichten dabei mitgenommen werden müssen. Auch müsse ein Umgang mit einem sich abzeichnenden Generationenkonflikt gefunden werden.

In der Zukunft wird es bei der Wirtschaftsförderung vor allem darauf ankommen, die vorhandenen Flächen intelligent zu managen. Tübingen hat hier bereits im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels Erfahrungen sammeln können. Da das Wachstum nicht in allen Branchen synchron verläuft, ergeben sich Ansatzpunkte des Ausgleichs, der Nachnutzung und Nachverdichtung. Man muss jedoch auch neue Potentiale nutzen: Zum Beispiel gibt es Überlegungen, die überdimensionierte vierspurige Umgehungsstraße im Norden zu reduzieren, wodurch man Flächen für gewerbliche Nutzung gewinnen könnte. Anderswo gibt es Möglichkeiten der Aufstockung und der Nutzung von Stellflächen.

Eine besondere Relevanz werden zukünftig die Klimaschutzziele 2030 bekommen. Tübingens Klimavision geht auf eine Initiative der Fridays-for-Future-Bewegung zurück. Der Oberbürgermeister griff dies auf und präsentierte zu Neujahr 2020 einen Plan zur Energiewende. Fotovoltaikanlagen sollen (zunächst in B-Plänen, später auch im Bestand) Pflicht werden, Wärmepumpen und Fernwärme aus Holzkraftwerken und Solarthermiefeldern (auch außerhalb des Stadtgebietes), Strom aus Windkraft, Umrüstung der Flotte auf E-Busse und Unterstützung des Carsharings sowie höhere Gebühren für PKW-Stellflächen in Wohn- und Gewerbegebieten für ein kostenloses ÖPNV-Angebot sind die wichtigsten Maßnahmen, um die ehrgeizigen Ziele zu erreichen. Das Klimaschutzprogramm wurde im November 2020 beschlossen.¹⁵ Die Klimaneutralität wird sich allerdings nur erreichen lassen, wenn Tübingen den Status einer Modellkommune, zusätzliche Bundes- und Landesmittel sowie weitergehende administrative Befugnisse (beispielsweise ein Gebot, Ölheizungen zu ersetzen und die Verpflichtung zum Fernwärmeanschluss aussprechen zu können) erhält.

¹⁵ https://www.tuebingen.de/Dateien/klimaschutzprogramm_2020-2030.pdf

3.5 Ankerstädte

3.5.1 Gießen



Links: Lage von Gießen mit den fünf Stadtteilen, rechts: Marktplatz

Quelle: links: Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet), rechts: IfS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Hessen, Landkreis Gießen, Kernstadt Gießen und fünf Stadtteile		
Katasterfläche 2019	72,55 km ²	Einwohnerdichte* 2019	2.945
Freifläche 2019	42,06 km ²	...Anteil an der Katasterfläche	58,0%
Funktion	Oberzentrum		
Großstädte (Entfernung)	Frankfurt am Main, ca. 70 km südlich		
Anbindung ÖPNV, Autobahnen	Fünf Bahnlinien, A5, A45, A480, A485, Gießener Ring		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	nicht zu Großstadtregion gehörend		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	89.802	...Entwicklung 2011-2019	18,1%
Studierende am Studienort 2019	40.055	...Anteil an der Bevölkerung 2019	44,6%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	14,5%	...Veränderung 2011-2019	19,6%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	71,2%	...Veränderung 2011-2019	19,7%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	14,3%	...Veränderung 2011-2019	9,4%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	46.090	...Entwicklung 2011-2019	8,0%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	22,2%	...Anteil in MFH 2019	77,8%
Angebotsmieten 2019	9,05 €/m ²	...Entwicklung 2011-2019	36,7%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	50.993	...Entwicklung 2011-2020	15,3%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)	57%		
Pendlersaldo 2020	20.296	...pro SVA 2020	40%

* Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierteljahresmittel) [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Sehr gute Anbindung ÖPNV und SPNV und Autobahnen
Attraktivität	Universitätsstadt, Lahntal, Theater, Museen
Bedeutende Arbeitgeber	Universität und Klinikum, Stadtwerke, Mettler, Werth
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Konversionsflächen (Militär), Gewerbeflächen (Umstrukturierung)
Entwicklungsschwerpunkt	Entwicklung der City, Gewerbeentwicklung, Wohnentwicklung
Verwaltung	Gute Kooperation mit Investoren, drei BIDs, kommunales WU
Konzeptionelle Steuerung	Masterplan (2005), Wohnraumversorgungskonzept (2016) u. a.
Strategischer Ansatz	Vernetzungsarbeit, projektbezogene Planung
Herausforderungen	Relativ knapp bemessene Stadtfläche, Flächenknappheit, Innenstadt attraktiv halten

Gießen ist traditionelle Universitätsstadt mit der höchsten Studierendendichte in Deutschland. Sein Wachstum in den Jahren seit 2010 verdankt das Oberzentrum der erfolgreichen Entwicklung einer Reihe von Konversionsflächen, nachdem das US-amerikanische und deutsche Militär in den 1990er Jahren seine Standorte aufgegeben hatte. Zwar profitiert die Stadt auch von der Lage am Rand der „Metropolregion FrankfurtRheinMain“, hat sich aber vor allem als eigenständiger Dienstleistungsstandort etabliert, ist Sitz des Regierungspräsidiums und weiterer Verwaltungen und ein wichtiges Einzelhandelszentrum in der Region. Das Leitbild der kompakten Stadt wurde in der Vergangenheit erfolgreich umgesetzt, zunehmend wurde seit den 2000er Jahren neben Gewerbeentwicklung auch Wohnungsneubau auf den ehemaligen Militärflächen betrieben. Die Entwicklung der Konversionsflächen (i. d. R. durch Projektentwickler) ist weitgehend abgeschlossen, die Flächenverfügbarkeit kommt nun zunehmend an ihre Grenzen. Die Entwicklung von Flächen im Außenbereich stößt auf Widerstand.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Gießen ist große Mittelstadt im Lahntal in Mittelhessen. Als „Sonderstatusstadt“ hat sie mehr Aufgaben und Rechte als die anderen kreisangehörigen Gemeinden, gehört aber weiterhin dem Landkreis an.¹⁶ Zusammen mit dem Lahn-Dill-Kreis liegt Gießen mit der Justus-Liebig-Universität, der zweitältesten Hochschule im Land Hessen, in einem Gebiet mit rund 275.000 Einwohnern. Die Großstadt Frankfurt am Main liegt 70 km südlich, der Flughafen ist 60 km entfernt. Die Universitätsstadt Gießen besteht neben der zentralen Stadt aus fünf Stadtteilen. In den 1970er Jahren war Gießen mit Wetzlar und 14 weiteren Gemeinden zur „Stadt Lahn“ zusammengeschlossen worden, die Verbindung wurde aber nur zwei Jahre später wieder aufgelöst. Bei der darauf folgenden Gebietsreform fiel die Fläche der Stadt im Verhältnis zur Zahl ihrer Einwohner klein aus. Große Teile der Innenstadt wurden im zweiten Weltkrieg zerstört, weshalb das Stadtbild von Nachkriegsbebauung geprägt ist. Die Stadt war bis in die 1990er Jahre Standort der US-Armee und der Bundeswehr, was sich nach deren Abzug als sehr wichtiges Flächenpotenzial für die räumlich begrenzte Stadt herausgestellt hat.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Gießen ist umgeben von einem Autobahnring (lokale Autobahnen A480 und A485 sowie zwei Bundesstraßen), der die Stadt an die A45 (Ruhrgebiet-Nordbayern) und A5/A7 (Basel-Hamburg) anbindet. Es gibt fünf Bahnlinien, zum Frankfurter Hauptbahnhof beträgt die Fahrtzeit mit dem Regionalexpress ca. 1 Stunde. Vereinzelt halten

¹⁶ „Verschiedene Gemeindeordnungen der Länder gewähren kreisangehörigen Gemeinden mit einer bestimmten Bevölkerungszahl oder Verwaltungskraft eine besondere Rechtsstellung. In Hessen hat sich der Begriff der Sonderstatusstadt eingebürgert. Sie hat mehr Aufgaben und Rechte als die anderen kreisangehörigen Gemeinden, gehört aber weiterhin dem Landkreis an.“ <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Sonderstatusstadt> [Zugriff 25.05.2022]

auch Züge des Fernverkehrs in Gießen. Es wurden mehrere neue Buslinien vor allem im Ostteil der Stadt geschaffen sowie neue Fahrradwege in der Innenstadt.

In Gießen befinden sich zwei große Hochschulen, insgesamt studieren in Gießen rund 40.000 vorwiegend junge Menschen. Außer der Justus-Liebig-Universität sind hier Teile der Technischen Hochschule (TH) Mittelhessen, eine theologische Hochschule, die hessische Hochschule für Polizei und Verwaltung und weitere Bildungseinrichtungen untergebracht. Als Schlüssel- bzw. Leitbranchen werden von der Stadt Life Sciences (u. a. mit dem Universitätsklinikum, das über 2.230 Betten an den Standorten Gießen und Marburg verfügt), Kunst, Kultur und Kreativwirtschaft, Maschinenbau im weiteren Sinn (z. B. Messtechnik) und unternehmensbezogene Dienstleistungen genannt. Es fehlt zwar die Großindustrie, aber es gibt eine ganze Reihe von mittelständischen Betrieben der Metall- und Elektrotechnik, unternehmensbezogene Dienstleistungen und Kulturwirtschaft (mehrere Verlage). Im Unterschied zur Region Mittelhessen, die sich in die südlicheren Landkreise und nach Frankfurt orientiert, hat Gießen einen positiven Pendlersaldo und stellt ein eigenes starkes Wirtschaftsgebiet dar.

Die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt ist hoch: Rund 550 frei werdenden Wohnungen pro Jahr stehen bei der kommunalen Wohnungsgesellschaft viermal so viele Interessierte gegenüber. Der Anteil der Wohnungen im Eigentum des kommunalen Wohnungsunternehmens ist mit 20 Prozent überdurchschnittlich. Mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen, das eine 100-prozentige Tochter der Stadt ist, kann die Stadt einen gewissen Einfluss auf den Wohnungsmarkt und auf Projektentwicklungen nehmen. Die Situation des Gießener Wohnungsmarktes wurde von 2014 bis 2016 bei der Erarbeitung eines Wohnraumversorgungskonzeptes detailliert betrachtet. Der Anteil der „jungen Senioren“ gehe zurück, der Zuzug junger Leute und junger Familien sei sehr hoch, daher sei auch der Bau zusätzlicher kleinerer und familiengerechter Wohnungen im unteren und mittleren Preissegment vordringlich. Die Studierenden wohnen zu 40 Prozent im Umland. Das gilt auch für viele Bewohner selbstgenutzten Eigentums, denn das Angebot an Ein- und Zweifamilienhäusern ist in Gießen gering.



Fußgängerzone in der Gießener Innenstadt (links), innerstädtische Gebäude der Technischen Hochschule Mittelhessen (Mitte) und der Justus-Liebig-Universität (rechts). Quelle: IfS

Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Auch wenn sie als Studierendenstadt gar nicht so bekannt ist, hat Gießen die bundesweit höchste Studierendendichte und ist dadurch eine „junge“ Stadt. Allerdings führen die hohe Studierendendichte und der Charakter als Verwaltungsstadt auch dazu, dass die Steuereinnahmen relativ gering ausfallen. Als Bildungs-, Verwaltungs- und Dienstleistungsstadt ist Gießen weniger industriell geprägt, hat dafür eine überdurchschnittliche Zahl von Akademikerinnen und Akademikern unter den Einwohnern. Dass die Partei Bündnis 90/Die Grünen inzwischen zum vierten Mal hintereinander an einer Regierung beteiligt ist und die Kooperation mit jeweils unterschiedlichen Partnerkonstellationen eine genuin „grüne“ Politik nur sehr eingeschränkt ermöglicht hat, rief Bürgerinitiativen, unter anderem den Verein „Lebenswertes Gießen“ auf den Plan, die sich vor allem mit der Klimapolitik der Stadt, aber auch mit vielen „Baustellen“ der Stadtentwicklung kritisch auseinandersetzen.

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten und -bedarfe

Es bestehen Konzepte auf verschiedenen Ebenen. Der übergeordnete Masterplan 2020 stammt aus dem Jahr 2005. Eine Fortschreibung wurde im Jahr 2016 in der Koalitionsvereinbarung festgeschrieben, ist aber seitdem nicht erfolgt. Man hält in der Verwaltung das Planwerk nach wie vor für eine gute Grundlage. Sein Leitbild ist die kompakte Stadt, die Entwicklung des Innenbereichs vor dem Außenbereich. Er sah vor, mehr Bewohner auf den vorhandenen Flächen unterzubringen sowie die Konversion militärischer und gewerblich genutzter Flächen aktiv zu betreiben. Beides ist nach Einschätzung der Verantwortlichen erfolgreich umgesetzt worden.

Der aktuelle Regionalplan Mittelhessen 2010 aus dem Jahr 2011 hatte Vorranggebiete für Gewerbe festgelegt, unter anderem Flächen für Logistik. Seine Neuaufstellung befindet sich aktuell in der Vorbereitung. Nach Ansicht der Beteiligten sei zu spüren, dass eine vorbehaltlos positive Bewertung zunehmender Gewerbesteuererinnahmen an Zustimmung verliert. Es werde vermehrt gefragt, welches Gewerbe an welchen Standort passe und wie viele Arbeitsplätze geschaffen würden. Man sei sich auch stärker darüber im Klaren, dass es Bürgervereinigungen gibt, die Veränderungen sehr skeptisch gegenüberstehen. Es werde auch dem Thema Wohnungsbau und dabei auch dem sozialen Wohnungsbau mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Für größere Wohnbauvorhaben wird der Bedarf einer anteiligen Schaffung zusätzlicher Sozialwohnungen gesehen.

Da Gießens Stadtfläche vergleichsweise klein ist, gehören angrenzende Ortsteile zu anderen Kommunen im Landkreis. Die Umlandkommunen ziehen die Besserverdienenden aus Gießen ab, da sie für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern die erforderlichen Flächen anbieten können. Sie treten entsprechend selbstbewusst auf, was die gemeinsame Flächenentwicklung auch für gewerbliche Ansiedlungen erschwert. Es gibt bei der Flächenentwicklung nur wenig bis gar keine Zusammenarbeit und auch keinen Gewerbepool oder ähnliches. Eingemeindungen sind aktuell und bis auf Weiteres kein Thema und von beiden Seiten nicht gewünscht. Eine intensivere interkommunale Zusammenarbeit wird jedoch angestrebt, so sollen beispielsweise Gewerbeflächen gemeinsam entwickelt werden. Seitens des Regierungspräsidiums werden dazu aber keine Vorgaben gemacht. Die Umsetzung kann beispielsweise über öffentlich-rechtliche Verträge erfolgen, in denen die Aufteilung der Gewerbesteuern und der Entscheidungskompetenzen geregelt werden. Es gebe Vorbehalte, aber eine zunehmende Offenheit sei spürbar.

Gewerbe/Gewerbeflächenentwicklung: Konzepte und Projekte

Den Mangel an Flächen konnte die Stadt seit den 1990er Jahren durch die erfolgreiche Entwicklung einer Reihe von Militärflächen (insgesamt 650 ha im Innen- und Außenbereich, was 9 Prozent des Stadtgebietes entspricht) kompensieren. Fünf Kasernen wurden in Gewerbe umgewandelt, unter anderem das US-General Depot mit 200 ha und die Steuben-Kaserne mit 55 ha. Daneben sind gewerbliche Flächen weiterentwickelt worden. Unter anderem bei den Firmen Gail, Poppe und Bänninger konnte durch Neuansiedlungen der wirtschaftliche Strukturwandel erfolgreich gemeistert werden. Aktuell werden die Flächen des ehemaligen Brauhausgeländes und das Gelände der Fa. Gail überplant und für neue Gewerbeansiedlungen vorbereitet. Im Norden der Stadt wird das Gebiet „Im Katzenfeld“ gewerblich entwickelt, nachdem dort zunächst Wohnungsbau stattfinden sollte. Überwiegend werden die Flächen von privaten Entwicklungsgesellschaften zur Weiterentwicklung gekauft, entwickelt und vermarktet. Vorher werden seitens der Stadt über Rahmenplanungen Ziele und Vorstellungen entwickelt und in Form städtebaulicher Verträge oder in B-Plänen festgelegt.

Die ehemalige Leiterin der Gießener Wirtschaftsförderung sagte bei ihrem Weggang im Jahr 2019: „Ich habe ohne Gewerbeflächen angefangen, ich gehe ohne Gewerbeflächen.“ In diesem Statement werden die Potenziale und die Grenzen pointiert benannt, die den Rahmen für die Wirtschaftsförderung in den letzten 20 Jahren gebildet haben. Ihr Nachfolger sieht die Handlungsschwerpunkte in der Stärkung der Innovation, der Stimulierung der Kooperation von Hochschulen und Unternehmen, im Aufbau von Kontakten und der Vernetzung. Wichtig sei

die Stärkung der vorhandenen Potenziale. Es gibt einen Gründerstammtisch, ein Start-up-Weekend, Hilfen beim Umgang mit Förderanträgen und neben einem Newsletter auch individuelle Beratung.

Eine Vernetzung und Zusammenarbeit innerstädtischer Gewerbetreibender erfolgte mit der Gründung von vier Business Improvement Districts (BIDs) 2006. Es war die erste derartige Initiative innerhalb eines Flächenlandes, vorher gab es nur in Hamburg BIDs. Die BIDs arbeiten mit dem Ziel einer Aufwertung und Stabilisierung innerstädtischer Standorte zusammen.¹⁷ Dabei handelt es sich um die Quartiere Seltersweg, Theaterpark, Katharinenviertel und Marktquartier. Die BIDs grenzen direkt aneinander an und decken fast die gesamten Fußgängerzonenbereiche ab. Von den ursprünglichen vier sind aktuell, nach 15 Jahren, noch drei (außer Katharinenviertel) aktiv.

Klimaneutralität

Nachdem die Stadt Gießen bereits seit den 1980er Jahren eine ganze Reihe von Konzepten und Maßnahmen zum Klimaschutz umgesetzt und zuletzt gemeinsam mit dem Landkreis 2013 ein Klimaschutzkonzept erarbeitet und sich zwischen 2016 und 2020 an dem vom Bund geförderten Projekt „Masterplan 100% Klimaschutz“ beteiligt hatte, stellten Bürgerinnen und Bürger unterstützt vom Verein „Lebenswertes Gießen“ im Jahr 2019 den Bürgerantrag „Gießen 2035 Null“, der vom Bauausschuss und der Stadtverordnetenversammlung angenommen wurde. Dieser verpflichtet die Stadt, Maßnahmen zur Erzielung einer Klimaneutralität im Jahr 2035 zu ergreifen.

Wohnungsbau/Quartiersentwicklung: Konzepte und Projekte

Der Wohnungsneubau hat sich in den letzten 20 Jahren vorwiegend auf 327 ha der militärischen Konversionsflächen konzentriert, unter anderem Pendelton mit 9 ha, Dulles-Siedlung mit 8 ha, Bergkaserne mit 10 ha und Marshall-Siedlung mit 16,5 ha. Von einem festgestellten Bedarf an 5.000 WE wurden bislang mehr als 2.000 WE errichtet und weitere sind bereits genehmigt. Ein Viertel der Neubauten wurde und wird noch als Mehrfamilienhäuser von der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft und von Genossenschaften realisiert. Auch das Studentenwerk baut Wohnungen. Das Mietniveau ist in Gießen niedriger als in Marburg und weit günstiger als in Frankfurt. Auf dem Gießener Immobilienmarkt nimmt aktuell die Zahl der Transaktionen bei weiterhin steigenden Preisen ab.¹⁸ Städtische Grundstücke werden nach Angaben der Stadt zunehmend im Vergabeverfahren gehandelt.

Als letzte Fläche des ehemaligen amerikanischen Militärstützpunkts wird derzeit die „Philosophenhöhe“ mit ihren knapp 8 ha für Geschosswohnungsbau und Reihenhäuser entwickelt. Am Alten Flughafen entstehen 480 WE im Geschosswohnungsbau. Ein laufendes Projekt ist daneben der Wohnpark „Südlicher Kugelberg“ auf dem Gelände der ehemaligen Bergkaserne mit insgesamt 410 Wohneinheiten. Das Projekt „Westhang Living“ mit 180 Wohneinheiten entsteht auf den Flächen eines ehemaligen Sandabbaugebiets.¹⁹ Ein Projekt der Nationalen Projekte des Städtebaus war die Sanierung der Werkssiedlung Gummiinsel im Norden der Stadt. Außerdem werden auf den Standorten Friedhofsallee, Lützellinden, dem Alten Schlachthof und anderen Wohnungen gebaut, was sich insgesamt auf 3.200 WE summiert.²⁰

Es gibt das Wohnraumversorgungskonzept aus dem Jahr 2016. Der wohnungspolitische Auftrag an die kommunale Wohnungsgesellschaft bestand in der Errichtung von 400 neuen Sozialwohnungen. Bislang sind 60 neue Wohnungen errichtet worden. Die Stadtplanung sieht im Wohnraumversorgungskonzept eine wertvolle,

¹⁷ <https://www.giessener-allgemeine.de/giessen/bid-chef-zeit-einkaufs-innenstadt-vorbei-13949584.html>

¹⁸ <https://www.giessener-allgemeine.de/giessen/flaute-auf-dem-giessener-immobilienmarkt-90254377.html>

¹⁹ <https://www.giessener-allgemeine.de/giessen/wohnungen-hotel-giessener-norden-13557638.html>

²⁰ Gießen heute und morgen, Stadtentwicklungsprofil 2019/2020, S. 5.

politisch abgesicherte Grundlage für die Verhandlungen mit Investoren auch bei der Aushandlung des Anteils geförderter Wohnungen. Bisher erfolgte die Förderung ausschließlich im ersten Förderweg. Daher fehlt es nach Einschätzung der Stadtplaner derzeit vor allem an Angeboten für mittlere Einkommensgruppen. Es war im Wohnraumkonzept vorgesehen, dass sich ein Runder Tisch regelmäßig trifft, coronabedingt ist dies jedoch noch nicht umgesetzt worden.

