

RESEARCH

Markus Oberndörfer

Effizientes Schrumpfen

Fehlanreize und Handlungsstrategien



Springer Gabler

Effizientes Schrumpfen

Markus Oberndörfer

Effizientes Schrumpfen

Fehlanreize und Handlungsstrategien

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Friedrich Thießen

 Springer Gabler

Markus Oberndörfer
Chemnitz, Deutschland

Zugl.: Dissertation, TU Chemnitz, 2014

ISBN 978-3-658-05846-3

ISBN 978-3-658-05847-0 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-05847-0

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Gabler ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.springer-gabler.de

*„Mehr als die Vergangenheit interessiert mich die Zukunft,
denn in ihr gedenke ich zu leben.“
Albert Einstein*

Geleitwort

Schrumpfungprozesse gehören in vielen Regionen der Welt trotz insgesamt ansteigender Bevölkerungszahlen zum Alltag. Für viele Kommunen stellen Schrumpfungprozesse ein Problem dar. Einerseits fühlen sich Bürgermeister zu Wachstum und Wohlstand verpflichtet. Andererseits führen falsche Entscheidungen bei anhaltender Schrumpfung zu vermeidbaren Kosten und Belastungen der verbliebenen Bürger. Schrumpfungprozesse sollten genauso sorgfältig analysiert und bearbeitet werden, wie man früher Erweiterungsoptionen und Wachstumsprojekte behandelte. Bei dem starken Strukturwandel, der unsere moderne Marktwirtschaft auszeichnet, sind Schrumpfungprozesse für einen Teil der Kommunen unausweichlich. Schrumpfung ist nichts, vor dem man sich schämen müsste. Es ist im Wesentlichen das Resultat neuer Technologien. Wer sich mit falschen Instrumenten dagegen stemmt, verschlimmert die Situation und verärgert die Bürger, die unter den Lasten zu leiden haben.

Dr. Oberndörfer wendet sich dem Thema Schrumpfung in mehreren Facetten zu. Zunächst werden die verschiedenen Aspekte zu regionalen Schrumpfungprozessen auf Basis der Literatur ausführlich gewürdigt. Es werden Ursachen, Auswirkungen und Wechselwirkungen regionaler Schrumpfungprozesse behandelt. Fehlanreizmechanismen werden vorgestellt. Der Autor hat eine Umfrage bei schrumpfenden Kommunen durchgeführt, deren Ergebnisse er präsentiert. Erkenntnisse aus Forschungsaufenthalten in den USA werden dargestellt. Die Regierungen der Bundesländer können viel dazu beitragen, den Kommunen die richtigen Anreize zu geben. Sie können ihnen helfen, langfristig solide nachhaltige Strukturen zu errichten.

Alles zusammen genommen legt der Verfasser eine Arbeit zu einem aktuellen und wichtigen Thema vor, das Praktiker wie Wissenschaftler interessiert. Wir alle wünschen uns, dass wir das Thema Schrumpfung so gut es geht und so sachlich wie möglich bewältigen werden. Dazu leistet die Arbeit einen guten Beitrag.

Chemnitz

Prof. Dr. Friedrich Thießen

Vorwort

Bei der Anfertigung der vorliegenden Dissertation habe ich von vielen Seiten sehr große Unterstützung erfahren. Zu Beginn möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Friedrich Thießen, für die fachliche Betreuung, die zahlreichen Denkanstöße sowie die motivierende Begleitung der vorliegenden Arbeit sehr herzlich bedanken. Des Weiteren möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Josef Dinauer für die Übernahme des Zweitgutachtens und die langjährige Begleitung auf meinem Lebensweg herzlich bedanken.

Mein besonderer Dank gilt zudem Herrn Prof. Josef G. Eisenhauer von der University of Detroit Mercy, der meinen Forschungsaufenthalt umfassend unterstützt und mich mit allen forschungsrelevanten Informationen und hochrangigen Gesprächspartnern versorgt hat. Die empirische Basis der vorliegenden Dissertation beruht unter anderem auf zahlreichen Interviews in schrumpfenden Regionen Deutschlands sowie der USA. Für die Expertise aller meiner Interviewpartner möchte ich mich ebenfalls auf das Herzlichste bedanken, da ich ohne ihre Hilfe diese Arbeit nicht erstellen hätte können. Zudem möchte ich dem HypoVereinsbank-UniCredit Group-Stiftungsfonds in memoriam Giovanna Crivelli zur Förderung bankwissenschaftlicher Nachwuchskräfte, München für die Möglichkeit danken, meine Ideen, Konzepte und späteren Resultate der vorliegenden Dissertation auf mehreren Doktorandenseminaren präsentieren und anschließend diskutieren zu dürfen.

Abschließend möchte ich meiner Familie, besonders meinem Vater Just sowie meiner Lebensgefährtin Julia-Nadine für ihre Unterstützung, ihre Geduld sowie ihre aufmunternden Worte danken. Ohne sie wäre die Fertigstellung dieser Arbeit nicht möglich gewesen.

München

Markus Oberndörfer

Inhaltsübersicht

Geleitwort.....	VII
Vorwort	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XIII
Abbildungsverzeichnis.....	XVII
Tabellenverzeichnis.....	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Teil I: Einführung.....	1
1 Einleitung	3
1.1 Problemaufriss und Ziel der Arbeit.....	3
1.2 Forschungsstand.....	6
1.3 Forschungsfragen.....	7
1.4 Methoden und Gang der Untersuchung	8
1.5 Aufbau der Arbeit	9
Teil II: Grundlagenermittlung und Situationsanalyse.....	13
2 Auswirkungen und Wechselwirkungen regionaler Schrumpfungsprozesse	15
2.1 Definitive Grundlagen.....	16
2.2 Wohnungsleerstand.....	22
2.3 Kommunale Finanzen	26
2.4 Abwanderung von Humankapital	34
2.5 Soziale Polarisierung – Segregation	40
2.6 Rückgang der Siedlungsdichte.....	43
2.7 Daseinsvorsorge unter Schrumpfungbedingungen.....	46
2.8 Ökologie.....	61
2.9 Negatives Image.....	62
2.10 Zwischenfazit.....	63
3 Ursachen regionaler Schrumpfungsprozesse.....	67
3.1 Globalisierung.....	67
3.2 Demografische Entwicklung.....	70
3.3 Sozioökonomischer Strukturwandel	82
3.4 Suburbanisierung	90
3.5 Zwischenfazit.....	101
4 Effizienzkriterien – Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung.....	103
4.1 Einführung	103
4.2 Fiskalische Instrumentarien zur Flächensteuerung.....	105
4.3 Funktion des Zentrale-Ort-Konzepts (ZOK)	107
4.4 Dichtekonzepte in schrumpfenden Regionen	111

