

SCHRUMPFENDE LANDSCHAFTEN?

Mechanismus, Abbild und Handlungsspielraum
einer paradoxen Entwicklung in Thüringen

Jan Overmeyer & Julius Simon

Bachelortheis

Jan Overmeyer
120006

Julius Simon
120173

Studiengang Urbanistik B.Sc.

Fakultät Architektur und Urbanistik

Bauhaus-Universität Weimar

Erstgutachterin: Prof. Sigrun Langner

Zweitgutachterin: Dr. Maria Frölich-Kulik

Professur Landschaftsarchitektur und -planung

Zum Erlangen des akademischen

Grades Bachelor of Science Urbanistik

Vorgelegt am 05.09.2022

INHALTE

5 1. EINLEITUNG

8 2. SCHRUMPFUNG

- 8 2.1 Begrifflichkeiten
- 11 2.2 Ursachen von Schrumpfungsprozessen
- 12 2.3 Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen

18 3. FLÄCHENVERBRAUCH

- 18 3.1 Begrifflichkeiten
- 19 3.2 Zielvorstellungen zur Verringerung des Flächenverbrauchs
- 20 3.3 Flächenverbrauch in Deutschland: Stadt ≠ Land
- 21 3.4 Ursachen des Flächenverbrauchs
- 26 3.5 Folgen der Flächeninanspruchnahme im Schrumpfungskontext
- 28 3.6 Reformbedarfe und Ansätze

31 4. SYNTHESE ZWEIER TRENDS

33 5. THÜRINGEN - EINE SCHRUMPFENDE LANDSCHAFT?

- 34 5.1 Entstehung einer Kulturlandschaft
- 35 5.2 Schrumpfung und Flächenverbrauch in Thüringen
- 39 5.3 Zielvorstellungen auf Landesebene
- 41 5.4 Bilder einer Schrumpfenden Landschaft?

43 6. DIE REGION ALS HANDLUNGSEBENE - ZWEI FALLBEISPIELE IN THÜRINGEN

- 43 6.1 Die Region als Handlungsebene
- 45 6.2 Zwei Fallbeispiele in Thüringen
- 45 6.3 Methodik
- 47 6.4 KOMET - Kooperativ Orte managen im UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald
- 61 6.5 Werra-Wartburgregion / Der Werra-Wartburg e.V.
- 67 6.6 Erkenntnisse aus den Fallbeispielen

69 7. FAZIT UND AUSBlick

73 8. QUELLEN

- 73 8.1 Abbildungsverzeichnis
- 75 8.2 Literaturverzeichnis
- 79 8.3 Abschlussberichte KOMET1 und KOMET2
- 79 8.4 Gespräche

80 9. ANHANG

1. EINLEITUNG

Fährt man mit einer Regionalbahn durch das ländliche Thüringen, so kann man vor dem Fenster eine teils paradoxe Landschaft vorbeiziehen sehen. Einerseits natürlich die üppigen Wälder und Feldfluren und die kleinteilige Siedlungsstruktur, für die Thüringen bekannt ist. Gerade entlang des Gleisbetts werden sich auch leere Fabrikhallen und bröckelnde Bauernhöfe ruinös in die Landschaft streuen. Auch in den Dörfern reihen sich für immer verschlossene Fensterläden, zerklirrte Scheiben und ungedeckte Dächer still in Reih und Glied der Dorfstraßen. Am ein oder anderen Ortsrand wiederum, wird man schon bald die Gegenstücke zum Leerstand und Verfall entdecken. Eigenheime mit frischweiß oder orange glänzender Wärmedämmfassade stehen hier auf braunem Ackerboden, den schon bald ein Zierrasen ersetzen wird. Am Horizont schimmern die Blechdächer eines neu erschlossenen Gewerbegebiets.

Anlass zu dieser Arbeit gab die Beobachtung, dass auch dort nach wie vor neu gebaut wird, wo Leerstand materiell wie immateriell wertvoller Gebäudesubstanz eigentlich ein großräumlich prägendes Problem darstellt. Der Großteil der Thüringer Regionen, wie auch die meisten ländlichen Gebiete Ostdeutschlands, kämpft mit den Folgen langjähriger Schrumpfungsprozesse. Entgegen der intuitiven Wahrnehmung des Begriffspaares Schrumpfung und Wachstum, geht ein Bevölkerungsrückgang jedoch nicht per se mit einer Rückläufigkeit der vom Menschen genutzten Fläche einher. Auch in schrumpfenden Räumen werden Flächen für Neubauvorhaben ausgewiesen und bebaut. Neue Wohngebäude und Nahversorger an den Siedlungsrändern, aber auch Wirtschafts- und Industriebauten nehmen

neue Flächen in Anspruch und lassen schrumpfende Regionen in die Fläche wachsen. Neben den ökologischen Folgekosten verursachen Neubebauungen unter Schrumpfungsbedingungen potenziell zusätzlichen Leerstand und eine Erhöhung des Pro-Kopf-Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauchs. Ein steigender und womöglich unnötiger Ressourcenverbrauch zeichnet sich somit auch in schrumpfenden Regionen ab.

Gerade in ländlichen Räumen verbinden sich Freiraum und Kultur zu regional bedeutsamen landschaftlichen Zusammenhängen. Ihrer Lesbarkeit, Erlebbarkeit und Erhaltung als wohnungsnaher Erholungsraum wird hier eine besondere Rolle für Identität und Lebensqualität ihrer Bewohner*innen zuteil. Die weitere Überformung von naturnahen Landschaften durch Flächenverbrauch drängt diese Qualitäten zunehmend zurück. Die Thüringer Kulturlandschaft als wichtige Ressource für die räumliche, soziale und wirtschaftliche Entwicklung befindet sich in diesem Zusammenhang in einem Veränderungsprozess. Auf baulich-räumlicher Ebene bedeutet Schrumpfung oftmals das Brachfallen von Flächen und der Leerstand vieler Gebäude. Leerstand und Verfall sind bereits fester Bestandteil des Thüringer Landschaftsbildes geworden. Das vielschichtige bauliche Erbe ganzer Regionen droht dabei als materielle und kulturelle Ressource verloren zu gehen.

Zielsetzung der Arbeit

Die vorliegende Bachelorarbeit thematisiert die Gleichzeitigkeit von Schrumpfungsprozessen und Flächenverbrauch und deren Auswirkungen in ländlich-peripheren Räumen am Beispiel Thüringens. Eine übergeordnete Zielsetzung ist zunächst die Entwicklung eines differenzierten Erklärungsansatzes für die Zunahme des Flächenverbrauchs in schrumpfenden Regionen im Allgemeinen und Thüringen im Speziellen. Zu klären ist, welche Mechanismen sich überhaupt hinter den Begriffen Schrumpfung und Flächenverbrauch verbergen. Es sollen so die zugrundeliegenden Systematiken aufgeschlüsselt werden, die eine effiziente Nutzung von Flächenressourcen entweder ermöglichen oder verhindern. Wie greifen diese ineinander, um die beobachtete paradoxe Siedlungsentwicklung in ländlichen Räumen zu erklären.

Weiterhin dient diese Arbeit zur Veranschaulichung des Ausmaßes, in welchem Schrumpfung und Flächenverbrauch heute tatsächlich in Thüringen zu beobachten sind und inwiefern sich diese flächendeckenden Trends auf die Landschaft und kleinräumlich auf Ortsbilder auswirken. Dabei wird geklärt, inwieweit die Steuerung dieser Entwicklung in den Zielstellungen der räumlichen Entwicklung auf Landesebene Berücksichtigung findet und welche Maßnahmen und Instrumente dabei zur Anwendung kommen. Zuletzt wird untersucht, inwiefern die interkommunale Zusammenarbeit zwischen schrumpfenden Gemeinden hier eine Steuerungsmöglichkeit flächensparender Siedlungsentwicklung darstellen kann und wie diese in der Thüringer Praxis bislang stattfindet. Die Arbeit soll so ermöglichen, die Handlungsspielräume und Schwierigkeiten der effizienten Flächennutzung am Beispiel Thüringens konkret sichtbar zu machen und dadurch Rückschlüsse auf Perspektiven zukünftiger ländlicher Entwicklung ziehen zu können.

Aufbau und Herangehensweise

Die Auseinandersetzung mit dem Gegenstand ländlicher Räume und dem Phänomen von Schrumpfung bei gleichzeitigem Flächenverbrauch setzt als Untersuchungsgrundlage ein systematisches Verständnis dieser Prozesse als raumprägende Trends voraus. Es erfolgt daher zunächst eine isolierte Untersuchung der Hintergründe, Mechanismen und Wirkweisen beider Entwicklungstrends in den Kapiteln 2 und 3. In diesen Abschnitten soll zunächst untersucht werden, wie diese definiert sind, was ihre ursächlichen Hintergründe sind und wie sie sich auf Räume im weiteren Sinne und kommunales Handeln im engeren Sinne auswirken. Aus diesen Erkenntnissen wird in Abschnitt 4 abgeleitet werden, inwiefern die Wirkmechanismen dieser Trends in gegenseitigem Zusammenhang stehen und einander beeinflussen.

Diese Erkenntnisse über Schrumpfung und Flächenverbrauch werden in Kapitel 5 auf den Untersuchungsgegenstand Thüringens übertragen. Es soll geprüft werden, in welchem Ausmaß sich beide Trends hier niederschlagen, wie sie sich auf das räumliche Erscheinungsbild ländlicher Orte und die sie umgebenden Landschaften auswirken und inwiefern sie sich in den Zielsetzungen der räumlichen Entwicklung auf Landesebene widerspiegeln. Hierzu werden insbesondere Veröffentlichungen und Datenerhebungen des Landes Thüringen herangezogen. Die Parallelität der Entwicklungstrends soll in ihrer großräumlichen Auswirkung auf die Kulturlandschaft Thüringens durch das Medium der Fotografie anschaulich gemacht werden. Dieser Versuch einer Verbildung wurden im anhängenden Bildband zusammengetragen.

Zuletzt wird anhand zweier Fallbeispiele illustriert, inwiefern interkommunale Kooperationsprojekte einen Beitrag zur flächensparenden Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen leisten können. Hierzu wurden unter anderem Gespräche mit den jeweiligen Projektkoordinator*innen geführt, um einen tieferen Einblick in deren Arbeitsweise und Einschätzung zu den Projekten zu erhalten. Die Aufnahmen der Gespräche können digital abgerufen werden (siehe Anhang 9.2).

2. SCHRUMPFUNG

Der Schrumpfungsdiskurs fokussierte sich im 20. Jahrhundert überwiegend auf städtische Schrumpfung. Heute hingegen betrifft Schrumpfung überwiegend ländlich-periphere Regionen - am gravierendsten in ostdeutschen Bundesländern. Strukturwandel und der selektive Wegzug jüngerer Menschen stießen hier eine demographische Verstetigung an, die sich heute in einer überdurchschnittlich alten Bevölkerung niederschlägt. Die schlechte wirtschaftliche Lage schrumpfender Regionen ist hier Ursache und Folge zugleich. Infolge von Abwanderung, Sterberaten und veränderter Wohnansprüche stehen insbesondere historische Wohn- und Wirtschaftsgebäude leer. All das setzt die Kommunen ganzer Regionen unter enormen Druck. Hoffnungsschimmer ist die steigende Relevanz der Naherholung und des Tourismus als Standortfaktoren, die zum Erhalt von Naturräumen und der Qualifizierung der freiräumlichen Qualitäten beitragen können.

2.1 BEGRIFFLICHKEITEN

In Fachwelt und Öffentlichkeit erfahren Schrumpfungsprozesse seit Jahrzehnten eine zunehmende Aufmerksamkeit, wobei ihre Definition, Anwendungsbeziehe und Bewertung weder früher noch heute klar abgesteckt sind. Grundsätzlich beschreibt der Begriff der Schrumpfung einen Prozess der Verkleinerung. Wenn etwas schrumpft, so wird es messbar kleiner als zu einem vorherigen Zustand. In raumbezogenen Disziplinen wird mit Schrumpfung meist ein Bevölkerungsrückgang sowie der Rückgang wirtschaftlicher Aktivität in einem Gebiet bezeichnet, wobei der Begriff selbst häufig schon jene „städtische bzw. regionale Niedergangs- und Zerfallsprozesse“ (Büchs 2017: 92) bezeichnet, die mit diesem Phänomen typischerweise in Verbindung gebracht werden (ebd.). Dieser Umstand macht die Verwendung des Begriffs teilweise schwierig bzw. verlangt eine genauere Beschreibung der verwendeten Parameter.

So lässt sich Schrumpfung nicht ausschließlich an abnehmenden Bevölkerungszahlen ablesen, sondern stellt einen mehrdimensionalen Prozess dar, der durch verschiedene Indikatoren gemessen wird. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2022) kategorisiert schrumpfende und wachsende Räume anhand von Bevölkerungsentwicklung, jährlicher Wanderungssalden, der Entwicklung der Zahl an Erwerbsfähigen, Beschäftigten und Arbeitslosen sowie des Gewerbesteueraufkommens (siehe Abb. 1 nächste Seite).

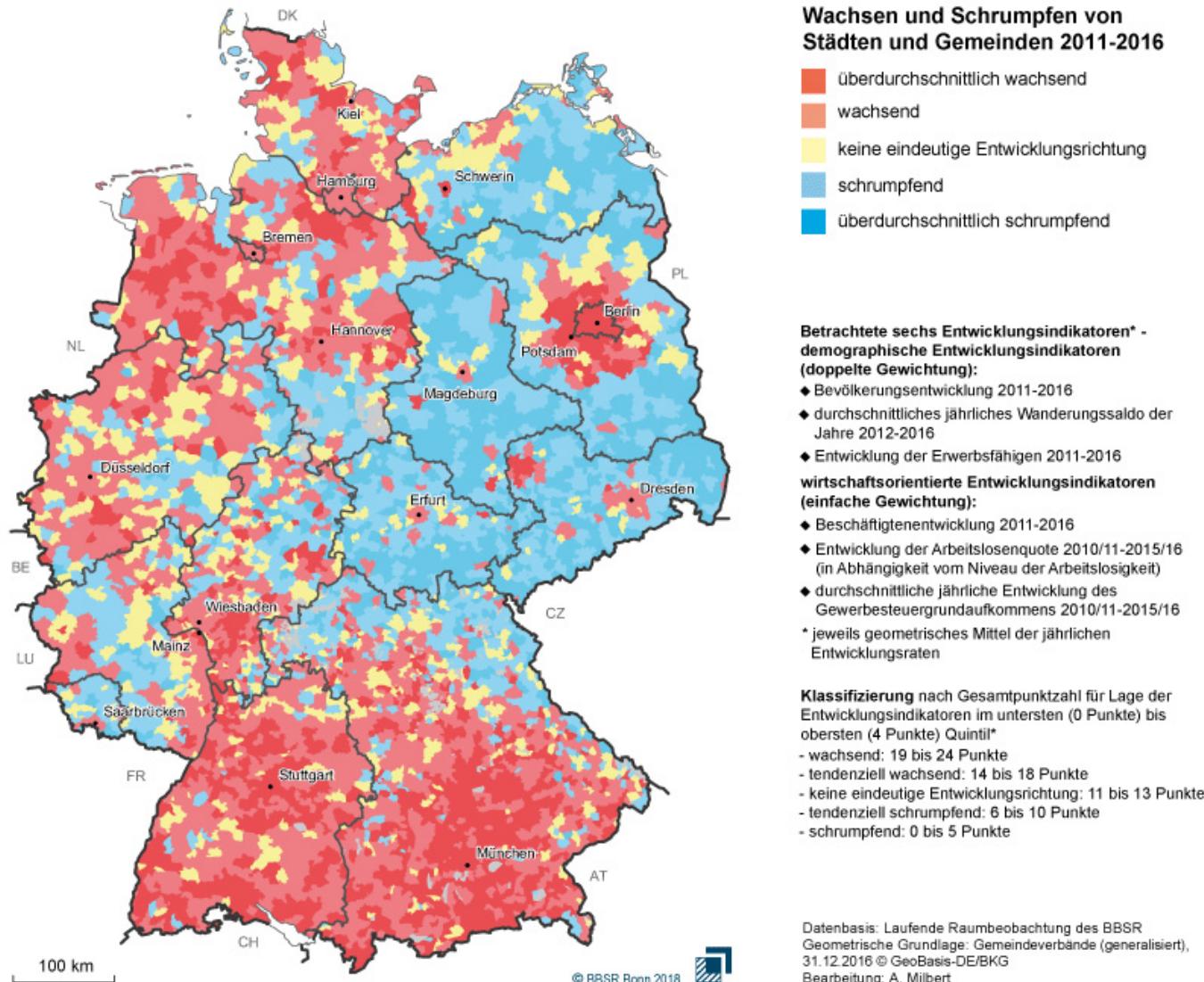
Laut der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) (2018: 2120) vereinen drei zentrale Merkmale die Vielzahl von Versuchen, Schrumpfung in der Raumforschung klar zu definieren. Zentraler Indikator und Ausgangspunkt dieser Prozesse seien dabei stets Bevölkerungsrückgänge innerhalb eines jeweiligen Gebietes. Diese Bevölkerungsverluste wiederum stünden in ursächlicher Verbindung mit übergreifenden Entwicklungstrends wie dem Wegbrechen von Wirtschaftszweigen, sozialer Probleme oder demographischem Wandel. Das Wirkungsgeflecht dieser Ursachen wie auch deren Selbstverstärkung bleibe aber aufgrund ihrer individuellen Komplexität schwer zu erfassen. Zuletzt wird angenommen, dass diese Bevölkerungsverluste sich in „typischen Schrumpfungsproblemen“ wie Leerständen, Effizienzverlusten der Infrastruktur, wirtschaftlichen und kommunalen Haushaltsproblemen niederschlägen. (vgl. ebd. ff.)

Schrumpfung im öffentlichen Diskurs

Im deutschsprachigen Raum findet „Schrumpfung“ spätestens ab den 1970er Jahren Einzug in den öffentlichen Diskurs um die Bevölkerungsverluste der Städte in BRD und DDR zu bezeichnen. Er steht vor diesem Hintergrund in engem Zusammenhang mit Prozessen der Suburbanisierung, Deindustrialisierung und dem ähnlich diffusen Begriff des Strukturwandels (Haase/Steinführer 2018). Für wachstumsorientierte Industriegesellschaften war und ist eine positive Stadtentwicklung normativ identisch mit der Zunahme von Arbeitsplätzen, Bevölkerung und bebauter Fläche. Am markantesten standen hierfür die industrialisierten Groß- und Mittelstädte. Über Jahrzehnte wurde Schrumpfung und deren Auswirkungen daher vorrangig als städtisches Thema behandelt, da in ihnen zuallererst der Bruch selbstverständlich geglaubter Entwicklungstrends stattfand. (vgl. Büchs 2017: 91)

In den Folgejahren der deutschen Wiedervereinigung erstarkte der öffentliche Diskurs um Schrumpfung abermals in Verbindung mit der überwiegend rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den neuen Bundesländern (Wolff et al. 2020: 3). Mit wenigen Ausnahmen verzeichneten in den 1990er Jahren dort alle Städte und Gemeinden Bevölkerungsverluste infolge des strukturellen Umbruchs und daraus resultierenden Unsicherheiten für die persönlichen Leben weiter Bevölkerungsteile.

Abermals wurde auch hier Schrumpfung vorrangig als Phänomen der Städte verortet, nicht zuletzt, weil sich dort Wohnungsleerstände in großer Zahl und Sichtbarkeit bündelten. Herfert mahnt hierzu jedoch (2003: 1)



bereits im Jahr 2003, diese städtischen Leerstände seien „[...] nur ein Symptom des ostdeutschen Schrumpfungsprozesses, der im internationalen Vergleich eine neue Qualität von Deökonomisierung und Depopulation anzeigt. Zudem begrenzt sich der ostdeutsche Schrumpfungsprozess nicht nur – wie im aktuellen Diskurs weit verbreitet auf die Städte bzw. auf einzelne urbane Wohnquartiere, sondern tritt in regionaler Dimension hervor“.

Peripherisierung und Schrumpfung in ländlichen Räumen

Schrumpfungsprozesse sind heute vorrangig in Räumen außerhalb der Städte zu beobachten (Wolff et al. 2020: 4, Büchs 2017: 91). Insbesondere, wenn auch nicht ausschließlich, im Osten Deutschlands sind ländliche Gebiete sowie einige Klein- und Mittelstädte von einer dauerhaften Strukturschwäche gekennzeichnet (Wolff et. al. 2020: 4). Wie flächendeckend das Problem in den ostdeutschen Landkreisen ist, verdeutlicht der Sozioökonomische Disparitätenbericht 2019 der Friedrich-Ebert-Stiftung (Fink et al. 2019). Dieser zählt, mit Ausnahme einiger Städte, ganz Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Teile Brandenburgs zu „ländlich geprägte[n] Räumen in der dauerhaften Strukturkrise“ (ebd.: 10). Mit dem Versuch die vergleichbaren Problemlagen von Städten, Gemeinden und ganzen Regionen angemessen zu betiteln findet in der raum-

Abbildung 1: Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2011-2016 (BBSR 2018)

bezogenen Sozialwissenschaft der Begriff der *Peripherisierung* vermehrte Verwendung. Peripherisierung bezeichnet hier die „graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen“ (Keim, 2006: 3) und umfasst neben Abwanderung auch Prozesse einer zunehmenden Abhängigkeit und Stigmatisierung sowie der sozialen Exklusion. Es wandern überproportional viele junge Erwachsene, insbesondere junge Frauen ab, wobei es neben einer starken Alterung auch zu einer zunehmenden Qualifikations- und Bildungsdisparität zwischen Abwandernden und Verbleibenden in der Region kommt (Wolff et al. 2020: 3). *Peripherisierung* steht somit in enger Sinnverwandtschaft mit Schrumpfungsprozessen. Folglich wird insbesondere im ostdeutschen Kontext häufig von ländlich-peripheren Räumen gesprochen.

Diese weiträumliche Verbreitung von Schrumpfungsprozessen über große Gebiete gab in den letzten Jahren Anlass, Schrumpfung vermehrt auf regionaler Ebene zu betrachten und zu begegnen. Doch während es im groß- und mittelstädtischen Kontext bereits langjährige Erfahrung mit Schrumpfungsprozessen und geeigneten Instrumenten zur Anpassung gibt, so fehlt diese noch größtenteils für die Regionalentwicklung. Grundsätzlicher noch mangelt es an „Erfahrungen mit großflächigem und nachhaltigem Bevölkerungsrückgang in wachstumsorientierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften“ (Milbert 2015: 4). Angesichts dieser Entwicklung wird spätestens seit den 2000er Jahren aus Fachkreisen zwar gefordert „räumliche Planung als Management von Schrumpfung zu begreifen, doch verharrt die regionale Praxis vielerorts weiterhin in Wachstumsdenken und Neubauprojekten“ (Küpper, et al. 2013: 11).

2.2 URSACHEN VON SCHRUMPFUNGSPROZESSEN

Die ursächlichen Hintergründe von Bevölkerungsverlusten als Ausgangspunkt von Schrumpfungsprozessen sind häufig nicht eindeutig oder zumindest hochkomplex. Haase und Steinführer (2018) konstatieren hierzu: „Bevölkerungsrückgang als solcher ist nie die eigentliche Ursache von Schrumpfungsprozessen, sondern der unmittelbarste Anzeiger städtischen Wandels“. Im Kern sind Umbrüche und Strukturwandel von Gesellschaften auf lokaler oder regionaler Ebene Auslöser kurz- bis mittelfristiger Bevölkerungsrückgänge. So war der Verlust der arbeitskraftintensiven Industrien in den Bergbau und- Stahlregionen Deutschlands auslösend für deren Bevölkerungsrückgänge ab den 1960er Jahren.

Für die Gebiete der ehemaligen DDR kam dieser Umbruch infolge der Gebiets- und Wirtschaftsunion mit der BRD und die übergangslose Integration in den internationalen Markt. Die teils noch stark altindustriell strukturierte Wirtschaft Ostdeutschlands hielt dem nicht stand. Die Folge war eine historisch beispiellose Deindustrialisierung, Arbeitslosigkeit und Abwanderung insbesondere junger und gut ausgebildeter Menschen von Ost- nach Westdeutschland (Rink 2017: 211). Diese Bevölkerungsverluste verstetigen sich jedoch auch noch langfristig durch demographische Folgeeffekte.

Demographische Entwicklungen

Strukturelle und soziale Umbrüche reißen ein Loch in das Leben breiter Bevölkerungsteile, die sich plötzlich ohne Erwerbsmöglichkeit oder in vergleichsweise schlechteren Beschäftigungen wieder finden. Infolge dieser Unsicherheiten für das eigene Leben ziehen solche Entwicklungen Abwanderungsbewegungen insbesondere junger Arbeitskräfte und Familien nach sich. Dem damit eintretenden plötzlichen Bevölkerungsschwund folgt über die Folgejahre ein sogenanntes „demografisches Echo“ (TMIL 2020: 3), da die Kinder der damals Abgewanderten als Eltern in der Folgegeneration fehlen. So verläuft die Bevölkerungsentwicklung trotz potenziell stabiler Geburtenraten der verbleibenden Bevölkerung langfristig negativ. (vgl. ebd.)

Zwar deuten die Zeichen demographischer Trends bundesweit auf Alterung, jedoch vollzieht sich diese Entwicklung für die Städte und Regionen der Bundesrepublik in unterschiedlichem Tempo (Milbert 2015: 13). Waren es in den Folgejahren der Wiedervereinigung zunächst die Großstädte der ehemaligen DDR, die infolge systemischer und struktureller Umbrüche Abwanderungstendenzen verzeichneten mussten, verzeichnet der überwiegende Teil ostdeutscher Großstädte seit den 2010er Jahren wieder positive Wanderungssaldos und eine stabile oder wachsende Bevölkerung. Währenddessen haben ländlich-peripherie Kreise und ihre Gemeinden weiterhin mit stetigem Bevölkerungsrückgang und Alterung zu rechnen. Durch die raumübergreifende Alterung der deutschen Gesellschaft und damit verbundener Sterblichkeitsraten sind Wachstum oder Stabilisierung kommunaler Bevölkerungszahlen zwangsläufig nur in Zusammenhang mit positiven Wanderungssaldos möglich. Vergangene, gegenwärtige und zukünftige selektive Abwanderung junger Menschen – allen voran junger Frauen – beschleunigt und verstetigt somit die natürliche Alterung schrumpfender Gemeinden noch weiter. (vgl. Wolff et al. 2020: 8 f.)

Der stetig steigende Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung ruft für schrumpfende Kommunen nichts weniger als die Aufgabe eines gesellschaftlichen Umbaus auf den Plan. Es bedarf Lösungskonzepte zur Bereitstellung altersgerechten Wohnraums, der medizinischen und alltäglichen Daseinsvorsorge, von Mobilitätsangeboten und der Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe für eine alternde Bevölkerung. Gleichzeitig wandert eben jene, für diese Mammutaufgabe wesentlich gefragte Bevölkerungsgruppe der 18 bis 30-Jährigen, sukzessive ab. (vgl. Milbert 2015: 14)

2.3. AUSWIRKUNGEN VON SCHRUMPFUNGSPROZESSEN

Fast alle Effekte sozialer und räumlicher Natur, die sich durch oder in Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen niederschlagen, stellen betroffene Kommunen vor erhebliche Herausforderungen. Da Schrumpfungsprozesse aber, wie dargelegt, mit einer Vielzahl an Wechselwirkungen einhergehen, lasten betroffenen Kommunen eine entsprechende Vielzahl von Problemen auf, die über das schlichte Sinken der Bevölkerungszahl hinaus gehen.

- » Die Wirkungszusammenhänge von Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung sind hochkomplex und schlagen sich in verschiedenen Szenarien unterschiedlich nieder. Daher wird jene Verbindung an dieser Stelle nur in ihren Grundzügen beleuchtet.

Ökonomische Folgeeffekte

Bevölkerungsverluste wirken sich zuallermeist negativ auf die wirtschaftliche Tätigkeit in einer Gemeinde oder Region aus ». So weisen Regionen mit konstant rückläufigen Bevölkerungszahlen in der Regel auch eine erhöhte Arbeitslosenquote, geringere Durchschnittseinkommen und sinkende Gewerbesteuereinnahmen auf (BBSR 2020). Die typischerweise selektive Abwanderung junger und gut qualifizierter Arbeitskräfte schwächt eine Gemeinde oder ganze Region langfristig als Wirtschaftsstandort, denn infolge wandern Unternehmen ab, während sich keine neuen ansiedeln. Dies wiederum führt zur Verringerung der beruflichen Perspektiven für Anwohner*innen und zieht weitere Abwanderung nach sich. Um diese Entwicklung zu bremsen stehen Kommunen vor der Schwierigkeit qualifizierte Arbeitskräfte als Einwohner*innen zu halten oder neu zu gewinnen. (vgl. Milbert 2015: 5 f.)

Verringerte Kaufkraft durch niedrigere Einkommen, schwächt die Nachfrage und macht schrumpfende Räume zu schwachen Absatzmärkten. Infolge hat gerade der lokale Handel häufig Schwierigkeiten wirtschaftlich zu bleiben. Im Besonderen ist hiervon der eigentümergeführte Einzelhandel betroffen, was auch mit der seit den 1990er Jahren vermehrten Verlagerung von Nahversorgungsstrukturen in großflächige Zentren an den Ortsrändern zusammenhängt. Damit verlagert sich der stattfindende Handel und ökonomische Aktivität häufig in diese Außenbereiche, die überwiegend mit dem Automobil erreicht werden. (vgl. BSBK 64 f.)

Leerstand und Brachflächen

Die wohl lesbarste räumliche Auswirkung von Schrumpfungsprozessen sind jedoch leerstehende und verfallende Gebäude. Sobald Sterberaten, Geburtenraten und Wanderungssaldos zu einer Verringerung der Einwohnerzahl führen, ist das Leerstehen von Wohnungen oder Wohnhäusern meist unmittelbare Konsequenz. Ökonomische Folgeeffekte führen ihrerseits zu Gewerbeleerständen in den Ortskernen und die Stilllegung größerer industrieller Anlagen auch in ländlich geprägten Gemeinden zum Leerstand von Fabrikgebäuden. Steigende Leerstände und durch Rückbau entstandene Brachflächen erzeugen ein ungewohntes und tristes Bild in städtischen wie dörflichen Siedlungszusammenhängen. Damit droht der Verlust von Lebensqualität und Identifikationswert eines Ortes und damit auch die Beschleunigung von Abwärtsspiralen und weiterer Abwanderung. (vgl. Piegza/ Reyhn 2013: 14 f.)

