

Jahrbuch Stadterneuerung

Uwe Altrock · Detlef Kurth  
Ronald Kunze · Holger Schmidt  
Gisela Schmitt *Hrsg.*

# Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten



Springer VS

---

# **Jahrbuch Stadterneuerung**

## **Reihe herausgegeben von**

Uwe Altrock , Kassel, Deutschland

Ronald Kunze, Langenhagen, Deutschland

Gisela Schmitt, Aachen, Deutschland

Das Jahrbuch Stadterneuerung setzt sich seit 1991 mit der zunehmend vielfältigeren Praxis der Stadterneuerung in Deutschland und international auseinander. Es erscheint regelmäßig als Sammelband wissenschaftlicher Beiträge zu wechselnden Schwerpunktthemen, die durch weitere Beiträge in den nachstehenden Rubriken ergänzt werden:

- Geschichte und Theorie der Stadterneuerung
- Praxisfelder der Stadterneuerung
- Stadterneuerung im Ausland
- Lehre und Forschung
- Berichte und Rezensionen

Das Jahrbuch versteht Stadterneuerung im umfassenden Sinn als stetig sich wandelnde Daueraufgabe der Pflege und Weiterentwicklung des gesamten städtebaulichen Bestands mit dem Ziel einer nachhaltigen Aufrechterhaltung seiner Qualitäten für sämtliche Nutzerinnen und Nutzer - Bewohner, Besucher, Arbeitnehmer. Meist bedient sich Stadterneuerung besonderer rechtlicher, finanzieller, organisatorischer und personeller Ressourcen und bezieht sich auf Quartiere. Politik und Verwaltung, private Unternehmen und die Zivilgesellschaft wirken in unterschiedlichen Konstellationen an der Umsetzung von Stadterneuerungsmaßnahmen zusammen.

Das „Jahrbuch Stadterneuerung“ ist Forum, Spiegel und Zeitzeuge der vielschichtigen Entwicklung eines stadtentwicklungspolitischen Handlungsfelds, das angesichts der Herausforderungen der ökologischen Nachhaltigkeit und sozialräumlicher Ungleichheit, Aufwertung und Gentrifizierung sowie der Renaissance unserer Städte mehr denn je im Zentrum der fachpolitischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung steht. Es richtet sich gleichermaßen an Praktiker, Wissenschaftler, Beobachter und Betroffene von Stadterneuerungsprozessen. Durch seine langjährige Begleitung der Veränderungen ist es zu einem Archiv der Leitbilder, Handlungsfelder und Fallbeispiele sowie kritischer Debatten in der wissenschaftlichen Reflexion geworden, das einen breiten Überblick über das Stadterneuerungsgeschehen vermittelt.

### **Mitglieder im wissenschaftlichen Beirat des Jahrbuchs Stadterneuerung**

Rainer Danielzyk, Fachgebiet Raumordnung und Regionalentwicklung, Leibniz-Universität Hannover

Max Welch Guerra, Lehrstuhl Raumplanung und Raumforschung, Bauhaus Universität Weimar

Johann Jessen, Städtebau-Institut, Universität Stuttgart

Heike Liebmann, Abteilung Stadtentwicklung/Stadtplanung, B.B.S.M. Potsdam

Kosta Mathéy, GLOBUS Global Urban Studies Institute, International Academy an der FU Berlin

Angela Million, Fachgebiet Städtebau und Siedlungswesen, TU Berlin

Christa Reicher, Lehrstuhl und Institut für Städtebau und Entwerfen, RWTH Aachen

Weitere Bände in der Reihe <http://www.springer.com/series/14364>

---

Uwe Altrock · Detlef Kurth · Ronald Kunze ·  
Holger Schmidt · Gisela Schmitt  
(Hrsg.)

# Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten

 Springer VS

*Hrsg.*

Uwe Altrock  
FG Stadterneuerung und Planungstheorie  
Universität Kassel  
Kassel, Deutschland

Detlef Kurth  
Lehrstuhl Stadtplanung  
Technische Universität Kaiserslautern  
Kaiserslautern, Deutschland

Ronald Kunze  
Langenhagen, Deutschland

Holger Schmidt  
Fachgebiet Stadtumbau + Ortserneuerung  
Technische Universität Kaiserslautern  
Kaiserslautern, Deutschland

Gisela Schmitt  
Lehrstuhl für Planungstheorie und  
Stadtentwicklung  
RWTH Aachen  
Aachen, Deutschland

ISSN 2569-3220

ISSN 2569-3239 (electronic)

Jahrbuch Stadterneuerung

ISBN 978-3-658-30230-6

ISBN 978-3-658-30231-3 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-30231-3>

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

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

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 allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Coverabbildung: Schwarzatal – Ortserneuerung im ländlichen Raum (©IBA Thüringen, Foto: Thomas Müller) Der Bahnhof Rottenbach wurde im Rahmen der IBA Thüringen saniert und wird als Bahnhofsladen und Bürgerbüro genutzt (©IBA Thüringen; Foto: Thomas Müller)

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| <b>Klein- und Mittelstädte erneuern!</b> .....   | IX  |
| Herausforderungen und Potenziale – Programme und Strategien  |     |
| <b>Herausforderung Kleinstadt</b> .....  |     |
| <b>Kleinstädte</b> .....   | 3   |
| Forschung in der Aufmerksamkeitslücke  |     |
| <i>Lars Porsche</i>  |     |
| <b>Kleinstadtgeschichten 2030</b> .....  | 35  |
| Das normative, narrative Szenario als methodisches Element einer<br>potenzialorientierten kooperativen Kleinstadtentwicklung |     |
| <i>Peter Dehne und Jens Hoffmann</i>   |     |
| <b>Strategische Entwicklungsansätze in kleineren Städten</b> .....   | 65  |
| Am Beispiel des Stadtumbaus NRW  |     |
| <i>Sabine Baumgart und Andrea Rüdiger</i>  |     |
| <b>Spezielle Themen der Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten</b> . . . .  |     |
| <b>Großsiedlungen in kleinen Städten</b> .....   | 85  |
| Probleme, Herausforderungen, Perspektiven  |     |
| <i>Johann Jessen und Isabelle Willnauer</i>  |     |
| <b>Profilgebende Stadt- und Ortsentwicklung in kleinen und mittleren<br/>Kurstädten und Erholungsorten</b> .....             | 115 |
| <i>Evi Goderbauer</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| <b>Umgang mit historische Bausubstanz in Klein- und Mittelstädten. . . . .</b>  |     |
| <b>Stadterneuerung zwischen Revitalisierung und Denkmalschutz . . . . .</b>   | 137 |
| Die Stadtumbau-Matrix Görlitz   |     |
| <i>Robert Knippschild und Constanze Zöllter</i>   |     |
| <b>Das Kommunale Denkmalkonzept Bayern . . . . .</b>  | 155 |
| Städtebauliche Denkmalpflege als integrierte Praxis   |     |
| <i>Judith Sandmeier und Lisa Marie Selitz</i>   |     |
| <b>Friedrichstadt – Was kannst du? . . . . .</b>  | 181 |
| Qualitative und interdisziplinäre Bestandsanalysen durch Haus- und<br>Bewohner*innenbiografien als potenzialorientierte Überlegungen zur<br>Stadterneuerung |     |
| <i>Marieke Behne, Bernd Kniess und Anna Richter</i>   |     |
| <b>Entwicklung von Zentren in Klein- und Mittelstädten. . . . .</b>   |     |
| <b>Einzelhandel . . . . .</b>   | 207 |
| Leid- oder Leitfunktion in Klein- und Mittelstädten?  |     |
| <i>Tanja Korzner, Jörg Kosinski, Silke Weidner</i>  |     |
| <b>Zentrale Versorgungsbereiche – mehr als ein Funktionsraum? . . . . .</b>   | 233 |
| Zur Bedeutung öffentlicher Stadträume in Klein- und Mittelstädten   |     |
| <i>Lisa Marie Knotz</i>   |     |
| <b>Instrumente der Innenentwicklung in Klein- und Mittelstädten . . . . .</b>   |     |
| <b>Gemeinsam aktiv den Ort gestalten . . . . .</b>  | 259 |
| Aktivierung durch Beteiligung und Gemeinschaftssinn   |     |
| <i>Martina Dettweiler, Lena Spatz, Christoph Diepes und Hans Joachim Linke</i>  |     |
| <b>Finanzielle Anreize für mehr Innenentwicklung . . . . .</b>  | 283 |
| Kommunale Strategien zur motivierenden Verhaltenslenkung privater<br>Eigentümer von Wohnimmobilien  |     |
| <i>Christin Swatek</i>  |     |

---

|  |     |
|--|-----|
| <b>Strategisches Arbeiten in der Innenentwicklung kleinerer Städte und Gemeinden – ein Prinzip</b> ..... | 303 |
| <i>Gregor Langenbrinck und Thomas Fischer</i>  |     |
| <b>Rubrik Lehre</b> .....  |     |
| <b>Transformation StadtLand</b> .....  | 329 |
| <i>Kerstin Schenkel</i>  |     |
| <b>Übersicht über die Autorinnen und Autoren dieses Bandes</b> .....                                     | 341 |
| <b>Autorinnen und Autoren 1990 – 2020</b> .....  | 351 |
| <b>Ortsregister 1990 – 2020</b> .....  | 357 |
| <b>Stichwortregister 1990 – 2020</b> .....   | 365 |

---

# Klein- und Mittelstädte erneuern!

## Herausforderungen und Potenziale – Programme und Strategien

---

### Jahrbuch Stadterneuerung 2020

Städte in der Bundesrepublik stehen aktuell vor ganz verschiedenen Herausforderungen. Auf der einen Seite wachsen zahlreiche städtische Ballungsräume und dabei insbesondere die nachgefragten Universitätsstädte. Hier haben die Kommunen weiterhin die politische Aufgabe, angemessenen und bezahlbaren Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung bereitzustellen und dem sozialen Auseinanderdriften der Stadtteile entgegenzuwirken. Viele Städte entwickeln Handlungskonzepte und steuern mit einem gezielten Instrumenteneinsatz wie einer strategischen Bodenbevorratungs- und Vergabepolitik, der Förderung von preiswertem Wohnraum durch Neubau oder den Erwerb von Belegungsrechten sowie gebietsbezogenen Regelungen (Soziale Erhaltungssatzungen) gegen die Mietexplosion. Der Ruf nach unorthodoxen Lösungen, etwa einem befristeten „Mietendeckel“ wie im Land Berlin oder der Enteignung von größeren privaten Wohnungsunternehmen, verweist auf den anhaltenden Problemdruck in den betroffenen Städten. Auf fast allen bundesweiten Kongressen und in den überregionalen Medien stehen die in den Kommunen vorhandenen Probleme und Herausforderungen des Wachstums auf der Tagesordnung. Neben den großen Städten sind auch zahlreiche Klein- und Mittelstädte der ersten und teils auch zweiten Reihe in den angrenzenden Regionen von den Folgen des Wachstums betroffen.

