



Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat



MORO

MORO Praxis

# Strategischer Rückzug aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive

Eine Handreichung für Kommunen



15  
2020





**MORO Praxis Heft 15**

# **Strategischer Rückzug aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive**

**Eine Handreichung für Kommunen**



# Vorwort

**Sehr geehrte Damen und Herren,  
Liebe Leserinnen und Leser,**

die Bevölkerung in Deutschland wächst, anders als prognostiziert. In einer Zeit, in der hitzig über die Folgen des Wachstums insbesondere der Großstadtreionen diskutiert wird – vom Anstieg der Miet- und Immobilienpreise bis zu den Belastungen des ÖPNV – scheint es zunächst merkwürdig, über Rückbau von bestehenden Siedlungsstrukturen zu sprechen.

Aber auch diese Herausforderung gibt es. In manchen, meist kleineren Städten, existieren kleinere, außerhalb des Orts gelegene Siedlungsteile, deren Bauten auf Grund ihres Alters und der Bauart nicht mehr nachgefragt sind, die keine Entwicklungsoptionen haben und deren Erhalt und Anbindung an die kommunale Infrastruktur (Wasser, Energie, Verkehr etc.) die Kommunen finanziell erheblich belasten. Um diese Kommunen zukunftsfest zu machen, kann es notwendig sein, diese Siedlungssplitter planvoll zurückzubauen.

Um betroffenen – oder absehbar mit einer solchen Situation konfrontierten – Kommunen eine Handlungsanleitung zu geben, wie dies erfolgreich durchgeführt werden kann, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat das Modellvorhaben „Strategischer Rückzug aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive“ durchgeführt. Akteure aus Wissenschaft und Praxis aus insgesamt elf Bundesländern haben das Szenario in einem Planspiel realitätsnah durchexerziert.

Die Ergebnisse des Planspiels sind in diesem MORO-Praxis-Heft zusammengefasst. Kernergebnis ist, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen im Wesentlichen durch die Regelungen zum Stadtumbau im BauGB gegeben sind, dass aber insbesondere kleine Kommunen finanzielle und personelle Unterstützung bei einem solchen Vorhaben benötigen, vor allem, da ein solcher Prozess mit einer intensiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erfolgen muss. Bestehende, geeignete Förderprogramme auf Bundes- und Landesebene sollten diese Aufgabe deshalb als Fördertatbestand aufnehmen.

**Vera Moosmayer**

Leiterin der Unterabteilung

Raumordnung, Regionalpolitik und Landesplanung beim  
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

Berlin, im Januar 2020



# Inhalt

|   |           |
|---|-----------|
| Vorwort.....  | 5         |
| Kurzfassung.....  | 8         |
| English Summary.....  | 11        |
| <b>1 Einleitung.....</b>  | <b>14</b> |
| 1.1 Ausgangssituation.....  | 14        |
| 1.2 Zielsetzung und Vorgehen.....   | 15        |
| <b>2 Planspiel „Strategischer Rückzug aus peripheren Siedlungsstrukturen“ .....</b>       | <b>16</b> |
| 2.1 Vorteile eines Planspiels .....   | 16        |
| 2.2 Die Gemeinden Wetz und Falkenrode – fiktiver Rahmen für eine reale Fragestellung..... | 18        |
| 2.3 Tatort und Ausgangssituation.....   | 19        |
| 2.4 Handelnde Personen .....  | 22        |
| 2.5 Ereignisse im Spielverlauf.....   | 23        |
| 2.6 Rückbaukonzepte im Vergleich .....  | 24        |
| 2.7 Tragfähigkeit der Ergebnisse .....  | 26        |
| <b>3 Planungsrechtliche Aspekte eines strategischen Rückzugs .....</b>                    | <b>28</b> |
| 3.1 Bauplanungsrecht.....   | 28        |
| 3.2 Innenbereich und Außenbereich .....   | 28        |
| 3.3 Besonderes Städtebaurecht.....  | 29        |
| 3.4 Bauordnungsrecht.....   | 30        |
| 3.5 Vorkaufsrecht .....   | 30        |
| 3.6 Fazit.....  | 30        |
| <b>4 Kostenaspekte eines strategischen Rückzugs .....</b>                                 | <b>31</b> |
| 4.1 Infrastrukturelle Kosten des Erhalts eines Ortsteils.....                             | 31        |
| 4.2 Kosten des Rückzugs .....   | 33        |
| 4.3 Kostenvergleich: Erhalt des Ortsteils versus Rückzug .....                            | 35        |
| <b>5 Handlungsoptionen und Instrumente eines strategischen Rückzugs.....</b>              | <b>37</b> |
| 5.1 Anwendungsbereich eines strategischen Rückzugs.....                                   | 37        |
| 5.2 Handlungsoptionen und Instrumente .....   | 37        |
| 5.3 Vor- und Nachteile der Handlungsoptionen aus Sicht der Gesamtgemeinde .....           | 42        |
| 5.4 Vor- und Nachteile der Handlungsoptionen aus Sicht des betroffenen Ortsteils.....     | 44        |
| <b>6 Empfehlungen für einen strategischen Rückzug.....</b>                                | <b>47</b> |
| 6.1 Kommunalpolitisch-strategische Bewertung .....  | 47        |
| 6.2 Anforderungen an ein Instrument „Ländlicher Umbau“ .....                              | 48        |
| <b>7 Fazit.....</b>   | <b>52</b> |
| Abbildungsverzeichnis .....   | 55        |

# Kurzfassung

**Vor allem in ländlichen und strukturschwachen Räumen finden sich kleine peripher gelegene Ortsteile. Manchmal sind diese infolge von Bevölkerungsrückgang, Alterung und Abwanderung durch einen erheblichen Leerstand und eine insgesamt fehlende Entwicklungsperspektiven geprägt. Wenn in solchen Ortsteilen größere Erneuerungsinvestitionen bei den technischen Infrastrukturen (Straße, Kanalisation, Trinkwasser, ggf. Brücken) unaufschiebbar werden, stehen den sehr hohen Investitionskosten oft nur sehr wenige Einwohner/innen gegenüber. Wäre es in diesem Augenblick vorstellbar, dass die betreffende Gemeinde beschließt, sich aus dem Ortsteil „strategisch zurückzuziehen“?**

Das in diesem Heft dokumentierte Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ hatte zum Ziel,

- das Tabu behaftete Thema „strategischer Rückzug“ ergebnisoffen zu diskutieren,
- kommunale Handlungsoptionen eines strategischen Rückzugs zu identifizieren
- und Empfehlungen zur Anwendung abzuleiten.

„Strategischer Rückzug“ meint ein strategisch-planerisches Handeln der Kommune. Bei diesem wird zur Stärkung der gesamtgemeindlichen Entwicklung die Entscheidung getroffen, einen kleinen, eher peripher gelegenen Ortsteil mit hohem Leerstand und wenig Entwicklungsperspektive trotz noch vorhandener Nutzungen perspektivisch ganz oder teilweise „auslaufen“ zu lassen.

Die vorgestellten Ergebnisse basieren auf einem Planspiel, das in der ersten Jahreshälfte 2018 durchgeführt wurde. Die am Planspiel Teilnehmenden prüften in unterschiedlichen Rollen ergebnisoffen, ob es für eine betroffene Kommune hilfreich sein kann, über planerische Ansätze einen strategischen Rückzug aus einem peripheren und stark schrumpfenden Ortsteil zu forcieren. Alle Spielgruppen entschieden sich für einen strategischen Rückzug aus dem betreffenden Ortsteil, jedoch auf Basis unterschiedlicher

Konzeptansätze. In ihrer realen Rolle als Kommunalvertreter/innen oder Mitarbeiter/innen von Planungsämtern äußerten einzelne Personen jedoch auch Skepsis hinsichtlich der kommunalpolitischen Umsetzbarkeit.

Im Rahmen des Planspiels sowie der fachlichen Diskussion eines Begleitkreises wurde deutlich, dass die Umsetzung eines strategischen Rückzugs u.a. von den rechtlichen Möglichkeiten und Hemmnissen abhängt. Dies betrifft insbesondere das Bau- und Planungsrecht. Im Zuge des MORO wurden daher die relevanten Regelungen (Stichworte: Bauplanungsrecht, Innenbereich und Außenbereich, Besonderes Städtebaurecht, Bauordnungsrecht und Vorkaufsrecht) ausgewertet und aufbereitet. Die Kernaussagen dieser Aufbereitung finden sich in Kapitel 3.

Zudem wurde deutlich, dass dem Kostenaspekt eine wichtige Rolle zukommt. So sind die hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten sowohl Auslöser als auch wesentliche Begründung eines strategischen Rückzugs. Die Konzeptentwicklung im Planspiel macht aber auch deutlich, dass ein strategischer Rückzug für die Kommune ebenso mit erheblichen Kosten verbunden sein kann, weil Grundstücke und Gebäude aufzukaufen und Haushalte bei einem Neustart zu unterstützen sind. Bereits für den fiktiven Ortsteil des Planspiels mit 18 Gebäuden und 13 Haushalten übersteigen die kommunalen Kosten des strategischen Rückzugs die kommunalen Kosten bei einem Erhalt des Ortsteils. Dies liegt u.a. daran, dass die zentralen leitungsgebundenen Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen über Gebühren finanziert werden. Die hohen Pro-Kopf-Kosten des betreffenden Ortsteils werden daher von allen Gebührenzahler/innen getragen.

Neben den rechtlichen und wirtschaftlichen Punkten waren die Diskussionen im Planspiel auch von sozialen und emotionalen Aspekten geprägt. Ein strategischer Rückzug betrifft i. d. R. einzelne Haushalte und Personen elementar und bringt dadurch viel Unruhe in das Gemeindeleben. Somit sind ein kluges und transparentes politisches Vorgehen eine wichtige Voraussetzung für das Gelingen eines strategischen Rückzugs.

Aus dem Modellvorhaben ergaben sich vier grundsätzliche Handlungsoptionen für Kommunen mit kleinen peripheren Ortsteilen ohne ausreichende Entwicklungsperspektive:

- Kein strategischer Rückzug („Erhalt“)
- Sehr langsamer strategischer Rückzug
- Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug
- Forcierter, teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme

Ein strategischer Rückzug innerhalb eines klar definierten Zeitraums ist nur in den beiden unteren Handlungsoptionen enthalten. Dieser beinhaltet jeweils die finanzielle und organisatorische Unterstützung der betroffenen Haushalte bei ihrem Neustart an anderer Stelle.

Die Vor- und Nachteile der vier Handlungsoptionen wurden im MORO ausführlich diskutiert. Während die beiden ersten Optionen das Kernproblem der hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten nicht angehen, umgehen sie umgekehrt die emotionale Debatte, den komplexen Neustartprozess der Haushalte und die kommunalen Aufkauf- und Unterstützungskosten der beiden unteren Handlungsoptionen. Die in der letzten Handlungsoption enthaltene Möglichkeit eines Verbleibs mit privater Infrastrukturübernahme bietet einige attraktive Möglichkeiten, birgt langfristig aber auch Risiken, zu denen bisher keine Erfahrungswerte vorliegen.

Die kommunalpolitisch-strategische Einschätzung zu einem strategischen Rückzug fällt entsprechend differenziert aus: Die Umsetzung und die Anwendung entsprechender Instrumente erfordern sowohl einen hohen kommunalen Leidensdruck und Handlungsbedarf wie auch einen ausgeprägten Gestaltungswillen und Mut. Wenngleich deutliche Zweifel geäußert wurden, ob ein solches Vorgehen funktionieren kann, wurde von den Teilnehmenden aber auch wiederkehrend das Interesse und der Bedarf an einem entsprechenden Instrument formuliert. Insbesondere den Angeboten für einen Neustart, einer finanziellen Förderung der Kommunen und erfolgreichen Referenzbeispielen wird eine hohe Bedeutung für eine tatsächliche Anwendung beigemessen.

In der Zusammenschau wird Kommunen mit entsprechenden Ortsteilen empfohlen, die Möglichkeit eines strategischen Rückzugs bei gegebenem Anlass ergebnisoffen zu prüfen. Die vier vorstehend genannten Handlungsoptionen können dabei als Startpunkt der eigenen Bewertung dienen.

Darüber hinaus wird dem Gesetzgeber die Fortentwicklung des vorhandenen Rechts- und Förderinstrumentariums hin zu einem Instrument „Ländlicher Umbau“ empfohlen. Die namentliche Anlehnung an den Stadtumbau ist bewusst gewählt, um die Ähnlichkeit der Problemstellung und des Lösungspfadens zu betonen. Zugleich sollen aber die Besonderheiten der ländlichen Räume, die eine entsprechende Anpassung und Weiterentwicklung des im städtischen Kontext entstandenen Instrumentariums notwendig erscheinen lassen, kenntlich gemacht werden. Exemplarisch sei dazu auf den hohen Anteil an selbstgenutztem Eigentum im Gegensatz zum Schwerpunkt „Mietwohnungen“ des Stadtumbaus hingewiesen.

Ein Instrument „Ländlicher Umbau“ sollte von den folgenden Erkenntnissen ausgehen: Ein strategischer Rückzug ist keine Sofortmaßnahme, sondern braucht Zeit – im Vorlauf, in der Vorbereitung und in der Umsetzung. Die betroffenen Kommunen bedürfen ob der Komplexität des Themas oft umfassender fachlicher Unterstützung. Aufgrund der Emotionalität des Themas ist der Öffentlichkeitsbeteiligung, der individuellen Ansprache der Betroffenen und der Prozessgestaltung hohe Bedeutung beizumessen.

Die notwendigen Kosten der Infrastrukturerhaltung sind voraussichtlich das auslösende Moment einer Diskussion um einen Rückzug. Gleichzeitig sind die tatsächlichen Kosteneinsparungen und Kosten für die Umsetzung des Rückzugs für die Kommune mit Unsicherheiten behaftet. Entsprechend empfiehlt sich eine Unterstützung durch Förderangebote des Bundes und der Länder. Neben den Kosteneinsparungen braucht es weitere, möglichst positiv besetzte Argumente für die Vorzüge und Sinnhaftigkeit eines aktiven Rückzugs.

Folgende Hinweise sind bei der Ausgestaltung eines Instruments „Ländlicher Umbau“ zu beachten:

- Ein strategischer Rückzug soll als Baustein einer Gesamtentwicklungsstrategie basierend auf einer individuellen Entscheidung der Kommune verstanden werden.
- Die rechtlichen Instrumente für einen strategischen Rückzug liegen weitgehend vor. Deren Umsetzung sollte durch eine der Situation angepasste Anwendung des Planungsrechts – im Wesentlichen der Vorschriften zum Stadtumbau (§§ 171a ff. BauGB) – unterstützt werden.
- Gemeinden, die einen strategischen Rückzug umsetzen (oder zumindest erwägen) wollen, müssen bei der Bewältigung der Aufgabe finanziell unterstützt werden.

Bei der Ausgestaltung einer finanziellen Förderung sind folgende Punkte zu beachten:

- Es ist anzustreben, dass ein strategischer Rückzug durch die in vielen Bundesländern existierende Dorfentwicklungsprogramme gefördert werden kann, sofern er aus der gesamtgemeindlichen Situation abgeleitet und mit Maßnahmen zur Stabilisierung der anderen Ortsteile konzeptionell verbunden wird.

- Weiterhin sollten entsprechende Maßnahmen durch bestehende Initiativen für die Stärkung des ländlichen Raums („Initiative Ländliche Infrastruktur“ des BMI) unterstützt werden.
- Auch für das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ der Städtebauförderung sollte erreicht werden, dass ein strategischer Rückzug förderfähig ist.
- Darüber hinaus sollten neue Fördermöglichkeiten eruiert werden. Zum einen könnte das vorhandene Städtebauförderungsprogramm Stadtumbau angepasst bzw. explizit geöffnet werden, um Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen auch in peripher gelegenen kleinen Kommunen und Ortsteilen zu unterstützen. Zum anderen ist ein Anknüpfen an das Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft denkbar.
- Ergänzend sollten Finanzierungsmöglichkeiten aus Mitteln der Eingriffsregelung für „landschaftsbildliche Ausgleichsmaßnahmen“ geschaffen werden.

# English Summary

Small, peripherally located settlement parts exist mostly in rural and structurally weak areas. These are sometimes characterized by considerable vacancy and an overall lack of development perspectives, due to population decline, aging and out-migration. When major renewal investment in technical infrastructure (streets, sewerage, drinking water, bridges) can no longer be postponed, very high investment costs often accrue for very few inhabitants. At such a moment, would it be conceivable for the municipality to decide to “strategically retreat” from the settlement parts?

The Demonstration Project of Spatial Planning (“Modellvorhaben der Raumordnung”, MORO) “Adapting peripheral settlement structures” (“Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen”), which is being documented in this publication, pursued the objectives of

- discussing the taboo subject of “strategic retreat” without predetermined result
- identifying municipal options for carrying out a strategic retreat
- and deriving recommendations for practical application.

“Strategic retreat” refers to strategically planned action by the municipality. This involves the decision of prospectively letting a small, rather peripherally located settlement part with high vacancy and little development perspective “expire” completely or partly, despite remaining uses, in order to strengthen the development of the municipality as a whole.

The results presented are based on a simulation game carried out in the first half of 2018. The participants in the simulation game took various roles and examined without predetermined result whether it can be helpful for an affected municipality to force a strategic retreat from a peripheral and heavily shrinking settlement part through planning measures. All game groups decided in favour of a strategic retreat from the settlement parts in question, though following different conceptual approaches. However, in their real roles as municipal representatives or employees of planning offices, some individuals also expressed scepticism about the political feasibility.

The simulation game and the discussion in an accompanying board of experts showed that the implementation of a strategic retreat depends inter alia on the legal possibilities and obstacles. This applies in particular to planning and building law. The relevant regulations were evaluated and compiled in the course of the demonstration project. The key findings are presented in Chapter 3.

Moreover, it became apparent that the cost aspect plays an important role. The high infrastructure cost per capita is both a trigger and an essential justification for the strategic retreat. However, the concept development in the simulation game also shows that a strategic retreat can likewise incur considerable cost for the municipality, as plots and buildings must be purchased and households must be supported in starting from scratch somewhere else. Already for the fictitious settlement part in the simulation game with 18 buildings and 13 households, the municipal costs for the strategic retreat exceed the municipal costs for preserving the settlement part. This is due inter alia to the central supply and waste infrastructure being financed through charges. Thus, the high per capita costs of the settlement part in question are borne by all those who pay the charges.

In addition to the legal and economic aspects, the discussions in the simulation game also focused on social and emotional aspects. A strategic retreat usually has a fundamental effect on individual households and thus causes much upheaval in the municipality. A prudent and transparent political approach is therefore an important prerequisite for a strategic retreat to succeed.

The demonstration project yielded four basic options for municipalities with small peripheral settlement part without sufficient development perspective:

- No strategic retreat (“preservation”)
- Very slow strategic retreat
- Forced, complete strategic retreat
- Forced, partial strategic retreat with the option of remaining and privately taking over infrastructure

A strategic retreat within a clearly defined period of time is only contained in the last two options. This includes financial and organizational support for the affected households in their start in another place.

The advantages and disadvantages of the four options of action were discussed in detail in the pilot project. While the first two options do not address the core problem of high infrastructure costs per capita, they also circumvent the emotional debate, the complex process of households making a fresh start and the municipal costs for purchasing and support of the last two options of action. The option of remaining and privately taking over infrastructure contained in the last option offers some attractive possibilities but also carries long-term risks with which there is no experience to date.

Accordingly, the assessment of a strategic retreat from a municipal perspective is nuanced: The implementation and the application of corresponding instruments require a high level of municipal strain and need for action as well as courage and a pronounced willingness. While considerable doubt was expressed whether such an approach can work, the participants also repeatedly expressed an interest in and a need for such an instrument. In particular the offers for a fresh start, financial support of the municipalities and successful reference examples were considered very important for an application in practice.

In summary, municipalities with pertinent settlement parts were advised to examine the option of a strategic retreat on a suitable occasion without predetermined result. The four options of actions listed above can serve as a starting point for such an assessment.

Moreover, the legislator was advised to develop the existing set of legal and financial instruments aiming at an instrument “rural redevelopment” (“Ländlicher Umbau”). The terminological proximity to urban redevelopment is intended to emphasize the similarity of the problems and of the paths to a solution. At the same time, the term

highlights the specific aspects of rural areas, which raise the need for a corresponding adaptation and development of the instruments that originated in an urban context. An example is afforded by the high proportion of properties in use by their owners, in contrast to the focus on rented apartments in urban redevelopment.

An instrument “rural redevelopment” should be based on the following findings: A strategic retreat is not an immediate measure; it takes time – in preparation and in implementation. The affected municipalities often require comprehensive support due to the complexity of the subject. In view of the emotionality of the subject, significant weight is to be given to involving the public, approaching affected people individually and shaping the process.

The necessary costs of maintaining infrastructure are the likely trigger for a discussion about a retreat. At the same time, the actual savings and costs for the implementation of the retreat are fraught with uncertainties for the municipality. Accordingly, support through cofinancing by the federal and state levels is to be recommended. Further arguments beyond cost reduction are required, mainly possible positive ones for the advantages and meaningfulness of an active retreat.

The following suggestions should be taken into account in shaping an instrument “Rural Redevelopment” (“Ländlicher Umbau”):

- A strategic retreat should be viewed as a component of an overall development strategy based on an individual decision of the municipality.
- The legal instruments for a strategic retreat largely exist. Their implementation should be supported by applying planning laws – mainly the regulations on urban redevelopment (§§ 171a ff. BauGB) – in a manner adapted to the situation.
- Municipalities that want to implement (or at least consider) a strategic retreat must be financially supported in mastering the task.

The following aspects should be taken into account in designing the financial support:

- It is desirable that a strategic retreat be eligible for funding through the village development programmes that exist in many federal states if it is based on the situation of the municipality as a whole and conceptually combined with measures for stabilizing its remaining parts.
  - Moreover, corresponding measures should be supported through existing initiatives for strengthening rural areas such as the “Initiative Rural Infrastructure” (“Initiative Ländliche Infrastruktur”) of the Federal Ministry of the Interior, Building and Community.
  - A strategic retreat should also be eligible for funding by the programme “Smaller cities and municipalities” (“Kleinere Städte und Gemeinden”).
- Moreover, new funding options should be explored. The existing urban development funding programme “urban redevelopment” (Stadtumbau”) could be adapted or explicitly opened to support renaturation and enhancement measures also in peripherally located small municipalities and settlement parts. It is also conceivable to build on the federal programme for rural development (“Bundesprogramm Ländliche Entwicklung”, BULE).
  - Supplementary funding options should be created from funds for the intervention regulations for compensation measures related to landscape appearance (“landschaftsbildliche Ausgleichsmaßnahmen”).

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangssituation

Vor allem in ländlichen und strukturschwachen Räumen finden sich kleine peripher gelegene Ortsteile. Manche davon sind infolge von natürlichem Bevölkerungsrückgang, Abwanderung und Alterung durch erheblichen Leerstand geprägt. Bleiben über Jahrzehnte sowohl private und öffentliche Erneuerungsinvestitionen wie auch selbst vereinzelte Zuzüge aus, so fehlt mitunter nahezu jede positive Entwicklungsperspektive. Ortsteile mit dieser Problemlage sind vor allem in strukturschwachen ländlichen Teilräumen West- und Ostdeutschlands anzutreffen. Vereinzelt liegen sie aber auch im ländlichen Umfeld wachsender Stadtregionen.

