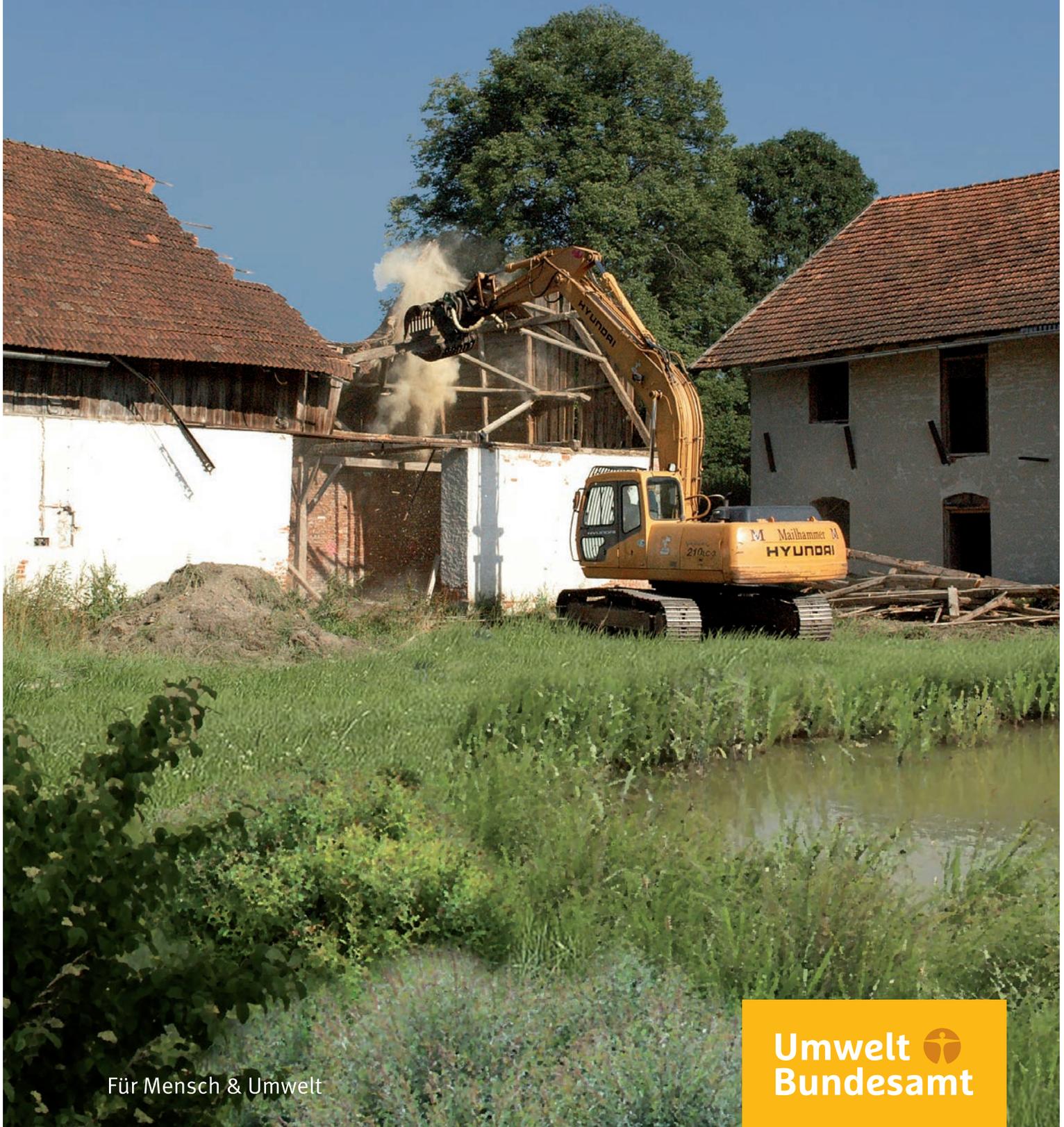


Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie

Praxishilfe zur Anpassung von Siedlungsstrukturen
an den Klima- und demografischen Wandel



Für Mensch & Umwelt

Umwelt 
Bundesamt

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 1.3
Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt
 /umweltbundesamt

Autoren:

Andrea Hartz, Christine Schaal-Lehr, Eva Langenbahn
(agl Hartz · Saad · Wendl | Landschafts-, Stadt- und Raumplanung, Saarbrücken)
Dr. Mark Fleischhauer, Prof. Dr. Stefan Greiving, Bich-Hien Nguyen (plan + risk consult, Dortmund)
Prof. Dr. Gerold Janssen, Sebastian Bartel (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden)

Redaktion:

agl Hartz · Saad · Wendl, Saarbrücken

Satz und Layout:

agl Hartz · Saad · Wendl, Saarbrücken

Druck:

Kern GmbH, Bexbach
gedruckt nach den Vorgaben des Blauen Engels

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

Titelseite: agl, Saarbrücken; mit Bildelementen von Theresia Friedberger | Seite 6: Mario Thieme | Seite 12:
agl, Saarbrücken | Seite 22: Theresia Friedberger | Seite 31: Theresia Friedberger | Seite 38: agl, Saarbrücken |
Seite 44: agl, Saarbrücken | Seite 56: pixabay/Joenomias | Seite 64: pixabay/distelAPPArath | Seite 78: pixabay/geralt

Stand: Januar 2021

ISSN 2363-8311 [Print]
ISSN 2363-832X [Online]

Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie

**Praxishilfe zur Anpassung von Siedlungsstrukturen
an den Klima- und demografischen Wandel**

Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Praxishilfe Siedlungsrückzug“

Die Praxishilfe basiert auf den Ergebnissen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Praxishilfe Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klima- und demografischen Wandel. Rechtliche, planerische und politische Handlungsoptionen für Kommunen, Kreise sowie die Landes- und Regionalplanung“, das im Rahmen des Ressortforschungsplans des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Forschungskennzahl 3717 48 106 0) zwischen 2017 und 2020 im Auftrag des Umweltbundesamts (UBA) durchgeführt wurde (agl/prc/IÖR 2020).

Wir danken dem Fachbeirat für die intensiven Diskussionen, vielfältigen Hinweise und Anregungen zur Praxishilfe:

- Dr. Elke Bojarra-Becker, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
- Prof. Dr. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg, Professor für Planungsrecht/Baurecht im Fachbereich Landschaftswissenschaften und Geomatik
- Sebastian Ebert, UBA, FG I 1.6 KomPass – Klimafolgen und Anpassung
- Sabine Feldmann, bis Feb. 2020 Regierungspräsidium Köln
- Prof. Matthias Koziol, BTU Cottbus-Senftenberg, Fachgebiet Stadttechnik
- Daniel Lamfried, bis Dez. 2019 UBA, FG I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
- Dr. Anita Maaß, Stadt Lommatzsch (Landkreis Meißen), Bürgermeisterin
- Cindy Mathan, UBA, FG II 2.1 Übergreifende Angelegenheiten Wasser und Boden
- Christoph Rau, UBA, FG I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
- Dr. Nadja Salzborn, UBA, FG I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
- Peter Seifert, Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge
- Gina Siegel, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Ref. SW III 4 Stadtumbau
- Prof. Dr. Annette Spellerberg, TU Kaiserslautern, Stadt- und Regionalsoziologie
- Frank Thäger, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Ref. 26 Landesentwicklungsplanung
- Oliver Weber, UBA, FG I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen

Inhalt

1 Praxishilfe „Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie“	6
1.1 Warum eine Praxishilfe?	7
1.2 Was soll die Praxishilfe leisten?	10
2 Was bedeutet die Rücknahme von Siedlungsbereichen?	12
2.1 Anlässe und Motive: Warum und wann ist die Rücknahme von Siedlungsbereichen eine sinnvolle Anpassungsstrategie?	13
2.2 Arten und Dimensionen der Rücknahme von Siedlungsbereichen	18
3 Lernen aus der Planungspraxis	22
3.1 Erfahrungen in der Stadt- und Regionalplanung	23
3.2 Das Beispiel Isarmünd	27
3.3 Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“	33
Übersicht zum „Werkzeugkasten Siedlungsrückzug“	36
4 Strategien und Instrumente	38
4.1 Strategische Ansätze	39
4.2 Was ist das Ziel des Siedlungsrückzugs?	42
4.3 Welche Instrumente stehen zur Verfügung?	47
5 Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen	56
6 Rücknahme von Siedlungsbereichen sozialverträglich umsetzen	64
6.1 Umsiedlung – wie kann diese ablaufen?	65
6.2 Empathie und Teilhabe: aus Betroffenen Beteiligte machen	68
6.3 Information und Einbindung der Öffentlichkeit	76
7 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren	78
7.1 Wesentliche Hemmnisse	79
7.2 Erfolgsfaktoren im Überblick	82
8 Ausblick und Empfehlungen	84
Abkürzungsverzeichnis	88
Abbildungsverzeichnis	88
Tabellenverzeichnis	88
Quellenverzeichnis	89

1

Praxishilfe „Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie“



1.1 Warum eine Praxishilfe?

Die Auswirkungen des Klimawandels und des demografischen Wandels sind in Deutschland vielfach spürbar. Beide Entwicklungstrends stellen Kommunen und Regionen vor besondere Herausforderungen. Die Anpassung an den Klimawandel bleibt eines der wichtigen und dringenden Ziele der Bundesregierung, insbesondere die Anpassung an die Zunahme von Extremereignissen (Die Bundesregierung 2018: 16). So haben in den letzten beiden Dekaden die Flutkatastrophen an Elbe, Oder und Donau zu erheblichen Schäden geführt (BMVI 2017: 11). Die Höhe der Schäden wie auch die Zunahme der Schadenspotenziale in Risikogebieten verdeutlichen die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Risikovorsorge.

Beim demografischen Wandel zeigt sich eine differenzierte Situation: Wenngleich die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren kontinuierlich leicht zunimmt (Statistisches Bundesamt 2020) und die Stadtregionen wachsen, verzeichnen strukturschwache, ländliche Regionen weiterhin einen Bevölkerungsrückgang und einen überproportionalen Anstieg der älteren Bevölkerung (BMI 2017: 31). Diese Entwicklungen betreffen nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens – von der Ausrichtung des Arbeitsmarkts und der Gesundheitsversorgung über Einrichtungen der Daseinsvorsorge bis hin zur Siedlungs- und Infrastruktur (BMI 2015: 75ff.; Heyn et al. 2018).

Um die Siedlungsstrukturen in Deutschland besser an die Auswirkungen dieser Wandlungsprozesse anzupassen, kann eine (partielle) Rücknahme von Siedlungsbereichen aus Gründen der Risikovorsorge oder des demografischen Wandels eine sinnvolle Option darstellen. Bereits die Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel (DAS) verweist darauf, den Rückbau von Siedlungsstrukturen als eine Strategie der Risikovorsorge in Betracht zu ziehen (Die Bundesregierung 2008: 43). Raumplanung und Raumordnung können diesen Anpassungsprozess unterstützen und die räumliche Risikovorsorge insgesamt stärken. Auch in diesem Zusammenhang wird explizit auf die Option der Rücknahme von Siedlungsbereichen hingewiesen (agl/prc 2015: 89; BBSR 2020b: 50, 67) –

eine Strategie, die unter verschiedenen Begriffen wie „Siedlungsrückzug“ (z. B. Greiving et al. 2018), „Siedlungsrückbau“ (z. B. Die Bundesregierung 2008), „Absiedlung“ (z. B. Seebauer/Babcicky 2016) oder „Umsiedlung“ (Kabisch 2018) diskutiert wird.

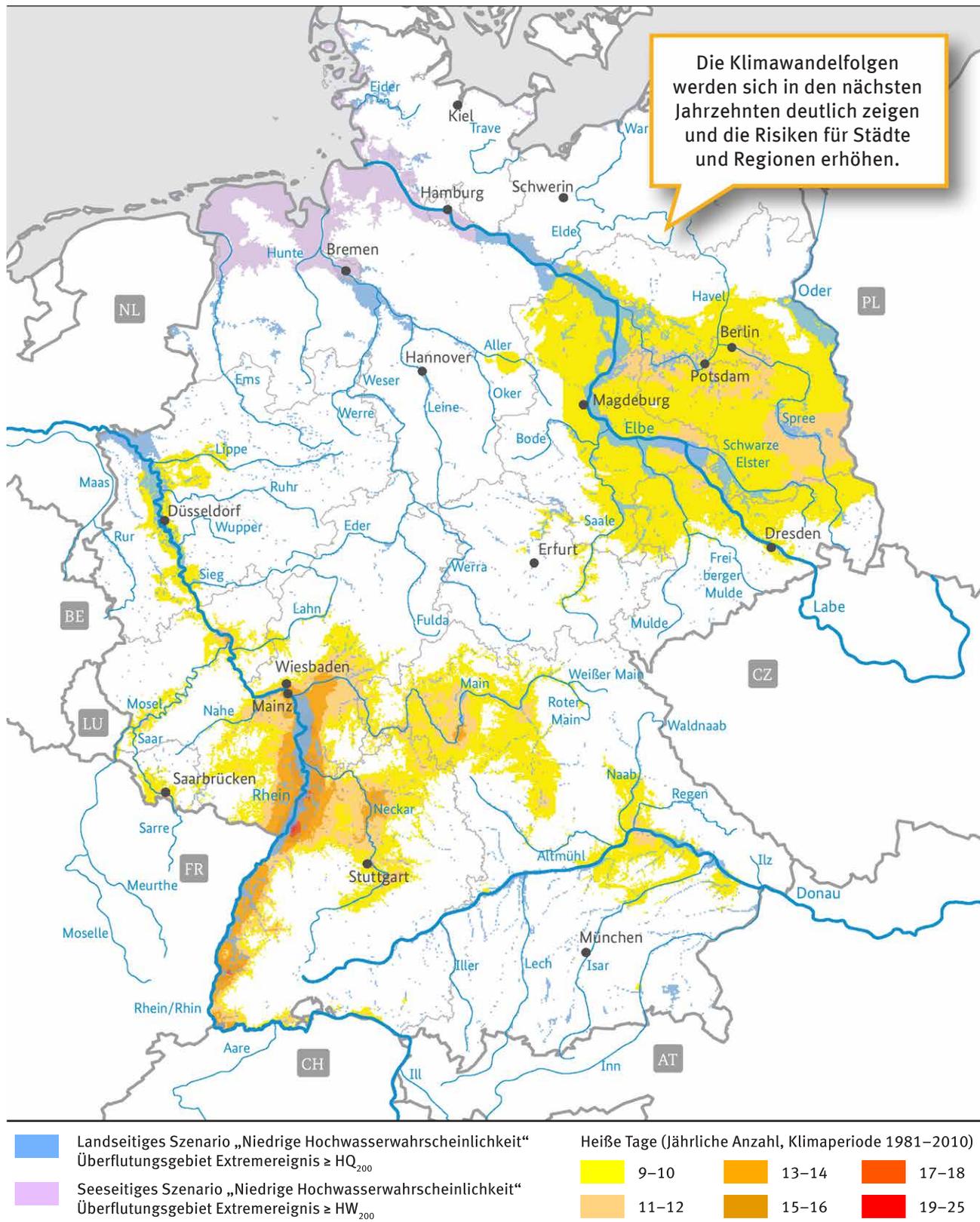
Grundsätzlich verfolgt die Bundesregierung das Ziel, „die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und eine hohe Lebensqualität in den vom demografischen Wandel sehr unterschiedlich betroffenen ländlichen und städtischen Regionen zu befördern“ (BMI 2017: 7). Sie empfiehlt in ihren Handlungsansätzen die Erarbeitung von integrierten Stabilisierungs- und Schrumpfungstrategien für Räume mit besonderem Handlungsbedarf, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten und die Tragfähigkeit von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge sicherzustellen (BMI 2017: 78). Vor allem in strukturschwachen und/oder peripheren Regionen wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen zur aktiven Gestaltung von Schrumpfungsprozessen diskutiert (Maretzke 2018: 46).

In Politik und Öffentlichkeit wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen überwiegend negativ wahrgenommen und als Strategie allenfalls reaktiv ergriffen. Sie gilt als Ultima Ratio. Dabei lässt sich aufzeigen, dass sich mit einer Rücknahme von Siedlungsbereichen durchaus viele Vorteile verbinden: ein vermindertes Risiko für die Bevölkerung, reduzierte Infrastrukturkosten, eine Aufwertung von Siedlungen mit Schrumpfungstendenzen und damit letztlich bessere Wohn- und Lebensverhältnisse. Die Fachöffentlichkeit steht dieser Strategie dagegen durchaus offen gegenüber. So empfiehlt die Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), die Aufgabe von Siedlungseinheiten ergebnisoffen zu diskutieren (ARL 2016: II).

Die Praxishilfe richtet sich in erster Linie an kommunale Akteure. Hier finden sie Argumente zur planerischen und politischen Abwägung sowie Hinweise zu Prozessgestaltung, rechtlichen Instrumenten und konkreter Umsetzung.

Abbildung 1

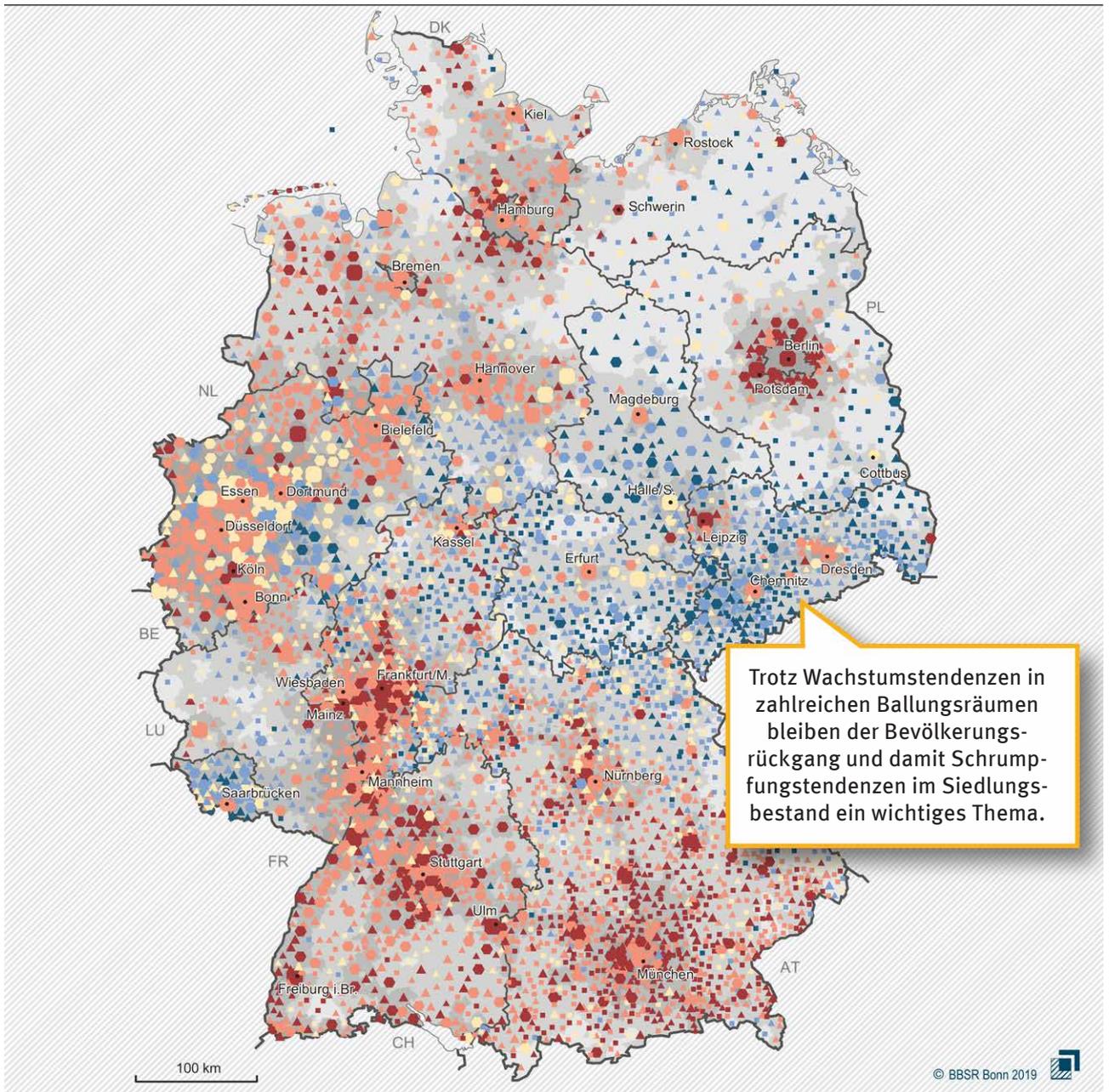
Hochwassergefährdung und thermische Belastung in Deutschland



Quelle: agl/prc/IÖR; Datengrundlagen: WasserBLICK/BFG & Zuständige Behörden der Länder 2017 (Überflutungsgebiete Extremereignis $\geq HQ_{200}$); Deutscher Wetterdienst (Heiße Tage); Verwaltungsgrenzen, Landeshauptstädte, Fließgewässer © GeoBasis-DE/BKG (2018)

Abbildung 2

Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland



Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden im Zeitintervall 2012 bis 2017 im bundesweiten Vergleich

- überdurchschnittlich wachsend
- wachsend
- keine eindeutige Entwicklungsrichtung
- schrumpfend
- überdurchschnittlich schrumpfend

Stadt- und Gemeindetyp

- Großstädte
- Mittelstädte
- ▲ Größere Kleinstädte
- ▲ Kleine Kleinstädte
- Landgemeinden

Lage

- sehr zentral
- zentral
- peripher
- sehr peripher

Betrachtete sechs Entwicklungsindikatoren - demographische Indikatoren (doppelte Gewichtung):

- ◆ Bevölkerungsentwicklung 2012-2017
- ◆ Wanderungssaldo der Jahre 2013-2017
- ◆ Entwicklung der Erwerbsfähigen 2012-2017
- wirtschaftsorientierte Indikatoren (einfache Gewichtung):**
- ◆ Beschäftigtenentwicklung 2012-2017
- ◆ Veränderung der Arbeitslosenquote 2011/12-2016/17 (in Abhängigkeit vom Niveau der Arbeitslosigkeit)
- ◆ Entwicklung Gewerbesteuergrundaufkommen 2011/12-2016/17

Klassifizierung nach Gesamtpunktzahl für Lage der Entwicklungsindikatoren im untersten (0 Punkte) bis obersten Quintil (4 Punkte)

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

Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR
 Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände (generalisiert),
 31.12.2017 © GeoBasis-DE/BKG
 Bearbeitung: A. Milbert

1.2 Was soll die Praxishilfe leisten?

Die vorliegende Praxishilfe dient der Sensibilisierung der kommunalen Akteure und adressiert all diejenigen, die die Möglichkeiten und Rahmenbedingungen eines Siedlungsrückzugs als Anpassungsstrategie prüfen möchten. Sie leistet Hilfestellung für Planungsakteure, die in der eigenen Verwaltung, in Ausschüssen oder in den kommunalen Räten das Thema voranbringen wollen.

Die Praxishilfe ist eine Art „Werkzeugkasten“, der entlang zentraler Fragestellungen die unterschiedlichen Aspekte, notwendigen Strategien und möglichen Instrumente systematisch aufbereitet, um vor allem mehr Sicherheit im Umgang mit einem strategischen und kontrollierten Siedlungsrückzug zu bieten. Die Ausgestaltung der Strategien und Prozesse muss dabei an die jeweiligen (kommunalen) Gegebenheiten angepasst werden.

Bei der Rücknahme von Siedlungsbereichen müssen die sozialen, ökologischen und ökonomischen Konsequenzen für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalte sorgfältig abgewogen werden. Es gilt, Nutzen und Mehrwert der Maßnahme transparent darzulegen und zu vermitteln. Somit ist eine gute Vorbereitung von zentraler Bedeutung, ganz unabhängig davon, ob die Rücknahme aus Gründen der räumlichen Risikovorsorge bzw. als Anpassung an den Klimawandel oder aufgrund tiefgreifender demografischer Veränderungen erfolgt (ARL 2016: II).

Ein strategisches Vorgehen erfordert, alle Ebenen der Raumordnung und Bauleitplanung sowie der Fachplanungen einzubeziehen. Über eine Gesamtstrategie werden auf kommunaler Ebene die planerischen Voraussetzungen für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen geschaffen. Auch die Landes- und regionale Ebene kann diesen Prozess unterstützen, indem

sie Kriterien und – soweit möglich – Räume benennt, in denen die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie geprüft werden sollte.

Bislang gibt es mit dem Rückbau von Siedlungen in Deutschland zwar einige Erfahrungen, so im Rahmen des Braunkohletagebaus oder des Stadtumbaus Ost und West. Diese Vorhaben wurden jedoch unter anderen Vorzeichen und Rahmenbedingungen durchgeführt. Demgegenüber kann die Rücknahme von Siedlungsbereichen als eher kleinteilige Strategie zur Anpassung der Siedlungsstruktur in Deutschland nicht auf eine geübte Planungspraxis oder Umsetzungsroutinen zurückgreifen. Auch lassen sich beispielsweise die Erfahrungen zum Rückbau von Gebäuden und Infrastrukturen im Rahmen des Stadtumbaus „nur teilweise auf die Anpassung peripherer Siedlungsteile im ländlichen Raum übertragen“ (BBSR 2018: 46). Hier gibt es nur wenige Beispiele oder Einzelvorhaben wie den Siedlungsrückbau in Isarmünd (s. Kap. 3.2).

Nach dem einführenden Kapitel werden in Kapitel 2 Anlass und Motive sowie Arten und Dimensionen von Siedlungsrückzug thematisiert. Kapitel 3 zeigt Erfahrungen aus der Praxis und konkrete Beispiele auf. Der eigentliche „Werkzeugkasten“ ist in den Kapiteln 4, 5 und 6 enthalten: In Kapitel 4 geht es um strategische Ansätze, Ziele und Instrumente. Kapitel 5 befasst sich mit den Prozessphasen. Kapitel 6 ist der sozialverträglichen Gestaltung der Rücknahme von Siedlungsbereichen sowie der Umsiedlung gewidmet. Zudem wird der Umgang mit Betroffenen, Beteiligten und der Öffentlichkeit vertieft. Kapitel 7 gibt einen Überblick zu Hemmnissen und Erfolgsfaktoren. In Kapitel 8 werden zentrale Empfehlungen für einen offensiven Umgang mit der Rücknahme von Siedlungsbereichen als Handlungsoption formuliert.