Ganz anders als in den wachsenden Regionen stellt sich die Situation in jenen Kommunen dar, in denen die Einwohnerzahlen stagnieren oder sogar tendenziell sinken. Bei einem entspannten Wohnungsmarkt mit einem geringen Nachfrage-

druck versagen hier häufig die Marktkräfte, und die Stadterneuerung stagniert – in der Folge manifestieren sich Leerstände, Problemimmobilien oder Brachen. Da die kommunale Finanzlage in diesen Klein- und Mittelstädten häufig angespannt ist und die vorhandenen Finanzmittel für die kommunalen Pflichtaufgaben eingesetzt werden müssen, bleibt nur wenig Spielraum. Es fällt den Kommunen angesichts geringer oder fehlender Renditeerwartungen für Grundstückseigentümer oder Investoren schwer, passende Strategien und Instrumente für die Stärkung der Ortskerne und die Nutzung der Innenentwicklungspotentiale zu entwickeln. Zugleich erfolgte in der Vergangenheit in den kommunalen Verwaltungen ein erheblicher Ressourcenabbau an Personal und Finanzen, der sich selbst bei einer besseren wirtschaftlichen Lage nur mit Mühe wieder umdrehen lässt.

---

## **1 Klein- und Mittelstädte im Fokus der Stadterneuerung**

Mit diesem Themenschwerpunkt wird der Blick von der Stadterneuerung in den Großstädten wieder etwas mehr zurückgelenkt auf die ganz unterschiedlichen Fragestellungen zur Stadterneuerung und teils auch strategischen Stadtentwicklung in Klein- und Mittelstädten. Die Wahrnehmung für die Chancen und Herausforderungen der Klein- und Mittelstädte zu schärfen, ist ein wesentliches Anliegen dieses Jahrbuchs. Darüber hinaus beleuchtet es den Innovationsgehalt der Erneuerungsansätze näher und möchte dazu beitragen, verallgemeinerbare Folgerungen für eine Profilschärfung der Stadterneuerung in Theorie und Praxis abzuleiten.

Die etwa 2.000 Klein- und Mittelstädte in der Bundesrepublik Deutschland sind ein wichtiger Bestandteil unseres Siedlungsnetzes. In ihnen lebt etwa die Hälfte der Einwohner des Landes. Trotz der unterschiedlichen Herausforderungen und teilweise sehr unterschiedlichen Profile und Standortqualitäten gibt es viele Gemeinsamkeiten bei der Erneuerung von Klein- und Mittelstädten.

Die Stadterneuerung lief in vielen von ihnen lange nach tradierten Mustern ab und tut dies teilweise auch heute noch. Zentrale Herausforderungen wie der Strukturwandel in Handel und Gewerbe, der Verfall überkommener historischer Substanz, die Zunahme von Leerständen und Problemimmobilien und die allgemein sinkende Vitalität werden häufig nicht aktiv genug bearbeitet. Vielerorts gibt es zwar sehr aktive Bürger\*innen, die sich in Vereinen und informellen zivilgesellschaftlichen Netzwerken organisieren und intensiv in die Stadtentwicklung einbezogen werden wollen, doch Perspektivlosigkeit, Überalterung und Nachwuchsmangel und der Mangel an Ressourcen begrenzen oft ihre Möglichkeiten deutlich. Die Chancen der Digitalisierung und einer neuen Mobilität benötigen

neue Denk- und Handlungsmuster, um als dynamisches Potenzial in ländlichen Regionen sowie Klein- und Mittelstädten ihren Nutzen zu entfalten. Mit dem Klimawandel hat eine schon lange bestehende Herausforderung jüngst noch an zusätzlichem Gewicht gewonnen, doch sind die hierzu entwickelten Konzepte sehr heterogen und reichen von engagierten Modellprojekten bis hin zu eher passiven Kommunen.

Neben den städtischen Ballungsräumen sind auch der ländliche Raum und die kleineren und mittleren Städte und Gemeinden schon seit geraumer Zeit Untersuchungs- und Fördergegenstand des stadtentwicklungspolitischen Instrumentariums. Attraktivitätsverluste, Überalterung, Abwanderung, Lücken in der Daseinsvorsorge, stagnierende bis rückläufige Wirtschaftsentwicklung sowie Wohnungs- und Ladenleerstände waren Handlungsanlässe, um im Jahr 2010 – neben den bestehenden Ansätzen der Regionalentwicklung – ein spezifisches Programm der Bund-Länder-Städtebauförderung für „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufzulegen. Neben einer verbesserten Daseinsvorsorge sollte es die überörtliche Zusammenarbeit auf der Ebene von Ortsteilen oder selbstständigen Gemeinden intensivieren. Das Programm fand im Laufe der Jahre in den Kommunen zunehmende positive Resonanz und wurde auch in der Zwischenevaluierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in 2020 zur Fortführung empfohlen. Auch das Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ hatte eine wichtige Bedeutung für die Klein- und Mittelstädte – das Spektrum der zentralen Räume reichte vom kleinen Ortskern mit Nahversorgung und Gemeindefreizeitanlage über Orts- und Stadtteilzentren mit lokaler Bedeutung bis hin zu den Innenstadtzentren mit größeren Einzugsbereichen.

Obwohl in den einzelnen Kommunen ein großer Wissens- und Erfahrungsschatz über neue Verfahren und Instrumente der Stadterneuerung vorhanden ist, sind gute Beispiele aus Klein- und Mittelstädten häufig wenig bekannt und wurden bisher nur in Ansätzen wissenschaftlich untersucht. Dies verweist auf ein großes Forschungsdefizit. Seit einigen Jahren ist die Beschäftigung mit Kleinstädten allerdings wieder zu einem Thema geworden, wie diverse Forschungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zu Kleinstädten, die Bildung eines Ad-hoc-Arbeitskreises „Kleinstädte“ bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) oder die Initiative des für das Bauen zuständigen Ministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zur Einrichtung einer „Kleinstadtakademie“ zeigen.

## 2 Die Beiträge in diesem Band

Hier setzt der vorliegende Band mit seinem inhaltlichen Schwerpunkt auf der Situation der Stadterneuerung in Klein- und Mittelstädten an. Neben eher grundsätzlichen Beiträgen widmet er sich auch Erfahrungen aus der Praxis in ganz unterschiedlichen Förderkontexten.

**Lars Porsche** verweist auf die „Aufmerksamkeitslücke“ bei der Forschung zu Kleinstädten, zu denen häufig unbelegte Narrative und Stereotypen verbreitet werden. Dabei seien Kleinstädte als ein eigener Stadttypus mit lokalen Eigenlogiken zu betrachten. Sie bilden als vielfältige Wohn-, Arbeits- und Versorgungsstandorte eine eigene Urbanität und Lebensqualität aus. Im Beitrag werden die spezifischen Eigenarten der Kleinstädte und der aktuelle Forschungsstand beschrieben.

Einen zusammenfassenden Bericht über die Ergebnisse aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ geben **Peter Dehne und Jens Hoffmann**. Die dabei als Methode eingesetzten narrativen Szenarioprozesse wirkten in den acht Beispielkommunen als Impulsgeber und „Katalysator“ für kooperative Stadtentwicklungsprozesse. Sie helfen, sowohl eine neue Kultur des Planens und Gestaltens als auch neue Zukunftsthemen zu erkunden. Das Forschungsfeld definierte so wichtige Erfolgsfaktoren und Hemmnisse von Prozessen kooperativer Kleinstadtplanung.

Im Beitrag von **Sabine Baumgart und Andrea Rüdiger** werden strategische Entwicklungsansätze von Klein- und Mittelstädten im Rahmen des Stadtumbaus in Nordrhein-Westfalen analysiert. Dabei werden die Unterschiede zu den Ansätzen größerer Städte herausgearbeitet. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf der räumlichen Einordnung und auf den Akteurskonstellationen.

Die in Klein- und Mittelstädten durchaus auch vorhandenen Großsiedlungen haben bisher kaum Beachtung in der wissenschaftlichen Rezeption gefunden. **Johann Jessen und Isabelle Willnauer** blicken genau auf diese Gebietskulisse und schließen mit einer Untersuchung über acht Fallbeispiele von Amberg bis Wertheim ansatzweise eine eher unbemerkt gebliebene Forschungslücke. Diese Siedlungen stehen meist baulich-räumlich an exponierter Stelle und haben sich im Gegensatz zu vergleichbaren Siedlungen in Großstädten in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Möglicherweise ist es Zeit, bestandserhaltend einzugreifen, um ihre besondere Bedeutung für den lokalen Wohnungsmarkt zu erhalten. Damit wird in dem Beitrag eine wichtige Zukunftsaufgabe angerissen.

Unter den vielen grauen Mäusen gibt es auch eine große Anzahl bekannter und kulturell bedeutsamer Zentren: Gemeint sind Heilbäder und Kurorte, Erholungs-orte und Luftkurorte. 1.450 Gemeinden dürfen ein solches Prädikat im Namen tragen, nicht alle tun es und einige können sich die laufende Aktualisierung auch

nicht auf Dauer leisten. **Evi Goderbauer** widmet sich in ihrer Untersuchung von sechs Fallbeispielen den Kurstädten und Erholungsorten als einer besonderen Gattung von Klein- und Mittelstädten mit entsprechenden ganz besonderen Aufgaben an die Stadterneuerung und bietet Strategien zur weiteren ortsspezifischen Entwicklung.