Wenn in solchen Ortsteilen größere Erneuerungsinvestitionen bei den technischen Infrastrukturen (Straße, Kanalisation, Trinkwasser, ggf. Brücken) unaufschiebbar werden, stehen den hohen Investitionskosten zumeist nur sehr wenige Einwohner/innen gegenüber. Ein für die Zukunft absehbares Fortschreiten von Alterung und Abwanderung verschärft dieses Missverhältnis. Fehlen zudem Arbeitsplätze und Netzwerke für Migranten, sind auch keine größeren Entwicklungsimpulse aus einer internationalen Zuwanderung zu erwarten.

Wäre es in diesem Augenblick vorstellbar, dass die betreffende Gemeinde beschließt, sich aus dem Ortsteil „strategisch zurückzuziehen“?

Es liegt auf der Hand, dass ein solcher „strategischer Rückzug“ in der landes- und kommunalpolitischen Realität ein ungeliebtes Thema ist. Er ist fast immer konfliktbeladen und – trotz aller objektiven Zwänge – politisch nur schwer vermittelbar. Wegen der emotionalen Betroffenheit einzelner Haushalte und der individuellen wie öffentlichen Kosten erfordern sozial verträgliche Lösungen zudem einen hohen personellen und finanziellen Aufwand sowie ein behutsames und politisch kluges Vorgehen.

Konkrete Erfahrungen mit einem Siedlungsrückzug liegen bislang vornehmlich im Kontext des Braunkohle Tagebaubaus vor, wobei hier umfangreiche finanzielle Hilfen und rechtlich-planerische Vorgaben die Umsetzung erleichterten. Im städtischen Raum wurden umfangreiche Erfahrungen mit dem Rückbau von Stadtquartieren und entsprechender Infrastruktur im Rahmen des Stadtbbaus gemacht. Überlegungen zu einem Siedlungsrückzug für ländliche Räume finden sich hingegen nur vereinzelt in wissenschaftlichen Studien<sup>1</sup> und so gut wie nie in kommunalen oder regionalen Siedlungskonzepten.

In der jüngsten Zeit haben die Diskussionen um regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen und in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der deutschen Regionen an Bedeutung gewonnen. Dabei wird deutlich, dass eine Angleichung weitergehende Produktivitätsfortschritte und eine Stabilisierung der demografischen Entwicklung erfordert. Gerade letztere ist jedoch strukturpolitisch nur bedingt gestaltbar, so dass sich die regionalen Wachstumsunterschiede künftig verstärken werden.<sup>2</sup> Insofern dürfte auch die Frage nach den Möglichkeiten einer Konzentration der regionalen Entwicklung auf tragfähige Siedlungskerne künftig aus raumordnungspolitischer Sicht an Relevanz gewinnen.

Eine Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen – z. B. durch einen punktuellen strategischen Rückzug aus einzelnen Ortsteilen – steht nicht per se im Widerspruch zu dem grundgesetzlich formulierten Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Bei diesem handelt es sich zum einen um ein übergeordnetes Ziel, das je nach gesellschaftspolitischen Bedarfen und Wertvorstellungen sowie finanziellen Handlungsmöglichkeiten einer Konkretisierung bedarf und zudem Änderungen im Zeitablauf unterliegt. Zum anderen kann ein strategischer Rückzug aus einem Ortsteil einen aktiven Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse leisten, wenn er in regionale und gesamtgemeindliche Überlegungen eingebunden ist. Denn in der Folge können grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge entweder zu einer höheren Qualität oder zu niedrigeren Kosten vorgehalten werden.

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Innerhofer, E.; Pechlaner, H. (Hrsg.) (2017): Schrumpfung und Rückbau. Perspektiven der Regional- und Destinationsentwicklung, München. Sowie: Janssen, G.; Rubel, C.; Schulze, F.; Keimeyer, F.; Plappert, M.-L.; Kröner, A. (2016): Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel (Climate Change 21/2016), Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. hierzu z. B. Vgl. Gillmann, N. u.a. (2019): Wachstum und Produktivität 2035. Innovations- und Produktivitätslücken auf Ebene der Bundesländer. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh sowie Fuest, C. u.a. (2019): Ein zunehmend gespaltenes Land? Regionale Einkommensunterschiede und die Entwicklung des Gefälles zwischen Stadt und Land sowie West- und Ostdeutschland. In: ifo Schnelldienst 16 / 2019. 72. Jahrgang.

Eine 2015 durchgeführte Vorstudie zum hier dokumentierten Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) zeigte, dass auf der Arbeitsebene unterschiedlicher Institutionen (Landes- und Regionalplanungen, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Kommunen) die Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen durchaus bereits ein Thema ist. Unsicherheit besteht jedoch vielfach bei der Frage, ob, wann und wie eine Anpassung im konkreten Einzelfall erfolgen kann.

Ebenso zeigte sich im Rahmen der Vorstudie, dass nicht von einer flächendeckenden Absiedlung auszugehen ist. Entsprechende Konzepte müssen zudem immer der Stärkung der gesamtgemeindlichen Entwicklung und tragfähiger Siedlungskerne dienen.

## 1.2 Zielsetzung und Vorgehen

Vor diesem Hintergrund startete das in diesem Heft dokumentierte MORO „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ mit den Zielsetzungen

- das Tabu-behaftete Thema „strategischer Rückzug“ ergebnisoffen zu diskutieren,
- kommunale Handlungsoptionen eines strategischen Rückzugs zu identifizieren
- und Empfehlungen zur Anwendung abzuleiten.

Der Begriff des „strategischen Rückzugs“ meint ein strategisch-planerisches Handeln von Kommunen insbesondere in ländlichen Räumen. Dabei wird zur Stärkung der gesamtgemeindlichen Entwicklung die Entscheidung getroffen, einen kleinen, eher peripher gelegenen Ortsteil mit hohem Leerstand und wenig Entwicklungsperspektive trotz noch vorhandener Nutzungen perspektivisch ganz oder teilweise „auslaufen“ zu lassen. In diesem MORO-Praxis-Heft wird einheitlich der Begriff „Ortsteil“ für entsprechende Siedlungsteile verwendet, für die ein strategischer Rückzug möglicherweise in Frage käme.<sup>3</sup>

Zudem muss ein Anstoß für eine entsprechende konkrete kommunalpolitische Diskussion vorliegen. Der besteht i. d. R. aus größeren, kaum noch aufschiebbaren Investitionsbedarfen bei den technischen Infrastrukturen. Form und Umsetzung des strategischen Rückzugs können je nach lokalen Rahmenbedingungen unterschiedlich sein.

Im Rahmen der Vorstudie wurde geprüft, ob seitens der Kommunen ein Bedarf an einem Instrumentenbaukasten für einen strategischen Rückzug besteht. Außerdem wurde ein Planspiel in seinen Grundzügen konzipiert und aufgezeigt, welche planerischen, rechtlichen, finanziellen und kommunikativen Bausteine ein solcher Instrumentenbaukasten umfassen müsste.

Das vorliegende MORO-Praxis dokumentiert die Ergebnisse dieses Planspiels, welches in der ersten Jahreshälfte 2018 aufbauend auf den Ergebnissen der erwähnten Vorstudie durchgeführt wurde. Die am Planspiel Teilnehmenden prüften in unterschiedlichen Rollen ergebnisoffen, ob es für eine betroffene Kommune hilfreich sein kann, über planerische Ansätze einen strategischen Rückzug aus einem peripheren und stark schrumpfenden Ortsteil zu forcieren. Im 2. Kapitel wird dieses Planspiel mit seinen Ergebnissen beschrieben. Im Planspiel erwiesen sich planungsrechtliche Fragen und Kostenaspekte als zentrale Themen, so dass diesen beiden Aspekten jeweils ein eigenes Kapitel (3 und 4) gewidmet ist. Im 5. Kapitel werden die im MORO identifizierten Handlungsoptionen diskutiert und bewertet. Darauf aufbauend leitet Kapitel 6 Empfehlungen für die Ausgestaltung und Anwendung eines Instrumentariums zum strategischen Rückzug ab.

Das Planspiel wurde von einem Begleitkreis fachlich und kritisch begleitet. Ihm gehörten Expert/innen aus unterschiedlichen Institutionen auf Bundes- und Landesebene, Wissenschaftler/innen sowie kommunale Vertreter/innen an. Die Ergebnisse des Planspiels wurden außerdem im Rahmen einer Ratssitzung in einer ländlichen Gemeinde in Hessen einem ersten kommunalen Praxistest unterzogen.

Die vorliegenden Ergebnisse des MORO „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ sind als eine Handreichung zu verstehen. Es wird deutlich, welche Handlungsoptionen Gemeinden haben, die einen strategischen Rückzug aus einem peripheren Ortsteil ohne tragfähige Entwicklungsperspektiven ergebnisoffen prüfen wollen und welche Instrumente ihnen für die Umsetzung zur Verfügung stehen. Außerdem wird erkennbar, welchen Beitrag Bund und Länder als übergeordnete Ebenen zur Unterstützung solcher Anpassungsstrategien leisten können.

<sup>3</sup> Alternative, im Folgenden nicht verwendete Bezeichnungen wären z. B. „Siedlung“, „Siedlungsteil“, „Weiler“, „Dorf“ oder „eine Ansammlung von Gebäuden in Streulagen“.

# 2 Planspiel „Strategischer Rückzug aus peripheren Siedlungsstrukturen“

## 2.1 Vorteile eines Planspiels

Das Thema des Modellvorhabens ist gesellschaftspolitisch konfliktträchtig und unter den Begriffen „Absiedeln“ und „strategischer Rückbau“ Tabu-behaftet. Auf fachlicher Ebene gibt es demgegenüber das Interesse, in konzeptionelle Überlegungen einzusteigen, um sich einen strategischen Rückzug als Handlungsoption offen zu halten. Vor diesem Hintergrund eignet sich die Frage des strategischen Rückzugs besonders für den Einsatz der Methode Planspiel.<sup>4</sup> Denn diese Methode ermöglicht zum einen eine ergebnisoffene Diskussion. Zum anderen können Planspiele auch im kommunalen Alltag einen Stellenwert haben. Eine Prüfung, inwieweit ein Planspiel im konkreten kommunalen Entscheidungsfall über einen strategischen Rückzug eine geeignete Methode ist, war jedoch nicht Gegenstand des MORO.

Durch den fiktiven, jedoch realitätsnahen Rahmen und das Spielen unterschiedlicher Rollen ergeben sich folgende Vorteile:

- **Änderung des Blickwechsels:** Die Übernahme einer Rolle ermöglicht es, auf eine gegebene Fragestellung aus einer neuen Perspektive zu blicken. Zum einen besteht die Chance, Verständnis für andere zu gewinnen. Zum anderen können sich durch neue Perspektiven auch neue Lösungswege eröffnen.
- **Überwinden alltäglicher Routinen:** Die Spielsituation hilft, die Ebene dessen, was die Beteiligten „immer denken“, und „immer tun“ zu verlassen und offen zu sein für die Aufgabenstellung des Spiels.

- **Erhöhung der Fehlertoleranz:** Die Spielsituation und die Übernahme einer Rolle gibt gerade Fachleuten die Freiheit, auch Dinge zu sagen und auszuprobieren, bei denen nicht sicher ist, ob sie stichhaltig und fehlerfrei sind. Ein Andreas Kreutzer (Anwalt aus der fiktiven Gemeinde Wetz, s. u.) kann Dinge sagen und Konzepte ausprobieren, die ein Herr XY, beschäftigt bei einer realen Regionalplanungsbehörde nie denken, sagen oder tun würde. Dadurch können sich neue und kreative Gedanken und Lösungen ergeben.
- **Freude, Spannung und Vergnügen als Voraussetzung für innovatives und kreatives Denken:** Bei entsprechender Vorbereitung und Spielfreude der Teilnehmenden führt die Spielsituation dazu, dass sogar ein Tabu-Thema plötzlich mit Freude, Spannung und Vergnügen durchdacht und bearbeitet wird. Alle Beteiligten wissen, dass das Planspiel eine temporäre Sondersituation ist und der Ernst der Sache wird keineswegs aus den Augen verloren. Spielen ist eine optimierte Form des Lernens. Ein schwieriges Thema „spielerisch“ anzugehen, eröffnet Chancen der Bearbeitung, die sich auf anderen Wegen nur begrenzt eröffnen ließen.
- **Verknüpfung von Spiel und Realität:** Im Planspiel können spielerische Elemente mit Betonung der Rollen im Spiel (z. B. Bürgerversammlungen) und Elemente mit Betonung des realen Fachwissens der Beteiligten (z. B. ein Fachseminar zum Planungsrecht) schadlos gemischt werden. Günstig ist hierbei, wenn die Phasen erkennbar voneinander getrennt sind.

<sup>4</sup> Definition Planspiel: In Planspielen sollen Teilnehmer durch Simulation einer Praxissituation einen möglichst realistischen und praxisbezogenen Einblick in gezielte Probleme und Zusammenhänge gewinnen, eigene Entscheidungen treffen und Konsequenzen ihres Handelns erfahren. Eine gemeinsame Reflexion soll helfen, verschiedene Beobachterpositionen einzunehmen und Vor- und Nachteile inhaltlicher als auch verhaltensbezogener Handlungen zu diskutieren. Planspiele sollen möglichst realistisch mit einer Praxissituation konfrontieren. Dabei sollen Möglichkeiten zum kreativen, weitgehend autonomen und selbstorganisierten Handeln in Bezug auf konkrete Probleme und deren Lösung gegeben sein. Konstruktivistische Planspiele zeichnen sich vor allem durch einen konstruktiven Möglichkeitsraum aus, in dem verschiedene Rollen und Perspektiven eingenommen werden können, um durch Perspektivwechsel und in Entscheidungssituationen einen Zuwachs an Handlungsmöglichkeiten zu erfahren und zu reflektieren. (<http://methodenpool.uni-koeln.de/download/planspiel.pdf>)

Die in Abbildung 1 genannten Statements der Teilnehmenden am Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ zeigen, dass es gelungen ist, diese Vorteile zu nutzen.

### Positives Feedback der Teilnehmenden zur Methode Planspiel

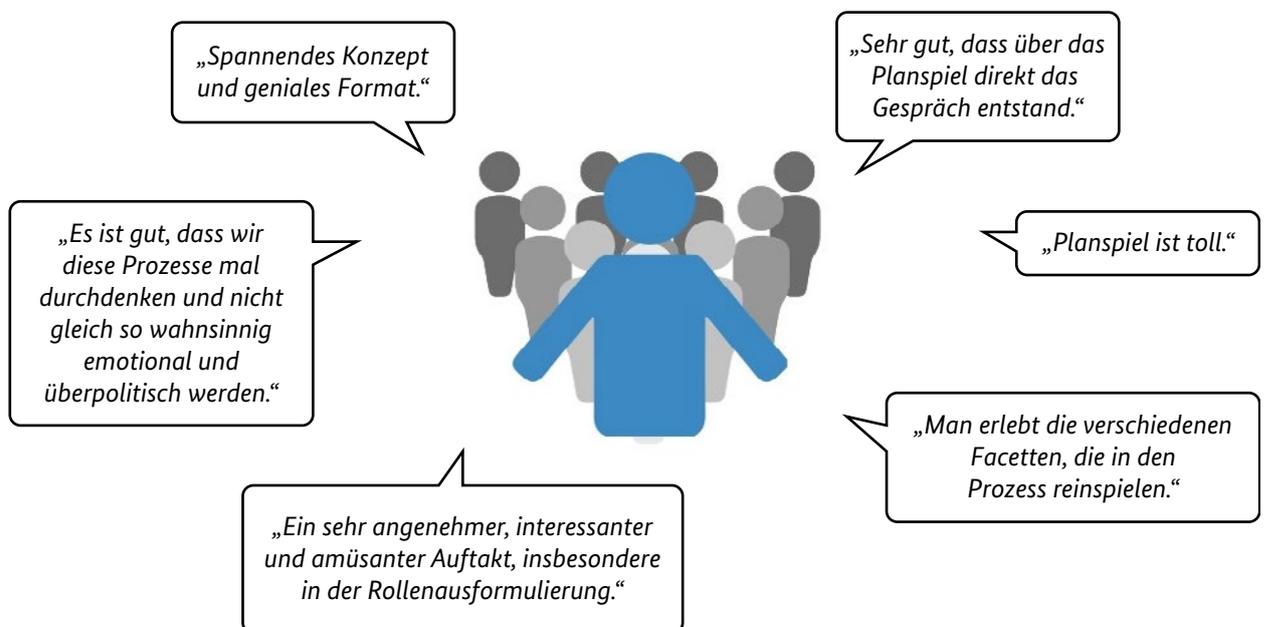


Abbildung 1 Rückmeldung der Teilnehmenden zum Planspiel (Quelle: Gertz Gutsche Rügenapp / proloco / IÖR)

## 2.2 Die Gemeinden Wetz und Falkenrode – fiktiver Rahmen für eine reale Fragestellung

### Fiktive Ausgangssituation

Im Vorfeld des Planspiels wurde erwogen, einen realen Fall zur Grundlage des Planspiels zu machen. Wenngleich es zahlreiche Hinweise gab, dass entsprechende Fälle zu finden seien, hat die genauere Prüfung jeweils ergeben, dass diese nur bedingt für eine ergebnisoffene Diskussion geeignet gewesen wären. Betroffenheit und politische Vorbehalte vor Ort waren hierbei häufige Ausschlussgründe. Daher wurde ein fiktiver Fall konstruiert, der in seinen Einzelementen reale Situationen und Rahmenbedingungen widerspiegelt und gleichzeitig gezielt auf die Fragestellung des Modellvorhabens ausgerichtet werden konnte. Die Überlagerung und Zuspitzung der Einzelemente und Rahmenbedingen ergibt einen überzeugenden Ansatzpunkt für die Diskussion um einen strategischen Rückbau.

Folgende Rahmenbedingungen wurden für das Planspiel angenommen:

- Anlass und Zeitdruck: Es gibt ein sich deutlich abzeichnendes oder bereits akutes Handlungserfordernis. Gleichzeitig gibt es keine Notwendigkeit eines sofortigen – und damit nicht strategischen Handelns.
- Ein Erhalt des betroffenen Ortsteils innerhalb der Gemeinde ist finanziell sehr aufwändig und angesichts der wenigen Einwohner/innen und anderer kommunaler Aufgaben unverhältnismäßig.
- Machbare und finanzielle einigermaßen vertretbare technische Lösungen als Alternativen zum strategischen Rückzug sind von Beginn an ausgeschlossen.

Daraus ergibt sich, dass es zunächst keinen „Ausweg“ aus dem strategischen Rückzug gibt, da im Planspiel weniger das „Ob“ als das „Wie“ des Rückzugs (Umfang, Zeithorizont, Instrumente, Akteur/innen etc.) diskutiert werden soll. Dementsprechend ist die Beschreibung des Anlasses prägnant und fachlich belastbar, aber trotzdem realistisch und plausibel.

### Fallkonstellation

Notwendige Bestandteile der fiktiven Ausgangssituation sind:

- Definition der fiktiven Gemeinde mit ihrer regionalen Einbindung, ihrer Siedlungs- und Naturraumstruktur, ihrer demografischen, sozioökonomischen und administrativen Situation sowie ihren politischen Verhältnissen.
- Beschreibung der Eigenschaften des Ortsteils, für den sich die Frage eines potenziellen strategischen Rückzugs stellt.
- Beschreibung eines konkreten Anlasses im Sinne einer Summe von Handlungs- bzw. Entscheidungserfordernissen, der dazu führt, dass sich die Gemeinde mit einem strategischen Rückzug befassen muss.
- Eigenschaften der handelnden Akteure/innen im Planspiel (Rollenprofile).
- Ereignisse innerhalb des Spielverlaufes, die die zu Beginn definierten Rahmenbedingungen konkretisieren bzw. aktualisieren.

### Zwei parallele Planspiele: „Wetz“ und „Falkenrode“

Der Teilnahmeaufruf im Modellvorhaben traf auf eine große Resonanz, so dass zwei parallele Planspiele mit jeweils etwas mehr als 20 Personen stattfinden konnten. Beide Planspiele hatten die gleiche Aufgabenstellung und fanden zeitgleich am selben Veranstaltungsort, jedoch in getrennten Räumen, statt. Zur besseren Unterscheidbarkeit wurden der bespielten Gemeinde in den beiden Planspielen ein jeweils unterschiedlicher Name gegeben, einmal „Wetz“ und einmal „Falkenrode“. Gleiches gilt für den jeweils betroffenen Ortsteil. Dieser hieß in Wetz „Weiler Haselbusch“ und in Falkenrode „Weiler Waldfried“. Alle anderen Aspekte wie Lageplan und Situationsbeschreibung bis hin zu den Profilen der Planspielrollen waren in beiden Planspielen identisch.

Im Sinne einer guten Lesbarkeit werden im Folgenden die Spielvorbereitungen, Ablaufpläne und Ergebnisse für die Gemeinde Wetz dargestellt. Eine Differenzierung der Gemeinden wird nur dann vorgenommen, wenn sich bezüglich des Ablaufs oder der Spielergebnisse Unterschiede ergaben.

## 2.3 Tatort und Ausgangssituation

### Die Gemeinde Wetz

Die Gemeinde Wetz liegt im ländlichen Raum in einiger Entfernung zu einer größeren Stadt. Im Norden grenzt das Naturschutzgebiet Grundforst an. Der Flusslauf der Binse durchzieht das Gemeindegebiet. Im Außenbereich überwiegen landwirtschaftlich genutzte Flächen und Waldgebiete.

Die Gemeinde Wetz ist etwa 28 km<sup>2</sup> groß und hat 3.863 Einwohner/innen. Der überwiegende Teil lebt im Hauptort Wetz, die umliegenden Ortsteile Turmitz, Neu-Wetz, Binsebrück, Eichengrund und Haselbusch haben zwischen 25 und 200 Einwohner/innen. Die Gemeinde Wetz ist vom demographischen Wandel besonders stark geprägt. Dies umfasst eine fortschreitende Alterung, einen negativen Wanderungssaldo sowie einen Sterbeüberschuss.

Für die weitere Charakterisierung der Situation und als Einstieg in das Planspiel erhielten die Teilnehmenden folgende Informationen:

- Wohngebäudebestand (Gebäudetypen, -alter, Leerstand, Neubaugebiete)
- Technische Infrastruktur (Straßen, ÖPNV, Abwasser, Trinkwasser, Energie)
- Soziale/kulturelle Infrastruktur (Kitas, Nahversorgung, Ärzte, Kirche, Feuerwehr)
- Finanzsituation der Gemeinde (Verwaltungs- und Vermögenshaushalt, Verschuldung)
- Administrative Struktur und politische Mehrheitsverhältnisse
- Planungsgrundlagen (Landesentwicklungsplan, Regionalplan, FNP, B-Pläne, Feuerwehrbedarfsplan, Abwasserbeseitigungskonzept)



Abbildung 2 Die fiktive Gemeinde Wetz (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / pro loco / IÖR)

Es wurde bewusst offengehalten, in welchem Bundesland die Gemeinde Wetz liegt. So sollte verhindert werden, dass einzelne Teilnehmende einen „Startvorteil“ durch die genaue Kenntnis der rechtlichen, verwaltungsstrukturellen oder förderpolitischen Situation haben. Im Spielverlauf entstanden dadurch im Detail Ungenauigkeiten, auf die seitens der Spielleitung durch konkrete Setzungen reagiert wurde.