Durch das städtische „Investitionsprogramm soziales Wohnen 2016 – 2018“ konnten Impulse für die Erhöhung der Attraktivität der Landesförderprogramme gesetzt werden. Mithilfe dieses Programms wird der Neubau von öffentlich geförderten Sozialwohnungen mit einer Kaltmiete von maximal 6,50 Euro/m² gefördert. Im Jahr 2014 wurde die Fehlbelegungsabgabe wieder eingeführt.

Es gibt in Gießen drei Gebiete im Bund-Länder-Programm „Sozialer Zusammenhalt“. Die Wohnungseigentümer stimmen sich in den Programmgebieten über die Quartiersgremien ab. Die kommunale Wohnungsgesellschaft sieht sich vor die Aufgabe gestellt, die soziale Betreuung durch ein Sozialmanagement zu intensivieren. Wie auch in den beiden Fördergebieten des Bund-Länder-Programms „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (Gebiete „Grüner Anlagenring Innenstadt“ und „Margaretenhütte/südl. Lahnstraße“) wurden in allen Fördergebieten Integrierte Stadtentwicklungskonzepte erstellt, die strukturiert umgesetzt werden.



Wohnungsneubau auf Konversionsflächen in Gießen. Von rechts: Philosophenhöhe (Pendelton Barracks), Schlachthof und Bergkaserne.
Quelle: IfS

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Neben der Erhöhung der Grundsteuer B und Hilfen des Landes haben vor allem die Besserung der wirtschaftlichen Lage der Stadt und ihrer Bewohner dafür gesorgt, dass Gießen im Jahr 2019 den Schutzschirm verlassen konnte, unter den sich die Stadt sechs Jahre zuvor aufgrund ihrer hohen Verschuldung begeben hatte. So konnten neue Gewerbe angesiedelt und zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden. Dies war möglich, weil während der vergangenen 20 Jahre die brachgefallenen Kasernengelände für einen gewerblichen Wachstumsprozess genutzt werden konnten. Für diesen wurden von der Verwaltung die Rahmenbedingungen erarbeitet, die einzelnen Entwicklungsprojekte wurden aber weitgehend in privater Regie gesteuert. Für die Flächenentwicklung gab es eine große Zustimmung und wenig Kritik, wahrscheinlich weil es sich um bereits genutzte und weitgehend versiegelte Flächen handelte.

Die politisch Verantwortlichen in Gießen haben über ISEKs und Städtebauliche Rahmenplanungen die Lenkung und Kontrolle der Entwicklungsprozesse betrieben. Bisher war diese Herangehensweise durchaus erfolgreich. Der Verein „Lebenswertes Gießen“ kritisiert allerdings eine „investorengesteuerte Stadtentwicklung“ mit zu wenig öffentlicher Lenkung und Kontrolle. Beispielsweise seien bei der Bebauung einer Konversionsfläche die Maßstäblichkeit und Denkmalschutzbelange nicht ausreichend berücksichtigt worden. Das Wohnraumversorgungskonzept wird als „Textbausteingutachten“ kritisiert, für Unmut sorgten die fehlende Fortschreibung des Masterplans ebenso wie die verspätete Beauftragung eines Verkehrskonzeptes. Diese zunehmende Unzufriedenheit gerade mit der Politik unter Umweltaspekten hat bei der letzten Wahl eine neue Wählergruppe, die Gigg („Gießen gemeinsam gestalten“), antreten lassen, die zusammen mit „Volt“ nunmehr eine Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung bildet.

Im gesamten Wirtschaftsraum steht Gießen aktuell stark da, die Potenziale sind erfolgreich entwickelt und vorhandene Wachstumsimpulse genutzt worden.

Zukunftsperspektive

Da die Stadt in den letzten Jahrzehnten vorwiegend bereits versiegelte Flächen weiterentwickelt hat und diese Reserven nun aufgebraucht sind, zeichnet sich ab, dass zukünftig ein eher qualitatives Wachstum erfolgen muss, denn die Entwicklung von Flächen im Außenbereich stößt auf deutlich mehr Skepsis bei Teilen der Bevölkerung als die bisherige Umwidmung bereits genutzter Flächen. Ein Projekt ist aufgrund des Widerstandes bereits aufgegeben worden. Die Stadt Gießen selbst vollzieht eher einen moderaten Wachstumskurs. Auf Ebene des Regierungspräsidiums sieht man diese Herausforderung und will deshalb eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem Umland unterstützen.

Als Oberzentrum, Universitätsstadt, als Wirtschaftsstandort mit vielen Einpendlern, einer guten Infrastruktur mit attraktiven Einkaufsmöglichkeiten, Kultur und guten Verkehrsverbindungen hätte die Stadt gute Voraussetzungen für ein weiteres Wachstum. Die Bodenpreise sind aber stark steigend, während sie sich im Umland moderat entwickeln. Das zieht Besserverdienende dorthin. Auch der Klimaneutralitätsbeschluss wird nach Ansicht der Verantwortlichen dazu beitragen, dass sich das Wachstum abschwächen wird. Man rechnet in der Verwaltung mit einer Einwohnerzahl von rund 94.500 im Jahr 2030.

Die Potenziale Gießens in Gestalt der Hochschulen, der Life Sciences, Kunst und Kultur sowie unternehmensbezogener Dienstleistungen und mittelständischen Gewerbes geben der Stadt eine gute Ausgangsbasis für die Zukunft. Aber es wird um eine zukunftsfeste qualitative Weiterentwicklung gehen müssen, nicht nur, um die Stadt perspektivisch als Einzelhandelsstandort zu qualifizieren. Deshalb besteht eine vordringliche Zukunftsaufgabe darin, die Innenstadt zu stabilisieren und weiterzuentwickeln: Hier wird sich die Stadt neben den Folgen der Corona-Pandemie grundsätzlich mit dem Strukturwandel des Einzelhandels und dem zunehmenden Onlinehandel auseinandersetzen und neue Wege suchen müssen. „Die City braucht zwingend ein gutes Image“, meint einer der Verantwortlichen. Durch eine Wandlung von Funktion und Erscheinungsbild der Innenstadt will man sie stabilisieren. Auf jeden Fall sollen Leerstände vermieden werden.

Die gute Erreichbarkeit der Stadt ist sicher weiterhin wichtig, aber auch der Verkehr muss zeitgemäß umgestaltet und die Attraktivität von Handel und Dienstleistungen den sich ändernden Bedürfnissen angepasst werden. Um die zukünftigen Herausforderungen offensiv angehen zu können, soll die Vernetzung zwischen Einzelhandel und Hochschulen intensiviert und die Kooperation mit der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft vertieft werden.

3.5.2 Papenburg



Links: Lage von Papenburg mit den Ortsteilen, rechts: Hauptkanal im Ortsteil Obenende. Quelle: links: Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet); rechts: IfS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Niedersachsen, Landkreis Emsland, 7 (Obenende, Untenende, Aschendorf, Bokel, Herbrum, Tunxdorf, Nenndorf)		
Katasterfläche 2019	118,44 km ²	Siedlungsdichte* 2019	1.131
Freifläche 2019	85,06 km ²	...Anteil an der Katasterfläche	71,8 %
Funktion	Mittelzentrum		
Keine Großstadtregion			
Anbindung ÖPNV, Autobahnen	gute Anbindung regionaler und überregionaler Schienenverkehr (IC mit 2 Std.-Takt); Bundesstraßen B401, B70, A31 (Westen), A28 (Norden)		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	Nicht zur Großstadtregion gehörend		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	37.766	...Entwicklung 2011-2019	7,3%
Studierende am Studienort 2019	0	...Anteil an der Bevölkerung 2019	0%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	17,1%	...Veränderung 2011-2019	-0,9%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	64,4%	...Veränderung 2011-2019	6,9%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	18,4%	...Veränderung 2011-2019	18,1%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	17.481	...Entwicklung 2011-2019	14,1%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	70,6%	...Anteil in MFH 2019	29,4%
Angebotsmieten 2019	6,92 €/m ²	...Entwicklung 2011-2019	38,5%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	23.483	...Entwicklung 2011-2020	40,4%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)	62%		
Pendlersaldo 2020	7.592	...pro SVA 2020	32%

* Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierteljahresmittel) [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; Wohnungsmarktbericht 2020/2021; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Sehr gute Anbindung über Bundeswasserstraße Ems, B401 und B70, gut zur BAB31 im Westen und zur BAB28 im Norden, gute Anbindung an den regionalen und überregionalen Schienenverkehr
Attraktivität	Meyer-Werft mit Besucherzentrum, Kulturzentrum Forum Alte Werft, Ausstellungszentrum Gut Altenkamp, 42 km Kanäle (Fehnen), naturnah, tlw. historische, niederländisch anmutende Ortsteilkerne
Bedeutende Arbeitgeber	Meyer-Werft, Gartenbauzentrale GmbH, ATP Teststrecke für Fahrzeuge, Bauunternehmen Johann Bunte
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Begrenzte Innenentwicklungspotenziale
Entwicklungsschwerpunkt	Hafenflächen, Infrastrukturinvestitionen, Wohnungsbau (EFH)
Verwaltung	Planungsorientiert, investoren- und industriefreundlich
Konzeptionelle Steuerung	FNP, B-Pläne, ISEKS, VU, verschiedene thematische Fachkonzepte
Strategischer Ansatz	Leitbild, Konzepte, ISEK
Herausforderungen	Einbruch der Werftindustrie, Baulandentwicklung für Gewerbe und Wohnen, attraktive Ortskerne, Mobilität und Verkehrswende, Gestaltung öffentlicher Räume und Freiflächen

Papenburg (37.766 Einwohner) im Emsland zwischen Oldenburg und Groningen (Niederlande) gelegen, ist Deutschlands „südlichster Seehafen“ und gleichzeitig Binnenhafen. Als Mittelzentrum erfüllt die Stadt Funktionen einer Ankerstadt in einer großstadtfernen peripheren Region mit dörflichen und urbanen Strukturen in landwirtschaftlich geprägter Umgebung. Der positive Pendlersaldo von rd. 32 Prozent, der hohe Arbeitsplatzbesatz und der Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort zwischen 2011 und 2020 hängen überwiegend mit der Hafenindustrie zusammen. Der Schwerpunkt der Stadtentwicklung liegt auf der gewerblich-industriellen Entwicklung durch Gewerbeflächenentwicklung und der Schaffung der infrastrukturellen Voraussetzungen (Seeschleuse, Umgehungsstraßen). Diese Investitionen werden durch Unterstützung des Landes und des Landkreises möglich. Zudem werden die Ortszentren entwickelt und Wohnbauland zu bezahlbaren Preisen geschaffen. Die Nachfrage nach Bauplätzen ist hoch, Einfamilienhäuser dominieren im Bestand (70,6 Prozent) und in den Entwicklungsplänen.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Papenburg ist Deutschlands älteste Fehnkolonie mit dem längsten Netz von Kanälen (42 km). Um das feuchte, moorige Land urbar zu machen, wurden seit dem frühen 17. Jahrhundert Kanäle zur Entwässerung angelegt. Sie wurden auch genutzt, um landwirtschaftliche Produkte, später auch Torf, in Flachbodenschiffen zu transportieren. Sehr bald begannen die Papenburger selbst Schiffe zu fertigen, es wurden über 20 Werften gegründet, darunter 1795 auch die Meyer-Werft, heute die größte der Stadt. Sie erwies sich auch in schwierigen Zeiten als überlebensfähig und innovativ, so stieg sie Anfang der 1940er Jahre als erste Papenburger Werft in den Stahl Schiffbau ein und stellte von Segel- auf Dampfschiffahrt um. 1986 lief das erste Kreuzfahrtschiff, die *Homeric*, vom Stapel. Der Beginn einer bis zur Pandemie 2020 fast ungebrochenen Erfolgsgeschichte.

Eine wichtige Rahmenbedingung für Attraktivität und potenzielles Wachstum Papenburgs ist die Naturnähe, die sich durch die große Katasterfläche und dünne Besiedlung erklärt. In der heutigen Abgrenzung ist Papenburg 1973 in Folge einer Gebietsreform entstanden, das Stadtrecht folgte 1985. Im Westen wird die Stadt von der Ems bzw. dem Ems-Kanal begrenzt. Der Siedlungsbereich konzentriert sich um den Hafen im Norden mit den Ortsteilen Obenende und Untenende. Hier erinnern die giebelständigen Klinkerbauten, die schmalen, tiefen Grundstücke, die aufwändige Erschließungsstruktur und die Klappbrücken an holländische Städte. Im Westen bildet die ehemalige Kreisstadt Aschendorf ein eigenes Zentrum. Planerisch wird die Stadt Papenburg deshalb als polyzentral bzw. als trizentral beschrieben: Papenburg, Unten- und Obenende sowie Aschendorf stellen die

Versorgungskerne mit Einzelhandel und Dienstleitungen dar. Die Gemeinden Bokel, Herbrun, Tunxdorf und Nenndorf sind dörflich geprägt.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Die Anbindung an die Ems ist die Voraussetzung für den kommunal betriebenen See- und Binnenschiffhafen. Er ist das Rückgrat des Wirtschaftsstandorts. Die Grundstücksentwicklung entlang der Wasserarme ist deshalb von besonderer Bedeutung. Hier schafft die Stadt mit Infrastrukturmaßnahmen vorteilhafte Rahmenbedingungen.

Gute bis sehr gute Straßenanbindungen sichern die A31 vom Ruhrgebiet nach Norden, die A28 von Groningen nach Bremen sowie die B401 nach Oldenburg und die B70, die das Stadtgebiet in Nord-Süd-Richtung quert. Darüber hinaus ist Papenburg mit zwei Bahnhöfen (Aschendorf, Papenburg) gut an den überregionalen Schienenverkehr mit IC-Verbindungen nach Norddeich-Mole im zwei-Stunden-Takt sowie guten regionalen Verbindungen (R41 Münster-Emden, viertelstündig) angebunden, was vor allem für Pendler und Touristen von Bedeutung ist. Der regionale und innerörtliche Busverkehr spielt eine nachgeordnete Rolle.

Der wichtigste Wirtschaftszweig ist der Schiffsbau (die Meyer-Werft ist größter Arbeitgeber) inklusive Zulieferer sowie Reederei- und Logistikunternehmen. Doch die Wirtschaftsstruktur ist breiter aufgestellt. So ist Papenburg Sitz bekannter Unternehmen wie des Automotive Testing Papenburg (ATP) mit Teststrecken und Prüfgelände, der Kolbenschmidt AG und des Bauunternehmens Johann Bunte. Ein bedeutender Arbeitszweig ist der Gartenbau, der durch Kräuter und Gurken bekannt ist. In der Gartenbauzentrale sind 49 Familienbetriebe mit über 100 ha Fläche zusammengeschlossen.

Die Verfügbarkeit von Entwicklungsflächen für Gewerbe ist im Innenbereich kaum gegeben. Im Außenbereich sind potenziell Flächen verfügbar und die Wirtschaftsförderung bemüht sich um gute Rahmenbedingungen für Investoren.

Der Tourismus, insbesondere auch der Fahrradtourismus, ist wirtschaftlich für Papenburg interessant geworden. Sein Ursprung wird auf 1986 datiert, als sich mit Beginn des Kreuzfahrtschiffbaus ein touristisches Angebot bildete. Die Meyer-Werft richtete ein Besucherzentrum ein und bot die Möglichkeit, die Montagehalle oder Schiffe vor der Auslieferung zu besichtigen. Weitere touristische Attraktionen sind Hafenrundfahrten und das Schifffahrts-Freilicht-Museum. Kulturelle Anlaufpunkte bieten das Kulturzentrum Forum Alte Meyer-Werft, das durch Umnutzung ehemaliger Industriegebäude entstand, sowie das Ausstellungszentrum Gut Altenkamp in Aschendorf und die Historische Ökologische Bildungsstätte, die auch ein Mehrgenerationenhaus und ein regionales Umweltbildungszentrum umfasst.

In Bezug auf die soziale Infrastruktur verweisen einige Gesprächspartner auf das sehr gute und vielfältige Schul- und Kitaangebot, viele Tagespflegeangebote und eine gute ärztliche Versorgung.

Der Wohnungsmarkt mit Angebotsmieten, die 2019 bei unter 7 Euro/m² lagen, stellte eine günstige Rahmenbedingung für Zuziehende dar. Auch Grundstücke hätten zu angemessenen Preisen zur Verfügung gestanden. Laut einiger Gesprächspartner ist die Lage 2021 jedoch zunehmend angespannter, Grundstücks- und Mietpreise hätten angezogen und gerade für große Familien mit geringem Einkommen sowie für Menschen mit Beeinträchtigungen sei es sehr schwierig, Wohnraum zu finden. Einige Projektentwickler bieten in jüngster Zeit Neubauwohnungen in gehobenem Standard an. Einen Engpass gibt es nach Aussagen der Gesprächspartner besonders bei Wohnbaugrundstücken für Ein- bzw. Zweifamilienhäuser. Sie werden besonders von jungen Familien gesucht, darunter seien auch „Rückkehrer“, die zunächst erste Berufserfahrungen in anderen Städten gesammelt haben, bevor sie sich in Papenburg niederlassen möchten, weil sie die Mittelstadt mit urbanen Angeboten in schnell erreichbarer besonderer Natur zu schätzen wissen.



Links: Markt in der Einkaufsstraße am Hauptkanal, Mitte: historisches Schiff am Hauptkanal, rechts: Trockendock der Meyer-Werft.
Quelle: IfS

Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Papenburg wird von den Gesprächspartnern als konservativ beschrieben, was sich daran zeige, dass über die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner katholisch ist und die CDU nach der Wahl im Herbst 2021 mit 14 Sitzen weiter die stärkste Fraktion im Rat ist, die Bürgermeisterin stellt nun jedoch die SPD. Papenburg wird aber auch als pluralistisch bezeichnet. „Papenburg ist bunt“, sagen Gesprächspartner aus der Zivilgesellschaft und nennen das Vereinsleben, gute Netzwerke und ehrenamtliches Engagement als besondere Stärken der Stadt. Im Rat der Stadt sind insgesamt acht Parteien vertreten, darunter zwei regionale Parteien: das Unabhängige Bürgerforum (UBF, 3 Sitze) und die Unabhängige Wählergemeinschaft Papenburg e. V. (UWG, 2 Sitze). Von den auch im Bund vertretenen Parteien ist die SPD (8 Sitze) die zweitstärkste Fraktion, gefolgt von FDP und Grünen mit je 3 Sitzen und der AfD und Die Linke (je 1 Sitz).

Die Historie der Schifffahrt mit ihren Seeleuten, die Innovationen und Eindrücke aus anderen Kulturen nach Papenburg brachten, begründete nach Auskunft der Gesprächspartner eine Weltoffenheit und einen gewissen Pioniergeist, der heute charakteristisch für die Papenburger sei. Auch eine wirtschaftlich ausgewogene Bevölkerungsstruktur (Kapitäne und Matrosen) und eine Aufgeschlossenheit gegenüber Migration seien in dieser Geschichte verankert. In den 1950er Jahren siedelte sich eine Gruppe von Gärtnerfamilien aus dem Dresdener Umland in Papenburg an. Die Zugezogenen etablierten den Papenburger Gartenbau. Für die Arbeit in Werften werden Vertragsarbeiter angeworben. Insbesondere seit es im Umfeld eines gewerblichen Wohnheims, das vor allem von osteuropäischen Vertrags-Werftarbeitern bewohnt war, Konflikte mit Anwohnern gab, wurden die Grenzen der Akzeptanz gegenüber Migration deutlich. Durch den Einbruch des Kreuzfahrtschiffbaus im Zuge der Corona-Pandemie ist das Thema zurzeit weniger präsent.

Die Stadtspitze und die Wirtschaftsförderung bemühen sich aktiv um die Ansiedlung von Unternehmen und die damit zusammenhängende Mobilisierung und Entwicklung von Flächen. Meinungsverschiedenheiten gab und gibt es um die Entwicklung des Bokeler Bogens, eines Industrie- und Gewerbegebiets zur Erweiterung von Hafentflächen. Die Partei Bündnis 90/Die Grünen stand der Entwicklung seit Beginn ablehnend gegenüber. Auch um neue Wohnbaustandorte wird von Konflikten in der Presse berichtet. So gibt es Anwohnerproteste gegen ein neues Wohngebiet auf der Fläche einer ehemaligen Bonbonfabrik im Ortsteil Aschendorf.

Mit Nachbargemeinden arbeitet die Stadt an verschiedenen Projekten interkommunal zusammen. Neben LEADER- und Städtebauförderprojekten im Bund-Länder-Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ ist z. B. das Integrierte Klimaschutzkonzept für die Klimaschutzregion Papenburg-Dörpen-Rhede (Ems) zu nennen.

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten, und -bedarfe

Die Steuerung der Stadtentwicklung basiert weitgehend auf einem 2009 unter Beteiligung von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie weiterer Akteure erarbeiteten Leitbild. Unter dem Motto „Papenburg ist offen für mehr“ sind viele Ideen zur Verknüpfung von Tradition und Zukunftsperspektiven entwickelt worden. Nach

Einschätzung der Verwaltung haben die strategischen Ansätze und Ideen im Nachgang fachliche Konzepte und Gutachten geprägt. Wichtige Themen waren und sind die Stärkung des Zusammenhalts der Stadtteile, die interkulturelle Kohäsion und die weitere Diversifizierung der hafenorientierten Wirtschaft. Insbesondere von den Gesprächspartnern aus der Zivilgesellschaft wird eine Evaluation und Fortschreibung des Leitbilds für notwendig erachtet.

