https://doi.org/10.1007/BF03183454

Ernst Mönnich

Ruinöse Einwohnerkonkurrenz

Eine Analyse von Suburbanisierungsproblemen am Beispiel der Region Bremen

Ruinous competition for inhabitants

An analysis of suburbanisation problems taking the Bremen region as an example

Kurzfassung

Entwicklungskonkurrenz durch Einwohnerwerbung erhält durch die Kriterien der Steuerverteilung besondere Dynamik. Als Folge des demographisch bedingten Einwohnerschwundes und wegen der besonderen Fixkostenbelastung kommunaler Infrastrukturen entwickelt sich der Wettbewerb zur ruinösen Konkurrenz. Eine Analyse der Flächenausweisungspolitik in der Region Bremen zeigt, dass über längere Fristen der Suburbanisierungsprozess durch überproportionale Flächenbereitstellung im noch ländlichen Umland begünstigt wird. Die Kernstadt versucht, diese Entwicklung durch Bereitstellung von Flächen für weniger verdichtete Wohnformen zu verhindern. Aktuelles Ausgleichsinstrument zur Erhaltung städtischer Infrastrukturen und zum Ausgleich fiskalischer Ungleichgewichte sind die verschiedenen Formen des Finanzausgleichs.

Abstract

A competitive development of local authorities concerns the increase in the number of inhabitants. The German criteria of tax division between the Federal Government, the states and the local authorities in this competition are gaining a special dynamic. The outcome of demographically determined population losses and a high proportion of fixed costs for local infrastructure is a ruinous competition. The paper analyses this competition by using data for housing spaces and local deficits in the Bremen region. It is shows that processes of suburbanisation are driven by an over-proportional supply of space in rural communities. The city as the central place and core of the region tries to counteract this development by providing spaces for housing with a lower density. Different instruments of financial compensation are tools to maintain vital infrastructure and a budgetary balance.

1. Wirtschaftliche Entwicklung durch Anwerbung von Einwohnern – kein neues Phänomen

Wie aktuelle Beispiele zeigen, bemühen sich Städte und Gemeinden heute in Deutschland um die Gewinnung von Einwohnern. Universitätsstädte ködern die Studenten mit Prämien zur Verlegung des ersten Wohnsitzes in ihre Stadt. Umlandgemeinden betreiben Fernsehwerbung, um auf Grundstücke zum Bau eines freistehenden Eigenheimes aufmerksam zu machen. Diese öffentliche Einwohnerwerbung mit Marketinginstrumenten ist neu und sie kennzeichnet ein Wettbewerbsverhalten als Reaktion auf aktuell oder potenziell sinkende Einwohnerzahlen. Sie spiegelt zudem wider, dass Gebietskörperschaften den Stellenwert der Einwohnerkonkurrenz für die finanzielle Lage eines Gemeinwesens zumindest für die innerregionale Konkurrenz begriffen haben.[1] Die Fokussierung auf diese Form kommunalen Wettbewerbs findet somit ihre Begründung auch darin, dass die bisher vorherrschende Bürgermeisterkonkurrenz um gewerbliche Investoren für die kommunale Steuerkraft an Bedeutung verloren hat. In diesem Beitrag wird das Phänomen des Einwohnerwettbewerbs:

1. im Lichte empirischer Informationen etwas näher beleuchtet und
2. als potenziell ruinöser Wettbewerb vor dem Hintergrund des demographischen Wandels charakterisiert.
3. Die Instrumente des Finanzausgleichs werden als wesentliche Antriebskraft der Wettbewerbsprozesse aus kommunaler Sicht eingestuft und
4. Lösungsansätze zur Eliminierung von Fehlsteuerungseffekten auf der Ebene öffentlicher Organisationsstrukturen diskutiert.

Hierbei muss man sich darüber im Klaren sein, dass Wettbewerbsprozesse zur Gewinnung von Einwohnern als Mittel wirtschaftlicher Entwicklung kein historisch völlig neues Ereignis sind. Ferner soll es natürlich auch nicht darum gehen, jeden Wettbewerb von Gebietskörperschaften, sei es um Investoren oder um Einwohner, als ruinös zu diffamieren.

Betrachten wir kurz historische Beispiele von Einwohnerkonkurrenz, so ergeben sich zwei Typen, wie die Einwohnerwerbung in einem zirkulären Prozess von Wertschöpfungs-, Arbeitsplatz- und Einwohnerwachstum wirken kann. Zunächst lassen sich – vor allem während der Industrialisierung im 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert – Formen der Einwohnerwerbung als induzierte Aktivität identifizieren. Wachsende Wertschöpfung und industrielle Arbeitsplätze in den dynamischen Regionen und den rasch wachsenden Städten lockten überschüssige Arbeitskräfte und ihre Familien aus ländlichen Regionen und dem ländlichen Umland an.[2] Reichte die Sogkraft der besseren Einkommenschancen in den dynamischen Regionen allein nicht aus, so übernahm vor allem die Industrie selbst die Anwerbung von Arbeitskräften um Entwicklungsengpässe zu vermeiden.[3]

Die zweite historische Form der Einwohnerwerbung kann demgegenüber als eine die Entwicklung antreibende Aktivität eingestuft werden. Sie ist zudem historisch älter. Feudale Landesherren lockten Siedler und unternehmerisch begabte religiöse Minderheiten, um die wirtschaftliche Entwicklung ihres Einflussbereiches zu stimulieren.[4]

Auch nach diesen historischen Schlaglichtern bleibt die Frage somit offen, ob der Wettbewerb um Einwohner Folge oder Ursache regionaler und / oder lokaler wirtschaftlicher Entwicklung ist. In diesem Beitrag wird geprüft, ob unter den erkennbaren demographischen Rahmenbedingungen Einwohnerwerbung als entwicklungsstimulierende Aktivität zu sinnvollen Ergebnissen führen kann.

2. Der Bürgermeisterwettbewerb um Einwohner – ein partiell neues Phänomen

Aktivitäten der Wirtschaftsförderung als elementarer Teil der kommunalen Selbstverwaltung sind ebenfalls keine neue Erscheinung. Diese Aktivitäten zielten allerdings in der Vergangenheit primär auf die Gewinnung mobiler Investoren. Die begrenzte Wirksamkeit dieser exogenen Entwicklungsstrategie wurde über Jahrzehnte beklagt.[5] Die mangelnde Effektivität und Effizienz der Bürgermeisterkonkurrenz um Gewerbeansiedlungen hat sich mit vielen Fehlinvestitionen in Infrastrukturvorleistungen bei der Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern erneut bestätigt.

Ein relativ neues Phänomen kommunaler Entwicklungskonkurrenz ist demgegenüber der aktive Wettbewerb um Einwohner ohne den Umweg der Investitions- und Arbeitsförderung. Einzelne Städte und Gemeinden versuchen durch Werbung oder gezielte Flächenplanung ihre Einwohnerzahl vor allem bei finanzkräftigen Bevölkerungsschichten zu steigern oder zu halten. Im Erfolgsfall ergeben sich Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze am neuen Wohnort als Folgewirkung. Auch wenn die neuen Einwohner nur ihren Wohnsitz innerhalb der Region verlegen, profitiert der Wohnstandort. Durch diese aktive Einwohnerwerbung ergeben sich eine Reihe von Fragen, die im Folgenden etwas näher geprüft werden sollen.

Lässt sich die Vermutung aktiver Einwohnerkonkurrenz bei Analyse von Daten zur Flächennutzung für Wohnzwecke bestätigen?

Die Gewinnung von Einwohnern gelingt durch Aktivitäten, die eine Gemeinde für die Wahl als Wohnstandort attraktiv machen. Zunächst haben für die Wahl des Wohnstandortes die relative Lagegunst und natürliche Standortgegebenheiten Bedeutung. Von Interesse ist hier allerdings nur der aktiv gestaltbare Bereich. Dabei handelt es sich neben der verkehrsmäßigen Erschließung vor allem um Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen usw. werden allerdings im günstigsten Fall mit neuen Wohngebieten geplant und realisiert.

Als vorrangiges Instrument der Einwohnergewinnung kann daher die Ausweisung und Realisierung von Wohngebieten in kommunalen Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplänen eingestuft werden. Betrachtet man hierzu die generelle Entwicklung der Flächeninanspruchnahme im Bundesgebiet in den Jahren seit 1989, so ergibt sich eine stetige Steigerung der Ansprüche für die Funktion Wohnen und Verkehr.[6] Diese Entwicklung wird hier am Beispiel des Oberzentrums Bremen im Vergleich zur Entwicklung im Umland betrachtet.