**Robert Knippschild und Constanze Zöllter** untersuchen am Beispiel von Görlitz, inwiefern Klein- und Mittelstädte davon profitieren können, dass sie von vielen Menschen gegenüber Ballungsräumen als Ausgleichs- und Rückzugsräume mit besonderen Qualitäten gesehen werden. Ihr baukulturelles Erbe kann dabei als Kapital betrachtet werden, entspricht jedoch häufig nicht den aktuellen Bedürfnissen des Wohnungsbaus und des Einzelhandels. Die in Görlitz erprobte sogenannte Stadtumbau-Matrix soll dabei helfen, systematischer über Zugeständnisse im Denkmalschutz zu debattieren, um das historische Stadtbild zu erhalten und die momentan vorhandene positive Entwicklungsdynamik in Klein- und Mittelstädten zu nutzen.

**Lisa Maria Selitz und Judith Sandmeier** stellen das bayerische informelle Instrument „Kommunales Denkmalkonzept“ (KDK) vor, mit dem eine Erhaltung und Entwicklung des historischen Bestandes stärker mit Stadtentwicklungsprozessen verknüpft werden soll. Die denkmalpflegerische Entwicklungsplanung legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Kommunikation und Interaktion von Schlüsselakteuren sowie die Information und Beteiligung der Bürger in der Planerstellung. Im Beitrag werden neben dem Konzept vier aktuelle Beispiele vorgestellt. Ebenso erfolgt eine Kontextualisierung durch die übergeordnete Verbindung von städtebaulicher Denkmalpflege und Stadterneuerungsprozessen.

Individuelle Wohnweisen und alltägliche Formen der Aneignung vorgefundener baulicher Bestände durch ihre Bewohner\*innen stehen im Mittelpunkt diese Beitrags von **Marieke Behne, Bernd Knies und Anna Richter**. Ihr interdisziplinärer und maßstabsübergreifender Ansatz nähert sich am Beispiel der nordfriesischen Stadt Friedrichstadt den vorgefundenen baulichen Strukturen in ihrem Gebrauch. Sie nehmen die gegebene Situation zum Ausgangspunkt für eine Beschreibung und Problematisierung der örtlichen Verhältnisse. Mittels ethnografischer, videografischer und architektonischer Methoden werden bestehende Akteur\*innenkonstellationen sichtbar gemacht und ihre Wirkweisen in der Stadtproduktion offengelegt.

Der stationäre Einzelhandel steht generell unter starkem Veränderungsdruck, auch und besonders in Klein- und Mittelstädten – den zentralen Versorgungsbereichen droht trotz ihrer baukulturellen und identitätsstiftenden Bedeutung vielerorts die Aufhebung. **Silke Weidner, Tanja Korzer und Jörg Kosinski** untersuchen auf der Grundlage einer Befragung die prägenden Funktionen der

Innenstadt. Die strukturellen Indikatoren zeigen, dass der Einzelhandel für Klein- und Mittelstädte eine kontinuierlich abnehmende Bedeutung als Leitfunktion haben wird; und dennoch wird es auch zukünftig Städte geben, in denen die Innenstädte ihre Funktion als Marktplatz behaupten können. An den brandenburgischen Fallbeispielen Eberswalde und Luckenwalde lässt sich aufzeigen, dass im aktiven Umgang mit den Herausforderungen die Chance besteht, auch stark vom Wandel betroffene Innenstädte weiterzuentwickeln.

Der Möglichkeit zur Ausweisung förmlicher zentraler Versorgungsbereiche in der Bauleitplanung sowie deren Funktion widmet sich **Lisa Marie Knotz** in ihrer Masterarbeit, die diesem Beitrag zugrunde liegt. Am Beispiel der Städte Bürstadt, Lahr und Mindelheim zeigt sie die stadträumlichen Potenziale zentraler Versorgungsbereiche und entwickelt fünfzehn eher beschreibende städtebauliche Leitlinien.

**Martina Dettweiler, Lena Spatz, Christoph Diepes und Hans Joachim Linke** berichten über Zwischenergebnisse aus einem Forschungsprojekt zur Aktivierung von Flächenpotenzialen für eine Siedlungsentwicklung nach innen, wobei die Beteiligung und Mobilisierung der Akteure durch Visualisierung (AktVis) im Fokus steht. Der Beitrag zeigt Maßnahmen auf, mit denen erfolgsversprechende Bürgerbeteiligung im Rahmen der Innenentwicklung als wesentlicher Bestandteil bei der Generierung von attraktiven Wohnstandorten ermöglicht wird.

Die Kommunen nehmen bei der Stärkung der Innenentwicklung in Klein- und Mittelstädten eine Schlüsselrolle ein. Jedoch ist die Anwendung normativer Planungsinstrumente bei den vielseitigen Handlungsfeldern wie Nachverdichtungen oder Leerstandsaktivierungen aufgrund der Heterogenität der Eigentümerstruktur nicht immer zielführend oder gar möglich. Daher sind Strategien anzuwenden, mit denen die Bestandsentwicklung für private Eigentümer attraktiver gestaltet wird, etwa durch gezielte finanzielle Anreize. **Christin Swatek** gibt in ihrem Beitrag einen Überblick zur Wirkungsweise und zum Umsetzungsspielraum dieses Instruments und stellt ausgewählte Praxisbeispiele vor.

Innenentwicklung ist ein zentraler Ansatzpunkt für die Entwicklung der Kernbereiche als lebendige und nutzungsgemischte Wohn- und Versorgungsstandorte. In diesem Kontext berichten **Gregor Langenbrinck und Thomas Fischer** aus einem Forschungsprojekt über die Rolle strategischen Arbeitens als Prinzip für eine gelingende Innenentwicklung in Kleinstädten. Ihnen geht es dabei sowohl um den richtigen „Werkzeugkasten“ und seinen Einsatz als auch um Prozesse. Strategisches Arbeiten setzt dabei auf die Entwicklung und flexible Umsetzung von Wegen und Nebenwegen zur Innenentwicklung.

Im Zentrum des Hochschuldialogs der Nationalen Stadtentwicklungspolitik standen die peripheren ländlichen Räume und ihre Klein(st)städte sowie ihre

spezifischen Herausforderungen in Zeiten starker technischer und gesellschaftlicher Transformationen. Über die Projekte zum Thema „Die produktive Provinzstadt“ berichtet **Kerstin Schenkel**. Die Studienprojekte konnten Transformationsprozesse identifizieren und visionäre Ideen für die Zukunft der ländlichen Räume und ihrer Kleinstädte entwickeln.

---

### **3 Klein- und Mittelstädte in der Programmfamilie der Städtebauförderung – Ausblick**

Klein- und Mittelstädte profitierten schon seit den 1970er Jahren sehr stark von der Städtebauförderung als dem „goldenen Zügel“ der Stadtentwicklung. Die wirtschaftlich meist nicht gut ausgestatteten „kleinen“ Gemeinden benötigten diese Fördermittel und erneuerten sich baulich-räumlich über einen langen Zeitraum von über zwanzig Jahren fast unbemerkt. Die in der Literatur und der politischen Berichterstattung immer wieder erwähnten 2.200 Gemeinden der klassischen Städtebauförderung waren schon aufgrund der damit ausgebreiteten Anzahl in der Mehrheit – nicht die Großstädte. Inhaltlich stand bei den Gemeinden im ländlichen Raum meist die direkte Förderung der Haus- und Grundstückseigentümer im Vordergrund. Diese für die Städtebauförderung wichtige erste Phase der Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen wurde nach 1990 in einer vielschichtigen Programmviefalt differenziert; letztlich wurde das klassische Förderprogramm sogar ganz eingestellt. Mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ war nach zwischenzeitlichem Fokus auf andere Herausforderungen der Blick erneut auf die sich zuspitzende Peripherisierung vieler Klein- und Mittelstädte gerückt worden. Dabei stand eher die kooperative Bewältigung der Folgen des Strukturwandels durch komplexe Handlungskonzepte im Mittelpunkt, bei denen die öffentliche Hand eine Reihe von Schlüsselmaßnahmen umsetzte.

Trotz der zu verzeichnenden Stabilisierungserfolge dieses Programms wird es nunmehr im Rahmen der aktuellen Reform der Städtebauförderung nicht weitergeführt. Vielmehr orientiert sich diese eher an wesentlichen Kernaufgaben der Stadterneuerung unabhängig von der Gemeindegrößenklasse. Die von Bund und Ländern gemeinsam erarbeitete neue Struktur der Städtebauförderung, die ab 2020 gilt, stellt künftig für die drei (statt bisher sechs) konzentrierten Förderprogramme insgesamt 790 Mio. Euro Bundesmittel (plus Kofinanzierung durch Länder und Gemeinden) zur Verfügung.

Für Klein- und Mittelstädte dürfte dabei das an dem Vorläuferprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ orientierte neue Programm „Lebendige Zentren“ zur Förderung der Innenentwicklung und historischer Stadtkerne (ausgestattet mit

zunächst 300 Millionen Euro) besonders attraktiv erscheinen, in dem vermutlich auch die meisten Maßnahmen aus dem städtebaulichen Denkmalschutz aufgehen werden.

Weitgehend erhalten geblieben sind dagegen die Förderzusammenhänge der Sozialen Stadt, die künftig mit dem Programm „Sozialer Zusammenhalt“ zur Förderung des Zusammenlebens in den Quartieren (ausgestattet mit 200 Millionen Euro) bearbeitet werden sollen, sowie die des Stadtumbaus, dem das Programm „Wachstum und Nachhaltige Erneuerung“ zur Anpassung an den demographischen und strukturellen Wandel sowie zur Gestaltung lebenswerter Quartiere (ausgestattet mit 290 Millionen Euro) nachfolgt. Darüber hinaus wird der „Investitionspakt soziale Integration im Quartier“ zum Ausbau der sozialen Infrastruktur mit jährlich 200 Mio. Euro fortgeführt.

Die vor allem im Programm Kleinere Städten und Gemeinden erprobte interkommunale Zusammenarbeit soll nun insgesamt ausgebaut werden. Außerdem wird eine Bearbeitung der Herausforderungen des Klimawandels zu einer Förder Voraussetzung. Insgesamt steht damit die Städtebauförderung auf einer soliden finanziellen Grundlage und weist eine klare Programmstruktur auf. Inwieweit die mit der Verwaltungsvereinbarung 2020 eingeleitete grundlegende Umstrukturierung der Städtebauförderung den Fokus mehr auf kleinere Gemeinden legen wird, ist damit allerdings noch nicht beantwortet. Dies ist eine interessante Fragestellung, die wir im Jahrbuch Stadterneuerung verfolgen werden und für die dieser Band eine inhaltliche Grundlage bereitstellen soll.