### Der betroffene Ortsteil „Weiler Haselbusch“

Der Weiler Haselbusch liegt im Norden der Gemeinde Wetz, zwischen Grundforst und Binse (Abbildung 3). Südlich grenzen die Gewässerauen der Binse an. Sie werden teilweise als Grünland bewirtschaftet. Die Bewirtschaftung soll aus naturschutzfachlichen Belangen extensiviert werden. Westlich und östlich von Haselbusch liegen landwirtschaftlich genutzte Flächen, die von Landwirt/innen aus der Gemeinde gepachtet sind. Die Binse ist ein 3 m breites Gewässer, an dem auch Hochwasserereignisse auftreten.

Haselbusch besteht aus 15 Gebäuden und drei Einzellagen. Letztere umfassen eine ehemalige Mühle sowie zwei ehemalige Hofstellen mit zu Wohngebäuden umgenutzten Gebäuden, zu denen vom Weiler aus Privatwege führen (Abbildung 3). Alle Gebäude werden ausschließlich zu Wohnzwecken genutzt werden und stehen nicht unter Denkmalschutz. Die ehemalige Wassermühle wird im Sommer von verschiedenen Gruppen für Kultur, Kunst und Pfadfindertreffen genutzt.

In Haselbusch leben noch 28 überwiegend ältere Einwohner/innen in 14 Haushalten. Die Leerstandsquote beträgt 28 % und die Gebäude sind in unterschiedlichem Maße, überwiegend aber stark sanierungsbedürftig. Details zu den Eigentümer/innen, Nutzer/innen und zum Gebäudebestand wurden in sogenannten Gebäudebiografien bereitgestellt.

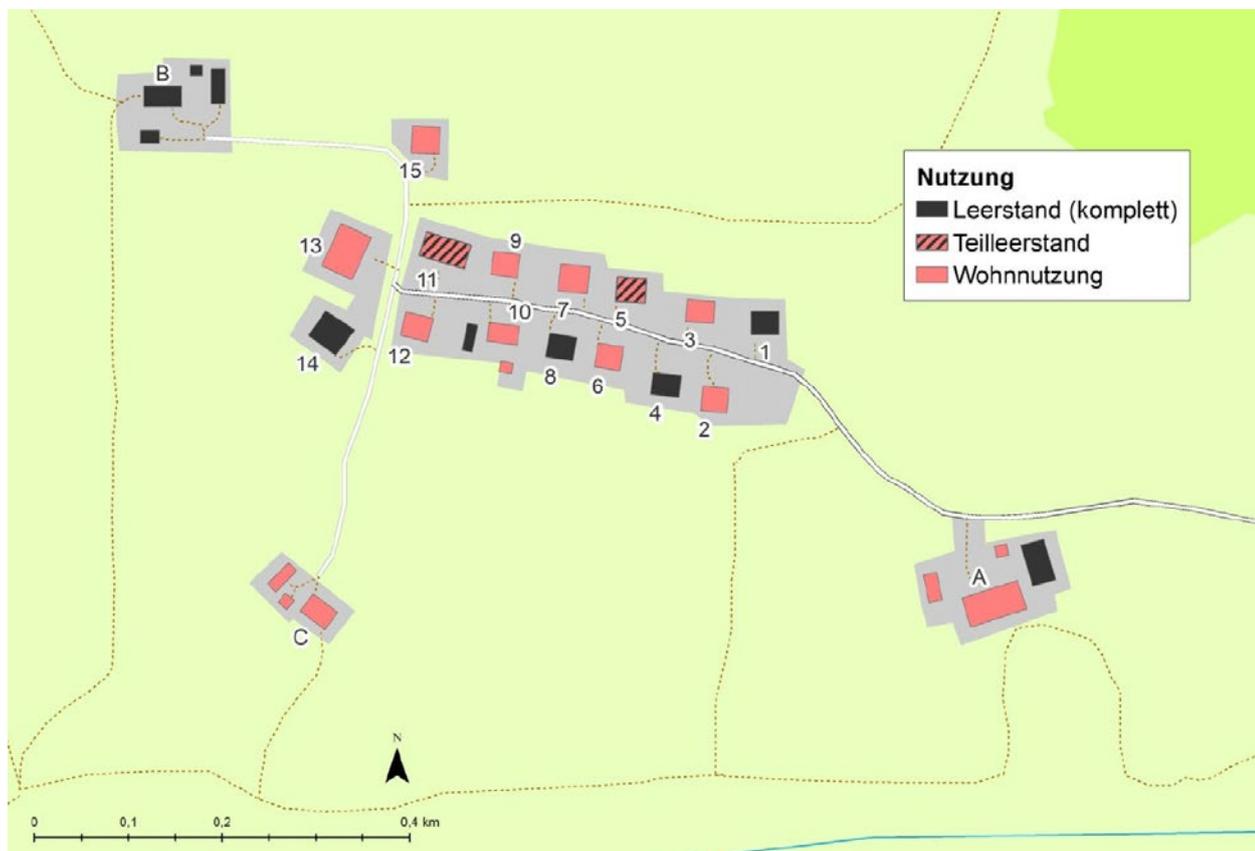


Abbildung 3 Der fiktive Weiler Haselbusch, Ortsteil der Gemeinde Wetz (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR)

Planungsrechtlich ist der Weiler aufgrund seiner kompakten Struktur als Innenbereich zu bewerten. Die Gebäude haben Bestandsschutz und Neubebauungen wären nach § 34 BauGB zulässig. Es gilt zunächst uneingeschränktes Baurecht unter den Voraussetzungen des § 34 BauGB.

Informationen über die Infrastrukturausstattung des Weilers:

- Haselbusch ist ausschließlich über eine Gemeindestraße mit Brücke über die Binse erreichbar. Der vorhandene Forstweg durch das NSG Grundforst ist keine adäquate Alternative.
- Die Entfernung vom Feuerwehrstützpunkt bis zum Weiler beträgt ca. 6 km.
- Die Brücke (Betonbrücke, Baujahr 1954) überspannt die Binse mit einer Länge von 15 m und einer Breite von 6 m. Haselbusch ist nicht an den ÖPNV angebunden.
- Der Weiler wird über eine existierende Trinkwasserleitung aus den 1950er Jahren versorgt. Die drei Einzelanlagen nutzen Hausbrunnen.
- Haselbusch ist nicht an das zentrale Abwassernetz angeschlossen. Schmutzwasser wird über abflusslose Gruben gesammelt und regelmäßig von einer Entsorgungsfirma (über die Brücke) abtransportiert. Regenwasser wird versickert.
- Die Stromversorgung erfolgt über Freileitungen mit Holzmasten.
- Der Bioabfall wird individuell kompostiert, der Restmüll wird im Holsystem und Wertstoffe im Bringsystem über den Wertstoffhof im Hauptort entsorgt.
- Haselbusch verfügt über eine Telefon-Festnetzanbindung mittels Freileitungen. Eine schnelle Internetverbindung existiert nicht (max. DSL 6000). Auch die Qualität der Mobilfunkanbindung ist sehr schlecht, bisher nur 2G, kein UMTS oder LTE.

### Ausgangssituation

Zentraler Anlass für die Diskussionen über strategischen Rückzug aus dem Weiler Haselbusch ist die dringend notwendige Sanierung der Brücke und somit der einzigen Zufahrtsstraße. Somit betreffen Entscheidungen im Infrastrukturbereich „Straße/Brücke“ auch andere Infrastrukturbereiche (z. B. Müllentsorgung und Rettungswesen). Ergebnis einer kürzlichen Brückenrevision war die Ankündigung einer baupolizeilichen Sperrung. Damit besteht ein zeitlich definierter und unumstößlicher Zeitrahmen für die Diskussion um die Zukunft des Weilers und die Umsetzung der zu treffenden Entscheidungen.

Ergänzend werden aufgrund rechtlicher Bestimmungen Investitionen im Bereich der Abwasserentsorgung nötig. Auch bedarf die Trinkwasserleitung zumindest mittelfristig einer Erneuerung. Weiterhin sind Investitionen in den Hochwasserschutz absehbar. Die verschiedenen Bausteine unterscheiden sich bzgl. ihrer Dringlichkeit, ihres Finanzierungsbedarfs (Kosten für die Gemeinde, Zweckverbände/ Gebührendzahler oder Private) sowie der Möglichkeit alternativer (technischer) Lösungen. In der Summe jedoch sind sie Anlass genug, um sich auch über das akut anstehende Thema der Brückensanierung hinaus mit dem Thema „strategischer Rückzug“ zu beschäftigen.

Details zu den technischen Rahmenbedingungen und dem finanziellen Bedarf in den einzelnen Infrastrukturbereichen wurden den Planspielteilnehmenden zu Beginn in Form eines Protokolls einer vorausgegangenen Sitzung der Gemeindevertretung zur Verfügung gestellt. Diese Informationen wurden im Verlauf des Planspiels auf Wunsch der Teilnehmenden konkretisiert und vertieft. Die Materialien wurden vom Bearbeitungsteam in Rückkopplung mit Fachbüros und dem Begleitkreis des Modellprojektes erarbeitet, um so die Plausibilität und Korrektheit der relevanten technischen, rechtlichen und finanziellen Aspekte sicherzustellen.

Bestandteil der Ausgangssituation war außerdem, dass sich mit Beginn der Diskussionen über die Zukunft des Weilers Haselbusch eine Bürgerinitiative gegen einen strategischen Rückzug in der Gemeinde Wetz formierte (Abbildung 4).

Sonabend, 10. Februar 2018 Kreisblatt

---

**Weiler Haselbusch bedroht**  
Bürgerinitiative will für den Erhalt kämpfen

Ein Beschluss der Gemeindevertretung sorgt für Aufruhr. Haselbusch könnte aus Kostengründen aufgegeben und die Bewohnerinnen und Bewohner umgesiedelt werden. Anwohner Hartmut Fiege klagt: „Nach 72 Jahren soll ich mein Zuhause verlassen.“

Wetz – Weiler Haselbusch, ein Idyll an der Binse am Rande des Naturschutzgebietes Grundforst. Hartmut Fiege ist hier aufgewachsen und hat fast sein ganzes Leben hier verbracht. Seine Eltern betrieben früher Landwirtschaft in Haselbusch. Seit dem Tod seiner Ehefrau wohnt er allein in seinem Haus, nicht weit entfernt vom ehemaligen Hof seiner Eltern. „Früher war das hier ein lebendiger Ort, heute sind viele Gebäude verlassen. Die Bewohner sind weggezogen oder verstorben.“ berichtet Hartmut Fiege. (Foto: Gert Gutschke)



Hartmut Fiege möchte in Haselbusch bleiben. Foto: Pöper

grund erheblicher Mängel eine Sperrung innerhalb der nächsten zwei bis drei Jahre. Das Trinkwassernetz müsste

gen möchten. Einen alten Baum verpflanzt man nicht!“ Zusammen mit anderen Haselbuscher Bauherren

**Abbildung 4** Artikel aus der Kreiszeitung (Quelle: Gertz Gutschke Rügenapp / proloco / IÖR)

## 2.4 Handelnde Personen

### Planspielteilnehmende

Die Planspielteilnehmenden übernahmen die Rollen der Mitglieder des Bau- und Planungsausschusses sowie des Haupt- und Finanzausschusses der Gemeinde (Abbildung 5).



### Stefan Haferkamp

- 47 Jahre alt
- Bürgermeister

 Wetz

Stefan Haferkamp ist gebürtiger Wetzler. Seine Eltern betrieben die Bäckerei im Ort. Er ist verheiratet, kinderlos und hat zwei Labradore. Vor seiner Wahl zum Bürgermeister arbeitete er als selbständiger Statiker. Vor einem Jahr setzte er sich in einer parteiinternen Kampfabstimmung gegen den vorigen Amtsinhaber durch. Er ist Mitglied der Laientheatergruppe Wetz und der freiwilligen Feuerwehr.

**Bürgermeister**

**Bauausschuss**

**Mehrheitspartei**



### Andreas Kreutzer

- 42 Jahre alt
- Anwalt

 Wetz

Andreas Kreutzer ist seit 10 Jahren Juniorpartner in einer Kanzlei in der Kreisstadt. Der gebürtige Frankfurter ist alleinstehend und Gründungsmitglied der Freien Wähler. In Wetz hat er sich einen Hof gekauft, den er in mehrere Eigentumswohnungen, eine davon zur Selbstnutzung, umgewandelt hat.

**Bauausschuss**

**Freie Wähler**



### Natascha Schmitz

- 47 Jahre alt
- Unternehmerin

 Wetz

Natascha Schmitz ist vor 45 Jahren zusammen mit ihren Eltern aus Kasachstan in den Kreis gezogen. Sie betreibt das örtliche Schuhgeschäft in Wetz, zusammen mit zwei festangestellten Mitarbeiterinnen. Sie ist verheiratet und hat keine Kinder. Ihr Mann arbeitet in der Kreisstadt. Natascha Schmitz engagiert sich im Gemeindefürsorgeausschuss. In ihrer Freizeit spielt sie Klavier.

**Haupt-/Finanzausschuss**

**Mehrheitspartei**

Abbildung 5 Rollenprofile der Planspielteilnehmenden (Beispiele)  
(Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR)

In Wetz sitzen drei Parteien in der Gemeindevertretung, und zwar Mehrheitspartei, Oppositionspartei und Freie Wähler. Die Positionen der drei Parteien zum Thema strategischer Rückzug wurden von der Spielleitung nicht festgelegt. Drei Teilnehmende übernahmen die Rollen von Verwaltungsmitarbeiter/innen.

Die Teilnehmenden konnten ihre Rollen frei wählen. Ausnahme waren die Ausschussvorsitzenden. Hier wurden im Vorfeld einzelne Personen mit entsprechender Leitungserfahrung gezielt angesprochen. So konnte sichergestellt werden, dass die Diskussionen in den Ausschüssen realitätsnah und routiniert geleitet werden. Auch den Ausschussvorsitzenden wurde keine inhaltliche Position vorgegeben, sie bekamen lediglich – anders als die anderen Teilnehmenden – detailliertere Informationen über den Ablauf. Die Rolle des Bürgermeisters wurde nicht im Vorfeld vergeben. Die drei Fraktionen bestimmten selber ihre Fraktionsvorsitzenden.

Die Teilnehmenden behielten ihre Rollen über die drei Planspieltage hinweg bei. Für jede Rolle wurde ein kurzes Rollenprofil erstellt mit Angaben zur Partei- und Ausschusszugehörigkeit sowie einigen biographischen Angaben, die es den Teilnehmenden ermöglichte, die Rollen mit Leben zu füllen (Abbildung 5).

### Rollen, die nicht von Planspielteilnehmenden besetzt wurden

Für die Bürgerversammlungen am zweiten Planspieltag wurden insgesamt zehn aktive Bürgerrollen unter Externen und dem Bearbeitungsteam vergeben. Für diese Rollen wurden in den Rollenprofilen die Positionen zum strategischen Rückzug vorgegeben. Vertreten waren Angehörige der Bürgerinitiative „Haselbusch bleibt“, weitere Bewohner/innen des Weilers mit unterschiedlichen Interessenslagen sowie interessierte Bürger/innen aus anderen Ortsteilen. Die Rolle der Öffentlichkeit auf den beiden Bürgerversammlungen wurde von den Teilnehmenden des jeweils anderen Planspiels übernommen.

Vom Bearbeitungsteam wurden neben der Spielleitung und den aktiven Bürger/innen folgende Rollen besetzt:

- Fachgutachter/innen: Infrastrukturkosten, Kosten des Absiedelns
- Rechtsexpert/innen
- Moderator/innen der Bürgerversammlungen und der Klausurtagung in Falkenrode

## 2.5 Ereignisse im Spielverlauf

Die drei Planspieltage erstreckten sich über mehrere Monate, sowohl real wie auch im Spiel. Durch Zeitungsartikel wurde simuliert, dass zwischen den Ausschusssitzungen

Dinge geschehen und Diskussionen weiterlaufen. Einzelnen Planspielteilnehmenden wurden zusätzlich gesonderte Informationen mit „Ereigniskarten“ vermittelt, um u. a. eine Atmosphäre von Gerüchten und Halbwahrheiten zu simulieren (Abbildung 6).



### **Fakten-Karte (Neues aus Haselbusch)**

Hanne und Albert Franzius (Haselbusch 9) haben sich auf der Suche nach einer barrierearmen Wohnung oder einem kleineren Haus direkt an die Gemeinde gewandt.

Sie würden gerne in Wetz bleiben und hoffen auf Unterstützung durch die Gemeinde.

### **Gerüchte-Karte (Neues aus Haselbusch)**

Es heißt, der Hof Haselbusch C sei von Marvin Reiser und einigen seiner Freunde besetzt worden.

Noch ist unklar, ob es sich dabei um eine spontane Aktion ohne Nachhall handelt, oder ob die Aktion mit einem ernsthaften Bleibewunsch verbunden ist.

### **Gerüchte- Karte (Neues aus Haselbusch)**

Tomas von Arp hat die Facebook-Gruppe „lieber ländlich“ gegründet.

Er soll auf seinen Aufruf nach Interessent\*innen für ein aktives und erfülltes Leben in Haselbusch innerhalb von zwei Wochen mehrere ernsthafte Antworten bekommen haben.

Abbildung 6 Ereigniskarten des Planspiels (Beispiele) (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR)

## 2.6 Rückbaukonzepte im Vergleich

In beiden Planspielen lagen nach drei Planspieltagen Konzepte zum weiteren Umgang mit dem betroffenen Weiler Haselbusch bzw. Waldfried vor. In Falkenrode entwickelten alle drei Fraktionen der Gemeindevertretung ein gemeinsames Konzept, in Wetz legten die Fraktionen jeweils eigene Konzepte zur Abstimmung vor. Dies ergab sich aus der Dynamik der Ausschusssitzungen in Wetz, in deren Rahmen die Teilnehmenden von Beginn an stärker als in Falkenrode die Unterschiede der Fraktionen zum Ausdruck brachten.

Knapp zusammengefasst bestanden die vier Konzepte aus den folgenden Punkten.

### Wetz I: „Zukunft für Wetz“: Absiedlung des Weilers Haselbusch innerhalb von sieben Jahren

Ziel des Konzeptes ist ein mittelfristiger Rückbau des Weilers zugunsten des Hauptortes und seiner Infrastruktur.

Wichtige Konzeptbausteine sind:

- Einbindung in eine gesamtgemeindliche Zielsetzung mit den Aspekten einer städtebaulichen und infrastrukturellen Stärkung des Hauptortes, des Hochwasserschutzes und der Einsparung von Infrastrukturkosten
- Von Beginn an klare Kommunikation über den Endpunkt in sieben Jahren verbunden mit einer Veränderungssperre (kein Zuzug, kein Neubau, nur Erhaltung bestehender Anlagen)
- Kein Offenlassen einer Wahlmöglichkeit für die jetzigen Bewohner/innen zum dauerhaften Verbleib
- Keine weiteren Investitionen in die Infrastruktur, kein Verkauf gemeindeeigener Grundstücke
- Gestaffelte Zuschüsse für Bewohner/innen, z. B. für Zuzug in den Hauptort
- Einsatz eines (noch zu schaffenden) Instrumentes des besonderen Städtebaurechts: „Ländliche Rückzugsatzung“:
- Haftungsfragen klar regeln (u. a. Haftungsausschluss für die Gemeinde und den/die Bürgermeister/in)
- Einbindung der Betroffenen (Einzelfallbetrachtung), Beteiligung der Öffentlichkeit flankierend

### Wetz II: „Verantwortung wählen“: Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Weiler, Wegzug der Bewohner/innen oder Verbleib in Eigenverantwortung

Ziel des Konzeptes ist die dauerhafte Kostenentlastung von Gemeinde und Allgemeinheit. Für die betroffenen Bewohner/innen des Weilers soll eine Wahlfreiheit bestehen, ob sie gehen oder in Eigenverantwortung bleiben wollen.

Wichtige Konzeptbausteine sind:

- Gesamtgemeindliches städtebauliches Entwicklungskonzept
- Städtebaulicher Vertrag mit allen Bewohner/innen des Weilers über:
  - entweder den Wegzug (Erstattung des Wertverlustes des Grundstücks, finanzielle Starthilfe und Optionen für einen Neustart in der Gemeinde)
  - oder den Verbleib (Erstattung des Wertverlustes des Grundstücks, finanzielle Hilfe zum Verbleib, Übernahme der Infrastruktur und Freistellung der Gemeinde für die Zukunft)
- 50.000 Euro für alle Haushalte, nutzbar für Neustart oder dezentrale Infrastruktur im Weiler
- Flankierung durch Satzungen, zunächst § 35-Satzung für Bestandssicherung, dann Sanierungs- oder Stadumbauesatzung (theoretische Enteignungsmöglichkeit, Grundlage für städtebauliche Verträge und Fördermittel)

### Wetz III: „Lebenssituationen – Handlungsspielräume – Wünsche“

Ziel des Konzeptes ist die Sicherung der kommunalen und finanziellen Handlungsfähigkeit im Sinne der Daseinsvorsorge. Es soll zum strategischen Rückzug aus dem Weiler kommen, doch auch Möglichkeiten zum eigenverantwortlichen Verbleib geben. Wichtige Konzeptbausteine sind:

- Vorgeschaltete Machbarkeitsstudie
- Lenkungsgruppe aus unterschiedlichen Interessensgruppen (Gemeinde, Bewohner/innen, weitere Interessensgruppen) zur Steuerung des gesamten Prozesses (Machbarkeitsstudie bis Vollzug)
- Umfangreicher Beteiligungsprozess:
  - Informieren: alle Wetzler Bürger/innen
  - Beteiligen und kooperieren: Eigentümer/innen und Mieter/innen im Weiler (Einzgespräche)

- Schaffung angepasster neuer Wohnoptionen für die betroffenen Bewohner/innen des Weilers
- Klärung des Einsatzes rechtlicher Instrumente im Rahmen der o.g. Machbarkeitsstudie, u. a.: Veränderungssperre, Rückbaugesbote, Ziellanpassungsverfahren, vorvertragliche Vereinbarungen

### **Falkenrode: Absiedlung des Weilers Waldfried innerhalb von sieben Jahren**

Der Weiler soll innerhalb von sieben Jahren abgesiedelt werden. Das Konzept setzt einen Schwerpunkt bei der Anwendung des vorhandenen Städtebaurechts. Wichtige Konzeptbausteine sind:

- Einbindung in eine gesamtgemeindliche Zielsetzung zur Siedlungsentwicklung
- Raumordnerische (regional-interkommunale) Abstimmung
- B-Plan-Aufstellung bzw. -änderung (Zweck: Vorkaufsrecht)
- Stadtumbausatzung nach § 171d BauGB mit Sozialplan und Entwicklungskonzept (Zweck: Genehmigungsvorbehalt für Vorhaben und Veränderungssperre)
- Ankauf der Gebäude und Grundstücke (= Übernahme gegen Entschädigung, in Geld oder Land / Landesrecht, ggfs. mit im Zeitverlauf preislich sinkenden Angeboten)
- Bewohner/innen mit allen Mitteln vom Wegzug überzeugen. Wo dies nicht möglich ist, „de-facto-Zwänge“ schaffen, z. B. Übernahme der Infrastrukturkosten der Versorgung durch die Bewohner/innen
- Rückerwerbsmöglichkeit bei Scheitern der Umsiedlungsmaßnahme oder im Fall der Revitalisierung.
- Bürgerbeteiligungsangebote auf Gemeindeebene und intensive direkte Kontakte mit den Bewohner/innen des Weilers
- Personelle Verstärkung der Verwaltung und externe Begleitung des Prozesses

### **Zusammenfassender Vergleich der vier Konzepte**

Alle vier Konzepte planen trotz gewisser Unterschiede den strategischen Rückzug aus dem Weiler. Allerdings wiesen die Teilnehmenden darauf hin, dass dies auch der originären Fragestellung geschuldet war und eine Diskussion des „ob“ nicht im Vordergrund des Planspiels stand.