Der Erhalt historischer Bausubstanz und damit des baukulturellen Erbes eines Ortes ist in Schrumpfungsprozessen jedoch gleichermaßen wichtig wie schwierig: „Tragend für Identifikation und Orientierung in der gewohnten Umwelt sind besonders markante städtebauliche Situationen und ortsbildprägende Gebäude. Zugleich konzentrieren sich Leerstände in Dörfern häufig gerade in diesen Gebäuden“ (Büchs 2017: 101). Häufig sind die Ortszentren schrumpfender Gemeinden besonders betroffen. Gerade ihnen wird in Literatur und Praxis ländlicher Entwicklung jedoch eine besondere Rolle für die Lebensqualität auf dem Land zugesprochen. Sie sind das Ge-

sicht der Gemeinde und darüber hinaus idealerweise attraktiver Wohnort, Nahversorgungspunkt und Mobilitätsanker (vgl. BSBK 2017: 64 f.). Aufgrund vielfältiger struktureller Veränderungen haben diese oft schon vor dem Bevölkerungsrückgang mit Leerständen zu kämpfen (Büchs 2017: 95). Ein belebtes Zentrum ist das Ideal, ein *totes* Zentrum häufig bittere Realität. Leerstände zu bekämpfen, wird so für viele schrumpfende Gemeinden zu einer komplexen Daueraufgabe. Denn die genauen Gründe dafür, warum ein Gebäude nicht mehr genutzt wird, sind stets sehr individuell. Unklare Eigentümerstrukturen, verkaufsunwillige Hausbesitzer*innen oder zerstrittene Erbengemeinschaften erschweren eine kommunale Handhabung der Leerstandsproblematik erheblich (siehe Bönisch und Scheller 2022: 16:00). Obendrein ist das Ausmaß des Problems für Gemeinden häufig schwer zu quantifizieren, denn die Definition von Leerstand ist nicht eindeutig und variiert je nach Erhebungsmethode, Zielsetzung und Perspektive (BBSR 2017: 5).

Selbst in der Forschung lässt sich der Wirkzusammenhang zwischen Leerständen und Schrumpfung nur schwer systematisieren und verallgemeinern: In der Literatur fehlt bislang eine Erforschung und Analyse der Wechselwirkungen von Leerstandshöhe, -typen und -dauer, Merkmalen betroffener Gebäude sowie deren Verschränkung mit lokalen und regionalen Wohnungsmärkten (Wolff/Rink 2019: 273, TMIL 2018: 42). Es bleibt lediglich festzuhalten, dass Leerstand eine bauliche Struktur bezeichnet, welche für unbestimmte Zeit nicht für eine Nutzung nachgefragt wird, obwohl sie eigentlich dafür bereitstünde.

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, warum leerfallende Immobilien in großem Stil infolge von Schrumpfungsprozessen nicht mehr am Markt nachgefragt werden. Einen Teil der Antwort bildet der Wandel der Wohnwünsche breiter Teile der Bevölkerung. Die Veränderung von Altersstrukturen, Haushaltsstrukturen, Lebensstilen und damit auch der Ansprüche an die eigene Wohnung verändert die Nachfragedynamik auf den Wohnungsmärkten. Gebäude mit hohen Quadratmeterzahlen, großzügigen Räumen, Grundstücke mit Gärten und ruhige Lagen werden generell bevorzugt. Auch die Notwendigkeit ausreichend Angebote für altersgerechten und damit barrierefreien Wohnraum bereitzustellen, hat erhebliche Auswirkungen auf die Nachfragesituation in lokalen wie regionalen Wohnungsmärkten (TMIL 2020: 46).

Die historische Bausubstanz vieler ländlicher Gemeinden – vor allem in den Ortskernen – scheint diese nachgefragten Kriterien oft schlicht nicht herzugeben (TMIL 2018: 85). Ihr Aufbau ist Zeugnis der typischen Wohnform ihrer Erbauungszeit. Gerade in Dörfern oder Kleinstädten sind viele Wohngebäude entsprechend der beruflichen Tätigkeit ihrer ursprünglichen Einwohner*innen konzipiert worden. So etwa Wohnhäuser mit angegliederter Scheune für die Landwirtschaft oder mit gewerblichen Erdgeschosszonen für Handwerker und Handelstreibende. Teils über Jahrhunderte wurden diese, häufig im Eigenbau, umgebaut, ausgebaut, angepasst oder teilweise rückgebaut. Die hierdurch entstanden Gebäude sind vielschichtige und hoch individuelle Zeugnisse der Leben ihrer Bewohner*innen. Diese Ge-

bäude und ihre Grundstücke waren einst für mehrköpfige Familien konzipiert, werden heute aber oftmals nur noch von ein bis zwei Personen bewohnt (Palinske 2022: 14:45).

Durch den Tod oder den altersbedingten Wegzug jener, werden solche Gebäude nun in steigender Zahl frei zur Weiternutzung, was aber an lokalen Immobilienmärkten mit ihrer bereits erwähnten Nachfragerlage oft schwerfällt. Einigen Mängeln lässt sich zwar durch Sanierungs- und Umbauarbeiten begegnen, dies ist jedoch stets mit einem vorab schwer einschätzbarer Investitionsaufwand verbunden. Es existieren auf Bundes- und den Landesebenen Förderprogramme zur Modernisierung von Wohnungen, doch ein Großteil der Mittel für solche Umbaumaßnahmen werden nach wie vor privat getätig (TMIL 2018: 45), weshalb viele potentielle Nachnutzer*innen vor der Aufgabe zurückschrecken. Werden keine Interessent*innen gefunden, stehen diese historischen Gebäude leer, verfallen mit der Zeit und verkommen dadurch schlimmstenfalls zu „Schrottimmobilien“, die erst recht niemand will.

Vor diesem Hintergrund war und ist Abriss – alternativ: Rückbau – ein bewährtes Mittel um Leerstand zu bekämpfen. Infolge der städtischen Bevölkerungsverluste in Ostdeutschland der Nachwendejahre forderte etwa der Stadtumbau Ost den Abriss hunderttausender Wohnungen, meist im kommunalen Geschosswohnungsbau, in dem sich Leerstände besonders konzentrierten (Schiller/Siedentop 2005: 84). Abriss als systematische und oft unverhältnismäßige Strategie des Siedlungsumbaus ist heute hoch umstritten, einerseits weil es den Verlust baukulturellen Erbes und andererseits die Verschwendungen bereits aufgewendeter baulicher Materialien, Energie und bereits erschlossener Flächenressourcen bedeutet. Dennoch ist ein Kompromiss bei der Leerstandsbekämpfung oft der Abriss von Gebäuden, um ein Grundstück attraktiver zu machen. Infolge entstehen Brachflächen und gegebenenfalls ein Neubau, der den neuen Anforderungen an Wohnraum entspricht.

Belastung kommunaler Haushalte

Kommunen obliegt die Hoheitsaufgabe, die Versorgungssicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten, was die Bereitstellung und Unterhaltung entsprechender Infrastrukturen, wie Wasser, Kanalisation, Elektrizität als auch öffentlichen Dienstleistungen bedeutet. In der Forschung herrscht mittlerweile Konsens, dass die hiermit verbundenen Kosten stark mit der Siedlungsstruktur einer Kommune zusammenhängt. Generell ist eine zerstreute Siedlungsweise aufwändiger und damit kostenintensiver als eine kompakte Bebauung mit hoher Bevölkerungsdichte (ebd.), wodurch ländliche Kommunen von vornherein proportional höhere Versorgungskosten haben.

Wenn Wohnungen leer stehen und Flächen brachfallen, entkoppeln sich bauliche Dichte und Bevölkerungsdichte, sodass die Infrastrukturkosten der Kommune je Einwohner*in steigen (ebd.: 88). Erhebliche Bevölkerungsverluste zwingen somit Kommunen kurz- und mittelfristig Anpassungsmaßnahmen der Versorgungsinfrastruktur vorzunehmen, was

ebenfalls mit erheblichen Kosten verbunden ist. Ein solcher Umbau wird bei anhaltendem Bevölkerungsschwund jedoch langfristig immer wieder angepasst werden müssen.

Die Haushalte ländlicher Gemeinden mit einer ohnehin geringen Bevölkerungsdichte sind somit in besonderem Maße von steigenden Infrastrukturkosten durch Bevölkerungsverluste betroffen. Bei gleichzeitig sinkenden Steuereinnahmen von Einwohner*innen und Gewerbe reduzieren sich die finanziellen Handlungsspielräume von Kommunen erheblich, was häufig in dauerhaften Haushaltsskrisen mündet.

Ökologie und Freiräume

Die räumlichen Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen sind für Betroffene häufig mit emotionalem Schmerz und Resignation verbunden. Dieser Aspekt von Schrumpfung sollte in ihrer Wirkungskraft nicht unterschätzt werden. Doch vermehrt werden auch solche Stimmen laut, die fordern, „diesen Wandel nicht nur als Verlust, sondern auch als Chance für Lebensqualität zu begreifen“ (Büchs 2017: 97). Durch Rückbau entstehen entsiegelte Freiflächen in Siedlungszusammenhängen und durch Deindustrialisierung fallen große Umweltbelastungen weg. Der Architekt Wolfgang Kil etwa spricht vor dem Hintergrund ostdeutscher Schrumpfung von einem „Luxus der Leere“ (Kil 2004: 128 ff.), der durch die Abwesenheit von starken Verwertungsinteressen eine ausgeprägtere Orientierung an ökologischen Zielen ermöglichen und mehr Raum für gesellschaftliche Experimente bieten würde.

Es scheint naheliegend, dass sich in Schrumpfungsprozessen und dem damit (zumindest theoretisch) verbundenem Wegfall von Siedlungsdruck, insbesondere auf dem Land Chancen für eine ökologische Flächenentwicklung ergeben. Möglichkeiten zur Naherholung sind bereits heute ein Grund für Menschen aufs Land zu ziehen oder dort zu bleiben. Hier ist die Tendenz Urlaub und Freizeitaktivitäten in der eigenen Region zu verbringen tendenziell stark. Die Einbettung in weithin als „schön“ empfundene Landschaften kann hier gegebenenfalls einen enormen Standortfaktor darstellen und gibt Anlass, diese Freiräume weiter zu qualifizieren.

Die teils schmerzliche Abkehr von großmaßstäblicher industrieller Produktion als verlässlicher Erwerbsfaktor für Regionen bedeutet auch die Suche nach alternativen Wirtschaftszweigen. Vorrangig der Tourismus wird hier als vielversprechende ökonomische Möglichkeit gesehen. So wird die Aufgabe der Landschaftspflege bereits heute teilweise von Landwirt*innen wahrgenommen, die von Landtourismus und einer höheren ökologischen Orientierung der Gesellschaft profitieren. (vgl Wolf /Kummer 2005: 50 f.)

Doch auch jenseits der ökonomischen Verwertung von Freiräumen können in einer ideelleren Betrachtung Schrumpfungsprozesse zum Ausgangspunkt für eine höhere Qualität der räumlichen Entwicklung werden. Andrea Omizzolo beschreibt in diesem Zusammenhang: „Der Begriff der Qualität erhält einen noch höheren Wert, wenn Wachstum nicht mehr nur als Zunahme an Ressourcen und Infrastrukturen betrachtet wird, sondern auch als eine Eigenschaft weiterer Aspekte, wie sie sich etwa aus unterschiedlichen Ökosyste-

men und Landschaften sowie aus Schrumpfungsphänomenen (im Sinne einer Reduzierung der Bauwerke und Infrastrukturen) herausbilden können und so zu einem alternativen strategischen Angelpunkt der Landschaftsentwicklung werden" (Omizzolo 2017: 244).

Schrumpfungsprozesse wirken sich jedoch nicht automatisch positiv auf Ökosysteme, Freiräume und Landschaften aus. Damit jene neu gesetzten Rahmenbedingungen schrumpfender Räume auch tatsächlich zur Erhöhung von Lebensqualität genutzt werden können, braucht es politischen und gesellschaftlichen Willen. Wie die Erfahrung zeigt, besteht das Risiko, dass Potenziale nicht gesehen oder aber anderen Handlungszwängen der räumlichen Entwicklung untergeordnet und langfristig verbaut werden.

3. FLÄCHENVERBRAUCH

Im Schnitt wird in ländlich geprägten Räumen am meisten Siedlungs- und Verkehrsfläche verbraucht. Die Ursachen dafür sind komplex. Den Gemeinden als Träger der kommunalen Bauleitplanung kommt in diesem Wirkungsgefüge eine zentrale Rolle zu. Dabei stehen diese bei Flächenentscheidungen unter Wachstumsdruck und entscheiden nur bedingt rational. Abseits der Folgen auf Ökologie und Landschaft verursachen Flächenneuausweisungen nicht immer finanzielle Mehreinnahmen. Besonders betroffen davon sind Kommunen in schrumpfenden Regionen, die aufgrund knapper Haushalte ohnehin schon vor Mammutaufgaben des demografischen Wandels stehen.

3.1 BEGRIFFLICHKEITEN

Flächeninanspruchnahme oder Flächenverbrauch?

Genau genommen gibt es keinen Flächenverbrauch. Es kann sich lediglich die Art der Nutzung des Bodens verändern. Korrekt wäre daher die Bezeichnung Flächeninanspruchnahme (vgl. Behnisch et al. 2018). Im Rahmen der Arbeit rückt die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) in den Fokus der Betrachtung. Durch die Nutzung des Bodens für Siedlungs- und Verkehrsziele werden die Eigenschaften des Bodens meist so stark verändert, dass die Leistungsfähigkeit der natürlichen Bodenfunktionen entscheidend beeinträchtigt wird. In diesem Zusammenhang argumentiert Schulz (2017: 35) für die Verwendung des Begriffes Flächenverbrauch, wodurch die negative Beeinflussung der SuV-Fläche auf die natürliche Bodenfunktionalität stärker hervorgehoben wird. In diesem Sinne wird in

der vorliegenden Arbeit die Umwandlung von naturnahen, landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen in SuV-Flächen als Flächenverbrauch bezeichnet. Dabei ist zu beachten, dass der Flächenverbrauch nicht mit der Bodenversiegelung gleichzusetzen ist. SuV-Flächen können auch aus unbebauten nicht versiegelten Flächen bestehen. Der geschätzte Versiegelungsanteil der SuV-Fläche in Deutschland liegt bei geschätzten 43-50%, wobei dieser statistisch nicht eindeutig quantifizierbar ist und regional sehr unterschiedlich ausfallen kann. So weisen Agglomerationsräume wie das Rhein-Neckar Gebiet höhere Versiegelungsgrade als dünner besiedelte ländlich geprägte Räume auf (Beckmann/Dosch 2018: 10).

Siedlungs- und Verkehrsfläche

Die Auslegung der SuV-Fläche im Rahmen der Arbeit stützt sich auf die Kategorisierung der amtlichen Flächenstatistik des Bundes. Demnach zählen zur Siedlungsfläche Wohnbauflächen, Industrie- und Gewerbeflächen, Flächen für Handel und Dienstleistungen, Flächen für Bergbaubetrieb, Tagebau, Grube und Steinbruch, Flächen für Ver- und Entsorgung und öffentliche Einrichtungen, Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie Friedhöfe. Die Verkehrsfläche umfasst Straßen- und Wegeverkehrsflächen, Plätze, Bahnverkehrsstrecken, Flugverkehrsflächen und Schiffsverkehrsflächen. Zu Berechnungen des Flächenverbrauchs werden die Flächen für Bergbaubetrieb, Tagebau, Grube und Steinbruch herausgerechnet. (Statistisches Bundesamt 2020: 3) Die *Siedlungsdichte* wiederum beschreibt wie viel m² SuV-Fläche je Einwohner*in in einem Gebiet anfallen.

Die Bemessungsgrundlage des Statistischen Bundesamtes bezüglich des Flächenverbrauchs wird auch für die eigene Datenauswertung zur Entwicklung der SuV-Fläche in Thüringen in *Abschnitt 5.2 Flächennutzung und -verbrauch in Thüringen* verwendet. Eine Aufschlüsselung sowie Reflexion der Datenerhebung erfolgt in den Anlagen des *Abschnitts 9.2*.

3.2 ZIELVORSTELLUNGEN ZUR VERRINGERUNG DES FLÄCHENVERBRAUCHS

1992 wurde die Agenda 21 in Rio de Janeiro durch die Vereinten Nationen verabschiedet. In diesem Rahmen unterzeichneten mehr als 170 Mitgliederstaaten das hervorgebrachte Leitbild zur nachhaltigen Entwicklung und dessen Implementierung in die nationalen Politiken (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2022). So sollte auch die in Deutschland erste beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2002 als Grundprinzip des politischen Handelns dienen. Einer von vielen Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung beschrieb in diesem Rahmen die Reduzierung des Flächenverbrauchs von rund 130 ha/Tag (Flächenverbrauch von 1997-2000) bis auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 (Wettemann-Wülk 2015: 26). Seit dem Jahr 2004 wurde die Nachhaltigkeitsstrategie in regelmäßigen Abständen fortgeschrieben. Bereits in der Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 wird das Flächensparziel auf unter 30 ha/Tag auf das Jahr 2030 verschoben und findet sich auch in der aktuellsten Fortschreibung aus dem Jahr 2021 wieder (Die Bundesregierung 2021: 27). Weitergehend strebt die Bundesregierung im Rahmen des Klimaschutzplans 2050

den Übergang in eine Flächenkreislaufwirtschaft bis spätestens 2050 an. Das bedeutet einen Flächenverbrauch von nettonull, wodurch nur so viele Flächen für SuV-Zwecke ausgewiesen werden sollen, wie auch wieder Flächen in Nutzungen abseits der SuV-Flächen zurückgeführt werden (BMU 2019: 68).

3.3 ÜBERBLICK UND TRENDS IN DEUTSCHLAND: STADT ≠ LAND

In den Jahren 2017 bis 2020 betrug der tägliche Flächenverbrauch in Deutschland durchschnittlich 54 ha am Tag (Statistisches Bundesamt 2022b). Das entspricht rund 62 % der Fläche Weimars, die täglich in Siedlungs- und Verkehrsflächen im gesamten Bundesgebiet umgewandelt wird (Abb. 2). Tendenziell ist eine stetige Abnahme des Zuwachses der SuV-Fläche zu beobachten. So lag der Flächenverbrauch zwischen den Jahren 1997 und 2000 noch bei rund 130 ha pro Tag. Maßgebende Gründe für diesen Abwärtstrend sind zum einen eine zeitweilig schwache Konjunktur, die sich auf die Bautätigkeit sowie auf Investitionen in die Infrastruktur ausübten und zum anderen die sich verlangsamtende Zunahme von Haushalten sowie ein Anstieg des Geschosswohnungsbaus überwiegend in Ballungsgebieten. Dem entgegen wirken jedoch mehrere Faktoren, die den Flächenverbrauch insgesamt weiter befördern. Darunter fällt zum Beispiel die Steigerung der Wohnflächenansprüche, das Sinken der Haushaltsgrößen, die Zuwanderung in Agglomerationsräume aus peripheren Gebieten, die Pendlerpauschale, das Baukindergeld sowie die niedrigeren Baulandpreise in ländlich peripheren Lagen (vgl. Beckmann/Dosch 2018: 9 f.). Trotz abnehmender Zunahme liegt der tägliche Flächenverbrauch in Deutschland über dem ursprünglichen Ziel der Bundesregierung, den Verbrauch auf 30 ha am Tag bis 2020 zu reduzieren ». Die Zunahme der SuV-Flächen erfolgt dabei besonders auf Kosten der landwirtschaftlich genutzten Fläche. So stieg die SuV-Fläche in den Jahren 2016 und 2019 mit 729 km² an, während die Flächen für Landwirtschaft um 1.357 km² zurück gingen. Im selben Zeitraum wuchs die Nutzung von Waldfäche um 363 km² an. (vgl. BBSR 2021)

Wird der Flächenverbrauch in Deutschland in räumlich differenzierten Kategorien eingeordnet, so ist ein erkennbares Stadt-Land-Gefälle zu beobachten. Das BBSR unterscheidet in vier unterschiedliche siedlungsstrukturelle Kreistypen, die jeweils unterschiedliche Veränderungen der Hauptnutzungsarten » in den Jahren 2016 bis 2019 aufweisen. Besonders in den Kategorien der ländlichen Kreise ist die Zunahme der SuV-Fläche im Vergleich zu den kreisfreien Großstädten und den städtischen Landkreisen besonders hoch (Abb. 3). Ein noch klareres Bild bezüglich des Flächenverbrauchs unter den siedlungsstrukturellen Kreistypen zeichnet sich im Hinblick auf das Zusammenspiel von Flächenverbrauch und Bevölkerungsentwicklung ab, welches mit der Siedlungsdichte (siehe 3.1) beschrieben wird. Sowohl in städtischen als auch in ländlich geprägten Räumen bildet sich eine Entkopplung der SuV-Flächenentwicklung von der Bevölkerungsentwicklung ab. In den Jahren 2012 bis 2015 wurden 256 m² SuV-Fläche pro Kopf in den kreisfreien Großstädten und 1136 m² in den dünn besiedelten

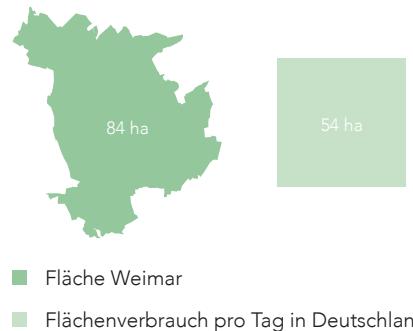
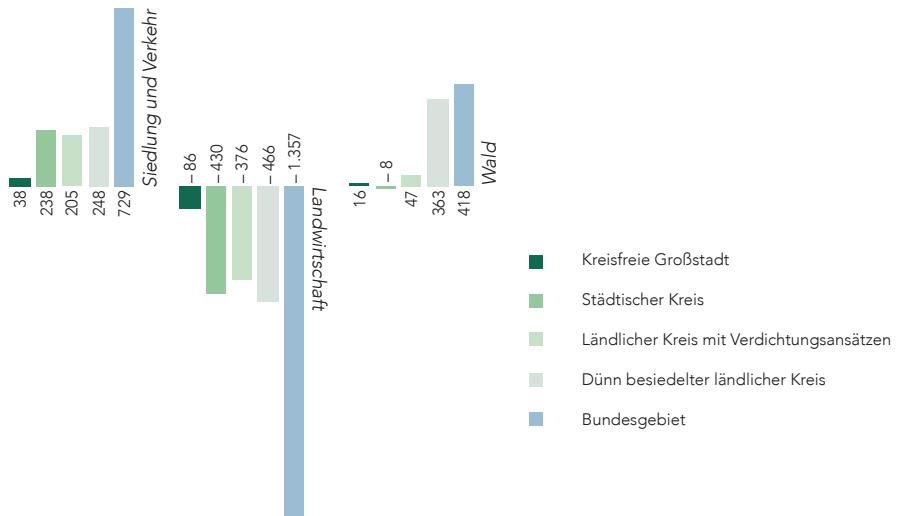


Abbildung 2: Flächenverbrauch in Deutschland 2017-2020 im Vergleich (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022 / TLS o.J.)

» siehe 3.2 Zielvorstellungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

» Die Hauptnutzungsarten umfassen die Landwirtschaftsfläche, die Waldfäche sowie die Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Abbildung 3: Veränderung der Hauptnutzungsarten nach Siedlungsstrukturellen Kreistypen 2016-2019 in km² (eigene Darstellung in Anlehnung an BBSR 2021)



ländlichen Kreisen beansprucht. In diesem Zeitraum entfielen rund 60% des SuV-Flächenverbrauchs auf die dünn besiedelten ländlichen Kreise und ländlichen Kreise mit Verdichtungsansätzen und rund 10% der Bevölkerungszunahmen. In den kreisfreien Großstädten, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen waren, stieg die SuV-Fläche um rund 6% an. In den städtischen Kreisen lag der Bevölkerungszuwachs in diesem Zeitraum bei 36% und die Zunahme der SuV-Fläche bei 33%. Daraus ergibt sich: je ländlicher der Kreistyp, desto höher ist der Flächenverbrauch sowie der Pro-Kopf-Verbrauch der SuV-Fläche. Das bedeutet im Umkehrschluss, je städtischer der Kreistyp ist, desto effizienter kann die SuV-Fläche genutzt werden (in Relation zur Bevölkerungszahl) und desto geringer ist auch der absolute Flächenverbrauch. (vgl. Beckmann/Dosch 2018: 12-14;17)

Vor dem Hintergrund der gesetzten Flächensparziele ist insbesondere in ländlich geprägten Räumen mit geringer Siedlungsdichte und zugleich größtem »absoluten sowie relativen Flächenverbrauch ist ein besonderer Handlungsdruck hinsichtlich der Reduzierung des Flächenverbrauchs gegeben.

- » Der Absolute Flächenverbrauch bezieht sich auf die Dimension der Fläche. Der relative Flächenverbrauch bezieht sich auf die SuV-Fläche, die pro Kopf verbraucht wird.

3.4 URSACHEN DES FLÄCHENVERBRAUCHS

Anbieterinnen und Nachfrager

Bei der Frage, welche zentralen Akteure für den Flächenverbrauch und dessen quantitativen Umfang verantwortlich sind, wird in der Literatur überwiegend in Anbieter- sowie Nachfrageseite unterschieden (vgl. Bizer et al. 2018: 60; Schulz 2017: 40). Die Kommune wird in diesem Kontext als Anbieterin gesehen. Als Bereitstellerin für SuV-Fläche wird diese als zentrale Akteurin bezüglich des Flächenverbrauchs gesehen. Dabei ist die Kommune nicht in der Lage beliebig viele Flächen auszuweisen. Der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Grundgesetz (GG) §28 wird im Sinne des Subsidiaritätsprinzips einen Handlungsrahmen gegeben, der sich aus den Vorgaben der höheren Planungsebenen und Politiken des Landes und des Bundes ergibt (Bizer et al. 2018: 60). In diesem Zusammenhang befindet sich die Kommune an der Schnittstelle zwischen übergeordneten Zielvorstellungen, indem sie Ziele der Landes-, Regional- und Fachplanungen

umzusetzen haben und gemeindespezifischen Vorgaben, wie konkreten Bodennutzungsgeboten und -verboten (Wettemann-Wülk 2015: 44).

Die Nachfrageseite umfasst alle Akteur*innen mitsamt ihren Nutzungsansprüchen an Wohn-, Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Handelsfläche umfasst. Hier lassen sich drei unterschiedliche Bedarfsgruppen einteilen. Die Bedarfsgruppe Wohnen orientiert sich dabei an Gegebenheiten bezüglich des Erwerbs oder Mietens von Wohnfläche sowie an die vorhandene Infrastruktur und weitere öffentliche Angebote im Umland. Das Beispiel Thüringen illustriert, wie die Interessen der Bedarfsgruppe Wohnen mit dem Flächenverbrauch in ländlich geprägten Räumen in Verbindung steht. In Thüringen besteht ein überwiegender Bedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern in ländlich geprägten Räumen. Im Gegensatz zu den verdichteten kreisfreien Städten wie Jena, wo der Anteil der Mehrfamilienhäuser am Wohnungsbestand rund 82% ausmacht, weisen ländlich geprägte Landkreise einen entgegengesetzten Trend auf. So entsprechen beispielsweise nur rund 32% des Wohnungsbestandes im Wartburgkreis Mehrfamilienhäusern (TMIL 2019:45). Die aus dieser Wohnform vergleichsweise geringer hervorgehende Siedlungsdichte steht somit exemplarisch für den Flächenverbrauch in ländlich geprägten Räumen. Für die Bedarfsgruppe Industrie und Gewerbe spielen insbesondere die Nähe zu anderen Betrieben, Lärm- und Emissionsvorschriften, große zusammenhängende Betriebsflächen sowie die Infrastrukturanbindung eine große Rolle. In diesem Zusammenhang stellen Baugebiete abseits verdichteter Innenbereiche eine reizvolle Perspektive dar. Für die Bedarfsgruppe Dienstleistung und Handel spielen vor allem Flächen mit guter Anbindung und Erreichbarkeit durch Einzelhandel, Dienstleistung und Kunden eine bedeutende Rolle. (vgl. Bizer u. a. 2018: 61)

Weder die Anbieterseite noch die Nachfrageseite sind allein verantwortlich für den Flächenverbrauch. Vielmehr handelt es sich bei diesen Prozessen um wechselseitige Beeinflussungsmechanismen, deren Komplexität aufgrund übergeordneter politischer sowie planerischer Zielvorstellungen und Maßnahmen noch erhöht wird. (ebd.: 60). Im Folgenden wird sich auf die » kommunalen Akteure im Rahmen des Flächenverbrauchs fokussiert.

Kommunales Einnahmensystem und Flächenverbrauch

Einwohner*innen, Beschäftigte und Gewerbebetriebe bestimmen als Steuerzahler*innen maßgeblich den finanziellen Handlungsrahmen der Kommunen. Die Einnahmen der Kommunen setzen sich aus drei Säulen zusammen. Die erste Säule bilden die Realsteuereinnahmen, bestehend aus der » Grundsteuer sowie aus der Gewerbesteuer. Die Grundsteuer wird bei Grundbesitz fällig und fällt einmal im Jahr an. Die Gewerbesteuer ist neben Anderem vor allem abhängig vom Umsatz der angesiedelten Gewerbeeinrichtungen. Die zweite Säule bilden die sogenannten Gemeinschaftssteuern. Nach diesem Prinzip werden sowohl Anteile der erzielten Umsatzsteuern als auch Anteile der erzielten Einkommenssteuern durch den Bund mittels bestimmten Schlüsselzuweisungen auf die Kommunen verteilt. Die Bevölkerungszunahme im kommunalen Hoheitsgebiet wirkt sich

» Diese umfassen insbesondere die politischen Mandatsträger*innen sowie die ausführenden Ämter der Bauleitplanung.

» Die Grundsteuer A bezieht sich auf Flächen mit landwirtschaftlicher Nutzung und Grundsteuer B bezieht sich auf das Grundvermögen bebauter oder bebaubarer Flächen (Joerissen/Coenen 2007: 82).

im Rahmen dieser Schlüsselzuweisungen positiv auf die entsprechenden kommunalen Haushalte aus. Die dritte Säule bildet der kommunale Finanzausgleich (KFA), wodurch die Kommunen durch Finanzzuweisungen des entsprechenden Bundeslandes Gelder erhält (vgl. Jörissen/Coenen 2007: 82 f.). Dabei stellt der KFA den wichtigsten Anteil der kommunalen Einnahmen dar, dessen Bemessung sich nicht ausschließlich jedoch in bedeutendem Maße an der Bevölkerungszahl der Kommunen richtet und sich aus einem bestimmten Anteil der öffentlichen Haushalte des jeweiligen Bundeslandes ergibt. Demnach lag der kommunale Einkommensanteil aus dem KFA in den neuen Bundesländern im Schnitt bei rund 50% (Köller 2012: 163).

Es wird ersichtlich, dass das kommunale Einnahmensystem in Deutschland stark an die Entwicklung von Einwohner*innenzahlen und Firmenansiedlungen im Hoheitsgebiet gebunden ist. Im Kontext der Siedlungsentwicklung mündet dieser Finanzierungsmechanismus nicht selten in einem interkommunalen Wettbewerb um insbesondere junge Familien und Firmenansiedlungen, der sich räumlich vor allem in der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten wiederspiegelt (Preuß 2015: 18).

