

Raumordnung und Siedlungsstrukturen

Anja Nitschke-Hoffmann

Förderprojekte

- ✘ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
„Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ abrufbar unter: <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/> (zuletzt abgerufen am 24.11.2014)
- ✘ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
„Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“, abrufbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/moro_node.html (zuletzt abgerufen am: 24.11.2014).

Forschungsprogramm „Allgemeine Ressortforschung“: abrufbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/allgemeineresortforschung_node.html,
zuletzt besucht am 30.08.2013.

Sachsen-Anhalt

- ✘ Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt:
Strukturkompass, abrufbar unter: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/apps/StrukturKompass/>, zuletzt abgerufen am 24.11.2014.

Betrachtet werden zunächst die strukturellen Auswirkungen im Bereich der Raumordnung und der Siedlungsstruktur. Das betrifft neben Größe und Umfang der tatsächlich genutzten Fläche, v.a. auch die Funktion der Siedlungen.

1. Besiedlungsdichte

Die Siedlungsdichte wird definiert als Zahl der Einwohner bezogen auf Siedlungs- und Verkehrsflächen.¹ Dabei wird die Bevölkerungsentwicklung in unmittelbarem Zusammenhang mit der Siedlungsfläche gesetzt. Siedlungs- und Verkehrsfläche meint dabei die Gesamtheit der unterschiedlichen, sehr heterogenen Nutzungsarten von Flächen, die durch siedlungswirtschaftlichen Zwecken dienende Ergänzungsfunktionen gekennzeichnet sind.² Also Flächen für Arbeiten, Wohnen, Mobilität, Freizeit und innerörtliche

¹ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10 / 2011, S. 9.

² Statistische Ämter der Länder, Glossar, abrufbar unter: <http://www.ugrdl.de/glossar.htm>, zuletzt besucht am 30.08.2013.

Erholung.³ Nehmen diese Flächen zu, ohne dass es zu einem entsprechenden Bevölkerung- bzw. Einwohnerwachstum kommt, nimmt die Siedlungsdichte im Ergebnis ab. Einer größeren Verkehrs- und Siedlungsfläche steht damit eine geringere Anzahl an nutzenden Personen gegenüber.

Nach Angaben des *Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)* ging die durchschnittliche Siedlungsdichte in den Jahren von 2005 bis 2009 bundesweit von 1808 Einwohnern pro km² auf 1725 Einwohner pro km² zurück.⁴ Diese Entwicklung konnte dabei in den neuen Bundesländern verstärkt nachgezeichnet werden und betrifft Teile Sachsen-Anhalts in besonderem Maße.⁵ Aktuell bewegt sich die Siedlungsdichte zwischen 907 Einwohnern pro km² in Mecklenburg-Vorpommern und 2348 Einwohnern pro km² in Nordrhein-Westfalen.⁶

Die Entwicklung der Siedlungsdichte wirkt sich unmittelbar auf die Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand aus. So führt eine zunehmend geringere Verdichtung in einigen Gebieten zu **höheren Infrastrukturaufwendungen** der zuständigen Körperschaft.⁷ Beispielsweise im Bereich der sozialen Infrastruktur müssen bei geringerer Siedlungsdichte mehr Einrichtungen vorgehalten werden, um die Grundversorgung aufrecht zu erhalten.⁸ Zusätzlich können sich höhere Kosten im Bereich der technischen Infrastruktur (Trink- und Abwasser, Straßen etc.) ergeben – maßgebend ist dabei die Bebauungsdichte.⁹ In Gebieten, die besonders stark vom Bevölkerungsrückgang betroffen sind, ergibt sich schließlich das Problem, dass die Kosten für die Leistungserbringung nicht äquivalent zum Nachfragerückgang abgestuft werden können, **sog. Kostenremanenz**.¹⁰

³ *Ebenda*; Vgl. auch Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10 / 2011, S. 2.

⁴ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10 / 2011, S. 9.

⁵ Nähere Informationen zur Entwicklung der Besiedlungsdichte in Sachsen-Anhalt finden sich im 3. Kapitel, II, 5.