4.5 Zielkonflikte bei der Steuerung der Flächennutzung.....	116
4.6 Zwischenfazit.....	122
Teil III: Empirische Analyse	125
5 Staatliche / Kommunale Fehlanreize in schrumpfenden Kommunen	127
5.1 Grundlegende Theorieentscheidungen – Ziele des Schrumpfens.....	127
5.2 Analysekonzept und Methodik	132
5.3 Fehlanreiz Public Private Partnership (PPP).....	137
5.4 Fehlanreize in der Förderpolitik.....	147
5.5 Fiskalpolitische Fehlanreize.....	159
5.6 Subventionspolitische Fehlanreize.....	176
5.7 Zwischenfazit.....	187
6 Effiziente Anreizsysteme – Handlungsempfehlungen	189
6.1 Nejustierung von Förder- bzw. Subventionsprogrammen	191
6.2 Neuinterpretation der Gleichwertigkeit Lebensverhältnisse.....	195
6.3 Fiskalpolitische Reformen	196
6.4 Optimierung interkommunaler Zusammenarbeit.....	199
6.5 Reform des kommunalen Finanzausgleichs.....	202
6.6 Kommunale Baulandausweisung aus regionaler Perspektive.....	204
6.7 Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung.....	206
6.8 Innovationen	209
Teil IV: Ergebnis	221
7 Zentrale Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf	223
Teil V: Anhang und Literaturverzeichnis	229
Anhang	231
Literaturverzeichnis.....	271

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	VII
Vorwort	IX
Inhaltsübersicht	XI
Abbildungsverzeichnis	XVII
Tabellenverzeichnis.....	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Teil I: Einführung.....	1
1 Einleitung	3
1.1 Problemaufriss und Ziel der Arbeit.....	3
1.2 Forschungsstand.....	6
1.3 Forschungsfragen.....	7
1.4 Methoden und Gang der Untersuchung	8
1.5 Aufbau der Arbeit	9
Teil II: Grundlagenermittlung und Situationsanalyse.....	13
2 Auswirkungen und Wechselwirkungen regionaler Schrumpfungsprozesse	15
2.1 Definitiorische Grundlagen.....	16
2.2 Wohnungsleerstand.....	22
2.3 Kommunale Finanzen	26
2.3.1 Einnahmeseite.....	26
2.3.2 Ausgabenseite.....	31
2.4 Abwanderung von Humankapital	34
2.5 Soziale Polarisierung – Segregation	40
2.6 Rückgang der Siedlungsdichte.....	43
2.7 Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen	46
2.7.1 Infrastrukturelle Fehlbelastungen	48
2.7.1.1 Technische Infrastruktur.....	48
2.7.1.2 Soziale Infrastruktur	54
2.7.1.3 Verkehrsinfrastruktur.....	56
2.7.1.4 Zentrale Infrastruktur.....	58
2.7.2 Zwischenfazit.....	60
2.8 Ökologie.....	61
2.9 Negatives Image.....	62
2.10 Zwischenfazit.....	63
3 Ursachen regionaler Schrumpfungsprozesse.....	67
3.1 Globalisierung.....	67
3.2 Demografische Entwicklung.....	70
3.2.1 Von der Alterspyramide zur Altersurne	72

3.2.2	Zukunftsprognosen	74
3.2.2.1	Fertilität	74
3.2.2.2	Lebenserwartung	76
3.2.2.3	Wanderungsverhalten	78
3.2.3	Zwischenfazit.....	79
3.3	Sozioökonomischer Strukturwandel	82
3.4	Suburbanisierung	90
3.4.1	Entwicklung der Suburbanisierung	90
3.4.2	Wohnsuburbanisierung.....	94
3.4.3	Suburbanisierung des Industrie-, Handels- und Dienstleistungssektors.....	99
3.5	Zwischenfazit	101
4	Effizienzkriterien – Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung.....	103
4.1	Einführung	103
4.2	Fiskalische Instrumentarien zur Flächensteuerung.....	105
4.3	Funktion des Zentrale-Ort-Konzepts (ZOK)	107
4.4	Dichtekonzepte in schrumpfenden Regionen	111
4.4.1	Kontraktion.....	111
4.4.2	Fragmentierung.....	112
4.4.3	Perforation	113
4.4.4	Dispersion.....	114
4.4.5	Zwischenfazit.....	115
4.5	Zielkonflikte bei der Steuerung der Flächennutzung.....	116
4.6	Zwischenfazit.....	122
Teil III: Empirische Analyse		125
5	Staatliche / Kommunale Fehlanreize in schrumpfenden Kommunen	127
5.1	Grundlegende Theorieentscheidungen – Ziele des Schrumpfens.....	127
5.1.1	Zielsetzung der Ökonomik – Theorie konkurrierender Eliten.....	127
5.1.2	Public Choice Theorie	128
5.2	Analysekonzept und Methodik	132
5.2.1	Leitfadengestützte Interviews.....	132
5.2.2	Kommunaldatenerhebung.....	134
5.2.2.1	Fragebogenmethodik und Auswertung	134
5.2.2.2	Ausblick.....	136
5.3	Fehlanreiz Public Private Partnership (PPP).....	137
5.3.1	Grundzüge	137
5.3.2	Ineffizienzen von PPP	140
5.3.2.1	Versteckte Schulden	142
5.3.2.2	Informationsasymmetrien	144
5.3.2.3	Versteckte Kosten.....	146
5.3.3	Zwischenfazit.....	147
5.4	Fehlanreize in der Förderpolitik.....	147
5.4.1	Von der staatlichen zur kommunalen Eigenheimzulage	150
5.4.1.1	Grundzüge	150
5.4.1.2	Beispiele kommunaler Eigenheimzulagen	153
5.4.1.2.1	Szenario Stadt Schöningen	153

5.4.1.2.2	Szenario Gemeinde Neukieritzsch.....	154
5.4.1.2.3	Szenario Stadt Göttingen.....	155
5.4.1.3	Ineffizienzen der kommunalen Eigenheimzulage.....	156
5.4.2	Zwischenfazit.....	158
5.5	Fiskalpolitische Fehlanreize.....	159
5.5.1	Fehlwirkungen bei der Grundsteuer.....	159
5.5.1.1	Flächenpolitische Fehlanreize.....	159
5.5.1.2	Fiskalpolitische Fehlanreize.....	162
5.5.1.3	Erläss der Grundsteuer.....	166
5.5.1.4	Zwischenfazit.....	167
5.5.2	Entfernungspauschale.....	168
5.5.2.1	Grundzüge.....	168
5.5.2.2	Ineffizienzen der Entfernungspauschale.....	170
5.5.2.2.1	Ökonomische Ineffizienzen.....	170
5.5.2.2.2	Ökologisch-soziale Ineffizienzen.....	173
5.5.2.3	Zwischenfazit.....	175
5.6	Subventionspolitische Fehlanreize.....	176
5.6.1	Abgrenzung des Subventionsbegriffs.....	176
5.6.2	Ineffizienzen der Subventionspolitik.....	178
5.6.3	Wachstumsstrategien in schrumpfenden Regionen.....	182
5.6.3.1	Szenario Müller-Milch.....	183
5.6.3.2	Szenario Eurospeedway Lausitz.....	184
5.6.3.3	Szenario CargoLifter AG.....	185
5.6.3.4	Szenario Westernstadt „Silver Lake City“ Templin.....	185
5.6.3.5	Szenario Chipfabrik Frankfurt/Oder.....	186
5.6.3.6	Szenario Autozulieferer Takata.....	186
5.6.4	Zwischenfazit.....	187
5.7	Zwischenfazit.....	187
6	Effiziente Anreizsysteme – Handlungsempfehlungen.....	189
6.1	Neujustierung von Förder- bzw. Subventionsprogrammen.....	191
6.1.1	Wohnungsbauförderung.....	191
6.1.2	Entfernungspauschale.....	193
6.1.3	Investitionszulage.....	193
6.2	Neuinterpretation der Gleichwertigkeit Lebensverhältnisse.....	195
6.3	Fiskalpolitische Reformen.....	196
6.3.1	Grundsteuer.....	196
6.3.2	Grunderwerbsteuer.....	199
6.4	Optimierung interkommunaler Zusammenarbeit.....	199
6.5	Reform des kommunalen Finanzausgleichs.....	202
6.6	Kommunale Baulandausweisung aus regionaler Perspektive.....	204
6.7	Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung.....	206
6.8	Innovationen.....	209
6.8.1	Nachfragebasierte Infrastrukturmodelle.....	209
6.8.1.1	Virtuelle Erreichbarkeit.....	210
6.8.1.2	Physische Erreichbarkeit.....	212
6.8.2	Tauschsysteme.....	215