Kommunen unter Druck

Der Wettbewerbsdruck ergibt sich vor allem aus der grundlegend knappen Finanzlage einiger kommunalen Haushalte, welche auf viele unterschiedliche Faktoren zurückzuführen ist. Ganz bezeichnend dafür ist jedoch die starke Vermischung der Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen innerhalb des föderalistischen Staatssystems in Deutschland. Neben Bund und Ländern besitzen die Kommunen in diesem Gefüge die schwächste Stellung, wodurch sich der Umfang der fremdbestimmten Pflichtaufgaben für Kommunen über die Jahre zunehmend vergrößert hat, ohne dass dafür die entsprechend ausreichenden Finanzzuweisungen des Bundes und der Länder an die Kommunen erfolgten »[»]. Zugleich bilden vor allem die Zuweisungen des Landes im Rahmen des KFA die wesentliche Einnahmequelle von Kommunen. (vgl. Jörissen/Coenen 2007: 89)

» Im Staatrecht wird dieses Ungleichgewicht zwischen kommunaler Aufgabenerfüllung und staatlicher Einnahme- und Steuerhoheit auf Bundes- und Landesebene allgemein als Verletzung des Konnektivitätsprinzips beschrieben (Schubert/Klein 2020).

» siehe dieser Abschnitt Kommunales Einnahmesystem und Flächenverbrauch

Der ohnehin bereits bestehende » Wettbewerbsdruck unter Kommunen um Einwohner*innen und Firmenansiedlungen wird in Regionen unter Schrumpfungsbedingungen durch die generell knappe Finanzlage tendenziell erhöht. Bedingt durch das kommunale Einnahmensystem haben Kommunen vor allem in ländlich geprägten Regionen mit niedrigen stagnierenden oder gar abnehmenden Bevölkerungszahlen mit schrumpfenden Einnahmen und wachsenden Schuldenständen umzugehen, die wiederum Investitionen in die Daseinsvorsorge erschweren. Auch die durch den Bevölkerungsrückgang bedingte Unterauslastung der bestehenden Infrastruktur stellt die Kommune vor erheblichen finanziellen Druck. Dieser führt unter anderem dazu, dass Kommunen mit der Erwartung an Mehreinnahmen neue SuV-Flächen ausweisen. (vgl. Bizer et al. 2018: 63)

Mangelnde Weitsicht

Die Kommunalpolitik ist an erster Stelle dem Wohl der zugehörigen Ge-

meindemitglieder innerhalb der befristeten Amtslaufzeiten verpflichtet. Für die politischen Mandatsträger*innen steht in diesem Zusammenhang meist ihr politisches Handlungsinteresse im Sinne einer potenziellen Wähler*innenschaft im Vordergrund. Im Rahmen der Siedlungsentwicklung beeinflussen die Interessen der Gemeindemitglieder hinsichtlich ihrer Wohn- und Arbeitsplatzbedarfe dabei im Wesentlichen das Handeln der Kommunalpolitik. Zudem sind die durch den Flächenverbrauch bedingten Umweltbeeinträchtigungen meist abstrakt und nicht unmittelbar wahrnehmbar. Sie überdauern politische Mandatszeiten und treten erst in Form mehrerer Einzelmaßnahmen, die über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgen auf. Demnach finden Belange des Umweltschutzes bei konkreten Baulandneuausweisungen aufgrund der zeitlich versetzten Auswirkungen des Flächenverbrauchs auf Natur und Landschaft tendenziell keine schwere Gewichtung. Hinzu kommt, dass die wirtschaftlichen und sozialen Bedarfe in einem Planungsgebiet im Gegensatz zu ökologischen Implikationen leichter zu messen und zu antizipieren sind. Sie können beispielsweise an der Arbeitsplatzstruktur, der Bevölkerungsentwicklung oder am kommunalen Steueraufkommen gemessen werden. (vgl. Jörissen/Coenen 2007: 112; vgl. Schulz 2017: 41)

Planungsrechtliche Defizite

Eine Baugebietsausweisung steht immer im Zusammenhang mit interkommunalen Verflechtungen. Zum Beispiel können dadurch im Rahmen einer neuen Baugebietsausweisung Wanderungsströme hervorgerufen werden, wodurch benachbarte Kommunen von Abwanderung oder Betriebsschließungen getroffen werden können. Andererseits kann sich eine Neuausweisung für die entsprechende Kommune als zusätzlicher Kostenfaktor entpuppen, da sie für die Infrastrukturfolgekosten aufkommen muss, sich die Positiveffekte (z.B. in Form von Arbeitsplätzen) jedoch auf die Nachbarkommunen verteilen (Brauckmann et al. 2013: 71 f.). In diesem Zusammenhang stellt eine communal übergreifende Verständigung im Rahmen der Siedlungsentwicklung einen relevanten Faktor dar, der sich jedoch nicht ausreichend im Planungsrecht wiederspiegelt. Denn über die Anpassungspflicht an Ziele der Raumordnung und der Abstimmungspflicht mit Nachbargemeinden hinaus sind Kommunen in der Regel nicht dazu verpflichtet Auswirkungen von Planungen außerhalb ihres Hoheitsgebietes zu berücksichtigen. Dabei findet das Abstimmungsgebot mit den Nachbargemeinden auf einem kleineren Maßstab statt, wodurch nur unzureichende Bedingungen für eine integrierte gemeindeübergreifende Flächenentwicklung bestehen. Auch die durch die Kommunen zu beachtenden Vorgaben der übergeordneten Vorgaben der Raumordnung und Regionalplanung entsprechen nicht in jedem Fall einer abgewogenen textlichen und planzeichnerischen Bestimmung, sondern manifestieren sich in elastischen Zielorientierungen. Hinzu kommt, dass die Landes- und Regionalplanung im Sinne des Gegenstromprinzips auf die Bedarfe und Interessen der Kommunen angewiesen ist und diese nicht vollständig über die kommunalen Gebietskörperschaften hinweg entscheiden können. Da-

» siehe 3.4 Kommunales Einnahmesystem und Flächenverbrauch sowie 3.4 Mangelnde Weitsicht

» In Thüringen sind die Träger der Regionalplanung die Regionalen Planungsgemeinschaften (RPG), bestehend aus der Planungsgemeinschaft Nordthüringen, Südwestthüringen, Mittelthüringen und Ostthüringen. Die RPG stehen unter kommunalem Interesseneinfluss, indem kommunale Vertreter*innen in die Gremien der RPG entsandt werden. (vgl. Freistaat Thüringen o. J.)

raus ergibt sich, dass Praktiken einer schonenden SuV-Entwicklung von allen Seiten, sowohl von den übergreifenden Planungsebenen wie die Landes- und Regionalplanung, als auch von den Kommunen selbst vertreten werden muss. Allerdings gestaltet sich dies aufgrund der kommunalen Handlungswände und -praktiken » hinsichtlich des Flächenverbrauchs schwierig. Zudem sind kommunale Interessen insbesondere in den Regionalplanungen der Bundesländer verankert, in denen die Regionalplanung communal verfasst ist. » (vgl. Jörissen/Coenen 2007: 112–115)

Im Hinblick auf eine flächenschonende Siedlungsentwicklung sind auch in der Auslegung der kommunalen Bauleitplanung Defizite zu beobachten. Mithilfe der kommunalen Bauleitplanung wird die bauliche und sonstige Nutzung auf Gemeindegebiet vorbereitet und geleitet. Somit finden auf dieser formalen Planungsebene die grundlegenden Entscheidungen über die (Nicht)Versiegelung des Bodens statt (Schulz 2017: 60). Zu Beginn des BauGB ist die Bodenschutzklausel, die 1987 Eingang in das Gesetzbuch fand, festgeschrieben. Sie setzt einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden voraus:

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. [...] Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können“ (§ 1a (2) BauGB).

Jedoch stellt die Bodenschutzklausel nicht die notwendige Bedingung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung dar, sondern zählt zu den Aspekten, die bei der Aufstellung eines B-Plans dem Abwägungsgebot (§1 (7) BauGB) unterliegen. Somit stellt die Bodenschutzklausel keinen aktiven Schutz gegenüber einer neuen Flächeninanspruchnahme dar, sondern erhöht lediglich den Begründungsaufwand der Gemeinde im Rahmen des Abwägungsgebotes, das das gegeneinander Aufwiegen von ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen voraussetzt (Jörissen/Coenen 2007: 113). Darüber hinaus ist die Aufstellung eines Bebauungsplans (B-Plans) im Zuge der Bauleitplanung unter dem alleinigen Vorsatz den Flächenverbrauch zu verhindern nicht zulässig. Zwar besteht die Möglichkeit gemäß §9 (1) Nr. 10 Baugesetzbuch (BauGB) Freihaltesträßen auszuweisen, der keine baulichen Nutzungen zugeführt werden dürfen. Doch begrenzen sich die Bedingungen dieses Paragrafen nicht konkret auf die Eindämmung der SuV-Fläche, sondern auf klimatische, stadt- und landschaftsgestalterische, verkehrssicherheitsrechtliche sowie denkmalrechtliche Bedingungen. (vgl. Schulz 2017: 99)

Aus den oben genannten Darstellungen wird ersichtlich, dass die Bauleitplanung in erster Linie der Vorbereitung und Begleitung baulicher

1. NATÜRLICHE FUNKTION

- a) Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen
- b) Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen
- c) Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Ein-

wirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers

2. FUNKTIONEN ALS ARCHIV DER NATUR- UND KULTURGESCHICHTE

3. NUTZUNGSFUNKTIONEN

- a) Rohstofflagerstätte
- b) Fläche für Siedlung und Erholung
- c) Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung
- d) Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung

Abbildung 4: Natürliche Bodenfunktionen nach Bodenschutzgesetz (eigene Darstellung in Anlehnung an Schulz 2017: 42)

und sonstigen Nutzungen auf Gemeindegebiet dient und der Schutz des Bodens vor dem Flächenverbrauch nicht im Vordergrund steht. Doch mit Hilfe der oben genannten Ermessens- und Abwägungsspielräume kann – unter Voraussetzung des politischen Willens – die Bauleitplanung im Sinne des Boden- und Umweltschutzes durchgeführt werden. Jedoch ist das Planungsrecht in diesem Fall gegenüber ökonomischen Belangen zu schwach konzipiert. Im Vordergrund steht die Befürchtung von Kommunen, durch eine flächenschonende Siedlungsentwicklung einen möglichen finanziellen Handlungsspielraum zu verlieren (Jörissen/Coenen 2007: 114). In diesem Kontext besteht die Forderung die flächenschonende Siedlungsentwicklung zu ökonomisieren. »

» siehe 3.6 Reformbedarfe und Ansätze

3.5 FOLGEN DER FLÄCHENINANSPRUCHNAHME IM SCHRUMPFUNGSKONTEXT

Verlust der natürlichen, kulturellen und nutzungsbedingten Bodenfunktionen
Gemäß dem Bundes-Bodenschutzgesetzes §2 (2) kommen dem Boden unterschiedliche Funktionen zu (Abb. 4) Durch den Flächenverbrauch gehen zum einen wichtige natürliche Bodenfunktionen verloren. So kommt es durch die Umnutzung des Bodens in SuV-Flächen zur Zerschneidung und Verlärzung naturnaher Landschaft mit negativen Auswirkungen auf den Naturhaushalt, den Biotop- und Artenschutz sowie auf die Biodiversität sowie auf das Landschaftsbild und die Erholungsfunktion für den Menschen. Auch der Wasserhaushalt, insbesondere die Grundwasserneubildung wird durch den Verbrauch der Fläche eingeschränkt. In Bezug auf die Bodenfunktion als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gehen durch die zunehmenden SuV-Flächen fruchtbare Böden für die Landwirtschaft und für die Produktion nachwachsender Rohstoffe verloren. (Schulz 2017: 45 f.)

Kommunale Baugebietausweisungen unter Schrumpfungsbedingungen

Neben den negativen Auswirkungen auf die natürlichen Bodenfunktionen kann sich der Flächenverbrauch ebenfalls negativ auf die kommunalen Haushalte auswirken. Das ist der Fall, wenn die entstehenden Folgekosten durch die Ausweisung neuer Baugebiete höher ausfallen als die damit in Verbindung stehenden kommunalen Einnahmen. Die Kostenfaktoren

- » Die innere Erschließung umfasst u.a. die Verkehrserschließungsanlagen, Straßenentwässerung, Straßenbeleuchtung, öffentliche Grünflächen und Lärmschutzeinrichtungen. Die äußere Erschließung bezieht sich auf die Anbindung des neuen Baugebiets an den Siedlungsbestand (Preuß 2015:19).

während der Bauphase im Zuge einer Siedlungserweiterung beschränken sich für die Kommune auf die » innere und äußere Erschließung. Weiterhin entstehen Kosten für die eventuelle Erbringung von Ausgleichsmaßnahmen durch die Schaffung von Kompensationsflächen. Diese müssen erfolgen, wenn land- und forstwirtschaftliche oder naturnahe Flächen der SuV-Flächennutzung zugeführt werden. Weiterhin bestehen Planungs- und Koordinierungskosten, die z.B. durch Planungsvorbereitung, Projektkoordinierung, Beteiligungsprozesse und Gutachten entstehen. (vgl. Preuß 2015: 19)

Mit der Fertigstellung eines neuen Baugebiets mitsamt der inneren und äußeren Erschließung ist die kommunale Investition jedoch nicht getätig. Hinzu kommen die Unterhaltungskosten, die zum einen nicht eindeutig kalkulierbar sind und zum anderen im Vergleich zu den Bau-Folgekosten in der Regel über einen beträchtlich längeren Zeitraum entstehen. Zu den Unterhaltungskosten zählen beispielsweise die Kosten der inneren Erschließung. Zwar werden diese Kosten während der Bauphase zum großen Teil von Investor*innen und Bauherren getragen – etwa durch städtebauliche Verträge. Jedoch kommen die Kommunen für die mittel- und langfristig entstehenden Kosten des Betriebs, der Unterhaltung, der Instandsetzung und der Erneuerung von technischer und sozialer Infrastruktur eines Wohn- und Gewerbegebietes auf, die durch die kommunalen Einnahmen gedeckt werden müssen. (vgl. ebd.:19)

Vorrangig in schrumpfenden Regionen übersteigen die entstehenden Folgekosten zur Unterhaltung der Infrastruktur die finanziellen Einkünfte durch Baugebietausweisungen. Denn zum einen sind schwerpunkt-mäßig die Grundsteuer sowie die Einnahmen aus dem KFA und die vom Bund getragene anteilige Einkommenssteuer abhängig von der Aufsiedlungsgeschwindigkeit und der Baugebetsbelegung. Wenn diese schrumpfungsbedingt stockt oder gar ausbleibt, geht zumindest ein Teil der erwarteten Steuereinnahmen verloren. Zum anderen sind die Gewerbesteuereinnahmen neben der Konjunktur stark abhängig von der Art, Struktur und Branche der regional angesiedelten Unternehmen, wodurch diese in auch zukünftig wirtschaftlich stagnierenden Regionen nicht immer den anfänglichen Erwartungen im Zuge der kommunalen Baulandausweisung entsprechen (ebd.: 22 f.). Hinzu kommt, dass durch die demographische Entwicklung in schrumpfenden Regionen immer weniger Einwohner*innen zur Kostenauslastung der Infrastruktur – vor allem Abwasserentsorgung und soziale Infrastruktur wie Kitas und Schulen – herangezogen werden können, wodurch die Unterhaltung durch die Kommune immer herausfordernder wird und sich die Gebühren insbesondere für die Abwasserentsorgung für die Gemeindemitglieder allmählich erhöhen (Brauckmann et al. 2013: 64). Abseits der schrumpfungsbedingten Faktoren nimmt ebenso die Siedlungsstruktur Einfluss auf die Höhe der Folgekosten für die Kommune. Denn die Erschließungskosten in weniger dicht bebau-ten Siedlungen fallen während der Bauphase höher als die in dicht besiedelten gut integrierten Lagen aus, da sich der Anteil der Erschließungsfläche an der gesamten Siedlungsfläche mit abnehmender Siedlungsdichte

vergrößert. Die Folgekosten tragen zum größten Teil die Kommunen. Auch Einwohner*innen müssen mit Erhöhungen der Gebühren vor allem im Bereich der Abwasserentsorgung rechnen (Kinder 2013: 17). Tendenziell fallen also mehr Kosten in Regionen unter Schrumpfungsbedingungen mit einer größtenteils aufgelockerten Siedlungsdichte an.

Hinter der Unterschätzung von Folgekosten seitens der Kommunen steht eine mangelnde Betrachtung des Kosten-Nutzen-Faktors im Zuge der Siedlungsentwicklung durch kommunale Planungsakteure. In diesem Zusammenhang existieren bereits mehrere anwendungsreife Kostenrechner für Kommunen, die Faktoren hinsichtlich der Siedlungsdichte und der wirtschaftlichen sowie demografischen Entwicklung in die Kosten-Nutzen-Rechnung bei Baugebietsausweisungen mitberücksichtigen. So ist zum Beispiel der Kostenrechner LEANkom entstanden, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Aus dieser Anwendung konnte die Erkenntnis gezogen werden, dass eine flächen-sparende Siedlungsentwicklung auf langfristige Sicht tendenziell einen kostengünstigeren Entwicklungspfad beschreibt (vgl. Brauckmann et al. 2013: 65 ff.). Grundsätzlich sind flächenpolitische Entscheidungen und deren Einfluss auf die kommunalen Finanzen komplex und nicht gänzlich kalkulierbar, jedoch würde eine umfangreichere Bilanzierung durch einen Kosten-Nutzen-Rechner zu einer fundierteren Planungsgrundlage beitragen. Jedoch konnten entsprechende Berechnungsmodelle abseits modellhafter Anwendungen bisher noch keinen Einklang in die kommunale Planungspraxis finden (vgl. Bizer et al. 2018: 63; vgl. Preuß 2015: 22 ff.).

3.6 REFORMBEDARFE UND ANSÄTZE

Das kommunale Einnahmesystem und der Flächenverbrauch stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander ». Gleichzeitig weist das Planungsrecht gegenüber ökonomischen Belangen schwächen auf ». In diesem Zusammenhang bestehen im Hinblick auf die nationalen Flächen-sparziele besonders » ökonomische und fiskalische Reformansätze, die die Reduzierung des Flächenverbrauchs für Kommunen in einem ökonomischen und steuerpolitischen Rahmen reizvoll gestalten (vgl. Jörissen/Coenen 2007: 173 ff.; vgl. Schulz 2017: 47 ff.)

Ein fiskalischer Reformbedarf besteht zum einen bei der Grunderwerbssteuer. Dabei handelt es sich um eine Ländersteuer, die einmalig bei einem Erwerb eines bebauten oder unbebautem Grundstücks erhoben wird. Dabei richtet sich der Steuersatz an den Verkaufspreis sowie an den Wert des Gebäudes, sofern das Grundstück bebaut ist. So verursacht die Grunderwerbssteuer ein Preisgefälle zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken beim Erwerb, womit der Neubau durch die niedrigere Besteuerung unbebauter Grundstücke gefördert wird. Eine Reform aus flächenpolitischer Sicht ist bisher nicht vorgesehen (Stand 2017). (vgl. Schulz 2017: 55)

Ein weiterer fiskalischer Reformbedarf besteht bei der Grundsteuer. Die Grundsteuer wird einmal jährlich bei Grundvermögen erhoben und zählt mit aktuell rund 15 Mrd. Euro Jahreseinnahmen zu den wichtigsten und

- » siehe 3.4 Kommunales Einnahmensystem und Flächenverbrauch
- » siehe 3.4 Planungsrechtliche Defizite

- » Ökonomische Instrumente beschreiben in diesem Kontext die Schaffung von Voraussetzungen eines Flächenausweisungsverhaltens, in dem der ökologischen Funktion des Bodens einen höheren ökonomischen Wert beigemessen wird (BfN o.J.). Die fiskalische Besteuerung steht für alle staatlichen Steuererhebungen, die dem Staat als Einnahmen zur Erfüllung seiner Aufgaben dienen (Springer Gabler o.J.). So beschreiben die fiskalischen Instrumente im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch die Steuererhebungen, die Einfluss auf das Flächenausweisungsverhalten nehmen.

- » Dabei handelt es sich um einen Parameter zur Bemessung des Steuersatzes.
- » Im November 2019 beschloss der Bundestag das Grundsteuerreformgesetz. Die Reform tritt ab dem 1.1.2025 ein. Bis dahin gibt es eine Öffnungsklausel, die die Länder dazu befähigt vom bisherigen geltenden Bundesgesetz zur Erhebung der Grundsteuer abzuweichen. In Thüringen wird die alte Regelung bis 2025 fortgesetzt (Thüringer Finanzministerium o. J.). Da die Steuerreform noch nicht eingetreten ist und die Einsicht in den neuen Gesetzesbeschluss aufgrund mangelnder Quellenlage nicht möglich war, kann im Rahmen dieser Arbeit die Auswirkung der Grundsteuerreform auf den Flächenverbrauch in Thüringen nicht bewertet werden.

konstanten Einnahmequellen der Kommunen (Bundesministerium der Finanzen 2022). Im Jahr 2018 erklärte das Karlsruher Bundesverfassungsgericht die Grundsteuer für verfassungswidrig, da es gegen das im GG verankerte Gebot der Gleichbehandlung verstößt (ebd. 2022). Die Grundsteuer ist nach finanzpolitischen Absichten ausgerichtet, die nicht unmittelbar mit dem Flächensparziel in Verbindung stehen und diesen vielmehr entgegenstehen. Denn für die flächenzehrenden Ein- und Zweifamilienhäuser ist zum einen die » Steuermesszahl niedriger als bei anderen Gebäudearten. Andererseits wurde die Grundsteuer für die entsprechenden Grundstücke bisher erst ab 1500m² Grundfläche erhoben (Schulz 2017: 56 f.). » Ein ökonomischer Reformbedarf besteht zum einen bei der aktuellen Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs (KFA). Die Bemessungsgrundlage bezieht sich neben dem Einwohner*innenschlüssel ebenso auf die Erbringung von Ausgleichsfunktionen. In diesem Zusammenhang erhalten Kommunen in Verdichtungsräumen durch die Übernahme von Versorgungsfunktionen für benachbarte Umlandgemeinden eine finanzielle Kompensation. Anders herum sind im Rahmen des KFA jedoch keine Schlüsselzuweisungen für ländlich geprägte Umlandgemeinden vorgesehen, wenn sie die ökologischen und der Erholung dienenden Funktionen des Bodens für die städtischen Räume übernehmen (Jörissen/Coenen 2007: 58).

Der Diskurs um handelbare Flächenzertifikate stellt ein weiteres Instrumentarium innerhalb der Reformdebatte dar. Die Grundidee der handelbaren Flächenzertifikate ist die Menge der ausweisbaren Flächen in einem vorgegebenen Zeitraum zu deckeln. Die Gesamtheit der Zertifikate wird auf die Kommunen verteilt. Ein vorhandenes Flächenzertifikat wird zur Grundbedingung einer Flächenneuausweisung im Außenbereich. Die Zertifikate können unter den Kommunen gehandelt werden, wodurch bei einem hochpreisigen Verkauf ein finanzieller Anreiz für Kommunen besteht auch ohne Baulandausweisung kommunales Einkommen zu generieren. Durch den Handel mit den Flächenzertifikaten wird sich eine effizientere Allokation von Flächenausweisungen für Kommunen mit tatsächlichem Bedarf an neuem Bau-land erhofft (vgl. Bizer et al. 2018: 68). In diesem Rahmen ist von 2012 bis 2017 ein erster Modellversuch *Planspiel Flächenhandel* im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt worden (UBA 2018). Das Planspiel wurde mit 87 Modellkommunen des gesamten Bundesgebietes durchgeführt mit einem Querschnitt aus unterschiedlichen siedlungsstrukturellen und räumlichen Voraussetzungen. Diese Kommunen simulierten einen Handel mit Flächenzertifikaten anhand eigener real-geplanter Baugebiete über einen Zeitraum von 15 Jahren (von 2014 bis 2028) über eine dafür eingerichteten Online-Plattform. Die Auswertung des Planspiels ergab flächendeckend positive Erfahrungen der Kommunen mit dem Zertifikatehandel. Eine potenzielle und wirksame Reduzierung des Flächenverbrauchs, der dem damaligen 30-ha-Ziel bis 2020 entsprach, konnte durch das Planspiel simuliert werden (vgl. Umweltbundesamt 2019: 5).

Die fiskalischen und ökonomischen Reformbedarfe können jedoch aufgrund der komplexen Sachlage bezüglich des Flächenverbrauchs nicht vollends zur Erfüllung der Flächensparziele dienlich sein. Dennoch kön-

nen sie aufgrund ihrer monetären Ausrichtung, die der Nichtausweisung von SuV-Flächen erstmalig einen ökonomischen Wert beipflichtet, als eine alternative Einnahmequelle für Kommunen – insbesondere in schrumpfenden Regionen – darstellen, die sich dadurch dem Handlungszwang der Flächenausweisung zumindest ein Stück weit entziehen können.

4. SYNTHESE ZWEIER TRENDS

- » Dabei beschreibt der absolute Flächenverbrauch die Umwandlung von naturnahen, land- und forstwirtschaftlichen Flächen in SuV-Flächen. Der relative Flächenverbrauch hingegen steht in Verbindung mit der SuV-Fläche pro Kopf.

Grundlegend ist in Schrumpfungsprozessen die Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen von der Bevölkerungsentwicklung entkoppelt. Es wird weiterhin deutlich, dass – entgegen der öffentlichen Wahrnehmung – eben nicht die großen Städte die schwarzen Schafe des Flächenverbrauchs darstellen: Vielmehr lässt sich ein eindeutiges Stadt-Land-Gefälle beobachten, in dem in dünn besiedelten, ländlich geprägten Kreisen deutlich mehr Fläche verbraucht wird als in Großstädten und ihren Agglomerationsräumen. Dies trifft sowohl auf den absoluten als auch auf den relativen Flächenverbrauch zu. »

Dieser Umstand hängt eng mit dem Mechanismus kommunaler Haushaltspolitik zusammen. Für Kommunen ist die Ausweisung neuer Baugebiete in vielerlei Hinsicht reizvoll, da hierin ein vermeintlich bewährtes Instrument zur Aufstockung des Haushalts gesehen wird. Einwohner*innen sollen mit der Erfüllung ihrer Wohnwünsche in der Gemeinde gehalten oder neue gewonnen werden. Neben der eher abstrakten Belebung des öffentlichen Lebens in der Gemeinde winken mit einer stabilen oder wachsenden Einwohnerzahl klar bilanzierbare Vorteile durch private steuerliche Abgaben sowie staatliche Finanzzuweisungen. Eine Kommune die darüber hinaus Gewerbeblächen ausweist verspricht sich davon die Qualifizierung als Wirtschaftsstandort. Mit Unternehmen verhält es sich in diesem Zusammenhang mehr oder weniger analog zu Einwohnenden. Auch sie möchte man als Gemeinde halten und gegebenenfalls gewinnen. Auch sie möchten bauen oder gut angebundene Gewerbegebiete beziehen, zahlen Gewerbesteuern und bieten Arbeitsplätze. Ein wichtiger Standortfaktor ist dafür aber eine gut qualifizierte Bevölkerung, welche die Gemeinde durch attraktive Bauangebote versucht an sich zu binden.

Grundsätzlich unterliegen alle Kommunen im Bundesgebiet dieser Verkettung von Anreizen, ihre Siedlungsfläche zu vergrößern, um die Stabilität des kommunalen Haushalts zu gewährleisten. Ist dieser gesichert, erhöht sich auch der Handlungsspielraum für Kommunen, Investitionen aus eigener Tasche zu tätigen und auch in anderen Bereichen die eigene Attraktivität zu steigern. Doch insbesondere in Gemeinden unter Schrumpfungsbedingungen wächst der Druck auf den Haushalt durch überproportional steigende Versorgungskosten und sinkende Steuereinnahmen, wodurch die Bewahrung überhaupt irgendeines finanziellen Handlungsspielraums erheblich erschwert wird.

Schrumpfungsprozesse sind ein Teufelskreis. Sie folgen meist auf strukturelle Umbrüche, allen voran auf das Wegbrechen großer Wirtschaftszweige und der damit verbundenen Arbeitsplätze. Schwindet auf einen Schlag diese Möglichkeit der Erwerbstätigkeit für große Bevölkerungsteile, so ist Abwanderung die Folge. Von da an verstetigt sich die strukturelle Krise. Einmal geschrumpfte Kommunen bleiben in der Regel auch langfristig schrumpfend und stehen damit vor einer Kette von Problemen. Es gilt kommunale Infrastrukturkosten zu stemmen und damit auch Daseinsvorsorge zu gewährleisten, was durch finanzielle Engpässe erschwert wird. Um Einwohnende und Unternehmen zu halten und bestenfalls neu zu gewinnen, machen die notgeplagten Gemeinden ihre wertvollste Ressource zur Verhandlungsmasse: Bauland. Dabei geht diese Rechnung für Kommunen nicht immer auf. Durch zu kurz gegriffene Folgekostenabschätzungen kann es dazu führen, dass gerade Kommunen unter Schrumpfungsbedingungen langfristig auf den Kosten sitzen bleiben. Doch besonders im Zusammenhang schrumpfender Regionen ist der Flächenverbrauch nicht ausschließlich mit der Neuausweisung von Baugebieten auf der „grünen Wiese“ in Verbindung zu setzen. Wenn immer weniger Menschen auf den Siedlungsbestand fallen, so erhöht sich der Flächenverbrauch ebenfalls – allerdings nicht in Relation zur Gesamtfläche, sondern in Relation zu den Einwohnenden.

Flächenwachstum unter Schrumpfungsbedingungen in ländlichen Räumen verbindet somit die negativen Konsequenzen beider Trends. Zwar versuchen Gemeinden mittelfristig einige Einwohner*innen zu halten, indem sie ihnen Bauland zur Verfügung stellen, doch ist damit das Problem aussterbender Ortskerne nicht gelöst und wird gegebenenfalls sogar verschlimmert. Nicht ausschließlich, jedoch wohl am flächendeckendsten lässt sich diese paradoxe Entwicklung im ländlichen Osten Deutschlands ablesen. Wo Helmut Kohl in den Nachwendejahren noch » blühende Landschaften versprach, zeichnet sich heute ein bedenkliches Bild der Art und Weise wie wir siedeln. So lassen sich gerade in schrumpfenden und dünn besiedelten, ländlich geprägten Regionen besondere Handlungsbedarfe einer schrumpfungsangepassten Siedlungsentwicklung ableiten.

» Der damalige Bundeskanzler wollte mit seiner Aussage wahrscheinlich nicht auf kommende Freiraumqualitäten und die Pflege baulichen Erbes in den neuen Bundesländern hinweisen. Das Zitat bietet sich dennoch als ironisches Zeugnis einer verfehlten Nachwendepolitik an

5. THÜRINGEN - EINE SCHRUMPFENDE LANDSCHAFT?

Thüringen verfügt über eine bedeutende Kulturlandschaft, die aus Jahrhunderten räumlich-gesellschaftlichen Wandels hervorging. Sie wirkt als identitätsstiftendes Element des Landes, aber auch als zentraler Ausgangspunkt seiner zukünftigen Entwicklung. Auch heute befindet sich diese Landschaft im Wandel durch Schrumpfungsprozesse und anhaltenden Flächenverbrauch. Auf Landesebene existieren Zielstellungen, diesem Trend entgegenzuwirken. Es bedarf einer schrumpfungsangepassten Siedlungsentwicklung, die zugleich die wichtigen Freiräume vor weiterer Überbauung schützt.