⁶ *Ebenda*.

⁷ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10 / 2011, S. 9 f.; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Werkstatt: Praxis Heft 43, Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung, S. 6.

⁸ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Werkstatt: Praxis Heft 43, Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung, S. 7.

⁹ *Ebenda*, S. 6 f., Zu den Auswirkungen auf die Versorgungsinfrastrukturen siehe 4. Kapitel, III.

¹⁰ *Ebenda*, S. 8.

2. Siedlungsstrukturen

Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung und -verteilung führen zwangsläufig zu strukturellen Veränderungen ihrer Siedlungen.

Betrachtet man zunächst die strukturellen **Veränderungen im Raum**, so zeigen sich Verschiebungen in den Funktionen einzelner Orte. Sinkt die Einwohnerzahl insbesondere in den Kommunen des ländlichen Raums durch Wegzug und Geburtenrückgang, steigt die Bedeutung anderer Orte – der Versorgungszentren. Während damit im ländlichen Raum die besondere Schwierigkeit in der Gewährleistung der Daseinsvorsorge besteht, wird die **Problemlage in den Städten** insb. am Stadtbild sichtbar. Neben Gebieten, die durch einen hohen Wohnungsleerstand geprägt sind, gibt es vielerorts bauliche Anlagen, die einen Abriss erfordern.

Die zur Lösung dieser Probleme zur Verfügung stehenden städtebaulichen und förderrechtlichen Mittel sind vielfältig. Sie genießen in Wissenschaft und Politik eine breite Aufmerksamkeit. Die rechtlichen Instrumentarien ermöglichen neben der Einwirkung auf siedlungsstrukturelle Entwicklungen im Raum v.a. auch eine Einflussnahme auf die beschriebenen städtebaulichen Probleme. Nachfolgen werden die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen überblicksweise dargestellt.

a) Planung

Die sich auf die Siedlungsstruktur auswirkende Planung vollzieht sich auf verschiedenen Ebenen. Zunächst erfolgt auf höchster Ebene die **Raumplanung**. Dabei wird grundlegend zwischen Bundesraumordnung und der überörtlichen Planung der Länder differenziert. Bei Ersterem handelt es sich um die übergeordnete Planung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland. Die Planung der Länder beschränkt sich auf das eigene Hoheitsgebiet. Dabei sind die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die zugleich die Grundlage der Entwicklung, Ordnung und Sicherung der nachhaltigen Raumentwicklung darstellen, für das Hoheitsgebiet eines Landes in einem **Landesentwicklungsplan** festzulegen, vgl. § 3 I Nr. 1, § 4 I LPlG LSA.¹¹

Die **Regionalplanung** bezieht sich auf Teilflächen des Landes, sog. Planungsregionen. Hierfür sind Regionalentwicklungspläne aufzustellen, die aus den Landesentwicklungsplänen zu entwickeln sind. In Sachsen-Anhalt betrifft das die fünf Planungsregionen Altmark, Magdeburg, Harz, Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg und Halle. Normative Grundla-

¹¹ Die verfahrensrechtlichen Vorgaben zur Aufstellung des Landesentwicklungsplans sind für das Land Sachsen-Anhalt in § 5 LPlG LSA normiert.

ge ist das Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes. Dieses beinhaltet im zweiten Abschnitt Vorgaben für den Landesgesetzgeber. Diese wurden im Land Sachsen-Anhalt im LPlG LSA umgesetzt.¹²

Auf der untersten Ebene findet schließlich die **Ordnung und Planung der konkreten Bodennutzung innerhalb des Gemeindegebiets** durch die Kommunen mithilfe der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen statt.¹³ Maßgebende gesetzliche Grundlage ist hierbei das Baugesetzbuch (BauGB). Dieses enthält über die Bauleitplanung hinaus besondere Vorschriften zu den städtebaulichen Instrumentarien.