Abb. 1 Bremen und sein Umland
Umland I: angrenzende Gemeinden
Umland II: Gemeinden im zweiten Ring

Quelle: eigene Darstellung nach Senator für Finanzen 1999

Wertet man die Entwicklung der tatsächlichen Flächennutzung in Bremen-Stadt und im Bremer Umland (vgl. Abb. 1) nach einer Abgrenzung des Senators für Finanzen[7] aus, so ergibt sich eine Bestätigung für die Ausgangsvermutung. Die Entwicklung der tatsächlich für Wohnzwecke in Anspruch genommenen Flächen verlief in allen betrachteten Teilräumen expansiv. Sie ging z.B. im Umland deutlich über die Einwohnerexpansion im Zuge des Suburbanisationsprozesses hinaus und verlief dort zumindest absolut expansiver als in der Kernstadt (vgl. Abb.2 und 3 sowie Tab. 1). Festzustellen ist auch, dass insbesondere die Umlandgemeinden außerhalb des unmittelbaren „Speckgürtels" (Umland II) eine Flächenpolitik mit Sogwirkung betrieben haben. Diese Beobachtungen innerhalb der Beispielregion decken sich mit den allgemeinen Trends

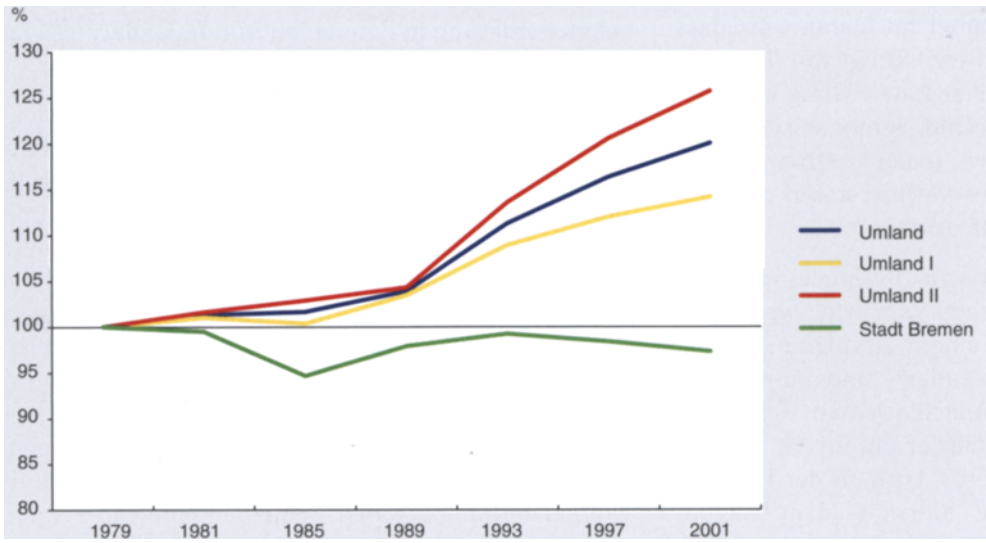


Abb. 2
Einwohnerentwicklung von 1979 bis 2001 (in % zum Basisjahr)

der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen.[8] Auch die Kernstadt weitet bei geringem Einwohnerrückgang im gesamten Analysezeitraum die Wohnflächen kräftig aus. Der Versuch, über Flächenausweisung Einwohner zu halten, ist in einer summarischen Betrachtung allerdings gescheitert.

Betrachtet man die Flächen- und Wohnungspolitik der Stadt Bremen für das letzte Jahrzehnt, so fällt auf, dass spätestens mit dem Beginn der Sanierungsphase[9], also ab 1993, eine noch expansiver ausgerichtete Einwohnerwerbung begann. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung seit Mitte der 70er Jahre war mit der Mi-

Tabelle 1
Entwicklung der Flächennutzung in der Stadt Bremen und den Umlandgemeinden

Gemeinde	Gesamtfläche in ha	Entwicklung der tatsächlichen Flächennutzung						
		1979	1981	1985	1989	1993	1997	2001
Summe Umland	338064							
Einwohner		462538	468619	470102	480447	514579	537950	554880
Entwicklung		100	101,31	101,64	103,87	111,25	116,30	119,96
Wohnflächen		10545	10901	12396	12938	13448	14194	15010
Entwicklung		100	103,38	117,55	122,69	127,53	134,60	142,34
Gewerbe/ Industrie		1368	1275	2309	2038	2066	2190	2368
Entwicklung		100	93,20	168,79	148,98	151,02	160,09	173,10
Summe Umland I	79341							
Einwohner		228576	230887	229412	236447	248917	255999	260908
Entwicklung		100	101,01	100,37	103,44	108,90	112,00	114,14
Wohnflächen		4474	4601	5229	5494	5696	5856	6097
Entwicklung		100	102,84	116,88	122,80	127,31	130,89	136,28
Gewerbe/ Industrie		670	575	1125	1013	1044	1069	1132
Entwicklung		100	85,82	167,91	151,19	155,82	159,55	168,96
Summe Umland II	258723							
Einwohner		233962	237732	240690	244000	265662	281951	293972
Entwicklung		100	101,61	102,88	104,29	113,55	120,51	125,65
Wohnflächen		6071	6300	7167	7444	7752	8338	8913
Entwicklung		100	103,77	118,05	122,62	127,69	137,34	146,81
Gewerbe/ Industrie		698	700	1184	1025	1022	1121	1236
Entwicklung		100	100,29	169,63	146,85	146,42	160,60	177,08
Stadt Bremen	32672							
Einwohner		556128	553261	526377	544327	551604	546968	540950
Entwicklung		100	99,48	94,65	97,88	99,19	98,35	97,27
Wohnflächen		3211	3363	4725	4763	4828	3812	5031
Entwicklung		100	104,73	147,15	148,33	150,36	118,72	156,68
Gewerbe/ Industrie		578	688	1675	1710	1792	1835	1902
Entwicklung		100	119,03	289,79	295,85	310,03	317,47	329,07

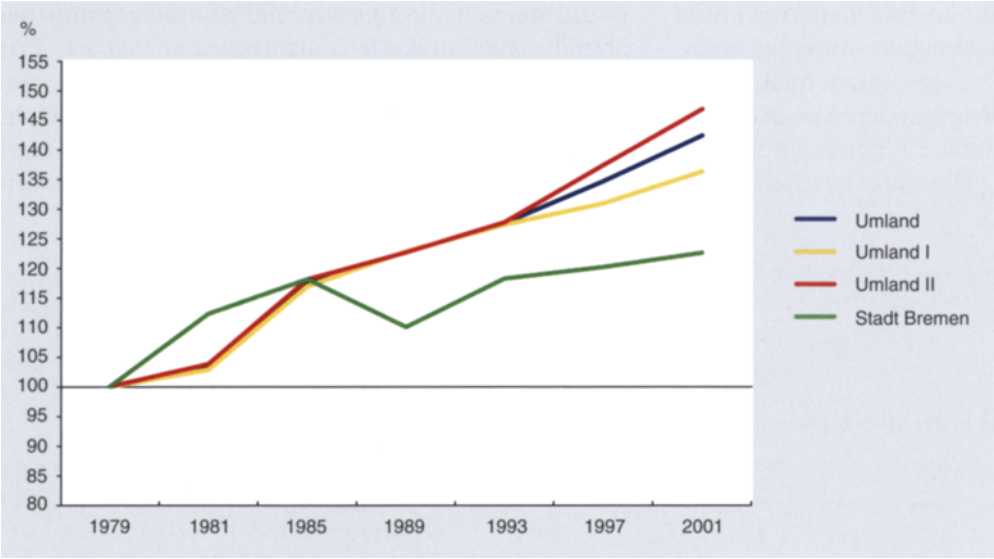


Abb. 3
Wohnflächenentwicklung von 1979 bis 2001 (in% zum Basisjahr)

Quelle: Stat. Landesämter HB, NDS, eigene Berechnungen

grationswelle Ende der 80er Jahre partiell ausgeglichen worden. Der anhaltende Suburbanisierungstrend lockte insbesondere jüngere Besserverdiener aus der Stadt. Für das Erreichen der Sanierungsziele wurde ein Trendbruch angestrebt und als Zielmarke die Steigerung der Einwohnerzahl um 44000 bis 2010 ausgegeben.[10] Instrumente zur Zielerreichung waren:

- Ausweisung von Baugebieten für die typischen Stadtflüchter, d.h. für freistehende Einfamilienhäuser
- Ausweisung von Baugebieten für stadttypische Wohnformen mittlerer und höherer Einkommensschichten (Eigentumswohnungen in verdichteter Bauweise in exponierten Lagen)
- Subventionierung von Baugrundstücken mit dem Programm „Bremer bauen in Bremen"
- Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer mit dem Ziel, Bremer, die nicht mit erstem Wohnsitz in der Stadt gemeldet sind, zur Verlagerung des ersten Wohnsitzes zu bewegen.