Kaum ein anderes Bundesland kann sich über die überregionale Bekanntheit seiner Landschaften so erfreuen, wie Thüringen (Abb. 5). Die Salienz der Bezeichnungen *grünes Herz Deutschlands* (oder wahlweise seine *grüne Mitte*) als auch die *Städtekette* und *Stadtland* deuten hier auf eine besondere Verbindung zwischen Menschen und dem sie umgebenden Raumes hin. Und tatsächlich vereint sich in Thüringen eine abwechslungsreiche, durch geologische Beschaffenheit entstandene Naturlandschaft mit einer ebenso besonderen Siedlungsstruktur zu einer einzigartigen Kulturlandschaft. Der Begriff der Kulturlandschaft meint hier „die vom Menschen umgeformte Naturlandschaft, [die] aus der Summe der anorganischen, organischen und anthropo-geografischen Geofaktoren“ erwächst (Roos 2007: 126).

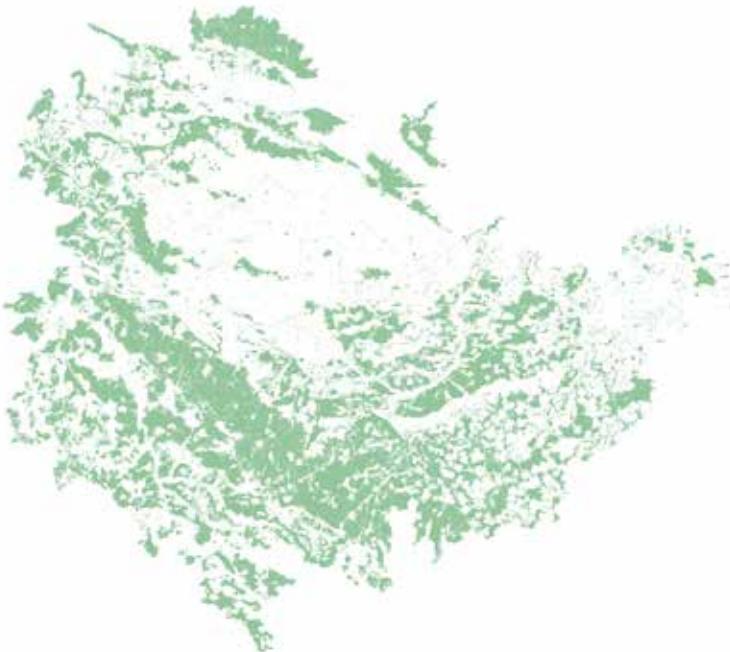


Abbildung 5: Waldflächen Thüringen (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022)

Charakteristische Großlandschaften Thüringens sind das flache Thüringer Becken, Thüringer Wald und Schiefergebirge sowie die Thüringische Rhön. Im Norden bildet der Zechsteingürtel den Übergang zum Südsauerland, im Süden findet man die Ausläufer des fränkischen Stufenlandes (ebd.: 127).

5.1 ENTSTEHUNG EINER KULTURLANDSCHAFT

Reiche Böden im Norden. Üppige Wälder im Süden. Dazu eine zentrale Lage im Heiligen römischen und später deutschen Reich ermöglichten den Siedlungen des heutigen Thüringens eine stabile wirtschaftliche Entwicklung über die Jahrhunderte. Fette Böden und das weite, gut ackerbare Flachland ließen die Landwirtschaft im Mittelalter florieren und schon früh Überschüsse für den Handel produzieren. Die Dörfer entlang der Via Regia und der Hansestraße, die sich im Erfurter Kreuz überschneiden, wuchsen bald zu wichtigen Handelsstädten heran und bildeten so die markante »Thüringer Städtekette«. Die Neuzeit wiederum brachte eine Zersplitterung Thüringens in eine Vielzahl kleiner Herzogtümer und ein Erstarken ihrer jeweiligen Residenzstädte mit sich. Deren Grenzen verschoben sich zwar regelmäßig, doch diese Struktur kleinteiliger Herrschaftsgebiete überdauerte bis ins industrielle Zeitalter. Das 19. Jahrhundert mischte die Karten nun gänzlich neu. Viele Residenzstädte verloren ihre Bedeutung im Vergleich zur Handelsmacht der Industriezentren. Durch die Eisenbahn wurden ehemalige Standortvorteile nivelliert und stattdessen entlang der Trassen neu abgesteckt. Die Industrialisierung des Glashandwerks und die steigende Nachfrage nach Brenn- und Bauholz machten auch den einst schwer zugänglichen Thüringer Wald zu einer wichtigen Wirtschaftsregion, in dem nun ebenfalls Dörfchen zu Städtchen wuchsen. (vgl. de Rudder 2007: 14-26)

» „In Thüringen ist die Verteilung der Städte als landestypisches Phänomen so markant, dass der Begriff der „Thüringischen Städtekette“ es bis in die Reiseführer und den allgemeinen Sprachgebrauch geschafft hat“ (de Rudder 2007: 14).

Zu DDR-Zeiten sicherte die Wirtschaftspolitik der SED das Fortbestehen der industriellen Produktion in den Landstädten Thüringens bis ins späte 20. Jahrhundert und beförderte die Spezialisierung seiner Regionen auf bestimmte Industriebranchen. In den Dörfern zwang sie aber auch die bis-

Abbildung 6: Siedlungsstruktur Thüringen
(eigene Darstellung auf Grundlage von Geo-
portal Thüringen 2022)



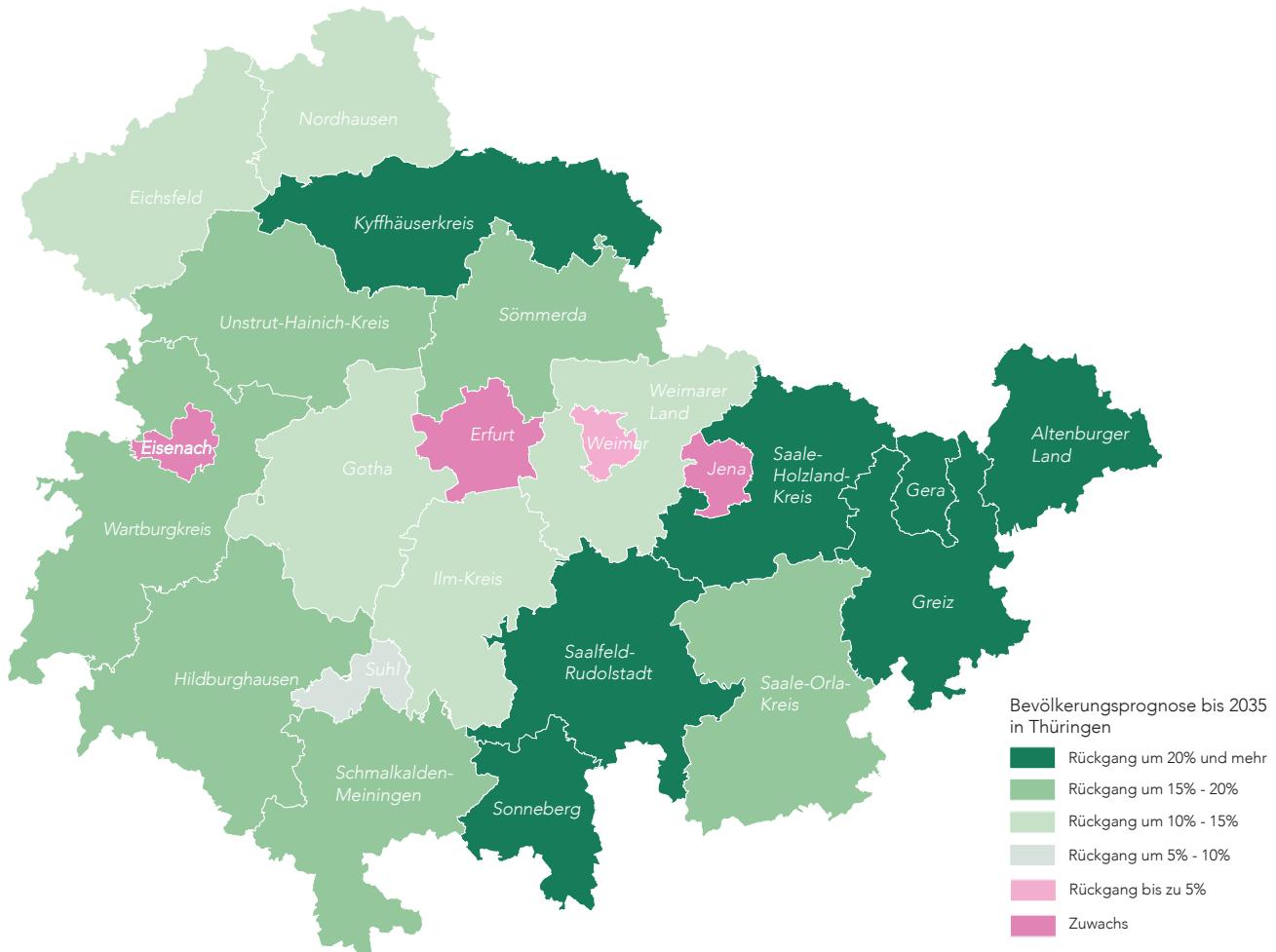
her kleinteilige Agrarwirtschaft zur Kollektivierung und Industrialisierung, was die großen Feldfluren und die industriellen Anlagen dieser Landwirtschaftlichen Produktionsgemeinschaften (LPG) als wiederkehrenden Strukturen im Landschaftsbild zementierte. Schornsteine und Fabrikgebäude aus Backstein prägten die Ortsbilder kleinerer Siedlungszusammenhänge ebenso wie die großen Feldfluren. Bis zur politischen Wende war diese Thüringer Industrielandchaft noch bedeutend länger mit gesellschaftlichen Strukturen und dem Leben der Landbevölkerung verbunden, als es in Westdeutschland der Fall war. Prozesse der Suburbanisierung, Deindustrialisierung und Abwanderung auf dem Land traten so erst in den 1990er Jahren ein. (vgl. Tamásy/Klein 2020: 361)

Diese geschichtliche Betrachtung verdeutlicht: Der Wandel der Zeit brachte für Thüringen eine stetige Verschiebung von Standortvorteilen für seine vielen Siedlungen. Manche florierten zeitweise, andere stagnierten. So entstand eine einzigartige Siedlungs- und Kulturlandschaft, die heute mit dem Begriff *Stadtland* betitelt wird. Diese Vielzahl an kleineren Städten geht einher mit einem Reichtum an – zu oft nur randweise betrachteten – kleineren Dörfern im Stadtumland. So existieren im Jahr 2015 849 Gemeinden in Thüringen – in zwei Dritteln davon leben weniger als 1.000 Menschen – und 33 Städte mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen (Faber 2017: 9). Bis heute zeichnet sich Thüringens Siedlungsstruktur als engmaschiges Netz kleinerer Stadt-Umlandbeziehungen aus, in dem sich eine Vielzahl unterschiedlicher Regionen herauskristallisieren.

Eben diese dezentral strukturierte Vielzahl an Gemeinden und Regionen stehen vor dem Hintergrund globaler Zentralisierungsprozesse nun vermehrt vor einer unsicheren Zukunft hinsichtlich demographischen Wandels, weiterer Abwanderung und wirtschaftlicher Stabilität.

5.2 SCHRUMPFUNG UND FLÄCHENVERBRAUCH IN THÜRINGEN

In den Nachwendejahren vollzog sich in Thüringen, wie in beinahe allen Gebieten der ehemaligen DDR, eine starke selektive Abwanderung infolge



der strukturellen Umbrüche. Damit einher ging neben Bevölkerungsverlusten auch ein „Nachholen“ von Siedlungstrends wie der Eigentumsbildung im ländlichen Raum, welche sich am sichtbarsten in der Entstehung neuer Einfamilienhausgebiete bei gleichzeitigen Leerständen in kommunalen Wohnsiedlungen und Ortskernen niederschlug. Diese paradoxe Entwicklung hält in abgeschwächter Form bis heute an und droht zunehmend zu einem raumprägenden Element zu werden.

Im folgenden Abschnitt erfolgt zunächst eine Einordnung Thüringens in den Schrumpfungskontext, gemäß der hierfür relevanten Indikatoren. Weiterhin wird die Entwicklung des Flächenverbrauchs auf Landesebene analysiert. Hervorgehend aus dieser Analyse werden zuletzt Implikationen beider Entwicklungstrends für die Thüringer Siedlungs- und Kulturlandschaft abgeleitet.

Schrumpfung in Thüringen

Thüringen schrumpft und wird es voraussichtlich auch weiterhin tun (Abb. 7). Zwischen den Jahren 1990 und 2021 sank die Bevölkerung in Thüringen um etwa 19%, eine Entwicklung von der seine zahlreichen ländlich-peripheren Gemeinden überdurchschnittlich betroffen waren und sind (Thüringer Landesamt für Statistik 2022). Auch nach den Höhepunkten der Abwanderungen in der Nachwendezeit verzeichnet das Land zwischen 2010 und 2020 einen Bevölkerungsverlust von 21% (siehe eigene Berechnungen 9.2). Mit Ausnahmen um das Jahr 2015, in dem viele Menschen mit Flucht-

Abbildung 7: Bevölkerungsprognose bis 2025 (eigen Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen)

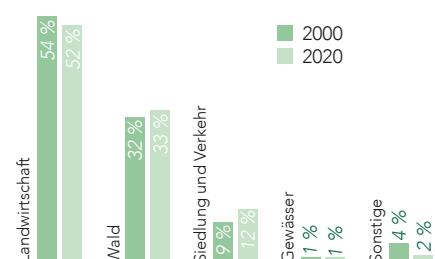


Abbildung 9: Veränderung der Hauptnutzungsarten in Thüringen 2000-2020. (eigene Darstellung auf Grundlage von Thüringer Landesamt für Statistik o.J)

» siehe 2.2 Begrifflichkeiten, Abb. 1

- Wald 29,8%
- Landwirtschaft 50,6%
- Siedlung und Verkehr 14,5%
- Sonstige 5,1%

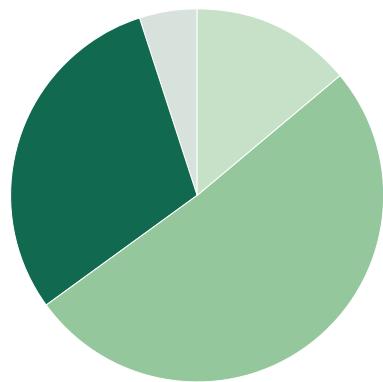


Abbildung 10: Flächennutzung nach Hauptnutzungsarten in Deutschland 2021 (eigene Darstellung auf Grundlage von UBA 2021)

» siehe 3.3 Überblick und Trends: Stadt≠Land

» Dieser relativ hoch ausfallende Flächenverbrauch kann teilweise in Zusammenhang mit allgemeinen Tendenzen der Siedlungsentwicklung im ostdeutschen Raum seit der Wiedervereinigung verstanden werden. Jedoch blieb das Wachstum der SuV-Fläche pro Kopf in Thüringen auch nach 2010 tendenziell hoch.

» Dieser statistische „Ausreißer“ lässt sich unter anderem mit den umfangreichen Eingemeindungen der ländlichen Umlandgemeinden nach der Wiedervereinigung erklären (erfurt.de o.J.).

erfahrungen in Thüringen aufgenommen wurden, sank die Bevölkerungszahl trotz des zeitweise positiven Wanderungssaldos zunehmend.

Zur räumlichen Einordnung Thüringens in den Schrumpfungskontext wird an dieser Stelle die Kategorisierung des BBSR übernommen ». Thüringen wird darin überwiegend in schrumpfende oder überdurchschnittlich schrumpfende Räume eingeteilt. Hauptsächlich in und um die Städte Erfurt und Jena sind die Gebietsabgrenzungen in wachsende oder Räume mit keiner eindeutigen Entwicklungsrichtung eingestuft. Wird das Bundesland Thüringen anhand dieser Indikatoren zwischen den Jahren 2010 und 2020 betrachtet (Abb.8), fallen neben der negativen Bevölkerungsentwicklung auch weitere Schrumpfungskriterien ins Auge. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung haben sich sowohl Beschäftigungszahlen, das Gewerbesteuergrundaufkommen sowie die Arbeitslosenquote über den 10-Jahreszeitraum zwar zum großen Teil positiv entwickelt, es kam ab 2018/ 2019 diesbezüglich allerdings zu einer tendenziellen Trendumkehr (ebd.)

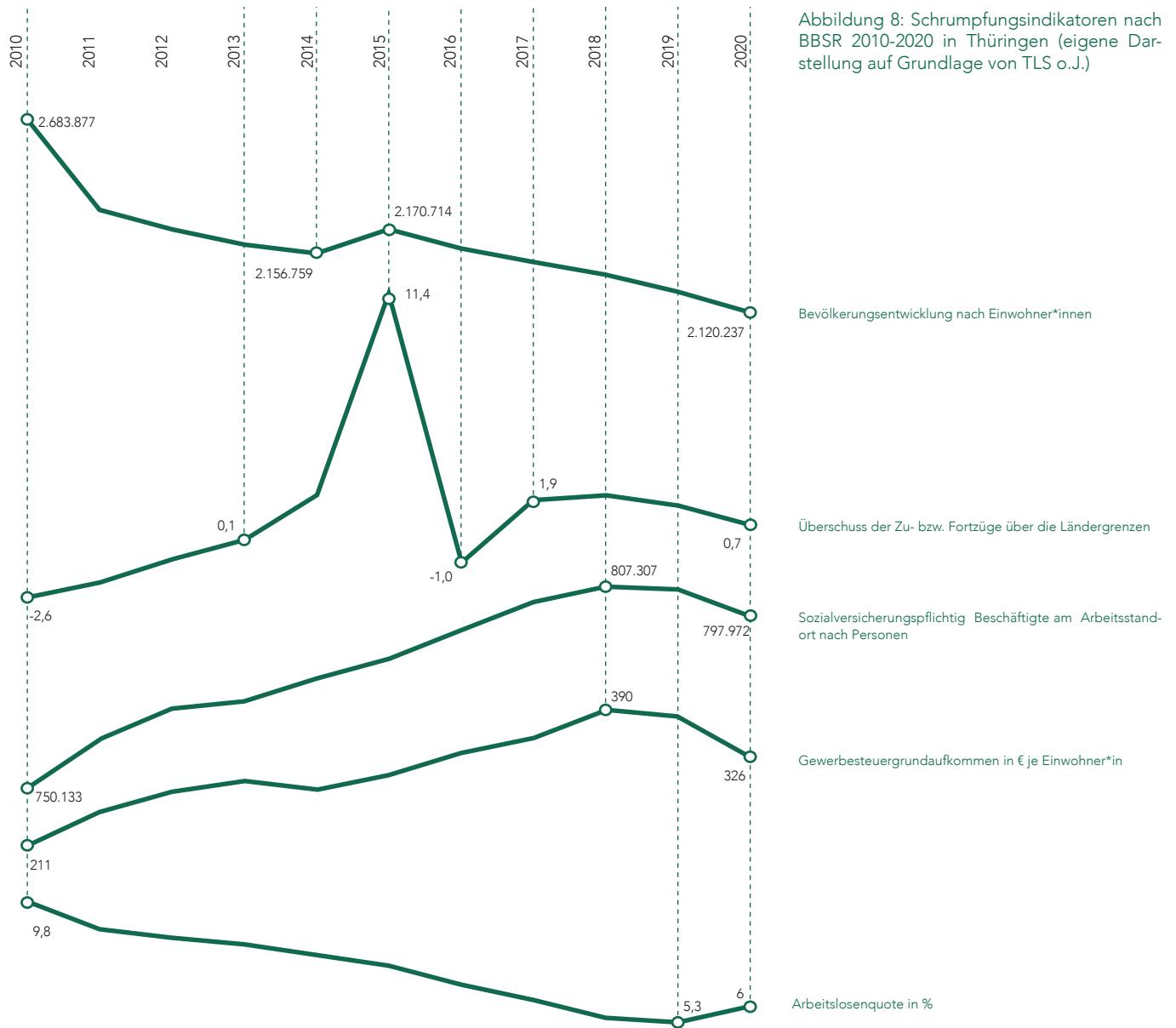
Flächennutzung und -verbrauch in Thüringen

Im Jahr 2020 werden anteilig an der Gesamtfläche Thüringens 52% der Flächen für die Landwirtschaft, 33,4% für Wald und 11,8% für SuV genutzt (Abb. 9). Im bundesdeutschen Vergleich verfügt Thüringen über etwas mehr Wald- und Landwirtschaftsfläche und liegt mit rund 12% SuV-Fläche 3% unter dem Bundesdurchschnitt (Abb. 10).

Zwischen den Jahren 2000 und 2020 nahm die SuV-Fläche in Thüringen anteilig an der Gesamtfläche um 3% zu, was einem Zuwachs von rund 49.000 ha entspricht. Auch die Waldfläche nahm in diesem Zeitraum um 1,6% zu (siehe eigene Berechnungen 9.2). Dies deckt sich mit dem bundesdeutschen Entwicklungstrend, in dem Flächenverbrauch insbesondere auf Kosten der landwirtschaftlich genutzten Fläche stattfindet ». So nahm in diesem Zeitraum auch in Thüringen die landwirtschaftlich genutzte Fläche um 28.842 ha ab, was einem Anteil von rund 1,9 % an der gesamten Landesfläche entspricht (siehe eigene Berechnungen 9.2).

In den Jahren 1992 bis 2020 stieg die SuV-Fläche in Thüringen um 49,5 % an, was im Vergleich zur gesamten Bundesrepublik überdurchschnittlich hoch ist. Dort ist die SuV-Fläche im gleichen Zeitraum um 28,3 % angestiegen » (Umweltbundesamt a 2022).

Die Entwicklung der SuV-Flächen in Thüringen zwischen den Jahren 1992 und 2020 verlaufen auf der Ebene der Landkreise und den kreisfreien Städten unterschiedlich (Abb.11). Tendenziell weisen die kreisfreien Städte weniger Flächenverbrauch über den Zeitraum auf, allen voran die Stadt Suhl mit rund 373 ha. Hier macht Erfurt eine Ausnahme, dort stieg die SuV-Fläche um 3562 ha an ». Unter den Landkreisen weist der Wartburgkreis mit insgesamt 6580 ha (siehe eigene Berechnungen 9.2) den größten Flächenzuwachs auf. Wird die Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten mit den jeweiligen Entwicklungen der Flächenverbrauche in Relation gesetzt, stellt sich ein deutlicheres Gefälle zwischen verdichteten Räumen und den peripheren gelegenen Räumen



heraus (Abb.12 und 13). So wuchs die SuV-Fläche pro Kopf in den Jahren 2000 bis 2020 in den Landkreisen im Schnitt um 399 m², während sie in den kreisfreien Städten im Schnitt um 128 m² anstieg (siehe eigene Berechnungen 9.2). Besonders stark stieg die SuV-Fläche pro Kopf in den Landkreisen Greiz, Kyffhäuserkreis, Saale-Orla-Kreis sowie im Wartburgkreis (Abb.13).

Im Jahr 2020 betrug die SuV-Fläche in Thüringen rund 900 m² pro Kopf (siehe eigene Berechnungen 9.2). Im Bundesdurchschnitt lag der Anteil bei 618 m² pro Person (Statistisches Bundesamt 2022a). Nach Sachsen-Anhalt wies Thüringen im Jahr 2019 den höchsten Flächenverbrauch pro Kopf in den bundesdeutschen Flächenstaaten auf (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz o. J.). Wird die Siedlungsdichte als entscheidender Indikator räumlicher Differenzierung betrachtet, so lässt sich allgemein feststellen, dass die SuV-Fläche pro Kopf zunimmt, je ländlicher und dünn besiedelter der Raum ist ». So lassen sich auch in Thüringen große Unterschiede zwischen den Landkreisen und den kreisfreien Städten feststellen (Abb.12). Der tatsächliche Wert für die kreisfreien Städte lag 2020 bei 438 m² und in den Landkreisen bei 1065m² pro Kopf, wobei die Landkreise Kyffhäuserkreis und Hildburghausen die höchsten Anteile pro Kopf mit über 1300 m² aufwiesen (siehe eigene Berechnungen 9.2).

» siehe 3.3 Überblick und Trends: Stadt≠Land

Konsequenz einer paradoxen Entwicklung

Wie im Kapitel 4 *Synthese zweier Trends* dargelegt, gehen Schrumpfungsprozesse in aller Regel nicht mit einer Rückläufigkeit der vom Menschen genutzten Fläche einher. Somit überrascht es nicht, dass auch im schrumpfenden und überwiegend ländlich geprägten Thüringen nach wie vor Flächen zur Bebauung freigegeben werden. Neben den ökologischen Folgekosten verursacht diese Neubebauung unter Schrumpfungsbedingungen aber auch hier zusätzlichen Leerstand. Ein steigender und womöglich unnötiger Anstieg des Ressourcenverbrauchs pro Kopf zeichnet sich damit auch im schrumpfenden Thüringen ab.

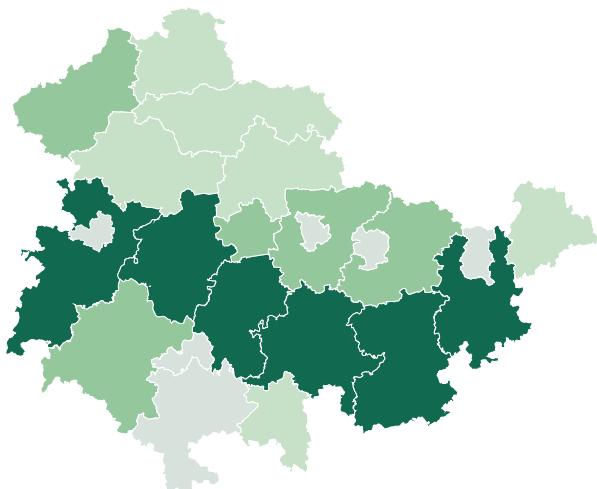
Die beschriebenen Trends haben eine sichtbare Auswirkung auf das Erscheinungsbild betroffener Orte im *grünen Herz Deutschlands*, ihre umgebenden Landschaften, aber auch auf das Selbstverständnis seiner Einwohner*innen. Wie gezeigt wurde wirken sich Schrumpfungsprozesse in kontraintuitiver Weise auf die räumliche Entwicklung von Städten und Gemeinden aus. In der Regel wachsen diese infolge von nachfrageorientiertem Neubau in die Fläche, während historische Bausubstanz vermehrt leer steht.

Die gegenwärtige Entwicklung bringt ein verändertes Landschaftsbild mit sich, das sich mit der bestehenden Kulturlandschaft Thüringens vermischt und so etwas Neues entstehen lässt. So sind Leerstand und Verfall zunehmend zum Bestandteil des Thüringer Landschaftsbildes geworden, während gleichzeitiger Neubau Siedlungen in die Fläche wachsen lässt.

5.3 ZIELVORSTELLUNGEN AUF LANDSEBENE

Im Landesentwicklungsprogramm Thüringens (TMIL 2014: 13) wird dem Erhalt und der Qualifizierung der Kulturlandschaft Thüringens „als soziale, kulturelle und wirtschaftliche Ressource [als] Basis für endogene und wertorientierte Entwicklungsprozesse“ eine besondere Rolle für die räumliche Entwicklung auf Landesebene eingeräumt. Als ebenso relevant gilt daneben auch die gewachsene polyzentrische Siedlungsstruktur Thüringens, welche möglichst bewahrt und unter ökonomischen, ökologischen sowie sozialen Gesichtspunkten weiterentwickelt werden soll. Dabei soll sowohl die Anpassung bestehender Bestandsstrukturen angesichts neuer räumlicher Anforderungen an Wohnen und Arbeiten vorangetrieben als auch die Verhältnismäßigkeit zwischen Siedlungsflächen und umgebenden Freiräumen möglichst gewahrt werden (vgl. ebd.: 33 f.). Die möglichst effiziente Nutzung bestehender Flächenressourcen stellt damit ein zentrales Entwicklungsziel der Thüringer Raumentwicklung dar.

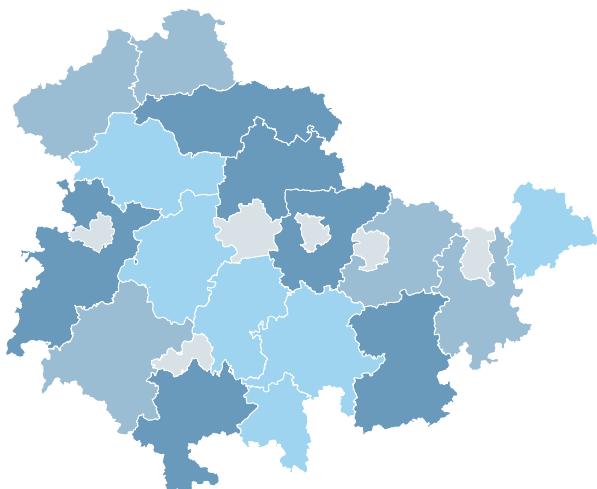
Zumindest in den Zielsetzungen des Landes Thüringen spiegelt sich insofern ein Bewusstsein über die Relevanz einer den Schrumpfungsbedingungen angepassten Siedlungsentwicklung wider. Dieser Schluss lässt sich neben den genannten Aspekten aus dem Ländervergleich der Flächensparziele ziehen. Bisher ist Thüringen das einzige Bundesland, das im Rahmen der Landesentwicklungsprogrammatik einen netto-null-Flächenverbrauch bis zum Jahr 2025 für sich selbst festgelegt hat (Krüger et al. 2021: 173). Dazu heißt es im Landesentwicklungsprogramm den Flächen-



SuV Entwicklung in ha
1992-2020

- 373 - 1997
- 1997 - 3025
- 3025 - 3620
- 3620 - 6580

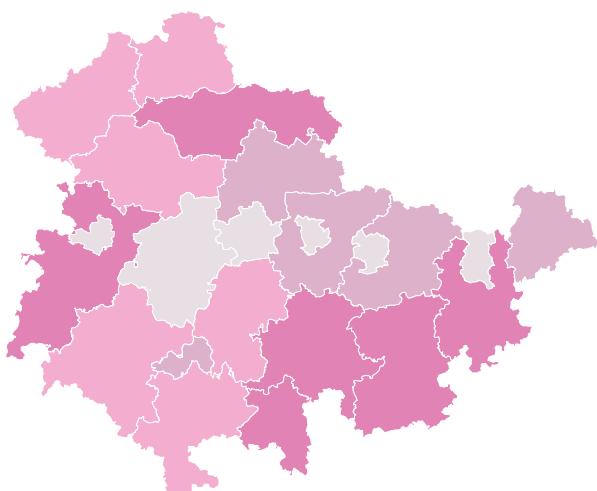
Abbildung 11: SuV-Entwicklung in ha 1992-2020 (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022 / TLS o.J.)