Die Wirtschaftsförderung ist als Stabsstelle organisiert, die direkt dem Bürgermeister (bzw. seit Herbst 2021 der Bürgermeisterin) zugeordnet ist. Der Schwerpunkt der strategischen Steuerung liegt auf der Entwicklung der Gewerbe- und Industriegebiete sowie der dazu notwendigen Infrastruktur. Die größte Investition stellt die Sanierung der rd. 50 Jahre alten Seeschleuse in insgesamt drei Bauabschnitten dar. Sie ist nur durch Unterstützung und finanzielle Beteiligung des Landes Niedersachsen und des Landkreises Emsland realisierbar. Zurzeit wird der zur See weisende äußere Schleusenteil erneuert, eine Investition von ca. 21,5 Mio. Euro. Laut Hafententwicklungskonzept 2025 sind zudem der Bau von Straßen zur Entlastung der Innenstadt von gewerblichem Verkehr sowie die Entwicklung weiterer Hafensflächen im Bokeler Bogen zentrale Aufgaben.

Die Wirtschaftsförderung strengt die Mobilisierung von Flächen an, indem sie verkaufsbereite Eigentümer sucht. Von insgesamt acht geplanten Gewerbe- und Industriegebieten betreffen zwei die Erweiterung von Hafensflächen, in den verbleibenden Gebieten geht es um Konsolidierung und Weiterentwicklung, z. B. im Gewerbegebiet Gutshofstraße im südlichen Obenende um Logistik und Vermarktung inkl. Gartenbauzentrale oder im Gewerbegebiet Carl Benz um Automotive in Ergänzung der ATP. Drei Gebiete konnten in den vergangenen Jahren bereits mit Ansiedlungen ausgeschöpft werden.

Strategisch setzt die Wirtschaftsförderung auf effektive und zügige Prozesse. Anbahnungsgespräche führt sie bis zur Projektreife selbst durch, anschließend folgt der politische Meinungsbildungsprozess, bevor die Ressorts Planung und Liegenschaften die Umsetzung mit einem positiven Mandat federführend übernehmen. Zudem setzt die Wirtschaftsförderung stark auf Vernetzung, z. B. durch interkommunale Zusammenarbeit bei Großansiedlungen zusammen mit der Gemeinde Dörpen. Eine weitere Vernetzung findet mit der Universität Groningen statt. Eine „Außenstelle“ in Papenburg wurde als Treffpunkt etabliert, an dem Beratungen zu möglichen Verknüpfungen zwischen Wissenschaft und Praxis stattfinden können.

Auch die Wohnbaulandentwicklung wird als kommunale Aufgabe begriffen, im Zentrum steht die Bereitstellung von Baugrundstücken für Einfamilienhausbau. Über attraktive Wohnbauplätze sollen Fachkräfte an die Stadt gebunden werden.

Ziel der Stadt ist es, die Grundstückspreise gegenüber den Nachbargemeinden konkurrenzfähig und bezahlbar zu halten. Die Stadt entwickelt i. d. R. kleinere Baugebiete mit max. 15 bis 20 Bauplätzen in „klassischem Vorgehen“ über B-Pläne und eine eigene Vermarktung. Der räumliche Schwerpunkt liegt im zentralen Siedlungsbereich der Stadt Papenburg, hier gibt es derzeit Aufstellungsbeschlüsse für fünf B-Pläne. Da die Nachfrage nach Bauplätzen deutlich größer ist als das Angebot, werden Kriterien in einer Vergaberichtlinie festgelegt, die eine ausgewogene soziale Mischung sichern soll. Kriterien sind z. B., ob die Bauherren bereits Wohneigentum haben, wie lange sie mit erstem Wohnsitz in Papenburg gemeldet sind, ob Kinder oder Familienangehörige mit Pflegegrad im Haushalt leben und ob ein Antragsteller bei der Freiwilligen Feuerwehr ist. Dieses „Punktesystem“ ist allerdings nicht unumstritten. Gerade die Festlegung, dass die Bauherren noch kein Wohneigentum haben, verhindert laut einigen Gesprächspartnern Umzugsketten, d. h., dass ältere Menschen kleinere Häuser bauen und größere Wohnflächen für Familien freiziehen. Für Zuziehende stellt die Bewertung der Wohndauer in Papenburg einen Nachteil dar. Ein weiteres Handlungsfeld sind die sukzessive leerfallenden älteren Einfamilienhäuser. Hier hat die Stadt Papenburg das Förderprogramm „Jung kauft Alt“ aufgelegt, das Ankäufe von jungen Familien finanziell unterstützt. So werden einerseits Bestandsgebäude erhalten und andererseits Familien an die Stadt gebunden. Neben den Angeboten der Stadt bieten nach Auskunft der Verwaltung auch einige wenige Projektentwickler Grundstücke an, die allerdings deutlich teurer seien. Im

Wohnungsbau sind in den letzten Jahren auch vermehrt Geschosswohnungen entstanden, die als Eigentumswohnungen nach Auskunft eines Marktkenners auch von älteren Papenburgern nachgefragt werden.

Die Stadt strebt an, Kinderbetreuungseinrichtungen möglichst wohnortnah in den Stadtteilen einzurichten. Da sich die 20 Kitas überwiegend nicht in kommunaler Trägerschaft befinden, sind die Steuerungsmöglichkeiten für eine Erweiterung der Kapazitäten allerdings begrenzt. Die Schulen (acht Grundschulen, eine Oberschule und zwei Gymnasien) sind in den städtischen Gebieten (Oben- und Untenende, Aschendorf) angesiedelt. Die sozialen Träger haben mit dem Wachstum der Stadt eine neue Nachfrage nach nicht-katholischen Kitas beobachtet. Steigende Kita- und Schülerzahlen bedeuteten eine Standortsicherheit, allerdings sei auch zu konstatieren, dass mit einem erhöhten Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund neue Bedarfe zur Sprachförderung sowie für die Sozialarbeit und die Schlichtung interkultureller Konflikte entstehen. Die dörflichen Ortsteile weisen kaum noch Versorgungsangebote auf. Zur Stärkung der Ortsteile, die durchaus lokale Identitäten erhalten haben, werden Dorfgemeinschaftshäuser gefördert.



Links: Neubauquartier Kapitänsviertel im Norden Papenburgs an der Gemeindegrenze zu Wetoverledingen, rechts: Baugebiet „Maritimes Wohnen am Wasser“ mit Mehrfamilienhäusern. Quelle: IfS

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Laut Regionalem Raumordnungsprogramm für den Landkreis Emsland von Anfang 2011 hat die Stadt Papenburg die Funktion eines Mittelzentrums und übernimmt damit die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsplätzen, von Wohnstätten und Tourismus. Die Festlegung eines Vorrang- und Vorbehaltsgebiets für hafensorientierte wirtschaftliche Anlagen unterstreicht Papenburgs Bedeutung als See- und Binnenhafen. Weiter schreibt das Regionale Raumordnungsprogramm den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung fest. Die Umsetzung dieses übergeordneten Ziels ist in der Steuerung des Wachstums bislang noch nicht konsequent gelungen, da Innenentwicklungspotenziale nicht erschlossen werden konnten.

Wachstum wird in der Stadt Papenburg in erster Linie auf die Wirtschaft und darin die Zweige Schiffsbau und hafenauffine Unternehmen ausgerichtet. Zusammen mit dem Gartenbau und der Automotive-Teststrecke Papenburg wird die Wirtschaft von den Gesprächspartnern als recht gut aufgestellt eingeschätzt.

Eine Konsequenz des Wirtschaftswachstums war allerdings ein erhöhtes gewerbliches Verkehrsaufkommen auf den Hauptstraßen. In der Folge wurde 2019 ein Lärmaktionsplan erarbeitet. 3.600 Papenburger sind demnach tagsüber und 2.300 nachts von zu hohen Lärmpegeln im Einzugsbereich der untersuchten Straßen belastet, was nicht nur eine Beeinträchtigung der Lebensqualität, sondern auch der Gesundheit bedeute. Von Interviewpartnern aus der Zivilgesellschaft wurden weniger die Lärmbelastungen als der Stau während der Schichtwechsel der Meyer-Werft und die Barrierewirkungen der großen Einfallstraßen durch hohen Schwerlastverkehr betont. Hier sei es dringend erforderlich, Lösungen zu finden.

Die Steuerung der Flächenentwicklung im Bereich Wohnbau- und Gewerbeflächen erfolgt durch die Stadt selbst über Ankauf, Aufstellung von B-Plänen und Vermarktung. Diese Flächenentwicklungen stellen größere Eingriffe in die Umwelt dar und werden vor allem von Vertretern der Partei Bündnis 90/Die Grünen kritisiert und abgelehnt.

Ein großes Einfamilienhausgebiet, für das auch die für Papenburg typischen Fehn angelegt wurden, ist das Kapitänsviertel an der Gemeindegrenze zu Westoverledingen.

Die Wirtschaftsförderung benennt die fehlende Flächenverfügbarkeit und die Schwierigkeiten beim Ankauf von Flächen als Hemmnisse in der Steuerung von Ansiedlungserfolgen. Die Planungen für acht Gewerbe- und Industriegebiete umfassen zwar insgesamt ein Potenzial von 170,9 ha, über die Hälfte davon (90,3 ha) sei jedoch erst langfristig. Nur 14 ha gelten als kurzfristig verfügbar. Von Seiten der Interessenvertretung der kleinen und mittleren Unternehmen wird darauf hingewiesen, dass insbesondere auch Flächen für kleinere Gewerbebetriebe fehlten.

Ein Erfolg der Strategie, in die Seeschleuse zu investieren, zeichnet sich dahingehend ab, dass die Stadt drei Unternehmen gewonnen hat, bedeutende Gewerbeinvestitionen im Hafensbereich mit einem Gesamtvolumen von rd. 30 Mio. Euro zu tätigen. Die vorgesehene Herstellung von Kultursubstrat für den Gartenbau, Verarbeitung nicht recyclingfähiger Mischkunststoffe zu alternativen, umweltfreundlichen Brennstoffen sowie Stahlhandel mit Vorbearbeitung nach Kundenwünschen können zur zukunftsorientierten Diversifizierung der Wirtschaft in Papenburg beitragen. Dies ist gerade auch angesichts des aktuellen Einbruchs im Passagierschiffbau von Bedeutung.

Zukunftsperspektive

Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung von Papenburg laut Demografiebericht der Stadt von 2015 um knapp 4 Prozent moderat wachsen. Innerstädtisch wird der Stadtbereich Untenende mit Bokel mit nahezu 7 Prozent die stärkste Bevölkerungszunahme erfahren. Die Verwaltung geht von einem anhaltenden Bevölkerungswachstum aufgrund von Wanderungsgewinnen aus. Dies sei notwendig, um die Einrichtungen der Daseinsvorsorge sowie die Versorgungsinfrastruktur erhalten und weiterentwickeln zu können. Stimmen aus der Zivilgesellschaft sehen bauliche und soziale Herausforderungen für Kitas und Schulen und fordern vor allem mehr Einrichtungen für Jugendliche und Senioren.

Die Bereitstellung von Wohnbauland nicht mehr ausschließlich für Ein- und Zweifamilienhäuser, sondern auch für Geschosswohnungsbau stellt in diesem Zusammenhang eine wichtige, wenn auch nicht unumstrittene Strategie der Stadt dar. Aktuell wurden fünf Aufstellungsbeschlüsse für neue Wohnbaugebiete schwerpunktmäßig in den östlichen Randbereichen von Untenende und Aschendorf gefasst, weitere sind in Vorbereitung. Dazu lief im Frühsommer 2021 eine Online-Baulandumfrage bei den Papenburgern, die detailliert die Wohnbedürfnisse nach Wohnform und -größe sowie einzelnen Standorten ermitteln sollte. Sie dient dann zukünftig als Grundlage für die weitere Baulandentwicklung. Aus der Zivilgesellschaft wird aber auch die Gefahr einer Versiegelung durch Neubebauungen benannt.

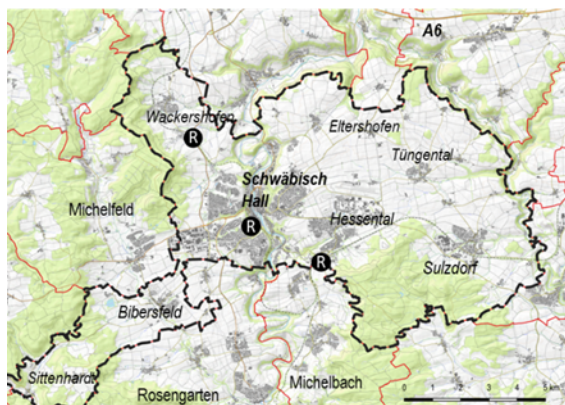
Bezüglich der Qualifizierung von Grünflächen wird auch in der Zivilgesellschaft kontrovers diskutiert, ob der Stadtpark über die Nutzung für hochwertige kulturelle Veranstaltungen hinaus weitere kommerzielle Nutzungen aufnehmen sollte (bspw. Minigolf, Kletterpark). Einige Bürgerinnen und Bürger wünschen sich die Weiterentwicklung des Tunxdorfer Waldsees und weiterer Frei- und Erholungsflächen.

In Bezug auf die gewerbliche Entwicklung zeichnet sich ab, dass sich die großen Infrastrukturinvestitionen in Seeschleuse, Fertigstellung der Innenstadtumgehungsstraße sowie Hafenerweiterung angesichts des Einbruchs des Kreuzfahrtschiffbaus zeitlich verzögern werden. Politik und Verwaltung gehen davon aus, dass die Auslastung der Meyer-Werft in drei bis fünf Jahren wieder das Niveau von 2020 (vor Corona) erreichen wird. Große Erwartungen werden in die oben genannten drei neu akquirierten Großinvestitionen im Hafensbereich gesetzt. Es gibt aber auch Forderungen, ausreichend Gewerbeflächen für Kleinbetriebe in Untenende auszuweisen. Ungelöst sei zudem das Problem von Ladenleeständen in innerstädtischen Lagen, weshalb die Fortschreibung des Einzelhandelskonzepts erfolgen sollte.

Neben der gewerblichen Wirtschaft wird zunehmend der Tourismus, insbesondere der Fahrradtourismus, in den Blick genommen. Papenburg mit Meyer-Werft und historischer Altstadt ist Teil des Dortmund-Ems-Kanal-Radwegs und hat inzwischen 45 km Radrouten entwickelt. Innerstädtisch hat dagegen der Fahrradverkehr noch keine prominente Stellung verglichen mit anderen Städten. Mit Blick auf Klimawandel und Verkehrswende sehen Verwaltung und Zivilgesellschaft darin zukünftigen Handlungsbedarf. Von der Zivilgesellschaft werden zusätzlich innerörtliche Mobilitätsangebote für Jugendliche und Senioren eingefordert sowie ein Ausbau zur „Fahrradstadt“. Die Mobilitätswende müsse auch in Papenburg ankommen.

Trotz der vereinzelt Kritik aus Richtung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erwartet die Verwaltung keine politisch oder zivilgesellschaftlich getragene Kritik, die ein Hemmnis für einen Wachstumskurs darstellen würde, der auf der Entwicklung von Flächen gerade auch im Außenbereich und in geringer Dichte gründet.

3.5.3 Schwäbisch Hall



Links: Lage von Schwäbisch Hall mit den Ortsteilen, rechts: Blick auf die Altstadt.

Quelle: Kartendaten: © OpenStreetMap-Mitwirkende, SRTM | Kartendarstellung: © OpenTopoMap (CC-BY-SA) (bearbeitet), rechts: IFS

Geografie und Stadtstruktur			
Bundesland, Landkreis, Anzahl Ortsteile	Baden-Württemberg, Schwäbisch-Hall, sieben Ortsteile (Teilorte genannt)		
Katasterfläche 2019	104,2 km ²	Siedlungsdichte* 2019	1.828
Freifläche 2019	82,0 km ²	...Anteil an der Katasterfläche	78,7%
Funktion	Mittelzentrum in einem Verdichtungsbereich im ländlichen Raum		
Großstadtregion, Entfernung	Keine Großstadtregion; nächste Großstadt: Heilbronn (ca. 55 km)		
Anbindung ÖPNV/SPNV, Autobahnen	RE ca. 45 min. zum Hbf. Heilbronn, B14, B19 zur A6; Firmenflughafen		
Großstadtreionaler Einzugsbereich 2019	Nicht zu Großstadtregion gehörend		
Daten zur Bevölkerung			
Bevölkerungszahl 2019	40.538	...Entwicklung 2011-2019	10,0%
Studierende am Studienort 2019	1.061	...Anteil an der Bevölkerung 2019	2,6%
Altersgruppe bis u. 18 Jahre: Anteil 2019	18,1%	...Veränderung 2011-2019	11,0%
Altersgruppe 18 bis u. 65 J.: Anteil 2019	62,0%	...Veränderung 2011-2019	7,7%
Altersgruppe 65 J. u. mehr: Anteil 2019	19,9%	...Veränderung 2011-2019	17,1%
Wohnungsmarkt			
Anzahl der Wohnungen** 2019	19.960	...Entwicklung 2011-2019	12,3%
Anteil Wohnungen in EFH+ZFH 2019	45,6%	...Anteil in MFH 2019	54,4%
Angebotsmieten 2019	8,76 €/m ²	...Entwicklung 2011-2019	46,0%
Arbeitsmarkt			
SVA 30.06.2020	26.150	...Entwicklung 2011-2020	19,7%
Arbeitsplatzbesatz (SVA - Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2020 pro Bev. 2019)	65%		
Pendlersaldo 2020	8.740	...pro SVA 2020	33%

* Bevölkerung/Siedlungs- und Verkehrsfläche (Vierteljahresmittel) [EW/ km²] **in Wohn- und Nichtwohngebäuden

Quelle: BBSR; Wohnungsmarktbericht 2020/2021; Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Zusammenfassung

Besondere Rahmenbedingungen, Steuerung	
Lage, verkehrliche Anbindung	Gute Anbindung Autobahn, RE-Anbindung, Busse, Radwegenetz
Attraktivität	Altstadtcharme, Kunst, Kultur, Naturnähe, Einzelhandel, Hochschule, Klinikum, Jakobsweg
Bedeutende Arbeitgeber	Bausparkasse, Diakoneo (Krankenhaus), Optima (Verpackung), Recaro Fluggastsitze
Verfügbarkeit Entwicklungsflächen	Konversionsfläche Militär; MFH im Innenbereich, Außenbereich überwiegend EFH und Gewerbegebietserweiterungen
Entwicklungsschwerpunkt	Gebietsentwicklung Wohnen und Gewerbe, Erhalt und Pflege Stadtbild und Infrastruktur, Fachkräfterekrutierung
Verwaltung	Investorenfreundlich, gute Kapazitäten, engagiert und fachlich stark
Konzeptionelle Steuerung	Leitbild 2025, Einzelkonzepte, FNP Regionalverbund, B-Pläne, Verträge
Strategischer Ansatz	Zusammenarbeit Verwaltung und städtische Unternehmen, projektbezogene Planung
Herausforderungen	Entwicklung soziale Infrastruktur für Wachstum, zum Teil Skepsis Bürger gegenüber Innenentwicklung, zukünftige Flächenverfügbarkeit

Die Mittelstadt Schwäbisch Hall übernimmt als Mittelzentrum im ländlichen Raum die Funktion einer Ankerstadt. Im Landesentwicklungsplan ist sie als Verdichtungsgebiet klassifiziert. Die historische Altstadt im Kochertal ist von sanierten Fachwerkhäusern und Plätzen, Einkaufsstrassen, Museen und Theatern geprägt. Zum Stadtgebiet, das sich über Hügel und Täler erstreckt, gehören mehrere Ortsteile, Landwirtschaft und zwei Gewerbegebiete. Es sind diverse mittelständische Weltmarktführer ansässig, die viele Arbeitsplätze im Bereich der Ingenieurwissenschaften bieten. Nach einem starken Gewerbesteuerbruch 2001 hat die Stadt sich Wachstumsziele gesteckt, was in ihrem 2012 mit Beteiligung der Bürger entwickelten Leitbild verankert wurde. Die Verfügbarkeit von Flächen im städtischen Eigentum wurde im Außenbereich zur Entwicklung von Wohngebieten (überwiegend Einfamilienhäuser) und der Erweiterung von Gewerbegebieten genutzt. In der Innenstadt entsteht derzeit ein urbanes Wohnquartier in Konzeptvergabe, auch in den Ortsteilen (genannt Teilorte) gibt es eine Reihe von Wohnungsbauvorhaben.

Rahmenbedingungen für das Wachstum

Natürliche und historisch gewachsene Rahmenbedingungen

Schwäbisch Hall befindet sich nördlich des Naturraums Schwäbisch-fränkische Waldberge. Die Stadtmitte liegt im Kochertal an einer alten Salzquelle. Durch sie erlangte die Stadt ihren Reichtum und ihre Bedeutung ab dem Mittelalter bis zur Erschließung von Salzbergwerken im 19. Jahrhundert. Als Zentren des Handels bildeten sich mehrere Marktplätze aus. Nach einem Stadtbrand 1728 ist die Stadt im heute prägenden Barockstil wieder aufgebaut worden, einige mehrgeschossige Fachwerkbauten sind ebenfalls erhalten. Die attraktive Altstadt mit ihren gastronomischen und kulturellen Einrichtungen bietet eine historisch gewachsene, günstige Rahmenbedingung, um neue Einwohner und Touristen anzuziehen.