---

# Herausforderung Kleinstadt

---

# Kleinstädte

## Forschung in der Aufmerksamkeitslücke

Lars Porsche



### Zusammenfassung

Kleinstädte werden meist nur als Teil der sog. ländlichen Räume gesehen oder zusammen mit Mittelstädten in der Kategorie „Klein- und Mittelstädte“ von Wissenschaft und Politik betrachtet. Dass aber Kleinstädte ein eigener Stadttyp mit vielfältigen Ausprägungen sowie internen Differenzierungen sind, zeigt dieser Beitrag auf. Gleichzeitig wird dargestellt, dass es grundlegender Analysen dieses Stadttyps mit quantitativen wie qualitativen Methoden bedarf. Dies ist notwendig, um ein besseres, evidenzbasiertes Verständnis für den Stadttypus Kleinstadt, mitsamt dessen lokalen Eigenlogiken, Herausforderungen und Potenzialen zu entwickeln und damit letztlich die wissenschaftlichen, planungspraktischen und gesellschaftspolitischen Diskurse zum Thema zu objektivieren.

Im Gegensatz zu Großstädten genießen die über 2.100 Kleinstädte in Deutschland bisher weder in Forschung und Wissenschaft noch in Politik und Gesellschaft große Aufmerksamkeit. Dabei leben in diesen 24 Millionen Menschen und damit knapp 30% der bundesdeutschen Bevölkerung. Im polyzentrischen Siedlungssystem übernehmen diese Städte eine wichtige Stabilisierungsfunktion. Sie sind vielfältige Wohn-, Arbeits- und Versorgungsstandorte mit einer eigenen Urbanität. Sie bieten ihrer Bevölkerung eine besondere, eigene Lebensqualität, Identität und Heimat. Kleinstädte sind Arbeits- und Produktionsstandorte kleiner- und mittelständischer, teils hochspezialisierter

und innovativer Unternehmen. Hier finden sich mehr sogenannte *hidden champions* als in Großstädten (Lang et al. 2019, S. 17). Mit der Konzentration auf Ballungsräume und Großstädte wurden jedoch Potenziale und Herausforderungen sowie auch die diesem Stadttypen zugrundeliegenden eigenen Dynamiken und differenzierten sozialen sowie kulturellen Strukturen nicht mehr wahrgenommen. Narrative werden in Wissenschaft wie Politik rezipiert. In der Forschung wird vielfach noch angenommen, dass sich großstädtische Entwicklungen zeitversetzt auch in kleineren Stadttypen vollziehen würden (Reulecke 1985, S. 10; Hannemann 2004, S. 31). Dies belegt auch die verbreitete Auffassung, dass Planung von Kleinstädten „nach Maßstab und nach Methode der Stadtteil- und Quartiersplanung“ erfolgen kann (Hannemann 2004, S. 26). Eine einfache Übertragung von Lösungen für Großstädte auf Kleinstädte ist aber nicht zielführend (Gatzweiler et al, 2012; Kaschlik 2012). Dieses wird den sehr ausdifferenzierten Ausgangslagen nicht gerecht und führt zu Fehlentwicklungen. Denn sowohl Perspektiven als auch Herausforderungen dieser Städte unterscheiden sich je nach Größe, Lage oder Rahmenbedingungen, wie u. a. wirtschaftliche und demographische Entwicklungen, erheblich. Letztlich kann für Kleinstädte eine Aufmerksamkeitslücke konstatiert werden. Ansätze, diese Lücke zu schließen, werden im Folgenden am Beispiel aktueller Forschungen im BBSR im Bereich der quantitativen Analysen wie der qualitativen Forschung dargestellt.

---

## 1 Kleinstadtforschung in Deutschland – Kleinstädte in der Aufmerksamkeitslücke

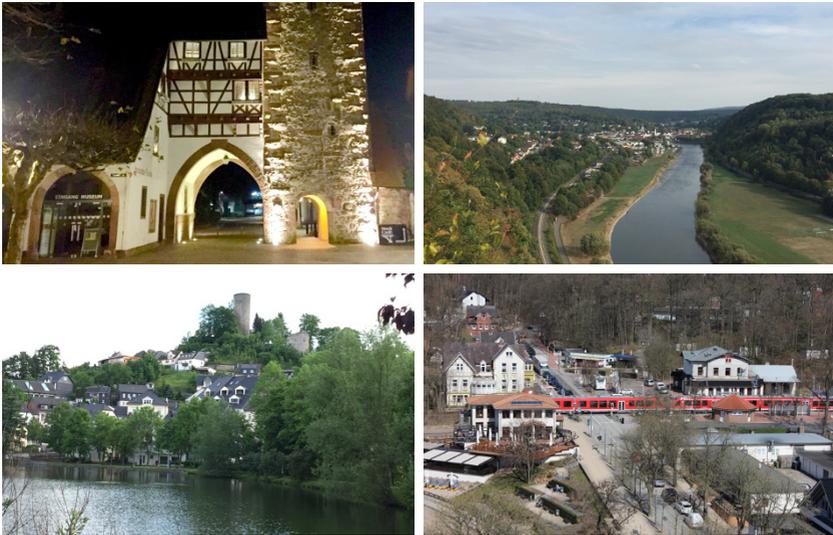
Traditionell ist Stadtforschung in Deutschland überwiegend großstadtorientiert. Noch heute prägen Sichtweisen wie die von Georg Simmel (1903 (1995), S. 116ff) oder Louis Wirth (1938, S. 42ff.) die Forschung und Lehre und somit den Blick auf die verschiedenen Stadttypen. Dabei ist Simmels Sicht eine Reflexion über fünf Jahrzehnte der Stadtentwicklung, mit Schwerpunkt auf die Stadt Berlin, zu seinen Lebzeiten. Diese Sicht war geprägt durch starke Transformationen, wie der „...Industrialisierung mit dem damit einhergehenden explosionsartigen Anwachsen der Stadtbevölkerung. Hinzu kam die Technisierung städtischen Lebens, die städtebauliche Expansion, die Citybildung“ (Bendikat 2005, S. 62). Die damit einhergehenden starken Unterschiede zwischen Städten wie Berlin, die durch eine starke Industrialisierung, ein starkes Bevölkerungswachstum und zunehmend unterschiedliche Lebensstile wie soziale Differenzierungen geprägt waren, standen vordergründig im Gegensatz zu als „langsam“ und wenig dynamisch wahrgenommenen Ent-

wicklungen in den kleineren Städten, vor allem in den ländlichen Räumen. Jedoch liegt, so Veitenhansl (2015, S. 79), hinter den ländlichen Räumen ein Jahrhundert eines tiefgreifenden Funktions- und Strukturwandels. Hier vollzogen sich starke Umbrüche durch Industrieansiedlungen und eine zunehmende Industrialisierung der Landwirtschaft. Nach Stock (2011) arbeiteten noch vor 100 Jahren 33 Prozent aller Deutschen in der Landwirtschaft, während der Anteil 2017 1,4 Prozent (Hemmerling et al 2017, S. 7) betrug. Lebensweisen und Lebensstile haben sich heute auch in Kleinstädten stark ausdifferenziert. Die Verfügbarkeit von Informationen in Echtzeit ist fast ubiquitär geworden. Für Technologien kann dies eingeschränkt ebenfalls gelten. Eine Bremse ist besonders in peripherer Lage jedoch der Breitband- und Funknetzausbau, wie dies später im Beitrag dargestellt wird. Zwei weitere Punkte tragen zur Schwächung der Wahrnehmung der Kleinstädte bei: Zum einen erfolgt auch heute noch eine meist unreflektierte Subsumierung von Kleinstädten in die ländlichen Räume (Maretzke und Porsche 2018, S. 32ff). Das führte in den vergangenen Jahrzehnten dazu, dass Kleinstädte nicht nur wenig als eigener Stadttyp wahrgenommen bzw. beforscht wurden, sondern meist nur als Teil oder Teilkategorie der ländlichen Räume. Zum anderen wird der Stadttyp meist in Kombination mit den Mittelstädten genannt, was letztlich beiden Stadttypen bzw. der Auseinandersetzung und Analyse mit diesen nicht gerecht wird.

Eine besondere Aufmerksamkeit erhielten die Kleinstädte mit der deutschen Wiedervereinigung und hier besonders mit dem Fokus auf die neuen Bundesländer. Letztlich blieb die Forschung aber stark regional oder einzelfallbezogen (Maretzke und Porsche 2018, S. 34). Die Sicht auf Kleinstädte und deren Entwicklungen der vergangenen Jahre werden in der Literatur immer noch durch Veröffentlichungen geprägt, in denen eine Defizitperspektive dominiert (Hannemann 2004, S. 79; ARL 2018). Die Funktionen, Leistungen und Potenziale von Kleinstädten, ebenso wie deren Chancen für die eigene Entwicklung und die ihres Umfelds, bleiben damit unterbelichtet.

Zwar könnte der Aussage „Es gibt keinen Mangel an Kleinstadtforschung per se: Nicht die Kleinstadt ist die Forschungslücke, sondern die Rezeptionsgeschichte weist die eigentliche Lücke auf“ des Informationsnetzwerks Pro-Regio-Online (Herrenknecht und Wohlfarth 2005, S. 7) gefolgt werden, aber es kann festgestellt werden, dass eine systematische wie strukturierte Forschung zu Kleinstädten allgemein – und nicht nur zu Kleinstädten als Teil der ländlichen Räume – fehlt. Das führt dazu, dass trotz deutlicher Veränderungen in Kleinstädten sowie in deren Gesellschaften sich Narrative und Stereotype, wie u. a. die räumliche Überschaubarkeit, die sozialräumliche Nähe oder „jeder kennt jeden“ eine andauernde und hartnäckige Rezeption erfahren. Dazu trägt auch bei, dass „[...] die Kleinstadthematik [vielfach] überhaupt nicht direkt angesprochen, sondern thematisch ,um-

kreist“ wird, z. B. in einem allgemeinen Stadt-Land-Diskurs, in einer Analyse der Groß- und Mittelstädte, oder in der Beschreibung von Stadt-Umland-Beziehungen und den stattfindenden Suburbanisierungstendenzen“ (Herrenknecht und Wohlfarth 2005, S. 8). Restümierend kann also von einer Aufmerksamkeitslücke im Sinne einer nicht vorhandenen systematischen Forschung gesprochen werden, soll nur der Stadttyp „Kleinstadt“ betrachtet werden.