Diese Maßnahmen hatten bis zum Jahre 2000 nicht den erhofften Erfolg. Die Abwanderung ins Umland wurde allenfalls gebremst. Die Reaktion war einerseits ein Verzicht auf utopische Ziele, andererseits jedoch verstärkte Bemühungen in der Einwohnerkonkurrenz wie die Gründung einer Neubürgeragentur mit speziellem Werbeauftrag.[11] In den letzten drei Jahren ist eine Stagnation bzw. ein leichter Wiederanstieg der Einwohnerzahlen zu verzeichnen.[12] Diese Entwicklung wird vom Senat als Erfolg gewertet. Fraglich ist allerdings, ob tatsächlich eine Trendwende vorliegt oder nur eine Atempause im Schrumpfungsprozess. M.E. spricht viel für die zweite Hypothese, denn die derzeit leichte Erhöhung der Einwohnerzahl ist wohl vor allem auf die Mobilisierung ohnehin vorhandener Einwohner in der offiziellen Statistik[13] und auf konjunkturell bedingte Schwächen im Wohnungsbausektor zurückzuführen. Dauerhaft wird eine reine Preiskonkurrenz und Anreizpolitik den Suburbanisierungstrend nicht brechen können, zumal die Umlandgemeinden bei diesen Einflussgrößen eine bessere Position besitzen.[14] Als Zwischenergebnis der Erfahrungen im Fallbeispiel lässt sich formulieren, dass erfolgreiche Einwohnerwerbung für eine Kernstadt über das bisher genutzte Instrumentarium von Flächenausweisungen und materiellen Anreizen hinausgehen muss.

Ist die aktive Gewinnung von Einwohnern im Erfolgsfalle für die Gemeinde vorteilhaft?

Betrachtet man die Entwicklung der Einnahmen von Gebietskörperschaften im Bremer Umland im Vergleich zur Einnahmenentwicklung in der Kernstadt, so lässt sich die aktive Einwohnergewinnung als eine lohnenswerte Investition einstufen. Die Umlandgemeinden konnten ihre Einnahmen im Vergleich zur Kernstadt sowohl absolut als auch bezogen auf die Einwohnerzahl deutlich steigern. Zu diesem Ergebnis kam zum einen die Vergleichsstudie des Senators für Finanzen mit einem Zeithorizont von 1983 bis 1998, zum anderen auch die regionalstatistische Auswertung der Statistischen Landesämter mit einem Zeithorizont bis 1999.[15] Da sich dieses überproportionale Einnahmewachstum sowohl aus der Entwicklung aller Steuereinnahmen pro Einwohner ergibt als auch aus der Entwicklung des Gemeindeanteils an der Ein-

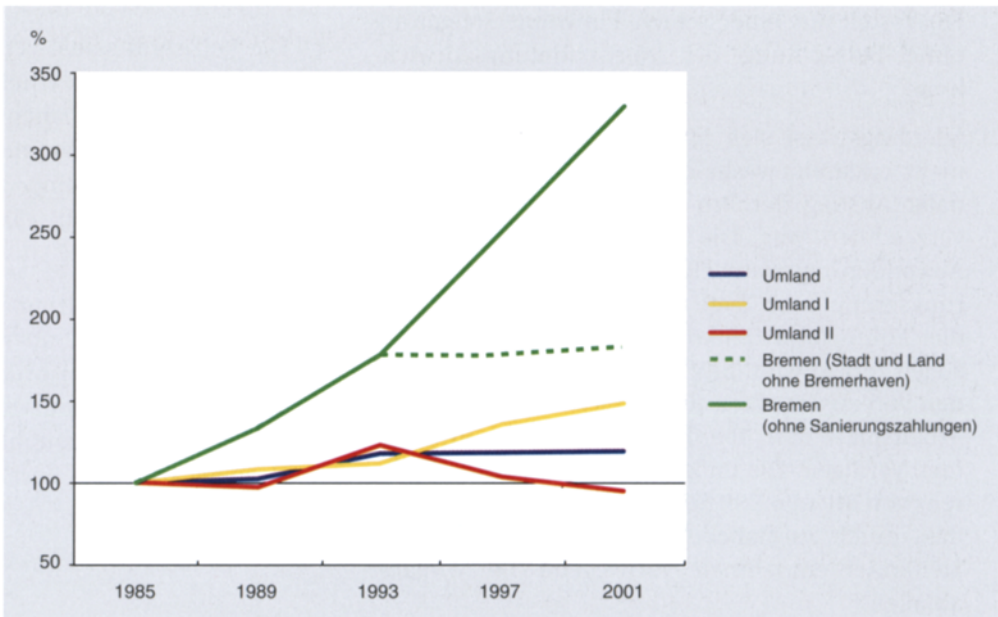
kommenssteuer als wichtige kommunale Einnahmequelle, lässt sich ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Gewinnung vor allem einkommensstärkerer Einwohner und erhöhten Steuereinnahmen mit gutem Grund annehmen.

Allerdings ist eine Betrachtung finanzieller Vorteile durch zusätzliche Einwohner noch unvollständig, wenn hierbei nur die Einnahmeseite des Haushaltes betrachtet wird. Für die Einwohnergewinnung sind zunächst Investitionen für die Erschließung von Wohngebieten erforderlich, die allerdings zu erheblichen Anteilen über die Beitragserhebung refinanziert werden oder über die Gebührenerhebung als rentierliche Investitionen einzustufen sind. Problematisch sind demgegenüber dauerhafte Ausgabelasten aus der Infrastrukturbereitstellung für Straßen, Schulen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen usw., denen keine laufenden Einnahmen gegenüberstehen. Ein annähernd aussagekräftiger Indikator für finanzwirtschaftliche Nettoeffekte, für den auch Daten auf Gemeindeebene für den längerfristigen Vergleich zur Verfügung stehen, ist die Entwicklung der Gesamtverschuldung pro Kopf (vgl. Abb. 4 und Tab. 2). Dieser Indikator soll als Indiz für die finanzwirtschaftlichen Nettoeffekte von Bevölkerungsveränderungen herangezogen werden. Hier dürften für die einzelne Gemeinde natürlich auch andere Einflussfaktoren von Bedeutung sein. Wenn aber unser System der Steuerverteilung bei wichtigen Steuerarten auf Einwohner abstellt und auch die kommunalen Ausgaben von der Einwohnerzahl (mit einer Steigerung nach Zentralität) abhängen, so ist die Verschuldungsentwicklung in einer vergleichenden Betrachtung von einiger Aussagekraft.

Betrachtet man hier die Entwicklung seit 1985, so lässt sich feststellen, dass ohne Zweifel das Umland im Vergleich zur Kernstadt finanzieller Gewinner ist. Während die Pro-Kopf-Verschuldung in Bremen bis 2001 um ca. 83 % oder – bei Ausklammerung der Sanierungszahlungen – um 230 % steigt,[16] nimmt dieser Indikator für das Umland in einer Durchschnittsbetrachtung nur um 19 % zu. Allerdings verschieben sich hier die Relationen etwas, wenn der Kreis der engeren und weiteren Umlandgemeinden differenziert betrachtet werden. Während im häufig als Speckgürtel bezeichneten engeren Ring der Umlandgemeinden die Verschuldung pro Kopf im betrachteten Zeitraum um 49 % ansteigt, sinkt die Verschuldung im zweiten Umlandring nach einem zwischenzeitlichen Anstieg sogar unter das Ausgangsniveau. Die Ergebnisse der Auswertungen erfordern somit eine differenzierte Antwort.

Als Ursachen für finanzielle Vorteile durch den Anstieg der Einwohnerzahlen auf der Einnahmeseite öffentlicher Haushalte lassen sich zwei bekannte Argumente anführen:

Abb. 4
Entwicklung der Verschuldung – Stadt Bremen und Umland von 1985 bis 2001 (in % zum Basisjahr)



Quelle: Senator für Finanzen, Stat. Landesamt NDS, eigene Berechnungen

Tab. 2
Kommunaler Schuldenstand/Einwohner Stadt Bremen und Umland

Gemeinde		1985	1989	1993	1997	2001
Summe Umland	S i. 1000 E	303043	317000	391123	410338	426276
	Einwohner	470102	480447	514579	537950	554880
	Schulden/E.	644,63 €	659,80 €	760,08 €	762,78 €	768,23 €
		100,00	102,35	117,91	118,33	119,17
Summe Umland I	S i. 1000E	141576	158062	172055	214518	239318
	Einwohner	229412	236447	248917	255999	260908
	Schulden/E.	617,13 €	668,49 €	691,21 €	837,96 €	917,25 €
		100,00	108,32	112,01	135,79	148,63
Summe Umland II	S i. 1000E	161467	158938	219068	195820	186958
	Einwohner	240690	244000	265662	281951	293972
	Schulden/E.	670,85 €	651,39 €	824,61 €	694,52 €	635,97 €
		100,00	97,10	122,92	103,53	94,80
Schuldenentwicklung Bremen (Stadt+Land o. Bhv.)	S i. 1000E	4676900	6460100	8740100	8636100	8792600
	Einwohner	526377	544327	551604	546968	540950
	Schulden/E.	8885,08 €	11868,05 €	15844,88 €	15789,04 €	16254,00 €
		100,00	133,57	178,33	177,70	182,94
Schuldenentwicklung Bremen ohne Sanierungszahlungen	S i. 1000E	4676900	6460100	8740100	12317400	15848500
	Einwohner	526377	544327	551604	546968	540950
	Schulden/E.	8885,08 €	11868,05 €	15844,88 €	22519,42 €	29297,53 €
		100,00	133,57	178,33	253,45	329,74