Die Stadtteile und zum Teil dörflichen Teilorte verteilen sich über ein landwirtschaftlich geprägtes großes Gebiet und sind durch Hanglagen räumlich voneinander getrennt. Der östlich gelegene Stadtteil Hessental wurde bereits 1930 eingemeindet, der dort eingerichtete Fliegerhorst war bis 1993 ein Standort der US-Armee. In den 1970er Jahren erfolgten weitere Eingemeindungen.

Erreichbarkeit, wirtschafts- und infrastrukturelle Rahmenbedingungen, Wohnungsangebot

Die Erreichbarkeit über die ungefähr 10 km nördlich der Stadt verlaufende Autobahn A6 (Heilbronn-Nürnberg) ist gut, aber kein besonderer Standortvorteil, da die Fahrzeit zu den beiden Gewerbegebieten 10 bzw. 20 Minuten beträgt. Die Einpendler kommen vor allem aus den umliegenden Gemeinden, Auspendler pendeln ebenfalls in

hohem Maß in die Region, bspw. nach Obersontheim. Allerdings spielt auch das östlich angrenzende Mittelzentrum Crailsheim für beide Werte eine Rolle. Von Schwäbisch Hall aus wird aber auch nach Stuttgart und Heilbronn gependelt. Es gibt viele Busverbindungen ins Umland, die für Pendler in der Region von Bedeutung sind. Die Fahrzeit nach Heilbronn beträgt 45 Minuten, nach Stuttgart ist man etwas über eine Stunde unterwegs. Eine Anbindung an das IC-Netz ist in Crailsheim vorhanden, das mit dem RE in 30 Minuten erreichbar ist.

Der Flugplatz am ehemaligen US-Stützpunkt wurde als Firmenflughafen von der Würth-Gruppe übernommen. Er ist ein Standortvorteil, der auch von anderen Unternehmen sowie als Sportflugplatz genutzt wird.

Die gesamte Region ist wirtschaftlich stark aufgestellt. Die Bausparkasse Schwäbisch Hall ist bis heute mit ca. 3.300 Mitarbeitenden der größte Arbeitgeber der Stadt. Über viele Jahre ermöglichten die Gewerbesteuern der Bausparkasse den Aufbau attraktiver städtischer Infrastrukturangebote. In den letzten 20 Jahren hat sich die Wirtschaft diversifiziert: Die mitarbeiterstärksten Unternehmen sind Optima (Verpackungen) und Recaro (Flugzeugsitze), mehrere Unternehmen haben zwischen 600 und 900 Mitarbeitende, darunter Saunabau und Dienstleistungen. Der gesamte Kreis Schwäbisch Hall ist Standort von über 40 Verpackungsmaschinenherstellern, die in einem gemeinsamen Verein organisiert sind.

Für die Wirtschaftsentwicklung der letzten zehn Jahre war die Flächenverfügbarkeit entscheidend. Das größte Gewerbegebiet „Solpark“ (101 ha) befindet sich im Osten in Hessental und ist aus der Konversion des US-Militärstandorts entstanden und sukzessive erweitert worden. Das Gewerbegebiet West ist aus drei Entwicklungszyklen zusammengewachsen und gehört inzwischen zu einem Gemeinschaftsprojekt mit benachbarten Kommunen (Michelfeld, Rosengarten), ein drittes, kleineres Gebiet liegt im Ortsteil Sulzdorf mit einem Logistikzentrum der Firma Kärcher.

Zweitgrößter Arbeitgeber der Stadt ist das Diakoneo, zu dem das Diakonie-Klinikum Schwäbisch Hall mit 492 Betten gehört. Es ist eine der bedeutenden infrastrukturellen Einrichtungen der Stadt und geht auf die Gründung des Diakonissenkrankenhauses Ende des 19. Jahrhunderts zurück. Zudem gibt es einen Campus der Hochschule Heilbronn mit ca. 1.000 Studierenden im Bereich BWL/Management. Darüber hinaus haben Einrichtungen der Kunst und Kultur einen besonderen Stellenwert, dazu gehören die Kunsthalle Würth (2001 eröffnet), die seit den 1920er Jahren auf den Stufen der Michaelskirche stattfindenden Freilichtspiele, das 2000 eröffnete städtische Globe Freilufttheater (Neubau 2019 eingeweiht) und eine große Bibliothek in der Altstadt. Die kulturellen Attraktionen und das Einzelhandelsangebot sind ein wichtiger Attraktivitätsfaktor im ländlichen Raum. 2011 wurde das „Kocherquartier“ auf der Fläche der ehemaligen Jugendvollzugsanstalt mit innerstädtischen Einzelhandels- und Kultureinrichtungen eröffnet. Der Geschäftstourismus spielt laut Wirtschaftsförderung eine wichtige Rolle und wird vom Radtourismus ergänzt.

Auch für den Neubau von Wohnraum war die Flächenverfügbarkeit entscheidend. Dabei konnten eigene Flächen der Stadt und der öffentlich-rechtlichen Stiftung Zum Heiligen Geist genutzt werden. Grundstücke werden von der städtischen Haller Grundstücks- und Erschließungsgesellschaft mbH (HGE) vertrieben, die ein Tochterunternehmen der Stadt ist. Im Außenbereich wurden bislang überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser als Neubaugebiete realisiert, in den inneren Stadtbereichen wird verdichteter gebaut.

Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Die politisch gestützte Wachstumsstrategie wird mit einem Wechsel des Oberbürgermeisters vor 24 Jahren assoziiert. Damit sei eine wirtschaftsfreundliche Ausrichtung und das aktive Bemühen um neue Unternehmen und Arbeitskräfte verbunden worden. Die Verwaltung wird als fachlich stark aufgestellt und engagiert beschrieben. Sie wurde teilweise umstrukturiert, bestimmte Bereiche sind in Tochterfirmen ausgelagert, die aber an die Verwaltung angebunden sind. Dazu gehören die Liegenschaftsentwicklung und die Energieversorgung.

Mit dem Wohnungsunternehmen Grundstücks- und Wohnungsbaugesellschaft Schwäbisch Hall mbH (GWG), das eine 100-prozentige Tochter der Stadt ist und 9 Prozent der Wohnungen in Schwäbisch Hall hält, kann die Stadt einen gewissen Einfluss auf den Wohnungsmarkt und auf Projektentwicklungen nehmen. Die GWG vermietet 1.780 Wohneinheiten (Eigentum GWG, Stadt, Hospital-Stiftung) in Schwäbisch Hall und den Teilorten in verschiedenen Marktsegmenten sowie 41 Zimmer und vier Apartments für Studierende in drei Häusern im Stadtzentrum.²¹ 2019 befanden sich davon 123 Wohnungen in der Belegungsbindung (in der Gesamtstadt gibt es 200 belegungsgebundene Wohnungen von insgesamt ca. 11.000 Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern). Neubauprojekte für die Erweiterung des eigenen Bestands hat die GWG in den letzten Jahren kaum umgesetzt. Aktuell entstehen jedoch im Neubaugebiet „Sonnenrain“ im Norden von Hessental auf einem Baufeld ca. 70 Wohnungen in vier Mehrfamilienhäusern mit unterschiedlichen Wohnungsangeboten. In zwei der Häuser stehen 31 Eigentumswohnungen zum Verkauf. Die GWG übernimmt generell als eins ihrer Kerngeschäfte den Bau von Eigenheimen für Kapitalanleger und Eigennutzer. In den letzten 25 Jahren hat sie fast 600 Wohneinheiten neu gebaut.²² Angeboten werden zudem der Bau von Mehrfamilienhäusern, die Sanierung und Modernisierung von Bestandsgebäuden sowie die Verwaltung und Objektbetreuung.

Nach Aussage der Interviewpartner haftet Schwäbisch Hall ein sehr guter Ruf an, es sei urban, habe viele Qualitäten einer Großstadt, aber sei doch „gemütlicher“ als Stuttgart. Die Hochschule wird als Mehrwert gesehen, die Studierenden in ihrer jetzigen Zahl haben keinen Einfluss auf das „Flair“ der Stadt, aber es gebe doch einige typische Studentenkneipen und -cafés. Die Stadtgesellschaft wird als von Akademikern geprägt beschrieben. Die hochwertigen Arbeitsplätze würden eine hohe Kaufkraft sowie eine Nachfrage für Kunst- und Kulturangebote bedingen.

Im Leitbildprozess zeigte sich, dass die Bürger und Bürgerinnen hinter einem Leitbild 2025 des Wachstums standen. Die Entwicklungen sind insofern insgesamt mitgetragen worden, auch wenn es zu einzelnen Bausteinen Debatten und Kritik gab. Insgesamt gebe es ein ausgesprochenes zivilgesellschaftliches Engagement, viele diskutierten auf hohem Niveau in der Stadtentwicklung mit.



Zu den besonderen kulturellen Attraktionen gehören (von links): das Sommertheater an der Michaelskirche, die Kunsthalle Würth und das Globe Theater. Quelle: IfS

Steuerungsstrategien, -möglichkeiten, und -bedarfe

Die Stadt betreibt seit 20 Jahren eine aktive Wachstumspolitik mit einer wirtschaftlichen Diversifizierung. Hintergrund war, dass 2002 die Gewerbesteuereinnahmen von der Bausparkasse Schwäbisch Hall in Höhe von 50 Mio. Euro plötzlich wegbrachen, weil deren Gewinne mit den Verlusten des nach einer Bankenfusion größten Anteilseigners verrechnet wurden. Bis dahin hatte die Stadt finanziell sehr gut dagestanden, die Abhängigkeit von der Bausparkasse wurde durch das Ereignis sehr deutlich.

²¹ <https://www.gwg-sha.de/wohnen/vermietung>

²² <https://www.gwg-sha.de/wohnen/verkauf>

Mit dem Leitbild 2025, das 2012 auf Beschluss des Gemeinderats entwickelt wurde, ist die Wachstumsstrategie konzeptionell untersetzt und als Konsens festgeschrieben worden. Damit wurde aktiv gegen den Rückgang der Gewerbesteuerereinnahmen und eine prognostizierte Stagnation bzw. einen Rückgang der Einwohnerzahlen gearbeitet. Ziel war, die städtischen Einrichtungen weiter qualitativ zu betreiben und zu unterhalten. Das Leitbild 2025 bietet bis heute einen wichtigen Orientierungsrahmen für die Verwaltung und die Prüfung von Entwicklungsprojekten, denn ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept gibt es nicht. Im Leitbild sind Ziele für die Handlungsfelder Stadt, Wohnen, Arbeiten, Bildung, Kultur und Soziales sowie Mobilität und Energie formuliert, u. a. geht es um die Erhaltung des Stadt- und Landschaftsbilds, eine an der Innenentwicklung ausgerichtete Stadtentwicklung sowie eine Förderung der öffentlichen Räume und der Innenstadt als Einzelhandelsstandort. Ein Flächennutzungsplan der Verwaltungsgemeinschaft Schwäbisch Hall (Schwäbisch Hall plus Rosengarten, Michelfeld und Michelbach) sah in seiner 7. Fortschreibung von 2009 gemäß unterschiedlicher Einwohnerentwicklungsszenarien bis 2020 eine Erweiterung der Außenentwicklungsflächen in Schwäbisch Hall von 82,3 ha bis 93,3 ha vor. Die Stadt betreibt seit vielen Jahren eine aktive Bodenpolitik und hat Haushaltsüberschüsse jahrelang für den Erwerb von Grundstücken genutzt. Zur Entwicklung der im FNP festgelegten Flächen im Außenbereich konnte die Stadt teilweise auf eigene Flächen zurückgreifen, einige wurden von Landwirten erworben oder eingetauscht, um zusammenhängende Flächen beplanen zu können. Einzelne neue Wohnquartiersentwicklungen finden auf privaten Grundstücken statt, dafür wurden von den Eigentümern Planungswettbewerbe durchgeführt.

Die Gewerbeentwicklung wurde durch die Expansion der Firmen vor Ort sowie den Zuzug ihrer Zulieferer geprägt. Die Stadt bietet Firmen die Möglichkeit, sich eine angrenzende etwas kleinere Fläche als Expansionsfläche für fünf Jahre zu sichern. Dagegen ist „Kaufen auf Vorrat“ nicht möglich, das Grundstück muss innerhalb von 18 Monaten bebaut werden. Alle zwei Monate besucht ein „nicht-beratender Wirtschaftsausschuss“ (Oberbürgermeister, Baubürgermeister, Wirtschaftsförderung, Gemeinderatsvertreter der Fraktionen) ein Unternehmen, um sich vor Ort über Probleme und Ideen zu informieren. Insgesamt sei die Stadtgröße so, dass noch „jeder jeden kenne“.

Die Herausforderung, Fachkräfte anzuwerben und vor Ort Hilfestellungen zur Integration zu leisten, wird im Verbund angegangen: 2018 schlossen sich in der „Initiative Hohenlohe Plus“ die fünf größten Städte Hohenlohes – Bad Mergentheim, Crailsheim, Künzelsau, Öhringen und Schwäbisch Hall – zusammen. Diverse Unternehmen der Region sind Mitglieder der Initiative.

Als Schwerpunkt für den Wohnungsneubau wurde im Leitbild der im Osten an die Innenstadt angrenzende Teilort Schwäbisch Hall-Hessental definiert. Auf dem stillgelegten US-Militärgelände wurden bereits in den 1990er Jahren die ehemaligen Kasernen vom städtischen Wohnungsunternehmen als Mietwohnungen umgebaut, im Süden wurden Einfamilienhäuser gebaut. Angrenzend wurde später das Gebiet „Mittelhöhe“ mit ca. 100 bis 150 Einfamilienhäusern für 300 Einwohner entwickelt; 2017 entstand der Bebauungsplan für das Gebiet „Sonnenrain“ für etwa 480 Haushalte (ca. 1.000 Personen). Hier wurde erstmals in Schwäbisch Hall eine Konzeptvergabe der Grundstücke umgesetzt. Zu weiteren größeren Baugebieten (ca. 10 ha) mit einer Mischung von Ein- und Mehrfamilienhäusern gehört im Westen „Am Breit-Eich“. In 2020 wurde die Planung für ein verdichtetes urbanes Wohngebiet gestartet: Im Gebiet „Im Lehen“ sind vier Wohnhöfe als dreigeschossige Mehrfamilienhausbauten geplant. Im Ortsteil Biberfeld wurde das Wohngebiet „Langäcker“ mit 115 Bauplätzen realisiert, weitere werden in Sulzdorf und Tüngental entstehen. Es wird bislang keine Quote für belegungsgebundene Wohnungen in Neubauvorhaben festgelegt.

Die Möglichkeiten für die Innenentwicklung sind in Schwäbisch Hall limitiert, ein Schlüsselprojekt ist der Umbau des 10 ha großen Bahnhofsareals, seine Umsetzung soll bis 2026 erfolgen. Es werden sechs viergeschossige Wohnhöfe mit Garagen, Gewerbe und 320 Wohnungen entstehen. Westlich im Stadtgebiet wird das Areal des „Sonnenhofs“, einer Einrichtung für Menschen mit Behinderungen, derart umgestaltet, dass der Inselcharakter aufgelöst wird und durch den Bau von neuen Wohnhäusern zukünftig Menschen mit und ohne Behinderungen in

räumlicher Nähe leben.²³ Ein weiterer Innenentwicklungsstandort ist ein Teilbereich des Diakoniekrankenhauses (Diakonissen-Wohnhäuser) nördlich der Altstadt. Hier entstehen 115 Wohneinheiten durch einen Projektentwickler.

In Folge der steigenden Wohnbevölkerung und des Zuzugs von Familien sind zahlreiche neue Kitas auf Grundlage einer Kitabedarfsplanung entstanden. Auch mit dem Ausbau von Schulen wird nachgezogen.

Ein Mobilitätskonzept soll in den kommenden zwei Jahren in Zusammenarbeit mit den Nachbarkommunen entwickelt werden. Im Bau ist der Weilertunnel (erste Planungen stammen aus den 1960er Jahren), der eine Entspannung des Verkehrsknotens im östlichen Zugang zur Stadtmitte und neue Innenentwicklungsflächen bringen soll. Bereits in den 1990er Jahren wurden eine östliche und eine westliche Umfahrung der Altstadt errichtet. So ist die Altstadt nicht von Schwerlastverkehr beeinträchtigt, gleichwohl waren die baulichen Eingriffe in die Natur erheblich.



Links: Kita im Neubaugebiet Am Breit-Eich, Mitte und rechts: Mehr- und Einfamilienhäuser im Gebiet Mittelhöhe. Quelle: IfS

Reflexion der Wachstumsdynamik und der Steuerung

Der Arbeitsplatzbesatz in Schwäbisch Hall ist mit 65 Prozent hoch. Zwischen 2011 und 2019 nahm die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort um 19,7 Prozent zu (plus 4.300 Beschäftigte). Die Verantwortlichen bewerten es als sehr positiv, dass es gelungen sei, die Firmenlandschaft zu diversifizieren und qualifizierte Fachkräfte für hochwertige Arbeitsplätze zu gewinnen. Das Engagement der Stadtspitze, der Verwaltung und der Unternehmen habe hier Hand in Hand gegriffen. Das mit der Bevölkerung erarbeitete Leitbild 2025 stellte als Orientierungsrahmen ein wichtiges konzeptionelles Steuerungsinstrument dar. Einige Interviewpartner hätten sich ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept gewünscht, um die projektorientierte Planung in einen ressortübergreifenden Rahmen einzubetten.

Bezogen auf das Wachstum an Wohnungen sei positiv gewesen, dass es der Stadt gelungen ist, Flächen für den Wohnungsneubau bereitzustellen und kleinteilig entwickeln zu lassen. Einige Interviewpartner sehen es kritisch, dass bei den Neubauvorhaben in Außenbereichen die Typologie der Ein- und Zweifamilienhäuser bislang noch dominiert hat. Seit etwa fünf Jahren gebe es jedoch eine qualitative Nachsteuerung.

Ein wichtiger Steuerungsaspekt für die Wachstumsdynamik ist nach Einschätzung der Gesprächspartner die fachliche Aufstellung der Bauverwaltung mit 40 Mitarbeitenden und einem engagierten Team. Dadurch sei es gelungen, die Flächenentwicklungen und Bebauungspläne schnell und dienstleistungsorientiert zu bearbeiten.

Gleichwohl sei es nicht überall reibungslos gelungen, die Infrastruktur zeitgleich zur Fertigstellung der Wohnhäuser nachzuziehen. So hätten einige Kinder aus einem Neubaugebiet in einem Ortsteil eine Weile lang eine Kita in der Innenstadt besuchen müssen. Der Entwurf für die Kitabedarfsplanung macht deutlich, dass ein Ausbau vor allem der Plätze für Kinder unter drei Jahren erforderlich ist.

²³ <https://www.sonnenhof-sha.de/>

Eine positive Konsequenz des Wachstums wird darin gesehen, dass die Gewerbesteuereinnahmen ermöglichen, öffentliche Räume hochwertig weiterzuentwickeln und städtische Einrichtungen zu erhalten und zu pflegen.

Bezogen auf die räumliche Ausdifferenzierung waren die innenstadtnahen Ortsteile Hessental im Osten und Bibersfeld im Südwesten besonders vom Wachstum der Wohnflächen im Außenbereich betroffen. Dadurch, dass wohnungsbezogene Grünflächen und innenstadtnahe Naturräume vorhanden sind, entstehe jedoch nicht der Eindruck, dass Freiräume für die Bevölkerung fehlen. Der Verlust von Natur und landwirtschaftlichen Flächen durch Entwicklungen im Außenbereich wird von einigen Bürgerinnen und Bürgern dennoch als eine negative Konsequenz des Wachstums gesehen. Im Innenbereich gibt es Kritik daran, dass Bäume für Entwicklungsvorhaben weichen müssen. Kritik und Widerstände von Landwirten, von Naturschutzverbänden und einigen Bürgern erfordern viele Diskussionen, für die die Verwaltung ebenfalls ausreichend Ressourcen benötigt.

Zukunftsperspektive

Von den angestoßenen innerstädtischen Entwicklungsprojekten sind mit der Umgestaltung des Bahnhofsareals besonders wichtige Impulse für die Innenstadt verbunden. Nach der Fertigstellung des Weilertunnels ergibt sich Potenzial für ein weiteres innerstädtisches Schlüsselgebiet. Als größeres Wohngebiet wird in Hessental „Grundwiesen“ geplant, dort soll auf 7,7 ha neuer Wohnraum entstehen. Perspektivisch wird erwartet, dass für ein zukünftiges Wachstum in Neubaugebieten sowie bei Innenentwicklungen höhere Dichten als bislang erreicht werden müssen. Dadurch werde sich der Charakter der Stadt in Teilbereichen verändern. Es sei aber jetzt bereits zu beobachten, dass Interesse an Alternativen zum Einfamilienhaus bestehen. In diesem Zusammenhang wird den Projekten „Im Lehen“ und „Sonnenrain“ Pilotcharakter zuerkannt. Mit ihnen soll eine neue Art der urbanen, kleinteiligen Quartiersentwicklung auf Grundlage von Konzeptverfahren erprobt werden. Vorbild dafür sind Vorhaben in Tübingen.

Im Gewerbebereich gibt es Überlegungen, Flächenbedarfe im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden zu befriedigen. Perspektivisch könnte dies die Entwicklung eines größeren Standorts, der näher an der Autobahn liegt, auf der Gemarkung einer Nachbargemeinde sein.

In Bezug auf die Konzepte steht einerseits eine Fortschreibung des Leitbilds an, damit die Projekte auch in Zukunft in einen strategischen Gesamtzusammenhang eingeordnet werden können. Zudem wird der FNP der Verwaltungsgemeinschaft fortgeschrieben. Eine besondere Herausforderung sieht die Verwaltung in der Erarbeitung eines Mobilitätskonzeptes, das bereits beauftragt ist. Es ist damit zu rechnen, dass im Rahmen der Leitbilderarbeitung und verschiedener Fachkonzepte Aussagen in Bezug auf zukünftiges Wachstum getroffen werden.