Kapitel 1		Hintergründe der Praxishilfe werden im ersten Kapitel erläutert.
Kapitel 2	Kapitel 2.1	 Kapitel 2.1 beschreibt Anlass und Motive, warum die Rücknahme von Siedlungsbereichen eine sinnvolle Anpassungsstrategie darstellen kann.
	Kapitel 2.2	 Kapitel 2.2 stellt verschiedene Arten und Dimensionen der Rücknahme von Siedlungsbereichen vor.
Kapitel 3		 In Kapitel 3 werden Problemstellungen und mögliche Handlungsansätze anhand von Erfahrungen aus der Praxis und konkreten Beispielen aufgezeigt.
Kapitel 4	Kapitel 4.1	 Der „Werkzeugkasten“ ist in den Kapiteln 4, 5 und 6 enthalten. Kapitel 4.1 vertieft strategische Ansätze zum Siedlungsrückzug.
	Kapitel 4.2	 In Kapitel 4.2 werden die Ziele der Rücknahme von Siedlungsbereichen dargestellt.
	Kapitel 4.3	 Kapitel 4.3 ist den Instrumenten und Rechtsgrundlagen gewidmet.
Kapitel 5		 Kapitel 5 beschreibt die Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen.
Kapitel 6	Kapitel 6.1	 Kapitel 6.1 zeigt den möglichen Ablauf der Umsiedlung auf.
	Kapitel 6.2	 Kapitel 6.2 beleuchtet den Umgang mit Betroffenen und Beteiligten.
	Kapitel 6.3	 In Kapitel 6.3 wird der Umgang mit der Öffentlichkeit dargestellt.
Kapitel 7		 Kapitel 7 gibt einen Überblick zu Hemmnissen (Kapitel 7.1) und Erfolgsfaktoren (Kapitel 7.2).
Kapitel 8		 In Kapitel 8 schließen sich zentrale Empfehlungen an.

2

Was bedeutet die Rücknahme von Siedlungsbereichen?

Hochwasser der Elbe
30. und 31. März 1945
Hochwasser der Elbe
16. August 2002

Hochwasser der Elbe
2. und 3. Februar 1862

Hochwasser der Elbe
1. März 1784

Hochwasser der Elbe
7. September 1890
6. Juni 2015

Hochwasser der Elbe
2. März 1830

Hochwasser der Elbe
23. Februar 1799

Hochwasser der Elbe
20. Februar 1876

Hochwasser der Elbe
26. Februar 1805

Hochwasser der Elbe
7. April 1906
17. Januar 1920
Hochwasser der Elbe
18. März 1940

Hochwasser des
Zisterbachs
6. September 1998

2.1 Anlässe und Motive: Warum und wann ist die Rücknahme von Siedlungsbereichen eine sinnvolle Anpassungsstrategie?



Die zentrale Frage ist: Wann wiegen die Gründe für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen schwerer als die Argumente für den Erhalt eines Siedlungsbestands?

Um sich der Antwort auf diese Frage zu nähern, lohnt sich ein Blick zurück auf Rückzugs- bzw. Rückbauaktivitäten der Vergangenheit (vgl. Janssen et al. 2016: 61 ff.): Im Rahmen eines sich ausdehnenden Braunkohletagebaus wurden ganze Siedlungen zurückgebaut. Auch der Flächenbedarf für Infrastrukturen von öffentlichem Interesse wie Talsperren oder überörtliche Verkehrsinfrastruktur (Flughäfen, Autobahnen, Eisenbahntrassen) hat in Einzelfällen zum Rückbau von Siedlungsbereichen geführt. Der Stadtumbau Ost mit großflächigen Rückbauvorhaben trug insbesondere dem dramatischen Strukturwandel und den Schrumpfungsprozessen nach der Wende Rechnung. Hierbei handelt es sich jedoch um sehr spezifische Ausgangssituationen, Rahmenbedingungen und Aufgabenstellungen (s. Kap. 3.1).

In der Praxishilfe geht es darum, die Rücknahme von Siedlungsbereichen als *grundsätzliche* Anpassungsstrategie in der Raumplanung und Raumentwicklung zu verankern, um die Resilienz der Raumnutzungen, Raumfunktionen wie auch der Siedlungsstrukturen zu stärken. Anlass geben Erfordernisse aus dem Bereich der raumbezogenen Risikovorsorge und der Anpassung an die Folgen des Klimawandels wie auch der kleinteilige Umgang mit Schrumpfungstendenzen im Zuge des demografischen Wandels.

Jedoch sind diese Problemlagen deutlich weniger scharf umrissen: Beim Siedlungsrückzug zum Zweck der Risikovorsorge oder zum Umgang mit Leerständen gibt es selten einen konkreten Akteur, der Bedarf bzw. ein Verwertungsinteresse an den freiwerdenden Flächen hat. Dementsprechend ergeben sich bei der Nachnutzung infolge der fehlenden wirtschaftlichen Verwer-

tung auch keine Gewinne, die finanzielle Anreize zur Unterstützung eines Siedlungsrückzugs schaffen können. Außerdem ist ein strategischer Rückzug aus zum Teil noch bewohnten Ortsteilen in der Wissenschaft in Bezug auf die Rentabilität der Maßnahme umstritten (Gutsche et al. 2016: 15). Und schließlich bestehen weitreichende Unsicherheiten in Bezug auf die zeitliche und räumliche Konkretisierung des Siedlungsrückzugs: Ab welcher Jährlichkeit eines Flusshochwassers und ab welcher Einstautiefe ist ein Rückbau sinnvoll? Ab welchem Schrumpfungsgrad oder Anteil an Leerständen lohnt sich der Erhalt öffentlicher Infrastruktur nicht mehr? Welche Siedlungsbereiche wären sinnvollerweise zuerst aufzugeben? Welche örtlichen und überörtlichen Wirkungen sind mit dem Erhalt oder dem Rückzug von Siedlungsstruktur verbunden?

Antworten auf diese Fragestellungen lassen sich nicht allein wissenschaftlich herleiten, sondern es sind vielmehr auch politische Entscheidungen, die in solchen Fällen zu treffen sind. In der Praxis kam es in der Vergangenheit vor allem dann zu einem tatsächlichen Siedlungsrückzug, wenn der (politische) Leidensdruck so groß wurde, dass ein weiteres Hinnehmen der Situation nicht verantwortbar erschien. Somit fand Siedlungsrückzug in der Vergangenheit vor allem als Reaktion auf bereits eingetretene gravierende Missstände statt, jedoch kaum als Vorsorgestrategie auf Grundlage von Indikatoren oder Schwellenwerten. Überlegungen zu Schwellenwerten stehen noch am Anfang. Zudem sind sie als Begründung für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen oftmals nicht ausreichend; sie können jedoch maßgeblich dazu beitragen, das Problembewusstsein bei den Akteuren zu erhöhen. Im Einzelfall bleibt es unabdingbar, einen Konsens zwischen Politik, Verwaltung und den Betroffenen herzustellen.

Siedlungsrückzug als Beitrag zur Risikovorsorge und zur Anpassung an den Klimawandel

Die Akzeptanz einer beabsichtigten Rücknahme von Siedlungsbereichen hängt maßgeblich davon ab, dass diese sorgfältig vorbereitet, abgewogen und begründet wird. Bei einem Siedlungsrückzug als Maßnahme der Risikovorsorge sind insbesondere die im Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Raumordnung und Klimawandel“ (MKRO 2013) genannten Gefahrenarten Flusshochwasser, Küstenhochwasser, gravitative Massenbewegungen sowie die urbane Hitzebelastung relevant. Während Anpassungsstrategien an den Klimawandel die Veränderungen der Klimasignale und deren (langfristige) Folgen in den Blick nehmen, fokussiert sich die räumliche Risikovorsorge in erster Linie auf den Status quo und bezieht weitere Gefahrenarten wie Erdbeben und Technikgefahren mit ein (BMI 2020: 9).

Als Beitrag zur räumlichen Risikovorsorge lässt sich die Rücknahme zumindest bei einigen Gefahrenarten gut begründen: So existieren beispielsweise in der Hochwasservorsorge bereits Indikatoren und Schwellenwerte wie die Einstautiefe, die allgemein anerkannt sind. Eine Rücknahme von Siedlungsbereichen kann hier dazu beitragen, Leib und Leben besser zu schützen. Schwieriger wird es bei der thermischen Belastung von Siedlungsbereichen, da es in diesem Fall bislang keine anerkannten Schwellenwerte gibt. In der Regionalplanung ist darüber hinaus vor allem auch die Abschätzung der jeweiligen überörtlichen Wirkung bei der Frage nach Erhalt oder Aufgabe von Siedlungsbereichen von Bedeutung.

Die im Rahmen dieses Forschungs- und Entwicklungsvorhabens (F&E-Vorhaben, agl/prc/IÖR 2020) ausgewerteten Pläne und Konzepte zeigen, dass das Thema Hochwasser eine hohe Präsenz bei Begründungen für die Rücknahme von Siedlungsbereichen hat. Auch wenn die Rücknahme von Siedlungsbereichen zur Hochwasserrisikovorsorge letztlich immer auch eine Anpassungsmaßnahme an die durch den Klimawandel erwarteten häufigeren Hochwasserereignisse darstellt, wird als Begründung hierzulande nur vereinzelt Bezug auf den Klimawandel genommen. Dabei wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen anderenorts durchaus als proaktiver Planungsansatz zur Anpassung an den Klimawandel genutzt: So zeigen Beispiele aus Großbritannien (Südküste,

„managed coastal realignment“, z. B. Esteves/Thomas 2014) und den USA (New Jersey, „managed coastal retreat“, z. B. Siders 2019), dass in Küstenbereichen eine Anpassung der Siedlungsstruktur durch strategischen Rückzug eine Option darstellen kann. Demgegenüber stehen an der Nord- und Ostseeküste der Schutzgedanke und damit der Erhalt von Siedlungsbereichen nach wie vor im Vordergrund (BMVI 2017: 98).

Siedlungsrückzug als Anpassung an den demografischen Wandel

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen kann auch eine Anpassungsstrategie an veränderte Nutzungsbedarfe infolge des demografischen Wandels sein. Allerdings bleibt schwer abschätzbar, ab wann solche Maßnahmen gerechtfertigt sind. Zum einen fehlen allgemein anerkannte Schwellenwerte und Richtlinien, z. B. in Bezug auf Leerstände, zum anderen entstehen durch Schrumpfungprozesse zwar Kosten, es kann jedoch kein Schadensfall wie beispielsweise bei einem Starkregenereignis festgestellt werden.

In einigen Regionen lässt sich beobachten, dass mit vereinzelter Zuzug die Thematisierung von Siedlungsrückzug in stark schrumpfenden Ortsteilen deutlich erschwert wird. Auch müssen bei einem Rückzug aus peripheren Siedlungsstrukturen regionale Besonderheiten und Entwicklungsmuster berücksichtigt werden. Historische Siedlungsstrukturen und die Grundhaltung, bewirtschaftetes Land als solches zu erhalten, können einem aktiven Siedlungsrückzug aus demografischen Gründen entgegenstehen. Oftmals ist das Argument hoher Infrastrukturkosten angesichts tradierter Siedlungsstrukturen und dem Wunsch der Betroffenen, in ihrem Wohnort zu verbleiben, politisch nicht tragfähig.

Beim Thema demografischer Wandel spielen außerdem unterschiedliche Facetten wie Schrumpfung, Heterogenisierung und Alterung eine Rolle. In sich ausdünnenden ländlichen Bereichen ist beispielsweise die Unterstützung der alternden Bevölkerung ein zentrales Thema (u. a. mit Blick auf einen ggf. erforderlichen Ortswechsel). Darüber hinaus muss eine Entscheidung zur Rücknahme von Siedlungsbereichen häufig trotz aktuell noch vorhandener (Wohn-)Nutzungen getroffen werden, „um gezielt die gesamtgemeindliche Entwicklung und die Perspektiven als Ganzes zu stärken“ (BBSR 2018: 133).

Siedlungsrückzug kann mehreren Zwecken gleichzeitig dienen

Risikovorkehr und demografischer Wandel bzw. Schrumpfung können sich als Begründung für die Rücknahme von Siedlungsbereichen gegenseitig verstärken. Bei einem Siedlungsrückzug aus Gründen der Risikovorkehr kann sich ein stützendes Argument dadurch ergeben, dass die Region Schrumpfungstendenzen aufweist. Umgekehrt fällt die Argumentation für einen Siedlungsrückzug aus demografischen Gründen leichter, wenn damit gleichzeitig eine Risikominimierung bei Gefahrensituationen einhergeht.

Die Anpassungen an den demografischen und den Klimawandel wirken vor allem dort zusammen, wo durch Bevölkerungsrückgang Flächen brachfallen oder Wohnungsleerstand entsteht und gleichzeitig die Rücknahme dieser Siedlungsbereiche einen positiven Beitrag zur Anpassung an die Gefährdungslagen (Risikovorkehr) bzw. den Klimawandel leistet (z. B. Reduzierung von Schadenspotenzial in Überschwemmungsbereichen, Freiräumen von Kaltluftbahnen). Derartige Effekte können besonders gewichtige Argumente für eine Rücknahme dieser Siedlungsbereiche liefern.

Abbildung 3

Begründungszusammenhänge bei der Rücknahme von Siedlungsbereichen



Quelle: agl/prc/IÖR

Faktoren, die eine Rücknahme von Siedlungsbereichen begünstigen

Im Rahmen des Vorhabens wurden verschiedene Beispiele für tatsächlich erfolgten Siedlungsrückzug ausgewertet, u. a. zur raumbezogenen Risikovorsorge in Verbindung mit der Anpassung an den Klimawandel, wie beispielsweise in Riesa-Röderau oder Isarmünd, oder auch in Verbindung mit dem demografischen Wandel und Schrumpfungstendenzen, wie in Halle-Silberhöhe, Hoyerswerda oder Halberstadt. Was sind also die Gründe, warum in Einzelfällen ganze Siedlungsbereiche (Neubaugebiete, Splittersiedlungen) oder Teile davon (Gebäudekomplexe, Einzelgebäude, Betriebe und Infrastruktur) zurückgebaut wurden? Bisherige Untersuchungen haben gezeigt, dass einige Rahmenbedingungen vorherrschen, die i. d. R. zwar nicht alleine Grund für einen erfolgten Siedlungsrückzug sind, jedoch in Kombination mit anderen Gründen ausschlaggebend sein können.

1

Sichtbare Betroffenheit

Der Siedlungsrückzug erfolgt in den meisten Fällen reaktiv, also erst dann, wenn ein Gebiet bereits von negativen Ereignissen betroffen ist. Dazu zählen z. B. besonders starke oder wiederholte Überschwemmungen oder stadt-bildprägende Leerstände. Art und Grad der Betroffenheit variieren zum Teil erheblich. Neben rein ökonomischen Aspekten spielen kulturelle und gesellschaftliche Werte eine Rolle, die eine kollektive Betroffenheit begründen. Zudem stellt sich die Frage, wer tatsächlich betroffen ist bzw. sich betroffen fühlt: Unternehmer*innen, Eigentümer*innen, Bewohner*innen oder die Kommune?

2

Wahrnehmung des Problemdrucks im öffentlichen und politischen Raum

Damit ein Siedlungsrückzug als Handlungsoption infrage kommt, müssen Politik und Öffentlichkeit die Problemlage erkennen und Siedlungsrückzug als Lösung ansehen. Dazu gehört auch eine Analyse und Diskussion von Entwicklungen und deren Ursachen. So kann Leerstand allein nicht als Begründung für einen Siedlungsrückzug herangezogen werden; die eigentliche Begründung liegt im Rückgang der Bevölkerungszahlen in einer Gemeinde oder einem Ortsteil.

3

Wahrnehmung des Mehrwerts von Siedlungsrückzug

Neben negativen Faktoren (Push-Faktoren) können auch positive Aspekte (Pull-Faktoren) einen Siedlungsrückzug begünstigen. Ein Beispiel hierfür sind städtebauliche Missstände, durch deren Beseitigung sich eine Aufwertung des städtischen oder des Wohnumfelds erreichen lässt. Bei der Abwägung für oder gegen eine Rücknahme von Siedlungsbereichen sollte der damit verbundene Mehrwert für die Betroffenen und/oder die Kommune deutlich hervorgehoben werden

4

Größe des betroffenen Gebiets

Kleinere, klar abgrenzbare Räume erleichtern die Entscheidung für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen. So können mit zunehmender Größe die Kosten des Rückzugs die eingesparten Infrastrukturkosten übersteigen (BMI 2020: 36). Je kleinflächiger der Rückbau, desto niedriger liegen die Kosten für Kompensation und Entschädigung. Auch bleibt die Anzahl der Betroffenen und potenziellen Verhandlungspartner*innen überschaubar und die Komplexität des Prozesses gut zu bewältigen. Und schließlich halten sich die sozialen Auswirkungen in Grenzen (Verlust an Nachbarschaft, Identität, Heimat, materielle und immaterielle Folgekosten).

5

Kosten-Nutzen-Verhältnis des Vorhabens

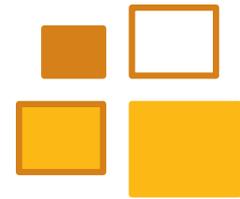
Je klarer sich der mit einem Siedlungsrückzug verbundene finanzielle Nutzen beziffern lässt, desto eher kann ein Siedlungsrückzug durchgesetzt werden. Dabei sind Kosten und Nutzen durchaus weit zu interpretieren. Es kann sich hier um konkrete monetäre Kosten als auch um die Vermeidung zukünftiger Schäden handeln. Darüber hinaus sind immaterielle oder nur schwer quantifizierbare Kosten und Nutzen (z. B. psychologische Belastungen oder Verbesserung des Biotop-schutzes) einzubeziehen.

6

Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung

Um Siedlungsrückzug als Lösungsweg zu beschreiten, müssen letztlich Politik und Verwaltung alternativen Strategien aufgeschlossen gegenüberstehen und eine ergebnisoffene Diskussion über Notwendigkeit und Ausgestaltung einer möglichen Rücknahme von Siedlungsbereichen führen (BBSR 2018: 133). Dabei ist angesichts langer Planungs- und Umsetzungszeiträume eine breite politische Basis hilfreich.

2.2 Arten und Dimensionen der Rücknahme von Siedlungsbereichen



Die „Rücknahme von Siedlungsbereichen“ und „Siedlungsrückzug“ werden in der Praxishilfe als synonyme Begriffe verwendet. Beide Begriffe sind in der Literatur nicht eindeutig definiert und finden in vielen Plänen und Konzepten kaum bzw. keine Anwendung. In Raumordnungsplänen, Flächennutzungsplänen, Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten, Integrierten Stadtentwicklungskonzepten, Stadtumbaukonzepten oder Hochwasserrisikomanagementplänen sind Formulierungen wie Rückbau, die Verlagerung oder Entfernung von Schutzgütern (Gebäude oder einzelne Gebäudeteile) oder die Rücknahme von geplanten und bislang nicht realisierten Wohnbau- oder Gewerbeflächen gebräuchlicher. Dies verweist bereits auf eine Bandbreite an Bedeutungen, die sich mit einer Rücknahme von Siedlungsbereichen bzw. Siedlungsrückzug verbinden. Die beiden Begriffe werden in der Praxishilfe als Oberbegriffe für die unterschiedlichen Ausprägungen eines Rückzugs genutzt. Dabei wird i. d. R. von „Rücknahme von Siedlungsbereichen“ gesprochen, da gerade der Begriff des „Siedlungsrückzugs“ überwiegend negativ konnotiert ist.

Grundlegend wird sowohl in der Theorie als auch in der Praxis zwischen der Rücknahme von Planungen zum Siedlungs- und Infrastrukturausbau sowie der physischen Entfernung von Bausubstanz unterschieden (Greiving et al. 2018: 201).

In der Praxishilfe geht es in erster Linie um die physische Rücknahme von Siedlungsbereichen bzw. Bausubstanz. Diese kann jedoch auch die „Änderung des Flächennutzungsplans und die Aufhebung bestehenden Baurechts durch Änderung des Bebauungsplans (soweit vorhanden) zur Anpassung an die tatsächliche Situation von Siedlungsgebieten umfassen“ (BBSR 2020a).

Zeitliche Dimension

In vielen Fällen ist mit der Aufgabe von Siedlungsbereichen nicht unbedingt ein dauerhafter Rückzug verbunden. Dies zeigen viele ostdeutsche Großstädte, die mittlerweile wieder einen Zuzug und Siedlungswachstum erleben. Eine temporäre Rücknahme von Siedlungsbereichen setzt voraus, dass Entscheidungen revidiert werden können; dies wird erleichtert, wenn z. B. Baulandausweisungen bestehen oder Ver- und Entsorgungsanschlüsse erhalten bleiben. In der Praxishilfe liegt der Fokus demgegenüber auf Formen des Siedlungsrückzugs, die eine erneute Bebauung ausschließen und die Renaturierung stärker in den Blick nehmen.

Räumliche Dimension

Der Umfang der Rücknahme von Siedlungsbereichen reicht von großflächigen und regionalen Siedlungsrückzügen bis hin zu Rückbaumaßnahmen auf Quartiersebene, die sowohl ganze Baublöcke als auch einzelne Gebäude betreffen können. Der Rückbau einzelner Gebäude wird in den letzten Jahren vor allem als eine Maßnahme zum Umgang mit verwahrlosten Immobilien mit negativer Wirkung auf die Stadt- und Quartiersentwicklung und fehlenden Lösungsmöglichkeiten mit den Eigentümer*innen diskutiert (sogenannte „Schrottimmobilien“, vgl. BMUB 2014: 9; BBSR 2019: 11).

Die räumliche Dimension des Siedlungsrückzugs lässt sich folgendermaßen differenzieren:

- 1. Überörtlich/regional:** Die Rücknahme von Siedlungsbereichen hat dann eine überörtliche oder regionale Bedeutung, wenn alleine die Größe der abzusiedelnden Bereiche (z. B. Braunkohleplanungen) über den Umgriff einer Kommune hinausgeht oder wenn mit dem Rückbau des betreffenden

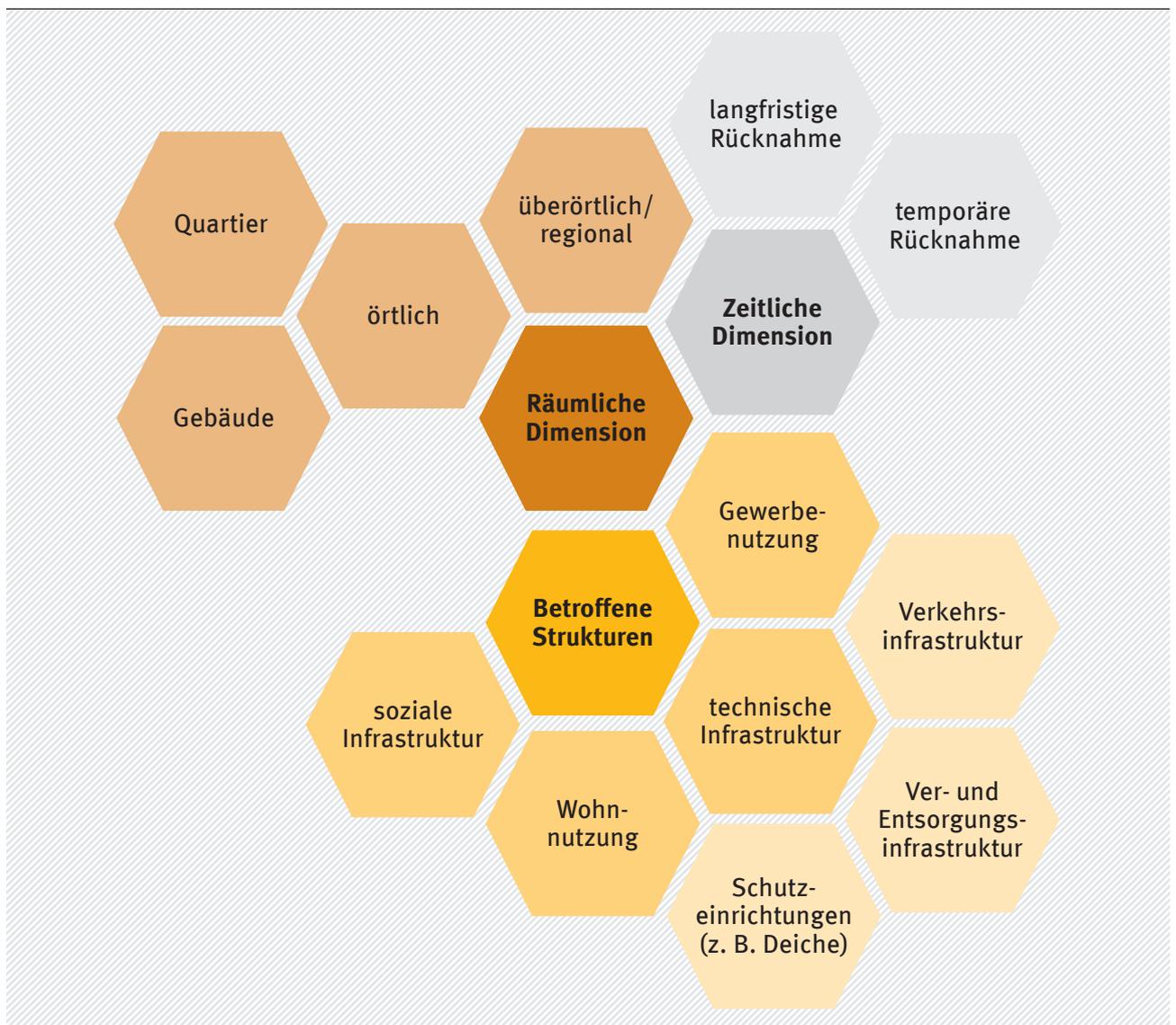
Siedlungsbereichs positive überörtliche Wirkungen (z. B. Schaffung von Retentionsräumen oder von überörtlich wirksamen Kaltluftbahnen) verbunden sind.

- 2. Örtlich:** Die Rücknahme von Siedlungsbereichen entfaltet dann eine kommunale Dimension, wenn Siedlungsbereiche aufgegeben werden, deren Rückbau die Gesamtentwicklung der Kommune positiv beeinflusst. Hierbei handelt es sich um Schlüsselbereiche der zukünftigen Stadt- und Gemeindeentwicklung, die eine Neuausrichtung der Siedlungsstruktur einleiten.

- 3. Quartier/Gebäude:** Innerhalb von Quartieren kommt es – insbesondere bei Stadtumbaumaßnahmen in schrumpfenden Städten – oft zu einem Abriss oder Rückbau von nicht mehr genutzten Wohn- oder Gewerbegebäuden oder überdimensionierter oder sanierungsbedürftiger Infrastruktur. Je nach Ausmaß handelt es sich um quartiersprägende Maßnahmen bis hin zu gebäudebezogenen Einzelmaßnahmen.

Abbildung 4

Räumliche und zeitliche Dimensionen der Rücknahme von Siedlungsbereichen



Quelle: agl/prc/IÖR

Arten der Rücknahme von Siedlungsbereichen

Auf Basis der Literatur sowie der Recherchen im Rahmen des Projekts lassen sich unterschiedliche Arten der Rücknahme von Siedlungsbereichen (Greiving et al. 2018: 201) unterscheiden. Siedlungsrückzug bedeutet in erster Linie das physische Aufgeben von Siedlungsstrukturen als Wohn- oder Arbeitsstandort einschließlich sämtlicher Infrastrukturen; er kann sich jedoch auch auf eine Rücknahme geplanter, bislang noch nicht realisierter Wohn- und Gewerbeflächen beziehen. Der Siedlungsrückzug kann ungesteuert (Verfall der nicht mehr genutzten Bausubstanz) oder gesteuert verlaufen, indem die Rücknahme von Siedlungsbereichen konzeptionell oder planerisch vorbereitet und ggf. unter Verwendung von Fördermitteln umgesetzt wird (vgl. Janssen et al. 2016: 56). Art und Umgriff lassen sich wie folgt differenzieren:

1

Physischer Rückbau von gesamten Siedlungen bzw. Ortsteilen

In diesem Fall werden Siedlungsbereiche bzw. Ortsteile endgültig aufgegeben. Es handelt sich meist um Splittersiedlungen in peripherer Lage. Dabei werden Bausubstanz sowie ggf. Infrastrukturen meist vollständig entfernt und die freiwerdenden Flächen zu Freiraum umgewidmet.