SuV/ Kopf in m² 2020

- 326 - 806
- 806 - 1015
- 1015 - 1130
- 1130 - 1341

Abbildung 12: SuV-Entwicklung pro Kopf in m² 2020 (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022 / TLS o.J.)



Entwicklung SuV-Fläche pro
Kopf in m² 2000-2020

- 70 - 303
- 303 - 376
- 376 - 424
- 424 - 540

Abbildung 13: Entwicklung der SuV-Fläche pro Kopf in m² 2000-2020 SuV-Entwicklung in ha 2000-2020 (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022 / TLS o.J.)

verbrauch weiterhin kontinuierlich zu reduzieren mit dem Ziel, bis 2025 die Neuinanspruchnahme durch aktives Flächenrecycling in der Summe auszugleichen.

Die Landesverwaltung scheint sich dabei der Implikationen des demografischen Wandels für die räumliche Entwicklung durchaus bewusst zu sein. 2020 erschien der aktuellste Thüringer Demografieratgeber durch die Serviceagentur Demografischer Wandel. Der Ratgeber soll vorrangig den kommunalen Akteuren als Handlungsleitfaden dienen, mit dem demografischen Wandel vor Ort umzugehen. In diesem Rahmen werden

die Herausforderungen der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen erkannt. Darunter fallen die Auswirkungen geringerer Siedlungsdichte sowie des Bevölkerungsrückgangs auf die Infrastrukturkosten, die ökologischen Folgen für die Landschaft und die hohen Investitions- und Folgekosten, die den Kommunen im Zuge von Baulandneuausweisungen entstehen.

Um den Handlungsspielraum der Kommunen hinsichtlich einer den Umständen angepassten Siedlungsentwicklung zu vergrößern wird der interkommunalen Kooperation eine wesentliche Bedeutung zugesprochen, um den Druck des interkommunalen Wettbewerbs um Einwohner*innen und Unternehmen zu mindern, den anhaltenden Flächenverbrauch zu reduzieren und mit gebündelten fachlichen und finanziellen Kräften auf den demografischen Wandel vor Ort zu reagieren (ebd.: 71).

Des weiteren wird die Bestands- und Innenentwicklung als Maßnahme gegen den Verfall der Ortskerne und für dessen Revitalisierung als wichtiger Handlungsschwerpunkt gesehen, um Schrumpfung und Siedlungsentwicklung in Thüringen zu gestalten. Zu diesen Maßnahmen zählen zum einen die Strategien der Nachverdichtung und Innenentwicklung, wie die Förderung der Gebäudesanierung oder des Abrisses und Neubaus vor allem von leerstehenden Immobilien. Zum anderen wird das Leerstandsmanagement als wichtiges Instrument einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung gesehen. Vor diesem Hintergrund wird der Aufbau von Leerstandskatastern von Wohnbau- und Brachflächen empfohlen und die damit in Verbindung stehende Entwicklung von Strategien zur Reaktivierung entsprechender Objekte. (vgl. ebd.: 44 ff.)

5.4 BILDER EINER SCHRUMPFENDEN LANDSCHAFT?

Trotz aller scheinbar objektiven Bemessungen verbleibt der Begriff *Landschaft* ein kulturelles Konstrukt, welches immerfort normativen Zuschreibungen von Eigenschaften auf großräumlicher Ebene unterliegt. Die Produktion – und das beinhaltet auch die ständige Veränderung – von Landschaften stellt einen kontinuierlichen Prozess der Menschheitsgeschichte dar, der sich im Begriff der Kulturlandschaft widerspiegelt. Dennoch besteht in Öffentlichkeit wie Fachwelt eine Tendenz zur Bevorzugung bestimmter Landschaftsbilder gegenüber anderen, was sich die sich in ländlichen Räumen besonders in der Idealisierung vorindustrieller, bäuerlicher Kulturlandschaften niederschlägt. Nie aber gab oder gibt es objektiv gute noch schlechte Landschaften. Ihre Benennung und Bewertung liegt heute wie früher stets in der kulturellen und ideellen Perspektive der Betrachtenden sowie der Anknüpfungsfähigkeit dieser Perspektiven. Die jüngst erstarkende Wertschätzung industriell geprägter Landschaften als kulturelle Zeugnisse ist nur ein Beispiel für die beachtliche Umdeutungsfähigkeit großräumlicher Zusammenhänge. Leerstand und Flächenverbrauch von heute kann somit auch die Kulturlandschaft von morgen darstellen. (vgl. Bruns 2012: 346 ff.)

Aus jenen Gründen soll in dieser Arbeit eine Verherrlichung ländlicher Idylle oder dergleichen tunlichst vermieden werden. Dennoch existieren

die beschriebenen Trends der Thüringer Siedlungsentwicklung eben nicht nur in Zahlen, sondern haben reale Effekte auf das räumliche Gefüge eines ganzen Bundeslandes. Die Fotografien in dem für diese Arbeit erstellten Bildband *Bilder einer Schrumpfenden Landschaft* sollen somit die Auswirkungen von Flächenwachstum bei gleichzeitiger Schrumpfung lediglich visualisieren und in Summe deren Rolle im größeren landschaftlichen Kontext erahnen lassen.

6. DIE REGION ALS HANDLUNGSEBENE - ZWEI FALLBEISPIELE AUS THÜRINGEN

Kommunen sind mit Herausforderungen konfrontiert, denen sie nicht im Alleingang begegnen können. Ein Umgang mit Schrumpfung bei gleichzeitigem Flächenverbrauch in Thüringen erfordert eine regionale Handlungsweise durch interkommunale Kooperation. In diesem Zusammenhang veranschaulichen die KOMET-Modellregion sowie der Werra-Wartburg e.V., wie und unter welchen Bedingungen versucht wird, eine den Schrumpfungsbedingungen angepasste Siedlungsentwicklung in Thüringen umzusetzen.

6.1 DIE REGION ALS HANDLUNGSEBENE

Grundsätzlich existiert keine allgemeingültige Bestimmung des Begriffs *Region*. Vielmehr handelt es sich dabei um ein Konstrukt, welches problemorientiert und kontextgebunden und somit unterschiedlich Ausgelegt wird (Sinz 2018: 1975). In diesem Sinne kann die Auslegung des Regions-Begriffs entweder unter empirisch-analytischen oder normativ-programmatischen-Aspekten erfolgen. Unter Ersterem wird das In-Beziehung-Setzen von Raumeinheiten (zum Beispiel Kommunen) nach dem Ähnlichkeitsprinzip verstanden. In diesem Zusammenhang bildet eine Mehrzahl von Gebietseinheiten mit homogenen Eigenschaften, wie zum Beispiel die Topografie, die Demografie oder die Wirtschaftsstruktur betreffend, eine Re-

gion (Sinz 2018: 1987 f.). So können in Thüringen dem Ähnlichkeitsprinzip folgend unterschiedlich schrumpfende oder unterschiedlich in die Fläche wachsende Regionen voneinander abgegrenzt werden ». Die Abgrenzung anhand normativ-programmatischer Aspekte basiert auf einem gesellschaftswissenschaftlichen Regionsverständnis. Nach dem sogenannten Verflechtungsprinzip werden Regionen durch das Handeln und das Interagieren von Menschen und gesellschaftlichen Organisationen gebildet (Sinz 2018: 1979; 1982).

Regionen im Sinne eines normativ-programmatischen Verständnisses erfahren seit einigen Jahrzehnten eine stetig zunehmende Relevanz. Die als *Regionalisierungsprozesse* beschriebenen Entwicklungen sind auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen. Dabei sind jene Prozesse in Europa jedoch maßgeblich in Verbindung mit der europäischen Integration zu bringen. In diesem Zusammenhang stellt insbesondere die europäische Kohäsionspolitik ein Impulsgeber für eine zunehmend wahrnehmbare Regionsbildung durch die Möglichkeit der Beantragung und Abwicklung von EU-Fördergeldern dar (Bogumil/Kuhlmann 2010: 11). Neben der EU-politisch bedingten Regionalisierung spielen auch räumlich-funktionale Faktoren eine wesentliche Rolle. So können kommunale Verwaltungsstrukturen innerhalb schrumpfender Regionen immer weniger den Anforderungen einer funktionierenden Infrastruktur und Daseinsvorsorge gerecht werden, da sich ihr Handlungsspielraum durch die Verknappung der kommunalen Haushalte zunehmend verringert ». Daraus hervor geht der Impuls, durch Formen interkommunaler Zusammenarbeit (ikZ) Synergieeffekte zu erzielen, um weiterhin die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsstrukturen gewährleisten zu können (Bogumil/Grohs 2010: 92).

Im Allgemeinen bezeichnet die ikZ eine Arbeitsgemeinschaft mehrerer Gebietskörperschaften, worunter sowohl Kommunen als auch kreisfreie oder kreisangehörige Städte sowie Landkreise zählen (ARL o. J.). Neben den klassisch-rechtlichen Formen der ikZ, die im Rahmen von Regional-, Zweck-, Planungsverbänden und des im BauGB festgeschriebenen Abstimmungsgebotes mit den Nachbargemeinden erfolgt, existieren auch informell ausgelegte Formen der Zusammenarbeit. Dabei handelt es sich um freiwillig initiierte Kooperationen auf regionaler Ebene, die auf gemeinsam erarbeiteten und umsetzungsorientierten Zielvorstellungen basieren. Zunehmend sind in diesen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit auch nicht-kommunale Akteure aus Politik, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft verwickelt. Sofern die informelle ikZ mit rechtlicher Verbindlichkeit abläuft, basieren diese meist auf privatrechtlichen Vereinbarungen (vgl. Jörissen/Coenen 2007: 120). Im Rahmen der ikZ spielt die Rolle eines koordinierenden Akteurs mit einem regionalen Überblick eine zunehmende Bedeutung. Denn eine regionale Koordinierungsebene besitzt gegenüber der gesamtstaatlichen Ebene den Vorteil mit einem konkreten Raumbezug arbeiten zu können und ist gleichzeitig dazu in der Lage, regionale Entwicklungstendenzen zu überschauen und dementsprechend zu handeln (vgl. Bogumil/Grohs 2010: 92).

Die Regionsbildung ist immer kontextgebunden und unterliegt somit

» siehe 5.2 Flächennutzung und -verbrauch in Thüringen

» siehe 3.4 Kommunen unter Druck



Abbildung 14: Verortung Untersuchungsgebiete in Thüringen (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022)

» siehe 5.3 Zielvorstellungen im Rahmen einer schrumpfungsbedingten Siedlungsentwicklung auf Landesebene

keiner festen Begriffsbestimmung. Vor dem Hintergrund der interkommunalen Zusammenarbeit wird von einem normativ-programmatischen Regions-Verständnis ausgegangen. Die folgenden zwei Untersuchungsgegenstände stehen in diesem Zusammenhang exemplarisch für die Bildung einer Region, die sich aus der Zusammenarbeit mehrerer Kommunen ergibt, um den schrumpfungs- und flächenwachstumsbedingten Herausforderungen mit einer abgestimmten und integrierten Siedlungsentwicklung entgegenzusteuern.

6.2 ZWEI FALLBEISPIELE IN THÜRINGEN

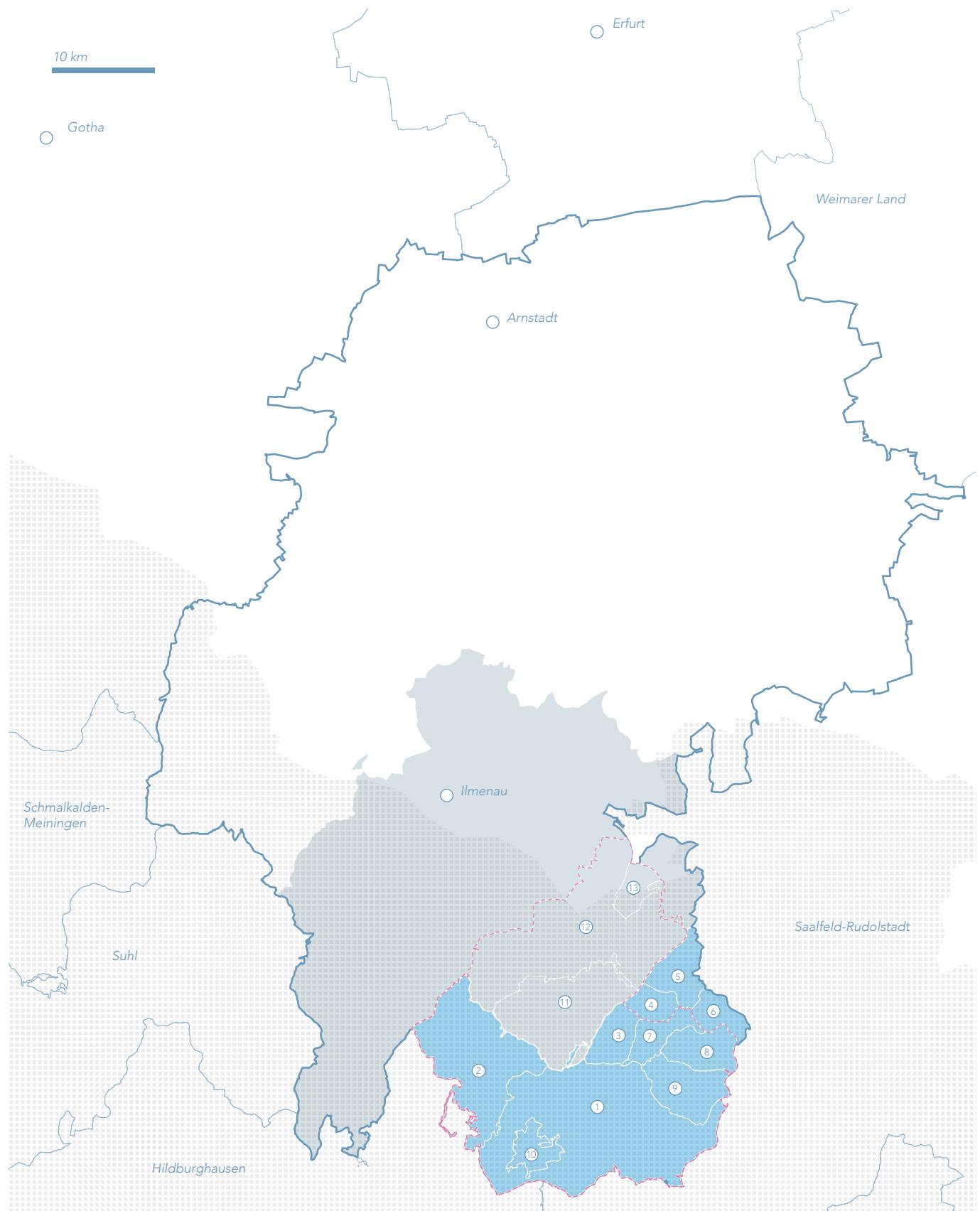
Auf verschiedenen Ebenen der Thüringer Raumplanung wird der interkommunalen Kooperation ein besonderer Stellenwert für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zugesprochen ». Im Landesgebiet existieren bereits mehrere solcher Kooperationen, deren Arbeit zum Teil gemäß der Landesentwicklungsziele gefördert wird. Zum Erkenntnisgewinn dieser Arbeit wurden die *KOMET*-Modellregion im südlichen Ilmkreis sowie die *Werra-Wartburgregion* im Wartburgkreis zur genaueren Untersuchung gewählt (Abb. 14).

Mit der Beleuchtung dieser zwei Fallbeispiele soll untersucht werden, wie den aktuellen schrumpfungs- und flächenwachstumsbedingten Herausforderungen auf regionaler Handlungsebene begegnet wird. Von Interesse sind dabei zunächst Ausgangslage und Herausforderungen dieser Regionen und ihrer Gemeinden sowie daraus folgende Zielstellungen, Organisationsformen, Instrumente und Maßnahmen. Nicht zuletzt soll auch die bisherige Wirksamkeit der Kooperationsprojekte, eventuelle Hürden und die Rolle der verschiedenen Akteursebenen reflektiert werden.

6.3 METHODIK

Grundlage der Untersuchungen bildeten einerseits Veröffentlichungen und Arbeitsberichte der regionalen Akteure selbst, sowie Planwerke der Landes- und Kreisebenen. Darüber hinaus wurden zwei Gespräche mit den Koordinator*innen der jeweiligen Projekte über ihre Arbeit geführt. Über das KOMET-Projekt sprachen wir mit » Ute Bönisch und Dr. Thomas Scheller, für die Werra-Wartburgregion mit Sigrun Palinske. Durch sie konnten für diese Arbeit unerlässliche Einblicke in die komplexen Prozesse regionaler Zusammenarbeit erlangt werden, die aus den öffentlichen Dokumenten nicht hätten gezogen werden können.

» Ute Bönisch ist Sachbearbeiterin in der Wirtschaftsförderung des Landratsamts Ilm-Kreis im Büro der Landrätin und übernahm ab 2018 die Projektkoordination des KOMET1-Projektes, die sie auch im Rahmen des Folgeprojektes fortführte. Dr. Thomas Scheller ist Sachgebietsleiter der Wirtschaft und Infrastruktur im Büro der Landrätin des Ilm-Kreises. Im Rahmen der KOMET-Projekte übernahm er vor allem das Fördermittelmanagement.



- ① Großbreitenbach
- ② Neustadt/Rennsteig
- ③ Gillersdorf
- ④ Willmersdorf
- ⑤ Herschdorf
- ⑥ Allersdorf
- ⑦ Friedersdorf

- ⑧ Wildenspring
- ⑨ Böhlen
- ⑩ Altenfeld
- ⑪ Möhrenbach
- ⑫ Gehren
- ⑬ Jesuborn

- Thüringer Wald
 - Ilm-Kreis
 - Ilmenau
 - KOMET2 / Landgemeinde
Stadt Großbreitenbach
- KOMET 1

Abbildung 15: KOMET-Modellregion (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022)

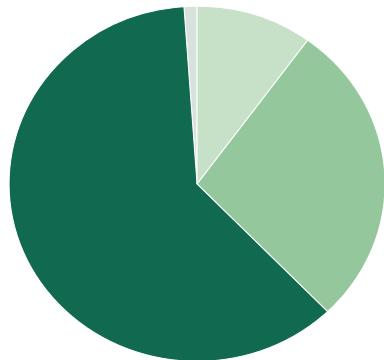


Abbildung 17: Anteile der Hauptnutzungsarten in der Modellregion (eigene Darstellung auf Grundlage von TLS o.J.)

6.4 KOMET - KOOPERATIV ORTE MANAGEN IM UNESCO-BIOSPHÄRENRESERVAT THÜRINGER WALD

Verortung und Abgrenzung

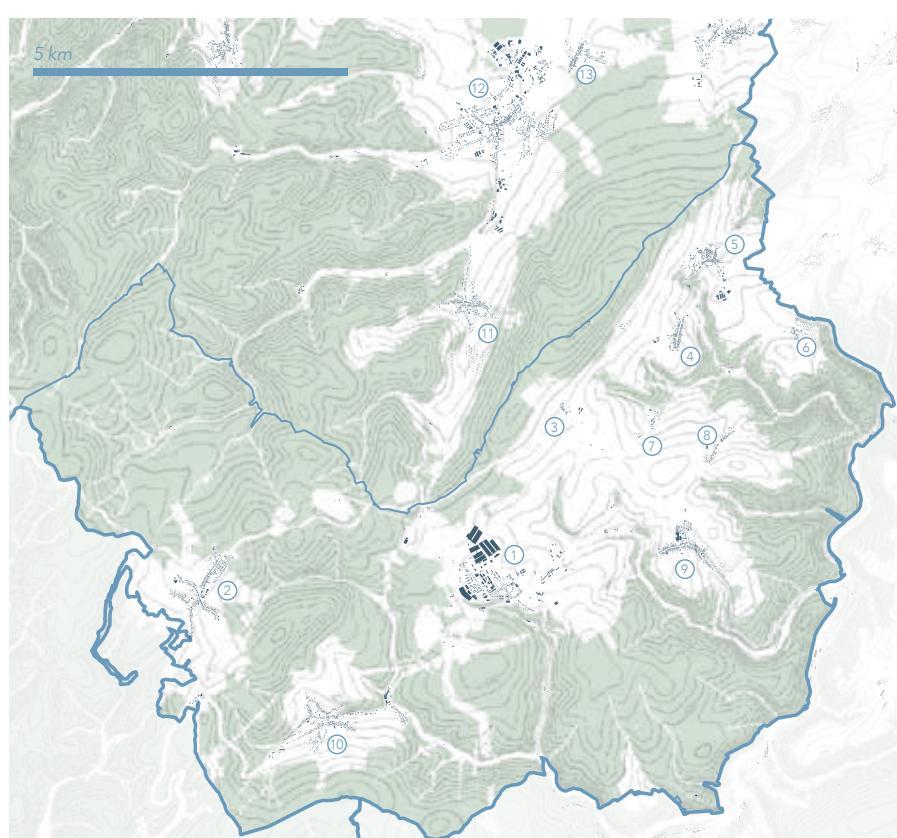
Die Modellregion liegt im südlichsten Teil des Ilm-Kreises (Abb. 15). Während der Projektlaufzeiten kam es innerhalb der Modellregion zu Verschiebungen der administrativen und kooperativen Grenzen, die im Wesentlichen durch die Gebietsreform 2018 hervorgerufen wurden. Das Aufgabenfeld des Leerstandsmanagements im Rahmen des Modellprojekts (siehe folgende Abschnitte) wurde während der ersten Förderperiode zunächst überwiegend und während der zweiten Förderperiode ausschließlich innerhalb des Hoheitsgebiets der Landgemeinde Stadt Großbreitenbach angewendet, die im Jahr 2019 im Zuge der Gebietsreform neu entstanden ist. (vgl. Bönisch 2020: 4) In diesem Kontext wird mit dem Verweis auf die KOMET-Modellregion mit der administrativen Grenze der Landgemeinde Stadt Großbreitenbach gestützt.

Siedlungsstruktur und Landschaft

Die Landgemeinde Stadt Großbreitenbach bildet die südlichste Spitze des Ilm-Kreises und befindet sich in der Mittelgebirgslandschaft des Thüringer Waldes (Abb. 16). Lagebedingt besteht die der Großteil der Landgemeindenfläche aus Wald (Abb.17), die überwiegend forstwirtschaftlich genutzt werden (UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald 2021: 22). Landschaftlich prägt die Region die bewaldeten Mittelgebirgszüge (Abb.16). Diese Waldlandschaften werden durch siedlungsbedingte Rodungsflächen durchbrochen. Im Außenbereich der dörflichen Siedlungsstrukturen befinden sich überwiegend Grünland sowie landwirtschaftlich genutzte Flächen, die aufgrund der Topografie jedoch einen vergleichsweise gerin-

Abbildung 16: Landschaftliche Merkmale der KOMET-Modellregion (eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022)

- ① Großbreitenbach
- ② Neustadt/Rennsteig
- ③ Gillersdorf
- ④ Willmersdorf
- ⑤ Herschdorf
- ⑥ Allersdorf
- ⑦ Friedersdorf
- ⑧ Wildenspring
- ⑨ Böhlen
- ⑩ Altenfeld
- ⑪ Möhrenbach
- ⑫ Gehren
- ⑬ Jesuborn



gen Flächenanteil ausmachen (ebd. 2021: 22). Typisch für die Siedlungsform sind die kleinen historisch gewachsenen, sich in Tal- oder Hanglage befindenden Reihen- und Haufendorfer mit den für die Region typischen Schieferhäusern. In der Landgemeinde Stadt Großbreitenbach wohnen insgesamt 5974 Menschen (Stand 2021), die sich auf das Grundzentrum Großbreitenbach sowie auf die 10 gemeindezugehörigen Dörfer verteilen (Thüringer Landesamt für Statistik o. J.).

Herausforderungen in der Region

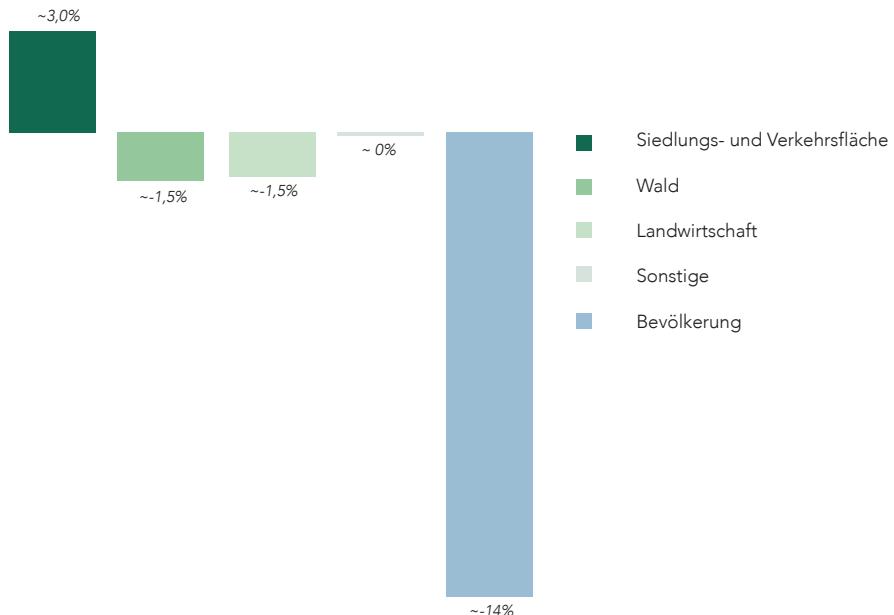
Innerhalb des Ilm-Kreises haben insbesondere die kleineren ländlichen Gemeinden mit Bedingungen des demografischen Wandels, wie Überalterung, Bevölkerungsrückgang und Mobilitätsdefiziten zu kämpfen. Dort sind die Folgen im Vergleich zu den dichter besiedelten Räumen von Arnstadt und Ilmenau sichtbarer, die sich räumlich vor allem durch Leerstände in den Ortszentren bemerkbar machen. So lag die Leerstandsquote 2015 laut einem zu dieser Zeit erhobenen Leerstandskataster mit 157 Objekten bei 5,4 %, weitere 270 Wohngebäude wurden als antizipierter Leerstand eingestuft. Die Bevölkerung nahm in der Modellregion zwischen 2010 und 2015 um 14 % ab (Abb.18), trotz einer positiven Wanderungsbilanz im 2,6 %. Gleichzeitig nahm die SuV-Fläche in diesem Zeitraum um rund 3% zu (Abb. 18). Laut der Bevölkerungsprognose wird auch zukünftig mit einem Rückgang der Bevölkerung in der Region um -21 % in den Jahren 2018-2035 gerechnet. (vgl. Bönisch 2020: 3-5)

Zwei Förderungen für die Modellregion

Im Zusammenhang mit den im oberen Abschnitt aufgezeigten Herausforderungen in der Modellregion bestand zum Projektauftakt im Jahr 2016 der Handlungsdruck weniger aufgrund eines absoluten Flächenverbrauchs in der Region. Im Vordergrund stand der dringend notwendige Umgang mit Leerstand im Zuge des demografischen Wandels. Denn Leerstand als ortsbildprägender Faktor der potenziell zunimmt, kann die sozialräumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels weiterhin beschleunigen, indem vor allem der Zuzug junger Menschen weiter zurückgeht, die Bevölkerung zunehmend schneller altern und abnimmt und sich stetig weniger Menschen in der Region engagieren (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 43:20).

So wurde im Jahr 2016 das Projekt „Kooperativ Orte managen im UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald (KOMET)“ angestoßen (im Folgenden KOMET). Unter dem übergreifenden Ziel des Projektes wurde der Anstoß eines Prozesses zum demografiefesten Umbau der teilnehmenden Kommunen verstanden, der sich idealerweise auf weitere Thüringer Regionen unter ähnlichen Bedingungen übertragen sollte. In diesem Rahmen sollten sowohl die Bürgerschaft und Wirtschaft als auch kommunale Akteure mobilisiert werden, gemeinsame Konzepte für eine abgestimmte und kommunenübergreifende Siedlungsentwicklung herauszuarbeiten und diese schließlich in der Modellregion umzusetzen. In diesem Sinne stand der Fokus auf die volle Ausschöpfung des zivilgesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Engagements sowie ein kooperatives Handeln in Politik und Verwaltung. (vgl. Bönisch 2020: 3)

Abbildung 18: Veränderung der Hauptnutzungsarten und der Bevölkerung in % 2010-2020 in der KOMET-Modellregion (eigene Darstellung auf Grundlage von TLS o.J.)



Das KOMET1-Projekt wurde durch das Programm „Kommunen innovativ“ gefördert. Dabei handelt es sich um eine Fördermaßnahme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Mit dieser Maßnahme soll durch die Verknüpfung von wissenschaftlichen, kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren der Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels erforscht und erprobt werden (vgl. DIfU o. J.). Im Rahmen dieser Förderung setzten sich die Projektpartner der Modellregion aus dem Landratsamt Ilm-Kreis, der Bauhaus-Universität Weimar sowie aus dem UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald zusammen. Dabei fungierte der Ilm-Kreis als Projektinitiator, der während der Förderlaufzeit von 2016 bis 2019 als Hauptakteur die Projektkoordination sowie die gesamte Öffentlichkeitsarbeit übernahm und darüber hinaus die Funktion der zentralen Netzwerkstelle innehalt. Im Rahmen der Zusammenarbeit galt die Bauhaus-Universität als wissenschaftliche Begleiterin insbesondere im Themenbereich des Leerstandsmanagements. Das UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald galt primär als Multiplikator, indem es Erkenntnisse und Erfahrungen von KOMET in seine eigenen zum Teil auch internationalen Netzwerke hineinbrachte. (vgl. Bönisch 2020: 5 f.)