3.6 Analyse der Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Fallstädte in den drei Gruppen

In der Gruppe der Entlastungsstädte besteht zunächst die Gemeinsamkeit, dass es sich bei beiden Fallstädten **Hattersheim am Main** und **Wandlitz** um kleine Mittelstädte mit einer Bevölkerung von unter 30.000 Einwohnern handelt. Allerdings richtet Wandlitz mit seiner sehr großen Katasterfläche und der hohen Qualität des von Wald und Seen geprägten Naturraums seine Wachstumsstrategie auf die Attraktivität als Wohnstandort aus. Die Nachfrage aus dem nahegelegenen Berlin ist seit Jahren konstant hoch. Gerungen wird um die Höhe und Dichte der Wohnungsneubauten in der bislang von Ein- und Zweifamilienhäusern dominierten Bebauungsstruktur. In Hattersheim am Main sind die auf ehemaligen Industriebrachen entstehenden Wohngebiete fast ausnahmslos verdichtete, urbane Gebiete. Das liegt auch daran, dass Hattersheim auf seiner im Vergleich zu Wandlitz sehr kleinen Katasterfläche weniger Spielraum für eine Außenentwicklung hat. Eine Nachfrage für die Geschosswohnungen ist durch die angespannte Wohnungsmarktsituation in Frankfurt am Main, Wiesbaden und dem Ballungsraum insgesamt vorhanden. In beiden Entlastungsstädten wird zudem berichtet, dass neue Mehrfamilienhäuser mit barrierefreien Wohnungen oft von bereits in der Stadt wohnenden, älteren Menschen

nachgefragt werden. Diese machen ihrerseits Einfamilienhäuser für Familien frei, die aus der benachbarten Großstadt zuziehen. Dass die Städte mit ihrem wachsenden Wohnungsangebot eine Entlastungsfunktion für die benachbarten Großstädte übernehmen, bestätigt sich in beiden Fällen. In beiden Städten wird zudem berichtet, dass die zuziehenden Haushalte über mittlere und hohe Einkommen verfügen. Gewerbeflächenentwicklung spielt in Wandlitz keine Rolle. In Hattersheim am Main dagegen steht sie im Fokus und es erfolgt eine Steuerung in Richtung zukunftsorientierter Gewerbe. Hattersheim könnte damit perspektivisch zu einer „Starken Nachbarin“ werden.

In der Gruppe der Starken Nachbarinnen stehen die kleine Mittelstadt **Gersthofen** und die große Mittelstadt **Tübingen** für unterschiedliche Facetten dieser Gruppe. Gemeinsam ist ihnen die selbstbewusste Steuerung der Gewerbeentwicklung. Gersthofens Wachstum ist eng verbunden mit der Weiterentwicklung der eigenen großen Gewerbegebiete, die eine lange Tradition haben und von dem Autobahnanschluss auf dem Stadtgebiet unmittelbar nördlich von Augsburg profitieren. In Tübingen werden die Universität und die damit verbundenen Medizin- und Technologiecluster als Wachstumsmotoren für eine Gewerbeentwicklung im Bereich KI und Hochtechnologie genutzt. Während Tübingen mit seiner einzigartigen historischen Architektur und der Lage am Fluss „natürliche Vorteile“ gegenüber der Starken Nachbarin Reutlingen hat und ihr auch in der Bevölkerungszahl nahekommt, ist Gersthofens städtebaulicher und architektonischer Charme eher gering. Die Weiterentwicklung des Stadtzentrums ist auch deshalb eine aktuelle Aufgabe. Augsburg ist insofern nicht nur in Bezug auf die Bevölkerungszahl, sondern auch auf den historischen Charme die Starke Nachbarin von Gersthofen. Als Wohnstandort nimmt die Attraktivität Gersthofens in erster Linie in Folge der Marktanspannungen in Augsburg und München zu. Tübingen dagegen wächst trotz eines bereits angespannten Wohnungsmarktes. Große Unterschiede zwischen den beiden Repräsentantinnen der Gruppe der Starken Nachbarinnen liegen in der Stadtgesellschaft, der Diskussions- und Beteiligungskultur und (damit) auch der Steuerung der Wachstumsentwicklung.

In der Gruppe der Ankerstädte sind das Arbeitsplatzangebot und die Gesundheitsversorgung die wesentlichen Ankerfunktionen in allen drei untersuchten Mittelstädten **Gießen**, **Papenburg** und **Schwäbisch Hall**. In Gießen und Schwäbisch Hall kommen dazu die starken Einzelhandels- und Kulturangebote. In Gießen stellen zudem die Universität und die Hochschule für Technik Ankerfunktionen dar. In allen Städten wird über enge Pendlerbeziehungen mit dem ländlich geprägten Umland berichtet, die Bedeutung der Rolle des eigenen PKW wird in Papenburg und Schwäbisch Hall betont. Die drei Ankerstädte zeigen trotz einiger Gemeinsamkeiten jedoch ein Spektrum an Rahmenbedingungen und Steuerungsansätzen auf. In Gießen sind die prägenden Rahmenbedingungen die Bevölkerungszahl mit dem sehr hohen Anteil Studierender, die begrenzte Stadfläche und die Besonderheit, Wachstum im Innenbereich durch die Konversion von Militärflächen zu erreichen und damit einen Haushaltsnotstand zu überwinden. Die mittelgroße Mittelstadt Papenburg ist mit ihrem Seehafen und dem von Kanälen geprägten Stadtbild in wirtschaftlicher und stadtstruktureller Hinsicht etwas Besonderes. Schwäbisch Hall hat mit einer attraktiven Altstadt und einer für die Stadtgröße hochwertigen Ausstattung mit Kultur- und Infrastruktureinrichtungen spezielle Rahmenbedingungen. Ähnlich wie in Gießen hat das Streben nach Wachstum in Schwäbisch Hall aber ebenfalls seinen Ursprung in einer Krise: Der Erhalt der attraktiven kulturellen und sozialen Infrastruktur der Stadt war durch den Wegfall wichtiger Gewerbesteureinnahmen im Jahr 2002 gefährdet, sodass das Wachstumsziel in erster Linie dem Erhalt des hohen Standards galt. Dafür wurde eine aktive Entwicklung der Gewerbestandorte sowie von Wohngebieten vorangetrieben. In allen drei Ankerstädten spielen Planungsgrundlagen eine wichtige Rolle: In Gießen erfolgt die Steuerung über einen Masterplan und Konzepte, in Papenburg und in Schwäbisch Hall spielen partizipativ entwickelte Leitbilder als Orientierungsrahmen eine wichtige Rolle.

4 Rahmenbedingungen für das Wachstum und die Steuerung des Wachstums

4.1 Welche Faktoren bestimmen die Bevölkerungsdynamik in Mittelstädten und wie werden sie von den Stadtverwaltungen gesteuert?

Eine der Kernfragen, auf die in diesem Forschungsvorhaben Antworten gefunden werden sollten, ist die Frage nach den Faktoren, die für eine dynamische Bevölkerungsentwicklung in Mittelstädten relevant sind. Insgesamt wurde im Rahmen der Forschung deutlich, dass wachsende Mittelstädte „eine stimmige Melange“ – wie es ein Gesprächspartner formulierte – bereitstellen: Eine gegenüber der Großstadt „heile Welt“, naturnah und grün mit kurzen Wegen, vergleichsweise günstigen Baugrundstücks- oder Mietpreisen sowie einem Arbeitsplatzangebot und einer Bildungs-, sozialen und kulturellen Infrastruktur, die oft oberzentrale Qualität habe. Von den kleineren Mittelstädten wurden zudem der soziale Zusammenhalt und das Vereinsleben als Qualitäten betont.

In diesem Forschungsvorhaben konnten damit grundsätzlich die Bestimmungsfaktoren bestätigt werden, die auch in der Literatur als „Pull-Faktoren“ genannt werden (vgl. Kapitel 2.1, bspw. Kinder et al, 2019). Für Tübingen bestätigt sich die Bedeutung der Universität für das bürgerliche Selbstverständnis (Metz-Becker, 2010) Hervorzuheben ist, dass sehr unterschiedliche Konstellationen der Rahmenbedingungen vorgefunden wurden und nicht alle Pull-Faktoren vorliegen müssen, damit eine Wachstumsdynamik entsteht. Die in der Literatur beschriebenen „Push-Faktoren“, welche die angespannten Wohnungsmärkte in benachbarten Großstädten verursachen (Münster/Osterhage 2018, Simmons 2017), spielten in mehreren Fallstudien eine herausragende Rolle. Die Bedeutung der politischen Standortbedingungen, zu denen nach Eltges (2017) auch prägende Persönlichkeiten gehören, wurde im Zusammenhang der Analyse der Steuerung der Wachstumsdynamiken in den Fallstudien bestätigt.

Bezogen auf die Steuerung des Wachstums wurde in den Interviews und Workshops als ein wesentliches Charakteristikum der Mittelstädte benannt, dass die Verwaltung durch direkte persönliche Kontakte schneller handeln und leichter pragmatische Lösungsansätze finden könne als in vielen Großstädten. Auch die vertikale Durchdringung der Themen sei in Mittelstädten oft gut, die Stadtspitzen stünden in engem Kontakt mit der Verwaltung, seien zugänglich für Anliegen der Unternehmen und der Bürgerinnen und Bürger.

Ambivalent war die Einschätzung in Fachgesprächen bezüglich der Bedeutung von Konzepten für eine Steuerung der Stadtentwicklung und des Wachstums: Einerseits wurden Konzepte als auch mittelfristig wertvolle Orientierung für die Stadtentwicklung gesehen, andererseits wurde darauf verwiesen, dass oft pragmatische Lösungen jenseits von Entwicklungskonzepten zu finden seien. Die Überschaubarkeit der Verwaltung, direkte Kontakte zu den städtischen Akteuren und das steuernde Engagement der Stadtspitzen könnte gerade bei der Verwaltungsspitze in kleineren Mittelstädten die Einschätzung stützen, dass Konzepte oder deren Aktualisierung keine aktiv genutzte Arbeitshilfe darstellen. Dass es in mehreren Städten für verzichtbar gehalten wurde, vorhandene Planwerke zu aktualisieren, kann heißen, dass sie nach wie vor ihre Funktion gut erfüllen. Es beinhaltet aber auch die Gefahr, dass auf veränderte Rahmenbedingungen nicht adäquat reagiert werden kann.

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen und Steuerungsansätze in vier Rubriken untersucht: natürliche Lagevorteile, übergeordnete Lagevorteile, indirekt steuerbare Attraktivitätsmerkmale und direkt steuerbare Attraktivitätsmerkmale.

4.1.1 *Natürliche Lagevorteile*

Zu den natürlichen Lagevorteilen gehören jene Merkmale, die nicht beeinflussbare Rahmenbedingungen darstellen (Geografie/Lage im Raum), sowie historische Sozialstrukturen, die traditionell Wohlstand, Innovation, Kultur und Wachstum ermöglicht und gefördert haben und als Wachstumstreiber weiterwirken.

Für die Gruppe der Entlastungsstädte ist die **Lage in der Nähe einer prosperierenden Großstadt** ein entscheidender Faktor für das Bevölkerungswachstum. Darüber hinaus ist die Relevanz der natürlichen **Lagevorteile des Naturraums** für das Bevölkerungswachstum im Rahmen der Fallstudienuntersuchung von Wandlitz anschaulich geworden. In Wandlitz werden die Attraktivität der Seenlandschaft und das historisch gewachsene Image als Erholungsgebiet für die besondere Attraktivität für Zuziehende verantwortlich gemacht. In den anderen Städten sind Lagevorteile „weiche Standortfaktoren“: Die Flusslage und das Umland von Tübingen und Schwäbisch Hall sowie die Fehn von Papenburg sind ebenfalls attraktive Merkmale der geografischen Lage der Mittelstädte. Ein natürlicher Vorteil aller untersuchten Mittelstädte ist, dass die Wege in die Natur des Umlandes kurz sind.

Die **historischen Sozialstrukturen** sind in Tübingen, aber auch in Gießen und Schwäbisch Hall bildungsbürgerlich geprägt, während Hattersheim und Gersthofen eher in einer Tradition als Arbeiterstädte stehen. Gerade in Tübingen, aber auch in Schwäbisch Hall wird die bildungsbürgerliche Prägung der Sozialstruktur als Attraktivitätsmerkmal für zuziehende Akademiker wahrgenommen, von deren Einkommensteuer und sozialem oder kulturellem Engagement die Stadt wiederum profitiert.

Bezüglich einer Einflussnahme auf natürliche Lagevorteile konnten in den Fallstudien kaum Anhaltspunkte gefunden werden. In Wandlitz wurde der Radwegeausbau für die touristische Infrastruktur genannt. In Hattersheim und Gersthofen wurde auf eine Veränderung der Sozialstruktur hingewiesen, die im Zusammenhang mit neuen Wohn- und Arbeitsplatzangeboten einkommensstärkere Haushalte in die Städte bringen könne.

4.1.2 Übergeordnete Infrastrukturvorteile

Zu den übergeordneten Infrastrukturvorteilen gehört die **Anbindung an die überregionale Verkehrsinfrastruktur**. Zwischen den untersuchten Fallstudien gab es bezüglich einer guten bis sehr guten überörtlichen Anbindung an die nächstgelegenen Großstädte mit ÖPNV/SPNV, überregionalen Bahnverbindungen und/oder über Landstraßen und Autobahnen eine große Übereinstimmung. Insofern kann eine starke überregionale Anbindung als eine der Schlüsselvoraussetzungen für das Bevölkerungswachstum gesehen werden. Das Autobahnkreuz Augsburg-Nord in Gersthofen ist für die Mittelstadt sogar die entscheidende Rahmenbedingung für eine starke Wirtschaftsentwicklung, die mit der Bevölkerungsdynamik zusammenhängt. Teilweise wurde in Fachgesprächen auch auf die gute Anbindung an Flughäfen (Hattersheim, Gersthofen) hingewiesen. Gleichwohl wurde die Nähe zum Flughafen von der Zivilgesellschaft in Hattersheim gerade in den vom Fluglärm betroffenen Ortsteilen nicht als Vor- sondern als Nachteil für den Standort und die Lebensqualität wahrgenommen. Insofern sind Standortvorteile für die Wirtschaft und das Wachstum der Arbeitsplätze nicht unbedingt zugleich vorteilhaft für den Wohnstandort und die Entwicklung von Wohnbauflächen.

In Bezug auf die Bahntaktung (bspw. Wandlitz) und teilweise auf die Bahnanbindung insgesamt (Tübingen, Schwäbisch Hall) bestehen durchaus Defizite in den untersuchten Fallstudien. Hier setzten entsprechend auch die Steuerungsanstrengungen der Städte auf übergeordneten Ebenen an.

Die Autobahnanbindung wurde insbesondere als günstige (Gersthofen) oder weniger günstige (Schwäbisch Hall) Rahmenbedingung für die Wirtschaftsentwicklung beschrieben. Schwäbisch Hall begegnet dem Standortnachteil durch die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung mit Gemeinden, die eine bessere Anbindung aufweisen.

Zu den **übergeordneten Infrastrukturvorteilen** gehören darüber hinaus die **Hochschulen** in Tübingen und Gießen sowie der Campus in Schwäbisch Hall. Die Hochschulen bedingen die studentische Prägung der Stadt und ermöglichen, dass sich diverse kulturelle und gastronomische Infrastrukturen für diese Zielgruppe etablieren. In allen drei Städten gibt es zudem **Kliniken**, in Tübingen und Gießen Universitätskliniken. In den Stadtverwaltungen wurde keine Notwendigkeit gesehen, für diese etablierten Standorte besondere

Steuerungsanstrengungen zu unternehmen. Sie sind wichtige Arbeitgeber und bieten qualifizierte Arbeitsplätze, die mit hoher Kaufkraft sowie einer Nachfrage für Kunst- und Kulturangebote die Stadtgesellschaft prägen.

Eine Besonderheit unter den übergeordneten Infrastrukturen der Fallstudien stellt der **Seehafen** in Papenburg dar. Ähnlich wie der Autobahnanschluss in Gersthofen ist in Papenburg der Seehafen der wesentliche Faktor für das wirtschaftliche und damit einhergehende Bevölkerungswachstum der Stadt. Für die Instandhaltung und Weiterentwicklung der Hafeninfrastuktur, zu der bspw. die Seeschleuse gehört, ist die Gemeinde auf finanzielle Beteiligung des Landes Niedersachsen und des Landkreises Emsland angewiesen. Das bedeutet, dass das Werben um Unterstützung eine wesentliche Steuerungsanstrengung erfordert.

Eine weitere **an eine übergeordnete Verwaltungseinheit gerichtete Steuerungsanstrengung** bezieht sich in den Mittelstädten auf die **Mobilisierung von Flächen für die Außenentwicklung** über die Festlegungen der Regional- bzw. Landesplanung hinaus. Die wachsenden Mittelstädte sehen sich in ihren Entwicklungsperspektiven teilweise durch die Planungen auf Landesebene eingeschränkt. Das Beispiel Gießen zeigt, dass historisch überkommene Flächenbegrenzungen eine Gegebenheit darstellen können, die sich nicht aktiv beeinflussen lässt. Das Beispiel Wandlitz steht für einen Fall, in dem die Steuerungsstrategie der Gemeinde darauf ausgerichtet war, dass Restriktionen aufgehoben werden konnten: Durch die erfolgreiche Bewerbung als Entwicklungsachse Berlin-Brandenburg wurden die Möglichkeiten für die Außenentwicklung im Landesentwicklungsplan 2019 ausgeweitet.

4.1.3 *Indirekt steuerbare Attraktivitätsmerkmale*

Zu den wichtigsten indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen gehört die **Flächenverfügbarkeit**. Sie konnte als der wahrscheinlich entscheidendste Faktor für das Bevölkerungswachstum der Mittelstädte identifiziert werden. Sie ist für die Entwicklung von Wohn- und von Gewerbegebieten eine Voraussetzung und sie erlaubt das Wachstum der beiden in die Datenauswertung der Wachstumsdynamik einbezogenen Faktoren Wachstum der Anzahl von Wohngebäuden und Wachstum der Anzahl von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort. In allen Fallstudien spielte die Flächenverfügbarkeit zudem eine Schlüsselrolle für die Bevölkerungsdynamik. In Tübingen, Gießen und Hattersheim standen insbesondere militärische und industrielle Konversions- und Brachflächen zur Verfügung, die eine Innenentwicklung ermöglichten. Teilweise war dies auch in Gersthofen, Wandlitz und Schwäbisch Hall der Fall. In diesen Städten hatte ebenso wie in Papenburg auch die Außenentwicklung mit der Ausweisung neuer Wohnbau- und teilweise auch Gewerbegebiete eine Relevanz. In Wandlitz ergaben sich Wohnbauflächen zudem durch die Nachverdichtung von Einfamilienhausgrundstücken (Teilung und Bebauung mit einem weiteren Einfamilienhaus).

In allen Fallstudien übernahm die Stadtentwicklung und/oder Wirtschaftsförderung die **Steuerung der Entwicklung von Flächen**. Allerdings gingen die Städte unterschiedliche Wege bei der Flächenentwicklung. Papenburg entwickelt Gewerbe- und Wohnflächen selbst, Schwäbisch Hall hat für die gesamte Flächenentwicklung der Stadt eine eigene Entwicklungsgesellschaft gegründet. In Wandlitz wurde für die Konversion des Geländes der ehemaligen Polizeischule eine Entwicklungsgesellschaft gegründet. Mit der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung wird in mehreren Städten einerseits die Strategie verfolgt, bereits ansässigen Unternehmen eine Expansion zu ermöglichen. Andererseits wird zunehmend angestrebt, eine hohe Wertschöpfung aus den Flächen zu generieren, was inzwischen fast durchgängig als Argument gegen die Ansiedlung von Logistikunternehmen angesehen wird. In Bezug auf die **Wohnbauflächen** sind kleinteilige Gebietsentwicklungen mit Konzeptverfahren in Tübingen lange erprobt. Dadurch können sich schon in der Konzept- und Bauphase Nachbarschaften ausbilden und funktionale und soziale Mischungen lassen sich ansatzweise steuern. Schwäbisch Hall strebt einen ähnlichen Weg an. Gersthofen, Hattersheim, Wandlitz und Gießen überlassen die Entwicklung größerer Wohnbauareale Investoren, teilweise wurden kommunale Wohnungsunternehmen involviert (Gießen, Hattersheim). Die Steuerung des Wohnungsangebots durch

Vorgaben an Investoren bezüglich der Dichte und Bauform oder eines Anteils von Sozialwohnungen bzw. Belegungsbindungen wurde in den meisten Fallstudien genutzt, wobei die Möglichkeiten jedoch nicht ausgereizt wurden. Die Praxis einer investorenfreundlichen Politik wird in einigen Fallstudien von Projektentwicklern positiv hervorgehoben. In Papenburg und Gersthofen wird die Vergabe von Wohnbauflächen für Einfamilienhäuser über ein Punktesystem gesteuert, bei dem Merkmale wie Kinder im Haushalt und eine längere Wohndauer in der Stadt sich begünstigend auf den Zugang zu Baugrundstücken auswirken können, in Papenburg auch das Engagement in der Freiwilligen Feuerwehr.