Zusammenfassend betrachtet ergibt sich ein **Stufensystem**, das in die Bundes- und Landesraumordnung, die Regionalplanung sowie in die Bauleitplanung der Kommunen unterteilt werden kann.¹⁴ Diese befinden sich dabei in einem steten Abhängigkeits- bzw. Berücksichtigungsverhältnis.¹⁵

b) Zentralörtliche Gliederung in Sachsen-Anhalt

Das eng mit dem Leitbild der gleichwertigen Lebensverhältnisse¹⁶ verbundene **Zentrale-Orte-Konzept** dient der Landes- und Regionalplanung zur Entwicklung von Versorgungsstrukturen.¹⁷ Um die Versorgung flächendeckend gewährleisten und eine optimale Verteilung garantieren zu können, werden Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung festgelegt. Diese stellen neben wirtschaftlichen auch staatliche Dienstleistungen und kulturelle wie soziale Angebote.¹⁸

¹² Vgl. §§ 6, 7 LPlG LSA.

¹³ Dabei handelt es sich um eine kommunale Selbstverwaltungsaufgabe. Dazu: Vgl. *Franz/Kolb* in: *W. Kluth* (Hrsg.) *Landesrecht LSA*, § 2, Rn. 32; *B. Stüer* (Hrsg.), *Hdb. Bau- & Fachplanungsrecht*, Rn. 149.

¹⁴ *B. Stüer* (Hrsg.), *Hdb. Bau- & Fachplanungsrecht*, Rn. 249.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ Zur verfassungsrechtlichen Verankerung des Leitbildes der gleichwertigen Lebensverhältnisse und der Frage nach dem Bedürfnis einer Neuausrichtung, Kap. 5, II.

¹⁷ Zur Entwicklung der Zentralen-Orte-Theorie zum Zentralen-Orte-Konzept und dem Zusammenhang mit den gleichwertigen Lebensbedingungen: *H.-H. Blotevogel* in: *Handwörterbuch der Raumordnung*, S. 1307 ff; *W. Kluth/ A.Nitschke*, *Gleichwertige Lebensbedingungen und zentralörtliches Gliederungsprinzip – Anpassung eines klassischen Instruments auf Grund des demographischen Wandels*, in: *K. Friedrich/ P. Pasternack* (Hrsg.), *Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt*, S. 23 ff.

¹⁸ Dazu: *W. Kluth/ A.Nitschke*, *Gleichwertige Lebensbedingungen und zentralörtliches Gliederungsprinzip – Anpassung eines klassischen Instruments auf Grund des demographischen Wandels*, in: *K. Friedrich/ P. Pasternack* (Hrsg.), *Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt*, S. 23 (27 f.).

Im Land Sachsen-Anhalt gibt es eine dreistufige zentralörtliche Gliederung in Ober-, Mittel- und Grundzentren. Deren Lokalisierung erfolgt durch die Raumordnungspläne, wobei die Ober- und Mittelzentren im Landesentwicklungsplan (LEP)¹⁹ und die Grundzentren in den regionalen Entwicklungsplänen festzulegen sind.²⁰ Hierdurch sollen gemäß § 2a Nr. 3a) LPIG LSA landesweit gleichwertige Lebensverhältnisse sichergestellt werden. Die zentralen Orte haben dabei als „Kerne der öffentlichen Daseinsvorsorge“ zu wirken, § 2a Nr. 3b) LPLG LSA. Sie gewährleisten über den eigenen Bedarf hinaus für ihren Verflechtungsbereich Mindeststandards, v.a. in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Bildung, Handel, Dienstleistungen, Kultur, Sport, Freizeit, Gesundheit, soziale Versorgung sowie Verwaltung.