Teil IV: Ergebnis	221
7 Zentrale Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf	223
Teil V: Anhang und Literaturverzeichnis	229
Anhang	231
Anhang I: Fragebogen zur Kommunaldatenerhebung.....	231
Anhang II: Befragte Kommunen	242
Anhang III: Quantitative empirische Daten – Kommunaldatenerhebung.....	243
Anhang IV: Interviewleitfaden und -fragebogen	259
Anhang V: Verzeichnis der Interviews	261
Anhang VI: Interviewtranskripte.....	262
Anhang VII: Quantitative empirische Daten – Interviews.....	262
Literaturverzeichnis.....	271

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Aufbau der Arbeit	11
Abbildung 2-1: UNO-Bevölkerungsanalyse und -prognose nach Kontinenten	17
Abbildung 2-2: Weltkarte der schrumpfenden Städte – Atlas of Shrinking Cities	18
Abbildung 2-3: Typologie der schrumpfenden Regionen (2005-2030).....	19
Abbildung 2-4: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland von 1997 bis 2002 sowie von 2005 bis 2010	21
Abbildung 2-5: Wohnungsleerstand in Ost und West 1994 bis 2011.	26
Abbildung 2-6: Finanzsituation der Landkreise 2012 (in Milliarden Euro ohne Stadtstaaten).....	30
Abbildung 2-7: Einnahmen der kommunalen Haushalte	31
Abbildung 2-8: Reaktionen der Kommunen auf sinkende Steuereinnahmen	33
Abbildung 2-9: Ausgaben der kommunalen Haushalte.....	34
Abbildung 2-10: Hauptströme der Ost-West-Wanderung 2003 – aufgeteilt nach Bundesländern.....	36
Abbildung 2-11: Trend zur Abnahme einer sinkenden Siedlungsdichte.....	45
Abbildung 2-12: Kostensteigerung technischer Infrastruktur bei Bevölkerungsrückgang – Beispiel	50
Abbildung 2-13: Folgekosten der Technischen-Infrastruktur-Methodik	52
Abbildung 2-14: Remanenzkosteneffekte bei sinkender Siedlungsdichte	55
Abbildung 2-15: Auswirkungen sozioökonomischer Einflussfaktoren auf den Bankensektor.....	59
Abbildung 2-16: Bedeutungsverlust der Stadt	64
Abbildung 2-17: Abwärtsspirale der Schrumpfung	65
Abbildung 3-1: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1850 bis 2010.....	72
Abbildung 3-2: Altersaufbau der deutschen Bevölkerung 1910, 1970, 2009 sowie 2060, nach Altersjahren, in Tsd.; am Jahresende.....	73
Abbildung 3-3: Zusammengefasste Geburtenziffern bis 2060 – ab 2009 Annahmen der 12. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.....	76
Abbildung 3-4: Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 – ab 2009 Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	77
Abbildung 3-5: Entwicklung des Wanderungssaldos über die Grenzen Deutschlands bis zum Jahr 2060 – ab 2009 Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung.....	79
Abbildung 3-6: Bevölkerungszahl von 1950 bis 2060 – ab 2009 Annahmen der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	80

Abbildung 3-7: Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2025 für Landkreise und kreisfreie Städte	81
Abbildung 3-8: Arbeitslosenquoten im Juni 2012.....	89
Abbildung 3-9: Stadtentwicklung und Suburbanisierung von 1870 bis heute	91
Abbildung 3-10: Wohnruine in Detroit – Midtown 1	96
Abbildung 3-11: Wohnruine in Detroit – Midtown 2.....	96
Abbildung 3-12: Fabrikruine in Detroit – Midtown.....	97
Abbildung 3-13: Heidelberg-Projekt in Detroit	98
Abbildung 4-1: Wechselwirkung zwischen Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten.....	104
Abbildung 4-2: Das Zentrale-Ort-Konzept als Mittel zur Erreichung raumordnungspolitischer Ziele	110
Abbildung 4-3: Räumliches Leitbild der Stadt Cottbus: Konzentration statt Ausdünnung.....	115
Abbildung 4-4: Einflussfaktoren auf die Infrastrukturkosten	116
Abbildung 4-5: Asymmetrie von Kosten und Preisen.....	117
Abbildung 4-6: Zielrichtungen der Dichteentwicklung in schrumpfenden Städten aus Sicht verschiedener Handlungsfelder	119
Abbildung 4-7: Vergleich der stadtstrukturtypenspezifischen Zielkorridore minimaler Dichten aus Sicht von stadttechnischer Infrastruktur, Verkehr, sozialer Infrastruktur und Wohnungsnachfrage.....	121
Abbildung 5-1: Befragte Expertengruppen	136
Abbildung 5-2: Projekte und Investitionsvolumen in Millionen Euro nach staatlichen Ebenen.....	139
Abbildung 5-3: ÖPP im öffentlichen Hochbau – Regionale Verteilung.....	140
Abbildung 5-4: Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung 2012.....	178
Abbildung 6-1: Überland-Sparkasse im Kreis Werra-Meißner.....	214
Abbildung 6-2: Mobile Bibliothek	214
Abbildung 6-3: Mammobil in der Region Neckar-Alb	215
Abbildung A-1: Ursachen regionaler Schrumpfungsprozesse (Frage 1)	244
Abbildung A-2: Auswirkungen regionaler Schrumpfungsprozesse (Frage 2).....	244
Abbildung A-3: Reaktive Gebührenerhöhungen infolge des Schrumpfungsprozesses (Frage 3).....	245
Abbildung A-4: Reaktive Schließungen infolge des Schrumpfungsprozesses (Frage 4)	246
Abbildung A-5: Entwicklung des Bevölkerungsstandes nach Altersgruppen (Frage 5).....	246
Abbildung A-6: Verhältnis sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zu Bevölkerungsstand (Frage 6).....	247