2

Physischer Rückbau von Siedlungsteilen

Der Rückbau bezieht sich lediglich auf Teilbereiche von Siedlungen, beispielsweise kleinere Quartiere oder Straßenzüge. Hier gilt gleichermaßen, dass die Bausubstanz entfernt wird und eine Nutzungsänderung zu Freiraum erfolgt.

3

Physischer Rückbau und Verlagerung von Einzelnutzungen und Gebäuden

Dabei werden lediglich einzelne Baustrukturen dauerhaft entfernt. Dies kann (a) einzelne, das Siedlungsgefüge störende Leerstände oder (b) besonders gefährdete Einzelgebäude betreffen.

4

Physischer Rückbau und Verlagerung von besonders sensitiven oder gefährdenden Nutzungen

Diese Art des Rückbaus zielt darauf ab, besonders sensitive Nutzungen aus einem Risikobereich oder auch gefährdende Nutzungen wie beispielsweise Seveso-III-Betriebe aus dem Umfeld empfindlicher Nachbarschaften dauerhaft zu entfernen. Auch hier wird nur dann von Rückbau gesprochen, wenn eine Flächenumwidmung zu Freiraum erfolgt.

5

Umwidmung zu weniger sensitiven Nutzungen

Dies betrifft Areale, deren aktuelle Nutzung nicht auf die Gefährdungssituation angepasst ist und somit erhebliche Risiken birgt. Eine Umwidmung zu einer weniger sensitiven Nutzung kann das Risiko maßgeblich entschärfen. Von Siedlungsrückzug ist in diesem Fall dann die Rede, wenn damit der Abbruch von Gebäuden einhergeht. Ein Beispiel ist die Umwidmung von Kleingartenanlagen in Grabeland und in diesem Zuge die Rücknahme der Bebauung mit Gartenhäusern.

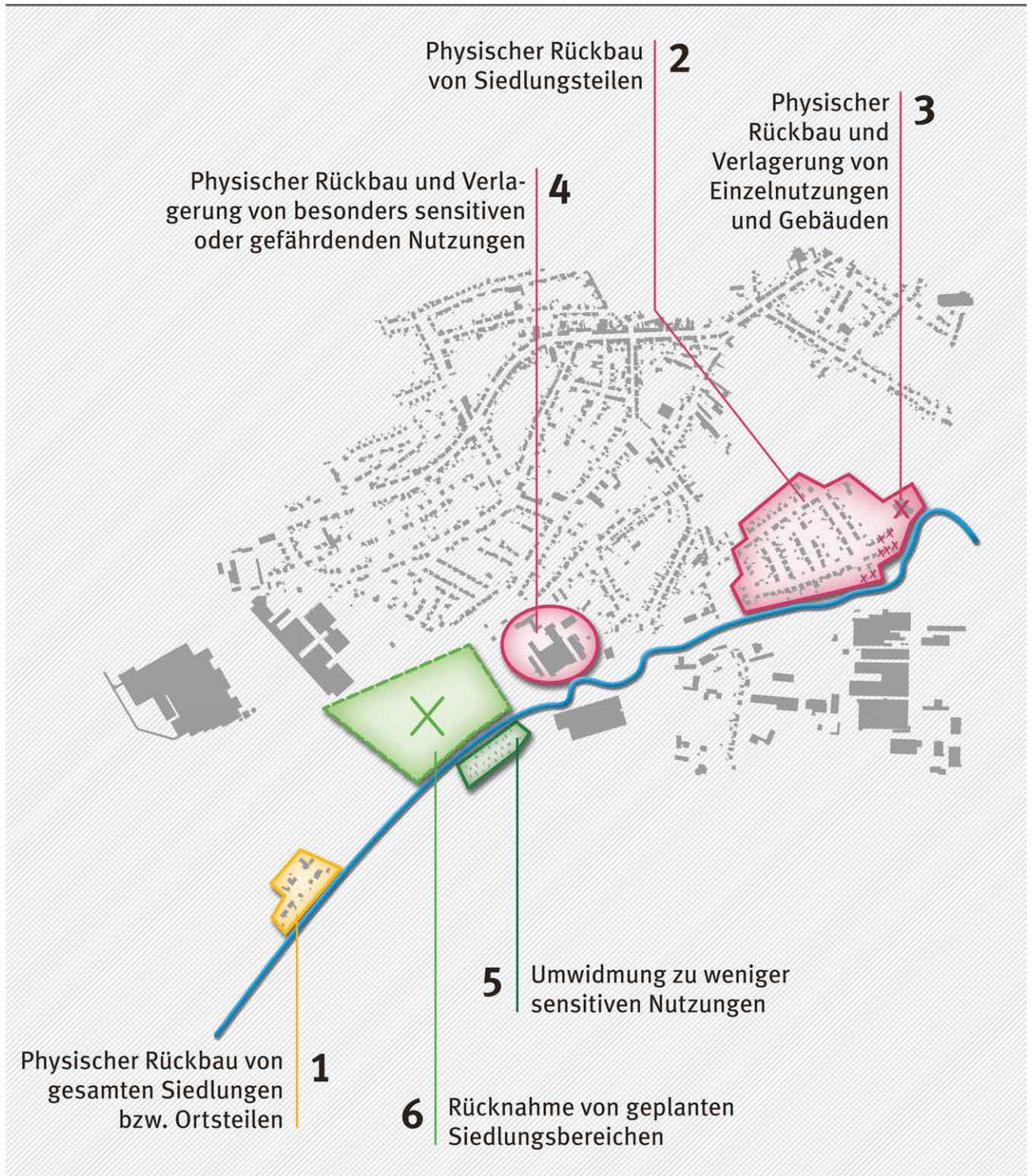
6

Rücknahme von geplanten Siedlungsbereichen

Zur Korrektur von ursprünglich vorgesehenen, zu einem späteren Zeitpunkt jedoch nicht mehr für sinnvoll erachteten Planungen, beispielsweise aufgrund fehlender oder veränderter Nachfrage oder zwischenzeitlich auftretender Umweltbelastungen, werden diese in der Praxis oft zurückgenommen. Dies kann (a) eine vollständige Rücknahme der Planung, (b) eine Verkleinerung des geplanten Siedlungsbereichs und (c) eine Anpassung der geplanten Nutzung bedeuten.

Abbildung 5

Arten und Umgriffe einer Rücknahme von Siedlungsbereichen



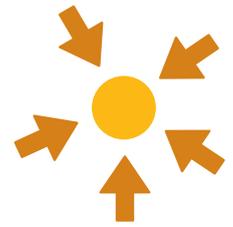
Quelle: agl/prc/IÖR



3

Lernen aus der
Planungspraxis

3.1 Erfahrungen in der Stadt- und Regionalplanung



Die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie gehört bislang nicht zu den standardisierten, proaktiven Strategien der Raumentwicklung. Für eine vorausschauende Rücknahme von Siedlungsbereichen kann bislang vorwiegend auf Erfahrungen aus der Braunkohleplanung und dem Stadtumbau verwiesen werden (vgl. Janssen et al. 2016: 56). Bei der Planauswertung im Rahmen des F&E-Vorhabens (agl/prc/IÖR 2020) stand die Frage im Vordergrund, ob und in welcher Form das Thema der Rücknahme von Siedlungsbereichen im Kontext von Schrumpfung und Risikvorsorge darüber hinaus bereits konzeptioneller Bestandteil der Stadt- und Regionalplanung ist oder als mögliche Umsetzungsmaßnahme beschrieben wird.

Erfahrungen aus dem Braunkohletagebau und Stadtumbau

Beim Rückbau von Siedlungen im Zusammenhang mit den Braunkohletagebauen gibt es bereits etablierte Verfahren und Instrumente sowie Erfahrungen in der Umsetzung. Zeitpunkt und räumliche Ausdehnung des beabsichtigten Rückbaus sind in diesem Fall ebenso klar umrissen wie der wirtschaftliche oder gesellschaftliche Verwertungsnutzen. Dieser Nutzen steht den Ansprüchen und Erwartungen der dort lebenden und arbeitenden Menschen, Eigentümer*innen und Unternehmer*innen gegenüber. Hinzu kommt, dass sich beispielsweise bei der Erschließung und Erweiterung von Braunkohletagebauen Grundstückswerte und Gewinnerwartungen gut beziffern lassen und deshalb erhebliche finanzielle Mittel zur Kompensation zur Verfügung stehen.

Bei Stadtumbauprozessen liegen spezifische Fördertatbestände und -kriterien vor, bei denen Vorkaufsrechte über das Besondere Städtebaurecht bzw. Vorkaufssatzungen ausgeübt werden. Auch für den Stadtumbau stehen beträchtliche Fördermittel bereit.

Erfahrungen im Bereich der Braunkohlegewinnung und Aktivitäten im Stadtumbau zeigen, dass sich die Rücknahme von Siedlungsbereichen und die Umsied-

lung der Betroffenen kostenintensiv gestalten. Insofern müssen Größenordnungen anfallender Kosten und Kosten-Nutzen-Verhältnisse aufgezeigt werden. Hier sind auch Instrumente der Schadensbewertung und der Gegenüberstellung von materiellen und immateriellen Werten gefragt. Bei einer konsequenten Anwendung von Siedlungsrückzug als Handlungsoption lägen die erforderlichen finanziellen Ressourcen wohl deutlich höher als bei den räumlich und zeitlich begrenzten Förderprogrammen des Stadtumbaus. Hinzu kommt, dass Kommunen dies i. d. R. nicht mit eigenen finanziellen Mitteln stemmen können, insofern sollten hier Fördermöglichkeiten auf Bundesebene zur Diskussion gestellt werden.

Auswertung von Plänen der Stadt- und Regionalplanung

Im Rahmen des F&E-Vorhabens (agl/prc/IÖR 2020) wurden überörtliche und kommunale Pläne und Konzepte der räumlichen Gesamtplanung und der Fachplanungen ausgewertet, in denen ein Bezug zum Thema Siedlungsrückzug im Kontext des demografischen sowie des Klimawandels vermutet werden konnte. Bei der Planauswertung ging es um die Frage, ob und in welcher Form das Thema Siedlungsrückzug bereits konzeptioneller Bestandteil ist oder als mögliche Umsetzungsmaßnahme beschrieben wird.

Insgesamt zeigt sich, dass die Rücknahme von Siedlungsbereichen selbst in stark vom demografischen und/oder Klimawandel betroffenen Kommunen und Regionen nicht durchgängig thematisiert wird. Noch weniger ließen sich konkrete Beispiele für einen tatsächlich erfolgten Siedlungsrückzug finden. In den untersuchten Kommunen und Regionen, in denen die Anpassung von Siedlungsstrukturen in Plänen und Programmen eine Rolle spielt, ließ sich im Zusammenspiel zwischen regionaler und kommunaler Ebene zudem nicht erkennen, dass Aktivitäten des Rückbaus horizontal (z. B. zwischen Nachbargemeinden) oder vertikal (z. B. zwischen kommunaler Bauleitplanung und Regionalplanung) koordiniert wurden bzw. entsprechende Vorgaben bestanden.

In den untersuchten Plänen und Programmen wird vor allem der Rückbau von Wohnstandorten, Infrastruktur und gelegentlich von Schutzeinrichtungen angesprochen, wobei sich die Begründungszusammenhänge durchaus unterscheiden. Am häufigsten wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen im Zusammenhang mit nicht mehr genutzten Wohnstandorten oder leerstehenden Wohngebäuden planerisch oder konzeptionell initiiert und umgesetzt. Kriterium für den Rückzug ist hier oftmals die fehlende Nachfrage nach Wohnraum und somit die nicht mehr wirtschaftlich mögliche Fortführung der bisherigen Wohnnutzung. Ähnlich verhält es sich mit brachgefallenen gewerblichen Standorten, für die meist auch das Wirtschaftlichkeitskriterium angeführt wird.

Für den Rückbau von Infrastruktur wird in erster Linie das Tragfähigkeitskriterium angesetzt, da es sich bei den rückzubauenden Infrastrukturen zumeist um öffentliche Infrastruktur handelt. Eine derartige Tragfähigkeitsprüfung existiert beispielsweise in Sachsen im Rahmen des „Demografietests“ (Freistaat Sachsen 2013: 23). Häufig wird die Frage nach dem Rückbau von Infrastrukturen mit dem Zentrale-Orte-Konzept verknüpft, d. h. Infrastrukturen sollen prioritär in nicht zentralen Orten zurückgebaut werden. Letztlich kann das Zentrale-Orte-Konzept somit auch als Konzept zur Steuerung von Schrumpfungsprozessen genutzt werden, bis hin zur Überlegung einer Rückstufung von Mittelzentren zu Grundzentren.

Auch durch die Verlegung von Schutzeinrichtungen kann eine Rücknahme von Siedlungsbereichen initiiert werden. Dieser Ansatz findet sich zudem beim Hochwasserschutz an Flüssen in Verbindung mit einem Rückzug einzelner Wohn- oder Gewerbestandorte, insbesondere dann, wenn sie ohnehin im Außenbereich liegen.

Die kommunale Ebene

Begründet werden Formen der Rücknahme von Siedlungsbereichen in den kommunalen Plänen überwiegend mit dem Ziel, den Wohnungsmarkt zu stabilisieren (Stadt Pirna 2004: 41 f., 58; BBSR 2017: 46 ff.). Die Unwirtschaftlichkeit einer hohen Leerstandsquote, Bevölkerungsrückgang sowie die negativen Auswirkungen beispielsweise auf das Stadtbild veranlassen die betroffenen Kommunen dazu, Rückzugsstrategien in ihre Konzepte aufzunehmen, um so eine bedarfsgerechte und nachfrageorientierte Wohnungsmarkt-

politik zu betreiben. Es werden allgemeine Aussagen zu Rücknahmen von Fehlentwicklungen bis hin zu punktuellen Strategien, beispielsweise der Abriss von drei Punkthochhäusern in einem Stadtteil, angeführt. Der aktive Umgang mit Schrumpfungsprozessen wird mit der Rücknahme von Wohnbauflächen, dem teilweisen und vollständigen Rückbau von Wohneinheiten und Leerstand oder minder genutzten Versorgungseinrichtungen umrissen.

Parallel verlaufenden Wachstums- und Schrumpfungstendenzen lässt sich teilweise mit einer Doppelstrategie entgegenwirken, wie in der Begründung zum Entwurf des Flächennutzungsplans Dresden: „Zum Qualitätserhalt der traditionellen Stadt europäischer Prägung wird für Dresden eine Doppelstrategie der gezielten baulichen Wachstums- und Schrumpfungsteuerung angestrebt und in der Flächennutzung verankert“ (Landeshauptstadt Dresden 2014: 54; 159). In den kommunalen Plänen und Konzepten ist der vorgesehene Rückbau einzelner Objekte häufig zu finden, vor allem um dem Problem des Leerstands und Verfalls von Bausubstanz („Schrottimmobilien“, vgl. BMUB 2014: 9; BBSR 2019: 11) insbesondere in den Orts- und Siedlungskernen zu begegnen (vgl. Stadt Pirna 2004: 58 f.; Stadt Schmalkalden 2011: 20; Stadt Oberharz am Brocken 2015: 104).

Typische Ausgangslagen für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen aufgrund des demografischen Wandels finden sich in Stadturnbaugebieten wie in Halberstadt, wo der Teilrückbau in zwei Neubaugebieten aus den 1970er-/1980er-Jahren aus Gründen des Bevölkerungsrückgangs, sich ändernder Nutzungsansprüche sowie mangelnder Nachfrage nach Wohnraum und Leerstand (Ruprecht 2018 mündl.) erfolgte, oder in Hoyerswerda und Halle-Silberhöhe, wo Tausende von Wohneinheiten rückgebaut wurden (Janssen et al. 2016: 73, 74).

Darüber hinaus stellt auf kommunaler Ebene die Rücknahme von Siedlungsbereichen vor allem für die Verringerung von Hochwasserrisiken bzw. den Hochwasserschutz eine Option dar: „Nicht verträgliche Nutzungen müssen aus den Abflussbereichen der Gewässer und aus den Gewässerrandstreifen verlagert werden“ (Stadtplanungsamt Dresden 2016: 52). Aber auch als Beitrag zur Verringerung der urbanen Hitzebelastung wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen thematisiert, indem durch Unterbrechung

von geschlossenen Blockrandstrukturen in innerstädtischen Wohngebieten die Durchlüftung und der Kaltluftfluss verbessert werden soll (vgl. LANUV 2013: 136).

Das Zusammenwirken von demografischem und Klimawandel wird indes selten als Begründung für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen angeführt. Auffällig ist vielmehr, dass eine Rücknahme von Siedlungsbereichen häufig als Chance formuliert wird, um auf kommunaler Ebene positive Effekte für die Freiraumentwicklung, das Stadtbild oder die Lebensqualität zu erzeugen: „Nicht mehr das Wachstum einer Stadt steht im Vordergrund, sondern ein an den Bedürfnissen der Bewohner (Wandel der Wohnwertvorstellung, Verbesserung der städtischen Lebensverhältnisse) orientierter Um- und Rückbau“ (Stadt Pirna 2002: 7).

Die regionale Ebene

Auf Ebene der Regionalplanung steht bislang gleichfalls der demografische Wandel im Vordergrund: Rückbau bzw. Siedlungsrückzug werden entweder im Zusammenhang mit Förderprogrammen (Stadtumbau Ost, Stadtumbau Hessen), mit Verweis auf Bevölkerungsprognosen des Landes, oder aber positiv als Aufwertung des Lebensraums oder der Siedlungsstruktur aufgegriffen. Der Begründungszusammenhang findet sich hier sowohl in Grundsätzen als auch in Zielen.

Wie auf kommunaler Ebene wird in den Regionalplänen die Rücknahme von Siedlungsbereichen oft als Chance gesehen, „z. B. durch die Schaffung neuer Freiräume und Flächenpotenziale durch Wohnungsrückbau und Brachensanierung, die zu einer Aufwertung von Lebensräumen führen können („gesunde Schrumpfung““ (Begründung zu Ziel 4, Raumstruktur Planungsregion Harz; Regionale Planungsgemeinschaft Harz und Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg 2009: 9, 57). In der dynamisch wachsenden Region Stuttgart wird die Rücknahme von geplanten Siedlungsflächen als möglicher Beitrag gesehen, in dem hoch verdichteten Raum den Bestand aufzuwerten und für Folgenutzungen attraktiver zu machen (VRS 2010: 16). Daran zeigt sich, dass Siedlungsrückzug auch in Regionen mit niedrigem demografischem Handlungsbedarf eine Option darstellen kann.

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Maßnahmen der Hochwasservorsorge kann in der Regionalplanung direkt oder indirekt begründet werden. Eine indirekte Begründung liefert der Satzungsbeschluss zum Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Dort ist als Grundsatz formuliert, dass in den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Hochwasservorsorge die jeweils zulässigen Nutzungen an die bei einem Extremhochwasser mögliche Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit angepasst werden sollen (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2019: 105). In direkter Formulierung wird beispielsweise die Rücknahme von Siedlungsbereichen aus besonders gefährdeten Bereichen zur Verminderung des Schadenpotenzials bei Hochwasser angeführt (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2019: 112).

Neben den regionalplanerischen Rahmenbedingungen muss die gemeindliche Gesamtstrategie in die Betrachtung einfließen, da ein Rückbau fraglich erscheint, wenn an anderer Stelle beispielsweise in hochwassergefährdeten Bereichen gebaut werden darf. Insofern scheint die Konsistenz regionaler und kommunaler Strategien gerade beim Thema der Rücknahme von Siedlungsbereichen von besonderer Bedeutung zu sein.

Die Landesebene

Auch auf Ebene der Landesplanung wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen in erster Linie mit dem demografischen Wandel begründet. So werden sinkende Einwohnerzahlen, die sich infolge von Wanderungen und natürlichem Bevölkerungsrückgang ergeben, als Grund angeführt. Die Rücknahme von Siedlungsbereichen wird in den Landesentwicklungsplänen i. d. R. strategisch verankert: „Die Regionalplanung hat dem Freiraum weitere, bisher als Siedlungsraum gesicherte Flächen zuzuführen, wenn diese infolge des Bevölkerungsrückgangs oder des Strukturwandels nicht mehr zur Bedarfsdeckung für Siedlungszwecke benötigt werden“ (Erläuterung zum Ziel „Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“, Land Nordrhein-Westfalen 2017: 33). In Sachsen wird im Rahmen eines Demografietests zukünftig bei allen relevanten Zuwendungsverfahren sowie bei staatlichen Bauvorhaben die demografische Tragfähigkeit geprüft und berücksichtigt (vgl. Freistaat Sachsen 2013: 23).

Ein weiterer Begründungszusammenhang ergibt sich durch eine Verringerung von Hochwasserrisiken. So wird im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Ziel 7.4-6 festgelegt: „Die innerhalb von Überschwemmungsbereichen in Flächennutzungsplänen dargestellten Bauflächen, die noch nicht realisiert [...] [sind], sind zurückzunehmen und vorrangig als natürlicher Retentionsraum zu sichern“ (Land Nordrhein-Westfalen 2017: 72). In einigen Plänen wird zusätzlich auf die Bedeutung des Klimawandels verwiesen, wie im Landesentwicklungsplan Hessen: „Die Zurücknahme von Bauflächen/Baugebieten kann zu einer Beschränkung der Siedlungsentwicklung in einzelnen Kommunen führen, ist jedoch aus Vorsorgegründen wegen der hohen Bedeutung des Hochwasserschutzes gerechtfertigt, auch vor dem Hintergrund des aus dem Klimawandel resultierenden Handlungs- und Anpassungsbedarfs“ (HMWEVL 2017: 45 f.).

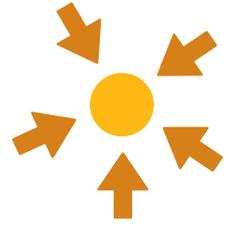
Beispiele für das Zusammenwirken von demografischem Wandel und Klimaanpassung finden sich im Landesentwicklungsplan Hessen: „Die gewachsenen Siedlungs- und Baustrukturen sollen unter besonderer Berücksichtigung der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklung, der Berücksichtigung [von] sich verändernden Bedürfnissen in Wirtschaft und Gesellschaft sowie der allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung unter weitgehender Vermeidung von Umweltbelastungen weiterentwickelt und angepasst werden“ (HMWEVL 2017: 15). In der Begründung wird konkretisierend ergänzt: „In strukturschwachen Teilräumen mit wenig Nachfrage ist der Schwerpunkt auf die Anpassung der Siedlungsstruktur zu legen. [...] Vor dem Hintergrund des Klimawandels ist hierbei auch die Anpassung städtebaulicher Strukturen an die Herausforderungen in den Bereichen Klimaschutz und Klimaanpassung Aufgabe der Stadtentwicklung“ (HMWEVL 2017: 15).

Die Fachplanungen

In den Hochwasserrisikomanagementplänen stellen die Entfernung oder Verlegung von Schutzgütern eine von vielen Maßnahmenkategorien dar. Dort wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen aus einer anderen Perspektive betrachtet. Es geht weniger um die Frage, inwiefern Siedlungsrückzug mit Hochwasserschutz (oder Klimawandel im weitesten Sinne) begründet wird, sondern eher darum, inwiefern Maßnahmen zur Rücknahme von Siedlungsbereichen einen Beitrag zur Verringerung der Hochwasserrisiken leisten. So sind z. B. im Hochwasserrisikomanagementplan an der Donau in sechs Teileinzugsgebieten Maßnahmen zur Entfernung/Verlegung von Bebauung mit mittlerer bzw. hoher Priorität benannt worden (StMUV Bayern 2015: 84, 113).

In den Hochwasserrisikomanagementplänen Rhein für die Teileinzugsgebiete Ruhr und Rheingraben-Nord sind die Aussagen bezüglich möglicher Nutzungsänderungen im Siedlungsbereich von besonderem Interesse: Im Hinblick auf die Dynamik der Siedlungsentwicklung und der damit verbundenen Höhe der Schadenspotenziale wird explizit eine Verbindung zwischen Strategien zur Bewältigung von Schrumpfungprozessen und der gezielten Nutzung derartiger Prozesse zur Reduzierung von Schadenspotenzialen in gefährdeten Siedlungsbereichen durch Nutzungsänderungen thematisiert. So können die Trends zur Alterung der Gesellschaft und zum Bevölkerungsrückgang mit der Folge von Leerstand gezielt genutzt werden, um Schadenspotenziale in gefährdeten Siedlungsbereichen langfristig durch Nutzungsänderungen zu reduzieren (Land Nordrhein-Westfalen 2015: 43).

3.2 Das Beispiel Isarmünd



Die Siedlung Isarmünd ist eines der wenigen Beispiele eines vollzogenen Siedlungsrückzugs aus Gründen der Hochwasservorsorge in Deutschland. Nachfolgend werden Hintergründe und Ablauf des Absiedlungs- und Umsiedlungsprozesses beleuchtet.

Hintergrund und Anlass

Die Siedlung Isarmünd ist ein (ehemaliger) Ortsteil der Gemeinde Moos in der Region Donau-Wald. Die Gemeinde liegt im Landkreis Deggendorf (Freistaat Bayern) und zählt knapp 2.360 Einwohner*innen. Der Ortsteil befindet sich an der Mündung der Isar in die Donau und wurde 1406 erstmals urkundlich erwähnt. 2013 umfasste der Ort neun Häuser, in denen 21 Personen lebten.

Der Fall Isarmünd als gut dokumentierte Rücknahme eines gesamten Ortsteils wurde über Interviews, u. a. mit Vertreter*innen der Gemeindeverwaltung Moos (u. a. Jäger 2018 mündl.) und dem Wasserwirtschaftsamt Deggendorf (Ratzinger 2020 per E-Mail) sowie über die Auswertung zugänglicher Dokumente nachvollzogen (Passauer Neue Presse 2013; Plattlinger Anzeiger 2013; Osterhofener Zeitung 2014; Passauer Neue Presse 2016).

Was waren die Anlässe? Aufgrund der Lage im Überschwemmungsgebiet von Donau und Isar wurde der Ort in der Vergangenheit mehrfach überflutet. Hierbei handelte es sich jedoch meist um aufsteigendes Grund- und Sickerwasser. Im Zuge des Hochwasserereignisses von 2013 wurde der bestehende Deich erstmals überspült. Die größte Gefahr drohte durch die Donau selbst, da es bei erhöhtem Wasserstand regelmäßig zum Rückstau in die Isar kommt.