Die Oberzentren sollen dabei Standorte hochwertiger spezialisierter Einrichtungen im wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen, wissenschaftlichen sowie politischen Bereich von überregionaler und teilweise landesweiter Relevanz sein.²¹

Mittelzentren sind hingegen Räume mit gehobenen Einrichtungen im wirtschaftlichen, kulturellen, politisch und sozialen Bereich. Sie sollen zudem die Verknüpfungspunkte der öffentlichen Nahverkehrsbedienungs darstellen, um auf diesem Weg die Verbindung von regionalem und überregionalem Verkehr sicherstellen zu können.²²

In den Grundzentren sollen schließlich die gewerbliche Wirtschaft und Einrichtungen zur überörtlichen Grundversorgung mit Gütern bzw. Dienstleistungen konzentriert werden.²³

¹⁹ Verordnung über den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010 vom 16.02.2011, folgend: LEP-LSA.

²⁰ Vgl. § 2b II 2 LPIG LSA

²¹ Siehe 2.1. Z 33 LEP-LSA; Oberzentren sind nach 2.1. Z 36 LEP-LSA die Städte Dessau und Halle sowie die Landeshauptstadt Magdeburg.

²² Siehe 2.1. Z 34 LEP-LSA; Mittelzentren sind nach 2.1. Z 37 LEP-LSA die Städte Aschersleben, Bitterfeld-Wolfen, Bernburg (Saale), Burg, Eisleben, Halberstadt, Haldensleben, Köthen (Anhalt), Merseburg, Naumburg (Saale), Oschersleben (Bode), Quedlinburg, Salzwedel, Sangerhausen, Schönebeck (Elbe), Staßfurt, Hansestadt Stendal, Weißenfels, Wernigerode, Wittenberg, Zeitz, Zerbst/Anhalt; Halberstadt und Hansestadt Stendal übernehmen die Teilfunktionen eines Oberzentrums.

²³ Siehe 2.1. Z 35 LEP-LSA; Grundzentren sind, abgesehen von denjenigen mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums, nach Maßgabe der in 2.1. Z 39 genannten Kriterien in den Regionalen Entwicklungsplänen auszuweisen; Grundzentren mit Teilfunktion eines Mittelzentrums sind nach 2.1. Z 38 LEP-LSA Hansestadt Gardelegen, Genthin, Hansestadt Havelberg, Hansestadt Osterburg (Altmark), Jessen (Elster).

c) Städtebaurecht

Auf kommunaler Ebene ermöglicht das Städtebaurecht den Städten und Gemeinden, auf die Auswirkungen demografischer Entwicklungen zu reagieren. Dabei ist zwischen dem allgemeinen und dem besonderen Städtebaurecht zu differenzieren. Während das allgemeine Städtebaurecht instrumentell hauptsächlich die Bauleitplanung umfasst, sind Sanierungs-, Entwicklungs- und Stadtumbaumaßnahmen sowie Vorhaben der Sozialen Stadt und städtebauliche Gebote prägend für das besondere Städtebaurecht.

Zentrales Instrument bildet die **Bauleitplanung**. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem vorbereitenden (sog. Flächennutzungsplan) und dem verbindlichen Bauleitplan (Bebauungsplan), § 1 II BauGB. Entsprechend dem sog. Entwicklungsgebot ist der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.²⁴

Weitere Instrumente zur Stadtentwicklung stellt das BauGB in seinem zweiten Kapitel – dem **besonderen Städtebaurecht** – zur Verfügung.²⁵ Diese sind vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung und der Veränderung in der Bevölkerungszusammensetzung von zentralem Interesse. An Bedeutung haben auch die sog. **informellen Instrumente gewonnen**. Diese sind zumeist Zwischenstufe inmitten vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung und finden insofern im Vorfeld konkreter Maßnahmen Anwendung.²⁶ Wenngleich eine gewisse interne Bindungswirkung nicht abzusprechen ist, entfalten diese jedoch keine unmittelbare Rechtswirkung.

In der Vergangenheit wurde eine Vielzahl **städtebaulicher Projekte** initiiert und durch unterschiedliche Akteure gefördert. Nachstehend eine Zusammenschau ausgewählter städtebaulicher Projekte:

- Stadtbau Ost²⁷ und Stadtbau West²⁸

²⁴ C. Bönker, in: W. Hoppe/ C. Bönker/ S. Grotefels (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, § 5 Rn. 37 f.; H. Jaeger in: W. Spannowsky / M. Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, § 5, Rn. 8.