Quelle: Senator für Finanzen HB, Niedersächsisches Landesamt für Statistik, eig. Berechnungen

1) Seit den Änderungen der Steuerverteilungsregeln Ende der 60er Jahre erfolgt die Verteilung von Steuereinnahmen in Deutschland zu erheblichen Anteilen einwohnerbezogen. Hieraus ergibt sich ein Vorteil aus einer reinen Einwohnersteigerung ohne Betrachtung der Wertschöpfungsentwicklung.[17]

2) Allerdings lässt sich mit diesem Argument noch nicht erklären, weshalb auch ein überproportionaler Anstieg der Pro-Kopf-Steuereinnahmen zu verzeichnen war. Die Erklärung hierfür ist die Abwanderung relativ einkommensstarker Bevölkerungsgruppen im Zuge der Suburbanisierung.[18] Da die Lohn- und Einkommenssteuer wohnortbezogen zerlegt wird, profitieren die Umlandgemeinden von zusätzlichen Einwohnern, die über einen Arbeitsplatz und überdurchschnittliches Einkommen verfügen. Die im Zeitablauf wachsende Differenz von BIP und BSP für Bremen[19] wirkt sich so aus, dass durch zusätzliche Wertschöpfung erzielbare Steuermehreinnahmen vorwiegend im Umland anfallen.[20]

Die Entwicklung finanzieller Vor- und Nachteile im Spiegel der Verschuldungsentwicklung hat demgegenüber bisher nur den zweiten Umlandring als eigentlichen Gewinner.

1) Die Kernstadt selbst verliert, da sie laufende Ausgaben für die Unterhaltung von Infrastrukturen nicht so rasch abbauen kann, wie sie Einwohner verliert. Investitionen im Wettbewerb um einkommensstarke Einwohner bewirken ihrerseits wieder künftige Ausgaben für den Infrastrukturerhalt und -betrieb.

2) Der erste Umlandring gewinnt deutlich an Einnahmen pro Kopf, aber er bezahlt diesen Vorteil mit wachsenden Ansprüchen der neuen Einwohner an eine Infrastrukturversorgung auf städtischem Niveau. Die Verschuldung pro Einwohner steigt geringer als in der Kernstadt, aber dennoch deutlich.

3) Als Folge einer expansiven Wohnflächenausweisung steigt die Einwohnerzahl im zweiten Umlandring überproportional an. Dieser Einwohnergewinn schlägt sich offensichtlich nicht nur in steigenden Steuereinnahmen nieder, sondern bisher auch noch in nicht überproportional anwachsenden Ausgabelasten. Einmalige Investitionen der Erschließung amortisieren sich noch. Die Verschuldung pro Kopf kann im betrachteten Zeitraum sogar zurückgeführt werden.[21]

Fraglich ist allerdings, ob diese Situation so bleibt oder ob der Einwohnerwettbewerb bei Berücksichtigung der erkennbaren demographischen Entwicklung am Ende nur noch Verlierer (allerdings mit unterschiedlicher Verlustintensität) übrig lässt.

3. Demographischer Wandel – Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf Städte und Regionen

Was macht die Einwohnerkonkurrenz zum potentiell ruinösen Wettbewerb?

Der Wettbewerb der Gemeinden um Einwohner müsste zunächst keine negative Entwicklung sein. Er würde im politischen System eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Interessen der Bürger auslösen können. Als ruinös lässt sich ein Wettbewerbsprozess jedoch dann einstufen, wenn z.B.:

- ein Marktaustritt für die Wettbewerber nicht oder nur mit hohen Verlusten möglich ist,
- wegen der Schrumpfung des Marktes nicht alle Wettbewerber am Markt überleben können,
- wegen der hohen Bedeutung von Fixkosten bzw. „economies of scale" eine starke Preiskonkurrenz die Marktbedingungen bestimmt.

Im Folgenden ist zu prüfen, ob derartige Bedingungen den kommunalen Wettbewerb um Einwohner bestimmen bzw. in absehbarer Zukunft bestimmen werden:

1) Hinsichtlich der ersten Bedingung kann festgestellt werden, dass Gemeinden nicht gezwungen sind, aktiv am Wettbewerb um Einwohner teilzunehmen. Bei Schrumpfung ist eine Auflösung oder eher eine Integration in umliegende Gemeinden denkbar. Allerdings ist es realistisch, einen Widerstand gegen einen derartigen Prozess von Schrumpfung zu erwarten, da verbleibende Bewohner durch den Einwohnerschwund Nachteile hinsichtlich ihrer Versorgungsqualität mit öffentlichen und privaten Gütern zu erwarten haben. Schon vorher hat das Auftreten von Kostenremanenzeffekten für das Verhalten öffentlicher Entscheidungsträger Bedeutung. Der Ausstieg aus der Einwohnerkonkurrenz ist daher schwierig.

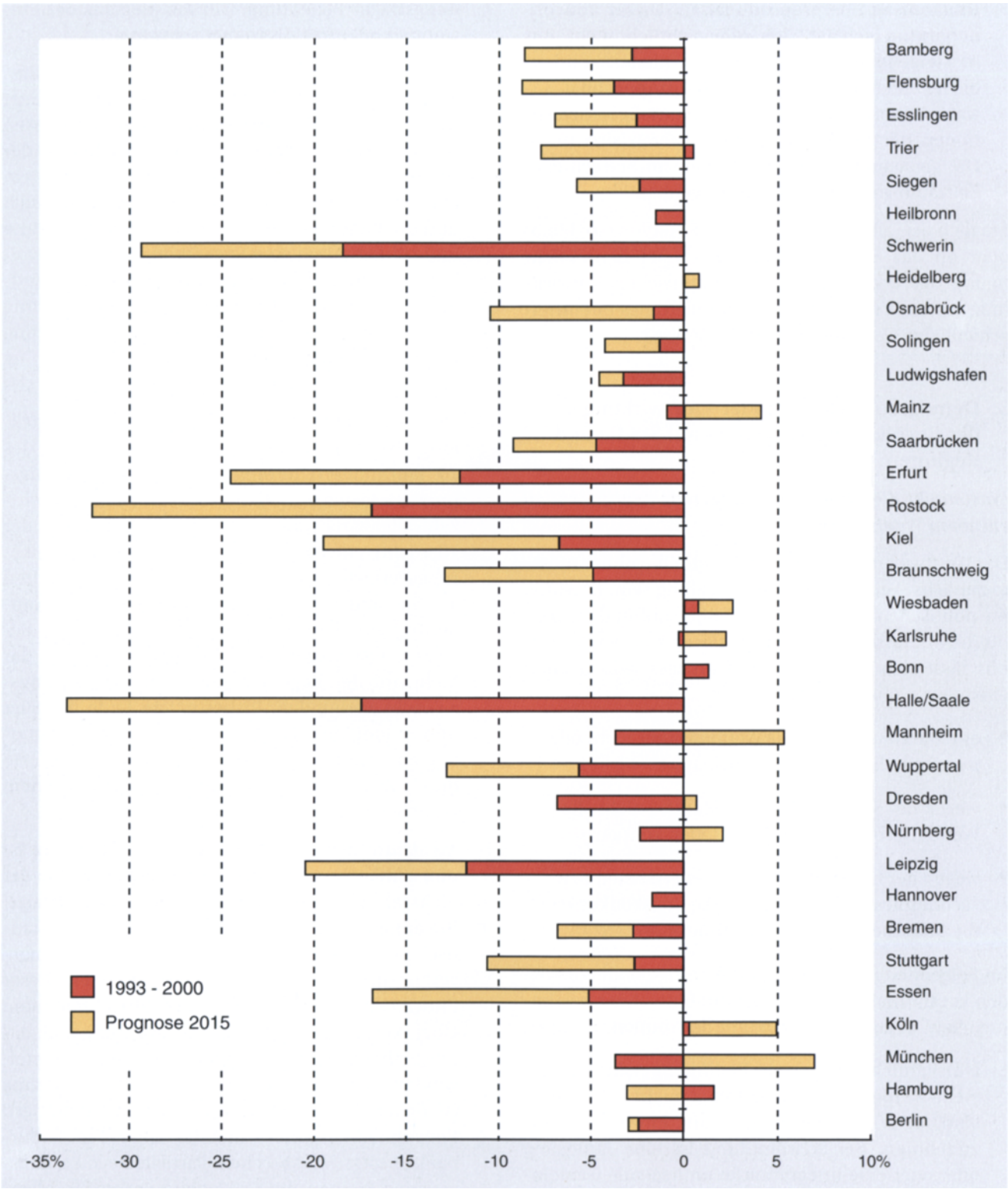
2) Bezogen auf die zweite Bedingung ruinöser Einwohnerkonkurrenz ist die demographische Entwicklung zu prüfen. Wir können grob drei Phasen unterscheiden. In der ersten Phase seit Beginn der Industrialisierung gab es über ca. 150 Jahre ein dynamisches Städtewachstum. Dieses vollzog sich durch eigenes Bevölkerungswachstum der Städte und stärker durch eine Sogwirkung auf den Bevölkerungs- und Arbeitskräfteüberschuss im ländlichen Raum. Die Umverteilung der Bevölkerung war wegen der generell wachsenden Bevölkerung nicht zwingend mit Schrumpfung der Bevölkerung in ländlichen Gebieten verbunden.