Der Wasserstand des nahe gelegenen Pegels Deggendorf betrug beim Hochwasserereignis im Jahr 1988 7,18 m, 1999 7,48 m und 2013 etwa 8 m. Ein Deichbruch hätte dazu geführt, dass der Ort Isarmünd und der gesamte Polder überschwemmt worden wären. Der bestehende Deich ist nur für ein 30-jährliches Hochwasser (HQ_{30}) bemessen. Eine Erhöhung des über 9 km langen Deichs entlang der Isar und der Donau wurde wegen des unverhältnismäßig hohen

finanziellen und baulichen Aufwands im Vergleich zu den schützenden Häusern nicht weiterverfolgt. Eine Eindeichung des Weilers hätte den landschaftlichen Charakter der Siedlung komplett verändert. Der Erwerb aller Häuser des Orts bot demgegenüber die Chance, ein 10 Mio. m³ großes Poldergebiet als Retentionsraum zu erhalten. Gleichzeitig wurde ein naturschutzfachlich bedeutsames Gebiet im Mündungsbereich der Isar in die Donau gesichert. Hinzu kam, dass die Lebensqualität in Isarmünd bereits seit Längerem durch Verkehrslärm – ausgehend von der in den 1970er-Jahren errichteten Autobahn A3 – beeinträchtigt worden war.

Im Zuge der Planungen für den Donauausbau und die Verbesserung des Hochwasserschutzes gab es bereits im März 2010 erste Überlegungen für eine Umsiedlung der Bewohner*innen. Im sogenannten „Gesamtkonzept Isarmünd“ wurde deshalb von der bayerischen Wasserwirtschaftsverwaltung die Grundlage für den Erwerb der Häuser geschaffen und gleichzeitig die künftige Trasse des Hochwasserschutzes für den Polder Thundorf-Aicha im Zuge des Störgermühlbachs festgelegt. Im November 2011 stellten die ersten Dorfbewohner*innen Bauanträge für neue Wohnhäuser in anderen Ortsteilen der Gemeinde Moos (Passauer Neue Presse 2013). Als das Hochwasser 2013 Isarmünd überflutete, waren deshalb schon

Abbildung 6

Lage der ehemaligen Siedlung Isarmünd



Quelle: Schinke, IÖR 2019; Geodata: © OpenStreetMap contributors

einige der neugebauten Häuser bezugsfertig, sodass bei den Bewohner*innen der Umzug lediglich um einige Monate vorgezogen wurde (Osterhofer Zeitung 2014).

Rechtliche und fachliche Grundlagen

Als raumordnerische Festlegung kann der Rücknahme von Siedlungsbereichen in Isarmünd der Plansatz 7.2.5 (Hochwasserschutz, Grundsatz) im Landesentwicklungsprogramm Bayern zugrunde gelegt werden. Dieser besagt, dass Siedlungen vor einem 100-jährlichen Hochwasserereignis (HQ_{100}) geschützt, die natürliche Rückhalte- und Speicherfähigkeit der Landschaft erhalten und verbessert und Rückhalteräume an Gewässern freigehalten werden sollen (Bayrische Staatsregierung 2019). Die Option einer Umsiedlung ist allerdings nicht explizit festgelegt.

Der Regionalplan der Region Donau-Wald enthält ebenfalls keine konkreten Vorgaben für Umsiedlungsmaßnahmen in hochwassergefährdeten Bereichen. Gemäß Plansatz 3.1.3 (Z) wurde als Ziel der Raumordnung lediglich festgelegt, dass Hochwasserschutzmaßnahmen „in der Regel auf Siedlungsgebiete und Ortsteile sowie auf wichtige Verkehrs- und Infra-

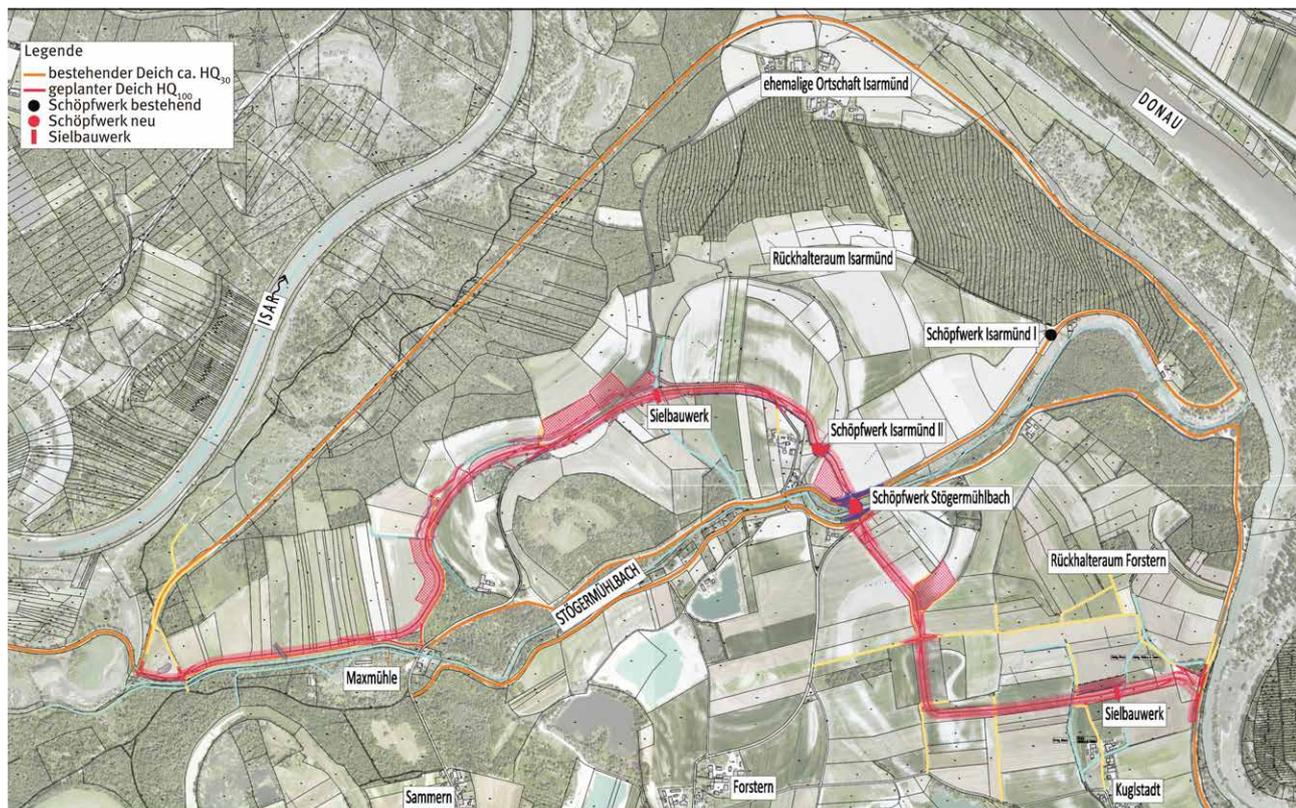
strukturanlagen konzentriert werden sollen. Neben den technisch notwendigen Anlagen und Bauwerken sollen auch Maßnahmen des vorbeugenden Hochwasserschutzes Berücksichtigung finden“ (Region Donau-Wald 2016). Der Plansatz ist weit gefasst und lässt sich dementsprechend flexibel interpretieren – auch in Bezug auf die Rücknahme von Siedlungsbereichen.

Gemäß dem Landtagsbeschluss vom 9. Juli 2003 (Drucksache 14/13256) wurde die Bayrische Staatsregierung aufgefordert, bei Projekten des Hochwasserschutzes das Umsiedeln der vom Hochwasser betroffenen Grundbesitzer*innen in Abstimmung mit ihnen und den Eigentümer*innen intensiv zu prüfen.

Neben den oben genannten raumordnungsrechtlichen Festlegungen sind als fachliche Grundlage die Planungen zum Wasserstraßenausbau und zur Verbesserung des Hochwasserschutzes an der Donau zu nennen. Für den Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen an der Donau, in dem auch Isarmünd liegt, wurde im Jahr 2006 ein Raumordnungsverfahren durchgeführt. Hier wird ein Rückbau des Weilers Isarmünd jedoch noch nicht thematisiert

Abbildung 7

Lageplan der Hochwasserschutzmaßnahmen Polder Isarmünd



Quelle: Wasserwirtschaftsamt Deggendorf 2018, Hochwasserschutz Stögermühlbach

(Regierung von Niederbayern 2006). Der Planfeststellungsbeschluss für den Teilabschnitt 1 Straubing-Deggendorf wurde im Dezember 2019 erlassen (StMUV Bayern 2019). Das Verfahren für den Teilabschnitt 2 Deggendorf-Vilshofen wurde im November 2018 eingeleitet (Lebensader Donau 2019). Um besonders sensible Bereiche schnellstmöglich vor einem HQ_{100} zu schützen, wird in geeigneten Bereichen die Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen vorgezogen. Dazu gehört auch das Hochwasserschutzprojekt Stögermühlbach. Dieses Vorhaben ist ein erster Teilabschnitt des Hochwasserschutzsystems für den Polder Thundorf-Aicha und damit ein wichtiger Baustein für das Gesamtprojekt. Allerdings fand der Erwerb der Gebäude in Isarmünd durch den Freistaat Bayern außerhalb dieses Vorhabens statt (Wasserwirtschaftsamt Deggendorf et al. 2016: 3).

Die Polder Isarmünd und Thundorf-Aicha erstrecken sich auf der rechten Donauseite von der Isarmündung flussabwärts bis kurz vor Haardorf. Sie sind derzeit durch den rechten Isardeich, die Donaudeiche und die Rücklaufdeiche am Stögermühlbach vor einem etwa 30-jährlichen Hochwasser der Donau geschützt. Bei einem HQ_{100} wären größere besiedelte Gebiete, wie Teile der Ortschaften Moos, Sammern, Thundorf und Aicha, teils mehrere Meter hoch überflutet.

Die Planungen, die derzeit umgesetzt werden, sehen vor, die Siedlungen im Polder Thundorf-Aicha ebenfalls vor einem HQ_{100} zu schützen. Dazu werden die Deiche vom Anschluss an den Isardeich bei Maxmühle im Zuge des Stögermühlbachs bis zum Anschluss an den Donaudeich bei Kuglstadt weitgehend neu gebaut und der Donaudeich von Kuglstadt bis zum höher gelegenen Gelände in Haardorf erhöht, zum Teil in rückverlegter Trasse, oder neu gebaut. Der Stögermühlbachdeich stellt damit als künftiger Hauptdeich den Flankenschutz für den Polder Thundorf-Aicha dar. Der Deich wird nur eingestaut, wenn die Hochwasserrückhalteräume Isarmünd und Forstern ab einem etwa 30-jährlichen Hochwasser überflutet werden. Mit dem Rückbau des Weilers Isarmünd kann der Polder Isarmünd als Hochwasserrückhalteraum erhalten werden und ist damit ein unverzichtbarer Baustein für den Nachweis der Hochwasserneutralität für Unterlieger. Er verbleibt somit auch künftig im förmlich festgesetzten Überschwemmungsgebiet.

Finanzierung

Für Absiedlungen im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz stellt der Freistaat Bayern Fördermittel zur Verfügung. So erhalten die Eigentümer*innen von zu verlagernden Anwesen nach den derzeitigen Regelungen freiwillige finanzielle Unterstützung aus Mitteln des staatlichen Wasserbaus in Höhe von 65 Prozent des Gebäudewerts. Dabei werden die Abbruchkosten zu 100 Prozent vom Freistaat Bayern übernommen.

In Isarmünd wurde jedoch der Erwerb der Gebäude zu 100 Prozent durch den Freistaat Bayern finanziert (Wasserwirtschaftsamt Deggendorf). Aufgrund der Bedeutung des erhaltenen Rückhalterums Isarmünd und Forstern von rund 9,4 Mio. m³ erfolgt der Ausbau des Stögermühlbachdeichs als Flankenschutz für den Polder Thundorf-Aicha im Rahmen des Donauausbaus gemeinsam durch die Bundesrepublik Deutschland und den Freistaat Bayern. Mithilfe von „Erhaltenen Rückhalteräumen“ (bestehende Überschwemmungsgebiete, die durch den Bau einer zweiten Deichlinie als Schutz für die besiedelten Räume erhalten werden) und Deichrückverlegungen kann sichergestellt werden, dass Unterlieger in und unterhalb der Ausbaustrecke keine dauerhaften wesentlichen Nachteile haben (Hochwasserneutralität). Die Gesamtinvestitionen für den Donauausbau werden auf ca. 1,6 Mrd. Euro geschätzt.

Ein wesentlicher Aspekt bei den Verhandlungen war, dass den Immobilieneigentümer*innen 100 Prozent des ermittelten Werts für die Grundstücke und Gebäude gezahlt werden konnten. Die Kaufpreiszahlungen für die abzureißenden Gebäude erfolgten in Raten, je nach Auszugsfortschritt. Es gab eine Anzahlung bei Vertragsschluss. Nach komplettem Freiwerden des Objekts erfolgte die Schlusszahlung.

Bauherren für den Hochwasserschutz Stögermühlbach sind die Bundesrepublik Deutschland und der Freistaat Bayern, gemeinsam vertreten durch das Wasserwirtschaftsamt Deggendorf. Die veranschlagten Kosten für den Hochwasserschutz Stögermühlbach betragen nach der Kostenberechnung ca. 31,5 Mio. Euro brutto (Wasserwirtschaftsamt Deggendorf 2018). Die Kosten für den Erwerb der Grundstücke und den Abriss der Gebäude belaufen sich auf ca. 6,4 Mio. Euro (für insgesamt acht Anwesen).

Prozess und aktuelle Situation

In den Prozess des Rückbaus von Isarmünd waren zahlreiche Akteure involviert. Sie übernahmen unterschiedliche Rollen (s. Tab. 1).

Im Zuge der Planungen für die Verbesserung des Hochwasserschutzes im Bereich Isarmündung und Stögermühlbach unterbreitete das Wasserwirtschaftsamt Deggendorf zunächst dem Landrat von Deggendorf den Vorschlag, durch die Absiedlung des Weilers Isarmünd einen wichtigen Retentionsraum zu schaffen. Nach dessen Zustimmung trat das Wasserwirtschaftsamt an den Bürgermeister der Gemeinde Moos heran.

Nachdem die Gemeindevertretung dem Vorhaben des Wasserwirtschaftsamts ebenfalls zugestimmt hatte, wurden seitens des Wasserwirtschaftsamts individuelle und direkte Gespräche mit den Einwohner*innen von Isarmünd geführt. Die direkten

Verhandlungen mit den Eigentümer*innen als betroffene Bewohner*innen wirkten begünstigend auf die Entscheidungsprozesse, ebenso die Tatsache, dass die Eigentumsverhältnisse recht klar und unkompliziert waren.

Ziel der Gespräche war es, die Bewohner*innen zu einer freiwilligen Umsiedlung zu bewegen. Grundlage für die Verhandlungen bildeten Wertgutachten, die unabhängige Gutachter*innen, die auf die individuelle Situation der Einzelnen eingingen, erstellten. Auf freiwilliger Basis wurden nach und nach Vereinbarungen erzielt und alle Immobilien aufgekauft. Dazu wurden privatrechtliche Verträge geschlossen. Eigentümer der meisten Grundstücke wurde der Freistaat Bayern, doch auch der Bund kaufte Flächen für den Naturschutz auf. Planung und Abwicklung des Projekts einschließlich Grunderwerb erfolgten durch das Wasserwirtschaftsamt Deggendorf.

Tabelle 1

Entscheidende Akteure im Prozess des Rückbaus von Isarmünd

Akteur	Rolle
Bewohner*innen bzw. Immobilien-eigentümer*innen von Isarmünd	<ul style="list-style-type: none"> mussten entscheiden: umsiedeln oder bleiben. Bis auf zwei ältere Einwohner entschieden sich alle für eine Umsiedlung.
Bürgermeister der Gemeinde Moos	<ul style="list-style-type: none"> informierte, moderierte und war wichtiger Verhandlungspartner
Gemeinderat der Gemeinde Moos	<ul style="list-style-type: none"> traf die politische Entscheidung zum Rückzug
Weitere Vertreter*innen der Gemeinde Moos	<ul style="list-style-type: none"> traten als Vermittler*innen auf
Landrat des Landkreises Deggendorf	<ul style="list-style-type: none"> stimmte dem Vorhaben zu vermittelte zwischen Fachbehörde und Gemeinde
Landkreis Deggendorf	<ul style="list-style-type: none"> erteilte die erforderlichen Genehmigungen
Wasserwirtschaftsamt Deggendorf	<ul style="list-style-type: none"> hat den Hochwasserschutz Stögermühlbach geplant und setzt ihn derzeit um war Initiator des Projekts, plante es und setzte es um begleitete den Entscheidungsprozess und die Vermittlung an die Betroffenen fachlich verhandelte mit den Betroffenen über die Bedingungen der Umsiedlung
WIGES (Wasserbauliche Infrastrukturgesellschaft)	<ul style="list-style-type: none"> erstellte das Hochwasserschutzkonzept Straubing-Vilshofen
Freistaat Bayern	<ul style="list-style-type: none"> finanzierte die Umsiedlung und erwarb den Großteil der Grundstücke
Bund	<ul style="list-style-type: none"> war an der Finanzierung beteiligt
Unabhängige Gutachter*innen	<ul style="list-style-type: none"> ermittelte die Werte der Gebäude und Grundstücke und verhandelte mit den Eigentümer*innen

Quelle: agl/prc/IÖR



Die Öffentlichkeit wurde erst informiert, als die Umstände der Umsiedlung weitestgehend geklärt und die Verhandlungen mit den Eigentümer*innen weitgehend abgeschlossen waren.

Die Gemeinde Moos wies speziell für Umsiedlungswillige aus Isarmünd ein neues Baugebiet aus, sodass den Betroffenen ortsnahe Siedlungsmöglichkeiten angeboten werden konnten. Die Isarmünder Umsiedler*innen erhielten das erste Zugriffsrecht auf die Baugrundstücke. Fünf Haushalte aus Isarmünd nahmen dieses Angebot an. Damit wurde ein Zusammenleben in einer ähnlichen Konstellation wie in Isarmünd möglich („Neu-Isarmünd“ als Anreiz). Zudem wurde ihnen ermöglicht, Bauteile der bestehenden Anwesen (Solaranlage, Nebengebäude, Stallungen aus Beton und Eisenstützen, Balkone) an den neuen Standort zu transferieren.

Bis auf zwei Ältere siedelten alle Bewohner*innen von Isarmünd um, fast ausschließlich in das neue Baugebiet in Moos. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt leben beide Senioren noch in Isarmünd; sie haben ihre Immobilie verkauft, aber ein lebenslanges Wohnrecht erhalten. Aus diesem Grund ist auch die Versorgung (Trinkwasser usw.) aufrechterhalten worden.

Die leerstehenden Gehöfte wurden bzw. werden komplett abgerissen, die frei werdenden Flächen entsiegelt und begrünt. Sie dienen als Retentionsraum im Poldergebiet Isarmünd. Überdies werden einige Flächen als Naturschutzfläche umgewidmet.

Die Kapelle des Ortsteils steht unter Denkmalschutz. Das Wasserwirtschaftsamt Deggendorf hat sich vertraglich verpflichtet, die Kapelle zu übernehmen und als Andachtsstätte und Erinnerungsort instand setzen zu lassen und zu unterhalten.

Durch die Umsiedlung Isarmünds ist der Bedarf einer überörtlichen Straße nicht mehr gegeben und ein Dammbalkenverschluss (Siel) im Verlauf der Straße vertretbar. Der Landkreis beabsichtigt daher, eine Abstufung und Umwidmung der bestehenden Kreisstraße zu veranlassen und die baulichen Veränderungen an der Kreisstraße mit der Gemeinde Moos abzustimmen. Die Straße muss jedoch für die Landwirtschaft, Naturpfliegemaßnahmen usw. erhalten werden.

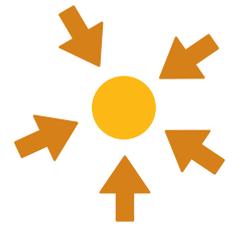
Bewertung und Resümee

Als Schlüssel für die Hochwasserschutzplanungen im Bereich der Gemeinde Moos wird die Bereitschaft der Einwohner*innen der Ortschaft Isarmünd gewertet, ihre Anwesen an den Freistaat Bayern zu verkaufen und umzusiedeln. Durch den Freistaat Bayern und den Bund konnte eine 100-Prozent-Finanzierung gewährt werden (im Vergleich dazu beschränkt sich die Förderung aus dem Hochwasserschutzprogramm auf 65 Prozent). In der Gemeinde wurde für die Umsiedler*innen ein neues Baugebiet bereitgestellt. Zudem konnte den Betroffenen in individuellen Verhandlungen der Mehrwert einer Rücknahme von Siedlungsbereichen gut vermittelt werden. Auch stand die Kommunalpolitik hinter dem Projekt und hat sich aktiv und unterstützend in die Verhandlungen eingebracht.

Die Umsiedlung von Isarmünd stellt, mit Ausnahme der unter Denkmalschutz stehenden Kapelle und der aufgrund des Wohnrechts verbleibenden Wohnhäuser zweier älterer Bewohner, einen vollständigen Rückbau dar. Das Beispiel zeigt, wie eine Rücknahme von Siedlungsbereichen zum Hochwasserschutz, zur Risikoversorge und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels beitragen kann.

3.3 Planspiel

„Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“



Die Auswirkungen des demografischen Wandels und der damit verbundenen Schrumpfungsprozesse in einigen Teilbereichen Deutschlands werfen die Frage auf, ob ein punktueller strategischer Rückzug aus Einzellagen und kleinen Ortsteilen mit extremer Leerstandsquote und hohen Infrastrukturkosten eine reale Handlungsoption darstellt. Dieser Frage ging ein vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung beauftragtes Planspiel im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) nach, das zwischen September 2017 und Januar 2019 durchgeführt wurde (vgl. Gutsche et al. 2016; Maaß 2018 mündl.; BMI 2019; BMI 2020).

Ziel des Planspiels war es, ergebnisoffen zu prüfen, ob Kommunen für Ortsteile mit fehlenden Entwicklungsperspektiven, Leerstands- und Überalterungsproblemen einen strategischen Rückzug als Handlungsoption begreifen. Zudem sollten die planungsrechtlichen Instrumente und finanziellen Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten auf ihre Tauglichkeit für die Umsetzung eines strategischen Rückzugs untersucht werden (BMI 2020: 15).

Das Planspiel fand an drei ganztägigen Terminen statt. Bei einem vierten Termin wurden die Planspielresultate durch die Teilnehmenden und das Projektteam ausgewertet und reflektiert. Der Kreis der Teilnehmenden setzte sich aus interessierten Personen aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft zusammen. Es nahmen insgesamt 45 Personen aus elf Bundesländern teil, die in zwei parallelen Planspielen mit identischen Ausgangsbedingungen agierten.

Das Planspielsetting greift die Diskussionen in einer fiktiven Gemeinde auf, die sich anlässlich des akuten Investitionsbedarfs in Zufahrt, Versorgungsleitungen und Hochwasserschutz zur Erschließung und zum Erhalt eines kleinen Weilers entzündet. In dem peripher gelegenen Ortsteil leben noch 28 überwiegend ältere Personen; etwa ein Drittel der Gebäude steht leer,

viele sind sanierungsbedürftig. Die Entfernung zum Hauptort beträgt etwa sechs Kilometer. Die einzige, nun sanierungsbedürftige Zufahrt erschließt lediglich diesen Weiler. Akute Investitionsnotwendigkeiten ergeben sich bei der technischen Infrastruktur (Straße, Kanalisation, Trinkwasser, ggf. Brücken). Diesen – aufgrund der peripheren Lage oft sehr hohen – Investitionskosten stehen nur wenige Einwohner*innen gegenüber und es fehlt eine Entwicklungsperspektive. In der Gemeinde wird über alternative Zukünfte für den Ortsteil einschließlich der Option eines strategischen Rückzugs nachgedacht (BMI 2020: 20 f.).

Ergebnisse

Ein strategischer Rückzug ist insbesondere in Gemeinden im strukturschwachen ländlichen Raum, deren entwicklungspolitische Zielsetzungen auf eine Stabilisierung ausgerichtet sind, eine Handlungsoption. Faktoren, die einen potenziellen Siedlungsrückzug begünstigen, sind dabei (BMI 2020: 37)

- ▶ sehr geringe Einwohnerzahlen (Weiler),
- ▶ zurückgehende Einwohnerzahlen,
- ▶ eine periphere Lage,
- ▶ erheblicher Leerstand und schleichende Verfallsprozesse,
- ▶ hoher Handlungsdruck bei der Erneuerung der technischen Infrastrukturen (insbesondere Straße, Kanalisation, Trinkwasser, ggf. andere Netze oder Brücken),
- ▶ eine „Sackgassen“-Lage („netzstrukturelle Sackgasse“),
- ▶ mangelnde Entwicklungsperspektiven.

In dem Planspiel wurden vier Handlungsoptionen diskutiert und durchgespielt (s. Tab. 2). Es zeichneten sich acht Bewertungskriterien ab, welche die Spielenden zur Abwägung der verschiedenen Handlungsoptionen heranzogen. Diese Kriterien spiegeln unterschiedliche Sichtweisen der handelnden Personen auf Ebene der Region, (infrastrukturelle Zweckverbände), der Gemeinde und des Ortsteils wider (s. Tab. 3).

Tabelle 2

Handlungsoptionen für einen Siedlungsrückzug im Planspiel des BBSR

Handlungsoption	Umsetzung
A: Kein strategischer Rückzug	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastruktur wird erneuert (trotz extremer Pro-Kopf-Kosten) • Weiler bleibt erhalten • Leerstandsentwicklung und weiterer Verfall wird in Kauf genommen
B: Sehr langsamer strategischer Rückzug	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastruktur wird vorläufig erneuert (trotz extremer Pro-Kopf-Kosten) • Weiler bleibt (zunächst) erhalten • Gemeinde kauft leerfallende Gebäude und Grundstücke auf und reißt sie ab • strategischer Rückzug ist ggf. eine Option für „später“, wenn fast niemand mehr im Weiler wohnt
C: Forcierter, vollständiger strategischer Rückzug	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastruktur wird nicht erneuert • Weiler bleibt nicht erhalten • Gemeinde kauft alle Gebäude und Grundstücke auf und reißt sie ab • Bewohner*innen müssen den Weiler innerhalb von „x“ Jahren verlassen • Sie erhalten (auf Basis individueller Verhandlungen) <ul style="list-style-type: none"> – den Ankaufsbetrag oder eine Entschädigung (nach Verkehrswert), – finanzielle Hilfe für Neustart an anderer Stelle (idealerweise im Hauptort der Gemeinde), – sonstige Unterstützungen.
D: Forcierter, teilweiser strategischer Rückzug mit Option zu einem Verbleib bei privater Infrastrukturübernahme	<p>Individuelle Verhandlungen mit Bewohner*innen und zwei Wahlmöglichkeiten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. „Fortzug“ (wie in Handlungsoption C): <ul style="list-style-type: none"> – Gemeinde kauft/entschädigt Gebäude und Grundstück nach Verkehrswert – zusätzlich finanzielle und sonstige Hilfe für Neustart an anderer Stelle 2. „Verbleib“ mit <ul style="list-style-type: none"> – Entwidmung der öffentlichen Infrastruktur, – privater Übernahme der öffentlichen Infrastruktur (ggf. durch Verein/Genossenschaft der Verbleibenden), – finanzieller „Anpassungshilfe“ (Höhe ähnlich wie „Neustarthilfe bei Fortzug“).

