

# Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2013 bis 2018 im bundesweiten Vergleich

Einleitung.....	S. 1
Methodik.....	S. 3
Ergebnisse.....	S. 5

## 1. Einleitung

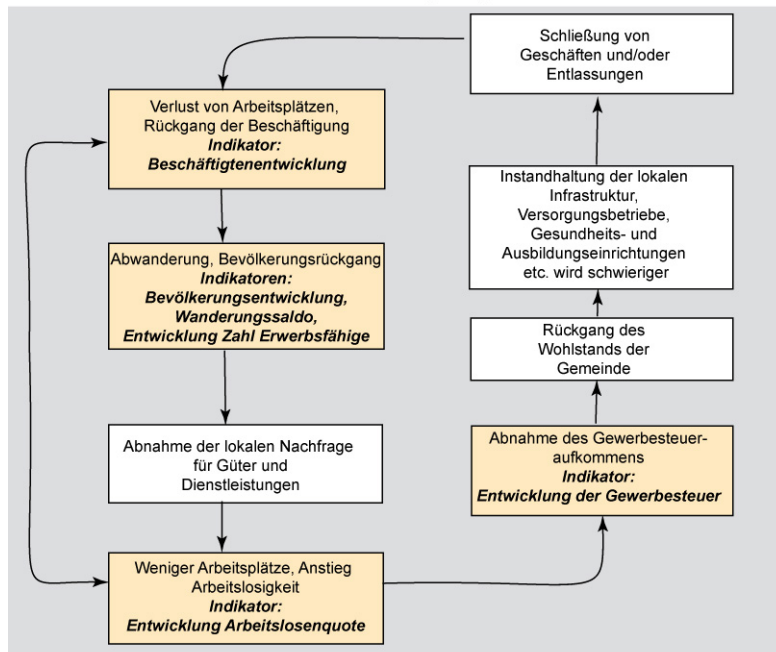
Für „Schrumpfung“ werden allgemein zwei Definitionen verwendet: Die erste Definition setzt Schrumpfung mit anhaltenden Bevölkerungsverlusten gleich, die den Anfang bestimmter „Prozessmuster“ und die Reaktionen betroffener Akteure in der Stadt- und Regionalentwicklung bestimmen. Hierzu würde es also ausreichen, die Bevölkerungsentwicklung über eine gegebene Zeitspanne zu beobachten. Wie lang oder kurz das zu betrachtende Zeitintervall ist, entzieht sich der Diskussion und einer klaren Definition.

Die zweite Definition beschreibt Schrumpfung als einen mehrdimensionalen Prozess mit tiefgreifenden Umstrukturierungen in Wirtschaft, Bevölkerung und Baustruktur. Bevölkerungsverluste allein können auch Ausdruck konjunkturbedingter Migration sein. Häußermann und Siebel fassen die Problematik schrumpfender Städte und Gemeinden wie folgt zusammen: „...[sie] liegt nicht in einzelnen Entwicklungen. Erst aus dem Zusammenspiel von Bevölkerungsverlusten mit selektiver Abwanderung von qualifizierten jungen Arbeitskräften, nicht gelingender Integration von Zuwanderern, negativen ökonomischen Entwicklungen, hoher Arbeitslosigkeit, sinkenden kommunalen Finanzspielräumen, Auflösung der Stadtgestalt und Ausdünnung der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen entsteht eine städtische Krise, bei der sich negative Entwicklungen zu einem Teufelskreis verstärken können.“ (Häußermann/Siebel 2004:10).

Diese Definition impliziert ein Messkonzept mit mehreren Indikatoren, die diesen mehrdimensionalen Prozess adäquat fassen. Die nachfolgende Typisierung des BBSR schließt sich der Definition nach Häußermann und Siebel an.

Aus diesem mehrdimensionalen Prozess, wie ihn Mayer und Knox 2009 (siehe Graphik) exemplarisch aufgezeichnet haben, werden die Stufen ausgewählt, für die **flächendeckend und periodisch valide Daten auf Gemeindeebene** vorliegen. Eine Reliabilitätsanalyse – diese prüft statistisch, ob die ausgewählten Merkmale repräsentativ sind, um das angestrebte Phänomen zu messen – bestätigt die Auswahl der sechs Indikatoren für Schrumpfung resp. Wachstum als Gegenpol. Die Einordnung der Städte und Gemeinden in schrumpfend oder wachsend erfolgt auf Ebene der 4507 Gemeinden und Gemeindeverbände aus Gründen der bundesweiten Vergleichbarkeit (vgl. BBSR 2012: 26-28). Den Gemeinden eines Gemeindeverbandes wird dann das Ergebnis des jeweiligen Gemeindeverbandes zugewiesen.