**Foto 1–4** Kleinstädte als Sehnsuchts- und Alltagsräume

Foto 1: Zell am Harmersbach (L. Porsche)

Foto 2: Beverungen (L. Porsche)

Foto 3: Bad Lobenstein (L. Porsche)

Foto 4: Malente (Jens Hoffmann)

Folge der Aufmerksamkeitslücke ist, dass es zu

- wahlweise generalisierten Aussagen über sehr unterschiedliche städtische Lebens- und Vergesellschaftungsformen
- einem Auseinanderfallen von Wissen und Erfahrung (u. a. historisch idealisierte Ausgangslage versus Realität) und
- einer Herleitung nur bedingt verallgemeinerbarer Erkenntnisse

kommt. Zudem bestehen gleichzeitig Vorstellungen „der Kleinstadt“ als Sehnsuchts- und als Problemraum (Hannemann 2004, S. 53 ff; Pätzold 2018, S. 79f),

wie in den Fotos 1 bis 4 gezeigt. Letztlich führt dies zusammen zu Fehlschlüssen, zu einer unzureichenden Politikberatung sowie meist wenig differenzierten Lösungsansätzen für Kleinstädte.



**Foto 5** Kastellaun (L. Porsche)



**Foto 6** Kastellaun (L. Porsche)



**Foto 7** Kirchzarten (L. Porsche)

Zur Abgrenzung des Stadt- und Gemeindetyps Kleinstadt siehe Kap. 2

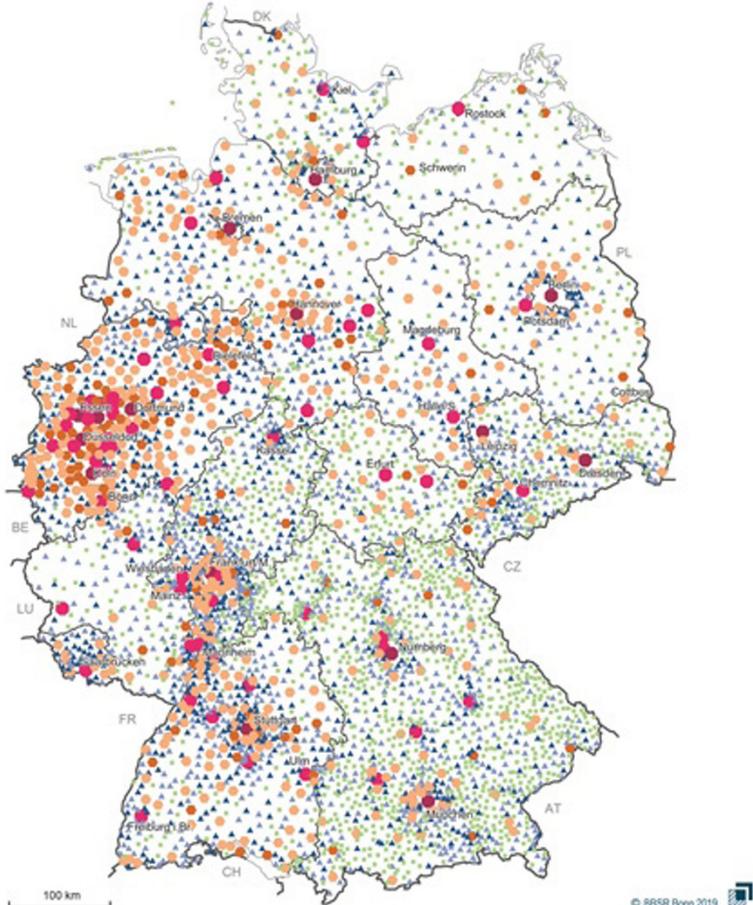
## 2 Lage der Kleinstädte – eine quantitative Betrachtung

Im folgenden Kapitel erfolgt eine Darstellung des Stadttyps Kleinstadt und dessen Ausprägungen anhand von Daten und statistischen Auswertungen basierend auf den Abgrenzungen des BBSR zu Stadt- und Gemeindetypen sowie dem Basisstrukturmerkmal Lage (sehr zentral bis sehr peripher). Dies umfasst eine Einordnung im Vergleich zu den weiteren Stadt- und Gemeindetypen (Groß-, Mittelstadt und Landgemeinden) sowie spezifischen Betrachtungen der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der digitalen Transformation.

### **Statistische Abgrenzung des BBSR**

Zur Abgrenzung und zu Definitionen von Kleinstädten gibt es seit der Begriffsbestimmung der deutschen Reichsstatistik von 1871 und der Internationalen Statistikkonferenz von 1887 wiederkehrenden Diskussionen (Hannemann 2015, S. 2ff.; Hannemann 2018, 50f.). „In Deutschland gibt es keine einheitliche bzw. amtlich festgelegte Definition der unterschiedlichen Stadt- und Gemeindetypen.“ (ARL 2019, S 3) Das BBSR hat für seine statistischen Analysen eine Abgrenzung auf Ebene der ca. 4.540 Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden (Laufende Raumbearbeitung, LBR, des BBSR) vorgenommen. Es handelt sich um eine statistische Vergleichskategorie von Kommunen, die keine normative oder planerische Zuordnung enthält. Kriterien sind die Größe (Einwohnerzahl) und zentralörtliche Funktion der Einheitsgemeinde bzw. der größten Gemeinde innerhalb des Gemeindeverbandes (BBSR o.J. a). Zuletzt erfolgte eine Abstimmung mit den Bundesländern zur Abgrenzung von Kleinstädten im Vorfeld der BBSR-Publikation „Klein- und Mittelstädte in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme“ (Gatzweiler et al. 2012). Es ist eine Abgrenzung unter vielen. Andere Abgrenzungen nehmen zum Beispiel die Stadtrechte als Kriterium hinzu oder verringern die Spanne der Größe der Einwohnerzahl, wie z.B. Bode und Hanewinkel (2018) für ihren Beitrag „Kleinstädte im Wandel“ zum Nationalatlas. Neben den statistischen Abgrenzungen erfolgen weitere nach Stadtmorphologie, städtischen Funktionen und Funktionsausstattungen bzw. -zuweisungen, Wirtschafts- oder Sozialstruktur oder kulturellen Aspekten des Städtischen (Baumann 2006; S. 50ff, Hannemann 2018, S. 51).

Städte und Gemeinden in Deutschland 2016



**Stadt- und Gemeindetyp 2016**

- Großstädte**
  - um 500.000 Einwohner und mehr
  - unter 500.000 Einwohner
- Mittelstädte**
  - 50.000 Einwohner und mehr
  - 20.000 bis unter 50.000 Einwohner
- Kleinstädte**
  - ▲ 10.000 Einwohner und mehr
  - ▲ unter 10.000 Einwohner oder mittelzentrale Teilfunktion
- Landgemeinden**
  - unter 5.000 Einwohner und keine mindestens mittelzentrale Teilfunktion

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR  
 Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände (generalisiert),  
 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG  
 Bearbeitung: A. Milbert

**Karte 1** Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland

Quelle: BBSR 2018

### Das BBSR nimmt folgende Abgrenzung der Stadt- und Gemeindetypen vor:

Kleinstadt: eine Gemeinde (Einheitsgemeinde/ Verbandsgemeinde) mit

- 5.000 bis unter 20.000 Einwohnern oder
- mindestens grundzentraler Bedeutung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums

Mittelstadt: Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde mit

- 20.000 bis unter 100.000 Einwohnern;
- überwiegend haben diese Städte mittelzentrale Funktion.

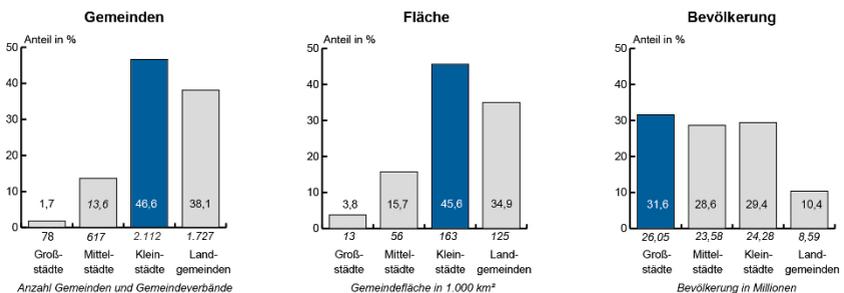
Großstadt: Gemeinde eines Gemeindeverbandes oder Einheitsgemeinde

- mit mindestens 100.000 Einwohnern
- meist oberzentrale Funktion, mindestens jedoch mittelzentrale

Quelle: eigene Darstellung, Daten BBSR

Nach Abgrenzung des BBSR ist somit die oft zitierte Einwohnerzahl nicht allein ausschlaggebend. Eine Rolle kann auch spielen, ob eine „mindestens grundzentraler Bedeutung mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums“ vorliegt. Damit sind auch Städte mit wesentlich weniger oder mehr Einwohnern, in der Systematik des BBSR Kleinstädte, wie dies an Beispielen in Kapitel 3 dargestellt wird.

### Kleinstädte im Vergleich der Stadt- und Gemeindetypen



Quelle: laufende Raumbbeobachtung

© BBSR 2018

### Abbildung 1 Stadt- und Gemeindetypen Gemeinden, Fläche und Bevölkerung

Quelle: Milbert 2018, eigene Ergänzungen

Ein erster vergleichender Blick auf die Diagramme in Abbildung 1 zeigt, dass die über 2.100 Kleinstädte mit einem Anteil von 46% der dominierende Stadt-

und Gemeindetyp in Deutschland sind. Sie umfassen auch die meiste Fläche in Deutschland. Hier leben mit 24,2 Mio. Menschen nur knapp 1,8 Mio. Einwohner weniger als in den 76 deutschen Großstädten.