Quelle: agl/prc/IÖR nach BMI 2020: 38 f., verändert

Tabelle 3

Bewertungskriterien für die Handlungsoptionen

Entscheidungsebene	Bewertungskriterien der handelnden Personen
Gemeinde bzw. Region	<ul style="list-style-type: none"> • extreme Pro-Kopf-Infrastrukturkosten für die öffentliche Hand und die Allgemeinheit vermeiden • kommunale Handlungsspielräume schaffen bzw. erhalten • sozialen Frieden in der Gemeinde erhalten
Ortsteil/Weiler	<ul style="list-style-type: none"> • schleichenden Verfallsprozessen aktiv begegnen • ordnungsgemäße Erschließung bzw. Ver- und Entsorgung der Wohngrundstücke sicherstellen • emotionale Verbundenheit mit Ortsteil und Gebäuden schützen (Heimat-/Geborgenheitsgefühle) • finanziell und sozial aussichtslose Situationen von Einzelpersonen vermeiden

Quelle: agl/prc/IÖR nach BMI 2020: 42 ff.

Handlungsempfehlung: Entwicklung eines Instruments „Ländlicher Umbau“

Die Diskussionen und Abwägungen im Planspiel führten die Planspielteilnehmenden und Mitglieder des Beirats u. a. dazu, die Entwicklung eines (Förder-) Instruments „Ländlicher Umbau“ anzuregen (BMI 2020: 49 ff.). Hierzu wurden im Modellvorhaben folgende Bausteine und Eckpunkte erörtert:

- ▶ Der strategische Rückzug an einer Stelle der Gemeinde sollte zwingend („im Paket“) mit der Stärkung des Kernorts (bzw. der anderen, weiterhin bestehenden Ortsteile) verbunden werden, d. h. die Umzusiedelnden sollten im Kernort (ggf. vorzugsweise in Leerständen oder Baulücken) einen neuen Standort finden, was ihnen den Verbleib in der gewohnten Umgebung ermöglicht.
- ▶ Die Gemeinde entscheidet selbst und hoheitlich über einen strategischen Rückzug. Er kann nicht von höherer Stelle vorgeschrieben oder empfohlen werden.
- ▶ Es sind ein hohes Maß an Transparenz sowie eine angemessene Öffentlichkeitsarbeit erforderlich. Eine gute Parallelität von öffentlicher Kommunikation und geschützter Kommunikation mit einzelnen Betroffenen bietet Transparenz.
- ▶ Zur Umsetzung eines strategischen Rückzugs brauchen die Kommunen finanzielle Förderung durch den Bund und/oder die Länder, da sie i. d. R. nicht über die notwendigen finanziellen Mittel für Flächenankauf, Abriss und Neustarthilfen verfügen. Zudem kommt die Entlastung für wegfallende Infrastrukturen häufig anderen Trägern (z. B. Zweckverbände) zugute.
- ▶ Neben finanziellen Ressourcen erfordert ein strategischer Rückzug auch Fachwissen. Beratungsangebote könnten auf Landes- und Kreisebene angesiedelt werden.
- ▶ Bestehende Förderinstrumente wie Dorfentwicklungsprogramme, Städtebauförderprogramm „Stadtumbau“ bzw. „Förderung kleinerer Städte und Gemeinden“, „Initiative Ländliche Infrastruktur“ sollten hinsichtlich ihrer Eignung in Bezug auf die Rücknahme von Siedlungsbereichen im ländlichen Kontext geprüft und ggf. weiterentwickelt werden.
- ▶ Um den Anforderungen der Rücknahme von Siedlungsbereichen gerecht zu werden, sollten geeignete Instrumente des Planungs- und Baurechts angepasst werden.

Übersicht zum „Werkzeugkasten Siedlungsrückzug“

Die Kapitel 4, 5 und 6 enthalten den „Werkzeugkasten“. Den Verantwortlichen werden Module im Sinne von (alternativen) Lösungsansätzen, die an praktischen Fragestellungen und Problemen orientiert sind, zur Verfügung gestellt. Die Systematisierung des Handlungsfelds „Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie“ wird von den Fragen der Praxis bestimmt und bietet Antworten auf zentrale Problemstellungen.



Kapitel 4.1

Wann können Rückzugsstrategien eingeleitet werden? Hier ist zwischen reaktiven und proaktiven Strategien zu unterscheiden. Es gilt, die spezifischen Herausforderungen für die unterschiedlichen strategischen Ansätze herauszuarbeiten.



Kapitel 4.2

Was sind mögliche Folgenutzungen? Kann die Folgenutzung (z. B. Bedarf an Retentionsraum) eine Begründung für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen sein? Die Folgenutzungen sind eng verbunden mit den Zielen und dem Zweck, der mit dem Siedlungsrückzug verfolgt wird. Zudem werden die Übernahme von Kosten sowie die Regelung der Trägerschaft und Pflege in diesem Modul thematisiert.



Kapitel 4.3

Mit welchen Instrumenten kann die Rücknahme von Siedlungsbereichen umgesetzt werden? Dieses Modul gibt Antworten in Bezug auf die Möglichkeiten, die das Planungsrecht und weitere Rechtsgebiete bieten und welche Instrumente darüber hinaus zum Einsatz kommen können.



Kapitel 5

Wie gestaltet sich eine Rücknahme von Siedlungsbereichen als Prozess? Der Gesamtprozess ist in mehrere Phasen, wie Planungsphase, Vollzugs- oder Umsetzungsphase, strukturiert. Hier sind Antworten auf die Frage, wie diese Phasen ausgestaltet werden sollten, zu finden.



Kapitel 6.1

Wie gestaltet sich der Umgang mit der Umsiedlung? In den Fällen, in denen eine Rücknahme von Siedlungsbereichen mit der Umsiedlung von Bewohner*innen verbunden ist, stellt sich die Frage, wie die Umsiedlung am besten organisiert werden kann. Das Modul vertieft Umsetzungsoptionen, Fragen der Durchführung und der (Nach-)Betreuung der Betroffenen.



Kapitel 6.2

In diesem Kapitel steht der Umgang mit Beteiligten und Betroffenen im Fokus. Dabei ist zunächst zu klären, wer in den Prozess der Rücknahme von Siedlungsbereichen involviert ist. Je nach Art der Betroffenheit der verschiedenen Akteure sind unterschiedliche Herangehensweisen zu wählen und Bedarfe in Bezug auf (Vorab-)Information, Partizipation und Mitwirkungsmöglichkeiten zu berücksichtigen.



Kapitel 6.3

Zu welchem Zeitpunkt sollte die Öffentlichkeit informiert und einbezogen werden? Diese Frage ist nicht pauschal zu beantworten, sondern abhängig von der individuellen Situation.



Kapitel 7

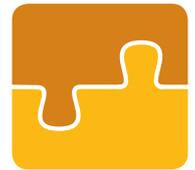
Und schließlich: Welche zentralen Hemmnisse stehen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie entgegen, und welche Erfolgsfaktoren fördern die Anpassungsstrategie?



4

Strategien und Instrumente

4.1 Strategische Ansätze



Das grundsätzliche strategische Herangehen an die Rücknahme von Siedlungsbereichen wirft vielfältige Fragen auf. Insbesondere ist zu klären, wann und wie Siedlungsrückzug als politische und planerische Option im Bereich Risikovorsorge, Klimaanpassung oder Anpassung an Schrumpfungsprozesse in Erwägung gezogen werden soll. Soll dieser Prozess überhaupt gesteuert werden, oder sind Risikopotenziale und Leerstände einfach hinzunehmen? Wie können vorsorgliche Strategien politisch eingebettet werden – mit all den möglichen Implikationen, die von diesen Konzepten z. B. in Bezug auf Boden- und Immobilienwerte oder vorhandene Nachbarschaften ausgehen? Sind Vorab-Verhandlungen denkbar, auch wenn unklar ist, wann und ob der (Katastrophen-)Fall eintritt? Sollten im Vorfeld insbesondere planungsrechtliche Grundlagen geschaffen werden?

Als Gegenentwurf zu einer Rücknahme von Siedlungsbereichen besteht natürlich i. d. R. die Option, nicht mehr genutzte Siedlungsbereiche oder Brachflächen zunächst einmal „liegen zu lassen“. Darunter ist zu verstehen, dass Brachen, für die nach Einschätzung von Politik und Verwaltung keine Verwendung absehbar ist, nicht unbedingt beräumt oder begrünt werden müssen. Vielmehr ist es denkbar, solche Flächen als Potenzialräume für eine offene Zukunft zu verstehen (Ganser 2001). Daher sollte jede Maßnahme eines Rückbaus mit der Variante des „Liegenlassens“ verglichen werden. Zudem ist eine Abschätzung der Gesamtkosten und Gesamtfolgen – unter Berücksichtigung der Folgenutzungen und Umsiedlungsaktivitäten – erforderlich, um ein vollständiges Bild des Mehrwerts eines Siedlungsrückzugs zu erhalten.

Für die fachliche und politische Akzeptanz der Rücknahme von Siedlungsbereichen als strategische Handlungsoption sind „vor allem auch die Einschätzung auf der Ebene der einzelnen Kommunen, Kreise und Regionen bzw. den dort in Verwaltung und Ehrenamt tätigen Personen“ entscheidend (Gutsche et al. 2016: 42). Nur wenn sich aus finanzieller, sozialer, ökologischer, gestalterischer oder ideeller Hinsicht eindeutige Verbesserungen ergeben, wäre das Vorha-

ben weiter zu verfolgen. Nicht immer ist ein Eingriff also notwendig. Entscheider*innen und Planer*innen müssen sich mit diesen Alternativen auseinandersetzen, um abzuwägen, ob sich eine Rücknahme von Siedlungsbereichen lohnt. So spielen Kosten, Ressourcen und Förderung eine wichtige Rolle bei der Entscheidung, eine Rücknahme von Siedlungsbereichen durchzuführen.

Die Rollenverteilung zwischen Region und Kommune ist für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen von besonderer Relevanz: Eine restriktive Rolle der Regionalplanung wird von Kommunen zwar oftmals eher negativ bewertet, weil sie durch die Festlegungen, z. B. zu zentralen Orten oder zur Hochwasservorsorge, die Kommunalentwicklung erheblich einschränken kann. Allerdings gestaltet sich eine Begründung und Umsetzung von Vorhaben zur Rücknahme von Siedlungsbereichen aus rein kommunaler Perspektive ohne eine überörtliche (raumordnerische) Steuerung oftmals schwer. Vielmehr kann die Regionalplanung die Begründungszusammenhänge für die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie für konkrete Räume aus einer übergeordneten Perspektive liefern und damit den Rahmen für kommunale Initiativen zum Siedlungsrückzug setzen.

Auch auf kommunaler Ebene sollte die Rücknahme von Siedlungsbereichen in eine strategische Gesamtplanung eingebettet sein, um diese Maßnahme als Anpassungsoption besser vermitteln zu können und um aufzuzeigen, auf welche Bereiche bzw. Räume sich der Siedlungsrückzug begrenzt.

Für die Regional- und Kommunalentwicklung ist es von zentraler Bedeutung, die grundsätzliche Herangehensweise zu klären: Sollten die kommunalen Akteure warten, bis das nächste Schadensereignis eintritt oder die Leerstände ein nicht mehr zu akzeptierendes Ausmaß erreicht haben (reaktive Steuerung), oder sollten bereits im Vorfeld Rückzugsmaßnahmen umgesetzt werden, um Schadensereignisse oder städtebauliche Missstände gar nicht erst entstehen zu lassen (proaktive Steuerung)?

Proaktive und reaktive Rücknahme von Siedlungsbereichen

Im Zusammenhang mit dem Risikomanagement von Naturgefahren ist die Rücknahme von Siedlungsbereichen im sogenannten Risikokreislauf aus Vorsorge, Vorbereitung, Reaktion und Wiederaufbau (vgl. Pohl 2011) in zwei Phasen vorstellbar (vgl. Greiving et al. 2018):

1. **Proaktiver Siedlungsrückzug** findet unabhängig von einem Schadensereignis in der Vorsorgephase statt, um Risiken präventiv zu reduzieren. Gleichwohl können zurückliegende Ereignisse zur Bewusstseinsbildung beitragen und den politischen Willensbildungsprozess beeinflussen.
2. **Reaktiver Siedlungsrückzug** erfolgt unmittelbar nach einem Schadensereignis in der Wiederaufbauphase, wenn ohnehin erhebliche Teile der Bausubstanz geschädigt und Finanzmittel für den Wiederaufbau erforderlich sind.

Auch im Zuge des demografischen Wandels kann auf Bevölkerungsrückgänge mit einem planmäßigen Vorgehen reagiert werden; dies zeigen vor allem die Erfahrungen aus dem Stadtumbau (vgl. Janssen et al. 2016: 56). Bislang wird die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie jedoch nach wie vor eher reaktiv ergriffen.

Eine Unterscheidung nach proaktiver und reaktiver Rücknahme von Siedlungsbereichen ist nicht immer trennscharf möglich. Während eine Rücknahme unmittelbar nach einem Überschwemmungsereignis mit erheblicher Zerstörung von Bausubstanz sicher einem reaktiven Siedlungsrückzug zuzuordnen ist, ist die Rücknahme von beabsichtigten Planungen eher eine proaktive Rücknahme von Siedlungsbereichen. Aber auch eine angesichts von bereits bestehenden Schrumpfungstendenzen vorsorgend planerisch und konzeptionell eingeleitete Rücknahme von Siedlungsbereichen ist letztlich eine Reaktion auf eine ungeplante/nicht organisierte Aufgabe von Nutzungen, die durch einen Bevölkerungsrückgang und Veränderung der Bevölkerungsstruktur ausgelöst wurde. Genauso wie beim reaktiven Siedlungsrückzug bei Hochwasser erst im Schadensfalle reagiert wird, löst bei Schrumpfungstendenzen zumeist erst die unübersehbare Zunahme von Brachflächen und Leerständen eine Befassung mit Siedlungsrückzug als Anpassungsoption aus. Die entscheidende Differenzierung besteht in der Zeitskala, sodass zwischen einer kurz-, mittel- und langfristig reaktiven Rücknahme zu unterscheiden ist.

Gesteuerte und ungesteuerte Rücknahme von Siedlungsbereichen

Sowohl proaktiver als auch reaktiver Siedlungsrückzug können gesteuert oder ungesteuert stattfinden. Eine **ungesteuerte** Aufgabe von Siedlungsbereichen bedeutet, dass Wohn-, Gewerbe- oder Infrastruktureinrichtungen, die infolge von Schadensereignissen nicht mehr nutzbar sind oder die aufgrund der fehlenden Nachfrage völlig leer stehen, sich selbst überlassen bleiben und allmählich verfallen, ohne dass dies durch Maßnahmen zum Rückbau oder Nachnutzung abgedeckt wird. Dies trifft auf reaktiven Siedlungsrückzug zu, welcher tendenziell ungesteuert vollzogen wird. Das Hinnehmen von Bevölkerungsrückgang und die Aufgabe von Wohn- und Gewerbenutzungen sowie Infrastrukturen, also das bewusste Nicht-Steuern, kann dennoch letztlich eine beabsichtigte Strategie sein. Der Verfall von Bausubstanz, die Entstehung von „Schrottimmobilien“ (vgl. BMUB 2014: 9; BBSR 2019: 11) bis hin zur Verwahrlosung von Siedlungsbereichen können die Konsequenz sein.

Ein **gesteuertes reaktives** Vorgehen würde hingegen bedeuten, im Vorfeld eine tragfähige Konzeption zu erstellen, die den Umgang mit den betroffenen Gebäuden, Nutzungen und Bewohner*innen sowie ein Konzept für Umsiedlungs- und Verlagerungsoptionen umfasst. Die Umsetzung des Konzepts erfolgt dann als Reaktion auf ein Ereignis. Ein **gesteuertes proaktives** Vorgehen heißt, nicht nur ein Konzept frühzeitig zu erstellen, sondern dieses vor Eintritt eines Schadensereignisses oder in der Frühphase auftretender Leerstände auch tatsächlich schon umzusetzen.

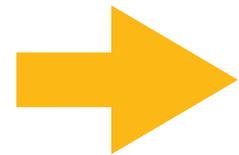
Für die Planungspraxis ergibt sich ein typisches Dilemma: Eine gesteuerte proaktive Rücknahme von Siedlungsbereichen lässt sich planerisch-konzeptionell umso gründlicher vorbereiten, je mehr Zeit zur Verfügung steht, also je langfristiger die Notwendigkeit einer Reaktion ist (allmählicher demografischer Wandel, allmählicher Klimawandel). Allerdings ist es schwierig, derartig langfristige Themen auf die politische Agenda zu setzen. Umgekehrt dürfte die Akzeptanz für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen vor allem dort besonders hoch sein, wo aufgrund eines kurzfristig eingetretenen Ereignisses (Erdbeben, Hochwasserkatastrophe) die Nutzung von Siedlungsbereichen eingeschränkt oder unmöglich gemacht worden ist.

Tabelle 4

Ansätze zum proaktiven und reaktiven Siedlungsrückzug bei der Risikovorsorge (Schwerpunkt Hochwasser) und dem demografischen Wandel

Strategischer Ansatz		Proaktiver Rückzug	Reaktiver Rückzug
Physischer Rückbau bereits bebauter Siedlungsflächen	vollständiger oder teilweiser Rückbau bereits bebauter Siedlungsflächen, beispielsweise aus Überschwemmungsgebieten oder bereits aufgegebenen Siedlungsbereichen (gewerblicher und Wohnungsleerstand)	Risikovorsorge: vorstellbar im Rahmen der Städtebauförderung oder über Hochwasserschutzprogramme der Länder; flankierende Ausdehnung der Vorranggebiete für Hochwasservorsorge auf die Rückbauflächen	Risikovorsorge: Untersagung des In-situ-Wiederaufbaus in Ausnahmefällen bei Risiken für Leib und Leben unter den Voraussetzungen einer verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung gegeben Demografischer Wandel: Rückzug nach Erreichen eines bestimmten Leerstands-niveaus und dem Nachweis der fehlenden Wirtschaftlichkeit zukünftiger Nutzung
Physischer Rückbau einzelner Gebäude bzw. Nutzungen	gezielter Rückzug besonders gefährlicher (z. B. Anlagen der Abfallbehandlung) oder gefährdeter (z. B. soziale Infrastruktureinrichtungen, in denen sich besonders vulnerable und damit schutzbedürftige Personengruppen temporär oder permanent aufhalten) Nutzungen bei gleichzeitigem Verbleib der restlichen Flächennutzungen in Kombination mit verstärkter Bauvorsorge	Risikovorsorge: vorstellbar im Zusammenhang mit Hochwasser über Hochwasserschutzprogramme der Länder; flankierende Ausdehnung raumordnerischer Vorranggebiete für Hochwasservorsorge bzw. textliche Ziele auf die entschiedenen Bereiche	Risikovorsorge: Vorstellbar über eine entsprechende Ausgestaltung von Wiederaufbauhilfen von Bund und Ländern, die derartige Strukturen in überschwemmungsgefährdeten Bereichen ausschließen. Flankierung durch entsprechende textliche Ziele der Raumordnung Demografischer Wandel: Rückbau nicht mehr ausgelasteter Nutzungen (z. B. der sozialen Infrastruktur) in Verbindung mit Kompensation des verloren gegangenen Nutzungsangebots
Rücknahme von Planungen	Rücknahme von bisher nicht bauleitplanerisch genutzten (regionalplanerisch gewährten) Flächenausweisungsrechten oder Rücknahme von Baurecht nach Ablauf der Plangewährleistungsfrist	Risikovorsorge: vorstellbar in Überschwemmungsgebieten (§ 78 WHG) sowie in deichgeschützten Bereichen unter der Voraussetzung, dass das entsprechende Vorranggebiet auch deichgeschützte Bereiche umfasst	Risikovorsorge: nach aktuellen Erfahrungen mit einem zuvor aufgetretenen Hochwasser politisch leichter durchsetzbar Demografischer Wandel: vollständige Rücknahme eines Bebauungsplans bzw. Verkleinerung der ursprünglichen Planung
Informelle und förderpolitische Instrumente, z. B. „Buy-out-Programm“	individuelles „Buy-out-Programm“, bei dem über Markt-anreize die Immobilien privater Eigentümer*innen aufgekauft und im Nachgang rückgebaut werden	Risikovorsorge: vorstellbar über Hochwasserschutzprogramme der Länder; keine unmittelbare Beteiligung der Raumplanung erforderlich	Risikovorsorge/demografischer Wandel: vorstellbar über Förderprogramme der Länder (Hochwasserschutz), ggf. auch im Zusammenhang mit Stadtumbau zu diskutieren; keine unmittelbare Beteiligung der Raumplanung erforderlich
(Teilweise) Verlagerung der Nutzung nach Nutzungsaufgabe	Siedlungskörper wird nach einem Schadensereignis/nach längerem Leerstand nicht an gleicher Stelle wiederaufgebaut, aber auch nicht komplett verlagert; es werden gezielt Innenentwicklungspotenziale genutzt, um den Verlust an Siedlungskörper über Einzelvorhaben auszugleichen (sog. „In-fill-Relocation“)	Risikovorsorge: vorstellbar in Kombination mit einem „Buy-out-Programm“ und einem Baulückenkataster	Risikovorsorge/demografischer Wandel: vorstellbar, ggf. in Kombination mit der Rücknahme von Flächenausweisungsrechten, um die Suche der Immobilieneigentümer*innen nach Alternativstandorten gezielt auf Innenentwicklungsflächen zu lenken
Teilweise Rückbau, teilweise Verbleib mit Übernahme der Folgekosten	Bewohner*innen können wählen, ob sie sich für Verkauf und Umsiedlung entscheiden oder bleiben wollen und sich vertraglich verpflichten, die Folgekosten zu übernehmen (z. B. zum Erhalt der technischen Infrastruktur)	Risikovorsorge: vorstellbar über Hochwasserschutzprogramme der Länder in Kombination mit vertraglichen Lösungen; keine unmittelbare Beteiligung der Raumplanung erforderlich	Risikovorsorge/demografischer Wandel: vorstellbar über Förderprogramme der Länder (Hochwasserschutz), ggf. auch im Zusammenhang mit Stadtumbau zu diskutieren; vertragliche Lösungen, keine unmittelbare Beteiligung der Raumplanung erforderlich
Schaffen von Bauplanungsrecht; Baurecht auf Zeit für die Umsiedlung	Baurecht auf Zeit wird „auf Vorrat“ als „Plan B in der Hinterhand“ geschaffen, wobei die Nachfolgenutzung (Siedlungsrückzug) mit dem Hochwasserfall oder länger anhaltendem Leerstand eintritt	Risikovorsorge: vorstellbar im Rahmen des geltenden Bauplanungsrechts, wobei parallel die dingliche Verfügbarkeit der Grundstücke zu klären wäre	nicht vorstellbar, da der Ansatz speziell für einen proaktiven Einsatz vorgesehen ist

4.2 Was ist das Ziel des Siedlungsrückzugs?



Ziel einer dauerhaften Rücknahme von Siedlungsbereichen ist die Veränderung der Raumnutzung bzw. -funktionen, demnach eine Umwidmung der betreffenden Fläche. Hier muss zunächst geklärt werden, welche Funktionen die freigewordenen Flächen übernehmen sollen bzw. können und welche konkreten Nutzungen dort möglich sind. Zentrale Fragestellungen sind dabei:

- ▶ Welche Parameter beeinflussen die Wahl der Folgenutzung?
- ▶ Welche Arten von Folgenutzungen sind möglich?
- ▶ Durch wen und wie wird die Folgenutzung festgelegt? Wer könnte die Kosten für die Umsetzung der Folgenutzung übernehmen?
- ▶ Wie könnte die Trägerschaft für die Flächen und die Folgenutzung geregelt werden? Wer könnte z. B. für die spätere Pflege zuständig sein und welche dauerhaften Kosten entstehen?

Die Art der Folgenutzung bestimmt dabei im Wesentlichen die Investitionskosten, die möglichen Konstellationen von Trägerschaft bzw. Zuständigkeiten sowie die Erfordernisse und Kosten der (langfristigen) Pflege.

Grundsätzliche Rahmenbedingungen für Folgenutzungen

Eine dauerhafte Rücknahme von Siedlungsbereichen bedeutet, dass eine Folgenutzung als Siedlungsbereich (Wohn- oder Gewerbenutzung, andere bauliche Nutzung) ausgeschlossen ist. Das heißt, es wird davon ausgegangen, dass ein Rückbau mit einer vollständigen oder zumindest weitgehenden Beseitigung von baulichen Anlagen und der Entsiegelung von Flächen verbunden ist, für die eine Folgenutzung geregelt werden muss. Eine Rücknahme geplanter Siedlungsflächen erfordert nicht notwendigerweise Überlegungen zu möglichen Folgenutzungen, da diese Flächen meist noch einer aktuellen Nutzung unterliegen und diese weitergeführt werden kann.

Die Art der möglichen Folgenutzung hängt maßgeblich vom Anlass der Rücknahme von Siedlungsbereichen und den damit beabsichtigten Zielen ab. Hier unterscheidet sich die Rücknahme aus Gründen der Risikoversorge bzw. der Klimaanpassung von der Rücknahme aus Schrumpfungsgründen. Bei Ersterem wird mit dem Rückbau des Siedlungsbestands i. d. R. das konkrete Ziel verfolgt, räumliche Risiken zu minimieren. Bei der Anpassung des Siedlungsbestands an geringere Einwohnerzahlen bestehen oftmals größere Freiheitsgrade; hier orientiert sich die Ausgestaltung der Folgenutzung in erster Linie an den Entwicklungszielen der Gemeinde.

Die Folgenutzung wird zudem von der Dimension des Rückzugs sowie über die Lage und die benachbarten Nutzungen bestimmt: Handelt es sich um einen Gesamtrückzug, d. h. einen Abriss ganzer Siedlungen bzw. größerer zusammenhängender Siedlungsflächen, um einen Teilrückzug innerhalb eines Quartiers oder um einen punktuellen Rückzug? So ist beispielsweise eine landwirtschaftliche Folgenutzung nur sinnvoll, wenn es sich um größere Areale handelt, es sei denn, ein kleinflächiger Rückzug kann in angrenzende Landwirtschaftsflächen integriert werden. Im Siedlungskontext ist eine Folgenutzung als Grün- und Freiraum zur Erholungsnutzung eher wahrscheinlich, an den Siedlungsrändern liegt eine Nachnutzung als Landwirtschaftsfläche oder Wald nahe.

Auch die Finanzierung des Siedlungsrückbaus über Förderprogramme oder die Einrichtung von Folgenutzungen beispielsweise im Rahmen der Eingriffsregelung bzw. von Ökokonten haben entscheidenden Einfluss auf die Ausrichtung der Flächenentwicklung. Innerhalb der Förderprogramme wirken die damit verbundenen Förderziele rahmensetzend für die Folgenutzung. Bei Ausgleichs- und Ökokontoregelungen stehen naturschutzfachliche Ziele im Vordergrund.