Nach Ablauf der Bundesförderung im Jahr 2019 wurde das KOMET-Folgeprojekt unter dem Namen „Zukunft auf dem Land – Arbeiten & Wohnen im Thüringer Schiefergebirge“ im Zeitraum 2020 bis Februar 2022 weitergeführt (im Folgenden KOMET2). Im Gegensatz zum Vorgängerprojekt wurde dieses Vorhaben vom Land Thüringen durch das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) im Programm „Förderung von Projekten und Maßnahmen der Regionalentwicklung und zur Gestaltung der Folgen des demografischen Wandels“ gefördert. Dabei übernahm der Ilm-Kreis weiterhin die Gesamtkoordination sowie die Fördermittelverwaltung. Mit der Fortführung verkleinerte sich die Modellregion auf die aus der Gebietsreform hervorgegangenen Landgemeinde Stadt Großbreitenbach mit ihren 10 Ortsteilen. (vgl. Landratsamt Ilm-Kreis 2020)

Themenfindung der Projekte

Die Projekteinstiegsphase zwischen 2016 und Anfang 2017 prägten vor allem die Bürgermeisterdialoge und Bürgerwerkstätten (Abb.19), in denen die daraus hervorgegangenen Themenschwerpunkte den Verlauf des Projektes fortan bestimmen sollten. Mit der gewonnenen Erkenntnis aus den Auftaktveranstaltungen, dass der Umgang mit Leerstand aufgrund seiner komplexen Zusammenhänge im Zeichen des demografischen Wandels eine integrierte Herangehensweise erfordert, entstanden neben dem Themenschwerpunkt Leerstandsmanagement ebenso Arbeitsgruppen die sich den Themen Mobilität und Erreichbarkeit, Tourismus und Freizeit und Vereinsleben widmeten. (vgl. Bönisch 2020: 15; vgl. Bönisch und Scheller 2022: 06:10)

Im Rahmen des Folgeprojektes stand der Handlungsfeld-übergreifende Ansatz, der sich bereits zum Projektauftakt des Jahres 2016 herauskristallisierte noch stärker im Mittelpunkt. Dem zugrunde lagen die Erfahrungen aus dem ersten KOMET-Projekt, dass ein funktionierendes Leerstandsmanagement an ein stimmiges regionales Gesamtkonzept geknüpft ist, in dem Arbeiten, Wohnen, Mobilität, Bildung, Betreuung und Nahversorgung mitgedacht werden müssen. In diesem Zusammenhang wurden zum einen die Maßnahmen im Zuge des Nutzungsmanagements fortgesetzt und weiterentwickelt und zum anderen wurde das Arbeitsfeld Ausbildung und Arbeit vertieft. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 05:30)

Das Nutzungsmanagement in der Modellregion

Im Folgenden wird sich auf den Arbeitsbereich » Leerstandsmanagement (im Folgenden Nutzungsmanagement) fokussiert, der den Schwerpunkt der KOMET-Projekte darstellte (Bönisch 2020: 15) und im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit von besonderer Bedeutung ist.

Die Arbeit innerhalb des Nutzungsmanagements zeichnete sich durch seine vielfältigen erprobten Strategien aus. Prägend dafür war eine neuartige vor dem BMBF geförderten KOMET-Projekt noch nicht erprobte Herangehensweise, die sich insbesondere durch eine interkommunale, fachamt- und behördenübergreifende Kooperation auszeichnete (Bönisch 2020: 15) und sich im Folgeprojekt fortsetzte. Die unterschiedlichen Strategien sind in den Abbildungen 19 bis 21 zusammenfassend dargestellt.

» Mit Voranschreiten des Projekts etablierte sich im Zuge des Leerstandmanagements der Begriff Nutzungsmanagement: „[...] denn Ziel war es, die Nutzung und nicht den Leerstand zu fördern und zu managen“ (Bönisch 2020: 15).

*Eigentümer*innenanschreiben im Rahmen der Ermittlungsarbeit*

Elementar für ein funktionierendes Nutzungsmanagement waren die sich im fortschreitenden Arbeitsverlauf verfestigende Verfahrensabläufe. Die Handlungsgrundlage zur Revitalisierung leerstehender Gebäude bildete dabei immer die Ermittlung des entsprechenden rechtlichen Eigentümers. Im Zuge dieses Verfahrensschrittes bestätigten sich für die Projektkoordination des Ilm-Kreises bereits einige Entstehungshintergründe leerstehender Objekte in der Modellregion. Dazu zählten zum einen geläufige Gründe, wie zerstrittene Erbengemeinschaften, Immobilien die aufgrund des Zuschnitts nicht mehr den aktuellen Wohnvorstellungen entsprechen oder Eigentümer*innen, die aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen

BÜRGERMEISTER*INNENDIALOGE

Fanden in der Anfangsphase statt mit dem Schwerpunktthema interkommunale Zusammenarbeit. In diesem Rahmen wurden Handlungsfelder des KOMET-Projektes partizipativ herausgearbeitet. So entstand z.B. der Impuls zur Bildung einer Dorfregion und die Erstellung eines Gemeindeentwicklungskonzeptes (GEK) als Förderbedingung der Dorferneuerung.

Im KOMET 2 erfolgte die Projektvorstellung bei Ortsteilbürgermeister*innen (OTB) der neu hinzugekommenen Orte Willmersdorf, Herschdorf Altenfeld, sowie bei anderen neuen OTBs in der Modellregion

ÖFFENTLICHKEITSARBEIT

Umfassende projektbezogene Berichterstattung über das Amtsblatt, gegenüber dem Kreis-, Stadt- und Gemeinderat und der Presse sowie die Erstellung einer Webseite.

ERFAHRUNGSAUSTAUSCH

Exemplarisch steht dafür die Exkursion in das bayerische Hofheimer Land während KOMET1. Diese Gemeindeallianz ist ein Positivbeispiel einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung im ländlichen unterfränkischen Raum. In diesem Rahmen konnten bereits 350 innerörtliche leerstehende Objekte Revitalisiert werden. Hier tauschten sich deutschlandweite Akteure einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung aus.

UNIKOMET

Wissenschaftlicher Beitrag zur Sensibilisierung stellten unter anderem die im Rahmen des Bachelorstudiengangs Urbanistik veranstalteten Projektabschlusspräsentationen unter Anwesenheit regionaler KOMET-Akteure dar. Zudem unterstützte die Bauhaus-Universität Weimar bei der Organisation, Konzipierung und mit inhaltlichen Inputs bei unterschiedlichen (Fach)Veranstaltungen.

BÜRGER*INNENWERKSTÄTEN

Fanden in der Anfangsphase statt und wurden von der Projektkoordination des Ilm-Kreises initiiert. Das Format diente der Information, Motivation und Aktivierung von Bürger*innen, Vereinen, Politik und Wirtschaft zur Mitwirkung am KOMET-Projekt.

AG NUTZUNGSMANAGEMENT

Die Arbeitsgemeinschaft fand unter der Leitung des Projektkoordinators des Ilm-Kreises statt und umfasste größtenteils Akteure der Kommunalverwaltung. In diesem Rahmen wurde über die Maßnahmen im Bereich des Nutzungsmanagements beraten und abgestimmt.

FACHFOREN

Zum Beispiel fand im April 2017 das Regionalforum „Umgang mit verwahrlosten Immobilien im ländlichen Raum – Fachveranstaltung zu Rechtsfragen und Praxisinstrumenten“ statt. Zu den Veranstalter*innen gehörten unter anderen die KOMET-Projektpartnerinnen Ilm-Kreis, BUW und Biosphärenreservat.

VERANSTALTUNGEN

Beispielsweise wurde zum Tag des offenen Denkmals ein denkmalgeschütztes leerstehendes Gebäude für die Öffentlichkeit zugänglich gemacht, um für die Zwischen- oder Nachnutzung zu mobilisieren. Dies wurde organisiert durch den Ilm-Kreis, die Bauhaus-Uni und die Stadt Gehren.

Eine andere Veranstaltung, die unter anderem durch die Bauhaus-Uni und den Ilm-Kreis organisiert wurde, war die öffentliche Veranstaltung „Bauen&Sanieren in der KOMET-Region“ in der über vorläufige Ergebnisse des Nutzungsmanagements informiert wurde. Diese Veranstaltung wurde auch in KOMET 2 weitergeführt.

Abbildung 19: Sensibilisierung als Strategie im Rahmen des Nutzungsmanagements (eigene Darstellung in Anlehnung an Bönisch 2020 / Ilm-Kreis 2022 / Gespräch Bönisch und Scheller 2022)

 KOMET1

 KOMET 1 und KOMET2

den Bestand nicht mehr Instand halten können (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 16:00).

Darüber hinaus zeigte sich während des Prozesses, dass auch speziell für den regionalen Kontext sowie den ostdeutschen Raum entsprechenden Faktoren für den Leerstand vor Ort konstitutiv sind, die folglich auch den Prozess der Eigentümer*innenermittlungen erschweren. In diesem

GILLERSDORFER ERKLÄRUNG

Im Jahr 2018 bekannten sich sieben Modellgemeinden mit der Gellersdorfer Erklärung zur Innen- vor Außenentwicklung. Zentrale Eckpunkte der Erklärung sind dabei die Belebung des dörflichen Lebens durch lebendige Ortskerne, die Schaffung attraktiver Wohnstandorte und die Bewahrung und Weiterentwicklung einer regionalen Siedlungs- und Baukultur.

GEK DORFREGION GROSSBREITENBACH

Das Gemeindeentwicklungs-Konzept (GEK) wurde im Rahmen des Bürgermeister*innen-Dialogs angestoßen. In diesem Rahmen schlossen sich unter der Federführung der damaligen Verwaltungsgemeinschaft Großbreitenbach 6 Modellgemeinden zur Erarbeitung des GEK als Dorfregion zusammen. Im Jahr 2019 wurde die Dorferneuerung als Förderschwerpunkt anerkannt. Seitdem wurden mehrere Projekte umgesetzt.

MODELLPLANUNG ORTSKERN GROSSBREITENBACH

Kooperative und partizipativ ausgelegte Modellplanung für den Ortskern Großbreitenbach zum Erhalt der historischen Ortsstruktur im Einklang mit modernen Wohn- und Lebensansprüchen. Die Planung wurde durch ein externes Büro durchgeführt unter Einbezug von Zivilgesellschaft, AG Nutzungsmanagement, Sanierungsbeirat, kommunale Akteure sowie der unteren und oberen Denkmalschutzbehörde. Die Förderung stammt aus dem Stadterneuerungsprogramm.

KOMET1

KOMET 1 und KOMET2

Zusammenhang sind vor allem die ungeklärten Besitzverhältnisse von Grundvermögen und Gebäuden zu sehen, welche die Revitalisierung entsprechender Objekte zusätzlich herausforderten. Dabei sind diese nicht ausschließlich auf die Enteignungsprozesse von Grund und Boden zu DDR-Zeiten zurückzuführen. Faktoren wie Republikflucht, die Amerika-auswanderungswelle um 1900 sowie geltende Nießbrauchrechte aus den 1920er Jahren spielten bei der Ermittlung der Eigentümer*innen ebenso eine Rolle. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 19:25)

Eine erfolgreiche Ermittlung von Besitzer*innen leerstehender Objekte stellte meist eine hinreichende jedoch keine notwendige Bedingung für eine gelungene Reaktivierung des baulichen Bestandes innerhalb der Ortschaften dar. Um entsprechende Objekte für einen Verkauf oder die Weiternutzung zu mobilisieren, waren unterschiedliche Druckmittel gegenüber den Eigentümer*innen erforderlich. An erster Stelle stand ein Anschreiben zur Aufforderung über Auskunft des Vorhabens mit der Immobilie, dem durch Unterschriften der Landräatin und dem Bürgermeister vor Ort besondere Gewichtung verliehen wurde. Weiterhin wurde auf das Ordnungsamt zurückgegriffen, die betroffene Eigentümer*innen an die Pflichten von Eigentum auf kleinerem Maßstab hinwiesen, wie das Kehren des anliegenden Straßenbereichs. Konnte dabei kein Eigentümer*innenkontakt hergestellt werden, wurde ein externes Sachverständigenbüro herbeigezogen. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 24:55)

Herausforderungen bei Einzelfallklärungen

Als besonders herausfordernd für die Schaffung eines kommunalen

Abbildung 20: Konzeptionelle Planungen als Strategie im Rahmen des Nutzungsmanagements (eigene Darstellung in Anlehnung an Bönisch 2020 / Ilm-Kreis 2022 / Gespräch Bönisch und Scheller 2022)

Handlungsspielraumes bezüglich der Reaktivierung von Leerstand stellte sich der Umgang mit den sogenannten Schrottimmobilien heraus. In diesem Fall überlagern sich meistens mehrere Problemlagen, bezeichnend ist jedoch die über dem eigentlichen Wert der Immobilien liegende Verschuldung im Grundbuch, welche den Weiterverkauf erheblich erschwerete. Nicht selten sind diese Verschuldungen auf die Gebäudeversicherungsmaßnahmen, dessen Entstehungskosten durch die Bauaufsichtsbehörde im Grundbuch niedergeschrieben werden, zurückzuführen. Wenn es im Rahmen der Wiedernutzbarmachung darum geht die Verschuldung aufzuheben sind folglich auch die Bauaufsichtsbehörden gefragt, die durch sie verursachte Schuldenlage aufzuheben. Die somit erforderlichen innerbehördlichen Abstimmungsvorgänge konnten viel Zeit und Moderationskapazitäten in Anspruch nehmen, wodurch sich die Beschäftigung mit einer Schrottimmobilie durchaus über ein oder mehrere Jahre zog. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 35:00)

Während der KOMET-Laufzeit wurden die kommunalen Vertreter für herausfordernde Fälle geschult. Dabei stand die Frage im Vordergrund, in wie weit die Kommunalverwaltungen selber handlungsfähig sind und zu welchem Zeitpunkt die Unterstützung durch ein Sachverständigenbüro erforderlich ist. Denn auch die Koordination des Ilm-Kreises konnte bei einigen rechtlichen Verfahren im Zuge der Eigentümerermittlung keine Eigenressourcen aufbringen. Im Rahmen des KOMET-Projektes konnten die dafür erforderlichen Gelder mit Fördermittelbeträgen abgedeckt werden. Nach Beendigung der Förderlaufzeit sind die Kommunen bei der Expertise von außen finanziell auf sich alleine gestellt, was sich aufgrund ihrer Finanzausstattung schwierig gestaltet. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 20:00)

» siehe 3.4 Kommunales Einnahmesystem und Flächenverbrauch

ADW

Ein weiteres Instrument im Zuge der Revitalisierung und Innenentwicklung stellte das Thüringer ADW-Programm dar, was für die Kurzform von „Maßnahmen für die Anpassung an den demografischen Wandel“ steht und insbesondere für den Rückbau von Schrottimmobilien und der anschließenden Grundstücksvermarktung im Modellraum eingesetzt wurde. Das Förderprogramm besitzt einen revolvierenden Charakter. In diesem Sinne können die entstehenden Abrisskosten durch das Förderprogramm abgedeckt werden. Wird das entsprechende Grundstück an eine*n Folgeeigentümer*in weiterverkauft, so fließt der Erlös in den ADW-Fördertopf, wodurch neue Rückbauprojekte finanziert werden können. Die Grundlage zur Anwendung dieses Förderprogramms bildet die kommunale Eigentümerschaft der entsprechenden Liegenschaften. Bei erfolgreicher Eigentümer*innenermittlung, die häufig im Rahmen der Einzelfallklärung erfolgte (Abb. 21) musste die Liegenschaft vorerst für einen symbolischen Preis an die Kommune verkauft werden, sodass die weiteren Schritte für den ADW getragenen Rückbau erfolgen konnten. Während der BMBF-Förderlaufzeit konnten somit einige Objekte in Großbreitenbach und Gehren zurückgebaut und Wiedervermarktet werden. Doch erweckten die Rückbaumaßnahmen bei einigen Eigentümer*innen von Leerstandimmobilien falsche

INNERBEHÖRDLICHE ZUSAMMENARBEIT

Im Rahmen der durch die Projektkoordination initiierte Ermittlungsarbeit zu Eigentümer*innen von Leerstandseigentum bildeten innerbehördliche Abstimmungsprozesse eine der Grundbedingungen eines zielführenden Nutzungsmanagements.

ADW

Das Landesförderprogramm Anpassung an den demografischen Wandel im ländlichen Raum (ADW) kam ab 2017 zum Einsatz bei Schrottimmobilien, die aufgrund der vorhandenen Bausubstanz und Schuldenlast rückgebaut wurden. Nach kommunalem Ankauf und Rückbau konnte die Fläche zur Lückenbebauung, Freiflächengestaltung oder Renaturierung verwendet werden.

EIGENTÜMER*INNENANSCHREIBEN/ -BEFRAGUNG

Die Anschreiben fanden im Rahmen der Eigentümer*innenermittlung statt unter innerbehördlicher Zusammenarbeit.

Die Befragung erfolgte 2016 und 2019, um einen Überblick über Potenziale und Hemmnisse revitalisierbarer Baulücken und Immobilien zu bekommen, damit sie in das bestehende Kataster eingefügt werden konnten.

IMMOBILIENPLATTFORM

Sie wurde initiiert und umgesetzt durch die Projektkoordination des Ilm-Kreises. Im KOMET2 wurde die Online-Plattform in Zusammenarbeit mit der Denkmalschutzbehörde um die Dateneinpfliege denkmalgeschützter Objekte erweitert. Zudem lag der Fokus im Folgeprojekt neben der kontinuierlichen Aktualisierung ebenso auf der Schulung von Mitarbeiter*innen des Bauamtes Großbreitenbach, die nach Ablauf von KOMET2 für die Weiterführung verantwortlich sind.

EINZELFALLKLÄRUNGEN

Eingesetzt an Beispielobjekten mit besonderer Bedeutung für die Ortsentwicklung seit dem Jahr 2018. Bei schwierigen Findungsprozessen von Eigentümer*innen (betrifft insbesondere Schrottimmobilien) mussten unter Umständen weitere Schritte eingeleitet werden, die über die personellen Ressourcen der betreffenden Modellkommune sowie des Ilm-Kreises hinausgingen.

LEERSTANDSKATASTER

Wurde vor der Projektlaufzeit im Jahr 2015 durch ein externes Büro erstmalig erhoben und seitdem fortlaufend durch Projektakteure weitergeführt. Das Kataster umfasst über 200 Datensätze (Stand 2020). Während KOMET2 wurde das Leerstandskataster weitergeführt und funktional erweitert um eine 3-D-Animierung der Leerstandsentwicklung im Ortskern Großbreitenbach. Neben dem IST-Leerstand wurden in dieser Erweiterung auch antizipierte Leerstände erfasst. Zum Ende von KOMET2 fanden Schulungen für Mitarbeiter*innen der Landgemeinde Stadt Großbreitenbach statt, um die Weiterführung der Katasterdateneinpfliege auch nach Ablauf des Förderzeitraums aufrecht zu erhalten.

BERATUNG

Erfolgte insbesondere durch Sanierungsberater*innen im Rahmen der LEADER-, Dorferneuerungs- und Städtebauförderungsmaßnahmen sowie im Rahmen der öffentlichen Informationsveranstaltung Bauen&Sanieren.

Während KOMET2 fokussierte sich die Projektkoordination insbesondere auf die Lotsenschulung. Die Lotsen sollen nach Ablauf der Förderperiode 2022 zukünftige Ansprechpartner*innen vor Ort sein, um Belange des Nutzungsmanagements, der Immobilienbörse sowie der Fördermöglichkeiten zu betreuen.

KOMET1

KOMET 1 und KOMET2

Erwartungen, da sie ebenfalls auf eine durch die Kommune getragene Rückbau- und Wiedervermarktungsmaßnahme hofften, obwohl das entsprechende Gebäude noch sanierungsfähig war. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 34:00)

Abbildung 21: Umsetzungsorientierte Instrumente im Rahmen des Nutzungsmanagements (eigene Darstellung in Anlehnung an Bönisch 2020 / Ilm-Kreis 2022 / Gespräch Bönisch und Scheller 2022)

Reaktivierung durch Vermarktung mithilfe der Immobilienbörse

Im Fall, dass Grund- und Immobilienbesitzer*innen vom Verkauf überzeugt werden konnten, wurde das entsprechende Objekt auf der Immobilienplattform zum Verkauf angeboten. Die Immobilienplattform ist eine webbasierte Anwendung, die auf interessierte Immobilienkäufer*innen in der Region zugeschnitten ist und im Rahmen der KOMET-Förderung aufgebaut wurde. Jedem zum Verkauf stehenden Objekt ist ein detaillierter Steckbrief mit aktuellen Fotos beigelegt sowie wichtige Rahmeninformationen, die über das jeweilige Objekt hinaus gehen. So sind dort auch Informationen zur regionalen Wirtschaftsstruktur, Bildung, Betreuungsangeboten, Mobilität und Freizeitaktivitäten vermerkt. Ergänzt wurde die Webseite mit Beratungs- und Fördermöglichkeiten zum Thema Bauen und Sanieren sowie mit einer Übersicht über Immobilien, die zeitweilig oder langfristig zur Miete angeboten werden. (vgl. Bönisch 2020: 22)

Schlussendlich konnten Bürgermeister*innen der Modellkommunen für die Potenziale der Bestandsentwicklung sensibilisiert werden. Dies setzte jedoch voraus, dass Handlungsperspektiven im Zusammenhang mit Leerstand mithilfe einer fundierten Daten- und Erkenntnisgrundlage zu leerstehenden Objekten erst mühselig erarbeitet werden mussten. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 14:25)

Reaktivierung im Zeichen der Kooperation

Doch ist nicht zu erkennen, welch ebenso gewinnbringenden Erkenntnisse durch den kooperativ ausgerichteten Arbeitsprozess im Zuge des Nutzungsmanagements erlangt werden konnten. So entwickelten sich durch die innerbehördliche Zusammenarbeit (Abb.21) Symbiosen. Beispielsweise verfügt die Kasse über Kontakte der Eigentümer*innen leerstehender Immobilien, da sie in diesem Kontext Mahnverfahren einleitet. Die Bauverwaltung hingegen besitzt die Übersicht über Gefahr in Verzug bei leerstehenden Objekten und besitzt jedoch keine Datenquellen bezüglich der Eigentümer*innen. Diese beiden Informationsquellen konnten im Zusammenhang mit einem kooperativ ausgelegtem Nutzungsmanagement zielführend zusammengebracht werden. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 20:30)

Neben der innerbehördlichen Zusammenarbeit konnten Positiveffekte ebenfalls mit der Vernetzung der kommunalen Verwaltung und den Sanierungsberater*innen festgestellt werden [Abb. 21 Beratung]. In der Modellregion greifen unterschiedliche Förderprogramme. So befinden sich Großbreitenbach und Teile Gehrens in der Städtebauförderung, andere Kommunen fallen in die Fördergebiete von LEADER und der Dorferneuerung. Im Rahmen dieser Förderungen existieren Sanierungsberater*innen oder Sanierungsmanagements. So konnte das Bauamt der entsprechenden Modellkommune Neubau-Interessent*innen auf die selbstaufgelegte Verpflichtung zur Innenentwicklung verweisen und sie an die Sanierungsberater*innen weiterleiten, die hinsichtlich der Fördermöglichkeiten zur Innenentwicklung und Bestandssanierung sowie der regionalen Bauweise unterstützend agieren konnten. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 20:30)

Diese Arten der Vernetzung stellten ein Effizienzgewinn dar, der zuvor in dieser Form nicht existierte. Dabei lag die Schlüsselrolle bei der Koordinierung des Ilm-Kreises. Dabei lag die Schlüsselrolle beim Ilm-Kreis mit seiner initiierenden und koordinierenden Funktion innerhalb der KOMET-Projekte. Denn die Vernetzung entstand nicht aus sich selbst heraus, vielmehr war sie Ergebnis der sich über die Jahre verfestigenden Verfahrensabläufe, die sich im kontinuierlichen Im-Blick-haben der Leerstandssituation sowie im fortlaufenden Anpassen an kontextgebundene Lösungen zur Wiedernutzbarmachung wiederspiegeln. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 32:35)

Erstellung und Arbeit am Leerstandskataster

Ein grundlegendes Instrument im Rahmen des Nutzungsmanagements stellte die kontinuierliche Arbeit am Leerstandskataster dar (Abb. 21). Das Kataster wurde im Jahr 2015 noch vor Auftakt des KOMET-Projektes im Rahmen des Regionalmanagements für den südlichen Ilm-Kreis erstellt (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 03:55). Auf dieser Grundlage wurde die steetige Aktualisierung des Katasters im Rahmen von KOMET auf Initiative des Ilm-Kreises aufgegriffen, die mittels Eigentümer*innenbefragungen sowie behörden- und fachamtübergreifenden Austauschs erfolgte (Bönisch 2020: 16). Während des zweiten KOMET-Projekts wurde neben der Weiterführung der Dateneinpfliege eine 3-D Datenvisualisierung für den Ortskern Großbreitenbach angelegt, der vorhandenen und antizipierten Leerstand vor Ort visuell aufbereitete (Ilm-Kreis 2022: 12).

Neben der bereits existierenden » FLOO-Datenbank, die durch das Land Thüringen zur leerstandsbezogenen Dateneinpfliege bereitgestellt wird, war der Aufbau und die Unterhaltung einer eigenen Datenbank von zentraler Bedeutung. Zwar war die Dateneinpfliege in die FLOO-Datenbank für die Modellkommunen im Rahmen der Dorferneuerung verpflichtend, jedoch entsprach sie nicht den Anforderungen des Nutzungsmanagements in der Modellregion und wurde in diesem Zusammenhang nicht weiterverwendet. Im Wesentlichen waren dabei die Datenverfügungsrechte maßgebend. So sind Kommunen zwar in der Lage ihre Daten in das FLOO-System einzuspeisen, aus datenschutzrechtlichen Gründen obliegt die Dateneinsicht dabei jedoch nur der landesplanerischen Ebene, sowie externen Planungsbüros, die von den Katasterdaten im Rahmen von Planungen, die die Siedlungsentwicklung der jeweiligen Kommunen betreffen, Gebrauch machen können. So stellt das FLOO-Kataster, das aus dem ursprünglichen Altlastenkataster hervorging ein leerstandsbezogenes Flächenmonitoring für die Landesebene dar, jedoch kein geeignetes Instrument zur Nutzungs-mobilisierung von Leerstand, Baulücken und Brachflächen. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 27:10)

» Das Flächenmanagement-Tool FLOO-Thüringen wurde durch das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft geschaffen und steht den Kommunen kostenfrei zur Verfügung. Diese können Daten über Leerstand, bedrohten Leerstand, Baulücken und Brachflächen in das GIS-basierte System einpflegen. Die Datenbank dient dem Land Thüringen als Planungsgrundlage für Maßnahmen der Siedlungsentwicklung (Ministerium für Landwirtschaft und Infrastruktur (o. J.)).

Die Region als Schlüsselfaktor

Die Projektkonstellation verdeutlicht, dass die regionale Handlungsebene hinsichtlich einer den demografischen Umständen angepassten Siedlungsentwicklung unabdingbar ist. Im Gegensatz zu den einzelnen Modellkommunen besitzt der Ilm-Kreis per se den Blick über die einzelnen

Kommunen hinweg, nicht zuletzt durch die Einbindung in die Thüringer Regionalplanung (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 52:55). Zudem besitzen die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften nicht die ausreichenden Ressourcen für das Fördermittelmanagement, welches der Ilm-Kreis mit seiner Schirmherrschaft übernahm. Darüber hinaus unterstützte der Landkreis die einzelnen Kommunen ebenfalls bei den Fördermittelanträgen bei einzelnen Vorhaben im Rahmen der KOMET-Projektierung sowie bei der Anwendung der Instrumente im Rahmen des Nutzungsmanagements (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 11:35)

Gemeinsame Visionen als Katalysator

Voraussetzung für eine zielgerichtete, abgestimmte und effiziente interkommunale Zusammenarbeit ist eine gemeinsam erarbeitete Vision einer regionalen Siedlungsentwicklung. Ein großer Beitrag dafür konnte dabei im Rahmen der Strategie „konzeptionelle Planungen“ (Abb. 20) geleistet werden. Sowohl die öffentlich unterzeichnete Gillersdorfer Erklärung durch sieben Modellgemeinden als auch das Gemeindeentwicklungskonzept diente dazu, ein gemeinsames Problem- und Zielverständnis unter Einbezug von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft der Modellraumgemeinden zu entwickeln. (vgl. Bönisch 2020: 25)

Kontinuität als Bedingung

Im Rahmen der KOMET-Projekte stellte die kontinuierliche Arbeit unter den Vorzeichen einer integrierten Herangehensweise hinsichtlich einer zukunftsähigen Siedlungsentwicklung in einer ländlich geprägten schrumpfenden Region die zentrale Bedingung für dessen Erfolg dar. Der Prozess in der Modellregion hat gezeigt, dass der Bedarf einer konstanten Kümmererin oder eines Kümmerers auf überkommunaler Ebene besteht, sowohl beim Fördermittelmanagement als auch bei der Umsetzung und Betreuung konkreter Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Nutzungsmanagement. Zumal zeigt die Breite an unterschiedlichen Strategien der Sensibilisierung im Rahmen des BMBF-Projektes, welchen Anstrengungen es bedarf, um eine demografiefesten Siedlungsentwicklung in der Region zu initiieren (Abb. 19 Sensibilisierung). Darüber hinaus läuft die Gefahr, dass die herbeigeführte Sensibilisierung durch eine Vernachlässigung der Agenda bei gegebenen Umstrukturierungen der kommunalen Verwaltungs- und Politikstrukturen allmählich auf der Strecke bleibt (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 01:02:50). Gleichzeitig steht und fällt die Verstetigung von Modellprojekten in Thüringen wie das KOMET-Projekt mit der Dauer und der Entscheidung über Verlängerung oder Nicht-Verlängerung der Förderprojekte (vgl. ebd.: 02:00). Folglich fehlt es an einer Grundfinanzierung des Nutzungsmanagements. Die Modellgemeinden können sich diese Form des Managements finanziell nicht leisten und der Ilm-Kreis kann eine entsprechende Leistung aufgrund fehlender langfristig angelegten Fördermaßnahmen ebenfalls nicht erfüllen (vgl. ebd.: 57:00). Dabei würde eine feste Kümmerer-Stelle in jeder Region vermutlich Geld sparen, da die Folgekosten der Schrumpfung eingedämmt werden würden (vgl. ebd.:

58:35). Im Rahmen des KOMET-Folgeprojekts wurden unter diesen Bedingungen Schulungen seitens des Ilm-Kreises unternommen sowohl die Immobilienbörse als auch das Leerstandskataster nach Ablauf des Projektes weiterzuführen. Darüber hinaus wurden Lotsen geschult, um zukünftig im Sinne eines fortlaufenden Nutzungsmanagements Ansprechpartner vor Ort zu haben (Abb. 21 Beratung).

Neubesetzung und Gebietsreform als Dämpfer

Auch die während der Laufzeit des ersten KOMET-Projektes erfolgten Gebietsreformen innerhalb der Modellregion zeigten auf, wie wichtig die Praxis eines konstanten Kümmerns durch den Ilm-Kreis war, um Praktiken einer zukunftsfähigen regionalen Siedlungsentwicklung aufrecht zu erhalten. 2019 fanden im Zusammenhang mit der Gebietsreform für sämtliche neugegliederte Kommunen und Ortsteile Kommunalwahlen statt (Bönisch 2020: 4). So mussten im Zuge des zweiten KOMET-Projektes neu besetzte kommunale Posten der hinzugekommenen Orte Herrschdorf, Willmersorf und Altenfeld sowie Neubesetzungen in Modellkommunen des ersten KOMET-Projekts für das Nutzungsmanagement erneut sensibilisiert und überzeugt werden (zur Verortung siehe Abb. 15).