Einige Elemente tauchen – mit leichten Unterschieden – in allen oder mehreren Konzepten auf:

- Ein Zeitraum von zwei Jahren wird überwiegend als zu kurz eingeschätzt, sieben Jahre scheinen ein eher vorstellbarer Zeitraum zu sein.
- Eine gesamtgemeindliche Einbindung wird grundsätzlich als sinnvoll und notwendig angesehen.
- Die Beteiligung der direkt Betroffenen im Weiler als auch aller Bürger/innen der Gemeinde spielt in den Konzepten eine große Rolle.
- Einigkeit besteht darin, dass sich der strategische Rückzug für den konstruierten Fall finanziell für die Gemeinde nur dann „lohnt“, wenn entsprechende Fördermittel abgerufen werden können. Gemäß den vorgenommenen, in Kapitel 4 erläuterten Annahmen lagen die kommunalen Kosten eines Rückzugs höher als die kommunalen Kosten eines Fortbestandes des Weilers.

Bei der Einschätzung, ob das vorhandene rechtliche Instrumentarium ausreicht, gehen die Meinungen auseinander: Ein Konzept fordert eine „Ländliche Rückzugssatzung“ als neues Instrument, während andere Konzepte mit den bereits bestehenden Instrumenten arbeiten (u. a. Veränderungssperre, Rückbaugesbot, Sanierungs- oder Stadtumbausatzung) und diese offenbar als ausreichend einschätzen.

Unterschiede bestehen in der Frage, ob den Bewohner/innen des Weilers eine Option zum freiwilligen Verbleib in Eigenverantwortung eröffnet werden soll. Ein Konzept schließt dies explizit aus, ein anderes setzt genau hier seinen Schwerpunkt. Die beiden anderen Konzepte legen sich an dieser Stelle nicht eindeutig fest.

## 2.7 Tragfähigkeit der Ergebnisse

„Ein Spiel ist ein Spiel“ – ein Satz, der auch für ein Planspiel gilt. Die spielerische Simulation im Planspiel wird immer nur einen gewissen Grad an Realitätsnähe erreichen.

Äußerungen der Planspielteilnehmenden wie „ich habe gelernt ...“ oder „vorher hatte ich mir noch nicht überlegt...“ machen jedoch deutlich, dass aus der Spielsituation heraus Erkenntnisse für die Realität gewonnen werden konnten.

In einigen Punkten war die Realitätsnähe hoch: Einige Passagen der Ausschusssitzungen hörten sich wie „echte“ Ausschusssitzungen an. So waren Kabbeleien zwischen Bürgermeister und Ausschussvorsitzenden oder zwischen Oppositions- und Mehrheitsfraktion teilweise realen Situationen recht ähnlich. Insgesamt war der Umgangston milder als üblich, da allen Personen an einem inhaltlichen Ergebnis lag.

Im Verlauf des Planspiels war gut zu beobachten, wie einzelne in das Spiel hineingegebene Informationen oder Gerüchte (z. B. „Ein Hof ist besetzt worden.“) die inhaltliche Diskussion in einer Fraktion prägen konnte. Die Frage, wie Zuzug zu verhindern sei, gewann plötzlich an Bedeutung. Solche Effekte werden als realitätsnah eingeschätzt.

Am schwächsten war die Realitätsnähe bei der simulierten Begegnung zwischen Kommunalpolitik und betroffenen Bürger/innen aus dem Weiler und der Gemeinde. Hierzu wurde eine Bürgerversammlung am zweiten Planspieltag durchgeführt. Die eingesetzten spielerischen Elemente (vorbereitete Rollen, externe Gutachter, Protestplakate und Zwischenrufe) blieben auf der Ebene von Zitaten. Intensität und Art der Emotionen der Betroffenen lassen sich nur begrenzt im Rahmen eines Planspiels simulieren, sie können und müssen jedoch als Thema gesetzt werden. Und sei es auch „nur“ als nachdrückliche Erinnerung daran, dass Konzepte die Betroffenen sowie ihre tatsächliche und emotionale Situation unbedingt mit berücksichtigen müssen.

Die Realitätsnähe war im Planspielverlauf unterschiedlich. Dennoch war sie aus Sicht des Bearbeiterteams insgesamt hoch genug, um bei entsprechender Weiterentwicklung

der Ergebnisse zu realistischen Aussagen zu gelangen. Ob sich die Mitglieder einer Gemeindevertretung in einem vergleichbaren realen Fall tatsächlich wie im Planspiel entscheiden würden, bleibt offen. Das Planspiel hatte die Frage des „wie“ gegenüber dem „ob“ in den Vordergrund gestellt, auch wenn das „ob“ im Hintergrund mitschwang. Die Teilnehmenden hatten ein „Erkenntnisinteresse“ am strategischen Rückzug, den es in dieser Form in der Realität nicht gibt. Im Ergebnis des Planspiels scheint es jedoch möglich, dass die Frage bei entsprechender Dringlichkeit vor Ort, fachlicher Begleitung und Aussicht auf finanzielle Förderung diskutierbar wird – allerdings mit offenem Ergebnis.

Die Einschätzungen der Teilnehmenden über die Realitätsnähe des Planspiels gehen auseinander (Abbildung 7). Dies beginnt schon bei der Einschätzung der Ausgangssituation („das haben wir hier überall“ bis zu „das wird es so nie geben“) und setzt sich im Verlauf des Planspiels fort.

Es gibt aus verschiedenen Gründen Skepsis am Realitätsbezug. Da das Planspiel jedoch nicht als Hauptziel hatte, „real“ zu sein, sondern nach Möglichkeit realitätsnahe, neue und tragfähige Einschätzungen zum Umgang mit einer komplexen planerischen Fragestellung zu erarbeiten, ist der Realitätsbezug allein kein Qualitätsmesser. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die nicht in allen Punkten realitätsnahe Situation die Qualität der Ergebnisse negativ beeinflusst hat. Die Ansichten darüber sind bei den Teilnehmenden wiederum sehr unterschiedlich, allerdings überwiegen hier die Stimmen, welche die Ergebnisse des Planspiels – Realitätsbezug hin oder her – für spannend und tragfähig halten.

Die Einschätzungen, welche Wirkung ein Förderprogramm real vor Ort haben würde, waren nicht einhellig. Einige Planspielteilnehmende aus der Kommunalpolitik vertraten die Auffassung, dass auch bei einer Förderung Kommunalpolitiker/innen keine Diskussion um einen strategischen Rückzug anstoßen würden. Andere Teilnehmende vermuteten hingegen, dass die Kommunalpolitik den Verlockungen eines entsprechend ausgestatteten Förderprogramms kaum widerstehen könnte.

## Wie real ist die Fiktion? Einschätzung der Planspielteilnehmenden

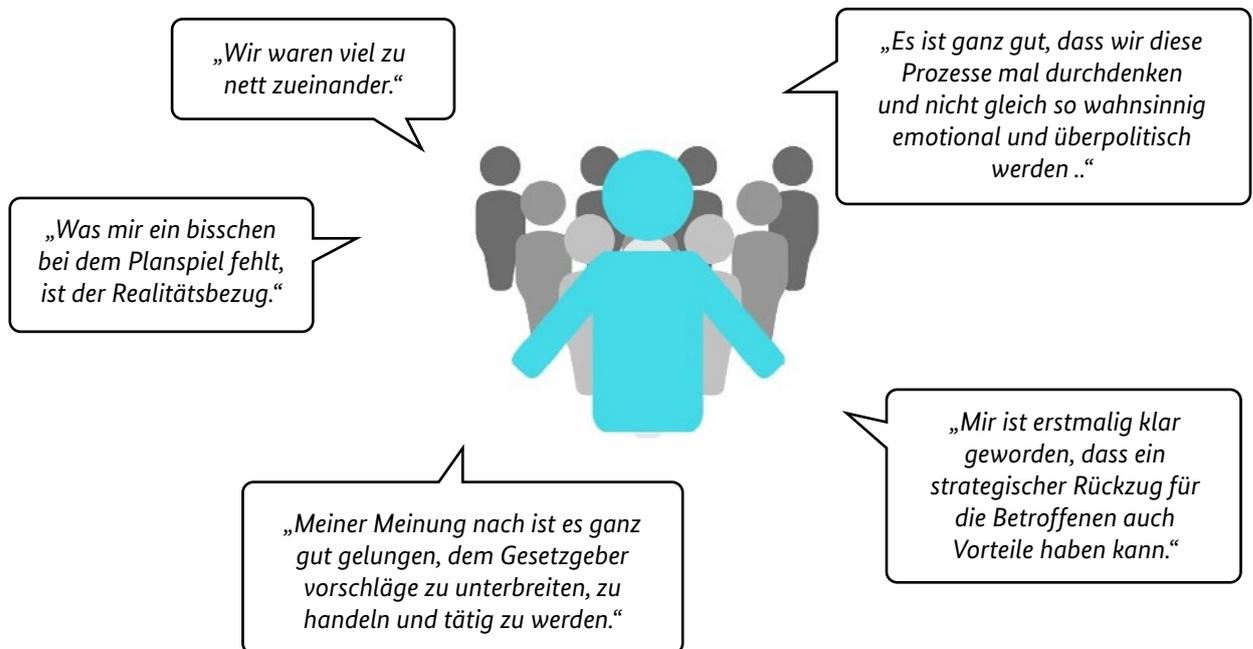


Abbildung 7 Wie real ist die Fiktion? Einschätzungen der Planspielteilnehmenden (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR)

Auch im Begleitkreis wurde neben den inhaltlichen Fragen diskutiert, inwieweit das Planspiel real ist. Hierbei gab es in Bezug auf Ausgangssituation und Verlauf des Planspiels folgende Einschätzungen:

- Ein derartiger infrastruktureller Sanierungsstau wurde von eigenen Teilnehmenden für unwahrscheinlich, von anderen in Einzelfällen für durchaus realitätsnah gehalten.
- Eigentlich müssten auch die Kosten für den laufenden Betrieb der Infrastrukturen mitberücksichtigt werden.
- Das Planspiel bildet eine sehr komplexe Situation ab.
- Die Positionen der Betroffenen sind zentral, können aber im Planspiel nur begrenzt abgebildet werden.

→ Die Diskussionen der Planspielteilnehmenden scheinen eher fachlich als partei- und kommunalpolitisch motiviert gewesen zu sein.

Auch im Begleitkreis gab es demnach eine gewisse Skepsis gegenüber der Realitätsnähe der Spielsituation. Die engagierten inhaltlichen Diskussionen machten jedoch deutlich, dass dies offenbar nur eine geringe Auswirkung auf die Qualität der Ergebnisse des Planspiels hat. Diese wurden vom Begleitkreis insgesamt als gewinnbringend und belastbar eingestuft.

# 3 Planungsrechtliche Aspekte eines strategischen Rückzugs

Sowohl im Rahmen des Planspiels wie auch in der fachlichen Diskussion des Begleitkreises wurde deutlich, dass die Umsetzung eines strategischen Rückzugs stark von rechtlichen Möglichkeiten, aber auch Hemmnissen abhängt. Dies betrifft insbesondere das Bau- und Planungsrecht, da diese Festlegungen bzgl. der grundsätzlichen Baurechte der Grundstückseigentümer/innen sowie zur Umsetzbarkeit von Rückbau oder dem Entzug von Baurecht trifft. Probleme wirft auch der Bestandsschutz auf.

Nachfolgend werden die relevanten Regelungen und Instrumente, die im Rahmen des Planspiels den Teilnehmenden zur Verfügung gestellt wurden, dargestellt:

- Bauplanungsrecht
- Innenbereich und Außenbereich
- Besonderes Städtebaurecht
- Bauordnungsrecht
- Vorkaufsrecht

## 3.1 Bauplanungsrecht

Die Bauleitplanung ist vom Grundsatz her eine Angebotsplanung, d. h. sie richtet sich an Investoren und Bauherren und dient vorrangig der Steuerung von städtebaulichen Neuplanungen und Wachstumsprozessen. Für Rückzugsprozesse hat die Bauleitplanung einerseits eher klarstellenden Charakter, z. B. wenn es um die Rücknahme von Baurechten durch Darstellungen im Flächennutzungsplan geht. Weiterhin ist sie im Falle der Flächennutzungsplanung keine Vollzugsplanung, sondern hat nur vorbereitenden oder leitenden Charakter. Andererseits können auch Rückbaumaßnahmen in einem Bebauungsplan vorgesehen werden. Diese bilden allerdings nur einen untergeordneten Anteil am Plan ab.

Von diesen Aufgaben der Bauleitplanung sind die städtebaurechtlichen Durchführungsinstrumente („planakzessorischen Instrumente“) zu trennen. Zu ihnen gehören u. a.:

- die Enteignung,
- die Umlegung (Schaffung von Grundstückszuschnitten, die für die planmäßige Bebauung geeignet sind),

- die Plandurchführungsgebote,
- die städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen
- sowie die Stadtumbaumaßnahmen.

Der Rückbau ist demnach nicht vorherrschender Gegenstand des Allgemeinen Städtebaurechts; dieser ist vielmehr im Besonderen Städtebaurecht zu finden. Bebauungspläne können für die Umsetzung eines strategischen Siedlungsrückzugs insofern eine Rolle spielen, als dass sie eine Voraussetzung für Rückbaugebote, Umlegungsverfahren oder Enteignungsverfahren sind.

## 3.2 Innenbereich und Außenbereich

Die Zulässigkeit von Vorhaben hängt im unbeplanten Bereich von der Einordnung der betreffenden Gebiete als Innen- bzw. Außenbereich ab. Für im Kontext des Rückzugs betrachtete Ortsteile ist davon auszugehen, dass sie i. d. R. als Innenbereich verstanden werden. Meistens handelt es sich um einen geschlossenen, zusammengehörigen Gebäudebestand, der auch durch einzelne Baulücken nicht maßgeblich durchbrochen wird. Entsprechend sind Bauvorhaben grundsätzlich zulässig, wenn sie sich nach Art und Maß in die bestehende Bebauung einfügen. Für die Zulässigkeit von Bauvorhaben ist weiterhin die gesicherte Erschließung maßgeblich.

Sollten betreffende Ortsteile als Außenbereich eingeschätzt werden, gelten andere Vorgaben bzgl. der Zulässigkeit von Vorhaben und einer lediglich ausreichenden Erschließung. Mit Innen- und Außenbereichssatzungen können ähnlich der Bauleitplanung bauliche Nutzungen geregelt werden. Für die Zulässigkeit von Vorhaben hinsichtlich einer Vermeidung der Verfestigung von Strukturen, aber auch der Erschließungspflichten, ist es mit Blick auf die Umsetzung eines strategischen Rückzugs also durchaus relevant, ob ein betreffender Ortsteil als Innen- oder Außenbereich behandelt werden muss. Während im Innenbereich bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Baugenehmigung gegeben ist, welche Rückbaustrategien scheitern lassen können, scheidet dies im Außenbereich zumindest für eine reine Wohnbebauung regelmäßig aus.

### 3.3 Besonderes Städtebaurecht

Für die Bewältigung städtebaulicher Problemstellungen, insbesondere die Behebung städtebaulicher Missstände sowie die Korrektur erheblicher städtebaulicher Funktionsverluste, sind die Regelungen des Besonderen Städtebaurechts relevant. Insbesondere hier bestehen Anknüpfungspunkte für die Umsetzung eines strategischen Rückzugs:

Im Rahmen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB) wird Rückbau nicht explizit erwähnt, kann aber u.a. im Rahmen der Freilegung von Grundstücken nach § 147 Satz 1 Nr. 3 BauGB Gegenstand einer Sanierungsmaßnahme sein.

Ob städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB) für einen Rückbau von Siedlungen herangezogen werden können, ist eher fraglich, da bei diesem Instrument der Entwicklungsgedanke im Vordergrund steht. Von Vorteil ist allerdings der in dieser Maßnahme angelegte Regionsbezug, welcher die Raumordnung adressiert sofern ein Ortsteil entsprechend der angestrebten Entwicklung einer Region (erstmalig) entwickelt werden soll (§ 136 Abs. 2 BauGB).

Stadtumbaumaßnahmen sind nach der Legaldefinition in § 171a Abs. 2 BauGB Maßnahmen, durch die in von „erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten“ betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung „nachhaltiger städtebaulicher Strukturen“ vorgenommen werden sollen. Von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten ist auszugehen, wenn u.a. ein „dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke“, besteht oder zu erwarten ist. Eine Schlüsselrolle nimmt dabei das von der Gemeinde zur Gebietsfestlegung und zur Steuerung des Stadtumbaus aufzustellende städtebauliche Entwicklungskonzept gemäß § 171b Abs. 2 BauGB ein. Der Rückbau von baulichen Anlagen wird in § 171a Abs. 3 Nr. 5 BauGB explizit einbezogen. Zur Umsetzung der Stadtumbaumaßnahmen sollen städtebauliche Verträge i.S.d. § 11 BauGB mit den beteiligten Eigentümer/innen geschlossen werden. Gegenstand der Verträge kann gemäß § 171c Satz 2 Nr. 1 BauGB auch die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen sein.

Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt sind gemäß § 171e Abs. 2 S. 1 BauGB Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebietes, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht. Wenngleich die Anwendung auf Rückbaumaßnahmen nicht Intention des Gesetzgebers war, sind die Regelungen grundsätzlich auch auf diese Fälle anwendbar.

Eine Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB dient einerseits dem Erhalt baulicher Anlagen und andererseits – hier von besonderer Bedeutung – der Eigenart von bestimmten Gebieten, indem sie bestimmte Maßnahmen, u.a. den Rückbau, einem besonderen Genehmigungsvorbehalt unterstellt (§ 172 Abs. 1 S. 1 BauGB). Wenngleich eine Erhaltung und Sanierung intendiert ist, können Maßnahmen zum Rückbau eingeschlossen sein. Die Erhaltungssatzung kommt somit auch als flankierendes Steuerungsinstrument der Stadt- und Ortserneuerung für den Siedlungsrückzug in Betracht, wenn z. B. ein für die städtebauliche Gestalt des Gebiets irrelevantes Gebäude abgebrochen werden soll.

Von den städtebaulichen Geboten ist vor allem das Rückbau- und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB) als passendes Instrument in Erwägung zu ziehen. Durch das Gesetz zur „Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ wurde § 179 Abs. 1 BauGB dahingehend geändert, dass die bauliche Anlage nicht mehr „im Geltungsbereich eines Baubauungsplans“ verortet sein muss. Zudem ist bei der Beseitigung sog. Problemimmobilien auch eine finanzielle Beteiligung der Eigentümer/innen möglich. Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot kann damit ein wichtiges Instrument für den Siedlungsrückzug sein, wenngleich damit eher Einzelfalllösungen verfolgt werden können. Beim flächenmäßigen Rückbau kann es aber flankierend bzw. als „Vollzugsinstrument“ zur Anwendung kommen. Das Modernisierungsgebot gemäß § 177 BauGB geht allerdings in der Prüfung vor.

### 3.4 Bauordnungsrecht

Mit dem Bauordnungsrecht können objektbezogene Maßnahmen veranlasst werden, um von einem Gebäude ausgehende Gefahren abzuwehren. Die Regelungsmöglichkeiten unterscheiden sich in den einzelnen Landesbauordnungen, insofern kann hier keine abschließende Einschätzung der Eignung für einen Rückzug erfolgen. Es ist aber davon auszugehen, dass bei Gebäuden, die im Widerspruch zu öffentlich-rechtlichen Vorschriften stehen, die Beseitigung angeordnet werden kann, wenn nicht auf andere Weise rechtmäßige Zustände hergestellt werden können (vgl. § 80 Musterbauordnung).

### 3.5 Vorkaufsrecht

§ 24 BauGB begründet unter bestimmten Rahmenbedingungen ein gesetzliches Vorkaufsrecht für die Gemeinde. Sollten im Rahmen der Bauleitplanung oder der Instrumente des Besonderen Städtebaurechts entsprechende Bedingungen abgeleitet werden können, so kann dies ein geeignetes Instrument sein, um den strategischen Siedlungsrückzug durch Erwerb der zu beseitigenden Bauten seitens der Kommune voranzutreiben.

### 3.6 Fazit

Sowohl das Planspiel als auch die weitere Diskussion im Begleitkreis haben gezeigt, dass die rechtlichen Instrumente zur Umsetzung eines strategischen Rückzugs aus kleinen, peripheren Ortslagen bei gleichzeitigem Bestreben zur Stärkung des Hauptortes weitgehend vorliegen. Auch die Eignung der bestehenden Instrumente des Planungs- und Baurechts sowie des Infrastrukturechts werden überwiegend im Grundsatz anwendbar und ausreichend eingeschätzt. Vollzugshemmnisse resultieren vor allem aus dem Bestandsschutz. Die Anknüpfungspunkte liegen insbesondere bei den Regelungen des Besonderen Städtebaurechts vor.

# 4 Kostenaspekte eines strategischen Rückzugs

Der Kostenaspekt spielt eine zentrale Rolle in der Diskussion um den Erhalt von peripheren Ortsteilen und für die Begründung eines strategischen Rückzugs. In den betroffenen Ortsteilen stehen nur wenige Einwohner/innen hohen Infrastrukturkosten gegenüber.

Die Frage nach der Zukunft eines peripheren Ortsteils wird i. d. R. nur anlässlich kostenintensiver Erneuerungsmaßnahmen bei der Erschließungsinfrastruktur (z. B. Straße, Kanal, Trinkwasser, Strom) auf die kommunalpolitische Agenda kommen. Die plötzliche Dringlichkeit dieser Maßnahmen kann sich u. a. daraus ergeben, dass Erhaltungsmaßnahmen aus Kostengründen jahrzehntelang unterblieben sind und umgekehrt entsprechende Maßnahmen in größeren Ortsteilen immer eine höhere Priorität genossen haben.

Aber auch mit dem Rückzug sind erhebliche Kosten verbunden. So sind – je nach konkreter Situation – Grundstücke aufzukaufen, Gebäude abzureißen, Besitzer/innen zu entschädigen und bisherige Bewohner/innen bei einem Neustart zu unterstützen. Zudem ist der komplexe Entscheidungs- und Umsetzungsprozess gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu kommunizieren und zu steuern.

Im Rahmen kommunalpolitischer Debatten werden daher i. d. R. die kommunalen und privaten Kosten beider Alternativen („Erhalt des Ortsteils“ versus „Strategischer Rückzug“) einander gegenübergestellt. Im Planspiel wurde deutlich, dass der Kostenaspekt das wichtigste Sachargument in der Debatte ist. Es wurde aber auch deutlich, dass diesem Argument im Laufe der kommunalpolitischen Abwägung immer mehr nicht-monetäre Aspekte (sozialer Frieden, Verwurzelung, politische Umsetzbarkeit, rechtlichen Fragen) an die Seite gestellt werden.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zunächst die Kosten eines Erhalts eines peripheren Ortsteils thematisiert. Sie umfassen vor allem die notwendigen infrastrukturellen Unterhaltungs- und Erneuerungskosten. Anschließend wird eine überschlägige Abschätzung der Kosten eines strategischen Rückzugs vorgenommen. Abschließend werden die Kosten beider Varianten einander gegenübergestellt.<sup>5</sup>

## 4.1 Infrastrukturelle Kosten des Erhalts eines Ortsteils

Bei einem peripheren Ortsteil kann ein finanzieller Handlungsbedarf durch anstehende Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen in den folgenden Infrastrukturbereichen entstehen:

- Straße zum Ortsteil
- Straßen innerhalb des Ortsteils
- Brücken im Zuge der Straße zum Ortsteil
- Waldwege
- ÖPNV und Schülerverkehr
- Abwasserentsorgung
- Trinkwasserversorgung
- Energie- und Wärmeversorgung
- Telekommunikation / Internet
- Abfallentsorgung
- Brandschutz
- Rettungswesen
- Hochwasserschutz

<sup>5</sup> Vgl. ergänzend auch die folgende, in anderem Kontext entstandene und methodisch abweichende Vorgehensweise bei Hahne, U. (2017): Was kostet die Absiedlung von Siedlungseinheiten? In: Ländlicher Raum. Zeitschrift der Agrarsozialen Gesellschaft e.V. (ASG). Ausgabe 1/2017. Seite 19-21.