²⁵ §§ 136 ff. BauGB.

²⁶ Vgl. S. Mitschang, Stadterhaltung und Stadtgestaltung in städtebaulichen Planungen - eine instrumentelle Betrachtung - ZfBR 2000, 379 (382); so werden beispielsweise Leitbilder für die Stadtentwicklung aufgestellt, die in der Ausarbeitung von Handlungskonzepten münden. Diese können wiederum Grundlage für städtebauliche Entwürfe oder die Teilnahme an Wettbewerben und Modellen sein.

²⁷ <<http://www.stadtumbau-ost.info/>>; Speziell für Sachsen-Anhalt: <http://www.stadtumbau-sachsen-anhalt.de/>; jeweils zuletzt besucht am 24.11.2014.

²⁸

<www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauWest/stadtumbau_west_node.html>, zuletzt besucht am 24.11.2014.

- Internationale Bauausstellung (IBA) 2010²⁹
- Soziale Stadt³⁰
- Programm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“³¹

Die Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ zielen auf Umbau, Aufwertung und Beseitigung von Bauanlagen. Das Vorhaben der „Sozialen Stadt“ versucht hingegen, die Lebensbedingungen in benachteiligten Stadtquartieren zu verbessern.

Im Rahmen der IBA 2010 kam es zur exemplarischen Bearbeitung lokaler Probleme, die insb. durch die Bevölkerungsentwicklung und die Veränderung in der Bevölkerungszusammensetzung hervorgerufen wurden. Dabei wurde die Entwicklung und Erprobung individueller Lösungsstrategien bei der Stadtentwicklung angestrebt. Im Mittelpunkt stehen dabei Stadtumbaumaßnahmen.³² Das Förderprogramm „Aktive Stadt und Ortsteilzentren“ hat sich hingegen auf die Stärkung zentraler Versorgungsbereiche fokussiert.

3. Anpassungsbedarf

Trotz der Fülle an rechtlichen Handlungsmöglichkeiten beklagen viele betroffene Kommunen, dass siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umgang mit den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und der Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung nur bedingt möglich seien. Dabei seien v.a. die rechtlichen Regelungen hinderlich. Nachstehend soll anhand ausgewählter Beispiele exemplarisch der Anpassungsbedarf angedeutet werden.

²⁹ <<http://www.iba-stadtumbau.de/index.php?iba2010-de>>, zuletzt besucht am 24.11.2014.

³⁰

<http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html>, zuletzt besucht am 24.11.2014.

³¹<www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/aktive_stadt_und_ortsteilzentren_node.html> zuletzt besucht am 24.11.2014.

³² Die bisher stets eine Stadt thematisierenden Bauausstellungen haben ihren Anfang im 20. Jahrhundert und dienen seit jeher der Anreiz- und Ideenschaffung im bauplanerischen Bereich. Die Internationale Bauausstellung (IBA) 2010 in Sachsen-Anhalt ist somit die erste ihrer Art, die ein gesamtes Bundesland thematisch erfasst.

a) Rückbau in Kleinkommunen

Im Rahmen des Forschungsprojektes „*Sozialökonomische Aspekte des Demographischen Wandels in ländlichen Regionen Sachsen-Anhalts*“³³ wurden Befragungen von 137 Repräsentanten in der Altmark durchgeführt.³⁴ Als Altmark wird hierbei ein Gebiet im Norden Sachsen-Anhalts bezeichnet, das den Altmarkkreis Salzwedel und den westelbischen Teil des Landkreises Stendal umfasst. Dieses Gebiet ist in besonderem Maße von Schrumpfs- und Wegzugentwicklungen betroffen. Für die Kommunen ergeben sich dabei Probleme bei der Vorhaltung von Daseinsvorsorgeangeboten. In Orten, die sehr weit von Versorgungszentren entfernt sind, verstärkt sich diese Problematik v.a. auch deshalb, weil es hier zu einer extremen Ausdünnung kommt, die zu „einwohnerlosen“ Ortsteilen führt. Bei den Befragungen gaben mehrere der Bürgermeister an, dass es in diesem Zusammenhang insb. im Bereich des Rückbaus zu Problemen käme.³⁵ Während ihnen ein an Wachstum ausgerichtetes weites Spektrum an rechtlichen Instrumentarien zur Verfügung steht, mangelt es nach deren Angaben an rechtlich zulässigen Rückbauoptionen für Häuser, Straßen oder andere Infrastrukturen.