   Die zweite Phase der demographischen Entwicklung lässt sich auf den Beginn der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts terminieren. Suburbanisierungsprozesse lösten das Städtewachstum ab. Die Mehrzahl aller Großstädte verzeichnete seit Mitte der 70er Jahre entgegen vorheriger Prognosen Bevölkerungsverluste. Suburbanisierungsprozesse halten an. Sie sind allerdings bisher wegen der Zuwanderung aus dem Ausland oder großräumiger Bevölkerungsverlagerungen in Deutschland in der Mehrzahl der Regionen noch mit Bevölkerungszuwachs verbunden. Insbesondere Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre konnten die schrumpfenden Großstädte ihre Bevölkerungsverluste durch Zuwanderung aus dem Ausland zu einem erheblichen Teil kompensieren.

   Als dritte Phase der Bevölkerungsentwicklung ist nun eine schrumpfende Bevölkerungszahl in der Mehrzahl aller deutschen Regionen zu erwarten.[22] Bei anhaltender Suburbanisierung steht den städtischen Zentren ein drastischer Bevölkerungsverlust ins Haus. Die Einzelkomponenten dieser Entwicklung bestehen in einer fortschreitenden Überalterung der städtischen Bevölkerung und, damit einhergehend, sinkenden Geburten- und steigenden Sterberaten. Ohne deutliche Zuwanderung ist daher der Bevölkerungsverlust programmiert. Einwohnerkonkurrenz müsste daher den Suburbanisierungstrend brechen. Partielle Bevölkerungsgewinne können die Großstädte ansonsten allenfalls durch Migranten und Studenten erzielen.

   Diese Perspektive führt dazu, dass der deutsche Städtetag bis 2015 für die Mehrzahl aller deutschen Großstädte deutliche Bevölkerungsverluste erwartet (vgl. Abb 5).[23]

Abb. 5
Veränderung der Bevölkerung in ausgewählten Großstädten bis 2015



Quelle: Deutscher Städtetag

3) Bezogen auf die dritte Bedingung für das Auftreten ruinöser Konkurrenz kann darauf verwiesen werden, dass ein erheblicher Anteil städtischer Infrastrukturen überproportionale Fixkostenanteile aufweist. Dieses gilt für die Verkehrinfrastruktur ebenso wie für Einrichtungen der leitungsgebundenen Ver- und Entsorgung. Eine Ausdünnung der Einwohnerzahl in alten Wohngebieten lässt die Stückkosten der Versorgung sprunghaft ansteigen. Die Ausweisung neuer Wohngebiete ist mit Erschließungskosten und folglich einem Anstieg des Fixkostenblocks verbunden. Diese Kostenstruktur lässt eine Anfälligkeit für einen Wettbewerb mit Dumpingpreisen erwarten.

Wie reagieren die Städte auf die verschärfte Wettbewerbssituation?

Seitens der bisherigen Gewinner im Suburbanisationsprozess, der Städte und Gemeinden im Umland der Kernstädte, wird eine Fortdauer der positiven Einwohnerentwicklung erwartet und betrieben. Planend einschränkende Eingriffe übergeordneter Instanzen sind erwünscht, aber nur schwer durchzusetzen.[24] Allerdings kann sich die bisherige Bevölkerungsexpansion bei deutlich sinkenden Zahlen für die Gesamtbevölkerung und die Mehrzahl aller Regionen nicht im fortgeschriebenen Trend entwickeln. Nachfragermärkte und ein Preisverfall für Bauland sind plausibel. Eine mildernde Wirkung hat hier nur die kontinuierliche Steigerung der pro Kopf beanspruchten Wohnflächen.

Die Kernstädte als erste Verlierer des Wettbewerbs verstärken ihre Anstrengungen um Einwohner zu halten oder Einwohner in Bevölkerungssegmenten, für die die städtische Umgebung attraktiv ist, neu zu gewinnen. Dieses bewirkt entsprechend dem Bremer Beispiel eine Baulandausweisung ohne dauerhaft erkennbaren Bedarf. Ferner wird die Diskussion davon geprägt, die städtische Attraktivität zu erhalten und nicht durch Schließung öffentlicher Einrichtungen, durch Ausdünnung des kulturellen und sozialen Angebots in eine Abwärtsspirale der Entwicklung zu gelangen.

Die Risiken dieser Entwicklung sind bereits heute erkennbar[25] und an Beispielen zu bewerten:

- Es tritt eine weitere Ausdünnung verdichteter städtischer Wohngebiete ein. Entwicklungsalternativen sind die subventionierte Sanierung, die Verslumung und der Abriss. Dieses wird dann euphemistisch als „Rückbau" einer öffentlichen Förderung zugänglich.
- Wegen der Ausweisung neuer Baugebiete ergeben sich für die Städte, die Einwohner verlieren, erweiterte Infrastrukturen bei verminderten Finanzen. Die ohnehin prekäre Finanzlage vieler Städte wird sich verschärfen.
- Eine erneute Auffüllung der Leerstände in den Kernstädten durch Migranten oder einkommensschwache Bevölkerungsschichten ist nicht auszuschließen. Dieses könnte Suburbanisierungsprozesse verstärken, anstatt sie wegen des geringeren Preisgefälles für Boden und Wohnraum zu vermindern.

Die Konsequenzen wären für alle Städte als Konkurrenten im Einwohnerwettbewerb problematisch. Von einer nachhaltigen Entwicklungsplanung kann nicht die Rede sein. Finanziell würde sich eine Situation ergeben, in der die bisherigen Verlierer in eine ruinöse Abwärtsentwicklung geraten.

Auch die bisherigen Gewinner können zu Verlierern werden. Dieses ist für den ersten Umlandkreis von Gemeinden, gemessen an der Pro-Kopf-Verschuldung, bereits jetzt der Fall. Eine insgesamt rückläufige Einwohnerzahl wird diesen Trend verstärken. Ob auch der zweite Kreis von Umlandgemeinden auf die Verliererstraße gerät, hängt – neben der relativen Wettbewerbsstärke im Minus-Summen-Spiel – auch davon ab, in welchem Ausmaß neu gewonnene Einwohner Ansprüche an eine Infrastrukturausstattung nach städtischen Maßstäben erheben. Spätestens hier würde sich eine stark abgeflachte Rang-Größen-Verteilung der Einwohner als insgesamt unwirtschaftliche Lösung erweisen. Die beschriebenen Szenarien sind natürlich partiell spekulativ. Insbesondere Trends der Außenwanderung und Wirkungen zentralstaatlicher Instrumente (wie Abbau von Steuerentlastungen für Pendler oder Eigenheimsubventionen) sind nur begrenzt prognostizierbar.

4. Bevölkerung und Finanzausgleich

Ist eine Kompensation durch den Finanzausgleich eine Lösung für die Kernstädte?