Abbildung A-7:	Pendlersaldo in schrumpfenden Regionen (Frage 7 und 8)	247
Abbildung A-8:	Anteil schrumpfender Kommunen, die kommunale Fördermaßnahmen anbieten (Frage 9)	248
Abbildung A-9:	Ausgestaltung der kommunalen Fördermaßnahmen (Frage 10)	249
Abbildung A-10:	Zu- bzw. Abwanderungsbewegungen im Jahr 2010 nach Entfernung in km (Frage 11 und 12)	250
Abbildung A-11:	Entwicklung der selbstgenutzten Eigentumswohnungen von 2000 bis 2010 (Frage 13)	250
Abbildung A-12:	Entwicklung Mitarbeiter im öffentlichen Dienst in schrumpfenden Regionen (Frage 14)	251
Abbildung A-13:	Entwicklung der kommunalen Bevölkerungsdichte in schrumpfenden Regionen (Frage 15)	252
Abbildung A-14:	Entwicklung der Transferleistungsbezieherquoten (Frage 16)	252
Abbildung A-15:	Entwicklung der Steuereinnahmen pro EW zu Verschuldung pro EW (Frage 17)	253
Abbildung A-16:	Umsetzungsprobleme in schrumpfenden Regionen (Frage 18)	254
Abbildung A-17:	Voraussetzung für einen effizienteren Umgang mit dem Thema Schrumpfung (Frage 19)	255
Abbildung A-18:	Notwendigkeit einer Reform der Kommunalfinanzierung (Frage 20)	255
Abbildung A-19:	Implementierung kommunaler Tauschsysteme (Frage 21)	256
Abbildung A-20:	Formen kommunaler Tauschsysteme (Frage 22)	256
Abbildung A-21:	Implementierung nachfragebasierter Infrastruktursysteme (Frage 23)	257
Abbildung A-22:	Formen nachfragebasierter Infrastrukturmodelle (Frage 24)	257
Abbildung A-23:	Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach Art. 72 Abs. 2 GG weiterhin gegeben? (Frage 25)	258
Abbildung A-24:	Reformansätze in schrumpfenden Regionen (Frage 26)	259

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1:	Bevölkerungsentwicklung der kreisfreien Städte Ostdeutschlands 1990 und 2010 im Vergleich	85
Tabelle 4-1:	Fiskalische Instrumente mit Einfluss auf Siedlungsstrukturen und Verkehr	106
Tabelle 4-2:	Effizienzkriterien.....	124
Tabelle 5-1:	Klassisches Ideal und Konkurrenzmodelle der Demokratie	130
Tabelle 5-2:	Einkommensgrenzen zur Bewilligung der staatlichen Eigenheimzulage	151
Tabelle 5-3:	Förderhöhe der staatlichen Eigenheimzulage	151
Tabelle 5-4:	Kommunale Fördermaßnahmen der Stadt Schöningen.....	154
Tabelle 5-5:	Kommunale Fördermaßnahmen der Gemeinde Neukieritzsch	155
Tabelle 5-6:	Kommunale Fördermaßnahmen der Stadt Göttingen.....	155
Tabelle 5-7:	Steuereinnahmen der Gemeinden von 1999 bis 2011	164
Tabelle 5-8:	Wirkungen der Abschaffung der Entfernungspauschale auf Nachhaltigkeitsindikatoren.....	173
Tabelle A-1:	Befragte Kommunen	242
Tabelle A-2:	Interviewpartner [aus Datenschutzgründen in anonymisierter Form].....	261

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
BA	Bundesagentur für Arbeit
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung
BdSt	Bund der Steuerzahler Deutschland
BewG	Bewertungsgesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNetzA	Bundesnetzagentur
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSI	Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft
BSZ	Bayerische Staatszeitung
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BZ	Berliner Zeitung
CST	Communicant Semiconductor Technologies
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
DSL	Digital Subscriber Line
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft

EID	Energie Informationsdienst
EigZulG	Eigenheimzulagengesetz
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EW	Einwohner
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FIFO	First In First Out
FStrPrivFinG	Gesetz über den Bau und die Finanzierung von Bundesfernstraßen durch Private
GBE	Gesundheitsberichterstattung
GdW	Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
GFZ	Geschossflächenzahlen
GG	Grundgesetz
GrEStG	Grunderwerbsteuergesetz
GrStG	Grundsteuergesetz
GWS	Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforchung
HDB	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HK	Herstellkosten
HLU	Hilfe zum Lebensunterhalt
HMDIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HN	Heimat Nachrichten
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung
IBSSA	Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt
IHP	Institut für Halbleiterphysik
ILS NRW	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen
InvZulG	Investitionszulagengesetz
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
ISDN	Integrated Services Digital Network
IT	Informationstechnologie
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
IWIM	Institut für Weltwirtschaft und Internationales Management
KAG	Kommunalabgabengesetz
K_{fix}	Fixkosten
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
K_{ges}	Gesamtkosten

KPMG	Klynveld, Peat, Marwick, Goerdeler
KStG	Körperschaftsteuergesetz
K _{var}	Variable Kosten
LBV	Landesamt für Bauen und Verkehr
LETS	Local Exchange and Trading System
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NBBW	Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
o. V.	ohne Verfasser
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PNN	Potsdamer Neueste Nachrichten
PPP	Public Private Partnerships
PSC	Public Sector Comparator
ROG	Raumordnungsgesetz
Rz	Randziffer
SMWK	Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst
StabG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
SZ	Süddeutsche Zeitung
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Umweltforschungszentrum
UMTS	Universal Mobile Telecommunications System
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNO	United Nations Organization
WLAN	Wireless Local Area Network
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZO	Zentraler Ort / Zentrale Orte
ZOK	Zentrale-Orte-Konzept

Für (weitere) allgemeine Abkürzungen wird auf den Duden, Die deutsche Rechtschreibung, Mannheim, derzeit veröffentlicht in der 25., völlig neu bearbeiteten und erweiterten Auflage, 2010, verwiesen. Für Kurztitel in den Fußnoten wird darüber hinaus auf das Literaturverzeichnis bzw. das Verzeichnis der Interviews verwiesen.

Teil I: Einführung

„Propositions advanced by political economists must always be considered as tentative hypotheses offered as solutions to social problems. ... [T]he political economist's task is completed when he has shown the parties concerned that there exit mutual gains from trade.“
James M. Buchanan¹

¹ Buchanan (1959), S. 128 f.

1 Einleitung

1.1 Problemaufriss und Ziel der Arbeit

Schrumpfung im Zusammenhang mit der Entwicklung von Regionen ist ein vielschichtiger Begriff. Der Begriff „schrumpfende Region“ bezeichnet den Rückgang von regionaler Bevölkerung und wirtschaftlicher Aktivität.² Schrumpfende Regionen stellen allerdings ein derartig komplexes Phänomen dar, dass deren Ursachen, Prozesse, Folgen und Kausalitäten in kein allgemeines Muster eingeordnet werden können.