Ein weiterer bedeutender Faktor, der zu den indirekten Attraktivitätsmerkmalen gehört, ist die vorhandene **Wirtschaftsstruktur mit zukunftsfähigen Unternehmen**. Mit Ausnahme von Wandlitz ist in allen untersuchten Mittelstädten die Stärke der Wirtschaft und die krisenfeste und zukunftsgerichtete Unternehmensstruktur (unterschiedliche Branchen; moderne Unternehmen, die Produkte und Dienstleistungen in Bereichen anbieten, die voraussichtlich in der Zukunft nachgefragt sein werden) ein wichtiger Faktor für Stabilität und Wachstum. Über Gewerbesteuererinnahmen wird die städtische Infrastruktur mitfinanziert. Hier liegt für die von öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen geprägte Stadt Gießen ein Nachteil. Unternehmen stellen mit einem attraktiven Arbeitsplatzangebot einen wichtigen Faktor für Bevölkerungswachstum dar. In Papenburg dominiert mit der Meyer-Werft ein Großunternehmer. Für viele der anderen untersuchten Mittelstädte gilt, dass „starke Mittelständler“ die Unternehmensstruktur prägen.

Die **Steuerung der Wirtschaftsstruktur** spielt mit Ausnahme von Wandlitz in allen untersuchten Städten eine wichtige Rolle. In Hattersheim und Schwäbisch Hall war der Ausgangspunkt für besondere Anstrengungen der auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Steuerung der Einbruch der Gewerbesteuererinnahmen eines Schlüsselunternehmens. Gerade Tübingen, Hattersheim und Gersthofen, aber auch Schwäbisch Hall und Papenburg betonen, Unternehmen anzuwerben bzw. bevorzugt mit Flächenangeboten zu bedienen, die Firmensitze an den Ort bringen, zukunftsorientierte Technologien oder Produkte entwickeln und hochwertige Arbeitsplätze anbieten. Diverse der untersuchten Mittelstädte machen es zur „Chefsache“, Gespräche mit interessierten Unternehmen zu führen. In einigen Gesprächen wurde deutlich, dass die Perspektive hoher Gewerbesteuererinnahmen und hochwertiger Arbeitsplätze von der Politik und Verwaltung als wichtiger bewertet wird als Einnahmen aus der Veräußerung von Grundstücken. Die im Vergleich zu einer Großstadt übersichtlicheren Verwaltungsstrukturen bieten in den Mittelstädten den Vorteil, dass das Personal zugänglicher ist und Einzelpersonen für ein breiteres Spektrum von Aufgaben zuständig sind, sodass bspw. Genehmigungsverfahren schneller durchgeführt werden können.

Auch **zivilgesellschaftliche Strukturen** können zu den indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen gerechnet werden. Die starke Vereinsstruktur wurde in mehreren Fallstudienstädten als besonderes Merkmal einer Mittelstadt betont, ein Zusammenhalt der Generationen, zivilgesellschaftliches Engagement in Ehrenämtern, aber auch eine von Umweltbewusstsein und sozialem Engagement geprägte bürgerliche Szene sind für einige der Mittelstädte prägend. Vereine werden von Spitzen aus Politik und Verwaltung unterstützt und ehrenamtliches Engagement anerkannt. Eine Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen durch im Rahmen des Bevölkerungswachstums Zuziehende wurde in den Fallstädten nicht beobachtet.

4.1.4 Direkt steuerbare Attraktivitätsmerkmale

Zur Gruppe der direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale gehören „weiche Standortfaktoren“ wie die Stadtgestalt, die Grünflächen sowie die städtische technische, soziale und kulturelle Infrastruktur. Sie tragen wesentlich zum Image der Stadt bei.

Hinsichtlich der **Stadtgestalt** unterscheiden sich die untersuchten Mittelstädte stark. Während Tübingen und Schwäbisch Hall weitläufige Altstadtkerne in Hanglage am Fluss mit vielen Plätzen, historischen Gebäuden und kleinen Gassen auszeichnen, haben die Kernstädte der anderen Mittelstädte weniger historische Bausubstanz

oder Strukturen. In einigen Geschäftsstraßen sind frühere Investitionen „in die Jahre gekommen“, sodass Bedarf für Erneuerung besteht. Teilweise gibt es in den Ortsteilen der Mittelstädte kleine historisch geprägte Dorfkerne. Das Spektrum weist jedoch darauf hin, dass eine besonders attraktive Altstadt nicht das entscheidende Merkmal von Mittelstädten ist, die eine Bevölkerungsdynamik aufweisen. Gleichwohl unternehmen alle Stadtverwaltungen Anstrengungen, die öffentlichen Räume und Grünflächen attraktiv zu halten oder attraktiver umzugestalten. Durch die Außenentwicklung verändern sich die Siedlungsstrukturen der Mittelstädte. Es entstehen Neubaugebiete, landwirtschaftlich genutzte Flächen verschwinden.

Bei der Steuerung der **Grünflächenentwicklung** spielten Konkurrenzen zwischen Innenentwicklung und der Bewahrung innerstädtischer Grünflächen in den Fallstudien keine explizite Rolle. Das lag sicher auch daran, dass bei der bislang möglichen Entwicklung militärischer und industrieller Brachflächen für die Innenentwicklung keine zugänglichen Grünflächen verloren gingen, sondern einige Grünbereiche im Zuge der Umgestaltung neu entstanden. In Papenburg gab es allerdings Differenzen über die kommerzielle Nutzung von städtischen Grünflächen für Jahrmärkte oder Feste. Die **Außenentwicklung** wird dagegen in den Mittelstädten von der Zivilgesellschaft auch kritisch gesehen. Allerdings bewegt sich die Kritik in einem Spannungsfeld, denn es werden gleichzeitig mehr Wohnbaugrundstücke gefordert, um den Wohnungsmarkt zu entspannen.

Bezüglich der städtischen **Verkehrsinfrastruktur** wurde in mehreren Mittelstädten hervorgehoben, dass die Fahrradwege ein wichtiges Attraktivitätsmerkmal sind, denn die Mittelstadt sei wegen ihrer Größe für das Fahrrad prädestiniert. Während der Fahrradwegeausbau durchaus im Blick der Stadtentwicklungspolitik ist, wurden in der Anbindung von Ortsteilen an das ÖPNV-Netz deutliche Defizite ausgemacht. Hier war – mit Ausnahme der großen Mittelstädte – in allen untersuchten Mittelstädten deutlich, dass eine Mobilitätswende noch in der Ferne liegt, der private PKW die Regel ist und Menschen ohne Fahrerlaubnis (Jugendliche, Ältere, Mobilitätseingeschränkte) nur auf eingeschränkte ÖPNV-Angebote zurückgreifen können.

Die **soziale und Bildungsinfrastruktur** spielt in den untersuchten wachsenden Mittelstädten besonders in Bezug auf den Ausbau von Kitas und Schulen sowie Sportstätten einerseits und Wohn- und Versorgungsangeboten für ältere und pflegebedürftige Menschen andererseits eine Rolle. In allen Fallstudien wurde im Rahmen des Baus neuer Wohngebiete die Kita-Infrastruktur für die Zuziehenden ausgebaut. Die Neubauten wurden dabei von den Bauämtern projektiert. Der Ausbau der Bildungsinfrastruktur ist eine große Herausforderung und erfolgt weniger, um Bevölkerung zu gewinnen, als um die Nachfrage zu bedienen, die bereits vorhanden ist bzw. im Rahmen des Bezugs neuer Baugebiete durch Familien entsteht. Hier wird entsprechend nachgesteuert, nicht pro-aktiv gesteuert.

Der Ausbau von **kulturellen Angeboten** zielt zum Teil nicht nur auf die eigene Bevölkerung, sondern auch auf die touristische Nutzung (bspw. Agrarmuseum in Wandlitz, Globe Theater in Schwäbisch Hall). Sie sind im Kern ein wichtiger Standortfaktor, um Angebote für die wachsende Gruppe des Bildungsbürgertums vor Ort bereitstellen zu können. Mit ihnen kann man sich einerseits von kleineren Städten positiv abheben und andererseits großen Städten etwas entgegenstellen. Die Bereitstellung der sozialen Infrastruktur für Ältere und Pflegebedürftige erfolgt in den untersuchten Städten zumeist über eine Kooperation von sozialen Trägern mit Investoren oder der Stadt. Mittelstädte sind auf diesem Feld attraktiv, weil sie eine gute medizinische Versorgung bereitstellen, aber eine überschaubarere Umgebung bilden als Großstädte.

Ein Engpass für die Mittelstädte ist, ausreichend Personal zu finden – für die Bauämter und für den Betrieb der Kitas, Schulen und weiterer sozialer Einrichtungen. In Schwäbisch Hall wurde mit „Hohenlohe Plus“ ein regionales Bündnis für die Fachkräftegewinnung etabliert. Doch trotz einiger Erfolge sieht man den Fachkräftemangel im öffentlichen Dienst als wesentliches Problem für das Management des Wachstums bzw. den Umgang mit der gewachsenen Bevölkerung. Die mit dem Bevölkerungswachstum einhergehenden Nachfragen nach Kitabetreuung, Lehrkräften und Fachplanenden können bspw. kaum bewältigt werden.

Auch wenn attraktive Wohnbedingungen für die Gewinnung von Arbeitskräften einen Anreiz schaffen könnten, unternehmen die Mittelstädte in diesem Bereich kaum direkte Steuerungsanstrengungen. Sie projektieren keine speziellen Wohnungsangebote für Haushalte mit geringem Einkommen, bspw. Pflege- oder Kitapersonal. In wenigen Fällen bauen die kommunalen Wohnungsunternehmen neue Sozialwohnungen. Auch die indirekte Steuerung über Vorgaben der Belegungsbindung ist wenig ausgeprägt (vgl. Kapitel 4.1.3). Der zunehmende Mangel an bezahlbaren Wohnungen wurde in den Workshops von Teilnehmenden der Zivilgesellschaft besonders stark thematisiert, als Steuerungsanforderung wurde von Verwaltungen die Bestandsaktivierung für sozialen Wohnraum als Zukunftsthema genannt. Allerdings ist es aus fiskalischer Sicht für die Mittelstädte interessanter, einkommensstarke Bevölkerungsgruppen anzusprechen.

Zu den direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen wurden in diesem Forschungsvorhaben auch **Angebote zur Partizipation und für zivilgesellschaftliches Engagement** gezählt, denn sie sind für die Lebensqualität und Atmosphäre relevant. Angebote für Beteiligung und Mitgestaltung in der Stadtentwicklung bspw. im Rahmen von Leitbildprozessen gab es in einigen untersuchten Städten (Wandlitz, Schwäbisch Hall, Gießen, Tübingen). In Konfliktfällen in Bezug auf Gebietsentwicklungen wurde bspw. in Tübingen zuvorderst auf Dialog gesetzt. Dort fand auch ein vielbeachteter Volksentscheid über den Bau einer innerstädtischen Bahnstrecke statt. Bürgerbeteiligung für eine nachhaltige Stadtentwicklung ist in den Fallstudienstädten jedoch als Steuerungsinstrument zumeist hinter ihren Möglichkeiten zurückgeblieben.

4.2 Welche Typiken lassen sich aus der Korrespondenz von Rahmenbedingungen und Steuerungsansätzen ableiten?

Für das Herausarbeiten von Typiken wurden die in Kapitel 4.1 aufgeführten Merkmalsbündel (natürliche Lagevorteile, übergeordnete Infrastrukturvorteile, indirekt steuerbare Attraktivitätsmerkmale und direkt steuerbare Attraktivitätsmerkmale) genutzt. Mit Unterstützung der Workshopteilnehmenden aus den Stadtspitzen konnten Einschätzungen zur Ausprägung der Rahmenbedingungen und zur Steuerung in den Fallstudien aufgegriffen werden. Es wurde deutlich, dass die Bedeutung der Rahmenbedingungen für das Wachstum recht hoch eingeschätzt wird und von den dynamisch wachsenden Mittelstädten auf ihren Vorteil guter Rahmenbedingungen verwiesen wird. Im Fokus der Steuerung stehen im Quervergleich erwartungsgemäß die direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale, gefolgt von den indirekt steuerbaren, bei denen besonders die Unterstützung der Ansiedlung von Unternehmen thematisiert wird. Die Steuerungsaktivitäten zur Verbesserung der Attraktivität der Lagemerkmale sowie der übergeordneten Infrastruktur sind seltener bzw. weniger intensiv.

Insgesamt zeichnen sich drei Muster ab:

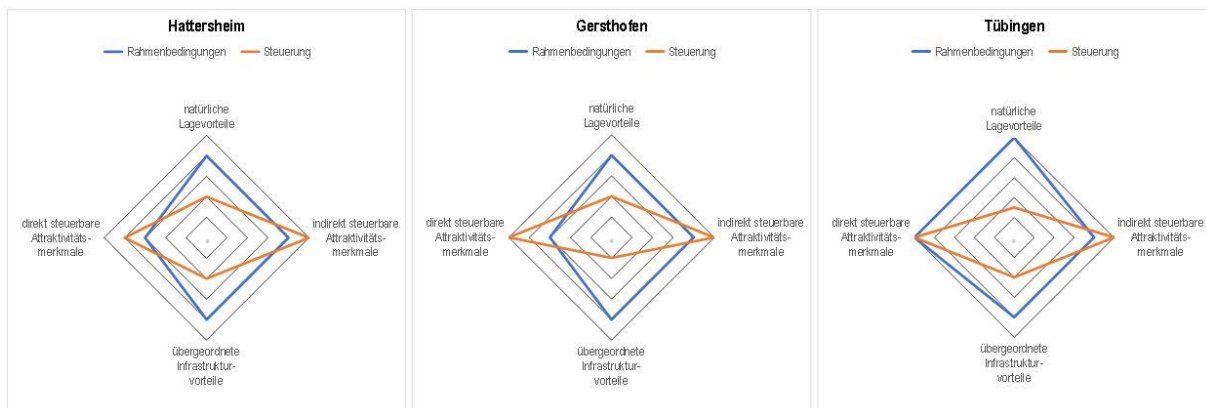
Typ 1: Schwächen beheben! Städte, die konzentriert gegen Schwächen steuern

Dieser Typ steht für Städte, für die ihre Stärken in Bezug auf **gute Lagebedingungen und übergeordnete Infrastruktur** „Selbstläufer“ sind und die sich bei der **Steuerung darauf konzentrieren, gegen wahrgenommene Schwächen anzusteuern**, die die Verwaltung selbst beeinflussen kann. Das heißt, die Verwaltung **konzentriert sich auf indirekt und direkt steuerbare Attraktivitätsmerkmale**, wie die Wirtschaftsentwicklung, die Förderung von Kultur und sozialer Infrastruktur sowie die Gestaltung öffentlicher Räume und Freiflächen.

Typ 1 liegt in den drei Städten Hattersheim, Gersthofen und Tübingen vor. Dort ist die Steuerungsintensität vor allem dort stark, wo die Rahmenbedingungen nicht so gut sind und dort schwach, wo die Rahmenbedingungen gut sind. Bei allen drei Städten liegt der Schwerpunkt im Bereich der indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale, bei Wirtschaftsförderung und Anwerbung von Unternehmen sowie bei den direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen im Bereich der Infrastruktur (Bildung, Soziales, Fahrradinfrastruktur, etc.). In Bezug auf

die Unternehmen wird Wert auf Branchencluster und Unternehmen aus dem Bereich von Zukunftstechnologien gelegt und auf das Verhältnis von Flächeninanspruchnahme und Gewerbesteuer geschaut.

Abbildung 13: Schwächen beheben! Konzentrierte Steuerung komplementär zu guten Lage- und Infrastrukturbedingungen



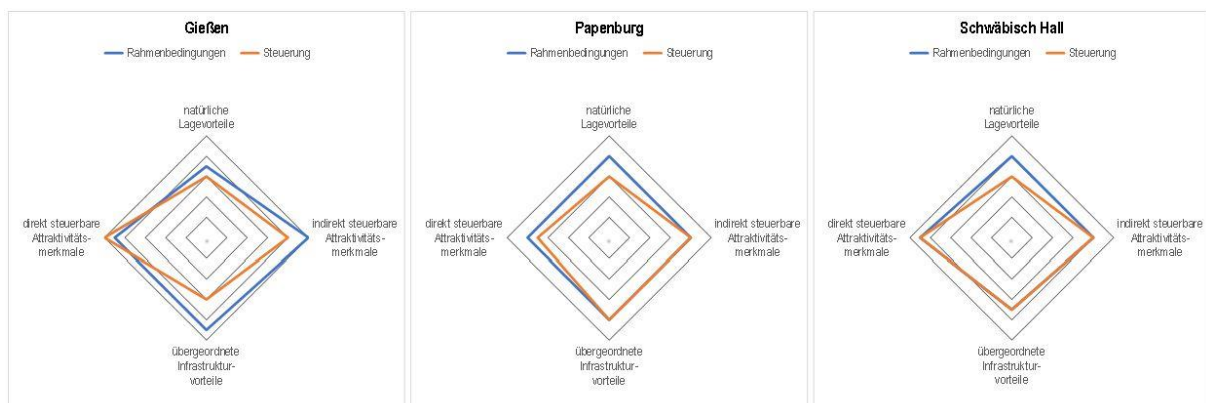
Quelle: IfS, basierend auf Angaben von Workshopteilnehmenden, im Analysekontext gewichtet.

Typ 2: Status-quo weiter ausbauen! Städte die ihre Stärken breit stärken

Typ 2 steht für Städte, deren **Stärken breit aufgestellt** sind und die diese **halten und ausbauen** wollen. Die Städte verfügen nicht nur über mittlere bis gute Rahmenbedingungen in Bezug auf Lagevorteile und die übergeordnete Infrastruktur, sondern sind auch attraktiv in Bezug auf die Merkmale, die die Stadt indirekt und direkt steuern kann. Dazu gehören wie oben ausgeführt Flächenentwicklung, Wirtschafts- und Sozialstruktur einerseits sowie städtische Infrastrukturen, und Gestaltung öffentlicher Räume und Angebote andererseits. Beim Segeln mit dem Wind werden **keine besonderen Prioritäten in der Steuerung der Veränderungsprozesse** gesetzt. Es erfolgt vielmehr ein **breiter Steuerungsansatz** vor dem Hintergrund insgesamt **mittlerer bis guter Rahmenbedingungen**. Dadurch ergibt sich ein nahezu deckungsgleiches Bild der Bewertung der Bedeutung der Rahmenbedingungen und der Steuerungsintensität.

Bei den drei Städten Gießen, Papenburg und Schwäbisch Hall liegt die Bewertung der Bedeutung der Rahmenbedingungen und der Steuerungsintensität in den Ausprägungen relativ nah beieinander. Bei allen drei Städten sind Schwerpunkte der direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale die Infrastruktur und die Flächenausweisung, bei den indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen ist es wie bei den zu Typ 1 gehörenden Fallstädten die Unternehmensanwerbung bzw. die Unterstützung von Unternehmen vor Ort bei der Expansion.

Abbildung 14: Status-quo weiter ausbauen! Breiter Steuerungsansatz bei insgesamt mittleren bis guten Rahmenbedingungen



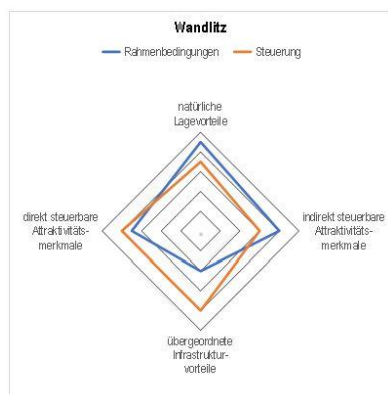
Quelle: IfS, basierend auf Angaben von Workshopteilnehmenden, im Analysekontext gewichtet.

Typ 3: Umfassend steuern! Städte, die Stärken und Schwächen optimieren

Typ 3 steht für Städte, die in Bezug auf **Rahmenbedingungen Stärken und Schwächen** haben und ihre **Steuerungsanstrengungen** sowohl auf den **Abbau von einzelnen Schwächen** als auch auf die **Stärkung von Stärken** lenken. Wie in Typ 1 und 2 sind in Typ 3 die Rahmenbedingungen der indirekt und direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale recht gut aufgestellt, d. h. es sind Wohnbau- bzw. Gewerbeflächen vorhanden und die städtische Infrastruktur ist insgesamt attraktiv. Anders als bei den zuvor beschriebenen Typen hat die Steuerung im Bereich der indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale aber eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Gleichzeitig gibt es – ebenfalls anders als bei den anderen beiden Typen – ein Engagement der Verwaltung, gegen limitierte Rahmenbedingungen im Bereich der indirekt steuerbaren Infrastrukturmerkmale (bspw. Verkehrsanbindung) anzusteuern.

In Wandlitz ist dieser Typ 3 zu sehen. Die Bedeutung der indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale wurde hier als eher schwach bewertet, weil die Gewerbeansiedlung keine Rolle spielt. Die Steuerungsintensität bei den übergeordneten Infrastrukturvorteilen unterscheidet sich in der Bewertung nicht von den Typ 2 zugeordneten Städten, erfolgt jedoch bei Typ 3 vor dem Hintergrund limitierender Rahmenbedingungen. Aus der Außensicht zeigt der Einsatz der Stadt für eine verbesserte Bahntaktung und das Engagement zur Aufnahme in die Entwicklungsachsen Berlin-Brandenburg eine hohe Bedeutung der Steuerung der übergeordneten Infrastrukturvorteile. Die Schwerpunkte bilden bei den direkt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen in Wandlitz die Bildungsinfrastruktur und die Gestaltung öffentlicher Räume, bei den Lagevorteilen der Naturraum.

Abbildung 15: Umfassend steuern! Vielfältige Steuerung bei unterschiedlich guten Rahmenbedingungen



Quelle: IfS, basierend auf Angaben von Workshopteilnehmenden, im Analysekontext gewichtet.