Wie dargestellt, sind vor allem die Kernstädte die Verlierer des demographischen Wandels. Eine weitere nachhaltige Abflachung der Rang-Größen-Verteilung der Einwohner wird mit Problemen der Infrastrukturplanung und massiven Finanzierungsschwierigkeiten einhergehen. Die Instrumente zur Bewältigung derartiger Anpassungskrisen im deutschen föderalen System sind traditionell der Finanzausgleich und seit Anfang der 70er Jahre die Raumplanung. Während der Raumplanung als hierarchisches Koordinationsinstru-

ment eine sehr eingeschränkte Steuerungsfähigkeit zugebilligt wird,[26] hat sich der Finanzausgleich bisher als wirksames Instrument zur Gewährleistung der kommunalen Handlungsfähigkeit erwiesen.[27] Sowohl durch den Länderfinanzausgleich im Falle der Stadtstaaten als auch durch den kommunalen Finanzausgleich in den Flächenländern wurden die Finanzprobleme der Kernstädte deutlich gemildert. Ausgelöst wurden diese Probleme durch eine Steuerverteilung nach dem Einwohnerkriterium bei den wichtigsten Steuerarten. Sie wurden verstärkt durch die Stadt-Umland-Wanderung und die in den Kernstädten überproportional auftretenden Lasten der hohen Arbeitslosigkeit und Alterung der Bevölkerung. Ausgleichsinstrumente in den Finanzausgleichssystemen sind z.B. Indikatoren für die Belastung des Sozialsystems (Arbeitslosenquote, Sozialhilfeausgaben/Einwohner) und Einwohnermultiplikatoren als Ausgleich für die Bereitstellung überörtlicher Infrastrukturen.[28] Die Wirkung dieser Systemkorrekturen ist allerdings mit einigen Problemen verbunden:

- Einwohnermultiplikatoren im Finanzausgleich erzeugen eine Vervielfachung der finanziellen Verluste (der Kernstädte) bei Suburbanisierung. Der Stadtstaatenbonus im Länderfinanzausgleich bewirkt einen Einnahmeverlust von ca. 3000/J. pro abwanderndem Einwohner.[29] Die Einnahmeverluste durch Abwanderung aus Großstädten im kommunalen Finanzausgleich der Flächenländer haben ebenfalls erhebliche finanzielle Bedeutung. Für Ruhrgebietsstädte wird allein für jährliche Verluste bei Schlüsselzuweisungen und Investitionspauschalen mit bis zu 700/Einwohner gerechnet. Dieser Wert erhöht sich durch Verluste bei Bedarfszuweisungen und zweckgebundenen Zuweisungen noch.[30] Ein Ausstieg aus der ruinösen Einwohnerkonkurrenz wird hierdurch unwahrscheinlicher.
- Die wirtschaftliche Logik der in internationalen Vergleichen immer wieder bestätigten „rank size rule"[31] findet sich im Zentrale Orte Modell Christallers.[32] Zwar lassen sich Leistungsstrukturen für zentrale Güter partiell der räumlichen Einwohnerverteilung anpassen. Dennoch bewirkt eine nachhaltig abgeflachte Einwohner-Größen-Verteilung eine Tendenz zu Doppelstrukturen und ein insgesamt unwirtschaftliches Infrastrukturangebot.
- Aus Sicht des politischen Systems gibt es Grenzen des finanziellen Ausgleichs bei einer Wählermehrheit für Nicht-Kernstädte.[33] Diese Situation ist in der Mehrzahl aller Länder bereits erreicht. Ließen sich Einwohnerverluste weiterhin durch Indikatorenkorrektur kompensieren, so täuscht dieser Ausgleich zudem über die Existenz eines Null-Summen-Spiels hinweg oder erfordert Steuererhöhungen.

Als Zwischenfazit lässt sich feststellen, dass die in der Literatur diskutierten Kriterien einer bedarfsgerechten Steuerverteilung nur eine begrenzte Rationalität aufweisen. Das insbesondere vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene Einwohnerkriterium als Bedarfsgrundlage[34] bietet kaum Anreize für Wirtschaftsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen.[35] Das früher genutzte Betriebsstätten- und/oder Unternehmenssitzkriterium für die Steuerverteilung bewirkte ebenfalls Ungerechtigkeiten. Auch das praktizierte System mit gewichteten Einwohnerwerten ist nur in grober Näherung imstande, eine Identität von Leistungsempfängern und -finanziers öffentlicher Güter zu bewirken. Es erzeugt zudem die oben beklagten Fehlsteuerungseffekte.

5. Anpassung öffentlicher Organisationsstrukturen an die Regionalisierung des Lebens

Kann ruinöser Einwohnerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften durch eine Anpassung öffentlicher Organisationsstrukturen vermieden werden?

Wie oben angedeutet, ist die Reaktion städtischer Zentren mit einem Vorlauf im Einwohnerschwund – dieses gilt insbesondere für die Nicht-Leuchtturmstädte der neuen Länder – der subventionierte Rückbau. Die Mehrzahl aller vom Einwohnerschwund bedrohten Städte favorisiert allerdings eine Strategie der aktiven Einwohnerwerbung.[36] Diese Haltung ist, wie Abschnitt 4 gezeigt hat, systemimmanent konsequent. Die hier abschließend zu beantwortende Frage bemüht den alten Gestaltergrundsatz, dass die Form der Funktion zu folgen habe. Durch das Städtewachstum und den folgenden Suburbanisierungsprozess hat sich zweifellos das räumliche Muster von Lebensfunktionen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeitgestaltung drastisch geändert. Wir sind nicht mehr eindeutige Städter oder Landbewohner. Lebensvollzüge haben sich regionalisiert, sie entwickeln sich innerhalb der Einstundenpendelobergrenze.[37]

Die traditionelle organisatorische Antwort der Städte auf das Städtewachstum am äußeren Rand ist die Eingemeindung. Dieses ist für Bremen kontinuierlich bis zum Kriegsende 1945 nachweisbar. In den Flächenstaaten Westdeutschlands vollzog sich die letzte Eingemeindungswelle, mit der Stadtflüchter wieder zur Finanzierung städtischer Infrastrukturlasten herangezogen wurden, bekanntlich Mitte der 70er Jahre. Die Nutzung des organisatorischen Instruments der Eingemeindung ist heute unrealistisch geworden.[38] Dieses hat zwei Gründe: Erstens ist der früher bestehende finanzielle Anreiz für das Umland, sich in das Stadt-

gebiet einzugliedern, mit der Änderung der Steuerverteilungskriterien entfallen. Zweitens finden sich in den Landtagen keine politischen Mehrheiten für die Integration in die großen Städte. Im Sonderfall Bremens ist die Eingemeindung zudem wegen der Stadtstaatenlösung von speziellen historischen Bedingungen abhängig und damit besonders unrealistisch.

Als zweite organisatorische Antwort auf das beschriebene Dilemma könnte auf das Mittel hierarchischer Koordination im Rahmen der Landesentwicklungsplanung, d.h. hier insbesondere die restriktive Genehmigung kommunaler Flächennutzungspläne zurückgegriffen werden. Alternative Instrumente mit gleicher Wirkungsrichtung werden z.B. in Form einer Baulandausweisungsumlage diskutiert.[39]

Schon diese Diskussion über finanzielle Strafen für die Baulandausweisung zeigt jedoch, dass die hierarchisch-planende Koordination offensichtlich in der Vergangenheit wenig wirksam war. Dieses dürfte sich für mein regionales Beispiel, das Bremer Umland, mit der Auflösung der Regierungsbezirke in Niedersachsen und der Verlagerung der Raumordnungskompetenz auf die Landkreise noch verschlimmern.

Die dritte in der Öffentlichkeit angebotene organisatorische Lösung ist die regionale Kooperation in freiwilliger Form. Nun ist freiwillige Kooperation ein prinzipiell sinnvolles Mittel. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass sie sich nur für win-win Situationen eignet. Es mag daher dem Kommunalverbund Bremen Niedersachsen noch gelungen sein, gemeinsam Mittel für das „Intra-Projekt" zum Flächenmonitoring einzuwerben.[40] Eine Umsetzung von Planungsrestriktionen in einer Situation ruinöser Konkurrenz wird in freiwillig kooperativer Form in aller Regel scheitern.[41] Der aktuelle Diskussionsstand im Kommunalverbund Niedersachsen Bremen e.V. und in der Regionalen Arbeitsgemeinschaft als Nachfolgeorganisation der Gemeinsamen Landesplanung Bremen Niedersachsen sieht daher auch keine Verbindlichkeit für kommunale Planungen vor.

Die organisatorische Lösung der Wahl ist in dieser Situation eine regionale Kooperation in verbindlicher Form.[42] Hierbei können für einzelne infrastrukturelle Aufgaben Zweckverbände gegründet werden, die für Defizitgeschäfte, wie den öffentlichen Nahverkehr, eine Identität von Nutzern, Entscheidern und Finanziers herstellen. Will man jedoch auch die ruinöse Konkurrenz um Einwohner ausschalten und auf ein normales Maß reduzieren, so bietet sich der regionale Planungsverband mit ausgelagerten Kontrollkompetenzen an.[43] Sollen beide Aspekte integriert werden, so ergibt sich die bereits von Hoffmann skizzierte regionale Gebietskörperschaft,[44] die regionale Planungskompetenz mit demokratischen Entscheidungsstrukturen und der Möglichkeit einer Trägerschaft für regional genutzte Infrastrukturen verbindet. Diese Lösung ist modellhaft in Niedersachsen mit der Region Hannover realisiert[45] und erfordert auch von der Kernstadt die Abgabe von Kompetenzen, die mit dem Status der Kreisfreiheit verbunden sind. Solche Kompetenzen betreffen nach dem Modell Region Hannover z.B:

- Trägerschaft für die Regionalplanung
- regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung
- örtliche Trägerschaft von Sozial- und Jugendhilfe
- Trägerschaft für berufsbildende Schulen
- Funktion als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger.[46]

Der besondere Charme dieser Lösung ist in finanzwirtschaftlicher Hinsicht eine Regionalisierung vielfältiger Ausgabe- und Infrastrukturlasten, die derzeit verstärkt die Kernstädte treffen. Eine Übertragung des Modells auf unsere Beispielregion, Bremen und sein Umland, ist natürlich besonders schwierig und langwierig. Dieses ist eine Folge der Stadtstaatenproblematik und der Regelungen des Länderfinanzausgleichs, von denen vor allem Niedersachsen und das Umland profitieren, solange Bremen nicht der ruinösen Konkurrenz erlegen ist.