„Klein- und Mittelstädte sind im Durchschnitt dünner besiedelt als Großstädte, haben auf ihrem Gemeindegebiet größere Freiflächen, auf denen dann neben Wohnen, Gewerbe und wirtschaftlicher Nutzung viel Raum für den Natur- und Umweltschutz [...]“ (Milbert und Porsche 2018, S. 17), zur Klimaanpassung, Erzeugung erneuerbarer Energien, für die Land- und Forstwirtschaft und damit als Kulturlandschaften zur Erholung bereit gestellt wird. Besonders diese Leistungen werden zu selten wahrgenommen und gewürdigt.

Zur Analyse lassen sich die Kleinstädte weiter in die Größenklassen „große Kleinstädte“ und „kleine Kleinstädte“ sowie nach dem Kriterium Lage (sehr zentral bis peripher) (BBSR o.J. b) untergliedern, wie dies in Karte 2 und Tabelle 1 dargestellt ist.

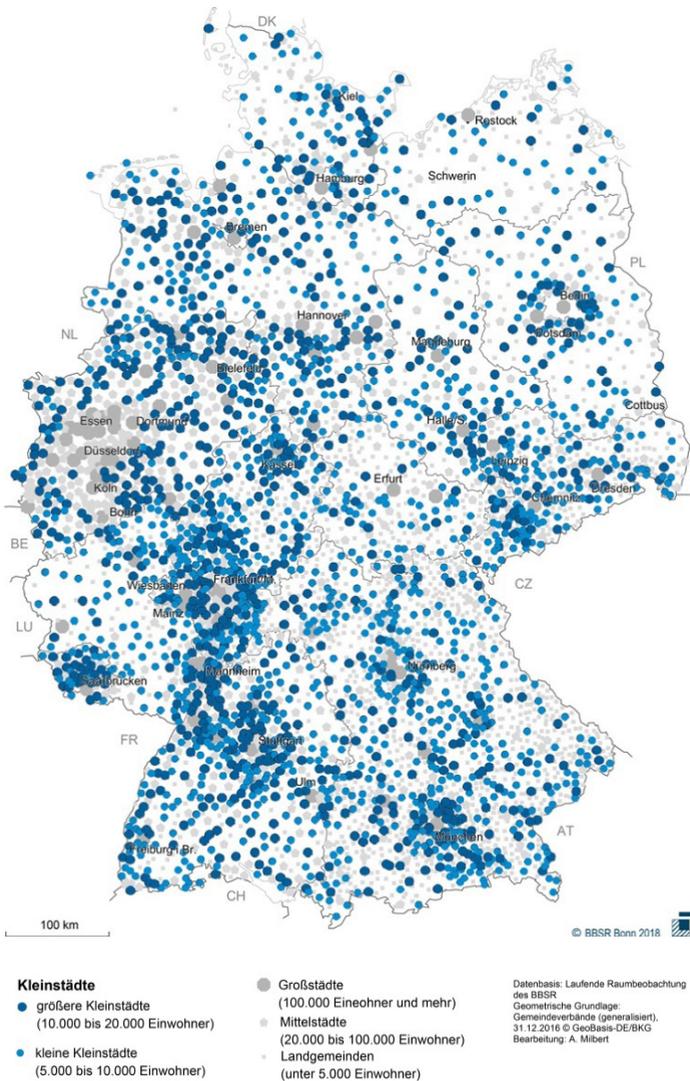
In Karte 2 sind die großen und kleinen Kleinstädte farblich getrennt sowie der Lagetyp „peripher“ (peripher bis sehr peripher) dargestellt. Die Kleinstädte zeigen disperse Verteilungen bis hin zu stärkeren Konzentrationen. Dies liegt in der Siedlungsgeschichte wie auch in den Gemeindegebietsreformen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre in den alten Bundesländern sowie in den ostdeutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung begründet (Katagi 2012, S. 37f.; Milbert 2015, S. 4; Franzke 2017, S. 95).

**Tabelle 1** Kleinstädte\* nach Größenklassen und Lage (sehr zentral bis sehr peripher) (2016)

|                    | zentrale Lage |         | periphere Lage |               | gesamt |
|--------------------|---------------|---------|----------------|---------------|--------|
|                    | sehr zentral  | zentral | peripher       | sehr peripher |        |
| Größere Kleinstadt | 227           | 360     | 252            | 37            | 876    |
| Kleine Kleinstadt  | 125           | 475     | 525            | 111           | 1236   |
| Gesamt             | 352           | 835     | 777            | 148           | 2112   |
|                    | 1187          |         | 925            |               |        |

Quelle: Milbert 2018, Laufende Raumbbeobachtung des BBSR

\*nach Abgrenzung BBSR (BBSR o.J. a), vgl. Textbox S. 6f



## Karte 2 Große und kleine Kleinstädte in Deutschland

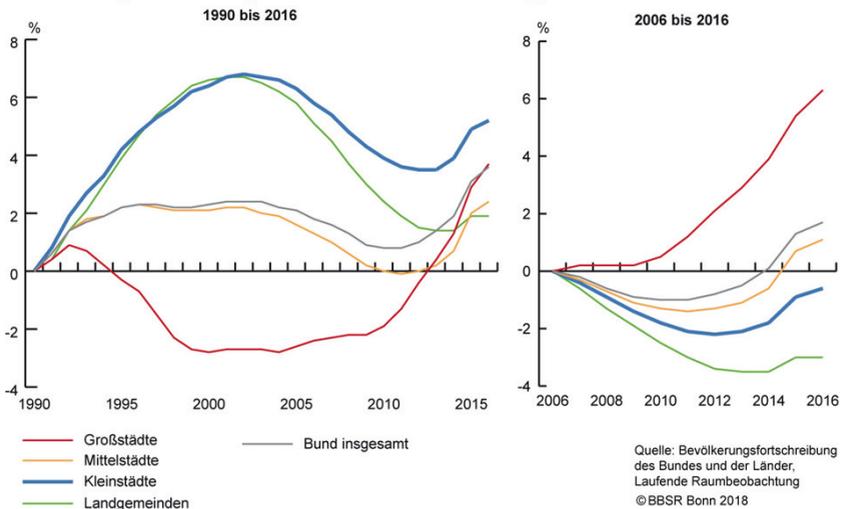
Quelle: BBSR 2018

Die Abgrenzung des BBSR sowie die Betrachtung der Kleinstädte nach Größe und Lage sind die Grundlage für die folgenden Darstellungen und Analysen.

### Bevölkerungsentwicklung in Kleinstädten

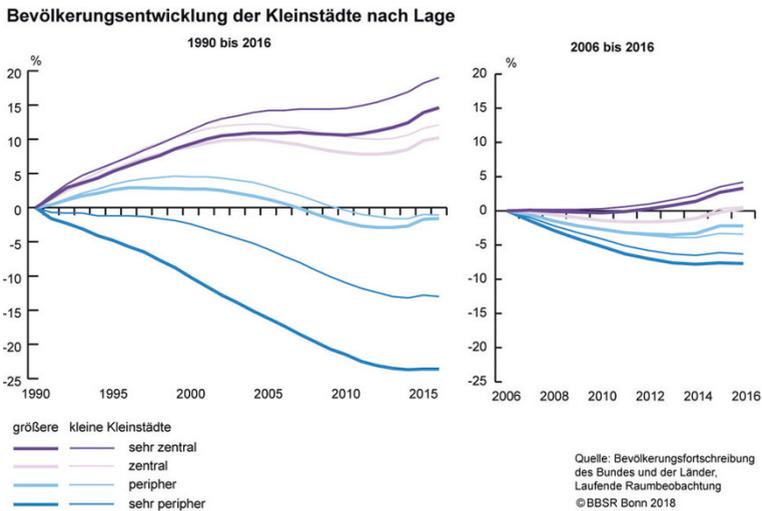
Seit dem Jahr 1990 existiert eine gesamtdeutsche Statistik. Abbildung 2 zeigt, dass Großstädte von der Mitte der 1990er Jahre bis zu Beginn der 2010er Jahre Bevölkerung verloren. Die Entwicklung wird in der aktuellen Debatte oft vergessen, ebenso wie die Tatsache, dass Klein- und Mittelstädte ihre Bevölkerungsanteile bis zur Mitte der 2000er Jahre steigern konnten. Bis zu diesem Zeitpunkt galt: „Je kleiner die Gemeinden und Städte, desto steiler [war] der Bevölkerungsgewinn.“ (Milbert und Porsche 2018, S. 18). Kleinstädte in zentralen Lagen profitieren vom Mitte der 2010er Jahre begonnenen und aktuell anhaltenden Boom der Großstädte, wie dies Abbildung 3 zu entnehmen ist. Kleinstädte in peripheren Lagen verlieren an Bevölkerung. Auch wenn diese, wie alle Städte Mitte der 2010er Jahre, einen kurzen Aufschwung durch die hohe Zuwanderung aus dem Ausland erfahren, haben diese am wenigsten von der Zuwanderung in den letzten Jahren profitiert. Die Kleinstädte in peripherer Lage stehen vor der Aufgabe, Infrastrukturen und Versorgung aufrechtzuerhalten, umzubauen und den demografischen Wandel positiv zu gestalten.

#### Bevölkerungsentwicklung nach Stadt- und Gemeindetyp



**Abbildung 2** Bevölkerungsentwicklung nach Stadt- und Gemeindetypen (1990 bis 2016 und 2010 bis 2016)

Quelle: BBSR



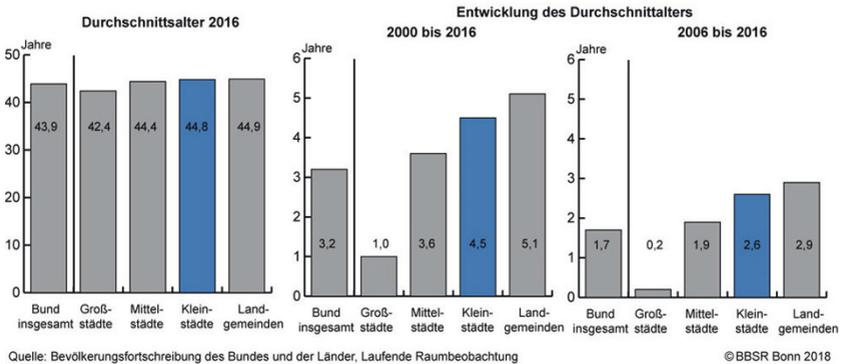
**Abbildung 3** Bevölkerungsentwicklung der Kleinstädte nach Lagetypen (1990 bis 2016 und 2010 bis 2016)

Quelle: BBSR

Die Darstellungen 2 und 3 zeigen, wie wichtig es ist, dass unterschiedliche Zeiträume betrachtet werden, um Entwicklungen einordnen und Rückschlüsse ziehen zu können. Wie für alle Themen, so ist auch bei der Bevölkerungsentwicklung zu betonen, dass oft ein Nebeneinander von Wachstum, Stabilisierung und Schrumpfung existiert, das in den Diagrammen nicht deutlich wird, sondern eher in kartographischen Darstellungen (Milbert 2015, Maretzke und Porsche 2018).