4.3 Zusammenfassung der Erkenntnisse zu Rahmenbedingungen der Bevölkerungsdynamik und ihrer Steuerung

Die wesentlichen Rahmenbedingungen für ein dynamisches Bevölkerungswachstum sind die Flächenverfügbarkeit und eine gute überregionale Anbindung in Kombination mit bestimmten Lagevorteilen bzw. günstigen, indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmalen. Die Flächenverfügbarkeit ist insbesondere bei den Mittelstädten mit einer kleinen Katasterfläche von Innenentwicklungspotenzialen abhängig, die sich bislang durch Brachen bzw. Konversionsflächen ergeben haben. Für andere Städte hat die Außenentwicklung im untersuchten Zeitraum 2011 bis 2018 eine Schlüsselrolle für das Bevölkerungswachstum gespielt. Häufig ist aber auch die Kombination von Innen- und Außenentwicklung anzutreffen.

Die für die Bevölkerungsdynamik entscheidenden Lagevorteile und indirekt steuerbaren Attraktivitätsmerkmale können sehr unterschiedlich ausfallen. Die Befunde aus den Fallstudienstädten bestätigen, dass die Nähe zu wachsenden Großstädten wegen des „Push-Effekts“ eine wesentliche Rahmenbedingung für die

Bevölkerungsdynamik von Mittelstädten in Großstadtregionen darstellt. Dies gilt, sofern diese Mittelstädte eine gute Verkehrsanbindung und Flächenpotenziale für den Wohnungsbau aufweisen.

Neben Hochschulen und Kliniken stellen auch besondere Infrastrukturen wie der Seehafen in Papenburg Merkmale dar, die Wachstumsdynamiken befördern. Eine herausragende Bedeutung für das Bevölkerungswachstum hat bei den Starken Nachbarinnen und den Ankerstädten die wirtschaftliche Entwicklung der Mittelstadt. Sie ist einerseits bestimmt von Rahmenbedingungen wie traditionellen Branchenstrukturen vor Ort, Verkehrsanbindung oder der Möglichkeit, an Universitäten und Kliniken anzudocken. Andererseits sind in den dynamisch wachsenden Mittelstädten Steuerungsanstrengungen sehr stark auf Unternehmensansiedlung, Dialog mit den Unternehmen und die Förderung von Branchenclustern ausgerichtet. Darauf, dass starke Wirtschaftsstandorte den Zuzugstrend in Mittelstädte befördern, wurde bereits in der Mittelstadtforschung verwiesen (Kinder et al. 2019).

Das Image der Städte ist meist auf Lagevorteile oder bestimmte Attraktivitätsmerkmale gegründet. Überregional sind sie breiten Kreisen ein Begriff, wenn sie die touristische Attraktivität, besonders bekannte Infrastrukturen (bspw. Universitäten) oder Unternehmen mit überregionaler Medienpräsenz betreffen. In den Fallstudien wurde jedoch deutlich, dass die starken mittelständischen Betriebe oft nur in Fachkreisen bekannt sind und auch die Lagegunst für Unternehmen das Image der Städte dann in diesen Fachkreisen, aber nicht in der breiten Öffentlichkeit prägt. Besondere Anstrengungen des „place-making“ und „place-keeping“ (BBSR 20016), des Standort- oder Stadtmarketings (Gyr 2010), stellten keinen besonderen Schwerpunkt in den Fallstudien dar.

Bei der Wohnflächenentwicklung spielt – mit Ausnahme der großen Mittelstädte – in den meisten der untersuchten Mittelstädte die Entwicklung von Neubaugebieten, die überwiegend mit Ein- und Zweifamilienhäusern oder Reihenhäusern bebaut sind, eine vorrangige Rolle. Es entstehen in den dynamisch wachsenden Mittelstädten dabei allerdings kaum Angebote für Haushalte mit niedrigem Einkommen. Die Steuerung der städtebaulichen und architektonischen Qualität der Neubaugebiete und der sozialen Mischung bei der Wohnflächenentwicklung ist in den meisten der untersuchten Mittelstädte schwach ausgeprägt. Eine Ausnahme stellt Tübingen dar.

Bezüglich der Grünflächen wurde allgemein auf eine Durchgrünung der Mittelstädte als positive und mittelstadtspezifische Rahmenbedingung hingewiesen. Die mit dem Bevölkerungswachstum einhergehende zunehmende Nutzungsintensität erfordere jedoch stärkere Gestaltungsanstrengungen gerade für die Zielgruppe Jugendliche.

Der Ausbau der sozialen und der Bildungsinfrastruktur erfolgt als Anpassungsmaßnahme im Rahmen der Wohngebietsentwicklungen. Die gute Bildungsinfrastruktur wurde in den meisten untersuchten Mittelstädten als Qualität hervorgehoben. Die Infrastruktur wurde aber nicht pro-aktiv ausgebaut, um als Attraktivitätsmerkmal einen Zuzug zu generieren. Der Ausbau ist eher eine Konsequenz des durch die Erhöhung der Wohnungszahl ermöglichten Bevölkerungswachstums. Die Entwicklung der kulturellen Infrastruktur, der Grünflächen und des Einzelhandels spielte in den untersuchten Mittelstädten keine einheitlich wichtige Rolle als Rahmenbedingung oder Steuerungsansatz. Kinder et al. (2019) konstatieren zwar, dass Einkaufs-, Versorgungs- und Freizeitangebote eine hohe Lebensqualität gewährleisten. Verallgemeinerbare Aussagen zu ihrer Bedeutung für ein dynamisches Bevölkerungswachstum konnten sich aus den Fallstudien im Rahmen dieser Studie allerdings nicht ableiten lassen.

5 Reflexion: Perspektiven für das Bevölkerungswachstum in Mittelstädten

5.1 Welche Wege führen unter Wachstumsbedingungen zu einer ganzheitlichen und nachhaltigen Stadtentwicklung?

Als Grundvoraussetzung für eine ganzheitliche und nachhaltige Stadtentwicklung in den Mittelstädten wurde im Rahmen des Forschungsprojektes von den Stadtspitzen genannt, die Entwicklung der Gesamtstadt mit ihren Ortsteilen in den Blick zu nehmen und die großen Aufgaben der Stadtentwicklung einzubeziehen, zu denen zuvorderst die Verkehrs- und Mobilitätswende, die Erreichung der Klimaziele und die Digitalisierung gehören. Gerade hinsichtlich der Klimaziele zeichnet sich eine zunehmende Sensibilität der Stadtgesellschaft ab, die bestrebt ist, einen wachsenden politischen Druck auf das Verwaltungshandeln auszuüben. In mehreren untersuchten Städten wurden von den kommunalen Parlamenten entsprechende Selbstverpflichtungen beschlossen. Einen „roten Faden“ können Leitbilder und integrierte Entwicklungskonzepte bieten, in denen Einzelkonzepte zusammengeführt werden. Sehr wichtig ist zudem, dass Städte frühzeitig Entwicklungstendenzen erkennen. Städte, die vom Bevölkerungswachstum überrascht werden, weil sie sich an anderslautenden Prognosen aus Land oder Kreis orientieren, haben Schwierigkeiten, ihre Infrastruktur rechtzeitig anzupassen.

Bezogen auf die ökologische Nachhaltigkeit der Stadtentwicklung ist es Konsens, dass die Innenentwicklung Priorität genießt und die Außenentwicklung minimiert wird. Hier wurden in der Praxis der untersuchten Mittelstädte jedoch Zielkonflikte sichtbar, die sowohl die Gewerbeflächen als auch die Wohnbauflächenentwicklung betrafen. Aus diversen Mittelstädten wurde von der hohen Nachfrage nach Baugrundstücken für Ein- oder Zweifamilienhäuser berichtet, teilweise wurde diese Bauform in den kleineren Mittelstädten bzw. in den Ortsteilen auch als städtebaulich geboten eingeschätzt. In Papenburg, Wandlitz, Schwäbisch Hall und Gersthofen ist der überwiegende Teil der neuen Wohnungen bislang in diesen Bauformen realisiert worden. Verdichtete Wohnformen werden von Teilen der Bewohnerschaft auch als nicht mittelstadt-adäquat abgelehnt. Der Zielkonflikt zwischen Flächenverbrauch und ökologischen Notwendigkeiten wird in den Stadtgesellschaften zunehmend auszutragen sein.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten standen in den meisten untersuchten Städten Konversionsflächen für die Gewerbeentwicklung zur Verfügung. Diese Flächenreserven gehen nun rapide zur Neige. Neue Flächenentwicklung vollzieht sich daher teilweise noch oder wieder auf landwirtschaftlichen Flächen. Bisher überwiegt die Sichtweise, dass die Gewerbeentwicklung für eine nachhaltige Entwicklung unverzichtbar ist, weil sie der Mittelstadt die finanzielle Ausstattung für Investitionen in Infrastrukturen sichert, die eine soziale Nachhaltigkeit ermöglichen. Im Rahmen der Vertiefung der Fallstudien wurde aber auch darauf hingewiesen, dass in Teilen der Zivilgesellschaft eine Wachstumsskepsis zu beobachten ist. Insofern sind Konflikte zwischen Verwaltung und Teilen der Bewohnerschaft durchaus zu erwarten.

Bei der Gewerbeflächenentwicklung ist in den untersuchten Städten bereits heute ein starker Fokus auf qualitatives Wachstum gerichtet. Es erscheint sehr sinnvoll, dass gerade bei knapper Flächenverfügbarkeit die Gewerbe bei der Flächenvergabe einer kritischen Prüfung unterzogen werden müssen. Die Erweiterung von Bestandsunternehmen oder die Berücksichtigung von Unternehmen, die in Cluster passen, soll bevorzugt werden. Unternehmen werden bewusst nach ihrem Gewerbesteuerbeitrag und auch ihrer Zukunftsfähigkeit ausgewählt. Einige Städte planen, gemeinsam mit den Gewerbetreibenden die Intensität der Flächennutzung zu erhöhen oder „Reserveflächen“ zu aktivieren. Es ist davon auszugehen, dass ein intensiver Dialog mit der lokalen Wirtschaft erforderlich sein wird, um diese Strategie umzusetzen.

Im Forschungsvorhaben wurden kurze Wege, höhere Dichten und urbane Wohnformen für Mittelstädte als Beitrag zur nachhaltigen Stadtentwicklung genannt. Im Rahmen von Quartiersentwicklungen sollten die Mittelstädte nicht nur Bauland bereitstellen, sondern eine aktive Bodenpolitik betreiben, Konzeptvergaben anstrengen und sich mit Investoren und Vorhabenträgern stärker abstimmen. Die Quartiersentwicklung sollte sozial nachhaltig sein und eine Nutzungsmischung vorhalten. Es sollten neue Wohnformen bspw. mit der

Integration von Pflegeeinrichtungen erprobt und auch bezahlbare Wohnungen bereitgestellt werden. Diese Aspekte werden in der Praxis noch nicht in allen untersuchten Mittelstädten umgesetzt. Die „Stadt der kurzen Wege“ wurde einerseits als besondere Qualität der Mittelstädte in den Fallstudien hervorgehoben. Andererseits scheinen Mobilitätsangebote in einigen Mittelstädten, sowohl im ländlichen Raum als auch in Verflechtungsräumen, bislang keine umfassenden Alternativen für die Nutzung von privaten PKW zu bieten. Dies zeigt sich gerade auch an der schlechten Anbindung von Ortsteilen. Eine Mobilitätswende ist hier noch nicht in Sicht.

5.2 Welche Grenzen des Wachstums in Mittelstädten zeichnen sich ab?

Drei Aspekte zeichnen sich nach den Untersuchungen als Hindernisse für ein weiteres Wachstum ab: Flächenverfügbarkeit, Personalmangel in der Verwaltung/städtischen Einrichtungen, teilweise auch Fachkräftemangel in den Unternehmen, und „mentale“ Grenzen.

Bezüglich der Flächenverfügbarkeit nehmen die Konkurrenzen bei knapper werdenden Flächen zu. Bei der Entwicklung von Siedlungsflächen sind zudem Vorgaben bspw. an Überschwemmungsflächen einzuhalten. Gleichwohl stellt sich die Verfügbarkeit der Flächen durch die Rahmenbedingungen für die Städte unterschiedlich dar. In mehreren Städten waren in den vergangenen Jahrzehnten Flächen aufgrund des Strukturwandels verfügbar, der gerade in Mittelstädten sehr ausgeprägt war. Dadurch konnten auch Flächenkonkurrenzen entschärft werden. In anderen Mittelstädten kommt aber die Konkurrenz zwischen Landwirtschaft und Gewerbe unter Umständen zentrumsnäher als in Großstädten zum Tragen. Eine Konkurrenz zwischen Flächen zum Wohnen sowie Erholungsräumen stellt in Kleinstädten, die von Natur umgeben sind, eine geringere Herausforderung dar als in Mittel- und Großstädten. In der Studie zeigte sich die Tendenz, dass zukünftig in den Mittelstädten verstärkt um neu zu versiegelnde Flächen gerungen werden wird. Dies gilt auch für den Innenbereich. Hier standen bislang brach gefallene Flächen zur Verfügung, die im Konsens mit der Stadtgesellschaft entwickelt werden konnten. Eine Diskussion gab es in einzelnen Städten über die Bebauungsdichte auf diesen Flächen. Die Höhe der Bebauung wurde bei der Nachverdichtung in altbaugeprägten Städten als sensibles Thema beschrieben. Auch wenn Konkurrenzen um Erholungs- und Wohnraum, um Grün- oder Gewerbeflächen im Zuge von verdichtender Innenentwicklung in den untersuchten Städten noch keine größeren Debatten ausgelöst haben, so ist doch damit zu rechnen, dass Konflikte in diesem Bereich zunehmen werden.

Für neue Aufgaben wie das Klimamanagement müssen neue Fachkräfte für die Verwaltung gewonnen werden. Die Ausweisung neuer Flächen und der Ausbau der städtischen Infrastrukturen erfordert Personalressourcen und -kapazitäten in der Bauverwaltung. Dabei zieht auch die Innenentwicklung neue Infrastrukturbedarfe nach sich. Eine qualitätvolle Entwicklung ist ohne ausreichend qualifiziertes und engagiertes Personal in den Verwaltungen nicht umzusetzen. Auch für den Betrieb der Einrichtungen (bspw. Kitas) stellt sich die Personalgewinnung in den Mittelstädten als zunehmend schwierig dar. Das Bevölkerungswachstum birgt in dieser Hinsicht in den Mittelstädten bereits heute große Herausforderungen und kann ein limitierender Faktor für weiteres Wachstum sein.

Aber auch für die anderen Arbeitgeber stellen sich neue Probleme: Je teurer das Wohnen auch in den wachsenden Mittelstädten wird, umso schwieriger gestaltet sich die Gewinnung von Arbeitskräften mit relativ niedrigem Einkommen beispielsweise in der Pflege. Hier werden die Städte zukünftig stärker über integrierte Lösungen nachdenken müssen. Die betroffenen Unternehmen könnten Wege suchen, ihrerseits für den erforderlichen Wohnraum zu sorgen, oder die Kommune stellt mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Bereitstellung von solchen Wohnungen sicher, um diesen Beschäftigten das Leben in der Stadt zu ermöglichen. Hier könnten sich Mittelstädte gegenüber der Großstadtkonkurrenz positiv abheben. Auf der anderen Seite fragen hochqualifizierte Fachkräfte Wohnungsangebote sowie hohen Ansprüchen genügende Kita- und Schulangebote

nach. Auch zeitgemäße Kultur- und Sportangebote spielen bei dieser Klientel eine wichtige Rolle. Die Städte sind gefordert, die vielschichtigen Bedarfslagen gleichzeitig im Auge zu behalten.

Die „mentalen Grenzen“ lassen sich grob zwei Lagern zurechnen: den Wachstums skeptikern und den „Traditionsanhängern“. Die Wachstums skeptiker sehen insbesondere die Versiegelung weiterer Flächen im Außenbereich, aber auch die Erhöhung von Dichten im Innenbereich als problematisch für die Umwelt und die Lebensqualität. Dazu kommen die Beobachtung und Befürchtung von weiter ansteigenden Immobilien- und Mietpreisen. Die „Traditionsanhänger“ möchten an dem Stadtgrundriss, an lockeren, teilweise auch kleinstädtisch oder dörflich geprägten Bebauungs- und Einzelhandelsstrukturen festhalten. Es geht aber auch um die Bewahrung der Sozialstruktur: Befürchtet wird einerseits eine Polarisierung durch besser situierte Zuzügler, die sich wenig in die soziale Gemeinschaft einbringen, in anderen Städten steht die Herausforderung der Integration von Familien mit Migrationshintergrund im Fokus. Strukturkonservatismus und ökologische Sensibilität sind zwei unterschiedliche, aber in einigen untersuchten Mittelstädten verbreitete Haltungen, die in der Ablehnung von Wachstum einen gemeinsamen Nenner finden können.

In den untersuchten Mittelstädten, in denen Planungen für Flächenentwicklungen noch vor der Umsetzung stehen, wird mit einem weiteren perspektivischen Bevölkerungswachstum konkret gerechnet. Dabei werden die Herausforderungen für die Infrastrukturentwicklung und die Fachkräftegewinnung wahrgenommen. Die Mittelstädte, denen keine oder nur geringe Flächenpotenziale bereitstehen, streben ein qualitatives Wachstum an. Wenn dies zu einer höheren Ausnutzung der Flächen führt, kann es auch ein quantitatives Wachstum der Bevölkerungszahl, der Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort und der Anzahl der Wohnungen bedeuten.

5.3 Welches Fazit und welche Empfehlungen lassen sich aus der Untersuchung ableiten?

Wachstum ist bei den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung der Mittelstädte grundsätzlich positiv konnotiert. Das hat mit Reputation, aber vor allem größeren finanziellen Spielräumen zu tun. Eine grundsätzliche Abkehr vom Wachstumspfad ist nicht in Sicht. Der Fokus soll aber zukünftig auf qualitativem statt quantitativem Wachstum liegen. Es bedeutet, dass Lösungen gefunden werden müssen für den Umgang mit steigenden Infrastrukturbedarfen, den Folgen zusätzlicher Emissionen, zunehmenden Ressourcen- und Flächenverbrauchs und zusätzlichen Mobilitätsbewegungen, die mit Wachstum einhergehen. Zudem sind Auswirkungen auf das soziale Gefüge zu beachten. Die Städte müssen Dialogformate schaffen, um alle Beteiligten bei der Suche nach verträglichen Lösungen zusammenbringen.

Schlüsselthema Flächen

Der Umgang mit Flächen wird sensibler werden müssen. Schwindende Flächenreserven in Gewerbegebieten und Flächenkonkurrenzen, die gegen eine Expansion von Gewerbegebieten im Außenbereich sprechen, erfordern eine intensivere Nutzung von Gewerbeflächen. Dazu kann auch gehören, den Flächenverbrauch des ruhenden Verkehrs am Standort zu optimieren. In jedem Fall müssen die Eigentümer der Gewerbeflächen dafür gewonnen werden. Deshalb müssen die Städte dieses Thema in einen Dialog mit den Unternehmen einbeziehen. Auch beim Wohnungsbau wird stärker über Verdichtung nachzudenken sein, wenn man den Pfad fortgesetzter Flächenversiegelung verlassen will. Der Erhalt von Grün- und Freiflächen in der Stadt wurde in den untersuchten Mittelstädten bisher nicht als Konfliktthema wahrgenommen. Wesentliche Kontroversen betrafen die Außenentwicklung. Es ist aber damit zu rechnen, dass im Innenbereich wie im Außenbereich in wachsendem Maße Zielkonflikte auszutragen sein werden, gerade bei der Frage, wie die Städte unter Wachstumsbedingungen ihre Grün- und Freiraumqualitäten erhalten und sie „zur Erhöhung der Lebensqualität im urbanen Raum“ qualifizieren können, wie es im Weißbuch Stadtgrün heißt (BBSR 2017: 14). In jedem Fall wird es darauf ankommen, abwägende und verantwortungsvolle Lösungen gemeinsam mit der Stadtgesellschaft zu entwickeln.

Querschnittsthema Klima

Klimaziele zu erreichen, ist im Wachstumsprozess eine besondere Herausforderung. In den Städten wird von einem steigenden Verkehrsaufkommen im gewerblichen und privaten Verkehr berichtet. Noch dominieren in beiden Bereichen mit Verbrennungsmotoren angetriebene Fahrzeuge. Obwohl die kurzen Wege und der Ausbau der Fahrradinfrastruktur in vielen der untersuchten Städte betont wurden, sind die Ortsteile vielfach auch mit ÖPNV nicht gut angebunden. Auch die Neubaugebiete der Außenbereiche sind nicht für Haushalte ohne PKW geplant. Das zeigen private Einzelgaragen und Carports. Diese Planung muss stärker hinterfragt werden. Im Mobilitätssektor ist eine Weiterentwicklung notwendig. Es wird darauf ankommen, Mobilitätshubs zu entwickeln, für bessere Kombinationsmöglichkeiten unterschiedlicher Verkehrssysteme zu sorgen, die Fahrradinfrastruktur weiter auszubauen und die Ladeinfrastruktur in den Städten zu verbessern, um mit grünem Strom die Ökobilanz zu verbessern.

Noch schwieriger wird es, die Klimaziele unter Einbeziehung des Gebäudesektors, vor allem der privaten Wohnhäuser, zu erreichen. Hier sind erhebliche Investitionen in die Gebäudesubstanz und hohe Standards im Neubau erforderlich, um Lösungen für Geothermie, Solarenergie und Dämmung der Gebäudehülle umzusetzen. Es gibt erste Bestrebungen, solche Maßnahmen verpflichtend zu machen. Dazu braucht es, aus Sicht der Vertreterinnen und Vertreter der Fallstudien, aber Förderungen der öffentlichen Hand, die nicht allein von den städtischen Haushalten getragen werden können.