Regionale Kooperation in verbindlicher Form funktioniert im behandelten Beispiel bereits im regionalen Verkehrsverbund Bremen Niedersachsen. Für weitere Schritte der freiwilligen Integration in einen Planungsverband oder eine regionale Gebietskörperschaft fehlt vor allem im Umland noch die Einsicht in die Notwendigkeit. Der Änderungsdruck im regionalen Zentrum wächst mit der nach Auslaufen der Bundeshilfen grassierenden Haushaltskrise und dem Zwang, öffentliche Leistungen zu streichen. Vor dem ersatzlosen Verlust der nur im Oberzentrum zu erbringenden Leistungen könnte auch im Umland die Bereitschaft zu kooperativen Lösungen wachsen. Die Chance für weitere Schritte in die hierfür richtig eingestufte Richtung ist jedenfalls größer als eine wirksame Lösung über die skizzierten organisatorischen Alternativen.

Anmerkungen

1
Für die Erklärung überregionaler Wanderungsströme lässt sich dagegen mit gutem Grund auf die Bedeutung von Arbeitsmarktbedingungen hinweisen. Dieses ist allerdings nicht der einzige Bestimmungsgrund, und vor allem sind es nicht nur die neoklassischen Lohndifferenzen, die das Wanderungsverhalten prägen. Zu dieser Diskussion vgl. z.B. Schlömer, Claus; Bucher, Hansjörg: Arbeitslosigkeit und Binnenwanderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung, 2001, H. 1, S. 33–47

2
Vgl. Kocka, Jürgen: Arbeitsverhältnisse und Arbeiterexistenzen. Grundlagen der Klassenbildung im 19. Jahrhundert. – Bonn 1990, S. 37ff.

3
Vgl. Mönnich, Horst: Aufbruch ins Revier, Aufbruch nach Europa. – München 1971, S. 157ff.

4
Vgl. z.B. Landgrebe, Peter: Minoritätengruppe und wirtschaftliche Bedeutung: Zum Einfluß der Hugenotten auf die deutsche Wirtschaftsentwicklung. – Sickte 1977, S. 251ff.

5
Aus der Vielfalt einschlägiger Wertungen in der Literatur sei nur verwiesen auf Ewers, Hans-Jürgen u.a.: Innovationsorientierte Regionalpolitik. – Bonn 1980, insb S. S. 13f.. Eine plastische Undercover-Analyse der Auswüchse von Bürgermeisterkonkurrenz in der Wirtschaftsförderung bietet Heimbrecht, Jörg: Das Milliardending. – Köln 1984. Zu aktuellen Bilanzen vgl. Hollbach-Grömig, Beate: Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland, ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahre 2000. Deutsches Institut für Urbanistik. – Berlin 2001, und Mönnich, Ernst: Erklärungsansätze regionaler Entwicklung und politisches Handeln. – Frankfurt a.M. u.a. 2004

6
Vgl. Dosch, Fabian: Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Flächennutzung? In: Informationen zur Raumentwicklung, 2002, H. 1/2, S. 31–45 hier S. 33

7
Vgl. Holzschneider, Marko; Müller, Marion: Stadtregion Bremen. Die Stadt Bremen und ihr Umland. In: Finanzbericht Bremen, 1999, H. 4

8
Vgl. Dosch, F., a.a.O., S. 35

9
Bremen ist – wie das Saarland – seit 1993, als Folge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, ein Bundesland, dem eine extreme Haushaltsnotlage bescheinigt wurde.

10
Vgl. Der Senator für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung: Stadtentwicklungskonzept Bremen. – Bremen 1999, S. 10 sowie 59ff.

11
Vgl. Bremische Bürgerschaf: Drs. 16/102, bremen_service, die neubürgeragentur, vom 16.12.2003. Zum Echo in der Literatur vgl. Wehling, Walter; Peters, Jörg; Wiebe, Sven: Arbeitsplätze schaffen – Einwohner gewinnen. In: BAW-Monatsbericht, 2002, H. 10

12
So steigt im Jahre 2002 die Bevölkerung der Stadt Bremen gegenüber dem Vorjahr um 2447 Einwohner an. Hiervon waren allerdings 64 % ausländische Mitbürger. Der positive Wanderungssaldo selbst ist um ca. 600 Einwohner größer, dem steht allerdings eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung entgegen. Vgl. Statistisches Landesamt Bremen: Statistisches Jahrbuch 2003. – Bremen 2003, S. 7ff.

13
So verlegen Studenten verstärkt ihren 1. Wohnsitz nach Bremen, um das Begrüßungsgeld von 150 Euro zu vereinnahmen.

14
Immobilienpreisspiegel der Bausparkassen für die Bremer Region zeigen bereits eine deutliche Nivellierung von Preisunterschieden. Ungeachtet solcher Warnsignale geht der Senat in seiner jüngsten Bevölkerungsprognose unverändert davon aus, bei Realisierung des Investitionssonderprogramms sowie des Anschlussinvestitionsprogrammes bis 2020 die Bevölkerungszahlen vor allem durch positive Salden der Binnenfernwanderungen und Auslandswanderungen stabilisieren zu können. Vgl. Senat der Freien Hansestadt Bremen: Langfristige Gesamtplanung – www.rathaus-bremen.de – 24.3.2004

15
Vgl. Holzschneider; Müller: a.a.O., S. 9 und Statistisches Landesamt Bremen; Niedersächsisches Statistisches Landesamt: Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen. Regionalstatistische Grundlagen. In: Statistische Mitteilungen des Statistischen Landesamtes Bremen, 2001, H. 104, S. 61f.

16
Da die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung für die Stadt Bremen wegen der Vermischung von städtischen und Landesaufgaben wenig aussagekräftig ist, wenn man allein den Haushalt der Stadtgemeinde betrachtet, führt Tab. 2 die Entwicklung der Schulden pro Kopf ohne Bremerhaven auf. Hierbei zeigt die erste Zeitreihe die Verschuldungsentwicklung in realen Daten, d.h. unter Einbezug der relativen Verschuldungsstagnation in Folge der Sanierungszahlungen. Die zweite Zeitreihe zeigt die fiktive Verschuldungsentwicklung, die ohne Sanierungszahlungen hätte eintreten können. Hierzu vgl. Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen: Sanierung der bremischen Haushalte – Jahresbericht 2002 –. Bremen 2003, S. 32f.

17
Vgl. Klusewitz, Stefan: Steuerliche Effekte von Arbeitsplätzen und Einwohnern. In: Finanzbericht 1, 1997, S. 2f. Zur aktuellen Diskussion alternativer Zerlegungsmaßstäbe vgl. Kitterer, Wolfgang; Burckardt, Tanja; Löwer, Hajo: Die Einbeziehung der Stadtstaaten in das bundesdeutsche Finanzverteilungssystem. In: Haller, Frank; Schönert, Matthias (Hrsg.) Stadtstaaten und Finanzausgleich. – Bremen 2004

18
Vgl. Holzschneider, M.; Müller, M., a.a.O., S. 9 und Pohl, Martha; Haller, Frank: Zur Standortbindung einkommensstarker Haushalte in Bremen. – Bremen o.J.

19
Vgl. Holzschneider, M.; Müller, M., a.a.O., S. 5

20
Vgl. Der Senator für Finanzen: Jahresbericht 2002, a.a.O., S. 44f. In der Grafik auf S. 45, die den überwiegenden Anteil aller ISP-bedingten zu erwartenden Steuermehreinnahmen dem Bund und den anderen Ländern zuweist, würde man sich allerdings eine Differenzierung nach Gewinnen für Niedersachsen durch versteuerte Pendlereinkünfte und den Vorteilen für die anderen Bundesländer wünschen.