Art der Folgenutzung

Für die Nachnutzung von durch Rückbau freigewordenen Siedlungsflächen sind zahlreiche Beispiele aus den Projekten im Rahmen von Stadtumbau Ost oder Stadtumbau West zu finden. Das BBSR hat in seiner Evaluation der beiden Programme die häufigsten Arten von Nachnutzungen zusammengestellt (BBSR 2016: 119): Neben einer baulichen Nachnutzung gehören dazu

- ▶ die Schaffung neuer Wegebeziehungen und Vernetzungen,
- ▶ die Aufwertung und Ergänzung des vorhandenen Angebots an Spiel-, Sport- und Erholungsmöglichkeiten,
- ▶ Begegnungsräume und Quartiersplätze,
- ▶ die Schaffung von (klimarelevanten) Grün- und Freiflächen,
- ▶ die Schaffung von Waldflächen,
- ▶ Kompensations- und Ausgleichsflächen,
- ▶ Flächen für Schutzmaßnahmen oder Pufferzonen zu noch bestehenden Nutzungen,
- ▶ Gewässerrenaturierung.

Folgenutzungen im Zusammenhang mit der Risikovorsorge und dem Klimawandel werden im Wesentlichen durch den Zweck der Rücknahme von Siedlungsbereichen bestimmt. Wird eine Fläche aufgrund von Hochwasserrisiken freigezogen, soll diese danach i. d. R. einem verbesserten Hochwasserschutz dienen. Bei der Schaffung von Retentionsraum oder der Anlage eines Polders ist die Folgenutzung wasserrechtlich geregelt. Sie darf die Funktionsfähigkeit für den Hochwasserschutz nicht einschränken. Beispielsweise ist eine angepasste landwirtschaftliche Nutzung, die Entwicklung von Naturschutzflächen oder eine Erholungsnutzung in einem grünen Freiraum möglich. Angepasste Nutzung bedeutet, dass sie möglichen Überflutungen standhält, entsprechende Versickerungs- und Rückhaltungsmöglichkeiten bietet und keine Abflusshindernisse entstehen.

Das Beispiel Dresden zeigt Möglichkeiten, wie durch die Umwandlung von Kleingärten in Grabeland, verbunden mit strikten Auflagen bezüglich Aufbauten und Einzäunung, Parzellen weiterbewirtschaftet werden können (Seifert 2018 mündl.). In Isarmünd bietet die Absiedlung des Orts die Möglichkeit, ein 10 Mio. m³ großes Poldergebiet zu schaffen. Die abgesiedelten Flächen werden komplett entsiegelt und begrünt; sie werden heute als Acker und Grünland genutzt (vgl. Kap. 3.2).

Bei der Rücknahme von Siedlungsbereichen, die zur Minderung der im Zuge des Klimawandels zunehmenden thermischen Belastung in hochverdichteten Siedlungsbereichen durchgeführt wird, sollen die Folgenutzungen zu folgenden Zielen beitragen:

- ▶ Durchlüftung verbessern: Werden bauliche Anlagen, die Abflusshindernisse in Kaltluftbahnen darstellen, zur Verbesserung des Kaltluftabflusses zurückgebaut, sind in der Folge nur Nutzungen möglich, die keine neuen Abflusshindernisse schaffen. Eine Begrünung als offene Grünflächen, ggf. eine Nutzung als landwirtschaftliche Flächen, für Naturschutz, Erholung und Freizeit oder als Gärten, ggf. mit Auflagen bezüglich der Bepflanzung und Nutzung, sind denkbar.
- ▶ Grünflächen zur Unterstützung der (lokalen) nächtlichen Abkühlung schaffen: Soll ein Siedlungsrückzug dazu genutzt werden, Flächen zur Kalt- oder Frischluftbildung zu schaffen, ist eine Nutzung als Grünflächen möglich. In diesem Falle ist gleichfalls auf den Abfluss in benachbarte Siedlungsareale zu achten (keine Abflusshindernisse, spezifische Topografie).
- ▶ „Klimakomfortinseln“ schaffen: Dies bedeutet, dass frei gewordene Flächen zu beschatteten, baumbestandenen Grün- und Freiräumen, die an heißen Tagen einen Klimakomfort für die Bevölkerung bieten, umgewandelt werden.

Mit dem Ziel, Siedlungsbereiche, die einer hohen thermischen Belastung ausgesetzt sind, zur Anpassung an den Klimawandel mit effizienten Grünflächen auszustatten, ist die Folgenutzung bereits definiert.

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen im Kontext des demografischen Wandels dient zur Reduktion des Wohnungsbestands und zur Reduktion der Remanenzkosten. Hier sind unterschiedliche Folgenutzungen denkbar, die durch die grundsätzlichen städtebaulichen Zielsetzungen für den Rückbau, die Lage im Siedlungszusammenhang und benachbarte Nutzungen beeinflusst werden. Häufig werden freigeräumte Flächen zur Aufwertung des verbleibenden Wohnumfelds als Park-, Grün- und Erholungsflächen, Sport- und Spielplätze angelegt oder dienen der Vernetzung der Quartiere und der Klimaanpassung. Am Siedlungsrand ist eine Integration in angrenzende landwirtschaftliche oder Waldflächen denkbar.



Für Flächen, die wegen der Aufgabe ländlicher Orts- teile oder Weiler frei werden, ist eine Nutzung zur Gewinnung regenerativer Energien oder eine Widmung als Naturschutzflächen möglich.

Kosten, Trägerschaft und Pflege

Die Kosten für die Einrichtung der Folgenutzung sind von den Kosten für die Rücknahme von Siedlungsbereichen zu unterscheiden. Sie kommen nach Abschluss aller Abbrucharbeiten und Beseitigung aller baulichen Anlagen zum Tragen.

Die Art der Folgenutzung hat entscheidenden Einfluss auf die Höhe der Kosten, die für die Einrichtung der neuen Nutzung aufgewendet werden müssen. So verursachen die Anlage eines öffentlichen Parks mit Aufenthalts- und Erholungsmöglichkeiten, aufwändig gestaltete und ausgestattete Spielbereiche oder wettkampfgerechte Sportstätten höhere Kosten als extensiv angelegte Grünflächen oder Biotopflächen, die der natürlichen Sukzession überlassen bleiben. Bei einer landwirtschaftlichen Folgenutzung sind die Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung entsprechend vorzubereiten; dies kann partiell für ehemals bebaute Flächen einen neuen Bodenaufbau erforderlich machen.

In Geisa-Ulsteraue wurde nach Abriss und Entsiegelung eines ehemaligen Industrieareals ein stadtnahes Erholungsgebiet mit Teich, ausgedehntem Spielbereich und Streuobstwiese angelegt (Meißner 2018 mündl.). Die Aue wurde über ein Wegenetz erschlossen. Die Finanzierung erfolgte über eine Förderung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Ein weiterer Kostenfaktor bei der Einrichtung der Folgenutzungen ist die räumliche Dimension des Rücknahmebereichs: Bei einer großflächigen Rücknahme, die größere Flächen freisetzt, ist bei vergleichbarer Folgenutzung naturgemäß mit höheren Kosten zu rechnen als bei punktuellen oder kleinteiligem Rückbau.

Daher sind Art und Kosten der Folgenutzung wichtige Kriterien, ob eine Rücknahme von Siedlungsbereichen durchgeführt wird. Die Kosten für die Folgenutzung trägt meist die Kommune. Eine Refinanzierung ist jedoch beispielsweise über Kompensationsmaßnahmen bzw. ein Ökokonto möglich. Dabei steht der ökologische Mehrwert der Folgenutzung im Vordergrund.

Trägerschaft und Übernahme der Pflege richten sich nach der Art der Folgenutzung. Werden auf den freigeräumten Bereichen öffentliche Grün- und Freiflächen eingerichtet, wird die Trägerschaft und künftige Pflege i. d. R. die öffentliche Hand übernehmen. Gehören die Flächen zu einem Wohnbaukomplex in der Trägerschaft einer Wohnungsbau- oder Immobiliengesellschaft, fällt die Verantwortlichkeit für die Flächen in deren Hände, sofern die Bereiche unmittelbar den Wohnungen zugeordnet sind.

Flächen, die nach dem Rückzug als Landwirtschaftsfläche genutzt werden, bleiben meist im privaten Eigentum oder gehen in privates Eigentum über. Die Nutzung übernehmen dann die neuen Eigentümer*innen oder Pächter*innen der Fläche. Auch wenn die öffentliche Hand die Flächen zunächst erworben hat, um den Rückzug durchzuführen, ist im Anschluss eine Veräußerung an Private unter der Bedingung denkbar, die Fläche ggf. unter besonderer Berücksichtigung naturschutzfachlicher Auflagen zu bewirtschaften (Janssen et al. 2016: 75).

Für Flächen, die nach einem Rückzug als Naturschutzflächen entwickelt oder als Ausgleichsflächen genutzt werden, bieten sich die im Naturschutz gängigen Modelle von Trägerschaft und Pflege an, beispielsweise über Vereine oder Verbände, die die Trägerschaft übernehmen und die Pflege in die Hand von Vertragslandwirt*innen legen.

Übersicht zu zentralen Aspekten der Folgenutzungen

Tabelle 5 gibt einen Überblick zu möglichen Folgenutzungen in Abhängigkeit von Anlass und Zweck der Rücknahme von Siedlungsbereichen.

Tabelle 5

Übersicht zu möglichen Folgenutzungen

Anlass und Zweck der Rücknahme von Siedlungsbereichen	Mögliche Dimension	Mögliche Arten von Folgenutzungen	Kostenübernahme für die Einrichtung der Folgenutzung	Trägerschaft und Pflege
Risikovorsorge Hochwasser: Schaffung von Retentionsraum/Polder	klein- bis großflächig, Teilflächen bis gesamter Ortsteil	<ul style="list-style-type: none"> angepasste landwirtschaftliche Nutzung Fläche für den Naturschutz Erholungsnutzung Gärten mit Auflagen ggf. Wald (in Teilbereichen) ggf. Sportflächen, sofern mit dem Zweck vereinbar 	öffentliche Hand (Kommune, Land, Bund)	<ul style="list-style-type: none"> Eigentümer*in Nutzer*in Vereine/Verbände öffentliche Hand
Risikovorsorge Hochwasser: Beseitigung von Abflusshindernissen	punktuell, kleinflächig, Teilflächen	<ul style="list-style-type: none"> angepasste landwirtschaftliche Nutzung Fläche für den Naturschutz Erholungsnutzung Gärten mit Auflagen 	<ul style="list-style-type: none"> Eigentümer*in Nutzer*in öffentliche Hand (Kommune, Land, Bund) 	<ul style="list-style-type: none"> Eigentümer*in Nutzer*in Vereine/Verbände öffentliche Hand
Risikovorsorge Sturzfluten: Erhöhung des Regenwasserrückhalts	punktuell, kleinflächig, Teilflächen	<ul style="list-style-type: none"> Grünfläche mit hoher Versickerungsfähigkeit Regenrückhaltebecken Fläche für den Naturschutz Erholungsnutzung Gärten mit Auflagen 	öffentliche Hand (Kommune, Land, Bund)	<ul style="list-style-type: none"> Eigentümer*in Nutzer*in Vereine/Verbände öffentliche Hand
Risikovorsorge thermische Belastung: Verbesserung der Durchlüftung	punktuell, kleinflächig, Teilflächen	<ul style="list-style-type: none"> Grünflächen Erholungsnutzung Gärten mit Auflagen Fläche für den Naturschutz 	öffentliche Hand (Kommune, Land, Bund)	<ul style="list-style-type: none"> öffentliche Hand Eigentümer*in Nutzer*in
Risikovorsorge thermische Belastung: Kaltluftbildung im Siedlungsbereich bzw. am Siedlungsrand	punktuell, kleinflächig, Teilflächen	<ul style="list-style-type: none"> Grün- und Wiesenflächen, landwirtschaftliche Nutzung Grünflächen mit geringem Baumbestand Fläche für den Naturschutz Erholungsnutzung Gärten mit Auflagen Energiegewinnung 	öffentliche Hand (Kommune, Land, Bund)	<ul style="list-style-type: none"> Eigentümer*in Nutzer*in Vereine/Verbände öffentliche Hand
Risikovorsorge thermische Belastung: Schaffung von Grünflächen	punktuell, kleinflächig, Teilflächen	<ul style="list-style-type: none"> beschattete, baumbestandene Grünräume („Klimakomfortinseln“ im Siedlungsbereich) 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune Grundstückseigentümer*in 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune Eigentümer*in
Demografischer Wandel und Leerstände: Reduktion des Wohnungsbestands und der Remanzkosten	punktuell, Teilflächen bis gesamter Ortsteil	<ul style="list-style-type: none"> Grünräume zur Erholungsnutzung und zur Aufwertung des Quartiers Vernetzung und Wegeverbindungen Wald oder landwirtschaftliche Fläche bei Lage am Siedlungsrand Energiegewinnung 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune Grundstückseigentümer*in 	<ul style="list-style-type: none"> Kommune Eigentümer*in

Quelle: agl/prc/iÖR

4.3 Welche Instrumente stehen zur Verfügung?



Für die Initiierung, Planung und Umsetzung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen liefert das Planungs- und Ordnungsrecht umfassende Regelungsmöglichkeiten. Es stehen zudem Instrumente aus den Bereichen der Förderpolitik bzw. ökonomische oder wirtschaftslenkende Maßnahmen (z. B. Steuern und Gebühren) zur Verfügung. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Kontexte für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen – Risikovorsorge (insbesondere Hochwasser) oder demografischer Wandel – berücksichtigt, soweit hierfür jeweils verschiedene rechtliche Regelungen oder Instrumente zur Anwendung kommen.

- ▶ Planungsrechtsrechtliche Instrumente: z. B. Regional- und Bauleitplanung; zur Vorbereitung und Begleitung des Prozesses
- ▶ Ordnungsrechtliche Instrumente: z. B. Verfügungen und Verträge, Gebühren; zu Durchsetzung/ Vollzug des Prozesses
- ▶ Förderrechtliche Instrumente: z. B. Städtebaufördermittel; zur Beförderung und Beschleunigung des Prozesses

Abbildung 8

Instrumente zur Umsetzung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen



Quelle: agl/prc/IÖR

Raumordnung

Die Raumordnung kann kraft ihrer überörtlichen Funktion eine landesweite, gemeindeübergreifende Strategie zur Rücknahme von Siedlungsbereichen anstoßen bzw. anordnen. Dies geschieht durch die Landesplanung in den Landesentwicklungsplänen wie auch auf regionaler oder Kreisebene in der Regionalplanung durch Regionalpläne. Raumordnungsrechtliche Instrumente sind die Ziele und Grundsätze der Raumordnung als räumliche, gebietsbezogene Festlegungen in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten sowie als textliche, gebietsungebundene Festlegungen. Diese sind über die allgemeinen oder qualifizierten Raumordnungsklauseln für die Fachplanungen und die Bauleitplanung verbindlich.

Der Raumordnung wird zudem aufgrund ihrer querschnittsorientierten Arbeitsweise und interdisziplinären Perspektive die Rolle einer Initiatorin und Moderatorin bei Prozessen zum Siedlungsrückzug zugewiesen – unabhängig davon, ob dieser mit dem demografischen Wandel oder der Risikovorsorge zusammenhängt.

- ▶ Raumordnung kann einen Siedlungsrückzug anstoßen und stellt die interkommunale Abstimmung sicher.
- ▶ Träger der Landes- und Regionalplanung können als Moderatoren des Prozesses fungieren.

Aufgrund fehlender Schwellenwerte oder Kriterien, die der Entscheidung zu einem Siedlungsrückzug zugrunde gelegt werden könnten, schlagen Janssen et al. (2016: 28) vor, eine neue Flächenkategorie „Entleerungsräume“ einzuführen; diese könnten bei hohem Umsiedlungsdruck beispielsweise auch in sachlichen Teilplänen zum Regionalplan aufgenommen werden. In solchen Räumen sollten z. B. finanzielle Mittel nur noch für einen „geordneten Rückzug“ zur Verfügung gestellt werden.

- ▶ „Entleerungsräume“ können als neue raumordnerische Gebietskategorie in Raumordnungspläne oder Teilpläne aufgenommen werden.

Dazu braucht es eine sorgfältige Bestandsaufnahme und kriteriengeleitete Gebietsausweisung, die sich beispielsweise am Zentrale-Orte-Konzept orientiert. Demnach sollte Rückbau vorzugsweise in Orten ohne zentralörtliche Funktion erfolgen.

- ▶ Steuerung von strategischen Rückbauprozessen durch die Raumordnung
- ▶ Aufstellung raumordnerischer Ziele und Grundsätze zur Rücknahme von Siedlungsbereichen mit Verbindlichkeit für die Bauleitplanung
- ▶ Bestandsaufnahme und kriteriengeleitete Gebietsausweisung in Anlehnung an das Zentrale-Orte-System

Die Untersuchung verschiedener **Landesentwicklungspläne** hat gezeigt, dass Siedlungsrückzug im Wesentlichen in zwei Zusammenhängen angesprochen wird: in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit von (privaten) Wohn- und Gewerbestandorten sowie in Bezug auf die Tragfähigkeit von (öffentlichen) Infrastrukturen. Das Zentrale-Orte-Prinzip dient dabei i. d. R. als Beurteilungs- und Planungsgrundlage.

Beurteilungs- und Planungsgrundlage:

- ▶ Wirtschaftlichkeit von Wohn- und Gewerbestandorten
- ▶ finanzielle Tragfähigkeit von Infrastrukturen

Als Beispiel lässt sich folgende Festlegung des Landesentwicklungsplans (LEP) Sachsen (2013) zitieren:

- ▶ „In Dörfern, die auf Grund ihrer demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung einen sehr hohen Gebäudeleerstand sowie Tragfähigkeitsprobleme von Einrichtungen der Daseinsvorsorge einschließlich der technischen Infrastruktur aufweisen, ist darauf hinzuwirken, dass (...) leerstehende Bausubstanz und Brachflächen umgenutzt, rückgebaut zwischengenutzt oder renaturiert werden und ein Leerstandsmanagement angestrebt wird (...).“ (Z 2.2.2.6 LEP Sachsen 2013)

Als adäquate Planungsebene zur Steuerung einer überörtlich wirksamen Rücknahme von Siedlungsbereichen ist die **Regionalplanung** zu nennen. Hier ergeben sich vielfältige inhaltlich wie räumlich konkrete Steuerungsmöglichkeiten.

- ▶ „Brachgefallene Siedlungsflächen in den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten vorbeugender Hochwasserschutz mit den Funktionen ‚Abfluss‘, ‚Herstellung Abfluss‘ und ‚Rückhalt‘ sollen als Freiraum wiederhergestellt werden.“ (G 4.1.4.6 Regionalplan OE/OE)

Allgemeines Städtebaurecht

Auf Gemeindeebene stehen für die Rücknahme von Siedlungsbereichen das Allgemeine und das Besondere Städtebaurecht zur Verfügung. Die Zulässigkeit von Bauvorhaben richtet sich nach dem Allgemeinen Städtebaurecht, das die Bauleitplanung und die Planersatzvorschriften als Instrumente vorhält. Zur Verfügung stehende Instrumente sind der gemeindeweite Flächennutzungsplan und die daraus zu entwickelnden Bebauungspläne. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Angebotsplanung, gerichtet auf die Zulässigkeit von Bauvorhaben. Der Rückbau ist davon zwar grundsätzlich nicht erfasst, im konkreten Fall eröffnen sich jedoch durchaus Möglichkeiten.

Der **Flächennutzungsplan** stellt gemäß § 5 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dar.

- ▶ Im Flächennutzungsplan kann als Anpassungsmaßnahme ein Rückzugsgebiet aus Gründen des demografischen und/oder Klimawandels dargestellt werden.
- ▶ Bei Fehlen eines Flächennutzungsplans richtet sich die Bebauung allein nach den §§ 34 oder 35 BauGB und ist damit weniger steuerbar.

Im **Bebauungsplan** können Rückbaumaßnahmen vorgesehen werden. Die Rücknahme von Planungen im Sinne eines proaktiven Siedlungsrückzugs kann auch die Aufhebung oder Änderung eines Bebauungsplans betreffen. Hierbei ist die siebenjährige Plangewährleistungsfrist zu beachten.

Zudem gibt es den Sonderfall des **Ausgleichsbebauungsplans** zur Erfüllung der Eingriffsregelung gemäß § 9 Abs. 1a BauGB. Danach können Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auf den Grundstücken in einem gesonderten Bebauungsplan festgesetzt werden. Die räumliche Entkoppelung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen ist somit auch über die Grenzen eines Bebauungsplans zulässig. Der Vorteil, Eingriff und Ausgleich durch zwei Bebauungspläne zu regeln, liegt darin, dass sie wiederum zeitlich versetzt erlassen werden können. So kann die Gemeinde einen Ausgleichsbebauungsplan erlassen und auf die

Ausgleichsfläche im Rahmen eines späteren Eingriffs zurückgreifen. Auf die Rücknahme von Siedlungsbereichen bezogen folgt daraus, dass der Rückbau des Siedlungsgebiets als Flächenaufwertung verbucht werden und für künftige Eingriffe als Ausgleich dienen könnte.

Besondere Regelungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem sogenannten **Baurecht auf Zeit**: Dieses in § 9 Abs. 2 BauGB verankerte Recht ermöglicht es, bestimmte Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zuzulassen oder auszuschließen. Dieses Instrument kann zur Regelung von Zwischennutzungen auf durch die Rücknahme von Siedlungsbereichen freiwerdenden Flächen oder flankierend zur Vermeidung nicht klimaresilienter Strukturen eingesetzt werden.

Durch die Aufstellung eines Bebauungsplans kann zudem ein kommunales **Vorkaufsrecht** gemäß § 24 BauGB geschaffen werden, wodurch die Gemeinde in die Lage versetzt wird, langfristig die Gebäude des Ortsteils zu erwerben. Auch gründet darauf eine **Veränderungssperre** gemäß § 14 BauGB, mit der Maßnahmen unterbunden werden können, die eine Verwirklichung der Umsiedlung verhindern könnten.

Ein **Bebauungsplan der Innenentwicklung** nach § 13a BauGB kann u. a. für „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ aufgestellt werden. Hierunter fällt u. a. die Überplanung von gewachsenen städtebaulichen Strukturen im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, die nach § 30 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilen sind.

Bebauungspläne

- ▶ können Festsetzungen für den Rückbau enthalten,
- ▶ sind Grundlage für Sanierungs-, Entwicklungs- und Stadtumbaumaßnahmen,
- ▶ sind Grundlage für den Einsatz städtebaulicher Gebote,
- ▶ können als Ausgleichsbebauungsplan aufgestellt werden,
- ▶ können befristet werden,
- ▶ lösen ein Vorkaufsrecht aus,
- ▶ lösen eine Veränderungssperre aus.

Die Zulässigkeit von **Vorhaben außerhalb von Bebauungsplänen** richten sich nach den Planersatzvorschriften gemäß §§ 34 und 35 BauGB. Dabei ist zwischen Vorhaben im Innenbereich und solchen im Außenbereich zu unterscheiden. § 34 BauGB regelt die Zulässigkeit neuer Vorhaben im Innenbereich. Der Rückbau ist davon nicht erfasst (arg. e § 14 Abs. 1 BauGB).

- ▶ § 34 BauGB dient der Verwirklichung neuer Vorhaben im Innenbereich (Lückenbebauung) und ist nicht vorgesehen für Rückbaumaßnahmen.
- ▶ Voraussetzung ist, dass die Erschließung gesichert ist. Diese Prämisse entfaltet Lenkungswirkung und korreliert mit der Daseinsvorsorge nach Landesrecht.

Ebenso wenig finden sich im Planungsrecht für den Außenbereich Regelungen für den aktiven Rückbau. Vielmehr gilt hier ebenfalls der Bestandsschutz – auch für Wohngebäude. Zwar gelten für die Realisierung von Neu- und Erweiterungsbauten strenge Vorschriften, sodass zumindest eine Ausdehnung einer Wohnsiedlung verhindert werden könnte. Allerdings wird der Außenbereichsschutz zugunsten einer Förderung des ländlichen Strukturwandels mit den jüngeren BauGB-Novellen zunehmend aufgeweicht. Zulässig sind privilegierte Vorhaben, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und eine ausreichende Erschließung gesichert ist (§ 35 Abs. 1 BauGB). Bei sonstigen Vorhaben werden höhere Anforderungen u. a. an die Erschließung gestellt. Diese im Einzelfall zugelassenen Vorhaben dürfen zudem öffentliche Belange nicht beeinträchtigen (§ 35 Abs. 2 BauGB). Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben den Darstellungen des Flächennutzungsplans widerspricht (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB), sodass eine entsprechende Aufstellung bzw. Fortschreibung des Plans sinnvoll ist. Vermieden werden sollen mit dieser Vorschrift insbesondere Splittersiedlungen (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB). Außenbereichssatzungen, die gemäß § 35 Abs. 6 BauGB aufgestellt werden können, sollen, wie auch Innenbereichssatzungen, die bauliche Nutzung des Gemeindegebiets vorausschauend und allgemeinverbindlich regeln und können die Rückzugsstrategie der Gemeinde unterstützen.

- ▶ Für den Außenbereich enthalten die Planersatzvorschriften keine Regelungen zum aktiven Rückbau (vgl. § 35 BauGB). Vorhandene Gebäude genießen Bestandsschutz, inklusive der Möglichkeit zur Änderung einer privilegierten in eine nichtprivilegierte Nutzung.
- ▶ Im Außenbereich gelten strenge Maßstäbe für die Realisierung neuer Vorhaben. Nichtprivilegierte Vorhaben (z. B. Wohnhäuser) dürfen öffentliche Belange nicht beeinträchtigen. Diese können sich aus dem Flächennutzungsplan ergeben.
- ▶ Entstehung und Verfestigung von Splittersiedlungen sind im Außenbereich zu vermeiden.
- ▶ Durch eine Außenbereichssatzung lässt sich eine weitere Bebauung vermeiden und so die gemeindliche Rückzugsstrategie absichern.

Die Möglichkeit, Probleme im Bestand durch **städtebauliche Verträge** nach § 11 BauGB zu lösen, eröffnet der Gemeinde Optionen, gezielt und kurzfristig auf sich neue unterschiedliche Herausforderungen zu reagieren, wie etwa die Stadterneuerung und -entwicklung oder die städtebauliche Dimension der Klimaanpassung. Dies schließt den Rückbau mit ein.

- ▶ Städtebauliche Verträge kommen für die kurzfristige Lösung komplexer Fragestellungen in Betracht.
- ▶ Städtebauliche Verträge schaffen Rechtssicherheit für Behörden und Private; sie reduzieren das Prozessrisiko.

Das gesetzliche **Vorkaufsrecht** gemäß §§ 24 ff. BauGB hat für die Umsetzung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen eine hohe Bedeutung. Es setzt jedoch voraus, dass die Kommune finanziell in der Lage ist, Immobilien zum Marktpreis zu erwerben.

- ▶ Die Ausübung des Vorkaufsrechts verschafft der Gemeinde Eigentum an den Grundstücken und damit Gestaltungsfreiheit über das Rückzugsgebiet.
- ▶ Dem Auftreten von Spekulationsgeschäften kann durch frühzeitigen Ankauf im Vorfeld des strategischen Rückzugs entgegengewirkt werden.

Unabhängig vom städtebaulichen Bestand bietet das planungsrechtliche Instrumentarium bzgl. aktueller Planungen/Vorhaben eine gewisse Flexibilität, um mit den einer strategischen Umsiedlung zugrunde liegenden Unsicherheiten umzugehen (z. B. bedingte, befristete Planungen).