Zu den Hauptursachen gehören der sozioökonomische Strukturwandel, politische Systemwechsel, Veränderung des generativen Verhaltens, die demografische Entwicklung, Suburbanisierungsprozesse sowie Wanderungsverluste gegenüber dem Umland oder weiter entfernten Regionen.³ Die Folgen des Schrumpfens betreffen nahezu alle Bereiche einer Region, wie beispielsweise Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsmarkt, Städtebau, Ver- bzw. Entsorgung im technischen und sozialen Sektor, Verkehrsinfrastruktur, Ökologie und Finanzhaushalt.⁴ Auf der anderen Seite entstehen durch Schrumpfungsprozesse neue Freiflächen, die Nutzungskapazitäten freisetzen und somit auch Potenziale bieten.⁵

Schrumpfende Regionen sind kein ausschließlich ostdeutsches Phänomen. Auch in Westdeutschland sind immer mehr Städte und Gemeinden vom Bevölkerungsschwund bedroht, wie das Leipziger Leibniz-Institut für Länderkunde im Jahr 2009 konstatierte.⁶

Die Schrumpfungproblematik betraf in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts primär Westeuropa und die USA.⁷ Erst in jüngerer Vergangenheit kamen vermehrt asiatische und osteuropäische Staaten hinzu, sodass die Schrumpfungproblematik heute von globaler Relevanz ist.⁸

Für das Phänomen von Schrumpfungerscheinungen gibt es derzeit verschiedene Bezeichnungen und Konzepte. Die bekanntesten Reaktionsmaßnahmen auf schrumpfende Regionen in Deutschland sind unter den Bezeichnungen „Stadtumbau“⁹ oder „Rückbau“¹⁰ bekannt, die

² Zur Definition des Begriffs „schrumpfende Stadt“ vgl. u. a. Häußermann/Siebel (1988), S. 84 f.; Lang/Tenz (2003a), S. 130; Göb (1977), S. 149-177; Gatzweiler et al. (2003), S. 557-574; Führ (2004), S. 129; Bürkert et al. (2005), S. 4-12; Weidner (2005), S. 19; Kapitel 2.1.

³ Vgl. BMBF (Hrsg.) (2002), S. 1, abrufbar unter: [http://www.schader-stiftung.de/docs/zukunftsforum_leipzig.pdf]; vgl. hierzu auch Oswalt (2004), S. 14-17; Kapitel 3.

⁴ Vgl. hierzu etwa Kapitel 2.

⁵ Vgl. BMBF (Hrsg.) (2002), S. 1, abrufbar unter: [http://www.schader-stiftung.de/docs/zukunftsforum_leipzig.pdf].

⁶ Vgl. Wittmann (2009), abrufbar unter: [<http://idw-online.de/pages/de/news330995>].

⁷ Zu Schrumpfungprozessen während der Urbanisierung und Industrialisierung im 19. Jahrhundert vgl. Benke (2008), S. 181-202.

⁸ Vgl. hierzu etwa Rienets (2004), S. 20-33; vgl. hierzu auch Abbildung 2-2.

⁹ Zur Einordnung des Stadtumbaus in den Gesamtkontext der Stadtentwicklung vgl. Friesecke (2008), S. 9-12; zu einem zentralen Überblick der Internationalen Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt vgl. IBSSA (Hrsg.) (2010), abrufbar unter: [<http://www.iba-stadtumbau.de/index.php?iba2010-de>].

im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ im Jahr 2002 konzipiert wurden. Beide Begriffe beschreiben rein bauliche Vorhaben und werden fälschlicherweise oft synonym verwendet.¹¹ Jedoch sollte terminologisch wie folgt differenziert werden:

Unter „Rückbau“ ist ein Abriss von Wohnsiedlungen zu verstehen, bei dem ganze Quartiere einschließlich der vorhandenen Infrastruktur rückgebaut werden.¹² Dieser Vorgang umfasst häufig den vollständigen Abriss eines Baukörpers, in der Regel durch Abtragen, Einreißen, Demontieren oder kontrollierten Einsatz von Sprengungen.¹³ Ziel des Rückbaus ist eine Verringerung der Wohndichte, um die Wohnqualität zu erhöhen und die infrastrukturelle Effizienz zu steigern. Der Rückbau ist sehr kostenintensiv und erhöht zudem die Kapitalkosten der Infrastrukturnetze, die infolgedessen auf die Bevölkerung umgelegt werden müssen.

Der Begriff „Stadtumbau“ dagegen bezeichnet Umbaumaßnahmen von Stadtteilen oder Bezirken, die in besonderem Maße vom sozioökonomischen Strukturwandel und dem damit verbundenen Bevölkerungsrückgang betroffen sind.¹⁴

Diese beiden Handlungskonzepte treffen jedoch häufig nicht den Kern der Problematik, da sie Fehlentwicklungen verschleiern und keine langfristigen und nachhaltigen Lösungsstrategien bieten. Dabei werden vorrangig die Symptome bekämpft und die Ursachen weitestgehend vernachlässigt. Die Kosten für diese Maßnahmen übersteigen vielerorts das zur Verfügung stehende Budget der Kommunen, sodass das Konzept des „Stadtumbaus“ von einigen Experten aus volkswirtschaftlicher Sicht sowie auch aus Perspektive des Denkmalschutzes als kritisch betrachtet wird.¹⁵ Kritiker stellen in diesem Zusammenhang insbesondere die zugrunde gelegten Kosten-Nutzen-Analysen der Sanierungsmodelle in Frage, da diese ökonomischen Effizienzgesichtspunkten oftmals nicht gerecht werden und sich zudem in der Vergangenheit als sehr unflexibel erwiesen haben.¹⁶ Außerdem kann kritisiert werden, dass es sich um wenig dynamische Modelle handelt, da sie weitere Bevölkerungsverluste in der Regel nicht berücksichtigen und somit lediglich kurzfristige Lösungskonzepte bieten.¹⁷ Die bisherige Allokation von Wachstumspotenzialen greift nicht beim Management von Schrumpfungsprozessen, sodass diesbezüglich insbesondere Entwicklungsprozesse und ein Umdenken notwendig werden.¹⁸

¹⁰ Zur Rückbau der Infrastruktur in schrumpfenden Regionen vgl. Koziol (2005), S. 76-79.

¹¹ Vgl. Kabisch et al. (2004), S. 17.

¹² Vgl. Kabisch et al. (2004), S. 17; Schneider/Koch (Hrsg.) (1997), S. 3.

¹³ Vgl. Kabisch et al. (2004), S. 17; Schneider/Koch (Hrsg.) (1997), S. 3.

¹⁴ Vgl. Kabisch et al. (2004), S. 16 f.; für umfassende Beiträge und Veröffentlichungen zur Themenstellung Stadtumbau Ost und West siehe Stadtumbau (2011), abrufbar unter: [<http://www.stadtumbau.com/>].

¹⁵ Vgl. Guratzsch (2003), abrufbar unter: [<http://www.welt.de/print-welt/article281491/Fahrkarte-in-den-Ruin.html>]; kritisierend zum Stadtumbau in Sachsen siehe auch o. V. (2008), abrufbar unter: [<http://www.sz-online.de/sachsen/massive-kritik-am-stadtumbau-2293978.html>]; vgl. hierzu auch Franz (2003), S. 173-185.

¹⁶ Vgl. Kaltenbrunner (2010), abrufbar unter: [<http://blog.iba-stadtumbau.de/2010/07/21/weniger-ist-zukunft/>].

¹⁷ Vgl. Kabisch et al. (2004), S. 27.

¹⁸ Vgl. Kabisch et al. (2004), S. 17.