Im Kontext der demographischen Entwicklung hat besonders die Alterung einen wesentlichen Einfluss. Gerade für die Räume, die stark von Bevölkerungsverlusten und einer zunehmend hohen Altersstruktur betroffen sind, wird dies zur Herausforderung. Mittel-, Kleinstädte und Landgemeinden sind überdurchschnittlich betroffen. Die Zunahme des Durchschnittalters zeigt Abbildung 4. Die Bevölkerung ist dort fast so stark gealtert wie in den Landgemeinden (Milbert 2018, S. 6). Die überproportionale Abwanderung junger Erwachsener beschleunigt die Alterung in den betroffenen Städten und Gemeinden. Zudem wandern mehr jüngere Frauen als Männer ab, und wo junge Mütter fehlen, werden weniger Kinder geboren. Auch wenn die Zuwanderung die Alterung in den Zuwanderungsgemeinden verlangsamt, steigt insgesamt der Anteil der älteren Bevölkerung (Milbert 2018, S. 6). Entsprechend sind die Anpassung der Daseinsvorsorge und die Aufrechterhaltung der Mobilitätsfähigkeit sehr dringlich.

### Durchschnittsalter nach Stadt- und Gemeindetyp



**Abbildung 4** Durchschnittsalter 2016 sowie Entwicklung des Durchschnittsalters nach Stadt- und Gemeindetypen (1990 bis 2016 und 2010 bis 2016)

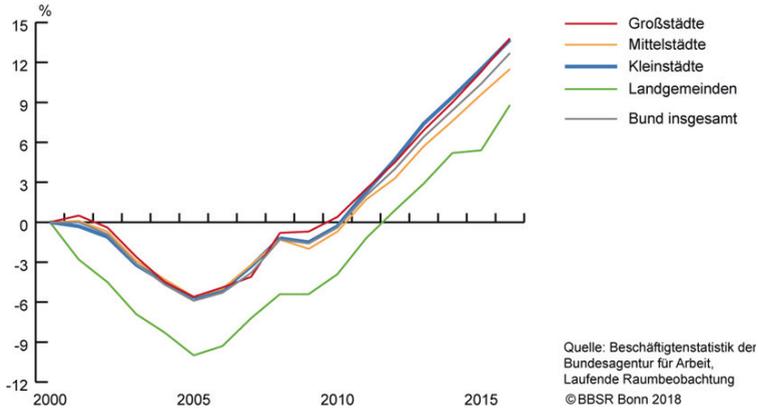
Quelle: BBSR

### Beschäftigtenentwicklung in Kleinstädten

In den letzten Jahren boomt die deutsche Wirtschaft (Dörner 2018). Die Beschäftigungsentwicklung zeigt scheinbar seit der Wirtschaftskrise 2008 nur den Weg nach oben (IAB 2018). Die immer wieder betonte Belebung des Arbeitsmarktes betrifft jedoch nicht, wie Abbildung 5 zeigt, alle Stadttypen gleichermaßen. Abbildung 6 stellt dar, dass Kleinstädte in sehr peripheren Lagen immer noch eine negative Beschäftigungsentwicklung aufweisen. Trotzdem werden auch für diese Fachkräfteengpässe konstatiert (Bundesregierung 2017). Inwieweit sich die prognostizierten Umbrüche durch die digitale Transformation in verschiedenen Branchen (Zika et al. 2018) auf die Beschäftigungsentwicklung in den verschiedenen Stadttypen auswirken wird, ist unklar. Für entsprechende Analysen fehlen Daten zu Branchen- und Beschäftigungsstrukturen auf der Ebene von Kleinstädten bzw. sind bei kommerziellen Anbietern unzureichend oder über die amtliche Statistik auf Grund von u. a. Geheimhaltungsfällen schwer zugänglich. Deutlich ist aber schon heute, dass die wesentlich schlechtere Infrastrukturausstattung im Bereich der Breitbandversorgung für Wirtschaftsunternehmen in Kleinstädten und hier besonders in peripherer Lage eine große Herausforderung darstellt und weiterhin darstellen wird. 2017 lag der Anteil von Haushalten mit Breitbandanschluss (100Mbit/s) in Kleinstädten in zentralen Lagen bei 52,6% und in peripheren Lagen bei 43% und damit weit unter dem von Großstädten mit über 86%, was in Tabelle 1 ersichtlich wird. Dabei finden sich in Kleinstädten mehr sogenannte hidden champions als in Großstädten (Lang et al. 2019, S. 17). Diese sind

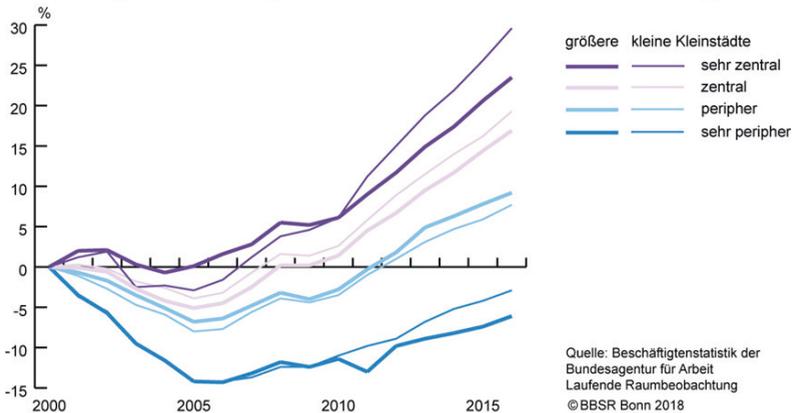
hochspezialisiert, innovativ und auf eine entsprechende Breitband- wie Mobilfunkversorgung mit 5G-Technik, u. a. im Bereich Industrie 4.0 oder erweiterter Realität (Virtual Reality und Augmented Reality) angewiesen.

**Beschäftigtenentwicklung 1990 bis 2016 nach Stadt- und Gemeindetyp**



**Abbildung 5** Beschäftigtenentwicklung nach Stadt- und Gemeindetypen (1990 bis 2016)  
Quelle: BBSR

**Beschäftigtenentwicklung 1990 bis 2016 nach Stadt- und Gemeindetyp**



**Abbildung 6** Beschäftigtenentwicklung – Kleinstädte nach Größe und Lagetypen (1990 bis 2016)  
Quelle: BBSR

**Tabelle 2** Haushalte mit Breitbandanschluss 2017 – nach Stadt- und Gemeindetypen und Lage\*

| Stadt- und Gemeindetyp* | Lagetyt* | mind. 50 Mbit/s | mind. 100 Mbit/s |
|-------------------------|----------|-----------------|------------------|
|                         |          | %               | %                |
| Bund insgesamt          |          | 80,5            | 66,0             |
| Großstädte              |          | 92,8            | 86,3             |
| Mittelstädte            | zentral  | 88,4            | 72,8             |
|                         | peripher | 83,7            | 73,6             |
| Kleinstädte             | zentral  | 73,7            | 52,6             |
|                         | peripher | 61,7            | 43,0             |
| Landgemeinden           | zentral  | 62,5            | 34,5             |
|                         | peripher | 44,6            | 18,3             |

\*nach Abgrenzung BBSR (BBSR o.J. a), vgl. Textbox S. 6f  
 Quelle: eigene Darstellung, Daten BBSR 2018

### 3 Die eine Kleinstadt gibt es nicht

Für Politik, Wissenschaft wie Planungspraxis gilt es, sich von den verschiedensten Mythen und Narrativen zu verabschieden und einen realistischen Blick auf den Stadttyp, die Vielfalt und die jeweiligen Herausforderungen wie Chancen in den Bereichen Stadt- wie Raumentwicklung zu gewinnen. Nur so wird es möglich sein, objektiv über gleichwertige Lebensverhältnisse zu diskutieren und Kleinstädte zukunftssicher zu entwickeln.

Die quantitativen und qualitativen Arbeiten bestätigen, dass Kleinstädte ein eigener Stadttyp mit eigenen Anforderungen sind. Bei den Kleinstädten handelt es sich nicht um einen homogenen Typ. Zudem sind sie auch hinsichtlich ihrer internen morphologischen oder Sozialstrukturen unterschiedlich. Dass die in Kapitel 1 genannten Stereotypen und Narrative keinen Bestand haben, zeigten teils bereits die vorherigen Ausführungen in Kapitel 2, wie z. B. der Blick auf die demographische Entwicklung in der Zeitperspektive 1990 bis 2016 in Abbildung 2. Die folgenden Darstellungen sollen dies weiter unterlegen.

Die Varianzen im Stadttyp sind in verschiedener Hinsicht hoch. Die Kleinstadt mit der kleinsten Fläche umfasst nach Abgrenzung des BBSR (vgl. Kap. 2) 2,8 km<sup>2</sup> (Eichwalde in Brandenburg), die mit der größten Fläche umfasst 594,4 km<sup>2</sup> (Süd-

tondern in Schleswig-Holstein) und ist damit größer als Köln (405 km<sup>2</sup>). Die wenigsten Einwohner leben in Ellefeld in Sachsen (2.578), die meisten in Rheinselz in Rheinland-Pfalz (40.768, LRB BBR 31.12.2016). Letztere hat so viele Einwohner wie eine Mittelstadt. Hinzu kommt eine teils hohe Anzahl an Ortsteilen. Einige Beispiele für Kleinstädte mit deren Einwohnerzahl, Fläche und Anzahl an Ortsteilen sind in Tabelle 3 im Vergleich zu den Großstädten Köln und München dargestellt.