Rechtlich kommen für den **Rückbau einzelner Siedlungsteile** städtebauliche Maßnahmen nach dem BauGB in Betracht – insb. **sog. Stadtumbaumaßnahmen** nach Maßgabe der §§ 171a - 171d BauGB. Dabei handelt es sich um Vorhaben, die zur Herstellung nachhaltiger Stadtbaustrukturen Anpassungen in Gebieten mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten vorsehen, § 171a II 1 BauGB. Erhebliche städtebauliche Verluste liegen insb. bei bestehendem oder zu erwartendem dauerhaften Überangebot an baulichen Wohnanlagen vor.³⁶

Die Stadtumbaumaßnahmen ermöglichen grundsätzlich, und sofern andere Maßnahmen nicht greifen, den Rückbau.³⁷ Bei der Verwirklichung ist es ein besonderes gesetzgeberisches Anliegen, dass die betroffene Gemeinde sog. Stadtumbauverträge

³³ Prof. Dr. Thomas Herzfeld, PD Dr. Wolfgang Weiß, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa Halle (IAMO); Näheres abrufbar unter: <http://www.wzw-isa.de/demografie/expertenplattform.html#c243>, zuletzt besucht am 24.11.2014.

³⁴ Dazu: W. Weiss/ J. Fritzsche, Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen, Ergebnisse einer Fallstudie in einer Region mit besonders geringer Bevölkerungsdichte und hoher Bevölkerungsdynamik, in: K. Friedrich/ P. Pasternack (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt, S. 69 ff; Die Angaben der folgenden Darstellung werden dieser Studie entnommen.

³⁵ Dies., S. 67 (81).

³⁶ § 171a II 2 BauGB.

³⁷ Vgl. § 171a III Nr. 5 BauGB.

vornehmlich mit den Eigentümern schließt, vgl. § 171c I 1 BauGB. Damit sollen Zwangsmittel nach Möglichkeit vermieden werden. Die Projekte sollen vielmehr gemeinsam erarbeitet werden, um eine höhere Akzeptanz bei den Betroffenen zu erwirken.³⁸ Dabei handelt es sich um einen städtebaulichen Vertrag i.S.v. § 11 BauGB. Dieser kann u.a. Rückbauvereinbarungen oder Verzichtsabreden hinsichtlich etwaiger Entschädigungsansprüche nach §§ 39 ff. BauGB enthalten.

Die Anwendung dieser Norm ist grundlegend auch auf kleine Gemeinden, also kleinere Dörfer, möglich.³⁹ Allerdings bleibt die Maßnahme auf Teilgebiete des Dorfes begrenzt und ist für großflächige Vorhaben ungeeignet. Auch ist die Anwendung dieses Instrumentariums in der Praxis mit zusätzlichen Hindernissen belegt. So ist die mit einem hohen Aufwand verbunden und die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Eigentümer liegt zuweilen nur bedingt vor.⁴⁰

Weiterhin unterliegt auch die Bereithaltung der **Versorgungsinfrastrukturen** einer staatlichen Verpflichtung. So trifft die Kommunen nach Maßgabe der § 50 und §§ 55, 56 WHG beispielsweise die Pflicht zur Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung. Auch wenn Teile der Gemeinden nur noch von wenigen Personen bewohnt werden, entbindet dies nicht von der staatlichen Gewährleistungsverantwortung. Ein ersatzloser Rückbau solcher Infrastrukturen, der zu einer Nichtversorgung führen würde, ist daher ausgeschlossen. Notwendig sind also die Entwicklung alternativer Lösungen und eine Diskussion über den Umfang der Daseinsvorsorgegewährleistung in dünn besiedelten Gebieten.