Für das Phänomen der schrumpfenden Städte und Gemeinden gibt es bisher kaum ausreichende Lösungsansätze. Durch die Industrialisierung und das enorme Wachstum von Volkswirtschaften nach dem Zweiten Weltkrieg wird auch heute noch oft angenommen, dass dies mit einem kontinuierlichen Bevölkerungswachstum einhergeht. Diese Annahme musste jedoch in den vergangenen Jahren vielerorts korrigiert werden, da grenzenloses Wachstum von Volkswirtschaften nicht realistisch erscheint. Schrumpfungsprozesse stellen kein modernes Problem dar: Bereits vor 50 Jahren wiesen die ersten Großstädte rückläufige Bevölkerungszahlen auf.¹⁹

Die neue ökonomische Geografie bezeichnet schrumpfende Städte gar als „Städte funktionaler Irrelevanz“²⁰. Die Ressourcen und Arbeitskräfte seien für die Ökonomie „zunehmend irrelevant geworden“²¹. In diesem Kontext stellt sich die Frage, welchen ökonomischen Wert schrumpfende Regionen noch besitzen und ob es aufgrund veränderter sozioökonomischer Rahmenbedingungen überhaupt sinnvoll ist, diese weiter künstlich durch staatliche Subventionierungen und Fördermaßnahmen zu finanzieren und somit anhaltende gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste in Kauf zu nehmen. Staatliche Transferzahlungen sind nur im ersten Moment als probates Mittel zu bezeichnen, um schrumpfende Regionen nachhaltig zu revitalisieren. Peter Lau, Redakteur des Wirtschaftsmagazins *brand eins*, beschreibt solche Transferzahlungen als „Subventionen, die wie Drogen sind. Am Anfang bringen sie richtig was, aber je mehr man nimmt, umso weniger Effekt haben sie, und am Ende kann man ohne sie nicht mehr leben“²².

Durch stetig abnehmende Einwohnerzahlen sinken die Konsumentenzahlen öffentlicher Einrichtungen und infolgedessen auch deren Einnahmen aus Gebühren. Diese Entwicklung geht allerdings mit stagnierenden oder gar steigenden Fixkosten und hohen Kosten für Schuldentilgungen der Investitionen einher.²³ Kommunale Investitionen in Kanalnetze, Gebäude und Denkmäler, Infrastruktur oder Schulen erweisen sich unter dem Gesichtspunkt einer schrumpfenden Region vielerorts als ineffizient. Daraus resultieren Schließungen von Verwaltungseinrichtungen, Kindergärten, Schulen sowie Einrichtungen haushaltsnaher Infrastruktur. Vorsorgeleistungen für die technische und soziale Infrastruktur sind bei sinkender Bevölkerungszahl in vielen Regionen zu teuer und überdimensioniert, da die Effizienz kommunaler Infrastruktur vorwiegend von der Dichte der Bevölkerung abhängig ist.²⁴ Die abnehmende Siedlungs- und Versorgungsdichte in Abwanderungsgebieten führt dazu, dass immer weniger Einwohner für immer stärker überdimensionierte öffentliche Einrichtungen aufkommen müssen.

Diesbezüglich besteht ein hoher Bedarf an neuen Handlungskonzepten, da sich die bisherigen Maßnahmen aus ökonomischer Sicht mehrheitlich als ineffizient erwiesen haben. Die Still-

¹⁹ Vgl. Kühn (2008), S. 83.

²⁰ Castells (1997), S. 199.

²¹ Castells (1997), S. 199.

²² Lau (2004), S. 91.

²³ Vgl. Kapitel 2.7.

²⁴ Umfassend hierzu vgl. Westphal (2008).

legung ausgewählter Infrastrukturabschnitte, verbunden mit einem Abriss vollständiger Siedlungen, wäre in diesem Zusammenhang wesentlich effizienter und würde die sozialen und stadtstrukturellen Folgekosten in Grenzen halten. Regionalentwicklung wird unter anhaltenden Schrumpfungsbedingungen zukünftig ökonomisch effizienter werden müssen.

1.2 Forschungsstand

Aufgrund des enormen ökonomischen Wachstums in Westeuropa in den vergangenen 60 Jahren wurden Forschungsbemühungen im Zusammenhang mit kommunalen Schrumpfungsercheinungen in Deutschland lange Zeit vernachlässigt. Erst ab der Jahrtausendwende wurden in vielen Industrienationen Forschungsaktivitäten zu dieser Thematik wieder aufgenommen, befinden sich somit in zahlreichen Teilbereichen noch in den Anfängen. Das Thema „schrumpfende Regionen“ ist demnach in Deutschland – anders als in den USA – sowohl von der stadtsoziologischen Forschung als auch in der öffentlichen Diskussion in den vergangenen Jahrzehnten kaum wahrgenommen worden.²⁵ Schrumpfende Städte und Gemeinden und deren Auswirkungen wurden in Deutschland bis zur Jahrtausendwende vielerorts ignoriert und stehen erst in den letzten Jahren im Zentrum politischer Diskussionen und somit auch im öffentlichen Interesse.²⁶ Doch auch gegenwärtig ist eine gewisse Tabuisierung des Themas erkennbar, da politische Entscheidungen in schrumpfenden Kommunen häufig mit Sparmaßnahmen verknüpft sind, was unter anderem der aktuellen Form der Kommunalfinanzierung geschuldet ist.²⁷

Bei der Diskussion um stadtentwicklungspolitische Folgeprozesse von Schrumpfungsercheinungen ist auffällig, dass entweder demografische, soziale, bauliche oder funktionelle Komponenten im Vordergrund der Analysen stehen. Insbesondere zum Bevölkerungsrückgang in ostdeutschen Städten sind mehrere Veröffentlichungen erschienen, die vorwiegend den Wohnungsleerstand thematisieren. Silke Weidner erstellte 2005 einen Leitfaden zum Einsatz als strategisches und konzeptionelles Instrument zur Beobachtung, Identifikation und Bewertung städtischer Entwicklungsprozesse.²⁸ Im Jahr 2008 untersuchte Christiane Westphal, welche Kriterien in schrumpfenden Regionen angewendet werden sollten, um angemessene Mindestdichten von Wohnquartieren aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur zu bestimmen.²⁹ Die Wanderungsdynamik in schrumpfenden Städten analysierte Stefanie Föbker im Jahr 2008 mit dem Schwerpunkt auf dem innerstädtischen Umzugsverhalten in schrumpfenden Regionen.³⁰

²⁵ Zur englischsprachigen Literatur der Thematik Urban Decline bzw. Urban Decay (angloamerikanisches Pendant zum Begriff Schrumpfung in Deutschland) sowie Urban Regeneration (Stadtumbau und Regenerierung) vgl. Lang (2005), zitiert in Lang et al. (o. J.), S. 1, abrufbar unter: [<http://www.thilolang.de/projekte/downloads/0512debatte.pdf>].

²⁶ Vgl. Weidner u. a. (2005), S. 2.

²⁷ Vgl. hierzu etwa Abbildung A-16 und A-17.

²⁸ Vgl. Weidner (2005).

²⁹ Vgl. Westphal (2008).

³⁰ Vgl. Föbker (2008).