Besonderes Städtebaurecht

Das Besondere Städtebaurecht ist speziell für den Umgang mit dem Bestand einschließlich des Rückbaus vorgesehen. Es eröffnet gegenüber dem Allgemeinen Städtebaurecht deutlich mehr Regelungsmöglichkeiten für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen.

- ▶ Das Besondere Städtebaurecht regelt die Entwicklung im baulichen Bestand und damit auch den Rückzug.
- ▶ Es enthält die zentralen Instrumente für eine strategische Rücknahme von Siedlungsbereichen (insbesondere Rückbau).

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen nach § 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB dazu, ein Gebiet durch die Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich zu verbessern und umzugestalten. Das Instrument kommt daher für die Rücknahme von Siedlungsbereichen in Betracht.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB

- ▶ regeln städtebauliche Missstände (u. a. mangelnde infrastrukturelle Erschließung),
- ▶ setzen eine städtebauliche Planung und ggf. eine förmliche, grundbuchpflichtige Sanierungssatzung voraus,
- ▶ lösen eine Verkehrsgenehmigungspflicht für die Grundstücksveräußerung aus,
- ▶ tragen dazu bei, dass die Siedlungsstruktur der Bevölkerungsentwicklung entspricht,
- ▶ können im städtischen und ländlichen Raum zur Anwendung kommen,
- ▶ dienen der Anpassung an den demografischen wie auch den Klimawandel,
- ▶ schließen als Maßnahmen den physischen Rückbau mit ein (Freilegung von Grundstücken, Verlagerung von Betrieben),

- ▶ setzen nicht zwingend den Eigentumserwerb der Gemeinde voraus,
- ▶ legen für den Kaufpreis den Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt vor der Maßnahme zugrunde,
- ▶ können durch Städtebauförderungsmittel finanziert werden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind gemäß § 165 Abs. 2 BauGB Maßnahmen, bei denen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Vom Entwicklungsbegriff ist, wie oben gezeigt, auch der Rückbau umfasst, sodass dieses Instrument ebenfalls eingesetzt werden kann. Der Vorteil ist u. a. in der engen Verzahnung mit der Raumordnung zu sehen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165 ff. BauGB

- ▶ können im städtischen und ländlichen Raum zur Anwendung kommen,
- ▶ setzen ein Scheitern von Vertragsverhandlungen voraus,
- ▶ setzen Eigentumserwerb der Gemeinde an den Grundstücken im Entwicklungsbereich (Rückzugsgebiet) voraus,
- ▶ setzen eine förmliche grundbuchpflichtige Entwicklungssatzung für das Gebiet voraus,
- ▶ setzen die Aufstellung von Bebauungsplänen in Gang,
- ▶ erlauben der Gemeinde, einen Entwicklungsträger zu beauftragen,
- ▶ erlauben die gleichen Ordnungsmaßnahmen wie bei einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme (inklusive Rückbau),
- ▶ nehmen Bezug auf die angestrebte Entwicklung des Landesgebiets oder der Region (Verweis auf Regionalplan).

Des Weiteren steht das Instrument der **Stadtumbaumaßnahmen** (§§ 171a ff. BauGB) zur Verfügung, das speziell für die Leerstandsproblematik vor allem in den Plattenbausiedlungen erlassen wurde. Es wurde im Nachgang auf die Herausforderungen des Klimawandels erweitert und ist damit das am besten geeignete Instrument des Städtebaurechts für einen strategischen Rückzug aus Gründen des demografischen Wandels und des Klimawandels.

Stadtumbaumaßnahmen nach §§ 171a ff. BauGB

- ▶ kommen insbesondere bei Leerstand in Betracht,
- ▶ dienen der Anpassung an den demografischen wie auch den Klimawandel,
- ▶ sollen dazu beitragen, dass einer anderen Nutzung nicht zuführende bauliche Anlagen zurückgebaut werden,
- ▶ legen fest, dass freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden,
- ▶ setzen die Aufstellung eines gemeindlichen städtebaulichen Entwicklungskonzepts voraus,
- ▶ sollen durch städtebauliche Verträge zur Durchführung des Rückbaus flankiert werden,
- ▶ können durch Stadtumbausatzung das Stadtumbaugebiet förmlich festlegen.

Von den **Städtebaulichen Geboten** kommt das Rückbau- und Entsiegelungsgebot gemäß § 179 BauGB für die Rücknahme von Siedlungsbereichen in Betracht. Es ist allerdings für Einzelfalllösungen vorgesehen und kommt somit nur flankierend für ein strategisches Vorgehen zum Einsatz. Hierbei ist das Kostenrisiko für die Gemeinde ein Hemmnis. Mit diesem Gebot kann die Gemeinde Immobilieneigentümer*innen dazu verpflichten, dass sie die ggf. auch nur teilweise Beseitigung einer baulichen Anlage dulden, wenn diese etwa Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung

nicht behoben werden können. Die Regelung schließt auch die Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen ein, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll (§ 179 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

Die Kosten für den Rückbau und die Entsiegelung tragen die Eigentümer*innen bis zu einer Höhe der ihnen durch die Beseitigung entstandenen Vermögensvorteile, die ggf. durch ein Wertermittlungsgutachten bestimmt werden. Das Rückbaugesuch kann als „Druckmittel“ zur Anwendung kommen. Es bietet sich vor allem als Instrument an, um den negativen Auswirkungen von Problemimmobilien entgegenzutreten.

Städtebauliches Rückbaugesuch nach §§ 179 ff. BauGB

- ▶ muss vor Erlass mit den Betroffenen (Eigentümer*innen, Mieter*innen, Pächter*innen) intensiv erörtert werden,
- ▶ muss aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein,
- ▶ kann auf Grundlage eines Bebauungsplans angeordnet werden,
- ▶ setzt Missstände oder Mängel voraus, die sich nicht anderweitig beseitigen lassen,
- ▶ kommt auch ohne Vorliegen eines Bebauungsplans bei Wiedernutzbarmachung durch Beseitigung in Betracht,
- ▶ setzt voraus, dass ggf. Ersatzwohnraum rechtzeitig bereitzustellen ist,
- ▶ löst den Ausgleich von Vermögensnachteilen durch die Gemeinde aus,
- ▶ berechtigt Eigentümer*innen, ggf. die Übernahme des Grundstücks durch die Gemeinde zu verlangen,
- ▶ verpflichtet Eigentümer*innen, sich an den Beseitigungskosten zu beteiligen.

Naturschutzrecht

Der Rückbau von Gebäuden und Infrastrukturen ermöglicht es, neue Grün- und Freiräume zu schaffen und wichtige Naturraum- und Landschaftsfunktionen (zurück) zu gewinnen. Hier bietet das Naturschutzrecht Ansatzpunkte zur Steuerung von Folgenutzungen: Wesentliche Elemente im Bundesnaturschutzgesetz sind die Landschaftsplanung (§§ 9 ff. BNatSchG), die Eingriffs- und Ausgleichsregelung (§§ 13 ff. BNatSchG) sowie die Schutzgebietsausweisung (§§ 20 ff. BNatSchG).

Mit der Landschaftsplanung des Naturschutzrechts werden die Ziele des Naturschutzes konkretisiert. Der zuvor angesprochene Ausgleichsbebauungsplan kann mithilfe dieses Instruments vorbereitet und in der Entwicklung flankiert werden.

- ▶ Die Landschaftsplanung kann als Fachplanung begleitend für die Rücknahme von Siedlungsbereichen eingesetzt werden. Dabei sollte sie auf die Bauleitplanung abgestimmt sein.
- ▶ Entsiegelungsmaßnahmen können in einem Ökokonto oder Flächenpool verbucht werden.
- ▶ Grundstücksenteignungen auf Grundlage des Naturschutzes sind nur bei Vorliegen eines schwerwiegenden öffentlichen Interesses gegeben.
- ▶ Das Naturschutzrecht enthält ein Vorkaufsrecht zugunsten der öffentlichen Hand.

Bodenschutzrecht

Wie im Naturschutzrecht sind bodenschutzrechtliche Regelungen für die Nachsorge und flankierende Maßnahmen im Rahmen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen von Belang. Allerdings ist ihre Anwendung eher auf Einzel- und Sonderfälle beschränkt. So ermächtigt das Bundesbodenschutzgesetz in § 5 lediglich zur Entsiegelung von Flächen, die nicht aufgrund einer baulichen Entwicklung, sondern infolge einer sonstigen Nutzung versiegelt wurden.

- ▶ Entsiegelungsmaßnahmen nach Bodenschutzrecht sind nur subsidiär möglich.

Wasserhaushaltsrecht

Das Wasserhaushaltsrecht regelt den Schutz natürlicher Wasservorkommen (oberirdische Gewässer, Grundwasser) sowie die Anforderungen an eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung unter Berücksichtigung des Wohls der Allgemeinheit und dem Nutzungsinteresse Einzelner. Dies umfasst auch den Umgang mit Trink- und Abwässern, die Sicherung der Ver- und Entsorgung von Siedlungsbereichen sowie den Hochwasserschutz und wirkt sich insofern auf Maßnahmen der Rücknahme von Siedlungsbereichen aus (Janssen et al. 2016: 129).

Das Wasserhaushaltsrecht enthält als Planungsinstrumente das Maßnahmenprogramm nach Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) und die Hochwasserrisikomanagementplanung nach Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie (RL 2007/60/EG). Insbesondere die letztgenannte Planung kann für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen aus Gründen der klimawandelbedingten Risikovorsorge dienen.

- ▶ Das Wasserhaushaltsrecht kann zur Rückgewinnung von Retentionsraum eingesetzt werden.
- ▶ Das Wasserhaushaltsrecht enthält Regelungen zur Daseinsvorsorge im Bereich
 - öffentliche Trinkwasserversorgung und
 - Abwasserbehandlung (Kanalisation).
- ▶ Mit der Hochwasserrisikomanagementplanung lassen sich geeignete Bereiche für einen strategischen Rückzug festlegen (siehe dazu das Fallbeispiel Isarmünd, Kap. 3.2).

Kreislaufwirtschaftsrecht

Das Kreislaufwirtschaftsrecht ist stark auf einen Anlagenzwang ausgerichtet. Die Abfallwirtschaftsplanung regelt die Entsorgungsstrukturen für die geforderte gemeinwohlverträgliche Abfallbeseitigung.

- ▶ Das Kreislaufwirtschaftsrecht (hier: Abfallbehandlung) spielt bei der Rücknahme von Siedlungsbereichen als Teil der Daseinsvorsorge eine Rolle.
- ▶ Abfallbeseitigung und -verwertung verbleibt dabei in der Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

Weitere Rechtsinstrumente

Enteignung

Der Bestandsschutz kann aus baurechtlichen, städtebaurechtlichen und verwaltungsverfahrenrechtlichen Gründen eingeschränkt oder ganz aufgehoben werden, was verfassungsrechtlich an den Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums zu messen und über die Enteignung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Grundgesetz (GG) möglich ist. Die Enteignung stellt die radikalste Form einer Aufhebung des Bestandsschutzes dar. Sie ist nur mit einem besonders schwerwiegenden und dringenden öffentlichen Interesse zu begründen (Art. 14 Abs. 3 GG). Maßnahmen zur Risikominimierung im Zusammenhang mit Hochwasser und Klimawandel, wie Hochwasserschutz oder der Schutz vor fortschreitender Bodenerosion (Hangrutschungen), zu denen auch eine Rücknahme von Siedlungsbereichen zählen kann, liegen durchaus im dringenden öffentlichen Interesse und dienen dem Allgemeinwohl. Damit ließe sich laut Janssen et al. (2016: 33) auch eine Enteignung rechtfertigen. Greiving et al. (2018: 199) stellen hier jedoch die politische Durchsetzbarkeit infrage.

- ▶ Enteignungen zur Durchsetzung eines strategischen Siedlungsrückzugs sind als Ultima Ratio einzustufen.
- ▶ Die Beseitigung einer baulichen Anlage im Zuge des Stadtumbaus kann ein Enteignungszweck sein.
- ▶ An Enteignungsverfahren werden sehr hohe Anforderungen gestellt. Sie sind i. d. R. von sehr langer Dauer und mit einem hohen Prozessrisiko behaftet.
- ▶ Die Enteignung darf nur aus Allgemeinwohlgründen angeordnet werden und wenn sich der Zweck nicht anderweitig erreichen lässt.
- ▶ Der Antragsteller (die Gemeinde) trägt das Kostenrisiko.
- ▶ Kann der Rückbau anderweitig gefordert werden (z. B. aufgrund eines Rückbaugeschäfts), ist die Enteignung ggf. entschädigungslos hinzunehmen.

Zivilrechtliche Verträge

Aus zivilrechtlicher Sicht kommen bei der Rücknahme von Siedlungsbereichen individuelle vertragliche Regelungen mit Eigentümer*innen in Betracht. So kann z. B. ein Notarvertrag geschlossen werden, worin eine Abbruchverpflichtung und die Eintragung

eines Bauverbots in Form einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit in das jeweilige Grundbuch aufgenommen wird. Diese Vorgehensweise wurde beispielsweise im Freistaat Bayern im Zusammenhang mit Hochwasserschutz an der Donau in der Gemeinde Moos praktiziert (Greiving et al. 2018: 198, siehe dazu auch das Beispiel Isarmünd, Kap. 3.2).

- ▶ Jenseits öffentlich-rechtlicher Maßnahmen können auch individuelle Vereinbarungen zivilrechtlicher Natur (Notarverträge) getroffen werden.

Förder- und Finanzinstrumente

Für die Planung und Umsetzung der Rücknahme von Siedlungsbereichen kann auf ein breites Spektrum an Förderinstrumenten zur Finanzierung von Maßnahmen und Schaffung von Anreizen zugegriffen werden. Dabei sind insbesondere die Fördermöglichkeiten der laufend aktualisierten Städtebauförderung für Rückzugsmaßnahmen im Kontext des demografischen Wandels von den Finanzierungshilfen und Fördermöglichkeiten des Hochwasser- und Küstenschutzes zu unterscheiden. Darüber hinaus können über Gebühren und Beiträge oder marktwirtschaftliche Strategien Anreize zum Rückzug aus gefährdeten Gebieten oder schrumpfenden Regionen gesetzt werden.

So stellt der Freistaat Bayern für Absiedlungen im Zusammenhang mit dem Hochwasserschutz Fördermittel zur Verfügung. Eigentümer*innen von zu verlagernden Anwesen erhalten nach den derzeitigen Regelungen freiwillige finanzielle Unterstützung aus Mitteln des staatlichen Wasserbaus in Höhe von 65 Prozent des Gebäudewerts. Dabei werden die Abbruchkosten zu 100 Prozent vom Freistaat Bayern übernommen. Im Zeitraum von 1965 bis 2013 wurden hierfür im Freistaat Bayern mehr als 32 Mio. Euro aufgewendet (Bayerischer Landtag 2017: 3).

Demgegenüber wurde die finanzielle Unterstützung von Betroffenen nach Naturkatastrophen in Form von Soforthilfen – mit Ausnahme von Härtefallregelungen im Einzelfall – auf Beschluss der Bayerischen Staatsregierung ab dem 1. Juli 2019 gestrichen (StMWi Bayern 2020).

- ▶ Für einen strategischen Siedlungsrückzug stehen zahlreiche Förder- und Finanzinstrumente zur Verfügung (siehe dazu u. a. die laufend aktualisierte Städtebauförderung von Bund und Land).

Städtebauförderung

Über das von Bund und Ländern geförderte Stadtumbauprogramm können für Rückzugsmaßnahmen Fördermittel in Anspruch genommen werden. Voraussetzung dafür ist die Ausarbeitung eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts, das in einem partizipativen Prozess gemeinsam mit Bewohner*innen des betreffenden Siedlungsbereichs zu erstellen ist. Der Förderschwerpunkt bezogen auf Klimaanpassung und Klimaschutz umfasst insbesondere den Rückbau leerstehender, dauerhaft nicht mehr benötigter Wohngebäude und Infrastruktur, die Renaturierung der Rückbauflächen und deren Einbindung in Klimaanpassungsmaßnahmen (BBSR 2016: 34).

Im Rahmen des MORO-Planspiels wurde diskutiert, inwiefern ein neues Förderinstrument „Ländlicher Umbau“ die Rahmenbedingungen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen zumindest außerhalb der Agglomerationen besser fassen könnte (s. Kap. 3.3). Dabei ging es im Wesentlichen um „Paketlösungen“ für periphere Räume, die mit dem Siedlungsrückzug auch eine Stärkung des Kernorts unterstützen (BMI 2019: 29).

- ▶ Die Städtebauförderung schließt in ihren Programmen auch Rückbaumaßnahmen ein.
- ▶ Die Städtebauförderung des Bundes wird laufend aktualisiert und auf Länderebene umgesetzt; sie richtet sich mithin nach Landesrecht.

LEADER-Programm

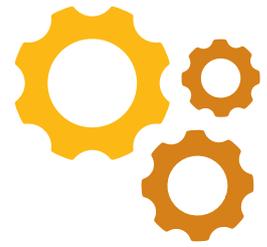
Zur Umsetzung von Vorhaben zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels werden im ländlichen Raum die Fördermöglichkeiten zur Umsetzung von LEADER-Entwicklungsstrategien genutzt. Hierbei handelt es sich um Maßnahmenprogramme der Europäischen Union, mit denen seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden. Für die Durchführung sind die Länder zuständig.

- ▶ Im ländlichen Raum kommt neben der Städtebauförderung auch das LEADER-Programm zum Einsatz.

5

Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen





Eine strategische Rücknahme von Siedlungsbereichen ist ein sehr komplexer Prozess, bei dem unterschiedliche Plan- und Beteiligungsverfahren ineinandergreifen. Der Gesamtprozess lässt sich idealtypisch in unterschiedliche Phasen gliedern, die sich jedoch in ihrer Ausgestaltung je nach Anlass unterscheiden können. Zudem ist der Ablauf häufig nicht linear wie im vereinfachten Prozessschema, sondern vielfach überlagernd bzw. von Rückkopplungsrunden geprägt. Darüber hinaus stellt der Siedlungsrückzug ein Generationenprojekt dar, bei dem der Gesamtprozess im Sinne einer adaptiven Steuerung beständig an sich verändernde Rahmenbedingungen angepasst werden muss.

Phase des Agenda-Settings

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie kann vor dem Hintergrund des demografischen Wandels vielfältige Auslöser haben: einen hohen Leerstand, Verwahrlosung, die Notwendigkeit einer Gefahrenabwehr (Baufälligkeit), hohe Kosten für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge oder einen akuten investiven Handlungsbedarf, z. B. zur Erneuerung einer Brücke. Im Kontext der Risikoversorge kann beispielsweise die besondere Hochwassergefährdung eines Bereichs oder die Notwendigkeit zur Schaffung von Retentionsraum Anlass für die Rücknahme von Siedlungsbereichen bieten (s. Kap. 3.2). Ein konkretes Schadensereignis erhöht die Betroffenheit und das Bewusstsein um Risiken in Politik und Öffentlichkeit. Dieses Zeitfenster lässt sich nutzen, um Siedlungsrückzug auf die Agenda zu setzen. Auch in Bezug auf den demografischen Wandel zeigt sich oftmals, dass ein hoher Leidensdruck in der Kommune eine Grundvoraussetzung für die Umsetzung eines strategischen Rückzugs ist. Insgesamt zeigt sich somit, dass sowohl beim demografischen Wandel als auch beim Klimawandel der zunehmende Handlungsdruck dazu führt, sich mit der Rücknahme von Siedlungsbereichen als Handlungsoption auseinanderzusetzen. Darüber hinaus entscheidet ein ausgeprägter Gestaltungswille und Mut aufseiten der politischen Entscheidungsträger*innen, ob diese Handlungsoption verfolgt und (erfolgreich) angewendet wird (BMI 2020: 47).

Initiierungsphase

Wesentlich für die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie ist die genaue Identifikation des Handlungsbedarfs, dem nachgekommen werden muss. Dabei kann die Überlagerung von Be-

gründungszusammenhängen, wie beispielsweise Risikoversorge in einem von Schrumpfung betroffenen Bereich oder die Suche nach Kompensationsflächen im Zuge der Eingriffsregelung, die Argumentation für eine Rücknahme unterstützen. Bestenfalls liefern rahmende Bestimmungen und Festlegungen der Landes- und Regionalplanung entsprechende Begründungszusammenhänge.

Des Weiteren sind Rahmenbedingungen und Restriktionen zu klären. Ein wesentlicher Schritt ist dabei, den voraussichtlichen Finanzbedarf zu ermitteln. Dieser umfasst sowohl die Kosten für die Absiedlung, den Rückbau von Infrastrukturen und die Einrichtung der Folgenutzung als auch für die Umsiedlung. Hinzu kommt das aufwendige Prozessgeschehen, das ein intensives Projektmanagement erfordert. Somit muss zu Beginn geklärt werden, wie der Gesamtprozess finanziert werden kann. Das bedeutet auch, frühzeitig unterschiedliche Förderoptionen auszuloten.

Der Finanzierungsbedarf ist ein wesentlicher Baustein einer umfassenden Kosten-Nutzen-Betrachtung, die auch die Alternative einer Beibehaltung des Status quo in eine Gesamtfolgenabschätzung einbezieht. Dies kann im Rahmen einer Vorstudie erfolgen.

Festzulegen ist des Weiteren, welche Stelle den Ab- und Umsiedlungsprozess federführend gestaltet und wie sich die Zuständigkeiten darstellen. Gemeindeverwaltungen werden i. d. R. eine maßgebliche Rolle spielen und Bürgermeister*innen die Federführung über den Prozess übernehmen. Allerdings können vielfältige Management- und Planungsaufgaben auch über externe Büros bewältigt werden. Ein wichtiger Arbeitsschritt ist die Definition des Wirkungsbereichs der Initiative sowie eine Identifikation der relevanten regionalen und kommunalen Akteure (Stakeholder). Eine Analyse der unterschiedlichen Interessen ist hilfreich zur Einordnung und Einbindung der Akteure. Um den Umsiedlungsprozess erfolgreich gestalten zu können, sollte darauf geachtet werden, dass ein möglichst überschaubarer Rahmen gewählt wird. Die frühzeitige Bildung einer Kern- und Steuerungsgruppe kann die

Verstetigung und kontinuierliche, aktive Gestaltung des Prozesses unterstützen. Zudem ist zu klären, wie und wann Betroffene eingebunden und die Öffentlichkeit informiert und beteiligt werden sollen. Auch sollte der Einsatz einer (ggf. externen) Moderation in Erwägung gezogen werden, um aufkommende Konflikte möglichst „neutral“ verhandeln zu können.

Im nächsten Schritt gilt es, die zentralen freiraumplanerischen und städtebaulichen Fragestellungen für eine nachhaltige Entwicklung mit ihren ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten aufzuzeigen. Dies gilt für den Bereich des Rückbaus wie auch für den Ersatzstandort der Umsiedlung. Die Rücknahme von Siedlungsbereichen umfasst nicht nur die reine Absiedlung und die Frage der Folgenutzung für die freiwerdenden Flächen. Auch die Planung und Gestaltung der Zielgebiete der abgesiedelten Bewohner*innen oder Unternehmen gehört zum Gesamtkonzept einer solchen Maßnahme. Eine Neubebauung sollte die mit dem Siedlungsrückzug verfolgten Zielsetzungen nicht konterkarieren und einer nachhaltigen, klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung gerecht werden. Somit sind Ab- und Umsiedlung frühzeitig als „Gesamtpaket“ zu planen. Im Idealfall werden diese Fragen im Kontext eines integrierten kommunalen Entwicklungskonzepts beantwortet. So wird die Initiative zum Siedlungsrückzug in die Gesamtentwicklungsperspektive der Gemeinde eingebettet.

Ein integriertes kommunales Entwicklungskonzept legt die Grundlage für einen aktiven Umgang mit den Herausforderungen des demografischen Wandels und der Risikovorsorge. In Bezug auf den demografischen Wandel betrifft dies vor allem die Entwicklungsperspektiven des Hauptorts und der Ortsteile hinsichtlich der Daseinsvorsorge und der Versorgung mit Wohnraum. Um die Erfordernisse einer räumlichen Risikovorsorge abzubilden, müssen sowohl Gefahrenlagen als auch die Vulnerabilität der Raumstrukturen und -nutzungen betrachtet werden. So lassen sich räumliche Risikosituationen identifizieren und Schadenspotenziale abschätzen. Hieraus können die Begründungszusammenhänge für einen konkreten Siedlungsrückzug abgeleitet werden.

Eine planungsrechtliche Absicherung im Vorfeld der konkreten Planvorhaben erhöht die Planungssicherheit. Der Flächennutzungsplan sollte als Grundlage herangezogen und ggf. fortgeschrieben werden.

Zur frühzeitigen Legitimation des Gesamtprozesses zum Siedlungsrückzug ist eine positive politische Beschlussfassung in der Kommune anzustreben. Daher sollte ein entsprechender Gemeinderatsbeschluss diesen Verfahrensschritt abschließen und die eigentliche Planungsphase einleiten.

Planungsphase

Bestandsaufnahme und Planungsvorbereitung

Die Bestandsaufnahme soll im Wesentlichen

- ▶ einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen geben,
- ▶ den institutionellen Rahmen – d. h. die Zuständigkeiten und Kompetenzen in Kommune, Region, Land und Bund – klären,
- ▶ Informationen über bestehende Planungen und Planungsgrundlagen sowie
- ▶ über bestehende (auch gegenläufige) (Revitalisierungs-)Aktivitäten und relevante Strukturen mit einem Fokus auf Synergien bzw. Kooperationsmöglichkeiten liefern.

Für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen im Kontext des demografischen Wandels ist dabei i. d. R. zunächst die Infrastrukturausstattung zu klären: Straßen zum sowie im Ortsteil, ggf. mit Brücken, Wege, öffentlicher Personennahverkehr und Schülerverkehr, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Energie- und Wärmeversorgung, Telekommunikation/Internet, Brandschutz, Rettungswesen, soziale Infrastrukturen (z. B. Krankenhäuser, Kindergärten), Hochwasserschutz. Wichtige Fragestellungen sind dabei:

- ▶ Welchen Zustand haben die unterschiedlichen Infrastrukturen aktuell („Status quo“)?
- ▶ Welche Prognose und welche Handlungsbedarfe lassen sich daraus ableiten?
- ▶ Welche Kostenbelastung könnte sich aus den Handlungsbedarfen für die Bewohner*innen des umzusiedelnden Bereichs und die Bürger*innen der Gemeinde insgesamt ergeben?
- ▶ Welche Handlungsoptionen bestehen angesichts der spezifischen Situation des betroffenen Siedlungsteils für die einzelnen Infrastrukturen und welche gesetzlichen Vorgaben und „Mindeststandards“ sind dabei zu beachten?

In der räumlichen Risikovorsorge müssen aktuelle und zukünftige Gefahrenintensitäten und Schadenspotenziale abgeschätzt werden. Hierzu sind in Abhän-

Abbildung 9

Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen



Quelle: agl/prc/IÖR

gigkeit der verschiedenen Gefahrenarten unterschiedliche Analyseansätze und Risikoabschätzungen sinnvoll (BBSR 2020b). Damit lassen sich Umgriff und Umfang des erforderlichen Rückzugs eingrenzen. Aus den jeweiligen Gefahrenarten ergeben sich zudem die Zuständigkeiten auf den unterschiedlichen Planungsebenen.