Aufgrund der geringen Größe betroffener Ortsteile sind soziale Infrastrukturen dort i. d. R. nicht vorhanden.

Im Zuge einer Bestandsaufnahme ist für jeden der genannten Infrastrukturbereiche zu bilanzieren

- in welchem Zustand sich die entsprechende Infrastruktur aktuell befindet,
- welche aktuellen und zukünftigen Handlungsbedarfe sich daraus ableiten lassen,
- welche Kostenbelastung absehbar auf die Bewohner/innen des Ortsteils, die Gemeinde bzw. die Gesamtheit der Bürger/innen (z. B. als Gebührenzahler für Kanal und Trinkwasser) zukommen wird,
- welche Handlungsoptionen angesichts der spezifischen Situation vor Ort für die einzelnen Infrastrukturen bestehen und
- welche gesetzlichen Vorgaben und Mindeststandards dabei zu beachten sind.

Eine solche Bestandsaufnahme ist u.a. sinnvoll, um zu prüfen, ob neben den Erneuerungsmaßnahmen in dem Infrastrukturbereich, dessen Kosten den Anlass zur Diskussion über die Zukunft des Ortsteils gegeben haben, in den kommenden Jahren noch weitere Erneuerungsmaßnahmen in anderen Infrastrukturbereichen zu erwarten sind. Zudem sollte die Bestandsaufnahme nach Möglichkeit alle technischen und organisatorischen Alternativen für die zukünftige Erschließung des Ortsteils auf den Tisch legen.

### **Annahmen für den Ortsteil im Planspiel**

Im Planspiel wurde eine infrastrukturelle Ausgangssituation für den betroffenen Ortsteil unterstellt, bei der ein langfristiger Erhalt des Ortsteils für die Gemeinde, die Be-

wohner/innen des Ortsteils und die Gebührenzahler/innen (Tarifkund/innen) in der Summe mit den folgenden Infrastrukturkosten verbunden wäre:

- Gemeinde
  - Erneuerung der Straße zum Ortsteil: 730.000 EUR
  - Erneuerung der Straße innerhalb des Ortsteils: 30.000 EUR (Kommunalanteil), Rest durch Beiträge der Bewohner/innen nach Kommunalabgabengesetz (KAG) zu finanzieren
  - Erneuerung einer Brücke im Zuge der Straße zum Ortsteil: 310.000 EUR
  - Öffentliche Maßnahmen zum Hochwasserschutz: 180.000 EUR
- Bewohner/innen (pro Haushalt)
  - Anpassung der Abwasserentsorgung (Kleinkläranlagen und Anschlussleitungen): 25.000 EUR einmalig plus 400 EUR und Jahr
  - Anpassung der Trinkwasserversorgung (Hausbrunnen): 4.000 EUR einmalig plus 500 EUR pro Jahr
  - Erneuerung der Straße innerhalb des Ortsteils: 8.500 EUR einmalig als Erneuerungsbeitrag nach KAG (pro Grundstück)
  - Private Maßnahmen zum Hochwasserschutz: 10.000 EUR einmalig
- Zweckverband / Tarifkunden
  - Trinkwasser: 1.400.000 EUR (falls keine Hausbrunnen gebaut werden)
  - Strom: Erneuerung der Freileitung (perspektivisch, Kosten noch nicht bekannt)
  - Abwasser: 2.000.000 EUR (falls ein – als wenig realistisch angesehener – Anschluss an die zentrale Abwasserentsorgung erfolgt).

Die dem Planspiel zugrunde gelegte Situation beinhaltet somit eine nicht unerhebliche infrastrukturelle Problemlösung. Während einige Planspielteilnehmer/innen diese als wenig realistisch einschätzten, berichteten andere, dass sich vergleichbare Situationen durchaus in ihren Gemeinden oder Regionen finden ließen.

Bei einem strategischen Rückzug aus dem Ortsteil würden die o.g. Infrastrukturmaßnahmen und damit verbundenen Kosten entfallen.

### Allgemeine Einschätzungen

Aus den Kostenbetrachtungen im Planspiel lassen sich die folgenden Punkte verallgemeinern:

- Die infrastrukturellen Pro-Kopf-Kosten für den Erhalt kleiner, peripherer Ortsteile sind sehr hoch. Diese treten vor allem bei anstehenden Sanierungs- bzw. Erneuerungsmaßnahmen zutage. Ähnliches dürfte aber auch für die laufenden Betriebskosten gelten.<sup>6</sup>
- Die Gemeinde, in deren politischer und finanzieller Verantwortung ein strategischer Rückzug vor allem läge, ist nur Kostenträgerin für die Straßen. Alle anderen leitungsgebundenen Infrastrukturen sind kostendeckend gebühren- bzw. tariffinanziert. Aufgrund von Beiträgen nach KAG und ggf. Zuschüssen des Landes kann die Gemeinde ihren finanziellen Anteil im Falle eines Erhalts relativ klein halten. Das o.g. Thema „Hochwasser“ wird sich nur vereinzelt stellen.
- Die größten Entlastungswirkungen eines strategischen Rückzugs finden sich somit bei den privaten Haushalten innerhalb des Versorgungsgebiets als Gebührenzahler/innen der Leitungsnetze.
- Der Erhalt des Ortsteils kann – auch im Falle einer Grundsanierung der Straßen – mit zusätzlichen Kosten für die Bewohner/innen verbunden sein, weil sie bei der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung zu Anpassungen gezwungen sind.

## 4.2 Kosten des Rückzugs

### Kostenpositionen und ihre Abhängigkeiten

Kosten entstehen auch im Falle eines strategischen Rückzugs. Geht man davon aus, dass

- die Gemeinde individuell mit den Grundstückseigentümer/innen und Mieter/innen verhandelt, um die Grundstücke und Gebäude zu erwerben und letztere anschließend abzureißen,
- diese Verhandlungen extern moderiert werden, weil die Gemeinde nicht gleichzeitig Moderatorin und Verhandlungspartei sein kann und
- die Gemeinde die Bewohner/innen nach Möglichkeit in der Gemeinde halten will,

so ergeben sich die folgenden Kostenpositionen eines strategischen Rückzugs:

- Ankauf der Grundstücke und Gebäude
- Abriss der Grundstücke
- Unterstützung zum Neuanfang der Bewohner/innen an anderer Stelle (nach Möglichkeit in der eigenen Gemeinde)
- Mediation der Verhandlungen
- Rechtsberatung
- Bürgerbeteiligung mit externer Moderation
- Gutachten und Planung

Die Kosten für Ankauf und Abriss sind von der Anzahl und dem Zustand der Grundstücke und Gebäude abhängig, die Kosten der finanziellen Unterstützung der Haushalte und der Mediation von der Anzahl der Haushalte. Da es sich bei diesen vier Positionen um die mit Abstand größten Kostenpositionen handelt, sind die Gesamtkosten eines strategischen Rückzugs somit vor allem von der Größe des Ortsteils abhängig. Die drei letzten Kostenpositionen sind hingegen eher größenunabhängig.

<sup>6</sup> Betriebskosten wurden im Planspiel nicht detailliert betrachtet. Sie spielen hingegen eine wichtige Rolle in der Abschätzung nach Hahne, U. (2017): Was kostet die Absiedlung von Siedlungseinheiten? In: Ländlicher Raum. Zeitschrift der Agrarsozialen Gesellschaft e.V. (ASG). Ausgabe 1/2017. Seite 19-21.

### **Annahmen für den Ortsteil im Planspiel**

Für die genannten Positionen wurden im Planspiel die folgenden Beträge geschätzt, deren Hintergründe im Folgenden kurz erläutert werden.

#### **Ankauf von Grundstücken und Gebäuden**

Gemeinden dürfen Grundstücke und Gebäude nicht oberhalb des Verkehrswertes ankaufen. Zugleich bildet dieser i. d. R. auch die Grundlage für die Quantifizierung von Entschädigungen. Aus diesem Grunde wurde versucht, einen Verkehrswert der Grundstücke und Gebäude im Ortsteil zu ermitteln.

Grundsätzlich kann der Verkehrswert von Grundstücken und Gebäuden aus Vergleichswerten (§15-16 Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV), also z. B. nach den Bodenrichtwerten), nach dem Ertragswert (§17-20 ImmoWertV) oder nach dem Sachwert (§21-23 ImmoWertV) ermittelt werden.

In peripheren Lagen mit vielen Leerständen und extrem geringer Marktnachfrage liegen i. d. R. jedoch weder belastbare Bodenrichtwerte vor, noch lässt sich ein sinnvoller Ertragswert ermitteln. Aus diesem Grunde erscheint es plausibel, den Verkehrswert der Grundstücke anhand eines einheitlichen, aus der Folgenutzung abgeleiteten Richtwerts abzuleiten. Dabei wäre zumeist eine Folgenutzung als Grünfläche anzunehmen.

Für die Gebäude kann das Sachwertverfahren angewendet werden. Letzteres multipliziert – vereinfacht gesagt – die normierten Herstellungskosten der Gebäude, abgeleitet aus deren Bauvolumen und Bautyp, mit einer Altersminderung. Letztere wird für die Gebäude in Ortsteilen mit der angenommen prekären Situation sehr hoch ausfallen. Im Planspiel wurde sie im Mittel – sehr grob – auf 70% geschätzt.

Die im Planspiel ermittelten Verkehrswerte lagen im Mittel bei etwa 85.000 EUR pro Gebäude mit Grundstück und wiesen mit 41.000 bis 141.000 EUR eine große Spannweite auf. Für 18 Gebäude ergaben sich insgesamt rechnerische Ankaufskosten von rd. 1,5 Mio. EUR.

#### **Abriss**

Die Abrisskosten wurden auf 30.000 EUR pro Gebäude geschätzt. Sie umfassen keine Tiefenentrümpelung. Ggf. vorhandene Keller und Fundamente werden somit eingeebnet.

Bei 18 Gebäuden wurden die Abrisskosten daher auf rd. eine halbe Mio. EUR geschätzt.

#### **Finanzielle Unterstützung des Neuanfangs**

Von besonderer Bedeutung für die Überzeugungswirkung der Verhandlungsangebote der Gemeinde ist die Höhe der finanziellen Unterstützung für einen Neuanfang. Die notwendige Höhe dieser Hilfen war jedoch besonders schwer zu schätzen.

Angesichts der häufig überschaubaren Verkehrswerte lassen zu niedrige Werte einen Neustart zu einem finanziellen Kraftakt für die betroffenen Haushalte werden. Umgekehrt können sehr hohe Unterstützungszahlungen Neid in der restlichen Gemeinde erzeugen und mit Blick auf die aktuelle Situation der Haushalte unverhältnismäßig erscheinen. Zudem verfügen die betroffenen Gemeinden i. d. R. nur über begrenzte Mittel. Insofern dürften die finanziellen Hilfen für einen Neustart bei einem strategischen Rückzug deutlich geringer ausfallen als entsprechende Zahlungen für Umsiedlungen, die andernorts z. B. durch den Tagebau ausgelöst wurden.

Im Planspiel wurden 50.000 EUR pro Haushalt als möglicher „Verhandlungseinstieg“ angenommen. In der Diskussion der Planspielteilnehmer/innen wurde dieser Betrag eher als „zu gering“ denn als „zu hoch“ eingeschätzt. 50.000 EUR pro Haushalt entspricht bei 13 Haushalte einem Gesamtvolumen von 650.000 EUR für die finanzielle Unterstützung des Neustarts.

#### **Mediation, Rechtsberatung, Beteiligung, Planung**

Bei den restlichen Positionen handelt es sich weitestgehend um fixe Kostenblöcke, deren Finanzvolumen kaum von der Größe des Ortsteils abhängt. Es wurde grob auf insgesamt 200.000 EUR geschätzt.

### 4.3 Kostenvergleich: Erhalt des Ortsteils versus Rückzug

Stellt man die im Planspiel vorgenommene Kostenschätzung für den Erhalt des betroffenen Ortsteils der Kostenschätzung eines strategischen Rückzugs gegenüber, so ergibt sich das in Abbildung 8 gezeigte Bild.

Für die im Planspiel betrachtete Situation bedeutet dies Folgendes:

→ Über alle Kostenträger betrachtet liegen die Kosten für den Erhalt höher als die Kosten eines strategischen Rückzugs.

- Für die Gemeinde liegen die kommunalen Kosten eines strategischen Rückzugs hingegen höher als die kommunalen Kosten eines Erhalts.
- Die wesentlichen Entlastungen zeigen sich bei den Gebührenzahler/innen (Wasser und Abwasser) und den entsprechenden Zweckverbänden.
- Die Haushalte müssen auch im Falle eines Erhalts Kosten für die Anpassung der Infrastruktur sowie für Hochwasserschutzmaßnahmen tragen.
- Die individuellen Kosten der Haushalte im Falle eines strategischen Rückzugs sind nur schwer zu schätzen und hängen von der persönlichen Ausgangssituation und den Präferenzen ab.

|                      | Erhalt des Weilers<br>Infrastrukturkosten aus Abschnitt 4.1  | Strategischer Rückzug<br>Kosten gemäß Abschätzung in Abschnitt 4.2                                  |
|----------------------|--|---|
| Gemeinde             | 1.250.000 €  | 2.910.000 €   |
| Haushalte im Weiler  | pro Haushalt bzw. Grundstück:<br>18.500 € bei Erhalt des Anschlusses an zentrale Kanalisation/Trinkwasser<br>47.500 € bei Umstellung auf dezentrale Abwasser- und Trinkwassersysteme (zzgl. jährlicher Kosten von 900 €) | Umzugs-, Ankauf-, Miet- bzw. Sanierungskosten<br>dazu kommunaler Zuschuss:<br>ø 50.000 € / Haushalt |
| Gebührenzahler/innen | 1.400.000 € bei Erhalt des Anschlusses an zentrale Trinkwasserversorgung<br>zusätzlich 2.000.000 € bei Anschluss an zentrale Abwasserentsorgung  | keine Kosten  |

Abbildung 8 Kostenvergleich „Erhalt des Ortsteils“ vs. „Strategischer Rückzug“ (auf Basis der Annahmen zum Planspiel)

### Hoher Einfluss der Größe des betroffenen Ortsteiles

Die vorstehende Gegenüberstellung gilt für die fiktive Situation des Planspiel-Ortsteils mit seinen 18 Gebäuden/Grundstücken und 13 Haushalten. In diesem Fall umfassen die Positionen „Ankauf“, „Abriss“ und „Unterstützung Neuanfang“ über 90 % der kommunalen Kosten eines strategischen Rückzugs. Diese drei Positionen sind vor allem von der Größe des Ortsteils, d.h. der Anzahl der Grundstücke, Gebäude und Haushalte abhängig. Im Gegensatz dazu sind die Infrastrukturkosten im Falle eines Erhalts nahezu unabhängig von der Größe des Ortsteils. Sie werden vielmehr durch dessen Lage (z. B. die Entfernung zum nächsten Ortsteil) bestimmt.

Je größer der betroffene Ortsteil ist, desto eher übersteigen die Kosten des strategischen Rückzugs die durch die Aufgabe eingesparten Infrastrukturkosten. Aufgrund des relativ geringen Kostenanteils der Gemeinde an den Infrastrukturkosten ist dieser Punkt aus Sicht der Gemeinde schon bei deutlich kleineren Ortsteilen erreicht als bei einer Bilanzierung über alle Kostenträger/innen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende allgemeine Empfehlungen ableiten:

- Ein strategischer Rückzug macht nur für Ortsteile bis zu einer relativ kleinen Größe wirtschaftlich Sinn, da bei größeren Ortsteilen die Kosten des strategischen Rückzugs die eingesparten Infrastrukturkosten übersteigen. Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, einen strategischen Rückzug nur bei Ortsteilen mit maximal 15 Haushalten in Erwägung zu ziehen.
- Bei Ortsteilen dieser Größenordnung in peripherer Lage und ohne Entwicklungsperspektive sollte eine öffentliche Förderung dafür sorgen, dass ein strategischer Rückzug für die Gemeinde nicht teurer wird als ein Erhalt des betroffenen Ortsteils.
- Bund und Länder haben ein Interesse an einer kosteneffizienten Siedlungsstruktur. Straßen-, Kanäle und Leitungen müssen langfristig von den Kommunen und den Gebührenzahler/innen finanzierbar sein. Dies gilt insbesondere für strukturschwache ländliche Räume. Aus diesem Grund ist die Förderung eines strategischen Rückzugs durch Land und Bund sinnvoll. Bei Ortsteilen der vorstehenden Größenordnung und Problemlage wird die infrastrukturelle Kostentlastung von Kommunen und Gebührenzahler/innen i. d. R. höher sein als die eingesetzten Fördermittel.

# 5 Handlungsoptionen und Instrumente eines strategischen Rückzugs

## 5.1 Anwendungsbereich eines strategischen Rückzugs

Nach den Ergebnissen des Planspiels lässt sich der Anwendungsbereich eines strategischen Rückzugs wie folgt eingrenzen:

- Zielgruppe sind vor allem Gemeinden im strukturschwachen ländlichen Raum, bei denen es aufgrund des demografischen und wirtschaftlichen Wandels vor allem um eine Stabilisierung geht.
- Innerhalb dieser Gemeinden gibt es einen oder mehrere sehr kleine Ortsteile, die durch einen erheblichen Leerstand, schleichende Verfallsprozesse, sinkende Einwohnerzahlen und unzureichende Entwicklungsperspektiven geprägt sind.
- Der betroffene Ortsteil hat zudem folgende Eigenschaften:
  - Viele Gebäude stehen bereits ganz oder teilweise leer, und es existieren maximal noch 15 Haushalte in dem Ortsteil.
  - Es entsteht ein zunehmender Handlungsdruck bei der Erneuerung der technischen Infrastrukturen (insbesondere Straße, Kanalisation und Trinkwasser).
  - Der Ortsteil weist eine periphere Lage auf und liegt in einer „netzstrukturellen Sackgasse“, d.h. die anbindenden Straßen, Kanäle und Leitungen dienen nicht der Versorgung weiterer Ortsteile. Entsprechend stehen den hohen Kosten der Infrastrukturerneuerung nur wenige Einwohner/innen gegenüber.

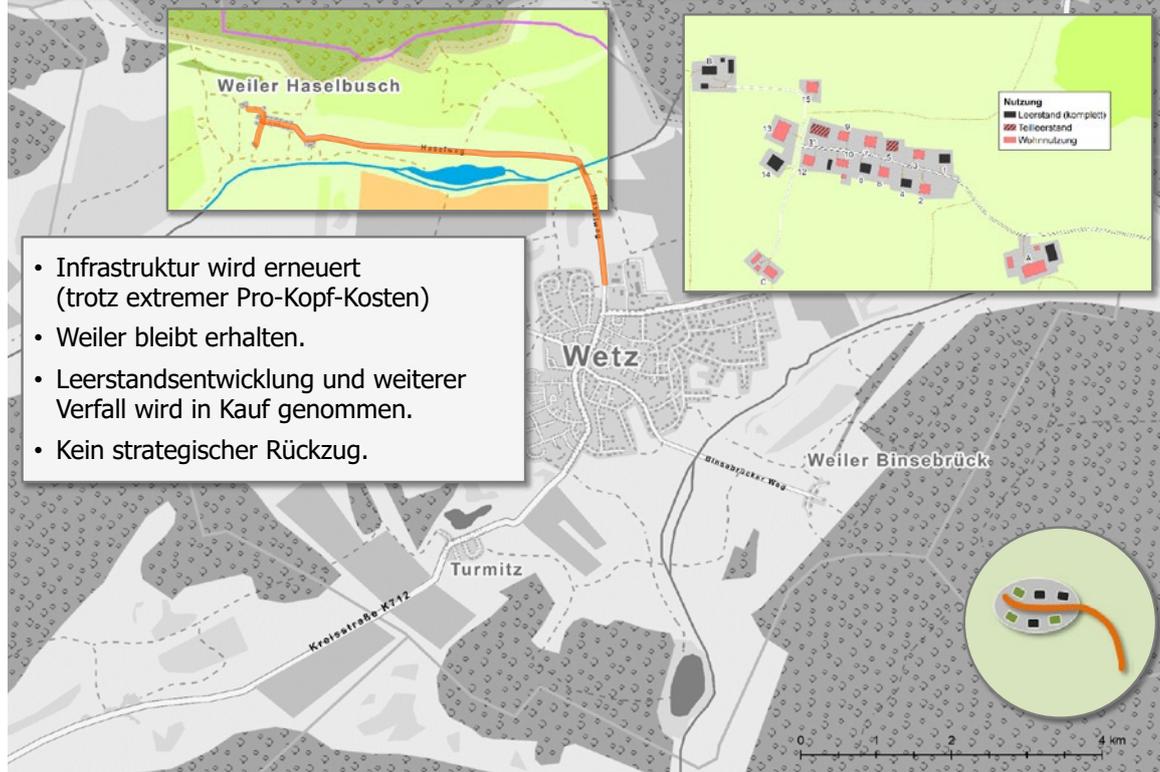
## 5.2 Handlungsoptionen und Instrumente

Auch wenn je nach der örtlichen Lage weitere Akzentuierungen denkbar sind, ergaben sich im Rahmen des Planspiels vier grundlegende Handlungsoptionen. Diese Optionen decken das Spektrum des möglichen kommunalen Vorgehens bei der Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen weitestgehend ab:

- A. Kein strategischer Rückzug (Abbildung 9)
- B. Sehr langsamer strategischer Rückzug (Abbildung 10)
- C. Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug (Abbildung 11)
- D. Forcierter, teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme (Abbildung 12)

Für die Handlungsoptionen B, C und D, die einen strategischen Rückzug vorsehen, können Gemeinden die im Folgenden beschriebenen Instrumente in unterschiedlichen Kombinationen nutzen.