Die Gebietsreformen zeigten auch den Einfluss von unterschiedlichen Prioritätensetzungen seitens der Kommunen auf die Umsetzungsabsichten der Zielvorstellungen im Rahmen von KOMET. Als die Verwaltungsgemeinschaft Langer Berg im Jahr 2018 aufgelöst wurde und die Stadt Gehren sowie die Orte Möhrenbach und Jesuborn als Ortsteile in die Stadt Ilmenau eingegliedert wurden erfolgte ab diesem Zeitpunkt trotz dem offiziellen Status als Modellkommunen keine praktische Mitwirkung am Modellprojekt mehr., obwohl sich diese vor den Gebietsreformen vergleichsweise offen zum KOMET-Projekt positioniert haben. Im Zuge der Reformen stand bei diesen Gemeinden ab da an das Ziel im Vordergrund, sich als neue Ortsteile Ilmenaus funktional an die Stadt anzupassen. In Bezug auf das Modellprojekt konnte die zuständige Verwaltung Ilmenaus nicht für die Umsetzung des Nutzungsmanagements überzeugt werden. Mit der Eingliederung in die Stadt Ilmenau gingen zudem auch die Netzwerkstrukturen zu den Verwaltungen Gehrens, Möhrenbachs und Jesuborns verloren, was nicht zuletzt mit zahlreichen Neubesetzungen der Bauämter in Verbindung zu bringen ist, dessen Personal nicht für das bestehende Projekt zu sensibilisieren war. (vgl. Bönisch und Scheller 2022: 45:45)

Ausblick

Abseits der bestehenden Dissonanz zwischen dem Bedarf an Kontinuität auf der einen und die tatsächliche Ausgestaltung der Förderinstrumente bezüglich ihrer Dauer auf der anderen Seite, konnten nach Beendigung auch des zweiten KOMET-Projekts einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung entsprechende Strukturen etabliert werden. Zwar fällt eine finanzielle Abdeckung der nach der Laufzeit fortbestehenden Maßnahmen weg. Doch werden diese aktuell weiterhin von den Akteuren der Modellregion fortgeführt. Grundlage für die effiziente und freiwillige Weiterarbeit bildet

zum großen Teil der Erfahrungsschatz und die eingespielten Handlungsabläufe, die sich während der finanzierten Projektlaufzeit herausbildeten. Im Zusammenhang mit den Anstrengungen einer Fortführung der Instrumente, die im Folgeprojekt durch die Projektkoordination erfolgten, übernimmt die Landgemeinde Stadt Großbreitenbach die Weiterführung des Leerstandskatasters und ist weiterhin Ansprechpartnerin für Bauwillige oder Eigentümer*innen, die verkaufen wollen. Der Kreis führt zusammen mit der Landgemeinde Stadt Großbreitenbach die Immobilienplattform weiter (vgl. Bönisch und Scheller 2022, 55:15; Abb 21 Instrumente).

Aktuell wurden bis auf Gewerbegebietserweiterungen in der Stadt Großbreitenbach in der Modellregion seit 2015 keine weiteren Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen, sondern lediglich Baulücken entwickelt sowie Bestandssanierungen vorgenommen (vgl. Bönisch und Scheller 2022, 40:55). Aktuell (Stand 2021) besteht das Leerstandskataster aus 258 Datensätzen zu Leerständen, Baulücken und revitalisierten Objekten. Auf der Immobilienbörse sind Stand 2021 15 Objekte eingestellt, sowie 6 Baulücken. In der Förderlaufzeit des zweiten Projekts wurden 11 Objekte verkauft sowie eine Baulücke. (Ilm-Kreis 2020)

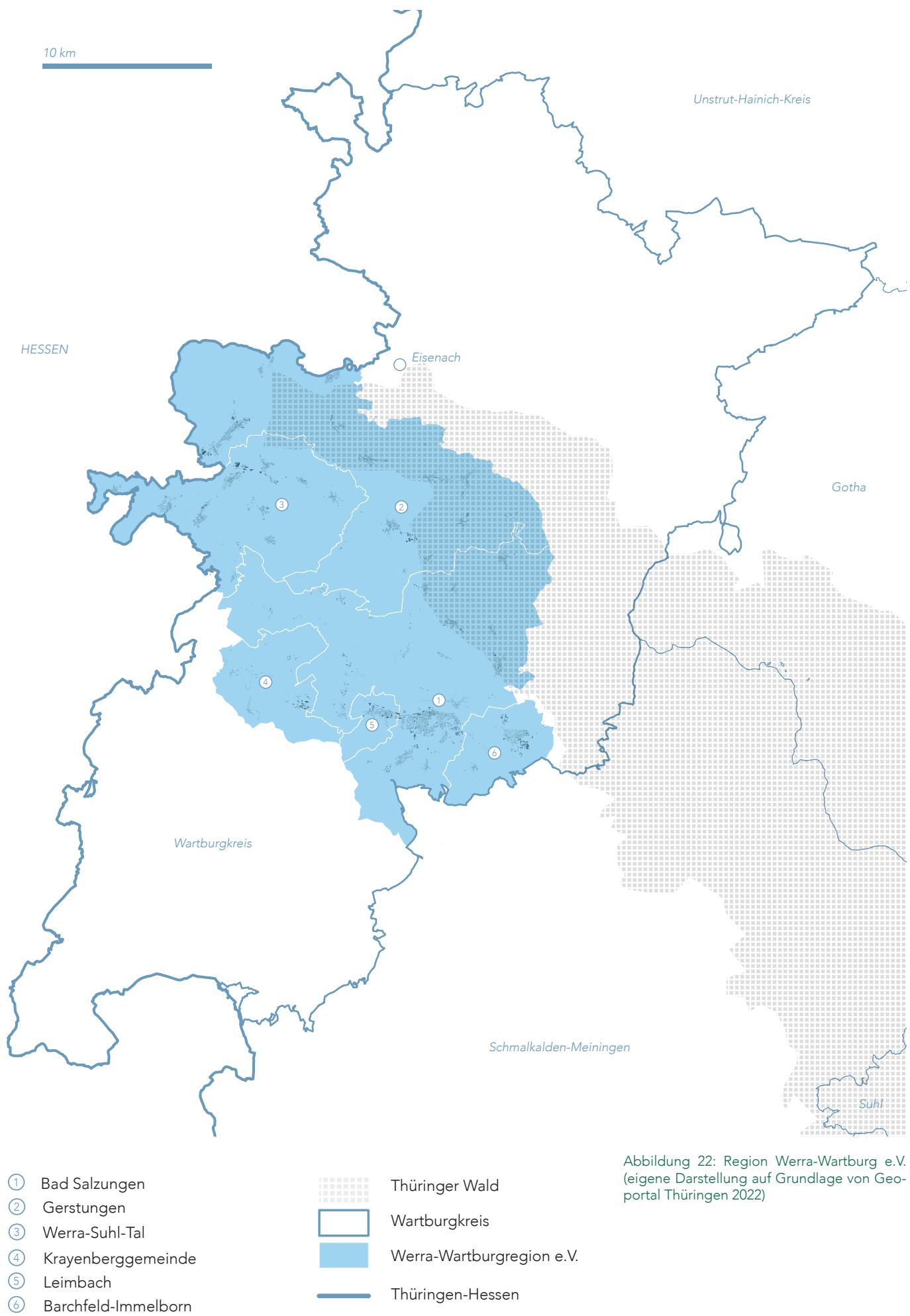


Abbildung 22: Region Werra-Wartburg e.V.
(eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen 2022)

6.5 WERRA-WARTBURGREGION / DER WERRA-WARTBURG E.V.

Überblick über die Region

Südwestlich der Stadt Eisenach, nahe der ehemaligen innerdeutschen Grenze, liegt » das Werratal – eine von vier Teilregionen des Wartburgkreises im Westen Thüringens. Die Region wird von den Tälern der namensgebenden Werra und ihren Zuflüssen Suhl und der Elte durchzogen. Im Nordosten wird sie begrenzt von den Erhebungen des Thüringer Waldes, im Süden von der thüringischen Rhön. Mit den Gewässerläufen entsteht eine flache Auenlandschaft, die, gerahmt von bewaldeten Hügelketten, den für die Region charakteristischen Naturraum bilden. (IPU 2019: 16)

Die Siedlungsstruktur der Region zeichnet sich Thüringen-typisch durch eine Vielzahl kleinerer, kompakter Siedlungen aus, welche sich größtenteils entlang der Werra oder ihren Zuflüssen erstrecken. Insgesamt leben hier 50.624 Einwohner*innen (Stand 2019). Größte Gemeinden sind die Kreisstadt Bad Salzungen mit circa Zwanzigtausend Einwohner*innen und Gerstungen mit knapp Zehntausend. Die Dorfkerne sind überwiegend durch historische Baustrukturen geprägt, insbesondere durch die regionaltypischen fränkischen Fachwerkhäuser. „Die giebelständigen Zweiseit- bzw. Dreiseithöfe sind in der Regel zum Straßenraum ausgerichtet und geben diesem den für die Region typischen Rhythmus aus Hausgiebel und Hof“ (IPU 2019: 23).

An den Ortsrändern stechen teils großflächige Siedlungserweiterungen aus den 1990er Jahren ins Auge, größtenteils Ein- und Zweifamilienhaus-siedlungen. Im Westen markieren die Abbauhalden des Kalibergbaus in der Krayenberggemeinde einen Schnitt in der naturräumlichen Landschaft.

Herausforderungen in der Region

Wie die meisten ländlich geprägten Regionen Thüringens steht auch die Werra-Wartburg-Region vor den erheblichen Herausforderungen des demografischen Wandels. In Summe verzeichneten die Gemeinden der Region in den Jahren 2007 - 2016 einen Bevölkerungsrückgang von mehr als sechs Prozent. Zwar verlief die Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Gemeinden unterschiedlich, doch der allgemeine Trend deutet auch weiterhin auf eine Schrumpfung der Gesamtregion hin. So betrug der Bevölkerungsrückgang des Wartburgkreises zwischen den Jahren 2010 bis 2020 einen Bevölkerungsrückgang von rund 10% (Abb. 23). Die bisherige und weiterhin prognostizierte Schrumpfung ist überwiegend auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen, da Sterberaten seit Jahren deutlich über den Geburtenraten liegen (IPU 2019: 17).

In der Werra-Wartburg Region sind damit auch die » typischen Problemlagen in Zusammenhang mit Schrumpfungsprozessen zu beobachten. Auf dem Plan stehen Alterung, Gebäudeleerstände, drohender Verlust traditioneller Gewerbe- und Nahversorgungsstrukturen sowie die Sicherung naturräumlicher Qualitäten für Tourismus und folgende Generationen. Die Gemeinden sind hinsichtlich ihrer Siedlungsentwicklung (vgl. Abb. 23) gezwungen, sich an diese neuen Anforderungen an die räumliche Entwicklung anzupassen.

» Das Werratal wird im folgenden gleichbedeutend mit der Planungsregion der KAG verwendet.

» siehe 2.3 Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen



Abbildung 23: Veränderung der Hauptnutzungsarten und der Bevölkerung in % 2010-2020 im Wartburgkreis (eigene Darstellung auf Grundlage von TLS o.J.)

Dazu zählt einerseits die durch Alterung und gesellschaftlichen Wandel bedingten veränderten Ansprüche an Wohnraum (IPU 2019: 8). Durch die steigende Zahl älterer Menschen steigt der Bedarf an barrierefreiem Wohnraum stetig. Zugleich wird von jüngeren Menschen im Berufseinstieg mehr Wohnraum zur Miete nachgefragt, den die Region nur in begrenztem Umfang hergibt. Der Traum vom Eigenheim ist auch hier vor allem für junge Familien dominant. Diese ziehen meist dorthin, wo diese Wohnform verwirklicht werden kann, was die Gemeinden in die Konkurrenzsituation bringt, entweder Bauland auszuweisen oder diese wichtige Bevölkerungsgruppe an eine andere Gemeinde zu verlieren. (vgl. ebd.: 22:50)

Der in allen Gemeinden hohe Anteil historischer Bausubstanz und Hofsstellen stellt vor diesem Hintergrund ein Problem dar ». Zwar sind diese Baustrukturen bestimend für den Charakter und Identifikationswert einzelner Orte, gleichwohl entsprechen sie häufig nicht den neuen Anforderungen an zeitgemäßen Wohnraum. Sobald diese dann durch Tod oder Umzug seiner Bewohner*innen frei werden, lassen sich Interessent*innen oft nur schwer finden. Der steigenden Zahl solcher „nicht marktgängiger Objekte“ am Markt folgt vermehrt der „Neubau im rückwärtigen Bereich und Abriss historischer Gebäude an der Straße“ sowie steigender „Neubau-nachfrage bei gleichzeitiger Zunahme von Leerständen“ (IPU 2019:8).

Analyse und Bewertung der Handlungsweise

Im Jahr 2007 gründeten die Gemeinden der Werra-Wartburgregion (Abb. 22) eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft (KAG) zunächst mit dem Ziel, die Region touristisch zu qualifizieren. Zu diesem Zweck wurde im Jahr 2009 ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) aufgestellt. Als vorrangige Handlungsfelder wurden die Qualifizierung der naturräumlichen Qualitäten an der Werra (Werrawandern) sowie der Ausbau eines regionalen Radwegenetzes ausgemacht. Für die Umsetzung dieser Maßnahmen wurde ein Umsetzungsmanagement durch Gelder des Landes gefördert. (Palinske 2022: 3:50)

Naturgemäß wurde im Rahmen der Aufstellung dieses Entwicklungskonzeptes eine breite Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken

» siehe 2.3 Leerstand und Brachflächen

der Region vorgenommen, die auch über das Themenfeld des Tourismus hinausgingen. Schließlich standen und stehen die Gemeinden der KAG auch im Bereich der Siedlungsentwicklung vor ähnlichen Herausforderungen, denen durch eine Abstimmung untereinander effektiver begegnet werden könnte. So stellten sich für die Gemeinden zwei Erkenntnisse heraus. Erstens würde der Tourismus allein die Attraktivität der Region nicht langfristig sichern können (ebd.: 7:40).

Zweitens sah man, dass die lose Organisationsform der KAG hierfür nur begrenzt nützlich sein würde. Diese ermöglichte zwar eine Absprache unter Kommunen, die Beantragung von Fördermittel für ein kommunenübergreifendes Projekt lag aber stets bei einer einzelnen Kommune. Fördergelder und deren Verwendung mussten somit über den Haushalt einer Kommune laufen, was stets ein erhebliches finanzielles Risiko mit sich brachte – etwa wenn Gelder noch nicht eingegangen sind, durch vorbereitende Planung anfallende Kosten aber bereits bezahlt werden müssen (ebd.: 8:30). Dies gab Anlass dazu, die KAG im Jahr 2019 in eine rechtskräftige Vereinsstruktur zu überführen. Der so gegründete Werra-Wartburg e.V. soll interkommunale Projekte auf regionaler Ebene als rechtskräftige Instanz mit eigenem Haushalt finanzieren können und so alle Kommunen gleichmäßig in die Verantwortung nehmen. (Palinske 2022: 9:10).

Der Werra-Wartburgregion e.V.

Zweck des Vereins ist gemäß der Vereinssatzung die „nachhaltige Entwicklung des Naturraums Werra als natürliche Lebensgrundlage und als landschaftliches Potenzial für Naturerlebnis, Erholung, Freizeitaktivitäten und Tourismus in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft“ sowie eine „nachhaltige Entwicklung der Siedlungsstrukturen der Region unter besonderer Berücksichtigung des Erhalts der Identität stiftenden regionstypischen Siedlungen, regionaler Baukultur und flächensparender Entwicklung“ (Werra-Wartburgregion e.V. o.J.: 1).

Gegenwärtige Mitglieder sind die Gemeinden der KAG Bad Salzungen, Barchfeld-Immelborn, Gerstungen, Leimbach, Moorgrund, Werra-Suhl-Tal sowie der Wartburgkreis selbst und der Kreisbauernverband Eisenach/Bad Salzungen e.V. (ebd.: 9:10).

Instrumente und Förderprogramme

Mit der Gründung des Vereins wurde ein Rahmenkonzept zur Siedlungsentwicklung in der Region in Auftrag gegeben und ein Regionalmanagement mit dessen Umsetzung sowie der Geschäftsführung des Vereins betraut. Diese Aufgaben werden durch das Erfurter Planungsbüro IPU erfüllt, die auch das Umsetzungsmanagement des ILEK begleiteten. Dieses finanziert der Verein aus den Haushalten der Mitglieder, Mitgliedsbeiträgen, Zuwendungen und Spenden (Werra-Wartburgregion e.V. o.J.: 2). Das Regionalmanagement hat primär die Aufgabe Ziele und Projekte, die der Verein entwickelt, umzusetzen. Das bedeutet Anliegen des Vereins in konkrete Maßnahmen zu übersetzen, diese zur Umsetzungsreife weiterzuentwickeln, Finanzierung und Beantragung von Fördermitteln zu planen und

letztlich die Vergabe von Aufträgen. Notwendig ist dazu die Koordination der Vereinssitzungen als Medium der Abstimmung zwischen Gemeinden etwa bei der finanziellen Beteiligung bei geplanten Maßnahmen. (Palinske 2022: 36:30)

Somit werden Projekte in der Region aus einer Vielzahl an Förderprogrammen unterschiedlicher Herkunft finanziert. So wurde die Erstellung des *Rahmenkonzepts zur Siedlungsentwicklung* aus Mitteln des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) finanziert, der Infrastrukturausbau an der Werra aus der Wirtschaftsförderung des Landes Thüringen im Bereich Tourismus, Straßenausbau aus dem Thüringischen Landesprogramm Kommunale Verkehrswege, der Radwegausbau aus Bundesmitteln für klimagerechten Verkehr, um nur einige zu nennen (Palinske 2022: 47:40).

Bisherige Planungen und Umsetzungen

Grundlage der Entwicklungen im Planungsgebiet der Werra-Wartburg-Region bildet das Rahmenkonzept zur Siedlungsentwicklung aus dem Jahr 2019. Hierin kommt der flächensparenden Siedlungsentwicklung eine besondere Rolle zu: „Ziel der strategischen Siedlungsentwicklung in der Werra-Wartburgregion ist der Erhalt und die Nutzung bestehender Siedlungsstrukturen und daraus resultierend die Vermeidung der Neuanspruchnahme von bisher unverbauten Flächen. Innenentwicklung!“ (IPU 2019: 35). Für diese Arbeit ist insbesondere die Entwicklungsstrategien im Bereich Bauen und Wohnen sowie der Gewerbeentwicklung von Interesse. Im Bereich Bauen und Wohnen werden der „Erhalt der Identität stiftenden, regionaltypischen Dörfer und Städte [, die] Nutzung bestehender Siedlungsstrukturen im Interesse einer nachhaltigen, flächensparenden Siedlungsentwicklung – Innenentwicklung vor Außenentwicklung [sowie die] regionale Zusammenarbeit [...]“ als Entwicklungsziele gesetzt, deren Erreichung nur durch eine „Aufgabe der nach außen gerichteten Wachstumsstrategie“ (IPU 2019: 41) möglich sei.

Entscheidendes Richtwerk für die Umsetzung dieser Ziele bildet die Leitlinie zur regionalen Abstimmung der Bauleitplanung (ebd.: 46) (Abb. 24), zu welcher sich alle Gemeinden des Werra-Wartburg-Region verpflichtet haben. Hierin festgehalten sind eine Reihe von Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Kommune neues Bauland ausweisen darf. Dazu zählen einerseits die Pflicht nachzuweisen, dass die mit einer Neuausweisung zu deckenden Bedarfe an Wohnraum nicht auch im Innenbereich gedeckt werden können. Andererseits werden Gemeinden verpflichtet, eine genaue Berechnung der Infrastrukturfolgekosten, die eine Baugebietsausweisung mit sich brächte, zu ermitteln. (KAG Werra-Wartburgregion o.J.: 1 f.)

Grundlage für Planungen der Gemeinden gemäß dieser Leitlinie bildet die Kategorisierung räumlicher Entwicklungspotenziale in den Innenbereichen, heißt: Eine kontinuierliche Erfassung von bestehenden und drohenden Leerständen, Baulücken und Brachflächen. Dies geschieht mithilfe der Datenbank des Landes Thüringen FLOO, in welches die entsprechenden Daten jährlich von den Gemeinden selbst eingespeist werden (ebd. 43).

1. AKTUELLE SITUATION DER LEERSTÄNDE UND BAULÜCKEN

Alle Kommunen der Werra-Wartburgregion verpflichten sich zu einer Flächenmanagementdatenbank, die den Leerstand darstellt. Eine Aktualisierung erfolgt einmal Jährlich.

2. MAßNAHMEN DER ÖFFENTLICHKEITSARBEIT UND AKTIVIERUNG

Weiterhin verpflichten sich Kommunen begleitende Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zum Thema Bauen und Wohnen sowie zur Aktivierung von leerstehenden Objekten und Baulücken durchzuführen.

3. ERMITTLEMENT DER INFRASTRUKTURFOLGEKOSTEN DER BAUGEBIETSAUSWEISUNG

Vor Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplanes sollen die Infrastrukturfolgekosten der Baugebietsausweisung ermittelt und von den kommunalen Entscheidungsgremien zur Kenntnis genommen werden. Zu Infrastrukturfolgekosten siehe auch [edit] 3.5 Kommunale Baugebietsausweisungen unter Schrumpfungsbedingungen

4. INFORMELLE ABSTIMMUNG KOMMUNALER BAULEITPLANUNGEN AUF EBENE DER LENKUNGSGRUPPE DER KAG WERRA-WARTBURGREGION

Im Falle einer Baugebietsausweisung ist eine Stellungnahme aller betroffenen Nachbarkommunen der Werra-Wartburgregion vorgesehen. Diese Stellungnahme wird als gemeindliche Stellungnahme im Rahmen des Bauleitplanverfahrens eingesetzt.

5. BERÜCKSICHTIGUNG DER INNENENTWICKLUNGSPOTENZIALE IN DER BAULEITPLANUNG „3% KLAUSEL“

Um die Wohnraumnachfrage zu decken sind an erster Stelle die Innenentwicklungspotenziale auszuschöpfen, bevor ein Bauleitplanverfahren zur Ausweisung eines neuen Baugebiets erfolgt.

Zur Bewertung der Innenentwicklungspotenziale wird eine Fluktuationsreserve des Wohnbestands von 3% hinsichtlich des erforderlichen Zeitaufwands zur Innenentwicklung berücksichtigt.

6. BEGRÜNDUNG DES BEDARFS

Der Bedarf muss anhand der aktuellen Nachfrage, der Bewertung der Innenentwicklungspotenziale und des Neubedarfs bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand, der Darstellung von Maßnahmen zur Aktivierung sowie der Darstellung nicht aktivierbarer Innenlagen begründet werden.

7. BESCHRÄNKUNG DER NEUAUSWEISUNG AUF VERSORGUNGSKERNE

Die Neuausweisung von Bauflächen oder Baugebieten wird auf Versorgungskerne beschränkt. In allen anderen Ortsteilen bedarf die Neuausweisung einer Begründung des Bedarfs.

8. FESTSETZUNG EINES BAUGEBOOTS IN BEBAUUNGSPLÄNEN

Die textliche Festsetzung des Bebauungsplans umfasst ein Baugebot von 2-5 Jahren nach Erwerb des Grundstücks. Somit werden Flächenvorhaltungen verhindert und eine zügige Anpassung an den Wohnbauneubedarf geschaffen, sofern dieser besteht.

9. VERTRAGLICHE VEREINBARUNG DER BEBAUUNGSPRIST IM KAUFVERTRAG

Bei Nichteinhaltung des 2-5-jährigen Baugebots wird das erworbene Grundstück des*der Eigentümer*in an die Kommune mit ursprünglichen Kaufoptionen rückübertragen.

Abbildung 24: Leitlinie zur Bauleitplanung - gekürzte Fassung (eigene Darstellung in Anlehnung an Werra-Wartburg e.V. 2019)

Zur Aktivierung der Innenpotenziale ist vorrangig die Leerstandsbekämpfung und -vermeidung von Bedeutung. Zu diesem Zwecke wurde in jeder kommunalen Verwaltung der Mitgliedergemeinden ein*e Baulots*in festgelegt, welche als Kontaktperson und Vermittler*in zwischen für Eigentüme*innen entsprechender Gebäude und Freiflächen sowie Wohnraumsuchende dienen (ebd. 44, 46). Daneben wurden bereits verschiedene Aktionstage veranstaltet und eine regionale Immobilienbörse eingerichtet, die Leerstände auf regionaler Ebene vermarkten. Die Leerstandvermittlung scheint Früchte zu tragen. Ein großer Teil der Leerstände in den Mitglieds-

gemeinden wurden bereits erfolgreich vermittelt. Schwierigkeiten bestehen aber nach wie vor bei den sogenannten Schrottimmobilien. (Palinske 2022: 35:30)

Das Ideal der Innenentwicklung überträgt sich auch auf das Gewerbekonzept für die Region. Vorrangig sollen die bestehenden Gewerbegebiete und ihre baulichen Anlagen möglichst kompakt weiterentwickelt und infrastrukturell erneuert werden. Hierfür soll vor allem die Vernetzung von Branchen und so die Nutzung von Synergien gefördert werden. Aus dem Konzept geht aber auch hervor, dass die Ausweisung neuer Flächen im Gewerbebereich nicht so stark reglementiert werden soll, wie für Wohnnutzung. Es ist somit nicht ausgeschlossen, dass der Verzicht auf Neuausweisungen und die Pflege industrieller Baubestände durch wirtschaftliche Sachzwänge in den Hintergrund treten werden.

Herausforderungen und Einschätzung

Siedlungsentwicklung ist ein langfristiger Prozess und als solcher nie abgeschlossen. Viele Maßnahmen des Rahmenkonzeptes befinden sich aktuell noch in der Umsetzungsphase, vor allem im Bereich der Leerstandsaktivierung wurden jedoch schon deutliche Erfolge erzielt. Doch trotz guter Absichten, interkommunaler Verständigung und gewissenhafter Planung ist die Praxis flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene auch in der Werra-Wartburgregion mit Schwierigkeiten verbunden.

So gehen die Gemeinden der Werra-Wartburgregion mit ihrer recht strengen Leitlinie zur Bauleitplanung auch einem gewissen Risiko aus. Denn jenseits der Grenze der Region – insbesondere in Hessen – weisen Gemeinden Bauland weiterhin großzügig für den Eigenheimbau aus. Dies macht die Konkurrenz um Einwohner*innen gerade in den Grenzgemeinden weiterhin zu einem großen Problem, da für sie der Wegzug gerade junger Familien mit Bauwunsch in die Nachbarregion zu befürchten ist. (Palinske 2022: 24:05)

Ein weiteres Hindernis hängt mit der Förderlandschaft für regionale Entwicklung zusammen. Die Organisationsform des Werra-Wartburg e.V. birgt den Nachteil, dass viele Förderprogramme die Beantragung von Mitteln über einen Verein gar nicht erst zulassen. Gelder für räumliche Entwicklung können häufig nur von Kommunen beantragt werden. Hinzu kommt, dass in Thüringen ein Mangel an Förderungen für langfristige regionale und damit gemeindeübergreifende Entwicklung herrscht (Palinske 2022: 40:55).

Sowohl der Verein als auch die regionale Leitlinie zur Bauleitplanung wurden erst 2019 ins Leben gerufen. In dieser kurzen Zeitspanne kann eine sichtbar veränderte Siedlungsentwicklung kaum erwartet werden. Wie sich diese Institutionen langfristig auf die Möglichkeit, die Region flächensparend und schrumpfungsangepasst weiterzuentwickeln auswirkt, wird sich noch zeigen müssen.

6.6 ERKENNTNISSE AUS DEN FALLBEISPIELEN

Sowohl die KOMET-Modellregion als auch die Werra-Wartburgregion sind geprägt durch Bevölkerungsverluste und den damit einhergehenden räumlichen Implikationen. Aus diesen sich einander ähnelnden Voraussetzungen entstanden beide Projekte. Hierbei wurde deutlich, dass eine den Schrumpfungsprozessen angepasste und damit auch flächensparende Siedlungsentwicklung eine integrierte Handlungsweise voraussetzt, welche die Arbeitsfelder Mobilität, Arbeitsplätze, altersgerechtes Wohnen, Da- seinsvorsorge, regionaler Tourismus und Qualifizierung landschaftlicher naturräumlicher Potenziale miteinander vereint.

Die Untersuchungsbeispiele zeigten auch, dass eine koordinierende Akteursebene in Form des Projektkoordination oder des Regionalmanagements eine zentrale Funktion für eine abgestimmte und den individuellen Ausgangsbedingungen angepassten Siedlungsentwicklung erfüllt. Bei den einzelnen Kommunen mangelt es hierfür meist an Personal und Know-How, etwa bei der Antragsstellung und Abwicklung von Förderprogrammen. Zudem ist die Übernahme der finanziellen Verantwortung für einzelne Kommunen nicht sonderlich attraktiv, da ohnehin schon ein gewisser durch die knappen Haushalte bedingter Druck auf ihnen lastet. Vor diesem Hintergrund konnte sowohl der Ilm-Kreis als auch der Werra-Wartburg e.V entsprechende Aufgaben erfüllen. Vor diesem Hintergrund stellten sich die Kompetenzen hinsichtlich einer regionalen Sichtweise beider Akteure als ein wichtiger Faktor im Rahmen der Siedlungsentwicklung heraus. Sowohl das IPU-Regionalmanagement, dessen Büroprofil eine Reihe regional ausgerichtete Projekte aufweist, als auch der Ilm-Kreis, der durch sein Hoheitsgebiet per se einen regionalen Überblick besitzt, brachten regional ausgerichtete Impulse in die Projekte ein.

Im Rahmen der Untersuchungen stellte sich die Entwicklung gemeinsamer Zielvorstellungen als ein weiteres wichtiges Element einer abgestimmten Siedlungsentwicklung heraus, welche fortan den Handlungsrahmen in der Region setzten. Exemplarisch dafür stehen die Leitlinie zur regionalen Abstimmung der Bauleitplanung in der Werra-Wartburgregion sowie die Gillersdorfer Erklärung der KOMET-Region. Dabei dienen diese nicht nur freiwillige oder rechtlich bindende Verpflichtungen im Sinne einer abgestimmten Siedlungsentwicklung unter Mitgliedskommunen. Solche Konzeptionen besitzen darüber hinaus das Potenzial, dass sich eine Gemeinschaft kommunaler Akteure durch den Prozess der Leitlinienfindung und durch die Erarbeitung eines Handlungsrahmens ein gemeinsames Problem- und Zielverständnis aneignet, welches die interkommunale Zusammenarbeit nachhaltig erleichtert, wie es in der KOMET-Region der Fall war. Insbesondere mit Blick auf die Mobilisierung des leerstehenden Bestands wird deutlich, dass es an einer kontinuierlichen sowie langfristig ausgelegten Prozesshaftigkeit bedarf, die Geld und geschultes Personal zugleich fordert. Lotsen als Ansprechpartner und Vermittlerinnen, die Aktualisierung und Weiterentwicklung einer Immobilienplattform sowie eine kontinuierliche Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit stehen hierfür beispielhaft. In Thüringen existiert eine an diese langfristigen Bedarfe aus-

gerichtete Förderlandschaft jedoch nicht hinreichend. Die Untersuchungs-räume zeigen auf, wie durch unterschiedliche Ansätze Wege gefunden werden konnten, diesem Defizit zumindest ein Stück weit aus dem Weg zu gehen. In der Werra-Wartburgregion wurde ein Verein gebildet, um eine extern geleitete Umsetzung der regionalen Vorhaben zu finanzieren. Doch auch in dieser Konstellation kommt es durch die aktuellen Förderbedin-gungen zu Schwierigkeiten bei der Mittelakquise. In der KOMET-Modell-region musste mit Beendigung der Förderlaufzeit gezwungenermaßen auf ein überwiegend ehrenamtliches Engagement der Modellraumkommu-nen gesetzt werden, um die erforderliche Kontinuität des Nutzungsma-nagements aufrecht zu erhalten.