## Kumulative Kausalkette von Schrumpfung



Quelle: eigene Darstellung nach Mayer/Knox 2009: 209

- Durchschnittliche jährliche Bevölkerungsentwicklung 2013-2018 in %**  
 Zentraler Indikator zur quantitativen Erfassung von Wachstum und Schrumpfung; Stichtag ist jeweils der 31.12. des Jahres; Quelle der Basiszahlen: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder.
- Durchschnittliches jährliches Gesamtwanderungssaldo 2014 bis 2018 je 1000 Einwohner**  
 Spezifizierung auf den Aspekt der residentiellen Mobilität; Wanderungen gelten auch als Maß für die Attraktivität einer Stadt oder Gemeinde als Lebensmittelpunkt. Demografisch bildet der Wanderungssaldo einen Teil der Bevölkerungsentwicklung ab; beide Indikatoren sind hoch miteinander korreliert; Erfassung der Salden jeweils vom 1.1. bis 31.12. des Jahres; Quelle der Basiszahlen: Wanderungssstatistik des Bundes und der Länder.
- Durchschnittliche jährliche Entwicklung der nach Alter Erwerbsfähigen (20 bis 64 Jahre) 2013 bis 2018 in %**  
 Spezifizierung auf die Altersgruppe, die das Erwerbspersonenpotenzial und im Generationenverhältnis die Altersgruppe stellt, von der Kinder und Jugendliche sowie Rentner volkswirtschaftlich und sozialsteuertechnisch abhängig sind. Insbesondere im Alter von 20 bis unter 40 Jahren ist die Bevölkerung hoch mobil, so dass dieser Entwicklungsindikator zwar einen Teil der Bevölkerungsentwicklung abbildet, aber durchaus andere Dynamiken aufweist; Stichtag ist jeweils der 31.12. des Jahres; Quelle der Basiszahlen: Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder.
- Durchschnittliche jährliche Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort 2013 bis 2018 in %**  
 Schaffung oder Abbau von Arbeitsplätzen; über die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten werden nur rund 65% der Arbeitsplätze erfasst, eine andere Datenbasis steht auf Gemeindeebene jedoch nicht in der erforderlichen Flächendeckung und Periodizität zur Verfügung; Stichtag ist jeweils der 30.6. des Jahres; Quelle der Basiszahlen: Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit.
- Durchschnittliche jährliche Veränderung der Arbeitslosenquote 2012/13 bis 2017/18 in %-Punkten**  
 Indikator beinhaltet neben der Schaffung/dem Abbau von (nicht nur sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsplätzen auch finanzielle Aspekte über die Abhängigkeit oder Nicht-Abhängigkeit von

Transfereinkommen; jeweils Zwei-Jahresdurchschnittswerte. Eine Veränderung der Arbeitslosenquote kann auch demografisch bedingt sein durch Ein- oder Austritt von Erwerbspersonen auf dem Arbeitsmarkt.

Die zur Berechnung der Arbeitslosenquote notwendige Basis der Erwerbspersonen steht auf Gemeindeebene nicht zur Verfügung. Diese werden über die kreisspezifische Erwerbsbeteiligung mittels der erwerbsfähigen Bevölkerung geschätzt. Die teilweise hohen jährlichen Schwankungen insbesondere in kleinen Gemeinden werden über die Bildung von Zwei-Jahresmitteln statistisch abgefedert.

In manchen Regionen herrscht nahezu Vollbeschäftigung, eine weitere Reduzierung der Arbeitslosigkeit ist in diesen Gemeinden/Regionen schwieriger als in Gemeinden/Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit; in der Analyse und Zusammenfassung zu den Typen werden daher die Gemeinden und Gemeindeverbände in drei Gruppen unterschiedlichen Niveaus an Arbeitslosigkeit eingeteilt und getrennt betrachtet.

Quelle der Basiszahlen: Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder.

- **Durchschnittliche jährliche Entwicklung des Gewerbesteuergrundaufkommens je Einwohner von 2012/13 bis 2017/18 in %**

Indikator für die wirtschaftlichen Aktivitäten auf Gemeindeebene (analog zum BIP/BWS); daher bezieht sich der Indikator auf das Grundaufkommen und nicht auf die über die gemeindespezifischen Hebesätze unterschiedlich zu bewertenden Istaufkommen (Einnahmen).