21
Über die Ursachen lässt sich nur spekulieren. Auf der Einnahmeseite spielt sicher die Zuwanderung einkommensstarker Steuerzahler eine Rolle, die hier noch großzügig bauen können. Allerdings ist weder das Niveau der Steuereinnahmen pro Einwohner noch die Entwicklung der Steuereinnahmen pro Einwohner besser als im ersten Umlandring (vgl. Statistisches Landesamt Bremen; Niedersächsisches Statistisches Landesamt, a.a.O.). Plausibler ist daher die Annahme, dass sich im zweiten Umlandring bisher weniger in dauerhaft erhöhten Ausgaben für die Unterhaltung stadtadäquater Infrastrukturen niederschlägt.

22
Vgl. z.B. Müller, Bernhard: Regionalentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Raumforschung und Raumordnung, 2003, H. 1/2, S. 28–42 und für die generelle Prognose der Bevölkerungsentwicklung im langfristigen Zeitraum Bundesministerium des Innern: Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2050, Stand Juni 2000

23
Vgl. Deutscher Städtetag: Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Dt. Städtetages. – o.O., o.J.

24
So wird auch in der Literatur darauf verwiesen, sinnvollen räumlichen Konzepten müsste wieder praktische Bedeutung verschafft werden (vgl. Aring, Jürgen: Modernisierung der Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1999, H. 9/10, S. 646). Allerdings plädiert derselbe Autor gegen eine restriktive Flächenpolitik im Zeitraum bis 2010 (vgl. ebenda, S. 648ff.).

25
Vgl. z.B. Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia: Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends. In: Informationen zur Raumentwicklung, 2003, H. 10/11, S. 557–574

26
So spricht Aring zu Recht von einer Kluft zwischen anerkannten Leitbildern der Regionalplanung und realer Planung und Entwicklung. Vgl. Aring, Jürgen: Modernisierung der Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1999, H. 9/10, S. 645–660, hier S. 646

27
Eine Überblicksdarstellung des ab 2005 geltenden Finanzausgleichssystems findet sich bei Dönnebrink, Elmar: Verteilungsschlüssel im Finanzausgleich vor dem Hintergrund der Neuordnung zum Jahr 2005. In: Informationen zur Raumentwicklung, 2003, H. 5, S. 259–270. Im gleichen Schwerpunktheft der IzR wird dankenswerterweise der Versuch unternommen, auch die regionalen Ausgleichswirkungen von sozialen Sicherungssystemen und Staatsausgaben stärker zu beleuchten. Zur Bewertung der bisherigen Komplexität des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sei ein Blick auf die Regelungen im kommunalen Finanzausgleich der Flächenländer empfohlen. Als Bespiel vgl. Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden, www.im.nrw.de/gfg/GFG2003.htm. Hier finden sich neben Einwohnermultiplikatoren (max. 157 %) auch Verteilungskriterien wie die Schülerzahl, die Sozialhilfeausgaben und die Zahl der Arbeitslosen (mit der Dauer der Arbeitslosigkeit gewichtet). Vgl. ebenda § 8

28
Vgl. Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden, www.im.nrw.de/gfg/GFG2003.htm insb. § 8.

29
Vgl. Der Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen: Steuerliche Effekte von Arbeitsplätzen und Einwohnern. In: Finanzbericht Bremen, 1997, H. 1

30
Vgl. von Loeffelholz, Hans Dietrich; Rappen, Hermann: Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss. – Essen 2002, S. 34ff.

31
Die Annahme einer stabilen Aufteilung der Bevölkerung eines Landes auf die (große) Hauptstadt und die kleineren Städte in der Städtehierachie wird seit Auerbachs Überlegungen zu einem Gesetz der Bevölkerungskonzentration von 1919 immer wieder untersucht und in internationalen Vergleichen auch bestätigt. Vgl. z.B. Reed, W.J.: On the rank-size distribution for human settlements. In: Journal of Regional Science, 2002, Vol. 42, No. 1, S. 1–17. Zur näheren Diskussion vgl. Böventer, Edwin von: Standortentscheidung und Raumstruktur. – Hannover 1979, S. 38ff.

32
Vgl. Christaller, Walter: Die Zentralen Orte in Süddeutschland. –Jena 1933

33
Die Großstädte haben 2001 noch einen Bevölkerungsanteil von 27,6 % im Bundesdurchschnitt (Westdeutschland 25,6 %, Ostdeutschland 35,3 %). Vgl. Gatzweiler, H.-P.; Meyer, K.; Milbert, A., a.a.O., S. 559

34
Vgl. Bundesverfassungsgericht: Urteil zum Länderfinanzausgleich (BverfG, 2 BvF 2/98 vom 11.11.1999, www.bverfg.de)

35
Zur Rechtfertigung einer Besserstellung wertschöpfungsstarker Agglomerationen im Finanzausgleich z.B. über Einwohnermultiplikatoren vgl. z.B. Zimmermann, Horst: Haben Ballungsgebiete einen höheren Finanzbedarf? In: Wirtschaftsdienst, 2001, H. 4, S. 222–226

36
Vgl. Deutscher Städtetag, a.a.O., S. 8ff.

37
Diese Einschätzung schließt nicht aus, dass ein Wohnsitz innerhalb oder außerhalb der Kernstadt in verschiedenen Altersgruppen, sozialen Schichten oder Familientypen auch unterschiedlich attraktiv sein kann. Hierzu vgl. Bähr, Jürgen: Binnenwanderungen: Konzepte, Typen, Erklärungsansätze. In: Geographische Rundschau, 2003, H. 6, S. 4–8 und Heitkamp, Th., a.a.O., S. 166ff. Diese für die Erfolgschancen im Einwohnerwettbewerb wichtigen Differenzierungen verdecken jedoch die Erkenntnis, dass alle unterscheidbaren Gruppen mit wachsender Mobilität unabhängig vom Wohnsitz Infrastrukturleistungen in der gesamten Region in Anspruch nehmen

38
Diese Aussage spricht nicht gegen den „theoretischen Charme" dieses Lösungsansatzes angesichts ineffizienter raumordnungspolitischer Koordination, vgl. Elsner, Wolfram: Länder-Neugliederung, Betriebsstätten-Prinzip und Einwohnerwertung: Das Verfassungsgebot leistungsfähiger Bundesländer ernstnehmen, Ländervielfalt bewahren, Länderfinanzausgleich entlasten – Eine Einführung am Beispiel des Stadtstaates Bremen. In: Ders. (Hrsg.): Neue Alternativen des Länderfinanzausgleichs. – Frankfurt a.M. u.a., 2002

39
Vgl. Krumm, Raimund: Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument. – In: Wirtschaftsdienst, 2003, H. 6, S. 409ff.

40
Vgl. Regionale Arbeitsgemeinschaft Bremen / Niedersachsen; Kommunalverbund Niedersachsen Bremen e.V. (Hrsg.): Interkommunales Raumstrukturkonzept Region Bremen, Endbericht Delmenhorst. – Syke 2004

41
Eine völlig andere Frage besteht darin, welche Funktion freiwillige Kooperation in regionalen Netzwerken innerhalb einer Gesamtkonzeption von „Regional Governance" haben kann. Dieses neue Forschungsfeld wirft aber zurzeit mehr Fragen auf, als sie mit einer vagen neuen Begrifflichkeit bereits beantwortet werden können. Vgl. Fürst, Dietrich: Regional governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumforschung und Raumordnung, 2001, H. 5 / 6, S. 370–380

42
Zur Bewertung alternativer Organisationsformen und zu detaillierten Vorschlägen für die Bremer Region vgl. Fürst, Dietrich; Müller, Bernhard; Schefold, Dian: Weiterentwicklung der Gemeinsamen Landesplanung Bremen / Niedersachsen. – Baden-Baden 1994

43
Vgl. ebenda, S. 234

44
Vgl. Hoffmann, Reinhard: Regionalkörperschaft Bremen-Unterweser, Diskussionspapier der Senatskanzlei. – Bremen 2000

45
Zur Konzeption vgl. Priebs, Axel: Die Region ist die Stadt! Ein Plädoyer für dauerhafte und verbindliche Organisationsstrukturen für die Stadtregion. – In: Informationen zur Raumentwicklung, 1999, H. 9 / 10, S. 617–628. Für eine Bewertung der Effizienz dieser Organisationsform ist es natürlich kurz nach der Gründung der Region Hannover noch zu früh. Allerdings macht der Umstand durchaus Mut, dass im Südosten Niedersachsens unverändert eine eher am Nachhaltigkeitskriterium orientierte restriktive Ausweisung von Wohnbauflächen festzustellen ist als in unserer Beispielregion. Vgl. Schleifnecker, Thomas: Zehn Jahre Bauland-Monitoring in Niedersachsen. – In: Neues Archiv, 2003, H. 1, S. 77–85

46
Vgl. den vollständigen Aufgabenkatalog der Region Hannover in den §§ 7–12 des Gesetzes über die Region Hannover vom 5. Juni 2001, Nds. GVBl. S. 348

Prof. Dr. Ernst Mönnich
Hochschule Bremen
Werderstraße 73
28199 Bremen
e-mail: emoennich@fbn.hs-bremen-de