Gestaltbarkeit des Wachstums durch Steuerung

Wachstum vollzieht sich in Wellen. Es ist nur teilweise von den Kommunen selbst steuerbar. Grundlage ist die wirtschaftliche Entwicklung, die konjunkturellen Schwankungen unterliegt, aber auch von exogenen Faktoren bestimmt wird. Beispiele sind die Auswirkungen der Pandemie auf die Perspektiven der Wertindustrie und die strukturellen Verschiebungen im Handel mit ihren Auswirkungen auf die innerstädtischen Einkaufszonen. Aus demografischer Sicht hängt das Bevölkerungswachstum der Städte ganz überwiegend von Wanderungen ab. Während Binnenwanderung teilweise durch die Verbesserung der Attraktivitätsmerkmale und der übergeordneten Infrastrukturmerkmale steuerbar ist, unterliegt die Außenwanderung zu einem großen Teil exogenen, nicht steuerbaren Faktoren. Das zeigen Flüchtlingsbewegungen ebenso wie die Pandemie. Die Mittelstädte sind zunehmend gefordert, diese Trends rechtzeitig zu erkennen, um entweder gegenzusteuern oder sich anzupassen. In einigen untersuchten Städten bildeten wirtschaftliche Krisen und Strukturwandel den Ausgangspunkt und Anlass für Wachstumsstrategien. Die Schließung der Tierversuchsanstalt in Hattersheim am Main, das Wegbrechen großer Teile der Gewerbesteuer in Schwäbisch Hall und der Abzug der amerikanischen Truppen in Gießen sind Beispiele für dieses Muster.

In den meisten der untersuchten dynamisch wachsenden Mittelstädte fällt auf, dass sich die Stadtspitze sehr stark für das wirtschaftliche Wachstum einsetzt und eng mit der Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung zusammenarbeitet. Das trägt maßgeblich dazu bei, dass der Vorteil der schnell handelnden Verwaltung zum Tragen kommen kann. Die kurzen Wege und persönliche Vernetzung der Akteure sind hier ein entscheidender Vorteil. Beides trägt dazu bei, dass Trends schneller erkannt werden und flexibel reagiert werden kann. Insofern ist der kontinuierliche Dialog mit Unternehmensverbänden, aber auch mit einzelnen Unternehmen wichtig. Der Austausch muss für beide Seiten Vorteile bringen, zwischen den Interessen vermitteln und für die Stadtbevölkerung transparent sein.

Großstadtnahe Mittelstädte profitieren von Überschwappeffekten. Dieser in der Literatur beschriebene Sachverhalt konnte in den Fallstudien bestätigt werden. Allerdings unternehmen die Städte selbst sehr wenig für eine Steuerung des Wohnungsangebots. Die in den kleineren Mittelstädten ausgeprägte „Dienstleistungsorientierung“ wird von Unternehmen, Investierenden sowie Projektentwicklerinnen und -entwicklern geschätzt und ist ein wichtiger Faktor für den Vorzug von Mittelstädten. Gleichzeitig führt im Bereich

der Wohnbauflächenentwicklung eine schwache Steuerung zu sowohl ökologisch als auch sozial wenig nachhaltigen Lösungen, die auch städtebaulich und architektonisch unbefriedigend sind. Hier sind die Städte gefragt, durch Konzeptvergaben oder Vorgaben für einen Wohnungsmix steuernd einzugreifen. Denn die zunehmende Anspannung auf dem Wohnungsmarkt in den wachsenden Mittelstädten wird von der Zivilgesellschaft als eine Verschlechterung der Lebensbedingungen wahrgenommen.

Eine attraktive Altstadt ist keine Grundvoraussetzung für ein dynamisches Bevölkerungswachstum, gerade sofern es sich um Mittelstädte in Verflechtungsräumen bzw. in der Nähe von attraktiven Großstädten handelt. Gleichzeitig zeigte sich auch in dieser Studie, dass Anstrengungen zur Wahrung des historischen Erbes, die Ausrichtung von Veranstaltungen, die Traditionen stärken oder Attraktionen schaffen, die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger unterstützen und Möglichkeiten für deren Engagement und Begegnung bieten. Bezüglich des Images der Stadt wurde in der Literatur besonders auf Geschichte, bauliche Qualität und kulturelle Infrastruktur verwiesen. Die Untersuchung hat ergänzend gezeigt, dass das Image der Stadt als dynamische Mittelstadt mit exzellenten wirtschaftlichen Bedingungen oft nur in Fachkreisen bekannt ist. Diese Unternehmenskreise sind jedoch entscheidend für eine wirtschaftliche Entwicklung, die ihrerseits eine wichtige Rahmenbedingung für ein Bevölkerungswachstum bieten kann.

In den meisten Städten wird eine stärkere ressortübergreifende Strategiebildung gewünscht. Gleichzeitig wird teilweise auf der Basis überkommener Planwerke oder Leitbilder gearbeitet, und Novellierungen oder Erarbeitungen von integrierten Konzepten werden aufgeschoben. Teile der Zivilgesellschaft üben Kritik daran, während in der Verwaltung teils pragmatische Lösungen mit einer praxisorientierten und flexiblen Planung präferiert werden. Hier sollte nach Lösungen gesucht werden, wie Konsensfindung, Problemlösung und Anpassungsfähigkeit in ausreichend orientierende, in deliberativen Verfahren gefundene Zielbestimmungen und Rahmensetzungen eingefügt werden können.

Literatur

Boeth, Henning, 2020: Reurbanisierung in Mittelstädten: Prozesse und Planungspolitiken am Beispiel von Brandenburg/Havel. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte? Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? BBSR-Online Publikation 1/2020, S. 56-59.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2016: Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2019: Bevölkerungsdynamik und Innenentwicklung in Mittelstädten. BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2019.

BiB Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.), 2022: Außenwanderungssaldo je 100 Einwohner in Deutschland (Kreisebene 2020). Zugriff: <https://www.bib.bund.de/Permalink.html?id=1217980>

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2015: Die besonders erhaltenswerte Bausubstanz in der integrierten Stadtentwicklung. Kommunale Arbeitshilfe Baukultur. Berlin.

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2017: Weißbuch Stadtgrün. Berlin.

Eltges, Markus, 2017: Provinzstädte – Ein neuer Forschungsgegenstand. In: Institut für Stadtplanung. Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (Hrsg.): Provinzstädte neu definiert. Hochschultag vor Ort der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Cottbus. S. 22-24.

Gans, Paul; Siedentop, Stefan, 2017: Editorial on the special issue “An International Perspective on the Processes, Patterns, and Outcomes of Reurbanisation”. Comparative Population Studies 42, S. 391-398.

Gyr, Ueli, 2010: Neue Prozessmuster in Schweizer Mittelstädten. In: Schmidt-Lauber, Brigitta (Hrsg.): Mittelstadt. Urbanes Leben jenseits der Metropole. Frankfurt am Main/New York, S. 275-277.

Kinder, Ulrich; Steinführer, Annett; Wandzik, Carolin; Giesel, Flemming; Schauer, Milena, 2019: Reurbanisierung in nordwestdeutschen Mittelstädten – Zusammenfassung und Ausblick. In: Scholich, Dietmar (Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Arbeitsberichte der ARL 27. Hannover, S. 341- 344.

Kunzmann, Klaus, 2009: Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc. Zugriff: http://www.visible-cities.net/documents/KRK_MediumSized_Cities.pdf [abgerufen am 21.11.2020].

Lüttich, Henner, 2019/2020: Seniorenparadiese in Mittelstädten; Tourismushochburgen Mittelstädte; Familienfreundliche Mittelstädte; Bildungshochburgen. Standortkompass. Contor GmbH. Zugriff: <https://www.contor.org/studien/kommual/> [abgerufen am: 21.11.2020].

Lüttich, Henner, 2021a: Landwirtschaftlich orientierte Mittelstädte. Standortkompass. Contor GmbH. Zugriff: <https://www.contor.org/app/download/14641759929/Landwirtschaftlich-orientierte-Mittelst%C3%A4dte-Web.pdf?t=1634474691> [abgerufen am: 11.02.2022].

Lüttich, Henner, 2021b: Produktionsorientierte Mittelstädte. Standortkompass. Contor GmbH. Zugriff: <https://www.contor.org/app/download/14646713729/Produktionsorientierte-Mittelst%C3%A4dte-Web.pdf?t=1637745550> [abgerufen am: 11.02.2020].

Metz-Becker, Marita, 2010: Zum kulturellen Gedächtnis deutscher Universitätsstädte. In: Schmidt-Lauber, Brigitta (Hrsg.): Mittelstadt. Urbanes Leben jenseits der Metropole. Frankfurt am Main/New York, S. 105-120.

Münter, Angelika; Osterhage, Frank, 2018: Trend Reurbanisierung? Analyse der Binnenwanderung in Deutschland 2006 bis 2015. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. Zugriff: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/74_Wegweiser-Kommune/Reurbanisierung_2018_final.pdf [abgerufen am 21.11.2020].

Porsche, Lars; Milbert, Antonia, 2018: Kleinstädte in Deutschland. Ein Überblick. Informationen zur Raumentwicklung 6/2018, S. 4-21.

Scholich, Dietmar, 2019: Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen – Eine Einführung. In: Scholich, Dietmar (Hrsg.): Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen. Arbeitsberichte der ARL 27. Hannover, S. 5-26.

Simons, Harald, 2017: Wohnen und Baukultur nicht nur in Metropolen. Hintergrundpapier zum gleichnamigen Positionspapier der Bundesstiftung Baukultur und dem GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen. Berlin. Zugriff: https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/2017026_Endbericht_Final.pdf [abgerufen am 21.11.2020].

Wandzik, Carolin; Giesel, Flemming, 2020: Entwicklungsperspektiven großer Mittelstädte – Erfolgsfaktoren für eine positive Entwicklung. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte? Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? BBSR-Online Publikation 1/2020, S. 70-81.

Hinweise auf weiterführende Literatur zu den Fallstudien

Hattersheim

Webseite Stadt Hattersheim am Main (Ratsinformationssystem): <https://www.hattersheim.de/sitzungsunterlagen>

Stadt Hattersheim am Main (Hrsg., 2020): 9. Fortschreibung des Kindertagesstättenentwicklungsplans für die Altersgruppe 0 bis 10 Jahre. Oktober 2020 für den Zeitraum 2021 bis 2023. Zugriff: <https://www.hattersheim.de/sitzungsrunde-oktober-2020?file=files/Mediathek/PDF/STVV/Archiv/Archiv%20XI.%20Wahlperiode/Sitzungsrunde%20Oktober%202020/Kita-Entwicklungsplan%209.%20Fortschreibung.pdf> [abgerufen am 23.04.2021].

AS&P-Albert Speer & Partner GmbH (2016): PHRIX-Gelände Hattersheim Okriftel. ANLAGE 1. Städtebaulicher Rahmenplan, 30.06.2016. Nutzungskonzept.

Regionalverband FrankfurtRheinMain (Hrsg., 2020): FrankfurtRheinMain in Bewegung. Die Mobilitätsstrategie für die Region. Zugriff: https://www.region-frankfurt.de/media/custom/3255_1265_1.PDF?1612788482 [abgerufen am 26.03.2021].

Stadt Hattersheim am Main (Hrsg., 2020): Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Hattersheim am Main XI. Wahlperiode. Drucksache Nr. 804/0010/REF5/XI. Bericht des Magistrats betreffend Erstellung eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (ISEK) hier: Zwischenbericht. Zugriff: <https://www.hattersheim.de/sitzungsrunde-dezember-2020?file=files/Mediathek/PDF/STVV/Archiv/Archiv%20XI.%20Wahlperiode/Sitzungsrunde%20Dezember%202020/Drucksache%20Nr.%20804%20BdM%20Erstellung%20Stadtentwicklungskonzept.pdf> [abgerufen am 26.04.2021].

Wandlitz

Webseite Gemeinde Wandlitz: <https://www.wandlitz.de/seite/345319/konzepte.html>

BBSM mbH, Dr. Paul Hebes, regioKontext GmbH; Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (2020): Vorstudie für ein themen- und länderübergreifendes Achsenentwicklungskonzept im „Nord-Ost-Raum“ Berlin und Berliner Umland – Abschlussbericht. Zugriff: https://gl.berlin-brandenburg.de/raumentwicklung/berlin-und-berliner-umland/achse_no_vorstudie_bericht.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Gemeinde Wandlitz, BBSM mbH (2017): Gemeinde Wandlitz. Leitbild. Zugriff: https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/leitbild_gemeindewandlitz.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Complan Kommunalberatung GmbH; Stadt Bernau bei Berlin, Gemeinden Ahrensfelde, Panketal und Wandlitz (2015): Mittelbereichskonzept Bernau bei Berlin. Zugriff: https://www.bernau-bei-berlin.de/visioncontent/mediendatenbank/mittelbereichskonzept_bernau_final.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

BSM mbH, Gemeinde Wandlitz (2016): Wohnungspolitische Umsetzungsstrategie Gemeinde Wandlitz. Zugriff: https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/1f689175473dcc4f921a76933e45bbb516773/wohnungspolitische_umsetzungsstrategie_informelles_konzept.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

ARGE Maria Pegelow | Mario Zander Landschaftsarchitekten, Manja Woitunik Landschaftsarchitektin; Gemeinde Wandlitz (2016): Übergeordnetes Freiraumkonzept der Gemeinde Wandlitz. Teil 3 – Konzept. Zugriff: https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/wfm_freiraum_gemeinde_konzept_gesamt_a3_160831_pukland.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Gersthofen

KlimaKom eG; Stadt Gersthofen (Hrsg., 2014): Neuaufstellung des Flächennutzungsplans. Dokumentation der zweiten Bürgerwerkstatt. Zugriff: https://www.gersthofen.de/media/Buergerbeteiligung/Dokumentation_Buergerwerkstatt_2014-10-24.pdf [abgerufen am 26.04.2021].

Cima Beratung und Management GmbH (2018): Aktualisierung des Einzelhandelskonzeptes für die Stadt Gersthofen. München.

Gersthofen (2018): Planunterlagen für die Stadtratsklausur zur Stadtentwicklung, „Gesamtplan“ und Karteikarten.

Tübingen

Webseite Universitätsstadt Tübingen: <https://www.tuebingen.de/5.html>

Stadt Tübingen (2003): Tübingen 2030. Leitlinien für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Überarbeitete Fassung, im Gemeinderat am 21.07.2003 verabschiedet. Zugriff: https://www.tuebingen.de/Dateien/leitlinien_2030.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Kohl & Partner Hotel & Tourism Consulting; Stadt Tübingen (2014): Marken- und Tourismusstrategie Universitätsstadt Tübingen. Zugriff: https://www.tuebingen.de/Dateien/presentation_tourismusstrategie.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Stadt+Handel Beckmann und Föhrer Stadtplaner PartGmbH; Stadt Tübingen (2020): Einzelhandelskonzept für die Universitätsstadt Tübingen. Zugriff:

https://www.tuebingen.de/Dateien/Endbericht_Einzelhandelskonzept_Tuebingen.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Universitätsstadt Tübingen (2021): Klimaschutzprogramm 2020 – 2030 für die Zielsetzung „Tübingen klimaneutral 2030“. Zugriff: https://www.tuebingen.de/Dateien/broschuere_klimaschutzprogramm.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Universitätsstadt Tübingen (2018): Tübinger Modell zur gemeinwohlorientierten Baulandentwicklung. Zugriff:

<https://www.tuebingen.de/gemeinderat/getfile.php?id=51844&type=do> [abgerufen am 23.04.2021].

Kurth, Detlef; Universitätsstadt Tübingen (2017): Auswertung der Leitlinien für Tübingen von 2003 - Vorschläge für eine Stadtentwicklungsstrategie. Zugriff:

<https://www.tuebingen.de/gemeinderat/getfile.php?id=42478&type=do&> [abgerufen am 23.04.2021].

Gießen

Webseite Universitätsstadt Gießen: <https://www.giessen.de/Leben/Wohnen-Planen-Bauen/Stadtentwicklung/>

Projektgruppe Stadt + Entwicklung Ferber, Graumann + Partner; Universitätsstadt Gießen (2004): Gießen 2020: Strategisches und räumliches Entwicklungskonzept für die Universitätsstadt Gießen – Masterplan Band I. Stufe 1: Gesamtstädtisches Rahmenkonzept.

Projektgruppe Stadt + Entwicklung Ferber, Graumann + Partner; Universitätsstadt Gießen (2005): Gießen 2020: Strategisches und räumliches Entwicklungskonzept für die Universitätsstadt Gießen– Masterplan Band II. Stufe 2: Sektorale Planung; Stufe 3: Planung in Teilbereichen, Handlungs- und Maßnahmeempfehlungen.

GMA mbH, Universitätsstadt Gießen (2011): Gutachten zum Einzelhandels- und Zentrenkonzept für die Stadt Gießen. Zugriff: https://www.giessen.de/media/custom/684_16199_1.PDF?direct [abgerufen am 23.04.2021].

InWis Forschung & Beratung GmbH, Universitätsstadt Gießen (2016): Wohnraumversorgungskonzept Universitätsstadt Gießen. Zugriff:

<https://parlamentsinfo.giessen.de/getfile.php?id=112982&type=do&#search=%22konzept%22> [abgerufen am 23.04.2021].

Papenburg

Webseite Stadt Papenburg: <https://stadt.papenburg.de/buergerservice/formulare-downloads/>

Stadt Papenburg (2008): Leitbild für Papenburg. Zugriff: <https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Leitbild-fuer-Papenburg.pdf> [abgerufen am 23.04.2021].

CIMA Beratung + Management GmbH; Stadt Papenburg (2011): Einzelhandelsgutachten für die Stadt Papenburg. Zugriff: https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Einzelhandels_gutachten.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Stadt Papenburg (2015): Demografiebericht. Zugriff:

https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Demografiebericht_final.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Stadt Papenburg, Samtgemeinde Dörpen, Einheitsgemeinde Rhede (Ems), Historisch-Ökologische Bildungsstätte Emsland in Papenburg e. V. (HÖB); infas enermetric Consulting GmbH (2015): Integriertes

Klimaschutzkonzept für die Klimaschutzregion Papenburg - Dörpen - Rhede (Ems). Zugriff: [https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Bauen/Integriertes Klimaschutzkonzept der Stadt Papenburg-Doerpen-Rhede.pdf](https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Bauen/Integriertes_Klimaschutzkonzept_der_Stadt_Papenburg-Doerpen-Rhede.pdf) [abgerufen am 23.04.2021].

Stadt Papenburg (2015): Struktur- und Entwicklungskonzept Obenende. Zugriff: [https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Bauen/Obenende Sammelmappe 2015 Endfassung aktualisiert 2017 reduziert.pdf](https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Bauen/Obenende_Sammelmappe_2015_Endfassung_aktualisiert_2017_reduziert.pdf) [abgerufen am 23.04.2021].

GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung GmbH, Stadt Papenburg (2017): Wohnraumversorgungskonzept Papenburg. Ergebnisbericht August 201. Zugriff: <https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Bauen/Wohnraumversorgungskonzept.pdf> [abgerufen am 23.04.2021].

Sweco GmbH; Stadt Papenburg (2020): Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept und Vorbereitende Untersuchungen Papenburg Stadtmitte. Zugriff: [https://stadt.papenburg.de/fileadmin/images/Bauen/ISEK_VU - Bericht WEB.pdf](https://stadt.papenburg.de/fileadmin/images/Bauen/ISEK_VU_-_Bericht_WEB.pdf) [abgerufen am 23.04.2021].

SHP Ingenieure; Stadt Papenburg (2020): Verkehrsentwicklungsplan Papenburg 2035. Zugriff: <https://stadt.papenburg.de/fileadmin/formulare/Bauen/Zwischenbericht-Verkehrsentwicklungsplan.pdf> [abgerufen am 20.05.2021].

Schwäbisch Hall

Webseite Stadt Schwäbisch Hall (Ratsinformationssystem) mit Beschlüssen und B-Plänen: <https://ratsinfo.schwaebischhall.de/index.php/Hauptseite> [zuletzt abgerufen am 10.06.2021].

Reschl und Höschele; pesch partner architekten stadtplaner; Stadt Schwäbisch Hall (2013): Stadtleitbild Schwäbisch Hall. Zugriff: [https://www.schwaebischhall.de/fileadmin/Dateien/1 Stadt/Dateien/140206 SHA Stadtleitbild Dokumentation.pdf](https://www.schwaebischhall.de/fileadmin/Dateien/1_Stadt/Dateien/140206_SHA_Stadtleitbild_Dokumentation.pdf) [abgerufen am 23.04.2021].

Baldauf Architekten und Stadtplaner GmbH; Stadt Schwäbisch Hall (2016): Vorbereitende Untersuchung Sanierungsgebiet Kernstadt Erweiterung: Bahnhof SHA und Hirschgraben/ Scharfes Eck. Zugriff: https://ratsinfo.schwaebischhall.de/img_auth.php/b/b9/143-17_A3-0BerichtBis66.pdf [abgerufen am 23.04.2021].

Käser Ingenieure (2019): Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft Schwäbisch Hall. 9. Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Schwäbisch Hall. Zugriff: [https://ratsinfo.schwaebischhall.de/img_auth.php/9/99/A2_9_FS_FNP Erl%C3%A4uterungsbericht_10-19.pdf](https://ratsinfo.schwaebischhall.de/img_auth.php/9/99/A2_9_FS_FNP_Erl%C3%A4uterungsbericht_10-19.pdf) [abgerufen am 23.04.2021].

Dr. Donato Acocella Stadt und Regionalentwicklung; Stadt Schwäbisch Hall (2020): Gutachten als Grundlage für ein Einzelhandelskonzept für die Stadt Schwäbisch Hall. Zugriff: [https://ratsinfo.schwaebischhall.de/img_auth.php/c/cb/185-20_A1 Gutachten Grundlage Einzelhandelskonzept.pdf](https://ratsinfo.schwaebischhall.de/img_auth.php/c/cb/185-20_A1_Gutachten_Grundlage_Einzelhandelskonzept.pdf) [abgerufen am 23.04.2021].