Die teilweise hohen jährlichen Schwankungen insbesondere in kleinen Gemeinden werden über die Bildung von Zwei-Jahresmitteln statistisch abgefedert. Jahre mit negativem Aufkommen – negative Aufkommen stellen Rückzahlungen der Gemeinden auf Basis der im Folgejahr ermittelten tatsächlich erwirtschafteten Aufkommen dar (Jahressteuerausgleich) – werden nicht berücksichtigt. Quelle der Basiszahlen: Realsteuervergleich des Bundes und der Länder.

## 2. Methodik

Alle Indikatoren werden als durchschnittliche jährliche Entwicklungsrate innerhalb des Zeitintervalls dargestellt. Dies hat gegenüber dem Zeitpunktvergleich den Vorteil, dass die Entwicklungen innerhalb des gesamten Zeitintervalls einbezogen werden und nicht automatisch eine lineare Entwicklung zwischen dem Anfangs- und dem Endzeitpunkt der Betrachtung unterstellt wird. Die Auswahl von Anfangs- und Endzeitpunkt kann in Gemeinden ein zufällig sehr ungünstiger (günstiger) Zeitpunkt darstellen. Dies ist nicht nur, aber insbesondere bei den dynamischeren Wirtschaftsindikatoren der Fall.

Des Weiteren wird die durchschnittliche Entwicklung jeweils über das geometrische Mittel erfasst. Das geometrische Mittel eignet sich insbesondere zur Durchschnittsberechnung von Raten und Verhältniszahlen. Es wird weniger stark von Ausreißern und Extremwerten beeinflusst. Zur Erläuterung: Das geometrische Mittel ist die  $n$ -te Wurzel aus dem Produkt der  $n$  Einzelwerte – hier jeweils fünf jährliche Entwicklungsraten. Ausnahme von dieser Regel bildet das Wanderungssaldo; dieses wird berechnet aus der Summe der fünf jährlichen Wanderungssalden bezogen auf die Summe der jährlichen Bevölkerung.

Für eine Zusammenfassung der Indikatoren mit unterschiedlichen Maßeinheiten und Streuungen müssen diese zuvor entweder standardisiert oder klassifiziert werden. Eine Standardisierung erfordert immer auch eine adäquate Betrachtung und Behandlung von Ausreißern und Extremwerten. Diesem Problem entgeht man sich durch die Klassifizierung. Hierfür wird die Einteilung in Quintile vorgenommen. Ausgehend von einer unterstellten Normalverteilung liegen die Grenzen der äußeren Quintile immer so, dass die relative Ferne von Extremwerten und Ausreißern keine Rolle mehr spielt. Quintile bilden zudem eine handhabbare Klassifizierung mit einer mittleren, den Durchschnitt umfassenden Klasse sowie je zwei über- und unterdurchschnittlichen Klassen. Die Quintile zur

Entwicklung der Arbeitslosigkeit werden getrennt für die drei Gruppen an Gemeinden mit unterschiedlich hohem Arbeitslosigkeitsniveau bestimmt. Für alle anderen Indikatoren erfolgt die Einteilung der Quintile über die Grundgesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände insgesamt.

Die Zugehörigkeit der Gemeinde/des Gemeindeverbandes zu einem Quintil wird pro Indikator in Punkte übersetzt. Für die Lage im 1. bzw. untersten (ungünstigsten) Quintil gibt es 0 Punkte, für das 2. Quintil 1 Punkt, für das 3. Quintil 2 Punkte, für das 4. Quintil 3 Punkte und für das 5. bzw. oberste (günstigste) Quintil 4 Punkte. Je günstiger also die Entwicklungen sind und je häufiger die Indikatoren in einem oberen Quintil liegen, desto höher ist die Gesamtpunktzahl. Im Maximum kann eine Gemeinde 24 Punkte erzielen, im Minimum 0 Punkte.

Nun kommt es häufig vor, dass der Nullpunkt nicht automatisch eine Quintilsgrenze bildet. Um positive wie negative Entwicklung aber klar zu trennen und einheitlich zu bewerten, ist eine Korrektur der Quintilsgrenzen um den Nullpunkt ggf. erforderlich. Über mehrere Zeitintervalle und über verschiedene Aggregatebenen erweist sich folgende einheitliche Nachjustierung und Bewertung als praktikabel und sinnvoll:

- Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung der Erwerbsfähigen: Der Wert 0 wird immer als Grenzwert zum 4. Quintil bestimmt. Positive Entwicklungen fallen damit immer mindestens ins 4. Quintil und werden somit mit mindestens 3 Punkten bewertet.
- Wanderungssaldo, Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Entwicklung der Gewerbesteuergrundaufkommen: Der Wert 0 wird immer als Grenzwert zum 3. Quintil bestimmt. Positive Entwicklungen fallen damit immer mindestens ins 3. Quintil und werden somit mit mindestens 2 Punkten bewertet.
- Entwicklung der Arbeitslosenquote: Werte über 0 bedeuten eine Zunahme der Arbeitslosigkeit. Der Wert 0 wird immer als Grenzwert vom 1. Quintil bestimmt und eine Zunahme der Arbeitslosigkeit somit mit 0 Punkten bewertet.