b) Idee der Selbstverwaltungsräume

Mit Blick auf die Situation der besonders dünn besiedelten Regionen Sachsen-Anhalts – die Rede ist auch hier von der Altmark⁴¹ – zeigen sich erhebliche Versorgungsprobleme. Nach der 5. Regionalisierten Bevölkerungsprognose für das Land Sachsen-Anhalt ist in der bisher von Schrumpfungprozessen betroffenen Region auch weiter mit einem

³⁸ Vgl. B. Stürer (Hrsg.), Hdb. Bau- & Fachplanungsrecht, Rn. 2235.

³⁹ Vgl.: S. Mitschang, BeckOK BauGB, § 171a, Rn. 5.1.

⁴⁰ Die Probleme mit Stadtumbaumaßnahmen im Allgemeinen darstellend: A. Bunzel, Praxiserfahrungen beim Stadtumbau Ost, LKV 2009, S. 241.

⁴¹ Das Gebiet der Altmark umfasst den Altmarkkreis Salzwedel und den westelbischen Teil des Landkreises Stendal, siehe dazu: W. Weiss/ J. Fritzsche, Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen, Ergebnisse einer Fallstudie in einer Region mit besonders geringer Bevölkerungsdichte und hoher Bevölkerungsdynamik, in: K. Friedrich/ P. Pasternack (Hrsg.), Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe, Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt, S. 69.

Einwohnerrückgang zu rechnen.⁴² Das wirkt sich in erheblichem Umfang auf die Besiedlungsdichte aus, da eine größere Fläche einer geringer werdenden Einwohner- bzw. Nutzerzahl gegenübersteht. Im Gebiet der Altmark führt das, den Prognosen zufolge, zu einer erheblichen Ausdünnung der Siedlungen. Diese Entwicklung hat weite „leere“ Ortschaften, lange Wege und erhebliche Probleme für die Bereithaltung von Vorsorgeangeboten zur Folge.

Sich den Problemen dieses Gebietes v.a. aus raumplanerischer Perspektive annehmend, entwickelte *Jürgen Aring* die **Idee der Schaffung von Selbstverantwortungsräumen**.⁴³ Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass bisherige Versorgungsstandards in der Fläche nicht mehr aufrecht erhalten werden können, man diesen Umstand aber nicht von vornherein als Problem ansehen dürfe.⁴⁴ Notwendig wäre nach *Aring* vielmehr die Bereitstellung von unterschiedlichen Instrumentarien, die differenzierte Reaktionen auf räumliche Unterschiede und eine erhöhte lokale Verantwortung ermögliche.⁴⁵ Letzteres insb. deshalb, weil mit Blick auf die normativ fixierte Aufgabenverteilung und die personelle Ausstattung kleiner Gemeinden die tatsächlichen Potenziale kommunaler Selbstverantwortung derzeit ungenutzt blieben.⁴⁶

Durch eine **Schaffung von neuen Großkommunen** sollen heutige Kleinkommunen ersetzt werden. Innerhalb derer werde eine **Differenzierung zwischen Garantieräumen und Selbstverwaltungsräumen** vorgenommen.⁴⁷ Die Ressourcen sollen dabei auf die Garantieräume reduziert werden, wodurch Mindeststandards im Rahmen der Versorgung in den Selbstverwaltungsräumen reduziert würden.⁴⁸ Man müsste damit im Ergebnis eine Ungleichbehandlung hinnehmen und regionale Unterschiede ausbauen.⁴⁹

⁴² Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt, 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2008 bis 2025, <<http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/bevoelkerung/prognose/index.html>> zuletzt besucht am 24.11.104.

⁴³ *J. Aring*, Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse frontiers – Selbstverantwortungsräume in: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Weniger ist Zukunft, 19 Städte – 19 Themen, Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, 764 (771 ff.).