Nina Overhageböck übertrug im Jahr 2009 die Auswirkungen des Schrumpfungsprozesses auf die öffentlichen Räume und stellte diesbezüglich Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge her.³¹

Im Mittelpunkt aktueller Debatten stehen insbesondere die räumlichen Auswirkungen demografischer Veränderungen, wie Wohnungsleerstand oder städtebaulicher Verfall.³² Nachrangig behandelt wurde dagegen die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur, städtebauliche und soziale Aspekte sowie die Kernfragestellung, wie Schrumpfungsprozesse ökonomisch effizienter gestaltet werden können. Weitgehend vernachlässigt wurden auch fiskalische Instrumente zur Flächensteuerung und deren Wirkung auf die Flächenpolitik. Daher wundert es kaum, dass diesbezüglich Tendenzen zu staatlichen und kommunalen Fehlanreizen hinsichtlich einer ineffizienten Flächensteuerung auszumachen sind. Das Themengebiet „effizientes Schrumpfen“ ist somit noch wenig erforscht. Der Bevölkerungsrückgang und ökonomische Niedergang von Regionen wird zunehmend fundamentaler Bestandteil zahlreicher Industrienationen weltweit sein; dabei handelt es sich in der Regel nicht um ein konjunkturelles, sondern um ein strukturelles Problem.³³

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, das wenig erschlossene Forschungsgebiet einer Sekundäranalyse von statistischem Material zu unterziehen und den vorhandenen Wissensbestand durch eine empirische Analyse mittels leitfadengestützten Interviews in Form von Expertenbefragungen sowie einer Kommunaldatenerhebung erstmalig zu erschließen.³⁴ Primäres Ziel ist es, den vorhandenen Wissensbestand zu den Wechselwirkungen zwischen Schrumpfungsprozessen darzustellen, zu erweitern und ökonomische Effizienzgesichtspunkte in die Analyse einfließen zu lassen.

Die Verbindung des Schrumpfungsphänomens mit dem Aspekt der ökonomischen Effizienz erfordert neue, kreative Denkansätze. In den USA werden ökonomische Aspekte im Zusammenhang mit der Flächenpolitik sowie die internationalen Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen intensiver diskutiert als in Deutschland.³⁵ Die Erweiterung der empirischen Basis ist deshalb bedeutsam, um zukünftig auf einen größeren Datenbestand zugreifen zu können.

1.3 Forschungsfragen

Nicht nur die demografische Entwicklung in Deutschland, sondern auch allgemeine Tendenzen am Arbeitsmarkt führen dazu, dass sich vielerorts Regionen entvölkern. Schrumpfen Regionen nicht in dem Maße, wie es ökonomische Effizienzgesichtspunkte erfordern, entstehen erhebliche Mehrkosten. Solche Mehrkosten resultieren unter anderem aus der Aufrechterhal-

³¹ Vgl. Overhageböck (2009).

³² Vgl. hierzu etwa Landeshauptstadt Erfurt – Stadtverwaltung (Hrsg.) (2007).

³³ Vgl. Interview 1, Rz. 14.

³⁴ Vgl. Kapitel 5.2.

³⁵ Umfassend zum Forschungsstand in den USA mit dem Thema „Sustainable Infrastructure in Shrinking Cities“ siehe Hoornbeek/Schwarz (2009).

tung einer zu aufwendigen Infrastruktur oder dem Umfang staatlicher Verwaltungseinheiten. Die Mehrkosten werden jedoch nicht immer verursachergerecht verteilt, sodass die Chancen der potenziellen Kostenträger im globalen Wettbewerb gemindert werden.

Ob sich Regionen im Zeitverlauf effizient entwickeln, hängt auch von staatlichen und kommunalen Handlungsstrategien ab. Diesbezüglich sind Anreize zu Fehlhandlungen zu erkennen. So führen etwa einwohnerbezogene Zuschüsse dazu, dass Kommunen kein Interesse an einer effizienten Strukturierung innerhalb ihres kommunalen Einzugsgebietes haben, weil der Wert eines Grenzeinwohners enorm hoch ist. Zudem realisieren Kommunen ihre Infrastruktur zunehmend über Public Private Partnerships, was unter anhaltenden Schrumpfungsbedingungen zukünftig zu geringeren kommunalen Handlungsspielräumen führt.

Da Stadtentwicklung in der Vergangenheit überwiegend mit Wachstum in Verbindung gebracht wurde, fehlen derzeit Möglichkeiten, Instrumente und Handlungsstrategien, um Schrumpfungsprozesse nachhaltig zu gestalten und zu begleiten.³⁶ Bislang ist lediglich eine Symptombekämpfung in Form von reaktiven Strategien auszumachen, aber keine adäquate Ursachenbekämpfung. Damit ergeben sich folgende Forschungsfragen für die vorliegende Arbeit:

1. Welche staatlichen und kommunalen Fehlanreize, die eine effiziente Kommunalstrukturierung konterkarieren, sind in Bezug auf schrumpfende Regionen zu beobachten?
2. Wie können Schrumpfungsprozesse ökonomisch effizienter gestaltet werden?

1.4 Methoden und Gang der Untersuchung

Die Arbeit umfasst zwei Untersuchungsschritte mit je eigener Methodik. Die Vorgehensweise orientiert sich am multimethodischen Forschungsansatz, der sowohl qualitative als auch quantitative Elemente beinhaltet und somit den Grundsätzen der methodologischen Triangulation in der empirischen Sozialforschung folgt.³⁷ Der Vorteil besteht insbesondere darin, dass unterschiedliche Datenerhebungsverfahren und somit die Spezifika von zwei Ansätzen kombiniert werden können, was einen erweiterten Feldzugang ermöglicht. Zudem wird die Perspektive des Forschers durch die Perspektive der befragten Akteure erweitert, wodurch sich die Validität der Ergebnisse erhöht und systematische Fehler verringert werden.³⁸ Dem stimmen Conger sowie Antonakis et al. zu: „Combining both qualitative and quantitative methods can address both the ‚what and why‘ of leadership more effectively“³⁹. Durch die Anwendung dieses Ansatzes wird eine tiefere Durchdringung des Forschungsgegenstandes erzielt.

³⁶ Zur Einführung bisheriger Regenerierungsstrategien in schrumpfenden Städten vgl. Kühn/Liebmann (2009), S. 12-35.

³⁷ Vgl. Brüsemeister (2008), S. 35-37; vgl. hierzu auch Kelle/Erzberger (2000), S. 299-309.

³⁸ Vgl. Brüsemeister (2008), S. 36; Kelle/Erzberger (2000), S. 300.

³⁹ Antonakos et al. (2003), S. 286; vgl. hierzu auch Conger (1998), S. 107-121.

Als erster Schritt wird die zu diesem Thema existierende Literatur auf Zusammenhänge und Wechselwirkungen ausgewertet. So sollen die Forschungsfragen beantwortet, Wirkungsketten identifiziert und Hypothesen gebildet werden. Anschließend werden die Hypothesen empirisch überprüft. Zum Einsatz kommen hierbei leitfadengestützte Interviews in Form von Expertenbefragungen und eine Kommunaldatenerhebung, die sich an 311 schrumpfende Kommunen im gesamten Bundesgebiet richtet. Die qualitativen Interviews mit Wissenschaftlern und Praktikern aus den Bereichen Kommunalfinanzierung, Stadtentwicklungsforschung und Stadtplanung dienen der Überprüfung der theoretisch ermittelten Kriterien und schließen zugleich Wissenslücken aus der Quellen- und Literaturrecherche. Der praxisbezogene Teil der Arbeit wird abgerundet durch Erkenntnisse, die im Rahmen eines fünfwöchigen Forschungsaufenthalts an der University of Detroit Mercy (USA) gewonnen wurden; dadurch wird außerdem der Vergleich unterschiedlicher lokaler Gegebenheiten ermöglicht und so eine höhere Transparenz in Bezug auf den Umgang mit schrumpfenden Regionen geschaffen. Das Untersuchungsvorhaben soll als Quer- und Längsschnittanalyse durchgeführt werden, um Merkmalsausprägungen innerhalb der zu untersuchenden Gruppe als auch in einem definierten Zeitintervall berücksichtigen zu können.