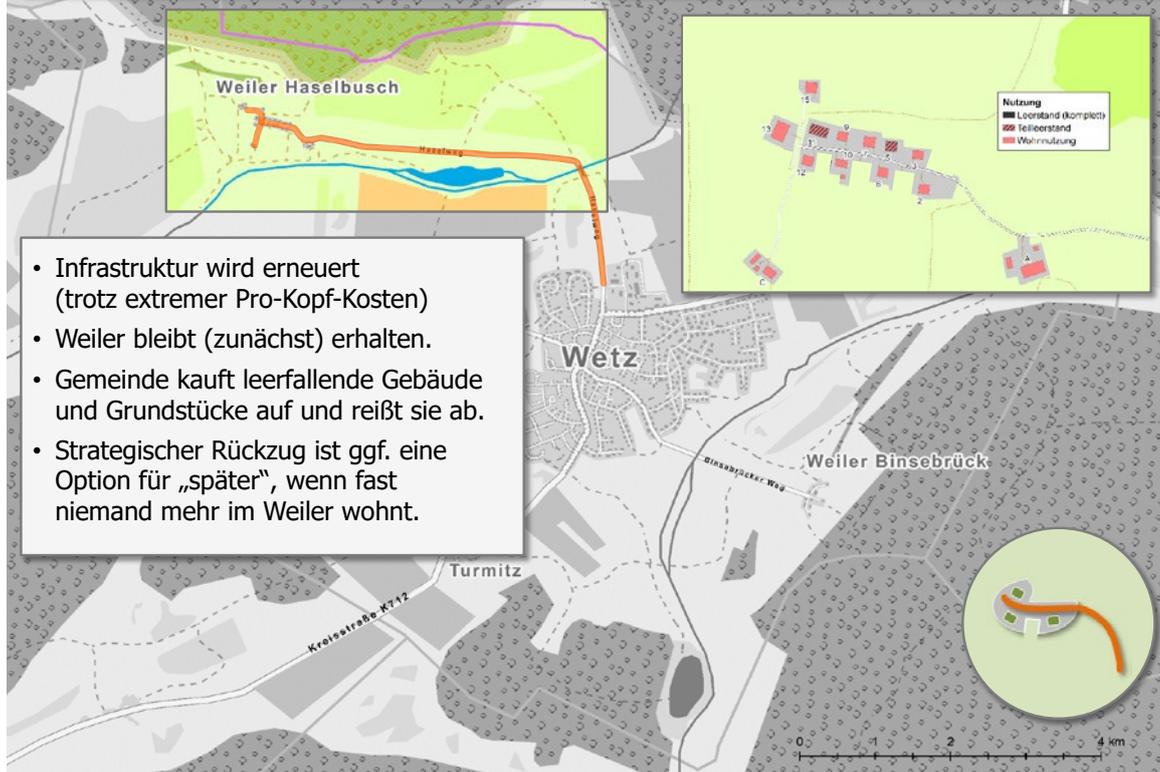
### Handlungsoption A: Kein strategischer Rückzug



- Infrastruktur wird erneuert (trotz extremer Pro-Kopf-Kosten)
- Weiler bleibt erhalten.
- Leerstandsentwicklung und weiterer Verfall wird in Kauf genommen.
- Kein strategischer Rückzug.

Abbildung 9 Handlungsoption A (Quelle: Gertz Gutsche Rügenapp / proloco / IÖR)

### Handlungsoption B: Sehr langsamer strategischer Rückzug



- Infrastruktur wird erneuert (trotz extremer Pro-Kopf-Kosten)
- Weiler bleibt (zunächst) erhalten.
- Gemeinde kauft leerfallende Gebäude und Grundstücke auf und reißt sie ab.
- Strategischer Rückzug ist ggf. eine Option für „später“, wenn fast niemand mehr im Weiler wohnt.

Abbildung 10 Handlungsoption B (Quelle: Gertz Gutsche Rügenapp / proloco / IÖR)

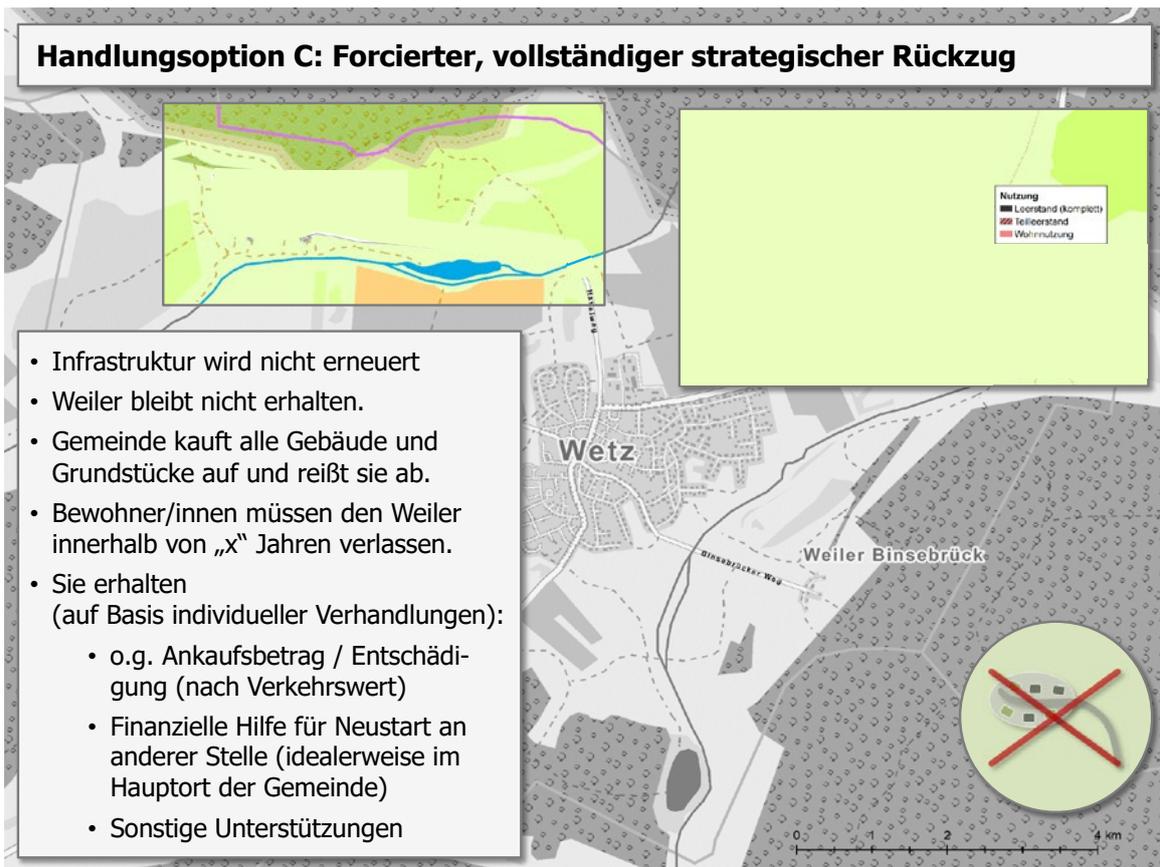


Abbildung 11 Handlungsoption C (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR)

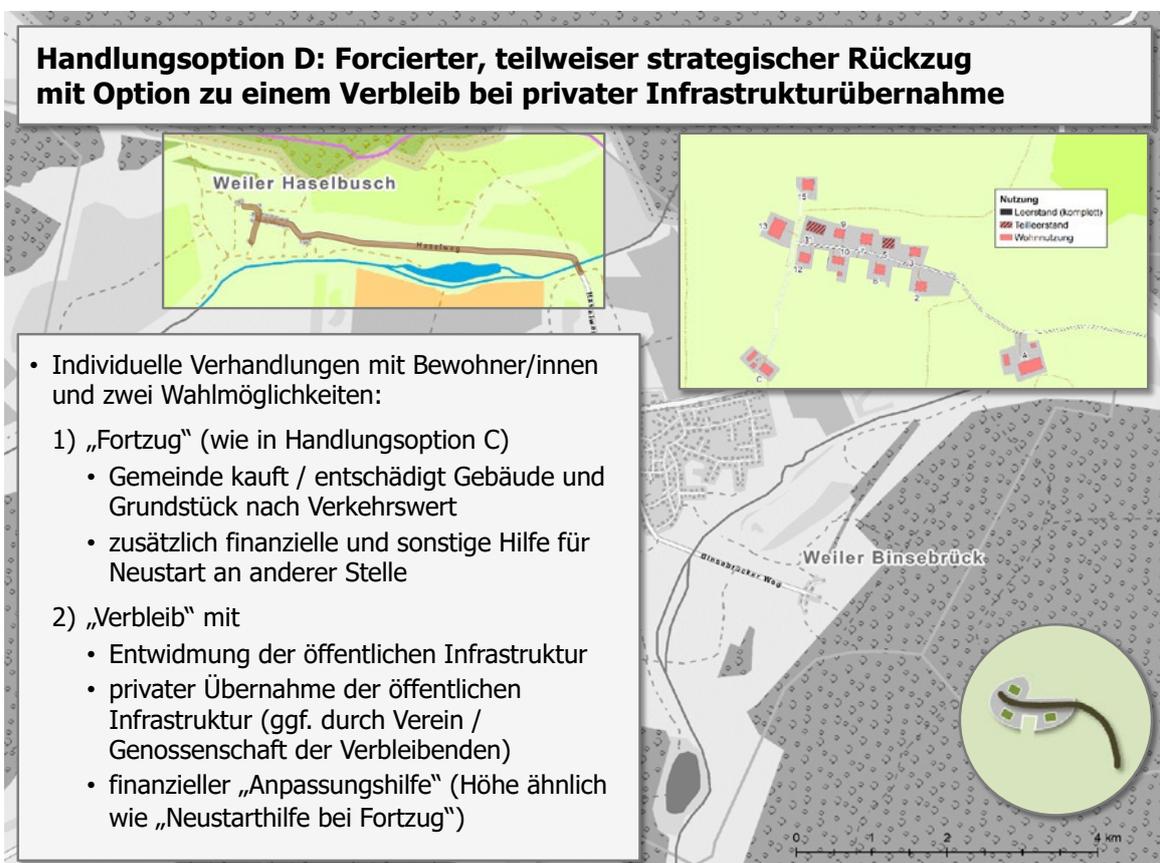


Abbildung 12 Handlungsoption D (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR)

### Kommunaler Aufkauf von Flächen

Ein zentrales Instrument ist der kommunale Aufkauf von Flächen. Dieser fußt i. d. R. auf dem Beschluss einer Vorkaufssatzung oder eines Bebauungsplans zur Schaffung kommunaler Vorkaufsrechte. Der eigentliche Flächen- und Gebäudeaufkauf erfolgt auf Basis der Verkehrswerte. Diese sind aufgrund der räumlichen Lage und örtlichen Gegebenheiten oft nur nach einem wohlwollenden Sachwertverfahren für die Gebäude sowie nach dem Bodenrichtwert bestimmbar. Da aussagekräftige Bodenrichtwerte für entsprechende Lagen i. d. R. nicht vorliegen, könnte auch die angestrebte Nachnutzung (z. B. Grünland) als Preisgrundlage verwendet werden. Nach dem Erwerb der Grundstücke erfolgt der Abriss der Gebäude durch die Gemeinde, wodurch zusätzliche Kosten entstehen.

### Planungsrechtlicher Rahmen

Für die Handlungsoptionen C und D, die beide einen forcierten Rückzug vorsehen, werden die Regelungen zum Stadtumbau nach §§ 171 ff BauGB als planungsrechtlicher Rahmen gesehen. Von besonderem Interesse ist hierbei die Stadtumbausatzung nach §171d BauGB mit Sozialplan und Entwicklungskonzept, u.a. auch für Genehmigungsvorbehalt für Vorhaben und Veränderungssperre.

Im Planspiel wurde deutlich, dass seitens des Gesetzgebers über eine Weiterentwicklung dieses Instruments hin zu einer „Dorfumbausatzung“ nachgedacht werden sollte. Dabei sollten das privat genutzte Eigentum und die kommunalen Haftungsfragen noch stärker thematisiert werden.

Wie beim kommunalen Aufkauf von Flächen kann auch hier ein Bebauungsplan aufgestellt werden, um kommunale Vorkaufsrechte und Veränderungssperren zu ermöglichen. Eine städtebaulich vertretbare Ausweisung von „Grünflächen“ als Nachnutzung ist möglich, auch um den Rahmen für Entschädigungsansprüche klar zu definieren. Darüber hinaus wird ggf. eine Anpassung des Flächennutzungsplans notwendig. Diese Anpassung hat aber bis auf die Festlegung des Außenbereichs keine direkte Wirkung auf die betroffenen Bewohner/innen aus dem Ortsteil.

Für die Fixierung der individuellen Verhandlungsergebnisse mit den Bewohner/innen hinsichtlich „Fortzug“ oder „Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme“ in Handlungsoption D bieten sich städtebauliche Verträge an.

### Individuelle Verhandlungslösungen mit den Betroffenen

Aufgrund der unterschiedlichen Situationen der privaten Haushalte erscheinen individuelle Verhandlungslösungen mit den einzelnen Haushalten notwendig. Für diese Verhandlungen braucht es i. d. R. eine externe Moderation und oft auch eine Mediation, da die Gemeinde nicht als neutrale Moderatorin auftreten kann.

Im Rahmen dieser Verhandlungen können den fortziehenden Bewohner/innen individuelle Angebote für die Unterstützung ihres Neustarts an anderer Stelle gemacht werden. Der Neustart sollte vorzugsweise in einem anderen Ortsteil der Gemeinde erfolgen. Die Angebote können aus den folgenden Elementen bestehen:

- Finanzielle Unterstützung (Die Einnahmen der Haushalte aus dem kommunalen Aufkauf von Grundstück und Gebäude werden jedoch vielfach nicht für einen Neustart ausreichen)
- Vermittlung von Baugrundstücken in anderen Ortsteilen
- Herrichtung oder Sanierung von Wohnungen in Bestandsgebäuden in anderen Ortsteilen
- Umzugshilfe
- Unterstützung bei den notwendigen Verwaltungsvorgängen („Lotse für Behördengänge“)

### Ausgestaltung eines „Verbleibs mit privater Infrastrukturübernahme“

In Handlungsoption D wird den Bewohner/innen alternativ zu einem Neustart an anderer Stelle angeboten, im Ortsteil wohnen zu bleiben und die vorhandenen Infrastrukturen (Ver- und Entsorgung, Straßen) in privater Trägerschaft zu übernehmen. Hierzu müssen sie vertraglich zusichern, die Gemeinde in Zukunft von Forderungen zur Mitfinanzierung freizuhalten. Die zu übernehmende Infrastruktur umfasst sowohl die innere Erschließung des Ortsteils wie auch dessen äußere Anbindung (Zufahrtsstraße und Überlandleitungen).

Die Umsetzung einer solchen Maßnahme könnte wie folgt aussehen:

- Die bisher öffentlichen Straßen werden entwidmet. Diese werden inkl. der dazugehörigen Grundstücke in die privaten Hände der Verbleibenden übergeben.
- Überlandleitungen erhalten den Status von Hausanschlüssen.
- Die Bemessung der Hilfsfristen von Brandschutz und Rettungswesen erfolgen – je nach landesspezifischer Regelung – bis zur nächstgelegenen öffentlichen Straße. Mögliche auftretende Hilfsfristüberschreitungen werden aufgrund der geringen Zahl der Haushalte und der niedrigen Risikoeinstufung regelkonform akzeptiert. Die privaten Infrastruktureigentümer/innen stellen eine grundsätzliche Befahrbarkeit der Zuwegung für die Einsatzfahrzeuge (ggf. mit deutlich verminderter Geschwindigkeit) sicher.

Die verbleibenden Haushalte gründen bei Bedarf einen Verein oder eine Genossenschaft als privaten Infrastrukturtäger. Als Startkapital für den Erhalt und die möglicherweise notwendige Anpassung der Infrastrukturen erhalten die verbleibenden Haushalte eine finanzielle Starthilfe. Deren Höhe pro Haushalt sollte mit der o.g. Neustarthilfe für Wegziehende vergleichbar sein.

Für die verbleibenden Bewohner/innen und Infrastrukturen gelten die gleichen Rechte und Pflichten wie auf jedem anderen Privatgrundstück. Durch einen Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme entsteht somit kein „rechtsfreier Raum“. Auch wenn für diese Lösung im Planspiel häufig der Begriff „Selbstverantwortung“ genutzt wurde, ist die Handlungsoption D nicht gleichzusetzen mit den in den Raumwissenschaften diskutierten „Selbstverantwortungsräumen“. Denn bei diesen soll eine geringere öffentliche Daseinsvorsorge durch eine Verringerung von Aufgaben und Pflichten für die Bewohner/innen kompensiert werden.<sup>7</sup>

Der Zuzug in einen Ortsteil, für den die Kommune diese Rückzugsoption anstrebt, kann in zwei Richtungen geregelt werden:

- Wird der „Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme“ als eine Lösung nur für die aktuellen Bewohner/innen des Ortsteils angesehen, so muss ein Zuzug unterbunden werden. In diesem Fall stirbt der Ortsteil langsam aus. Die Wohngebäude und Grundstücke werden de facto unverkäuflich (und die Eigentümer/innen müssten ggf. entschädigt werden). Die Neigung der Bewohner/innen zur langfristigen Pflege ihrer von der Gemeinde übernommenen Infrastruktur dürfte überschaubar sein. Langfristig wird so ein vollständiger Rückzug (wie in Handlungsoption C) erreicht.
- Wird hingegen ein „Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme“ als Dauerlösung angesehen, muss es die Möglichkeit eines Zuzugs (und damit auch der Veräußerung von Immobilien und Grundstücken) geben. Die Option eines Zuzugs von außen wird dabei zu einem wichtigen Instrument der übernommenen Selbstverantwortung. Entsprechend höher dürfte die Neigung der Betroffenen zu einem langfristigen Erhalt der von der Gemeinde übernommenen Infrastruktur sein.

#### Finanzierung der kommunalen Kosten des Rückzugs

Die Kommune trägt die Kosten des Ankaufs der Grundstücke und Gebäude bzw. die Entschädigungskosten infolge von Überplanungen des Ortsteiles, die zu Wertverlusten führen. Zudem trägt die Gemeinde die Kosten des Abrisses der Gebäude, der Hilfen für einen Neustart (Option C und D) oder für einen Verbleib (Option D).

Die Finanzierung dieser kommunalen Kosten kann aus den folgenden Finanzquellen bestehen:

- Förderung des strategischen Rückzugs durch das Land oder den Bund
- Nutzung von Mitteln aus der Eingriffsregelung für „landschaftsbildliche Ausgleichsmaßnahmen“ (z. B. zur Finanzierung der kommunalen Abrisskosten)
- Eingesparte kommunale Infrastrukturkosten (kurz- und langfristig) im Vergleich zum Erhalt des Ortsteils (Option A)
- Mögliche Einnahmen aus einer Nachnutzung (z. B. Photovoltaik oder Windkraft)

<sup>7</sup> Vgl. z. B. Aring, J. (2013): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Faber, K. und Oswald, Ph. (Hrsg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Leipzig. S. 42-56.

### Öffentlichkeitsbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Angesichts der kommunalpolitischen Brisanz des strategischen Rückzugs wurde im Rahmen des Planspiels die Bedeutung einer intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit besonders hervorgehoben. Wichtig ist eine für die Öffentlichkeit nachvollziehbare und ergebnisoffene Prüfung der Handlungsoptionen, insbesondere unter folgenden Aspekten:

- Investitionsbedarfe und laufende Belastungen
  - der Gemeinde
  - der Zweckverbände und des Kreises
  - der privaten Haushalte
- Rechtliche Möglichkeiten
- Erzielbare Kompromisse / Verhandlungsergebnisse

Diese Prüfung der Handlungsoptionen sollte insbesondere eine gesamtgemeindliche Perspektive enthalten. Dabei soll u.a. deutlich werden

- wie sich ein strategischer Rückzug in eine Gesamtentwicklung der Gemeinde einfügt und
- wie sich der strategische Rückzug für den betroffenen Ortsteil begründet und
- ob er daher in Zukunft ggf. weitere Ortsteile betreffen könnte.

Zur Steuerung des gesamten Prozesses kann die Einsetzung einer Lenkungsgruppe für den gesamten Prozess sinnvoll sein, nach Möglichkeit unter Mitwirkung der Bewohner/innen.

### 5.3 Vor- und Nachteile der Handlungsoptionen aus Sicht der Gesamtgemeinde

Die Diskussionen im Planspiel sowie im Begleitkreis zeigten deutlich, dass die Bewertung der vier Handlungsoptionen je nach Blickwinkel unterschiedlich ausfällt. So stehen bei einer gesamtgemeindlichen (oder regionalen) Bewertung andere Vor- und Nachteile im Vordergrund als bei einer Bewertung durch die Bewohner/innen des betroffenen Ortsteils.

Auf gesamtgemeindlicher und regionaler Ebene spielen vor allem die Zielsetzungen der drei in Abbildung 13 genannten Bewertungsaspekte eine wichtige Rolle.

### Extreme Pro-Kopf-Infrastrukturkosten für die öffentliche Hand und die Allgemeinheit vermeiden

Auf der gesamtgemeindlichen Ebene stehen die Infrastrukturkosten im Mittelpunkt. So ist es ein zentrales Ziel des strategischen Rückzugs, die hohen Pro-Kopf-Kosten für die öffentliche Hand und die Gebührenzahler/innen in Zukunft zu vermeiden.

Hierzu sind nur die beiden Handlungsoptionen C („Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug“) und D („Forcierter teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme“) in der Lage. Bei den beiden anderen Handlungsoptionen A („Kein strategischer Rückzug“) und B („Sehr langsamer strategischer Rückzug“) werden die hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten hingegen billigend in Kauf genommen.

### Kommunale Handlungsspielräume schaffen bzw. erhalten

Infolge der – zumindest langfristig eintretenden – finanziellen Entlastung bei den Handlungsoptionen C und D erhält die Gemeinde Handlungsspielräume für die Zukunft. Umgekehrt werden in den beiden Handlungsoptionen A und B auf absehbare Zeit Mittel der Gemeinde und der Gebührenzahler/innen durch die hohen Unterhaltungs- und Erneuerungskosten der Infrastruktur gebunden.

### Sozialen Frieden in der Gemeinde erhalten

Den Kostenvorteilen der Handlungsoptionen C und D stehen jedoch unter Umständen intensive kommunale politische Auseinandersetzungen gegenüber. Beide Optionen können erhebliche Unruhe, Emotionen, Diskussionen, Abwehrreaktionen und Entscheidungszwänge bei den Bewohner/innen des betroffenen Ortsteiles, aber auch der in Gesamtgemeinde auslösen. Dies ist z. B. der Fall, wenn

- zwischen den Bewohner/innen des betroffenen Ortsteils und der restlichen Gemeinde (inkl. Gemeinderat) eine „Wir-gegen-Euch“-Diskussion entsteht,
- in anderen Ortsteilen der Gemeinde mit ähnlicher Größe und siedlungsstruktureller Problemlage die Angst entsteht, dass ein Präzedenzfall geschaffen und der eigene Ortsteil der nächste ist, der „aufgegeben“ wird,
- die individuellen Verhandlungen der Gemeinde mit den Betroffenen den Nährboden für Unfrieden und Misstrauen zwischen den Bewohner/innen des Ortsteils bilden,

- es innerhalb des betreffenden Ortsteils zu divergierenden Interessen bei den Menschen kommt (z. B. „Verbleib um jeden Preis“ contra „endlich eine Verkaufsoption für das unverkäufliche Haus“) oder
- es bei der Handlungsoption D zu Spannungen zwischen den „Wegziehenden“ und den „Verbleibenden“ kommt. So erhöht jeder Wegziehende die Pro-Kopf-Kosten der Verbleibenden erheblich.

Infolge der persönlichen Betroffenheit und den daraus resultierenden Emotionen und Konflikten kann der für die Umsetzung notwendige politische Konsens im Gemeinderat immer wieder gefährdet werden. Diese Gefahr ist desto größer, je länger die Umsetzung des strategischen Rückzugs dauert und wenn kommunale Wahlperioden überschritten werden.