Die drei demografischen Indikatoren werden bei der Zusammenfassung der Gesamtpunktzahl doppelt so stark gewichtet wie die wirtschaftsorientierten Indikatoren. Diese Setzung lässt sich nicht nur mit der hohen Bedeutung der Demografie im Schrumpfungsprozess begründen, sondern auch statistisch über die weniger starke Korrelation der wirtschaftsorientierten im Gesamtkonzept (Reliabilitätsanalyse).

Zuletzt werden noch die Gemeinden gemäß der Gesamtpunktzahl in fünf Entwicklungsgruppen eingeteilt:

- überdurchschnittlich wachsend: 19 bis 24 Punkte
- wachsend: 14 bis 18 Punkte
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung: 11 bis 13 Punkte
- schrumpfend: 6 bis 10 Punkte
- überdurchschnittlich schrumpfend: 0 bis 5 Punkte.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumentwicklung (Hrsg., 2012): Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau.Stadt.Raum Band 6, Bonn.

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (2004): Schrumpfende Städte–schrumpfende Phantasie. Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken 58, S. 682-692. Online <http://webarchive.ncl.edu.tw/archive/disk23/66/69/72/60/98/200906033405/20120126/web/goethe.de/mmo/priv/1412699-STANDARD.pdf> [Zugriff 20.1.2015].

Mayer, Heike; Knox, Paul L. (2009): Cittaslow: ein Programm für nachhaltige Stadtentwicklung. In: Popp, Herbert; Obermaier, Gabi (Hrsg.): Raumstrukturen und aktuelle Entwicklungsprozesse in Deutschland. Bayreuther Kontaktstudium Geographie Bd. 5, S. 207-221.

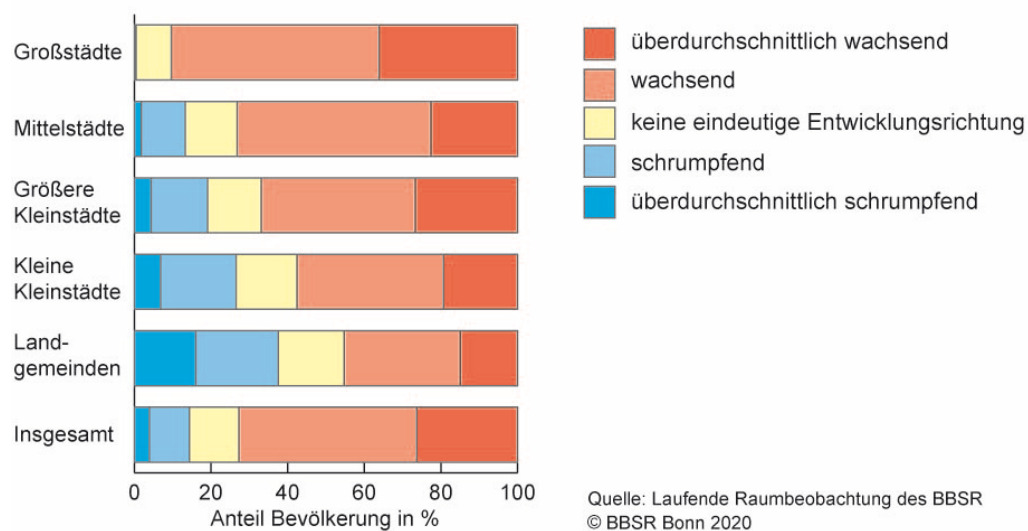
### 3. Ergebnisse

#### Verteilung wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden insgesamt und nach Lage

	Anteil Gemeinden	Anteil Bevölkerung		
		insgesamt	zentral	peripher
	%	%	%	%
überdurchschnittlich schrumpfend	10,1	3,9	1,3	12,1
schrumpfend	18,9	10,4	5,5	25,5
keine eindeutige Entwicklungsrichtung	14,6	12,9	12,2	15,0
wachsend	35,3	46,4	51,2	31,7
überdurchschnittlich wachsend	19,4	26,3	29,8	15,7
gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR

#### Verteilung wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden nach Stadt- und Gemeindetyp





# Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2013 bis 2018 im bundesweiten Vergleich