1.5 Aufbau der Arbeit

Nachdem in **Kapitel 1** der Entdeckungszusammenhang⁴⁰ durch Darstellung der Themenstellung, dessen Zielsetzung, des Forschungsstands, der Forschungsfragen und der Untersuchungsmethodik aufgezeigt wurde, wird in **Kapitel 2** der Begründungszusammenhang dargelegt. Der Einstieg in den Untersuchungsgegenstand erfolgt in Form einer Grundlagenermittlung und einer Situationsanalyse, die mit den Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen beginnt. Zunächst werden die Auswirkungen von Schrumpfungserscheinungen auf Basis der bestehenden Literatur erläutert und Wechselwirkungen aufgezeigt. Schwerpunkte dieses Kapitels bilden die definitorischen Grundlagen, der Wohnungsleerstand, das kommunale Finanzdefizit, die Abwanderung von Humankapital, Segregationstendenzen in schrumpfenden Gebieten, Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen sowie soziale und ökologische Aspekte.

In **Kapitel 3** werden auf Grundlage der Literatur die Ursachen regionaler Schrumpfungsprozesse systematisiert. Thematische Schwerpunkte sind die zunehmende Globalisierung der Märkte, die demografische Entwicklung, der sozioökonomische Strukturwandel sowie Suburbanisierungsprozesse der Bevölkerung, des Handels- und Dienstleistungssektors.

⁴⁰ Dieses spezielle Ablaufschema wird überwiegend für empirische Analysen, speziell in der Wirtschaftsgeografie, angewandt und durch Positionen des kritischen Rationalismus mit dem Ziel abgeleitet, den Stellenwert und die Funktion der Empirie zu definieren, vgl. Wessel (1996), S. 47-67 und Kromrey (2009), S. 74-79.

In **Kapitel 4** werden mögliche Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung aufgezeigt und Effizienzkriterien festgelegt, die zur Beantwortung der Forschungsfragen dienen. Insbesondere werden in dem Kapitel fiskalische Instrumentarien zur Flächensteuerung, das Zentrale-Ort-Konzept (ZOK) und dessen Weiterentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen, mögliche Dichtekonzepte in schrumpfenden Kommunen sowie Zielkonflikte bei der Steuerung der Flächennutzung auf Basis der existierenden Literatur behandelt.

Kapitel 5 und **Kapitel 6** stellen den empirischen Teil der Arbeit dar. Dabei wird zunächst aufgezeigt, woraus eine ineffiziente Flächennutzung resultiert. Anschließend werden die Erhebungsverfahren ausgewählt: Zur Anwendung kommen qualitative Experteninterviews, die in Deutschland und in den USA geführt wurden, sowie eine Kommunaldatenerhebung, die um quantitative Daten und Statistiken ergänzt wird. Auf Basis des methodologischen Individualismus werden Ineffizienzen in der Kommunalstrukturierung und infolgedessen staatliche und kommunale Fehlanreize abgeleitet, um abschließend effizientere Anreizsysteme in Form von Handlungsempfehlungen in schrumpfenden Regionen zu thematisieren.

Das **Schlusskapitel 7** fasst die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit zusammen und definiert den weiteren Forschungsbedarf. Dabei wird sowohl dem Verwertungs- als auch dem Wirkungszusammenhang Rechnung getragen.⁴¹ Abschließend werden Perspektiven für weitere Forschungsarbeiten gegeben.

Abbildung 1-1 verdeutlicht den multimethodischen Ansatz des Forschungsvorhabens in grafischer Form.

⁴¹ Vgl. Kromrey (2009), S. 74-79; Wessel (1996), S. 47-67.

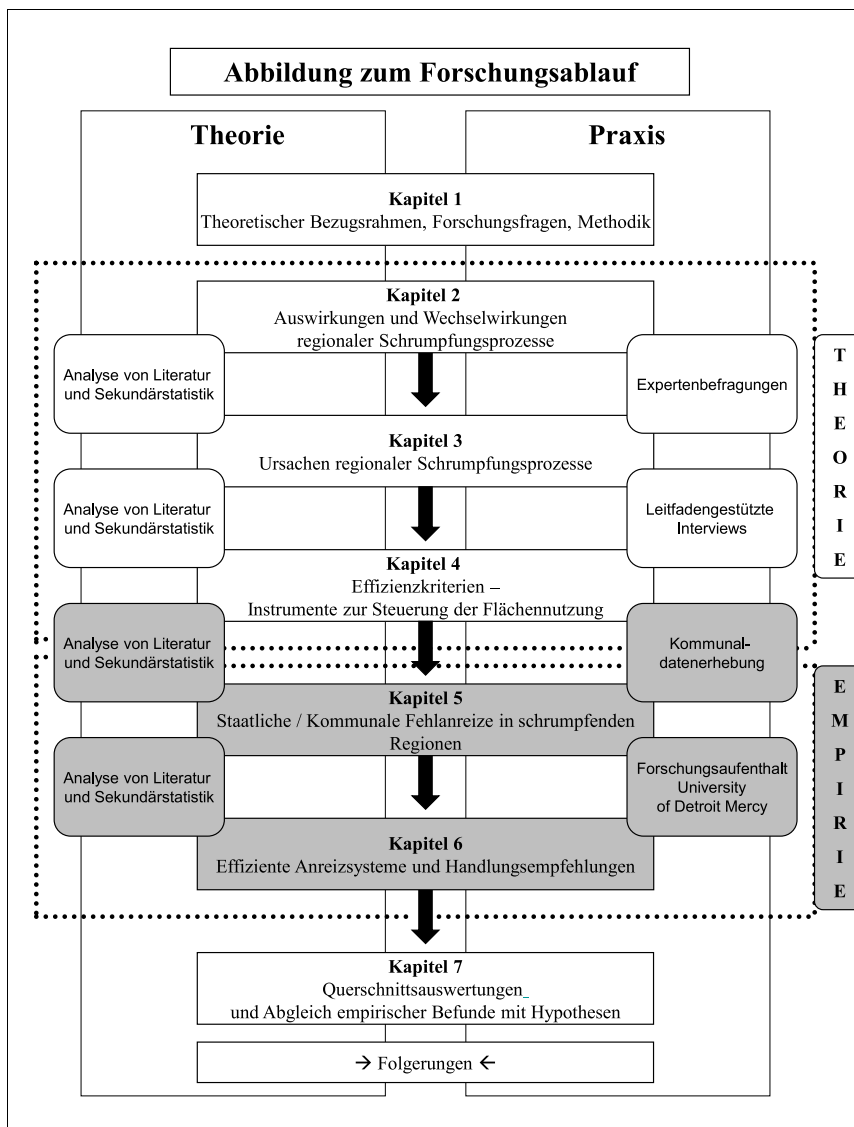


Abbildung 1-1: Aufbau der Arbeit
Quelle: Eigene Darstellung.