**Handlungsoptionen**

|   | A  | B   | C  | D  |
|---|--|---|--|--|
|   |  |  |  |  |
| Extreme Pro-Kopf- <b>Infrastrukturkosten</b> für die öffentliche Hand und die Allgemeinheit vermeiden | ●  | ●   | ●  | ●  |
| <b>Kommunale Handlungsspielräume</b> schaffen bzw. erhalten   | ●  | ●   | ●  | ●  |
| <b>Sozialen Frieden</b> in der Gemeinde erhalten  | ●  | ●   | ●  | ●  |

**Lesehilfe:** Die Handlungsoptionen A bis D werden aus Sicht der handelnden Personen (siehe Fließtext) hinsichtlich des jeweils genannten Bewertungskriteriums tendenziell als



**gut**



**eher gut**



**eher schlecht**



**schlecht**

bewertet. Die Bewertungen basieren auf einer Auswertung der Argumentationen im Planspiel und im Begleitkreis. Sie fassen häufig mehrere Teilaspekte zusammen. Zweifarbig Kennzeichnungen deuten auf ein breites Spektrum der Einzelsituationen und -aspekte hin.

**Abbildung 13** Bewertung der Handlungsoptionen auf einer gesamtgemeindlichen (und z.T. regionalen) Ebene B (Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp / pro loco / IÖR)

## 5.4 Vor- und Nachteile der Handlungsoptionen aus Sicht des betroffenen Ortsteils

Abweichend zu den eben genannten, gesamtgemeindlichen Aspekten stehen aus Sicht der Bewohner/innen des betroffenen Ortsteils vor allem die in Abbildung 14 genannten Bewertungsaspekte im Vordergrund.

### Schleichenden Verfallsprozessen aktiv begegnen

Neben den bereits diskutierten Infrastrukturkosten ist der schleichende Verfall des Ortsteils oft der zweite Hauptanlass für Überlegungen zu einem möglichen strategischen Rückzug. Dem schleichenden Verfall wird vor allem in der Handlungsoption C („Forcierter, vollständiger strategischer

Rückzug“) entgegengewirkt, indem ein vollständiger Wegzug und Abriss vollzogen wird. Bei Handlungsoption B („Sehr langsamer strategischer Rückzug“) werden zumindest die negativen Nachbarschaftswirkungen von Leerstand unterbunden, indem leerstehende Gebäude nach Möglichkeit durch die Gemeinde aufgekauft und abgerissen werden.

Im Gegensatz dazu wird dem schleichenden Verfall in Handlungsoption A („Kein strategischer Rückzug“) kein aktives Handeln entgegengesetzt. Auch die in dieser Handlungsoption erfolgenden Erhaltungsmaßnahmen bei der technischen Infrastruktur dürften keinen größeren Entwicklungsimpuls auslösen.

### Handlungsoptionen

|   | A | B | C | D |
|---|---|---|---|---|
|   |   |   |   |   |
| Schleichenden <b>Verfallsprozessen</b> aktiv begegnen   |   |   |   |   |
| Ordnungsgemäße <b>Erschließung</b> bzw. Ver- und Entsorgung der Wohngrundstücke sicherstellen     |   |   |   |   |
| <b>Emotionale Verbundenheit</b> mit Ortsteil und Gebäuden schützen (Heimat-/Geborgenheitsgefühle) |   |   |   |   |
| Finanziell und sozial <b>aussichtslose Situationen von Einzelpersonen</b> vermeiden               |   |   |   |   |

**Lesehilfe:** Die Handlungsoptionen A bis D werden aus Sicht der handelnden Personen (siehe Fließtext) hinsichtlich des jeweils genannten Bewertungskriteriums tendenziell als



gut



eher gut



eher schlecht



schlecht

bewertet. Die Bewertungen basieren auf einer Auswertung der Argumentationen im Planspiel und im Begleitkreis. Sie fassen häufig mehrere Teilaspekte zusammen. Zweifarbig Kennzeichnungen deuten auf ein breites Spektrum der Einzelsituationen und -aspekte hin.

Abbildung 14 Bewertung der Handlungsoptionen auf Ebene des betroffenen Ortsteils (Quelle: Gertz Gutsche Rügenapp / proloco / IÖR)

Bei Handlungsoption D („Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme“) könnte die Selbstverantwortung ein hohes Maß an Eigeninitiative und Engagement auslösen, die – unterstützt durch den Abriss der aufgekauften Grundstücke durch die Gemeinde – dem weiteren Verfall entgegenwirken. Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, dass die Personen der verbleibenden Haushalte langfristig weder finanziell noch – aufgrund ihres Alters – körperlich in der Lage sein werden, neben ihren Gebäuden und Grundstücken auch die Infrastruktur vor dem Verfall zu bewahren.

Darüber hinaus wurde im Rahmen des Planspiels diskutiert, welche der Handlungsoptionen am ehesten verhindern kann, dass radikale Gruppen den Ortsteil ganz oder teilweise übernehmen, ihm ihren Stempel aufdrücken und so der gesamten Gemeinde Schaden zufügen. Diese Gefahr ist in Handlungsoption A in einem gewissen Maße gegeben. Nach Einschätzung der Teilnehmenden im Modellvorhaben ist diese Gefahr etwas abgemildert auch in der Handlungsoption B gegeben. In Handlungsoption C besteht sie nicht mehr, da der Ortsteil verschwindet. Hinsichtlich der Handlungsoption D gingen die Einschätzungen auseinander.

### **Ordnungsgemäße Erschließung bzw. Ver- und Entsorgung der Wohngrundstücke sicherstellen**

Der Bewertungsaspekt einer ordnungsgemäßen Erschließung bzw. Ver- und Entsorgung der Wohngrundstücke steht im unmittelbaren Zusammenhang mit der Handlungsoption D.

Während bei den Handlungsoptionen A, B und C die ordnungsgemäße und funktionstüchtige Erschließung sowie die Ver- und Entsorgung der Wohngrundstücke in jedem Fall sichergestellt ist, steht und fällt die Handlungsoption D mit der Frage, ob dies auch hier sichergestellt werden kann.

Dabei stehen zwei Fragen im Raum:

- 1) Ist es möglich, einen für alle Seiten akzeptablen und juristisch einwandfreien Weg zu finden, bisher öffentliche Infrastrukturen – ggf. nach einer entsprechenden Entwidmung – in private Trägerschaft oder Eigentum zu überführen und die Gemeinde somit für die Zukunft von dieser Aufgabe zu entbinden?
- 2) Sind die mit privater Infrastrukturübernahme verbliebenen Haushalte wirklich in der Lage, die Infrastrukturen langfristig ordnungsgemäß zu betreiben oder treten mittelfristig Zustände ein, die ein gemeindliches Eingreifen erzwingen?

Nach den Ergebnissen des Planspiels dürfte die erste Frage mit „ja“ zu beantworten sein. Dabei sind sowohl die rechtlichen Anpassungen (Entwidmungen, Grundstücksübergaben, Statusveränderungen) wie auch die technischen Anpassungen (z. B. dezentrale Versickerung, Hausbrunnen) in die betreffenden Regelungen mit einzubeziehen. Eine vollständige technische sowie bau-, planungs- und haftungsrechtliche Überprüfung dieser Einschätzung konnte im Rahmen des Planspiels jedoch nicht vorgenommen werden.

Zur zweiten Frage liegen bisher keine Erfahrungswerte vor. In den Diskussionen des Planspiels wurde hierzu die bereits im vorigen Abschnitt genannten, unterschiedlichen Einschätzungen formuliert:

- Positiv: „Eigenverantwortung setzt Eigeninitiative frei.“
- Negativ: „Die Haushalte werden langfristig weder finanziell noch körperlich in der Lage sein, die Infrastruktur zu erhalten.“

### **Heimat- und Geborgenheitsgefühle schützen**

„Einen alten Baum verpflanzt man nicht.“ Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird ein strategischer Rückzug Menschen betreffen, die lange Zeit in dem betroffenen Ortsteil gewohnt haben. Viele werden ihr selbstgenutztes Eigenheim über viele Jahre finanziert oder sogar selbst gebaut haben. Der Ortsteil ist ihre Heimat geworden. Der Wert von „Heimat“ ist in Geld kaum zu beziffern. Er geht sowohl mit ortsgelassenen Erinnerungen wie auch einem Gefühl von Vertrautheit, Sicherheit und Geborgenheit einher.

Inwieweit sich diese Gefühle auf das konkrete Gebäude und Grundstück, den Ortsteil als Ganzes oder die Gemeinde insgesamt beziehen, entscheidet bei jedem Einzelnen darüber, wie aufgeschlossen er oder sie dem kommunalen Drängen nach einem Neuanfang begegnen wird. Diese Gefühle sind nicht nur für die Emotionalität der öffentlichen Debatte bedeutsam, sondern auch für die individuellen Verhandlungen der Gemeinde mit den Bewohner/innen.

Die emotionale Verbundenheit der Betroffenen wird in den Handlungsoptionen A („Kein strategischer Rückzug“) und B („Sehr langsamer strategischer Rückzug“) nur eine untergeordnete Rolle spielen. Zumindest erscheint sie in diesen beiden Handlungsoptionen besonders geschützt. Der fortschreitende Verfall des Ortsteils in Handlungsoption A beinhaltet allerdings gerade auch einen schleichenden Verfall des Ortes, dem die emotionale Verbundenheit gilt.

Ganz anders in der Handlungsoption C („Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug“). Hier wird ein Wegzug erzwungen, der – bei allen mittelfristigen Chancen eines Neustarts – immer auch einen gewissen Verlust an Heimat mit sich bringen wird.

Einen interessanten Zwischenweg geht die Handlungsoption D („Forcierter teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme.“). Hier wird explizit die Möglichkeit zum Verbleib geschaffen, allerdings zu dem nicht unerheblichen Preis der privaten Infrastrukturübernahme. Erzwungen wird dabei in jedem Fall die individuelle Entscheidung über ein „Gehen oder Bleiben“, d.h. die persönliche Abwägung, wie schwer die emotionale Verbundenheit mit dem Ortsteil im Vergleich zu den anderen finanziellen, sozialen und gesundheitlichen Aspekten wiegt.

### **Finanziell und sozial aussichtslose Situationen von Einzelpersonen vermeiden**

Die finanziellen Auswirkungen der einzelnen Handlungsoptionen auf die Bewohner/innen des betroffenen Ortsteils sind schwer abzuschätzen. Auch wird jeder betroffene Haushalt vor dem Hintergrund seiner individuellen Finanz- und Lebenssituation kalkulieren.

Bei den beiden Handlungsoptionen A („Kein strategischer Rückzug“) und B („Sehr langsamer strategischer Rückzug“) stehen keine Wegzugs- oder Entscheidungszwänge, aber auch keine kommunalen Unterstützungsangebote im Raum. Gleichwohl kann aber auch dieses kommunale Vorgehen einzelne Haushalte in eine finanzielle Notlage bringen. So führt der zunehmende Verfall des Ortsteils zu einer kontinuierlichen Entwertung der Gebäude und Grundstücke und zuletzt zu deren Unverkäuflichkeit. Tritt mit zunehmendem Alter eine Pflegebedürftigkeit auf, erzwingt die abgeschiedene Lage i. d. R. einen Umzug in eine Pflegeeinrichtung. Wenn deren Leistungen über den Wert des Hauses aber nicht finanziert werden können, besteht die Gefahr einer Altersarmut, die mit einer Inanspruchnahme der sozialen Sicherungssysteme einhergeht.

Die Bestimmung einer sinnvollen Höhe der Hilfen für einen Neustart in den Handlungsoptionen C („Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug“) und D („Forcierter teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme.“) stellt eine große Herausforderung dar. Damit kann sich in den Handlungsoptionen C und D einerseits die Situation einstellen, dass Haushalte mit Entschädigung und Hilfe für den Neustart eine finanzielle Besserstellung erfahren, u.a. weil sie Geld für ihr unverkäufliches Haus und Grundstück erhalten. Andererseits können beide Handlungsoptionen Haushalte vor das Problem stellen, dass die gewährten Entschädigungen und Hilfen nicht ausreichen, eine Neu- oder Bestandsimmobilie in einem anderen Ortsteil zu erwerben, die den gleichen „Gebrauchswert“ wie die bisherige Wohnimmobilie mit Grundstück bietet. Bei der Handlungsoption D kommt noch die private Übernahme der Kosten für die Infrastruktur hinzu. Wenn nur wenige verbleibende Haushalte diese übernehmen müssen, dürfte dies die betroffenen Haushalte mittelfristig finanziell überfordern.

# 6 Empfehlungen für einen strategischen Rückzug

Im Folgenden werden Empfehlungen formuliert, die insbesondere den Akteuren der kommunalen Praxis Orientierung geben sollen, die Option eines strategischen Rückzugs für ihre Gemeinde ergebnisoffen zu prüfen und je nach der spezifischen Situation umzusetzen.

## 6.1 Kommunalpolitisch-strategische Bewertung

### Kommunaler Mehrwert als zentrales Bewertungskriterium

Die hohen Infrastrukturkosten sind die zentrale Begründung für einen strategischen Rückzug. Für die Bewertung der kommunalen Sinnhaftigkeit und der politischen Machbarkeit eines strategischen Rückzugs ist jedoch die Frage zentral, ob ein Mehrwert für die jeweilige Gemeinde entsteht. „Mehrwert“ bedeutet dabei die kommunalpolitische Abwägung, ob ein strategischer Rückzug die Gemeinde mittel- bis langfristig besserstellt und sich daher der organisatorische, finanzielle, politische und emotionale Aufwand lohnt. „Besser stellen“ fokussiert explizit auf die gesamtgemeindliche Entwicklung und deren Stabilisierung.

Für die politische Vermittlung braucht es weitere Argumente, z. B. den schleichenden Verfall oder die zunehmende Notsituation der Betroffenen. Weiterhin können konkrete Vorstellungen zu einer positiv besetzten Nachnutzung helfen. So werden z. B. durch den Rückbau Flächen für die Natur zurückgewonnen und Landschaften wiederhergestellt. Nachnutzungen mit einem wirtschaftlichen Mehrwert (z. B. Ökokontopunkte, Photovoltaik oder Abstandsflächen zur Windkraft) können Entscheidungen ebenfalls erleichtern. Allerdings darf eine solche Nachnutzung nicht mittelfristig erneut Infrastrukturbedarfe (z. B. Zufahrtsstraßen) erzeugen.

### Mögliche Hemmnisse

Ein strategischer Rückzug erfordert sowohl einen hohen kommunalen Leidensdruck und Handlungsbedarf wie auch einen ausgeprägten Gestaltungswillen. Wesentliche Hemmnisse werden vor allem in folgenden Punkten gesehen:

- Im Vergleich zum erzielbaren kommunalen Vorteil ist das kommunalpolitische Risiko recht hoch. Die beteiligten Akteure sind sehr unterschiedlich betroffen und persönliche Emotionen spielen eine große Rolle.
- Ein strategischer Rückzug braucht Zeit – im Vorlauf, in der Vorbereitung und in der Umsetzung. Dieser Zeitbedarf steht jedoch im Widerspruch zum notwendigen, häufig kurzfristig entstehenden Handlungsbedarf. Oft werden daher temporäre und provisorische Lösungen geschaffen, die den Handlungsdruck zunächst wieder senken. Damit verliert der strategische Rückzug schnell den notwendigen Rückenwind.
- Ein strategischer Rückzug bedarf stabiler kommunalpolitischer Mehrheiten, die vielerorts nicht gegeben sind. Zudem dauert die Umsetzung i. d. R. länger als eine Legislaturperiode, so dass der Rückbau zu einem kommunalpolitischen Wahlkampfthema werden kann.
- Ein strategischer Rückzug wird politisch häufig als ein „Aufgeben“ und nicht als Entwicklungschance für die gesamte Gemeinde verstanden. Damit besteht in kommunalpolitischen Entscheidungsgremien die Gefahr der „reflexartigen“ Nicht-Beschäftigung mit dem Thema.
- Angesichts ungewisser Rahmenbedingungen, v.a. der wirtschaftlichen und demografischen Faktoren (Zuwanderung, individuelle Lebensstile), sind Einschätzungen über fehlende Entwicklungsperspektiven auch bei peripheren Ortsteilen mit Unsicherheiten verbunden.

## Bedarf eines Instruments

Trotz der zuvor genannten Hemmnisse wurde im MORO deutlich, dass großes Interesse und Bedarf an einem Instrument zum strategischen Rückzug bestehen. Hierfür sprechen folgende Argumente:

- Die hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten peripherer Ortsteile können sowohl die Allgemeinheit als auch die einzelnen Bürger überfordern. Die Kosten einer selbst gewählten abgeschiedenen Lebensweise sollten individuell getragen werden.
- Der Ansatz des strategischen Rückzugs steht in Einklang mit dem Ziel der Raumordnung, Splittersiedlungen zu vermeiden. Dieses Ziel findet sich im Baugesetzbuch (§ 35 Abs. 3 Nr. 7) sowie in vielen Landesentwicklungs- und Regionalplänen. Als Begründung dienen dabei häufig die hohen Folgekosten kleiner abgelegener Ortsteile.
- Absiedlung und Rückbau sind bekannte und bewährte Instrumente, deren Umsetzung gleichwohl herausfordernd ist. Insbesondere aus dem Programm „Stadtumbau Ost“ liegen langjährige Erfahrungen zu den Erfolgsbedingungen eines physischen Rückbaus vor. Daneben existieren spezifische Erfahrungen für das Absiedeln ganzer Orte, insbesondere bei Tagebauvorhaben und in der Folge von Hochwasserereignissen.<sup>8</sup>
- Die Zahl der realen Anwendungsfälle für einen strategischen Rückzug ist voraussichtlich begrenzt. Somit sind Sorgen über eine „flächenhafte Anwendung“ unbegründet.

## Zentrale Voraussetzungen für die Umsetzung

Insgesamt hat das MORO zu einem offenen und realistischen Nachdenken über die Option des Siedlungsrückzugs geführt. Viele der Planspielteilnehmer/innen gehen davon aus, dass es bereits in einer mittelfristigen Perspektive in Deutschland abgesiedelte Ortsteile geben wird.

Auch wenn dies nicht immer positiv gesehen wird, ist damit die Einschätzung verbunden, dass

- es vor allem auf die Attraktivität der Angebote für einen Neustart und die Verfügbarkeit benötigter Finanzmittel ankommen wird und dass
- es Präzedenzfälle im Sinne von „Erfolgsgeschichten“ braucht, an denen sich andere Gemeinden planerisch und politisch orientieren können.

## 6.2 Anforderungen an ein Instrument „Ländlicher Umbau“

Die Diskussion und spielerische Anwendung der Handlungsoptionen aus Kapitel 5 hat wichtige Hinweise zutage gefördert, welche Aspekte bei der Ausgestaltung eines Instruments zur Umsetzung eines strategischen Rückzugs berücksichtigt werden sollten. Insbesondere vor dem Hintergrund finanzieller Unsicherheiten wurde wiederkehrend der Bedarf nach einer förderpolitischen Flankierung formuliert.

In begrifflicher Anlehnung an den „Stadtumbau“ (im Sinne der Programmatik der Städtebauförderung) wird hier ein Instrument „Ländlicher Umbau“ vorgeschlagen. Die Erfahrungen aus dem Stadtumbau spielen dabei in vielerlei Hinsicht eine Rolle:

- Ähnlich wie beim Stadtumbau sind die Ausgangspunkte die extremen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten und die entsprechenden Entlastungswirkungen für die Allgemeinheit im Falle eines Rückzugs.
- Auch der inhaltliche Anspruch des Stadtumbauprogramms, den erforderlichen Rückbau mit der Aufwertung des verbleibenden Stadtteils bzw. auch der Gesamtstadt zu verknüpfen, kann auf vergleichbare Intentionen eines möglichen Förderprogramms „Ländlicher Umbau“ übertragen werden. Denn im Sinne der Stärkung der gesamtgemeindlichen Entwicklung geht es um die Stabilisierung des Kernortes sowie der anderen Ortsteile.
- Einer der wichtigsten Unterschiede zwischen dem Stadtumbau und dem ländlichen Umbau ist die Eigentümerstruktur in den betreffenden Gebieten und die damit verbundene Interessenslage und Handlungsbereitschaft. Anders als im Stadtumbau, bei dem überwiegend mit wirtschaftlich agierenden Wohnungsunternehmen verhandelt wurde, besteht die Zielgruppe eines „ländlichen Umbaus“ vor allem aus selbst nutzenden Eigentümer/innen. Bei diesen spielen neben finanziellen auch unterschiedliche persönliche Abwägungen eine große Rolle.

<sup>8</sup> Zum Siedlungsrückzug im Zusammenhang mit Hochwasserereignissen vgl. beispielhaft: Janssen, G.; Rubel, C.; Schulze, F.; Keimeyer, F.; Plappert, M.-L.; Kröner, A. (2016): Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel (Climate Change 21/2016), Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.

### Eckpunkte für die Ausgestaltung

Die Ausgestaltung des Instruments „Ländlicher Umbau“ sollte sich an den folgenden Eckpunkten orientieren.

- Der strategische Rückzug aus einzelnen Ortsteilen wird als ein möglicher Baustein einer Gesamtentwicklungsstrategie von Gemeinden akzeptiert, deren grundsätzliches Ziel in der Stabilisierung besteht.
- Der strategische Rückzug an der einen Stelle soll stets im Zusammenhang mit der Stärkung des Kernortes und der anderen, weiterbestehenden Ortsteile gesehen werden. Dafür sollen die Angebote für den Neustart und eingesparte Mittel für Maßnahmen zur Aufwertung entsprechend eingesetzt werden.
- Ein strategischer Rückzug ist eine eigene Entscheidung der Gemeinde. Sie wird von übergeordneter Ebene weder vorgeschrieben noch in drängender Weise nahegelegt.
- Angesichts der Emotionalität des Themas und der Betroffenheit Einzelner sollte von Beginn an ein hohes Maß an Transparenz bei der Diskussion angestrebt werden. Zudem muss es gelingen, eine gute Parallelität von öffentlicher Kommunikation auf der einen und geschützter Kommunikation mit einzelnen betroffenen Eigentümer/innen auf der anderen Seite zu erreichen. Dies erfordert eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit und vor allem eine individuelle Ansprache der Betroffenen. Weder für Letzteres noch für konkrete kommunale Angebote an die Bewohner/innen des betreffenden Ortsteils gibt es „Standardlösungen“.
- Die individuelle Einschätzung der Betroffenen in einem zum strategischen Rückzug vorgesehenen Ortsteil werden auch von den in Aussicht gestellten Beträgen für den Ankauf von Grundstück und Gebäude sowie von der Attraktivität der „Neustarthilfe“ abhängen. Die betroffenen Haushalte werden die finanziellen Vor- und Nachteile unterschiedlich bewerten: Einige Haushalte werden den angebotenen kommunalen Ankauf der eigenen Immobilie als attraktive private Verwertungsstrategie ansehen. Bei anderen Haushalten wird der persönliche Nutzwert von Grundstück und Gebäude hingegen deutlich höher als der angebotene Kaufpreis liegen. Letztlich hängt die individuelle Bewertung auch von der Verfügbarkeit und preislichen Gestaltung vergleichbarer Immobilien ab. Parallel muss unterbunden werden, dass sich aus den kommunalen Angeboten private Spekulationsstrategien entwickeln, z. B. indem Einzelne sehr günstig Grundstücke aufkaufen und sich diese dann von der Gemeinde zum Verkehrswert abkaufen lassen.
- Die Gemeinden benötigen mitunter erhebliche Mittel zum Ankauf der Gebäude und Grundstücke sowie für eine Unterstützung der Betroffenen bei einem Neustart an anderer Stelle bzw. einem Verbleib in Selbstverantwortung. Darüber hinaus ist der Gesamtprozess mit Bürgerbeteiligung, Fachgutachten und Mediation zeit- und kostenintensiv. Eine zu erwartende Asymmetrie zwischen kommunalem Aufwand eines strategischen Rückzugs und der im Vorfeld nicht genau bezifferbaren Kostenentlastung begründet eine finanzielle Förderung der Kommunen durch die Länder oder den Bund. Dies gilt umso mehr als die hier angesprochenen Kommunen auf Grund der Gesamtsituation i. d. R. nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um kurzfristig und aus eigener Kraft den Aufkauf von Immobilien und Grundstücke sowie Neustarthilfen zu finanzieren.
- Die kommunalen Entscheidungsträger/innen sind i. d. R. ehrenamtlich Tätige, denen häufig das entsprechende planerische und juristische Fachwissen für die Umsetzung eines strategischen Rückzugs fehlt. Letzteres gilt häufig auch für die Verwaltungen der betreffenden Kommunen. Ein strategischer Rückzug erfordert daher neben monetären Mitteln auch Wissen und Erfahrung. Entsprechende Beratungsangebote sowohl in der Entscheidungs- wie auch in der Durchführungsphase könnten auf Landes- und Kreisebene angesiedelt werden. Die Beratung soll allerdings keine inhaltlichen Vorgaben machen.
- Eine wichtige Entscheidung ist, ob auch Zwischenlösungen im Sinne des „Verbleibs mit privater Infrastrukturübernahme“ (Handlungsoption D in Kapitel 5) explizites Ziel des Instruments „Ländlicher Umbau“ werden sollen. Konkret würde dies bedeuten, dass diese Option im Zuge der kommunalen Voruntersuchungen mit geprüft werden kann. Für Regelungen zu allen relevanten Infrastrukturen sowie den einzelnen Pflichten der Gemeinde und der Privaten könnten exemplarische Musterverträge bereitgestellt werden. Anhand dieser Musterverträge könnte zum einen die juristische und ökonomische Machbarkeit überprüft werden. Zum anderen könnten die Musterverträge als Vorlage für konkrete Rückzugsüberlegungen der Gemeinden dienen. Weiterhin sollten kommunale Maßnahmen (z. B. die vorn genannte kommunale „Start- und Anpassungshilfe“ an die verbleibenden Haushalte für die Übernahme der öffentlichen Infrastruktur) genauso förderfähig sein wie die „Neustarthilfe“ für die Fortziehenden und die Kosten der kommunalen Flächen- und Immobilienankäufe.