⁴⁴ *Ders.*, 764 (771). Durch einen Vergleich zu der Situation in Gebieten Südschwedens versucht er dabei deutlich zu machen, dass man sich bei der Frage nach der Lebensqualität nicht an den Maßstäben zur Bereithaltung von Daseinsvorsorgeangeboten der dicht besiedelten Gebiete orientieren dürfte, um diese im Ergebnis zu steigern

⁴⁵ *Ebenda*.

⁴⁶ *Ders.*, S. 764 (774).

⁴⁷ *Ders.*, S. 764 (775).

⁴⁸ *Ders.*, S. 764 (776).

⁴⁹ *Ebenda*.

Hierfür fehlt es nicht nur, wie *Aring* selbst feststellt,⁵⁰ an einer rechtlichen Grundlage, vielmehr ist auch die Vereinbarkeit einer solchen normativen Festschreibung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben und mit dem Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse kritisch zu bewerten.⁵¹

c) Koordinierung von Projekten

Aufgrund der bereits bestehenden Regelungen zum Stadtumbau und den planerischen Konzepten zur nachhaltigen Stadtentwicklung liegen bereits mehrere Modelle und gesetzliche Steuerungsinstrumentarien zur Bewältigung der Auswirkungen von Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsbewegung. Deshalb kommt es auf dieser Ebene der Planung vorrangig auf eine **bessere Koordinierung** der betroffenen Politikfelder an. Die Vielzahl an Projekten, die im Bereich des Demografischen Wandels initiiert und durchgeführt wurden und werden, variieren zwischen Strategien der Gegensteuerung und solchen der Anpassung. Besonders auffällig ist, dass von jedem Ressort eigene Maßnahmen durchgeführt werden. Dabei können einzelne Maßnahmen negative Auswirkungen auf andere Fachbereiche und teilweise mangelnde Wirkungserfolge zum Ergebnis haben. Beispielsweise sollten Rückbaumaßnahmen in Städten nicht ohne Beachtung der Verkehrsinfrastruktur geplant werden. Auch müssen Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungssituation, insb. im ländlichen Bereich, stets mit Blick auf das ÖPNV-Netz entwickelt werden.⁵²

Literaturhinweise:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Auflage, 2005.

Bähr, Jürgen, Bevölkerungsgeographie, 4. Auflage, 2004.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10/2011.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung, Werkstatt: Praxis Heft 43.

Friedrich Klaus/ Pasternack, Peer (Hrsg.), Demographischer Wandels als Querschnittsaufgabe, Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt, 2012.

⁵⁰ *Ders.*, S. 764 (774).

⁵¹ Zur Thematik der gleichwertigen Lebensverhältnisse und Fragen der Neuausrichtung siehe: Kap. 5, II, weshalb an dieser Stelle nur auf das Problem verwiesen sei.

⁵² Dazu näher unter: Kap. 4, IV, 2.

Hoßmann, Iris/ Münz, Reiner in: Online-Handbuch des Berlin-Institutes für Bevölkerung und Entwicklung, Glossar, abrufbar unter: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/glossar.html#c1431>.

Hoppe, Werner/ Bönker, Christian /Grotefels, Susan (Hrsg.), Öffentliches Baurecht, 4. Auflage 2010.

Kluth, Winfried, Landesrecht Sachsen-Anhalt, 2. Auflage, 2010.

Lange de, Norbert, Grundriss Allgemeine Geographie Teil V – Bevölkerungsgeographie, 1. Auflage, Paderborn 1991.

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Weniger ist Zukunft, 19 Städte – 19 Themen, Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt, 2010.

Stüer, Bernhard, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage, 2009.

Spannowsky, Willy/ Uechtritz, Michael, Beck'scher Online-Kommentar, Öffentliches Baurecht, München, Stand: 01.07.2013.

Oswalt, Philip, Schrumpfende Städte, Band 2 Handlungskonzepte, 2005.