Die beiden Projekte illustrieren, dass durch eine abgestimmte Siedlungs-entwicklung im Zuge eines interkommunalen Zusammenschlusses innerhalb des Projektgebietes durchaus Erfolge bei der Leerstandsbekämpfung erzielt werden können. Abstimmungsdefizite zwischen den Projektkom-munen konnten somit größtenteils aus dem Weg geräumt werden. Beide Fallbeispiele zeigen aber ebenfalls auf, wie sich kommunales Kirchturm-denken auch auf eine interregionale Ebene ausweiten lässt. Nennenswert sind hier angrenzende Hessische Gemeinden, die durch ihr Ausweisever-halten potenzielle Einwohner*innen aus der benachbarten Werra-Wart-burgregion abwerben sowie die Gebietsreform im südlichen Ilm-Kreis, durch welche einige KOMET-Modellraumkommunen aufgrund der Ein-gliederung als Ortsteile in die Stadt Ilmenau das Interesse an dem Projekt verloren.

7. FAZIT UND AUSBLICK

Die Begrenzung von zunehmendem Flächenverbrauch, als auch die Bewältigung demographisch bedingter Schrumpfung stellen zwei der zentralsten Herausforderungen für die Raumentwicklung des 21. Jahrhunderts dar. Beide Trends sowie die dahinterliegenden Prozesse hatten und haben eine enorme Bedeutung für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik. In schrumpfenden Regionen zeigt sich aber, wie grundlegend die gegenwärtigen Systeme des Flächenverbrauchs nicht in der Lage sind Schrumpfung als neuerliche Ausgangsbedingung zu begegnen, sondern weiterhin auf Wachstum ausgerichtet sind.

Anlass zu dieser Arbeit gab die Beobachtung, dass im ländlichen Thüringen nach wie vor neu gebaut wird, obwohl dort grassierende Leerstände materiell wie immateriell nach wie vor ein immenses Problem der Raumentwicklung darstellen. Der Titel *Schrumpfende Landschaften?* ist vor diesem Hintergrund eine Vorwegnahme der Paradoxie, dass Schrumpfungsprozesse eben nicht mit einem Rückgang der vom Menschen bebauten Fläche einhergehen und somit auch in Thüringen ein dennoch von Wachstum geprägtes Landschaftsbild produzieren. Die raumprägende Qualität dieser Entwicklung wurde durch die Fotografien im Bildband verdeutlicht.

Mechanismus des Schrumpfungs- Wachstumsparadoxons

Aus der zunächst isolierten Betrachtung der Prozesse Schrumpfung und Flächenwachstum, ihrer Ursachen und Auswirkungen, zeigte sich, dass es sich dabei nicht um gegenläufige Prozesse handelt, sondern beide Trends

mit Rahmenbedingungen verknüpft sind, die einander sogar potenzieren. Es eröffnete sich damit auch ein Erklärungsansatz für die Gleichzeitigkeit beider Trends. Die meisten Kommunen in Thüringen – wie im ländlichen Osten Deutschlands generell – ringen seit Jahrzehnten mit Bevölkerungsverlusten und damit einhergehenden Schrumpfungseffekten. Alterung, Leerstände und ökonomischer Niedergang haben gravierende und meist selbstverstärkende Auswirkungen auf das Erscheinungsbild betroffener Orte, das Selbstverständnis seiner Bewohner*innen, die kommunalen Haushalte und auch auf den Flächenverbrauch pro Kopf. Wie dargelegt, bildet unter Schrumpfungsbedingen vor allem das Halten oder Neugewinnen von Einwohner*innen und Unternehmen die zentrale Handlungsmaxime von Kommunen, um weiteren Abwärtsspiralen zumindest zeitweise zu entrinnen. Bewährtes Mittel hierfür ist die Neuwidmung von Bauland, obgleich dies in ursächlicher Verbindung mit neuen Leerständen steht. Flächen freizuhalten und stattdessen diese Leerstände zu aktivieren, bedeutet einen deutlichen Mehraufwand für Kommunen mit teils schwer absehbaren Erfolgschancen. Innen- vor Außenentwicklung taucht zwar in Planwerken auch als Leitbild für ländliche Gemeinden auf, scheitert aber häufig angesichts kommunaler Ohnmacht gegenüber der harten Schrumpfungsrealität und der interkommunalen Konkurrenz.

Neue Landschaften, neue Strategien

Historisch gewachsene Dörfer und Städtchen inmitten von Feldern und Wäldern bilden noch heute das tradierte Bildnis der Thüringer Kulturlandschaft. Zu diesem Landschaftsbild gesellen sich heute zunehmend auch Leerstand, Verfall und Brachflächen sowie neue Einfamilienhäuser und Gewerbehallen auf der „grünen Wiese“. Das Land Thüringen sieht sich zusehends mit der Herausforderung konfrontiert, seine landschaftlichen Qualitäten zu sichern, während viele seiner kleineren Gemeinden vorrangig damit beschäftigt sind, sich aus erheblichen demographischen und finanziellen Notlagen zu retten.

Es besteht aber ein Hoffnungsschimmer. Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass durch gemeinsame Abstimmungen zwischen Kommunen eine flächensparende und schrumpfungsangepasste Siedlungsentwicklung sehr wohl möglich ist und die Bereitschaft der Gemeinden hierzu eindeutig gegeben ist. Deutlich wurde aber auch, dass für deren langfristiges Gelingen professionelle Begleitung, längere Laufzeiten von Förderprogrammen, sowie deren Anpassung auf die Bedarfe regionaler Kooperationen vonseiten des Landes voranzutreiben sind. Die Untersuchung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass es in diesem Rahmen an weiteren Forschungen sowie konzeptionellen Überlegungen bedarf, wie sich eine Dauerhaftigkeit einer flächensparenden Siedlungsentwicklungen in Förderprogrammen wiederspiegeln lassen kann.

Flächensparen muss sich lohnen!

Warum wird neu gebaut, wo doch schon so vieles leer steht? Diese Frage selbst begreift Leerstand durch Schrumpfung sowie Flächenwachstum

durch Neubau als symmetrisch verlaufende und damit widersprüchliche Prozesse der Flächennutzung, läuft aber eigentlich schon durch ihre Grundannahme ins Leere. In der Systematik der räumlichen Entwicklung existiert bis dato kein Mechanismus, der eine solche Verkoppelung von Siedlungsfläche und Bevölkerung herbeiführen würde. Die räumliche Entwicklung mit ihren Planwerken selbst ist hinsichtlich der Flächennutzung nach wie vor wachstumsorientiert und nicht darauf ausgelegt Schrumpfungsprozessen in angemessener Weise zu begegnen. Die kommunale Bauleitplanung ermöglicht in der Theorie zwar bereits heute das Instrumentarium für eine flächensparende Siedlungsentwicklung, die Anreize von ihnen Gebrauch zu machen werden aber häufig von anderen Prioritäten überschattet.

Die weitgreifende kommunale Finanznot ist ein Haupttreiber des Flächenwachstums in ländlichen und schrumpfenden Räumen. Diese zu durchbrechen heißt, finanziell bilanzierbare Anreize zur Nicht-Bebauung von Flächen innerhalb des auf wachstumsausgerichteten Systems zu schaffen. Schrumpfung ist bereits heute in weiten Teilen Deutschlands Normalzustand und daran wird sich, wie gezeigt wurde, vorerst nichts ändern. Kommunen die Spielräume und Instrumente zu geben eine auf diese Schrumpfungsprozesse angepasste und gleichzeitig flächenschonende Siedlungsentwicklung zu betreiben ist eine der entscheidendsten Zukunftsaufgaben der Raumentwicklung.

Wir versichern eidesstattlich, dass die vorliegende Bachelor-Arbeit von uns selbständig und ausschließlich unter Verwendung der angegebenen Quellen angefertigt wurde. Alle Stellen, die wörtlich oder annähernd aus Veröffentlichungen entnommen sind, haben wir als solche kenntlich gemacht.

Jan Overmeyer

Julius Simon

Weimar, den 05.09.2022

8. QUELLEN

8.1 ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2011-2016: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/gemeinden/wachsend-schrumpfend-gemeinden/Wachs_Schrumpf_Gemeinden.html [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 2: Flächenverbrauch in Deutschland 2017-2020 im Vergleich: Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen © 2022 / Thüringer Landesamt für Statistik (o.J): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg000554%7C%7C> [letzter Zugriff 03.09.2022] und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/energie-umwelt-klima/flaechennutzung/flaechennutzung.html> [letzter Zugriff 11.07.2022].

Abbildung 3: Veränderung der Hauptnutzungsarten nach Siedlungsstrukturellen Kreistypen 2016-2019 in km². Eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/energie-umwelt-klima/flaechennutzung/flaechennutzung.html> [letzter Zugriff 11.07.2022].

Abbildung 4: Natürliche Bodenfunktionen nach Bodenschutzgesetz. Eigene Darstellung in Anlehnung an Schulz (2017): Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung, S. 42 f.

Abbildung 5: Waldflächen Thüringen. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen © 2022.

Abbildung 6: Siedlungsstruktur Thüringen. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen © 2022.

Abbildung 7: Bevölkerungsprognose bis 2035. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen © 2022 / Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kz000121%7C%7C> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 8: Schrumpfungsindikatoren nach BBSR 2010-2020 in Thüringen. Eigene Darstellung auf Grundlage von Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/default2.asp> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 9: Veränderung der Hauptnutzungsarten in Thüringen 2000-2020. Eigene Darstellung auf Grundlage von Thüringer Landesamt für Statistik (o.J): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000554%7C%7C> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 10: Flächennutzung nach Hauptnutzungsarten in Deutschland 2021. Eigene Darstellung auf Grundlage von Umweltbundesamt (UBA) (2021): <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/struktur-der-flaechennutzung#die-wichtigsten-flachennutzungen> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 11: SuV-Entwicklung in ha 2000-2020. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022 / Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000554%7C%7C> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 12: SuV pro Kopf in m2 2020. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022 / Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/default2.asp> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 13: Entwicklung der SuV-Flächen pro Kopf in m2 2000-2020. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022 / Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/default2.asp> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 14: Verortung der Untersuchungsgebiete in Thüringen. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022.

Abbildung 15: KOMET-Modellregion. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022 / Bönisch (2020). KOMET - Kooperativ Orte Managen im Thüringer Wald, S. 4.

Abbildung 16: Landschaftliche Merkmale der KOMET-Modellregion. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022.

Abbildung 17: Anteile der Hauptnutzungsarten in der Modellregion. Eigene Darstellung auf Grundlage von Thüringer Landesamt für Statistik (o.J): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg000554%7C%7C> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 18: Veränderung der Hauptnutzungsarten und der Bevölkerung in % 2010-2020 in der KOMET-Modellregion. Eigene Darstellung auf Grundlage von Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/default2.asp> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 19: Sensibilisierung als Strategie im Rahmen des Nutzungsmanagements. Eigene Darstellung in Anlehnung an Bönisch (2020): KOMET - Kooperativ Orte Managen im Thüringer Wald, S. 6-12; 45 f. / Ilm-Kreis (2022): Abschlussbericht „Zukunft auf dem Lande - Arbeiten & Wohnen im Thüringer Schiefergebirge, S. 5-10. / Gespräch mit Bönisch und Scheller am 19.07.2022, Arnstadt.

Abbildung 20: Konzeptionelle Planungen als Strategie im Rahmen des Nutzungsmanagements. Eigene Darstellung in Anlehnung an Bönisch (2020): KOMET - Kooperativ Orte Managen im Thüringer Wald, S. 6-12; 45 f. / Ilm-Kreis (2022): Abschlussbericht „Zukunft auf dem Lande - Arbeiten & Wohnen im Thüringer Schiefergebirge, S. 5-10. / Gespräch mit Bönisch und Scheller am 19.07.2022, Arnstadt.

Abbildung 21: Umsetzungsorientierte Instrumente im Rahmen des Nutzungsmanagements. Eigene Darstellung in Anlehnung an Bönisch (2020): KOMET - Kooperativ Orte Managen im Thüringer Wald, S. 6-12; 45 f. / Ilm-Kreis (2022): Abschlussbericht „Zukunft auf dem Lande - Arbeiten & Wohnen im Thüringer Schiefergebirge, S. 5-10. / Gespräch mit Bönisch und Scheller am 19.07.2022, Arnstadt.

Abbildung 22: Region Werra-Wartburg e.V. Eigene Darstellung auf Grundlage von Geoportal Thüringen ©2022.

Abbildung 23: Veränderung der Hauptnutzungsarten und der Bevölkerung in % 2010-2020 im Wartburgkreis. Eigene Darstellung auf der Grundlage von Thüringer Landesamt für Statistik (o.J.): <https://www.statistik.thueringen.de/datenbank/default2.asp> [letzter Zugriff 03.09.2022].

Abbildung 24: Leitlinie zur Bauleitplanung (gekürzte Fassung). Eigene Darstellung auf Grundlage von Werra-Wartburg e.V. (2019): https://ipu-erfurt.de/wp-content/uploads/2020/03/unterzeichnet_Leitlinie-Bauleitplanung.pdf [letzter Zugriff 03.09.2022].

8.2 LITERATURVERZEICHNIS

Apel, Dieter (2012): *Landschaft und Landnutzung: vom richtigen Umgang mit begrenzten Flächen*. München: Oekom.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (o. J.): *Interkommunale Zusammenarbeit*. <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/interkommunale-zusammenarbeit> [letzter Zugriff 19.08.2022].

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2018): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover.

Beckmann, Gisela / Dosch, Fabian (2018): *Monitoring der Siedlungsflächenentwicklung*. In: Behnisch, Martin, Meinel, Gotthard, Kretschmer, Odette (Hg.), *Flächeninanspruchnahme in Deutschland: auf dem Wege zu Einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung*. Berlin: Springer Spektrum, 3–24.

Behnisch, Martin / Meinel, Gotthard / Kretschmer, Odette (Hg.) (2018): *Flächeninanspruchnahme in Deutschland: auf dem Wege zu Einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung*. Berlin: Springer Spektrum.

Bizer, Kilian / März, Sebastian / Proeger, Till (2018): *Modellvorstellungen zur Erklärung der Flächeninanspruchnahme – über die Bedeutung der ökonomischen und fiskalischen Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland*. In: Behnisch, Martin, Meinel, Gotthard,

Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan (2010): *Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen*. In: Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine (Hg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Stadtforschung aktuell*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 89–110.

Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Sabine (2010): *Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform*. In: Bogumil, Jörg, Kuhlmann, Sabine (Hg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel: Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Stadtforschung aktuell*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 11–19.

Brauckmann, Anja / Danielzyk, Rainer / Dittrich-Wesbuer, Andrea (2013): *Kosten-Nutzen-Struktur von Siedlungsgebieten aus kommunaler und regionaler Sicht: regionale Auswirkungen von Wohn- und Gewerbeprojekten auf dem Prüfstand*. In: Scholich, Dietmar,

Bruns, Dietrich (2012): *Zum Nachhaltigen Umbauen von Landschaft*. In: Eichenlaub/ Pristl. (Hg.) 2012. *Umbau mit Bestand – Nachhaltige Anpassungsstrategien für Bauten, Räume und Strukturen*. 345–359.

Bundesamt für Naturschutz (BfN) (o. J.): *Ökonomische Instrumente*. <https://www.bfn.de/oeconomische-instrumente> [letzter Zugriff 26.08.2022].

Bundesministerium der Finanzen (2022): *Die neue Grundsteuer – Fragen und Antworten* - Bundesfinanzministerium - Service. Bundesministerium der Finanzen. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html> [letzter Zugriff 02.08.2022].

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMU) (2019): *Klimaschutzplan 2050 - Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung*.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021): *Aktuelle Flächennutzung in Deutschland*. [bbsr.bund.de](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/energie-umwelt-klima/flaechenutzung/flaechenutzung.html) [letzter Zugriff 11.07.2022].

Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2017): *Lücken in der Leerstandsforschung – Wie Leerstände besser erhoben werden können*. Bonn.

Bundesstiftung Baukultur (BBSK) (Hg.) (2017): *Baukulturericht 2016/17*.

Büchs, Sebastian (2017): *Dorfumbau - Welche Gestaltungsräume bleiben in schrumpfenden ländlichen Kommunen?* In: Innerhofer / Pechlaner (2017): *Schrumpfung und Rückbau - Perspektiven der Regional- und Destinationsentwicklung*. 91-106.

De Rudder, Stephen (2007): *Herausbildung der Thüringer Städtelandschaft [1120-1933]*. In: Bauhaus-Universität Weimar / Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hg.): *Stadtland Thüringen – Wege des Städtebaus*. Weimar: Verlag der Bauhaus-Universität Weimar, 13-26.

Deutsches Institut für Urbanistik (o. J.): *Neue Lösungen für Kommunen und Regionen im demografischen Wandel. Kommunen innovativ*. <https://kommunen-innovativ.de/> [letzter Zugriff 11.08.2022].

Die Bundesregierung (2021): *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021 – Kurzfassung*.

Eichenlaub, Alexander / Pristl, Thomas (Hg.) (2012). *Umbau mit Bestand – Nachhaltige Anpassungsstrategien für Bauten, Räume und Strukturen. Schriften des Fachbereichs Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel*.

Fink, Philipp / Hennicke, Martin / Tiemann, Heinrich (2019): *Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019*. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.).

Herfert, Günter (2003): *Die Ostdeutsche Schrumpfungslandschaft. Schrumpfende und stabile Regionen, Städte und Wohnquartiere*.

Haase, Steinführer (2018): *Schrumpfung als Trend?* <https://www.bpb.de/themen/stadt-land/stadt-und-gesellschaft/216863/schrumpfung-als-trend/> [Letzter Zugriff 04.09.2022]

Innerhofer, Elisa / Pechlaner, Harald (Hg.) (2017): *Schrumpfung und Rückbau - Perspektiven der Regional- und Destinationsentwicklung*.

IPU Erfurt (2019): *Rahmenkonzept Siedlungsentwicklung Werra-Wartburgregion*. Erfurt. URL: http://www.werra-wartburgregion.de/fileadmin/files/projekte/siedlungsbau/Rahmenkonzept/200528_Rahmenkonzept_Siedlungsentwicklung_digital.pdf (Letzter Zugriff 26.08.2022)

Jörissen, Juliane / Coenen, Reinhard (2007): *Sparsame und schonende Flächennutzung: Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag*. Berlin: edition sigma.

Keim, Karl-Dieter (2006): *Peripherisierung ländlicher Räume – Essay*. <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29544/peripherisierung-laendlicher-raeume-essay> [Letzter Zugriff 01.09.2022].

Kil, Wolfgang (2004): *Luxus der Leere. Vom schweren Rückzug aus der Wachstumswelt*.

Kühn, Manfred (2016): *Peripherisierung und Schrumpfung*. In: Kühn, Manfred (Hg.) *Peripherisierung und Stadt* (2016). S. 155-159.

Kretschmer, Odette (Hg.), *Flächeninanspruchnahme in Deutschland: auf dem Wege zu Einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung*. Berlin: Springer Spektrum, 59-72.

Kinder, Ulrich (2013): *Nachhaltiges Flächenmanagement – Flächensparen, aber wie?* In: Scholich, Dietmar, Neubert, Lena (Hg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement: Flächensparen, aber wie?, Stadt und Region als Handlungsfeld*. Frankfurt am Main: PL Academic Research, 13-27.

Köller, Mareike (2012): *Flächen sparen – Fiskalische Wirkungen neuer Wohnbaugebiete auf Kommunen*. In: Köller, Mareike, Fürst, Dietrich (Hg.), *Kommunale Finanznot: Auswirkungen und Lösungsansätze, Stadt und Region als Handlungsfeld*. Frankfurt am Main: PETER LANG, 155-174.

Krüger, Tobias / Schorcht, Martin / Meinel, Gotthard (2021): *Zur Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland*. 171-187.

Kühn, Manfred (Hg.) (2016): *Peripherisierung und Stadt*.

Küpper, Patrick / Steinführer, Annett / Ortwein, Steffen / Kirchesch, Moritz (2013): *Regionale Schrumpfung gestalten. Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen*

Landratsamt Ilm-Kreis (2020): *Zukunft auf dem Land - Wohnen und Arbeiten im Thüringer Schiefergebirge*. KOMET 2. <https://www.biosphaere-komet.de/index.php/projekt-neu/zukunft-auf-dem-land> [letzter Zugriff 13.08.2022].

Milbert, Antonia (2015): *Wachsen oder Schrumpfen? BBSR-Typisierung als Beitrag für die wissenschaftliche und politische Debatte*. BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hg.). Bonn.

Ministerium für Landwirtschaft und Infrastruktur (2018): *2. Wohnungsmarktbericht Thüringen*. Erfurt.

Neubert, Lena (Hg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement: Flächensparen, aber wie?, Stadt und Region als Handlungsfeld*. Frankfurt am Main: PL Academic Research, 59-75.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2022): *Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*. Webseite der Bundesregierung | Nachhaltigkeitspolitik. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-318846> [letzter Zugriff 01.08.2022].

Preuß, Thomas (2015): *Folgekosten der Flächeninanspruchnahme* (Nr. 22/2015). Schriftenreihe des LfULG Dresden.

Piegsa, Günter/ Reyhn, Rüdiger (2013): *Schrumpfende Orte – Herausforderungen für Politik und Gesellschaft in Südniedersachsen*.

Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen (Abschlussbericht Nr. 116). TexteDessau-Roßlau: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Roos, Heike (2007): *Kulturlandschaften in Thüringen*. In: Bauhaus-Universität Weimar/ Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (Hg.): *Stadtland Thüringen – Wege des Städtebaus*. Weimar: Verlag der Bauhaus-Universität Weimar, 126-129.

Rink, Dieter (2017): *Schrumpfung, Leerstand und Stadtumbau. Das Beispiel Ostdeutschland*. In: In: Innerhofer /Pechlaner (2017): *Schrumpfung und Rückbau - Perspektiven der Regional- und Destinationsentwicklung*: 209-226.

Schiller, Georg / Siedentopf, Stefan (2005): *Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen*.

Schubert, Klaus/Martina Klein: *Das Politiklexikon*. 7., aktual. u. erw. Aufl. Bonn: Dietz 2020. Lizenzausgabe Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/296410/konnexitaetsprinzip> [letzter Zugriff 2.09.2022].

Schulz, Anne (2017): *Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung. Schriftenreihe zum Staats- und Verwaltungsrecht*Berlin: LIT.

Sinz, Manfred (2018): *Region*. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover, 1975–1984.

Statistisches Bundesamt (2022a): *618 Quadratmeter je Einwohner für Siedlung und Verkehr*. Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2017/11/PD17_409_412.html [letzter Zugriff 03.09.2022].

Statistisches Bundesamt (2022b): *Flächenindikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv2.html> [letzter Zugriff 01.08.2022].

Statistisches Bundesamt (2020): *Erläuterungen zum Indikator „Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche“*. Nachhaltigkeitsindikator über die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

Tamásy, Christine / Klein, Oliver (2020): *Zukunftsfähige Agrarstrukturen in Ostdeutschland*. In: *Regionalentwicklung in Ostdeutschland*

Thüringer Landesamt für Statistik (o. J.): *Flächen nach Art der tatsächlichen Nutzung nach Gemeinden, erfüllenden Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ab 2015 in Thüringen*. <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=gg000554%7C%7C> [letzter Zugriff 28.08.2022].

Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) (Hg.) (2014): *Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringen im Wandel. Herausforderungen annehmen – Vielfalt bewahren – Veränderungen gestalten*.

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (2019): *Thüringer Wohnungsmarktbericht*

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (TMIL) (Hg.) (2020): *Thüringer Demografieratgeber*. 3. Auflage. Erfurt.

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (o. J.): Flächenhaushaltspolitik in Thüringen. Raumordnung und Landesplanung. <https://infrastruktur-landwirtschaft.thueringen.de/unser-themen/strategische-landesentwicklung/raumordnung-landesplanung> [letzter Zugriff 15.08.2022].

Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft b (o. J.): Wir über uns. Ein Umdenken in der Gesellschaft. <https://www.serviceagentur-demografie.de/ueber-uns/wir-ueber-uns/> [letzter Zugriff 20.08.2022].

Umweltbundesamt (UBA) (2018): Handel mit Flächenzertifikaten. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten> [letzter Zugriff 02.08.2022].

Umweltbundesamt (UBA) (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes.

Umweltbundesamt (UBA) (2022): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche> [letzter Zugriff 25.07.2022].

UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald (2021): Rahmenkonzept. UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald (2021-2030) (Nr. 1).

Werra-Wartburg e.V. (ohne Jahr): Vereinssatzung des „Werra-Wartburgregion e.V.“. URL: <http://www.werra-wartburg-region.de/index.php?eID=download&t=f&f=1244&token=e8290b06658663b273b001e112fb4fe9a74a8811> [letzter Zugriff 26.08.2022].

Wettemann-Wülk, Julia (2015): Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme in der raumplanerischen Abwägung und politischen Entscheidungsfindung. Würzburger geographische Arbeiten Würzburg: Würzburg University Press.

Wolf, Angelika / Appel-Kummer, Elisabeth (2005): Demografische Entwicklung und Naturschutz. Perspektiven bis 2015.

Wolff, Manuel / Haase, Annegret / Leibert, Tim (2020): Mehr als Schrumpfung und Wachstum? Trends der demografischen Raumentwicklung in Deutschland nach 2011. UFZ Discussion Papers, 1/2020. Leipzig. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66431-2> [letzter Zugriff 04.09.2022].

Wolff, Manuel / Rink, Dieter (2019): Strukturen von Wohnungsleerstand in Deutschland. Eine Analyse der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 in deutschen Gemeinden. In: Raumforschung und Raumordnung. Spatial Research and Planning. Ausgabe 77 (2019): 273-290

8.3 ABSCHLUSBERICHTE KOMET1 UND KOMET2

Bönisch, Ute (2020): KOMET - Kooperativ Orte managen im UNESCO Biosphärenreservat Thüringer Wald (Schlussbericht). Landratsamt Ilm-Kreis.

Ilm-Kreis (2022): Abschlussbericht „Zukunft auf dem Lande- Arbeiten & Wohnen im Thüringer Schiefergebirge“.

8.4 GESPRÄCHE

Gespräch mit Sigrun Palinske am 12.07.2022. Videokonferenz. Geführt von Julius Simon und Jan Overmeyer.

Gespräch mit Ute Bönisch und Thomas Scheller am 19.07.2022. Arnstadt. Geführt von Julius Simon und Jan Overmeyer.

9. ANHANG

9.1 GESPRÄCHE

Der Kurzverweis der Gespräche im Text erfolgt mit (Palinske 2022: mm:ss) und mit (Bönisch und Scheller 2022: mm:ss).

9.2 BERECHNUNGEN DES FLÄCHENVERBRAUCHS UND DER SIEDLUNGSDICHTE THÜRINGEN

Zu den Berechnungen des Flächenverbrauchs in Thüringen wurde sich auf die statistischen Daten des Thüringer Landesamtes für Statistik berufen. Im Zusammenhang mit den statistischen Erhebungsmethoden können die Rechenergebnisse nicht den tatsächlichen realen Wert des Flächenverbrauchs und der Siedlungsdichte in Thüringen abbilden. Maßgeblich dafür sind die Erhebungsmethoden der Flächennutzung in Thüringen, die in den letzten Jahrzehnten mehrmals angepasst wurden. Abseits der tatsächlichen Art der Bodennutzung stellen in diesem Rahmen die aus den unterschiedlichen Methoden hervorgehenden Differenzwerte einen zusätzlichen Faktor des statistischen Flächenverbrauchs dar. Exemplarisch dafür steht die statistische Änderung der Gesamtfläche Thüringens, welche im Jahr 2000 1.617.198 ha und im Jahr 2020 1.620.239 ha betrug. Wenn nicht gänzlich akkurat, können sich aus den Berechnungen dennoch erkennbare Trends der Siedlungsentwicklung in Thüringen ablesen lassen. Die eigenen Berechnungen zum Flächenverbrauch in Thüringen im Abschnitt 5.2 *Schrumpfung und Flächenverbrauch in Thüringen* können in den Anhängen des Cloud-Dokuments eingesehen werden.

9.3 KOMET-ABSCHLUSSBERICHTE

Die Abschlussberichte zu den MOMET-Projekten finden sich ebenfalls in der Cloud wieder. Sie dienten als fundierte Grundlage zur Auswertung des Fallbeispiels KOMET-Modellregion.

Bilder einer Schrumpfenden Landschaft?

Fotoband zu Kapitel 5.4
der Bachelorarbeit „Schrumpfende Landschaften?“

Fotografien von Jan Overmeyer & Julius Simon





1.



2.



3.





5.



6.



7.



8.



9.





11.



12.









16.



17.







20.



21.



22.



23.







26.



27.

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1: Rehstädt I. Eigene Aufnahme
- Abb. 2: Willmersdorf. Eigene Aufnahme
- Abb. 3: Wildenspring. Eigene Aufnahme
- Abb. 4: Großbreitenbach I. Eigene Aufnahme
- Abb. 5: Großbreitenbach II. Eigene Aufnahme
- Abb. 6: Merkers-Kieselbach. Eigene Aufnahme
- Abb. 7: Barchfeld I. Eigene Aufnahme
- Abb. 8: Barchfeld II. Eigene Aufnahme
- Abb. 9: Barchfeld III. Eigene Aufnahme
- Abb. 10: Barchfeld IV. Eigene Aufnahme
- Abb. 11: Böhlen I. Eigene Aufnahme
- Abb. 12: Leimbach I. Eigene Aufnahme
- Abb. 13: Barchfeld V. Eigene Aufnahme
- Abb. 14: Großbreitenbach III. Eigene Aufnahme
- Abb. 15: Großbreitenbach IV. Eigene Aufnahme
- Abb. 16: Böhlen II. Eigene Aufnahme
- Abb. 17: Barchfeld VI. Eigene Aufnahme
- Abb. 18: Bad Salzungen. Eigene Aufnahme
- Abb. 19: Barchfeld VII. Eigene Aufnahme
- Abb. 20: Gehren. Eigene Aufnahme
- Abb. 21: Rehstädt II. Eigene Aufnahme
- Abb. 22: Herschdorf. Eigene Aufnahme
- Abb. 23: Leimbach II. Eigene Aufnahme
- Abb. 24: Philippsthal. Eigene Aufnahme
- Abb. 25: Großbreitenbach V. Eigene Aufnahme
- Abb. 26: Großbreitenbach VI. Eigene Aufnahme
- Abb. 27: Friedersdorf. Eigene Aufnahme