Weder kann die angebliche Starrheit der BBSR-Abgrenzung hinsichtlich (nur) der Einwohnerzahl bestätigt werden, noch, dass Kleinstädte flächenhaft klein wären, wie es Zeitschriften, romantische Filme oder touristische Informationen oft vermitteln. Auch die Aussage von der räumlichen Nähe in „der Kleinstadt“ kann nicht gelten. Bei Einwohnerzahlen bis zu 40.000 Einwohnern und bis zu 50 Ortsteilen ist zu hinterfragen, ob in Kleinstädten jeder jeden kennt.

**Tabelle 3** Ausgewählte Klein- und Großstädte im Vergleich (Fläche, Einwohner, Ortsteile)

|                           | <b>Mainbernheim</b> | <b>Beverungen</b> | <b>Belgern-Schildau</b> | <b>Möckern</b> | <b>Köln</b>   | <b>München</b> |
|---------------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|----------------|---------------|----------------|
| Fläche in km <sup>2</sup> | 12, 21              | 98,1              | 158,3                   | 523,93         | 405           | 310,4          |
| Einwohner                 | 2.202               | 13.404            | 7.889                   | 12.980         | 1,06 Mio      | 1,4 Mio        |
| Ortsteile                 | -----               | 12                | 22                      | 50             | 86 Stadtteile | 56 Stadtteile  |
| Bundesland                | BY                  | NW                | MV                      | ST             | NW            | BY             |

Quelle: eigene Darstellung

Ebenso wenig wie es sich bei den Kleinstädten um eine homogene Gruppe handelt, sind die einzelnen Städte in sich homogen. Das zeigt allein die teils hohe Anzahl an Ortsteilen, wie dies für Belgern-Schildau oder Möckern in Tabelle 3 beispielhaft dargestellt ist. Die internen Differenzierungen zeigen Steinführer et al. (2018) am Thema der Wohnungsmärkte und Sozialstrukturen ebenso auf wie auch die hier bestehenden Forschungslücken. Die landläufige Zuordnung der Kleinstädte in den ländlichen Raum hält einer Prüfung ebenfalls nicht Stand. Tabelle 1 ist zu

entnehmen, dass 1.187 und damit 56,2% der Kleinstädte dem Lagetypen „sehr zentral“ und „zentral“ entsprechen. Die Raumabgrenzungen „peripher“ oder „ländlich“ (BBSR o.J. b) decken sich zu ca. 85%.

### **Zwischenfazit**

Statistik ist letztlich kein genaues Abbild der Realität. Sie bleibt eine Annäherung nach gesetzten Abgrenzungen, wie der hier verwendeten Abgrenzung und dem Lagetyp des BBSR sowie der verfügbaren Daten. Die Vielfalt vor allem der Kleinstädte wird zwar deutlich, aber vielfältige Stadtstrukturen und Entwicklungsgeschichten oder ganz konkret vor Ort bestehende Herausforderungen, Potenziale und Chancen sind nicht abbildbar. Daher sind für das BBSR die Forschungen in den Programmen Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) und der allgemeinen Ressortforschung so wichtig. „Nur mit einer Kombination aus quantitativen und qualitativen Methoden“ können „die Komplexität der gesellschaftlichen Wirklichkeit angemessen dargestellt und [...] Fehlschlüsse vermieden werden“ (Schmitz-Valentin 2013, S. 140). In „[...] [dieser Kombination liegt] der Schlüssel für ein tiefes Verständnis der komplexen gesellschaftlichen Logiken und Prozesse“ (Schmitz-Valentin 2013, S. 143).

---

## **4 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“**

Das BBSR hat in den vergangenen Jahren folgende Vorhaben zur Kleinstadtforschung initiiert:

- „Potenziale von Kleinstädte in peripheren Lagen“, ExWoSt-Forschungsfeld 2015–2019
- „Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland – Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen“, ExWoSt-Studie 2016–2018
- „Hidden Champions – Stabilisierungs- und Entwicklungsfaktoren von Kleinstädten in peripheren Lagen“, Ressortforschung 2017–2019
- „Innenentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden – Strategien zur Sicherung lebendiger undutzungsgemischter Wohn- und Versorgungsstandorte“, Studien im Rahmen der Begleitforschung Städtebauförderung 2017–2019

Außerdem hat es die Etablierung des Informellen Netzwerks Kleinstadtforschung gefördert und die Einrichtung wie Durchführung des Ad-hoc-Arbeitskreises

„Kleinstadtforschung“ bei der Akademie für Raumforschung und Landesplanung unterstützt.

Mit dem ExWoSt-Forschungsfeld „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen“ wurde die Bedeutung der Kleinstädte in peripheren Lagen als Wohn-, und Versorgungs- sowie Arbeits- und Produktionsstandorte und als Kommunikations- und Stabilitätsanker für ihr Umfeld herausgearbeitet. Untersucht wurde auch die demografische und wirtschaftliche Entwicklung, verbunden mit einem drohenden Verlust der Versorgungs- und Zentrenfunktion. Die Situation von Kleinstädten in peripheren Lagen ist komplex, vielschichtig und unterschiedlich. Angesichts von Transformationsprozessen, u.a. durch regionalen Strukturwandel, Globalisierung, gesellschaftlichen Wandel oder digitale Transformation, werden die Rahmenbedingungen für Kleinstädte besonders in peripheren Lagen komplizierter und herausfordernder. Im Wettbewerb der Städte um junge Menschen, Familien, Arbeitsplätze, Kaufkraft und Steuereinnahmen ist es unerlässlich, dass sich die Kleinstädte ihrer eigenen Stärken und Entwicklungschancen bewusst werden, ihre Funktionen und Ziele neu bestimmen sowie ihre (unentdeckten) Potenziale erkennen, heben und in Wert setzen.

Ein starker Fokus wurde im Forschungsfeld und in den Modellvorhaben auf „experimentell“ im Sinne von Schneidewind sowie auf Forschung, Transparenz und eine intensive Beteiligung vor Ort gelegt. „Erfolgreiche urbane Transformation muss sich, im Sinne einer Dynamik von Versuch und Irrtum, auf eine Experimentierkultur einlassen“ (Schneidewind et al. 2015, S. 15). Dies ist ein Grundprinzip des praxisbasierten und zugleich anwendungsorientierten Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) seit 1988.

Das Forschungsfeld war als Ergänzung zu aktuellen Forschungen und Förderungen wie u.a. dem Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ angelegt. In diesem Bund-Länder-Programm liegt ein wesentlicher Schwerpunkt auf der interkommunalen Kooperation. Der notwendige Schritt vor dieser Kooperation sollte im Forschungsfeld betrachtet werden. Die These lautete: Kenntnisse über die eigenen Stärken und Schwächen vor Ort sowie Handlungsbereiche und -möglichkeiten sind die Grundlage für eine zielgerichtete, valide und letztlich erfolgreiche interkommunale Kooperation.

Ziele des Forschungsfeldes waren:

- die Identifizierung spezifischer Handlungsbedingungen und Potenziale von Kleinstädten,
- die gemeinsame Entwicklung eines methodischen Rahmens für kooperative Kleinstadtplanung,

- die Weiterentwicklung der Kleinstadtforschung,
- die Sensibilisierung der Politik sowie der Fach- und Öffentlichkeit für die Situation, Herausforderungen, Chancen und Potenziale von Kleinstädten
- die Formulierung von Empfehlungen an Bund und Länder für eine erfolgreiche Kleinstadtpolitik sowie
- die Erarbeitung und Ableitung von übertragbaren Lösungsansätzen für vergleichbare Kommunen.

Das ExWoSt-Forschungsfeld war anhand von vier Themenfeldern strukturiert (vgl. Abb. 7):

- Kooperative Kleinstadtplanung
- Lernendes Netzwerk
- Kleinstadtforschung
- Öffentlichkeitsarbeit und Transfer.

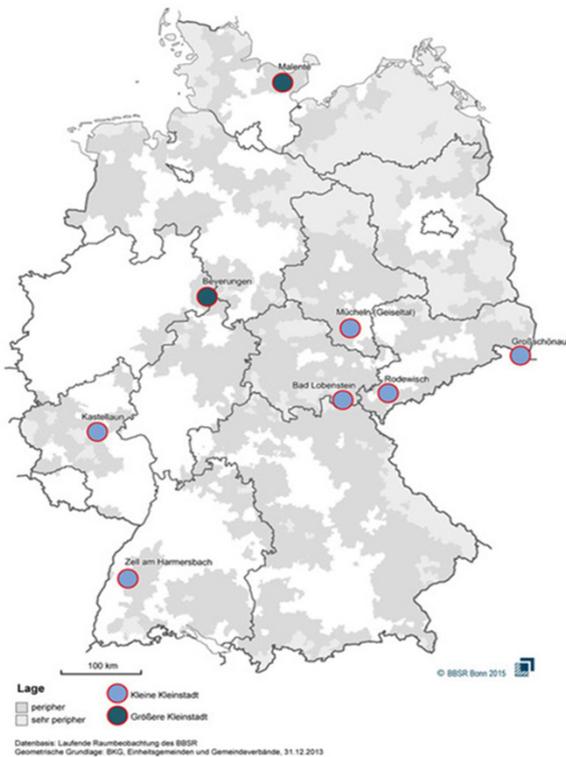
Im Mittelpunkt standen Zukunftsprozesse mit dem Ziel einer (Neu-)Orientierung und einer Zukunftsvision, die von der Kleinstadtgemeinschaft getragen und umgesetzt werden kann. Also ein Prozess, der nicht administrativ verordnet oder politisch vorgegeben werden kann und auf die Akzeptanz wie das Miteinander aller baut.



**Abbildung 7** Vier Themenfelder des ExWoSt-Forschungsfelds  
Quelle: Hochschule Neubrandenburg, o.J.

Im Interesse eines durch Praxiserfahrung abgesicherten Erkenntnisgewinns wurden diese Prozesse im Zeitraum Februar 2016 bis Oktober 2018 in acht Modellvorhaben umgesetzt (vgl. Karte 3):

- Bad Lobenstein (Thüringen),
- Beverungen (Nordrhein-Westfalen),
- Großschönau (Sachsen),
- Kastellaun (Rheinland-Pfalz),
- Malente (Schleswig-Holstein),
- Mücheln (Sachsen-Anhalt),
- Rodewisch (Sachsen) und
- Zell am Harnersbach (Baden-Württemberg).



**Karte 3** Lage der acht Modellvorhaben des Forschungsfelds  
Quelle: BBSR o.J.c