## Finanzierung des Ländlichen Umbaus

Das Instrument „Ländlicher Umbau“ bedarf einer finanziellen Förderung durch Bund und Länder im Sinne einer gemeinschaftlichen Aufgabe. In der aktuellen Förderlandschaft gibt es bereits Fördertatbestände, die zumindest für Teilaufgaben eines strategischen Rückzugs in Frage kommen. Diese sollten wie folgt weiterentwickelt werden:

- Auf der Ebene der Länder gibt es zahlreiche Dorfentwicklungsprogramme, in denen sowohl Konzepte und Verfahren als auch investive Maßnahmen gefördert werden. Es sollte daher jeweils sichergestellt werden, dass auch ein strategischer Rückzug in diesem Rahmen förderfähig ist, wenn er aus der gesamtgemeindlichen Situation abgeleitet und mit Maßnahmen zur Stabilisierung der anderen Ortsteile konzeptionell verbunden wird.
- Auf Ebene des Bundes bietet sich insbesondere das Städtebauförderprogramm „Stadtumbau“ für eine Förderung des strategischen Rückzugs an. Nach Art. 5 Abs. 2 der Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung können die Fördermittel des Stadtumbaus insbesondere eingesetzt werden für „den Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Gebäude oder Gebäudeteile oder der dazu gehörenden Infrastruktur“, aber auch für „die Aufwertung und den Umbau des Gebäudebestandes“. Wenngleich die Fördervoraussetzungen zum Stadtumbau im Prinzip keine Mindestgröße der Kommunen vorgeben, liegen in kleinen und ländlichen Kommunen i. d. R. keine Erfahrungen mit dieser Förderkulisse vor. Die Konkretisierung der Verwaltungsvereinbarung erfolgt durch Richtlinien der Länder, und es käme darauf an, dort zumindest prinzipiell die Möglichkeit zu eröffnen, auch kleinere Gemeinden zu fördern. Dies sollte möglich sein, denn das Baugesetzbuch und die Verwaltungsvereinbarung knüpfen beide am Gemeindebegriff an, unabhängig von der Größe der Gemeinde. Ob die Programmatik tatsächlich für den ländlichen Kontext geeignet ist, sollte im Detail geprüft werden.

- Des Weiteren sollte auch das Städtebauförderprogramm „Förderung kleinerer Städte und Gemeinden“ für die finanzielle Unterstützung eines strategischen Rückzugs genutzt werden können.
- Bereits seit 2010 bündelt zudem die „Initiative Ländliche Infrastruktur“ des BMI (früher des BMVBS und des BMUB) eine Vielzahl von Maßnahmen für eine Stärkung der ländlichen Räume. Ziel ist es, die Zukunftsperspektiven und Lebensqualität der Menschen in diesen Räumen zu verbessern. Dies sollte in Zukunft explizit auch den Aspekt des Ländlichen Umbaus umfassen.

Alternativ sollten spezifische Förderprogramme für einen „Ländlichen Umbau“ aufgelegt werden. So könnte an das Bundesprogramm ländliche Entwicklung (BULE) des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (z. B. an die Modellvorhaben der „Sozialen Dorfentwicklung“) angeknüpft werden. Denkbar ist ebenso der Einsatz von Mitteln aus Regionalbudgets, die von den Regionen selbst verwaltet werden.<sup>9</sup>

Eine ergänzende Finanzierungsquelle könnten die Mittel aus der Eingriffsregelung für „landschaftsbildliche Ausgleichsmaßnahmen“ sein. Durch die Energiewende ist derzeit und auch absehbar ein erheblicher Mitteleingang für Kompensationsmaßnahmen aufgrund der Ausweisung von Windparks und Stromtrassen zu erwarten. Da ein strategischer Rückzug erheblich zur Verbesserung des Landschaftsbildes beitragen kann, sollte eine entsprechende Öffnung der Anwendungsmöglichkeiten dieser Mittel angestrebt werden.

<sup>9</sup> Vgl. beispielhaft den Aufruf des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) zum Programm „Regionalbudgets im ländlichen Raum 2019“ vom 18.4.2019 auf Grundlage der Richtlinie des SMUL zur Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen sowie mit Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK).

## Planungs- und Baurecht

Die Umsetzung eines strategischen Rückzugs sollte durch ein punktuell angepasstes Planungs- und Infrastrukturrecht unterstützt werden. Die Anwendbarkeit des grundsätzlich als geeignet eingeschätzten Instrumentariums könnte auch im Sinne deklaratorischer gesetzlicher Hinweise verbessert werden:

- Für die regionale und interkommunale Abstimmung können raumordnerische Festlegungen hilfreich und erforderlich sein (z. B. Zentrale-Orte-Konzept, Raumordnungsziele und -grundsätze für Rückbaumaßnahmen anhand von Kriterien).
- Flächennutzungspläne und Bebauungspläne, z. B. zur Regelung des (Teil-)Rückbaus des Bestandes mit nachfolgender Grünordnung, könnten durch weitere deklaratorische Regelung bzgl. ihrer Darstellungs- und Festlegungstatbestände in ihrer Passfähigkeit gestärkt werden.

Insbesondere die Vorschriften des Baugesetzbuchs zum Stadtumbau (§§ 171a ff. BauGB) kommen für einen strategischen Rückzug in Betracht. Sie sollten durch eine Anpassung an dörfliche Gegebenheiten in ihrer Anwendbarkeit rechtssicher gestaltet werden:

- Dies betrifft v. a. die Elemente (Dorf-)Umbaugebiet, gemeindliches Entwicklungskonzept, städtebauliche Verträge mit beteiligten Privateigentümern und ggf.

Sicherung durch Satzung. Dies hat entsprechend des geltenden Rechts vor dem Hintergrund der „Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen“ und des Abbaus „dauerhafte(n) Überangebot(s) an baulichen Anlagen“ zu erfolgen.

- Der Katalog der Ziele von Stadtumbaumaßnahmen (vgl. § 171 a Abs. 3 Nr. 1 bis 7 BauGB) bedarf dabei einer kritischen Würdigung und ggf. Anpassung. In diesem Zusammenhang wurden auch Unsicherheiten bezüglich der Haftung von Gemeinde und Bürgermeister/in artikuliert, die in diesem Rahmen ggf. ebenfalls genauer definiert werden könnten.
- Grundsätzlich wäre auch eine Flankierung des Rückzugsprozesses durch die hoheitlichen Instrumente, etwa die Genehmigungsbedürftigkeit von Vorhaben aufgrund einer Stadtumbausatzung (§ 171d BauGB), denkbar.

Trotz der grundsätzlich möglichen (zwangsweisen) Anordnungen durch das Ordnungsrecht sollten vermehrt Instrumente zum Einsatz kommen, die Anreize für eine freiwillige Umsiedlung schaffen. Die fallspezifische Anwendbarkeit der Instrumente bedarf jeweils einer detaillierten juristischen Prüfung. Dabei ist zunächst zu erwägen, ob sich vertragliche Lösungen anbieten. Erst in zweiter Linie sollten ordnungsrechtliche Instrumente eingesetzt werden.

# 7 Fazit

Das Ziel des MORO „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ war es,

- das Tabu behaftete Thema „strategischer Rückzug“ ergebnisoffen zu diskutieren,
- kommunale Handlungsoptionen eines „strategischen Rückzugs“ zu identifizieren
- und Empfehlungen zur Anwendung abzuleiten.

Hierzu wurde ein Planspiel durchgeführt und die Ergebnisse in einem Begleitkreis kritisch diskutiert. Zudem wurden die Ergebnisse in einer kleinen Gemeinde einem ersten Praxistest unterzogen und der Fachöffentlichkeit im Rahmen des Diskussionsforums „Raumentwicklung“ vorgestellt. Insgesamt scheint das Spektrum der kommunalen Handlungsmöglichkeiten mit den ermittelten Optionen weitestgehend beschrieben. Auch wird erkennbar, welche Anforderungen an Bund und Länder bestehen und wie das bisher Tabu behaftete Thema eines strategischen Rückzugs künftig an Beachtung gewinnen kann.

## Ergebnisoffene Diskussion des Tabu behafteten Themas „strategischer Rückzug“

Im Rahmen des MORO ist es gelungen, offen und z.T. kontrovers über die Chancen und Risiken eines strategischen Rückzugs aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive zu diskutieren. Dabei wurde das große Interesse vieler Akteur/innen aus Kommunen und dem Bereich der Regionalentwicklung an einer ernsthaften Auseinandersetzung deutlich. Dies gilt auch für viele Entscheidungsträger/innen und Planer/innen, die einem strategischen Rückzug kritisch gegenüberstehen.

Insgesamt teilte die Mehrheit der Teilnehmenden an Planspiel und Begleitkreis die Einschätzung, dass

- es in den kommenden 10 Jahren vermutlich zu vereinzelten strategischen Rückzügen aus kleinen peripheren Ortsteilen in Deutschland kommen wird,
- dabei i. d. R. konkrete Ereignisse (z. B. Hochwasser) oder Anlässe (z. B. absehbar notwendige hohe Erneuerungskosten für Infrastruktur) auslösende Faktoren sein werden,
- eine offene kommunalpolitische Diskussion der Möglichkeit eines strategischen Rückzugs für konkrete Ortsteile in den meisten Gemeinden auch in Zukunft kaum vorstellbar ist,

- die Umsetzung eines „strategischen Rückzugs“ für die einzelne Gemeinde mit Chancen, aber auch mit Risiken verbunden ist und
- die kommunalen Risiken durch ein entsprechend angepasstes Instrument „Ländlicher Umbau“ verringert werden können.

Auch nach dem Abschluss des Modellvorhabens bedarf es einer fortgesetzten politischen, planerischen und öffentlichen Diskussion über Konstellationen, in denen ein strategischer Rückzug die Entwicklung der betroffenen Kommune stabilisieren kann.

## Identifikation kommunaler Handlungsoptionen

Die Handlungsmöglichkeiten einer Kommune mit einem kleinen peripheren Ortsteil ohne Entwicklungsperspektive liegen in einem Korridor, der sich aus den vier in Kapitel 5 diskutierten Handlungsoptionen A bis D ergibt. Dies gilt unabhängig davon, wie offen über die Zukunft des betreffenden Ortsteils kommunalpolitisch diskutiert wird.

Entscheidet sich eine Kommune für den Erhalt des Ortsteils (Handlungsoption A) oder weicht sie der Diskussion über einen strategischen Rückzug aus, so tragen sie und ihre Bürger/innen langfristig die hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten des betreffenden Ortsteils. Diese treten als kommunale Kostenanteile für Straßen sowie als private Nutzungsgebühren für Trinkwasser und Kanalisation auf. Der Fortbestand des Ortsteils erspart der Gemeinde die schwierigen und emotionalen Diskussionen mit den Bewohner/innen des Ortsteils. Angesichts fehlender Entwicklungsperspektiven des Ortsteils nimmt die Gemeinde mit dessen Erhalt zugleich aber auch den weitergehenden Verfall und dessen Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Situation der Bewohner/innen in Kauf.

Den fortgesetzten Verfall des Ortsteils kann die Kommune dadurch verlangsamen, dass sie leerfallende Gebäude konsequent aufkauft und abreißt, um negative Nachbarschaftseffekte zu reduzieren (Handlungsoption B). Sie begegnet damit aber nicht den strukturellen Kostenproblemen. Langfristig kann sie auf ein Leerfallen des ganzen Ortsteils ohne eigenes Zutun spekulieren.

Am anderen Ende der Skala der Handlungsoptionen steht ein strategischer Rückzug, d.h. ein seitens der Kommune angestoßener Prozess, in dessen Rahmen die noch verbleibenden Bewohner/innen innerhalb eines bestimmten Zeitraums den Ortsteil verlassen. Bei einem Neustart innerhalb der Gemeinde werden sie von dieser finanziell und anderweitig unterstützt (Handlungsoption C). Dieses Vorgehen löst das Kosten- und Verfallsproblem, erzeugt jedoch zunächst eine intensive und in Teilen auch emotionale Diskussion mit den Betroffenen sowie innerhalb der gesamten Gemeinde. Dies setzt einen stabilen kommunalpolitischen Konsens voraus. Zudem hängt der Erfolg des Vorgehens von der Attraktivität der Angebote ab, welche die Gemeinde den Bewohner/innen des Ortsteils im Falle eines Neustarts unterbreiten kann.

Mit der Handlungsoption D wurde noch ein Zwischenweg entworfen, für den es nach Kenntnis der Autor/innen noch kein Praxisbeispiel gibt. Alternativ zu einem Neustart an anderer Stelle bietet die Gemeinde den Bewohner/innen an, im Ortsteil bleiben zu können, wenn sie die gesamte öffentliche Infrastruktur (Straßen, Leitungen, Kanäle) in private Trägerschaft übernehmen. Anstelle der Hilfe für den Neustart würde seitens der Kommune ein einmaliger Zuschuss für die Übernahme der Infrastruktur in gleicher Höhe gezahlt.

Im jeweiligen praktischen Anwendungsfall wäre zu prüfen, ob die Handlungsoption D für die betreffende Situation vorstellbar ist und langfristig tragfähig erscheint. Diese Prüfung kann auch dazu führen, sich gemeinsam mit den Bewohner/innen zu einer der drei anderen Handlungsoptionen durchzuringen.

### Empfehlungen für die Kommunen

Mit dem Modellvorhaben ist die Diskussion um eine kommunale Handlungsoption „strategischer Rückzug“ ein gutes Stück vorangekommen. Die Bereitschaft zur ergebnisoffenen Diskussion, die systematische Herleitung von Handlungsoptionen und deren Bewertung bzgl. ihrer Vor- und Nachteile ermöglichen es, konkrete Empfehlungen sowohl für die Kommunen wie auch den Gesetz- und Fördermittelgeber zu formulieren.

Vermutlich kommen in Zukunft vermehrt kleine periphere Ortsteile in strukturschwachen ländlichen Räumen in eine Situation, in denen sich die jeweilige Kommune grundsätzliche Gedanken über deren Zukunft machen muss. Die Ergebnisse des Modellvorhabens sind eine Ermutigung an die Gemeinden, in einer solchen Situation auch einen strategischen Rückzug ergebnisoffen zu prüfen. Denn dieser bietet das Potenzial, der Gemeinde mittelfristig eine tragfähigere Siedlungs- und Kostenstruktur zu geben.

Die ergebnisoffene Prüfung umfasst im Kern die Gegenüberstellung der beiden Pfade „Erhalt“ und „Rückzug“. Hierbei kann unmittelbar an den Ergebnissen des Modellvorhabens angeknüpft werden. So können die skizzierten Handlungsoptionen zum Ausgangspunkt der Betrachtung gemacht werden. Im Zuge der Bewertung sollte jede der vier Handlungsoptionen konkret und ortsspezifisch durchgespielt und beschrieben werden. Die Bewertung muss sowohl Kostenaspekte wie auch soziale Aspekte berücksichtigen. Die Kostenaspekte sind nicht nur aus Sicht der Gemeinde, sondern auch aus Sicht der betroffenen Ortsteilbewohner/innen zu bewerten. Dabei sind auch deren Kosten im Falle eines Erhalts des Ortsteils klar zu benennen.

### Empfehlungen für Bund und Länder

Ländliche Räume sind anders als städtische Räume. Gleiches gilt für deren siedlungsstrukturellen Umbau. Das planungsrechtliche und förderpolitische Instrumentarium des Stadtumbaus kann zwar als Vorlage verwendet werden. Für eine substanzielle Unterstützung der Kommunen bedarf es nach den Ergebnissen des Modellvorhabens aber einer Weiterentwicklung im Sinne eines „Ländlichen Umbaus“.

Diese Weiterentwicklung betrifft zum einen planungsrechtliche Aspekte. Das bestehende bau- und planungsrechtliche Instrumentarium, und insbesondere das Besondere Städtebaurecht, wird im Grundsatz zur Begleitung eines strategischen Rückzugs als geeignet eingeschätzt. Über deklaratorische Ergänzungen und kleinere Anpassungen kann die rechtssichere Anwendung verbessert werden. Konkrete Rechtsfragen gilt es vor dem Hintergrund der individuellen Ausgangsbedingungen zu klären.

Zum anderen sind entsprechend ausgerichtete Fördermaßnahmen erforderlich. Die von den betreffenden Ortsteilen erzeugten Infrastrukturkosten werden zu einem großen Teil über Gebühren für Wasser und Abwasser finanziert. Die Gebührenzahler/innen können einen strategischen Rückzug aber nicht anstoßen. Dies kann nur die Gemeinde. Entsprechend bedarf diese finanzieller Hilfen, um einen strategischen Rückzug umzusetzen und somit die Allgemeinheit der Gebührenzahler/innen langfristig zu entlasten. Die finanziellen Hilfen kommen dabei über die Hilfe für den Neustart zum größten Teil den betroffenen Haushalten zugute.

Mit der vorliegenden Handreichung wurden die Ergebnisse des MORO und seines Planspiels für die Kommunen aufbereitet. Die Vielfalt und Komplexität der zu berücksichti-

genden Aspekte legt es nahe, Pilotprojekte zu unterstützen, um praktische Erfahrungen zu sammeln und dieses Erfahrungswissen an interessierte Kommunen weiterzugeben. Im Rahmen dieser Pilotprojekte könnten auch Detailfragen einer privaten Infrastrukturübernahme praxisnah geklärt werden. Zudem könnten die vorgestellten Kostenbetrachtungen weiter fundiert werden.

Eine öffentliche Förderung und ein entsprechendes Diskussionsforum können interessierte Gemeinden auf ihrem Weg zusätzlich unterstützen. Die Möglichkeit eines strategischen Rückzugs wird damit für alle sichtbar, verliert den Charakter eines kommunalpolitischen Tabus und wird immer mehr zu einer offen diskutier- und bewertbaren Handlungsmöglichkeit.

# Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| <b>Abbildung 1</b>  |    |
| Rückmeldung der Teilnehmenden zum Planspiel .....   | 17 |
| <b>Abbildung 2</b>  |    |
| Die fiktive Gemeinde Wetz.....  | 19 |
| <b>Abbildung 3</b>  |    |
| Der fiktive Weiler Haselbusch, Ortsteil der Gemeinde Wetz .....                                   | 20 |
| <b>Abbildung 4</b>  |    |
| Artikel aus der Kreiszeitung.....   | 21 |
| <b>Abbildung 5</b>  |    |
| Rollenprofile der Planspielteilnehmenden (Beispiele) .....  | 22 |
| <b>Abbildung 6</b>  |    |
| Ereigniskarten des Planspiels (Beispiele).....  | 23 |
| <b>Abbildung 7</b>  |    |
| Wie real ist die Fiktion? Einschätzungen der Planspielteilnehmenden.....                          | 27 |
| <b>Abbildung 8</b>  |    |
| Kostenvergleich „Erhalt des Ortsteils“ vs. „Strategischer Rückzug“ .....                          | 35 |
| <b>Abbildung 9</b>  |    |
| Handlungsoption A.....  | 38 |
| <b>Abbildung 10</b>   |    |
| Handlungsoption B.....  | 38 |
| <b>Abbildung 11</b>   |    |
| Handlungsoption C.....  | 39 |
| <b>Abbildung 12</b>   |    |
| Handlungsoption D .....   | 39 |
| <b>Abbildung 13</b>   |    |
| Bewertung der Handlungsoptionen auf einer gesamtgemeindlichen (und z.T. regionalen) Ebene B ..... | 43 |
| <b>Abbildung 14</b>   |    |
| Bewertung der Handlungsoptionen auf Ebene des betroffenen Ortsteils .....                         | 44 |

## Impressum

### Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin  
Referat H III 1 – Grundsatz; Raumordnung  
Kontakt: Timo Schortz  
timo.schortz@bmi.bund.de

### Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31-37  
53179 Bonn  
Referat I1 – Raumentwicklung  
Kontakt: Michael Zarth, Dr. Jana Hoymann  
jana.hoymann@bbr.bund.de

### Auftragnehmer und Autoren

Gertz Gutsche Rümenapp - Stadtentwicklung und Mobilität GbR  
Dr. Jens-Martin Gutsche  
Ruhrstraße 11  
22761 Hamburg  
gutsche@ggr-planung.de

### Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.

Dr. Stefanie Röfler, Prof. Dr. Gerold Janssen, Prof. Dr. Robert Knippschild, Dr. Georg Schiller  
Weberplatz 1  
01217 Dresden  
r.knippschild@ioer.de

### proloco Glatthaar/Lehmann GbR

Dr. Franziska Lehmann, Dr. Michael Glatthaar  
Am Neuen Markt 19  
28199 Bremen  
glatthaar@proloco-bremen.de

### Satz und Grafik

ORCA Affairs GmbH, Berlin

### Stand

Januar 2020

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

### Bezugsquelle

ref-1-1@bbr.bund.de  
Stichwort: MORO Praxis Heft 15

### Bildnachweise

Cover: silbertaler – stock.adobe.com  
Alle Abbildungen: Gertz Gutsche Rümenapp / proloco / IÖR

### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten  
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.  
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers oder der wissenschaftlichen Begleitung identisch.

Das Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) finanziert.

Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2020

ISSN 2365-2349

ISBN 978-3-87994-575-7



**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung







Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) ist ein Forschungsprogramm des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

[www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)