In die Betrachtung der Bestandsaufnahme sollten notwendige Umsiedlungsaktivitäten mit einbezogen werden. Auch hier bieten integrierte kommunale Entwicklungskonzepte eine Grundlage, um Umsiedlungspotenziale im Rahmen der gemeindlichen Gesamtentwicklung zu identifizieren. Die systematische Aufbereitung, Interpretation und Bereitstellung von lokalen und regionsspezifischen planerischen und rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Daten und Fakten zu den betreffenden Standorten ist für eine erfolgreiche und rechtssichere Ab- und Umsiedlung unumgänglich. Auf dieser Basis lassen sich Entwicklungsoptionen aufzeigen und Szenarien ableiten. Sie können auch zur Abschätzung der Zulässigkeit von Enteignungen dienen.

Daneben erfolgt in dieser Phase die Kontaktaufnahme zu den unmittelbar Betroffenen – Grundstücks- und Immobilieneigentümer*innen, Mieter*innen, Gewerbetreibenden oder Landwirt*innen. Sie dient der Information über die Planungsabsichten und insbesondere dem Ausloten der Mitwirkungsbereitschaft: Inwieweit sind die Betroffenen bereit, den Umsiedlungsprozess freiwillig und aktiv mitzugestalten?

Zudem ist zu klären, welche Folgenutzungen nach der Rücknahme von Siedlungsbereichen etabliert werden sollen. Hieraus können sich ggf. weitere Planungserfordernisse ergeben, die entsprechend eingeleitet und durchgeführt werden müssen, z. B. die Planung einer Deichrückverlegung.

Die Vorbereitung der eigentlichen Konzepterstellung könnte in dieser Phase durch die Beauftragung von Fachgutachtern und Planungsbüros erfolgen.

Konzepterstellung

Dieser Verfahrensschritt beinhaltet zunächst die Konkretisierung einer Entwicklungsvision für die Rücknahme von Siedlungsbereichen und die Umsiedlung in der Gemeinde. Über politische Beschlüsse, eine intensive Beteiligung der Betroffenen sowie ggf. eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit ist ein möglichst breit getragener Konsens anzustreben.

In die Diskussionen sind die Möglichkeit eines schrittweisen Vorgehens mit Zwischenlösungen und vor allem die Option des Verbleibs im betreffenden Ortsteil einzubeziehen. Dabei stellt sich auch die Frage der Selbstverantwortung, d. h. des weitestgehenden Rückzugs der öffentlichen Hand aus Aufgaben der Daseinsvorsorge, und der Übergabe dieser Aufgaben und ggf. Infrastrukturen in die Verantwortung der verbleibenden Bewohner*innen.

Für einen Teil-, insbesondere aber für einen Gesamtrückzug ist die Entwicklung eines Umsiedlungskonzepts erforderlich (s. Kap. 6.1). Dies sollte neben einer Ansiedlung in Neubaugebieten vor allem Optionen zur Nutzung leerstehender Gebäude oder Nutzung von Baulücken im Bestand aufzeigen. Die Planung und Gestaltung der neuen Standorte sollte den Zielen einer nachhaltigen, flächensparenden und klimaangepassten Siedlungsentwicklung Rechnung tragen. Zudem werden im Umsiedlungskonzept Fragen nach der Verteilung auf ggf. unterschiedliche Standorte und des sozialen Zusammenhalts geklärt. Die fachlichen Grundlagen des Umsiedlungskonzepts bilden die kommunale Entwicklungsstrategie, der Flächennutzungsplan, ein Baulücken- bzw. Brachflächenkataster sowie ein Brachen- und Leerstandsmanagement der Kommunen.

Sinnvoll ist es, einen Managementplan zu Rückbau und Umsiedlung, also zum Vorgehen insgesamt, zu erstellen. Dieser sollte zugleich einen Zeit- und Ablaufplan für die Durchführung umfassen. Dazu müssen die Kosten für die Umsetzung konkretisiert und die Finanzierungsmöglichkeiten gesichert werden. Auf dieser Grundlage erfolgt die Wahl der passenden rechtlichen und planerischen Instrumente. Hier können gesetzliche, vertragliche und informelle Instrumente zum Einsatz kommen (s. Kap. 4.3).

Ein möglichst detailliertes Gesamtkonzept, das den Prozess der Ab- und Umsiedlung zusammenfassend in seinen Facetten beleuchtet, setzt den Rahmen für alle weiteren Schritte und ist zudem eine gute Grundlage für die Beantragung von Fördermitteln. Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeiten bis hierher etwa zwei bis drei Jahre dauern.

Formelle Verfahren

Bereits in der Konzeptphase können die erforderlichen formalen Verfahren wie die Änderung des Flächennutzungsplans oder die Aufstellung bzw. Änderung eines Bebauungsplans eingeleitet werden.

Für einen schnelleren Prozessverlauf lassen sich Planverfahren zeitgleich durchführen, z. B. über das Parallelverfahren für Bebauungsplan und Flächennutzungsplan gemäß § 8 Abs. 3 BauGB.

Zudem werden informelle integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte für die betroffenen Standorte erforderlich, insbesondere dann, wenn die Verfahren des Besonderen Städtebaurechts zur Anwendung kommen. Welche Planungsinstrumente für die Durchführung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen infrage kommen, wird in Kapitel 4.3 ausführlich dargelegt. Die unterschiedlichen Planverfahren sind im Ablauf gut aufeinander abzustimmen und zu koordinieren.

Umsetzungs- und Vollzugsphase

Ein Schwerpunkt liegt auf der Umsetzungs- und Vollzugsphase: Hier wird konkret mit der Schaffung von Ersatzstandorten begonnen, außerdem findet die Umsiedlung von Betroffenen und schließlich der Rückbau der Siedlungsstrukturen statt. Mit der Etablierung der Folgenutzung ist dieser Schritt abgeschlossen. Die Umsetzungs- und Vollzugsphase kann sich je nach gewählter Strategie über einen langen Zeitraum erstrecken. Insofern kann sich die Unterteilung in weitere, in sich abgeschlossene Einzelschritte als sinnvoll erweisen.

Um eine Übereinkunft mit den Eigentümer*innen vor Ort zu erzielen, stehen privatrechtliche und öffentlich-rechtliche Verträge zur Verfügung. Ein städtebaulicher Vertrag gemäß § 11 BauGB hat den Vorteil, dass die Verhandlungsergebnisse hinsichtlich „Fortzug“ oder „Verbleib mit privater Infrastrukturübernahme“ mit den Bewohner*innen fixiert werden können. Auch bieten vertragliche Lösungen mehr Rechtssicherheit, da sie weniger angreifbar sind als verwaltungsrechtliche Verfügungen. Gegenstand des städtebaulichen Vertrags kann die Übernahme der Infrastruktur durch die verbleibenden Bewohner*innen, die Voraussetzungen und Höhe der Entschädigungen für den Grundstücks- und Gebäudeverlust, der Umfang der finanziellen und organisatorischen Neustarthilfe sowie der Verbleibehilfen sein.

Kern der Durchführung ist die praktische Realisierung der Ab- und Umsiedlungsmaßnahmen sowie die Einrichtung der Folgenutzung.

Für die Abbruchmaßnahmen von Gebäude- und Infrastrukturen sind die betreffenden Fachplanungen

sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen zu beteiligen. So sind beispielsweise bei Kappung und Rückbau der bestehenden Ver- und Entsorgungssysteme Unterbrechungen in den Systemen zu vermeiden. Des Weiteren sind Naturschutzbelange vor allem dort zu prüfen, wo auf Brachflächen oder in leerstehenden Gebäuden eine Besiedlung mit schützenswerten Tier- und Pflanzenarten potenziell zu erwarten ist.

Nach erfolgter Umsiedlung bzw. parallel zu den einsetzenden Umsiedlungsaktivitäten wird die Folge- bzw. Nachnutzung auf den Weg gebracht. Dies kann ggf. weitere Planungserfordernisse auslösen. So kann zur Vergrößerung von Retentionsräumen im abgesiedelten Bereich eine Deichrückverlegung sinnvoll sein, ggf. sind in diesem Zusammenhang Landesentwicklungs- und/oder Regionalpläne anzupassen, um die Maßnahmen langfristig planungsrechtlich zu sichern.

Eine transparente Dokumentation der Durchführungsschritte fördert die vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Betroffenen und Beteiligten. Zudem ist sie ein wichtiger Baustein für die kontinuierliche Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Zeithorizont für die Umsetzungs- und Vollzugsphase wird auf bis zu sieben Jahre geschätzt, kann aber bei komplexen Umsiedlungsmaßnahmen erheblich länger dauern (Stichwort „Generationenprojekt“).

Evaluierungs- und Nachbetreuungsphase

Der letzte Verfahrensschritt umfasst die Evaluierung und Nachbetreuung. Die Gesamtdokumentation des Prozesses dient dem Erfahrungstransfer und der Aufbereitung der Ergebnisse für die (Fach-)Öffentlichkeit.

Eine Evaluierung der Maßnahmen sollte auf Basis vorab festgelegter Indikatoren bzw. Kriterien erfolgen. Grundsätzlich ist zu prüfen, ob die Maßnahmen des Rückbaus, der Umsiedlung sowie der Etablierung von Folgenutzungen zu einer Verbesserung der Situation der Betroffenen und der städtebaulichen Situation geführt haben. Gegebenenfalls führen die Ergebnisse der Evaluation zu weiterem Handlungsbedarf.

Ein dauerhaftes Management der Folgenutzung sowie eine (Nach-)Betreuung der Umsiedler*innen sind wichtig, um die Wirksamkeit der Gesamtmaßnahme mittel- bis langfristig einschätzen und ggf. nachsteuern zu können. Hier sind insbesondere konkrete Ansprechpartner*innen zur langfristigen Betreuung der Betroffenen von Bedeutung.

Tabelle 6

Überblick über die Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen

Phasen	
Phase des Agenda-Settings	<p>Wachsender Problemdruck im Kontext des demografischen Wandels:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schrumpfungsprozesse • Leerstand, Verwahrlosung • steigende Remanenzkosten • akuter Investitionsbedarf • ... <p>Wachsender Problemdruck oder katastrophales Ereignis im Kontext der Risikovorsorge bzw. des Klimawandels:</p> <ul style="list-style-type: none"> • konkretes Schadensereignis • Risikominimierung • hohe Kosten für eine Sicherung der Siedlungsbereiche • ...
Initiierungsphase	<ul style="list-style-type: none"> • Handlungsbedarf identifizieren • Handlungsoptionen ausloten, Alternativen aufzeigen • Rahmenbedingungen und Restriktionen erkunden • Finanzierungsmöglichkeiten und Förderbedingungen klären • grundlegende freiraumplanerische und städtebauliche Fragen klären • Finanzierung des Planungsprozesses sichern • Zuständigkeiten bestimmen • Vorstudie erstellen: erste Bestands- und Akteursanalyse, Optionen für Ab-/Umsiedlung und Folgenutzungen, Kostenschätzung, Kosten-Nutzen-Betrachtung (auch im Verhältnis zum Status quo bzw. zu Alternativen), potenzielle Instrumente und Fördermöglichkeiten • ggf. integriertes kommunales Entwicklungskonzept erstellen • Kommunikations- und Beteiligungsprozess einleiten: in erster Linie Betroffene (Eigentümer*innen, Einwohner*innen, Behörden...) ermitteln, informieren, beteiligen; Moderation/Kümmerer einsetzen • politische Beschlüsse auf kommunaler, ggf. Landes- oder regionaler Ebene zur Einleitung der Planungsphase herbeiführen
Planungsphase	<p>Bestandsaufnahme und Planungsvorbereitung</p> <ul style="list-style-type: none"> • rechtlichen und institutionellen Rahmen festlegen • Dokumente und Planungsgrundlagen auswerten • Alternativenprüfung durchführen • langfristigen Kommunikations- und Beteiligungsprozess konzipieren • Verhandlungen mit Immobilieneigentümer*innen beginnen • Wertermittlung der betroffenen Flächen durchführen • unabhängige Wertgutachter*innen bestellen • Planungen für Folgenutzung einleiten • ggf. Planungsbüros und Fachgutachter*innen beauftragen

Quelle: agl/prc/IÖR

Phasen	
	<p>Konzepterstellung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entwicklungsvision konkretisieren, Rückbaukonzept erstellen • Konzeptentwurf mit regionaler Ebene, Nachbarkommunen und Fachbehörden abstimmen • Umsiedlungsoptionen prüfen und Umsiedlungskonzept erstellen, ggf. Ansiedlungskonzept für neuen Standort aufstellen • geeignete Instrumente für die formellen Verfahren wählen • durch Partizipationsverfahren und Öffentlichkeitsarbeit den Prozess begleiten • politische Gremien mit dem Konzept befassen (Kenntnisnahme, ggf. Beschluss) <p>Formelle Verfahren</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschlussfassung zur Einleitung der formellen Verfahren • förmliche Planaufstellungsverfahren einleiten und durchführen • ggf. Verfahren des Besonderen Städtebaurechts einleiten, integriertes Handlungs- oder Entwicklungskonzept erstellen
<p>Umsetzungs- und Vollzugsphase</p>	<ul style="list-style-type: none"> • private oder öffentlich-rechtliche Verträge vorbereiten (z. B. Aufkauf von Grundstücken und Immobilien) und Sicherung der geplanten Folgenutzung abschließen • Ersatzbauten und -wohnraum schaffen • Umsiedlung begleiten, Umzugsmanagement • Abriss von Gebäuden, Entsiegelung von Flächen • ggf. Rückbau von Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur • Folgenutzung einrichten, ggf. Renaturierungsmaßnahmen durchführen • intensive Beteiligung und Begleitung der Einwohner*innen sowie der alten und neuen Nachbarschaften • transparente Dokumentation des Prozesses gewährleisten • begleitende Öffentlichkeitsarbeit sicherstellen
<p>Evaluierungs- und Monitoring-phase</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen über vorab festgelegte Indikatoren/Kriterien bewerten • ggf. weitere Maßnahmen zur Optimierung der Folgenutzung und/oder Verbesserung der Situation der Umsiedler*innen einleiten • Dokumentation der Ergebnisse vornehmen und ggf. veröffentlichen • Nachnutzung überwachen und ggf. Pflege durchführen • Umsiedler*innen sowie alte und neue Nachbarschaften bei Bedarf mittel- bis langfristig betreuen

Quelle: agl/prc/IÖR

6

Rücknahme von
Siedlungsbereichen
sozialverträglich
umsetzen



6.1 Umsiedlung – wie kann diese ablaufen?



Die Rücknahme von Siedlungsbereichen ist, sofern es sich nicht um eine Rücknahme von Planungen oder die vorübergehende Nutzungsaufgabe („liegen lassen“) handelt, mit dem Rückbau oder Abriss von Gebäuden verbunden. Sind die Gebäude noch bewohnt oder anderweitig in Nutzung, erfordert die Umsetzung der Rückzugspläne die Umsiedlung von Bewohner*innen oder Betrieben mit ihren Beschäftigten. Dabei ist der Umsiedlungsprozess als Teil des Gesamtprozesses einer Rücknahme von Siedlungsbereichen eng mit diesem verschränkt (s. Kap. 5).

Grundsätzliche Rahmenbedingungen

Der Umsiedlungsprozess startet nach der Initiierungsphase, sobald der Beschluss für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen gefasst ist und die Planungsphase eingeleitet wird. Die Realisierung muss je nach Komplexität und Umfang des Vorhabens sehr langfristig angelegt werden – unter Umständen vor allem bei einem ausschließlich auf Freiwilligkeit angelegtem Verfahren als Generationenprojekt. Allerdings sollte sich der Prozess innerhalb eines Erneuerungs- bzw. Modernisierungszyklus öffentlicher Infrastrukturen vollziehen.

Bei Planung und Ablauf des Umsiedlungsprozesses ist zu unterscheiden, ob es sich um einen freiwilligen Rückzug mit der Option des Verbleibs handelt, oder ob aufgrund der Zielplanung, beispielsweise der Anlage eines Polders, ein Gesamtrückzug erforderlich wird. In letzterem Fall ist bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft – als Ultima Ratio – auch eine zwangsweise Umsiedlung zu erwägen.

Grundsätzlich sollte auf das freiwillige Mitwirken der Betroffenen hingewirkt werden. Die Entscheidung der Betroffenen für eine Umsiedlung hängt dabei ganz wesentlich von deren biografischer Situation ab (Seebauer/Winkler 2020): So fällt es den Betroffenen leichter, den Wohnstandort aufzugeben, wenn sie gerade erst zugezogen sind oder sie sich in einer individuellen Umbruch- und Neuorientierungsphase befinden. Demgegenüber möchten gerade ältere Personen an ihrem langjährigen Wohnstandort verbleiben.

Dieser Entscheidungsphase sollte ein angemessener Zeitraum eingeräumt werden. Für die Betroffenen sind die finanziellen Rahmenbedingungen wie auch die zukünftigen Lebens- und Wohnperspektiven ausschlaggebend für die Entscheidung – Verbleib am Standort oder Umsiedlung. Insofern ist eine intensive bilaterale Betreuung und Unterstützung in dieser Phase anzuraten. Die Phase der Unsicherheit und des Umbruchs sollte für die Betroffenen dennoch möglichst überschaubar und damit der Zeitraum zwischen den ersten Kontakten und der tatsächlichen Umsetzung so kurz wie möglich gehalten werden.

Für die Akzeptanz und damit die zügige Durchführbarkeit von Umsiedlungen spielt die Sozialverträglichkeit eine entscheidende Rolle. Dabei stehen die Transparenz des Verfahrens, eine möglichst intensive Beteiligung und Einbeziehung der Betroffenen sowie angemessene Entschädigungsleistungen im Vordergrund. Für die Durchführung der Umsiedlungsmaßnahme ist der Einsatz von Ansprechpersonen vor Ort, die zwischen Betroffenen und Verwaltung vermitteln, von besonderer Bedeutung (s. Kap. 6.2).

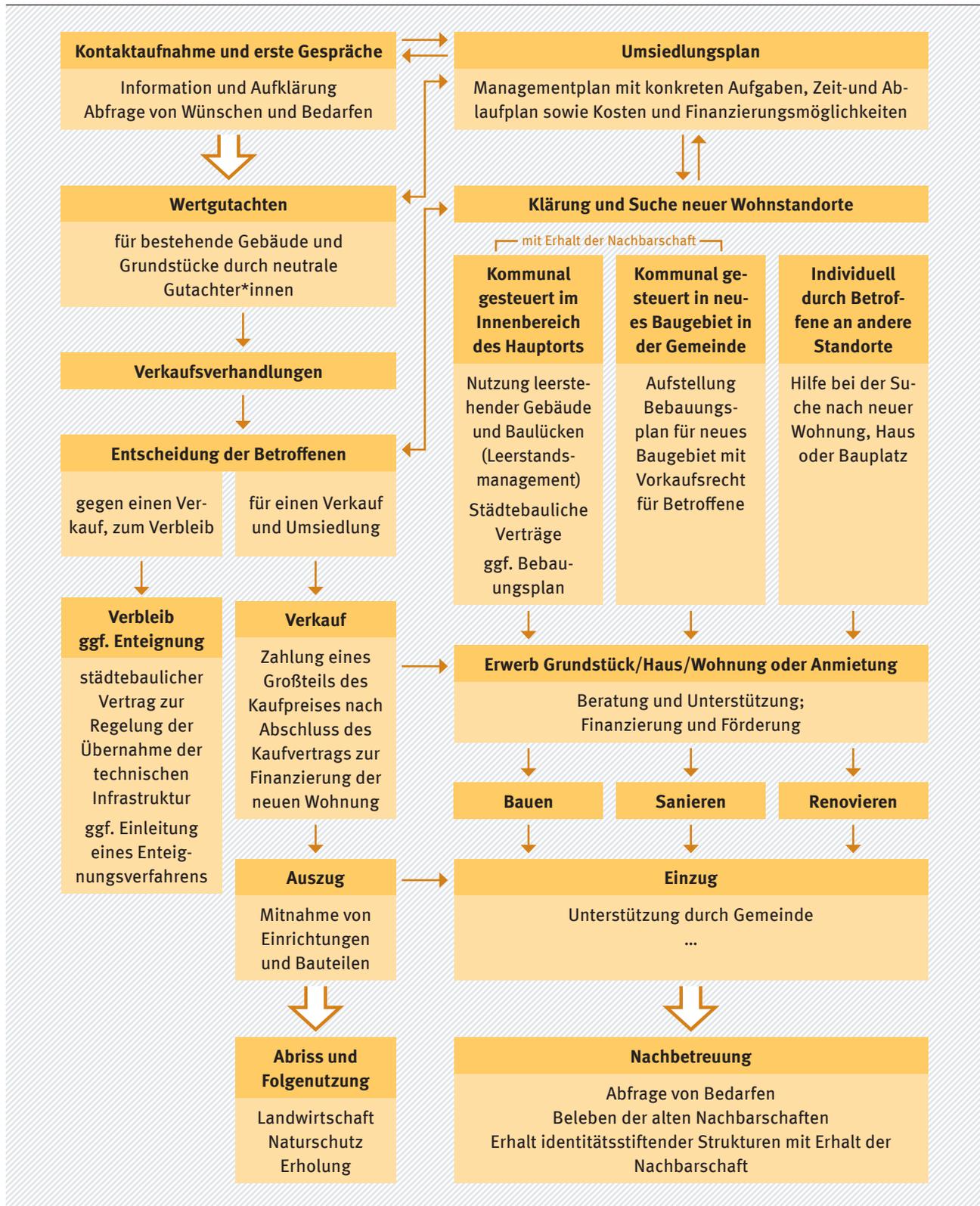
Ablauf einer Umsiedlung

Der Umsiedlungsprozess umfasst einerseits die Aufgabe des alten Standorts und andererseits die Vorbereitung und den Bezug des neuen Standorts. Am Beginn eines Umsiedlungsprozesses steht die Information der Bewohner*innen der Gebäude, die abgerissen werden sollen, bzw. der Betriebe, die eventuell im Absiedlungsbereich ihren Standort verlieren. Im Rahmen dieser Gespräche werden die Betroffenen über die Absiedlungspläne, deren Konsequenzen sowie die zu erwartende Unterstützung informiert. Hier ist es wichtig, die Gründe für die Entscheidung zu einer Absiedlung transparent und verständlich offen zu legen. Gleichzeitig werden Wünsche und Bedarfe der Betroffenen abgefragt, beispielsweise hinsichtlich eines neuen Wohnstandorts oder des Zeitplans für die Absiedlung. Diese sollten bei der Planung der Umsiedlung berücksichtigt werden.

Im Umsiedlungsplan, den die betreibende Institution oder die Gemeinde erarbeitet, werden die Aufgaben

Abbildung 10

Idealtypischer Ablauf eines Umsiedlungsprozesses



Quelle: agl/prc/IÖR

der betroffenen Akteure beschrieben, ein Ablauf- und Zeitplan erstellt, die Kosten ermittelt und Finanzierungsmöglichkeiten aufgezeigt. In den Plan fließen für die Kostenschätzung die Ergebnisse der Wertgutachten ein, die für die abzusiedelnden Grundstücke und Gebäude durch neutrale Gutachter*innen erstellt werden.

Die Klärung, wo die neuen Wohnstandorte liegen und wie diese zur Verfügung gestellt werden können, hat maßgeblichen Einfluss auf den Kosten- und Zeitplan und auch auf die Entscheidung der Betroffenen. Für die neuen Wohnstandorte können drei grundsätzlich unterschiedliche Konzepte verfolgt werden:

- ▶ Betroffenen mit Interesse am Erhalt der bestehenden Nachbarschaft werden möglichst nahe beieinanderliegende, leerstehende Gebäude oder Baulücken im Kernort oder einem noch gut funktionierenden Ortsteil angeboten. Dies setzt ein kommunales Leerstands- und Flächenmanagement voraus, sodass gemeindeeigene Grundstücke und Gebäude als Ersatz für die Betroffenen angeboten werden können. Der Ansatz entspricht den raumordnerischen Zielsetzungen der Stärkung der zentralen Orte, der Förderung von Innenentwicklung und Reduzierung von Flächeninanspruchnahme.
- ▶ Reicht das Angebot im Bestand nicht aus, so kann für Betroffene mit Interesse am Erhalt der Nachbarschaft ein eigens für sie geschaffenes Baugebiet ausgewiesen bzw. erschlossen werden. Sofern nicht bereits vorliegend, muss die Gemeinde zunächst das entsprechende Baurecht schaffen. Über städtebauliche Verträge erhalten die Betroffenen einen privilegierten Zugang zu Bauland im Gebiet.
- ▶ Legen Betroffene keinen Wert auf den Erhalt der alten Nachbarschaften und wollen sie ggf. in eine andere Gemeinde ziehen, dann brauchen sie lediglich Unterstützung bei der Suche nach einer neuen Wohnung, einem Haus oder einem Bauplatz.

Das künftige Wohnumfeld und die Nachbarschaften, aber auch die individuelle Wahlmöglichkeit können die Entscheidung für oder gegen einen Verbleib am Standort stark beeinflussen. Wichtige Faktoren sind das Angebot an Neubau, Bestandserwerb oder Miete, das Wertgutachten für die eigene Immobilie sowie die

Ergebnisse der Verkaufsverhandlungen. Die Entscheidung gegen einen Verkauf kann allerdings auch einer grundsätzlich ablehnenden Haltung entsprechen und bereits nach der ersten Information über die Umsiedlungspläne getroffen worden sein. Entscheiden sich Betroffene gegen einen Verkauf, hängt der weitere Prozessverlauf davon ab, ob zur Realisierung der Folgenutzungen ein Gesamttrückzug erforderlich ist, oder ob ein Verbleib Einzelner im Bereich des Siedlungsrückzugs möglich bleibt. Bei einem notwendigen Gesamttrückzug muss ggf. ein Enteignungsverfahren eingeleitet werden.

Ein entscheidender Wendepunkt können erfolgreiche erste Umsiedlungen sein („Frontrunner“), die als positive Vorbilder wirken. Zudem erhöhen die sich entleerenden Gebiete bzw. die sich ausdünnenden Nachbarschaften den sozialen Druck auf die verbleibenden Haushalte. Hier könnte das Angebot einer psychologischen Begleitung für diejenigen sinnvoll sein, die noch vor der Entscheidung für oder gegen eine Umsiedlung stehen bzw. die sich bereits für den Verbleib entschieden haben (Seebauer/Winkler 2020).

Für Umzugswillige ist der Verkauf der ursprünglichen Immobilie zeitlich so einzutakten, dass ein möglichst problemloser und kostengünstiger Übergang vom alten zum neuen Standort möglich ist. Ein Großteil des Kaufpreises sollte deshalb bereits unmittelbar nach Erwerb des Grundstücks ausgezahlt werden, damit den Haushalten ausreichend Mittel zur Finanzierung einer neuen Immobilie zur Verfügung stehen. Beratung und Begleitung wird erforderlich bei den finanziellen und rechtlichen Transaktionen sowie bei Bau, Sanierung oder Modernisierung des neuen Wohnstandorts. Diese Unterstützung kann beispielsweise auch darin bestehen, wertvolle oder identitätsstiftende Bauteile vom alten an den neuen Standort zu transferieren.

Nach erfolgter Umsiedlung ist die Nachbetreuung wichtig. Hier gilt es, Kontakt zu halten und den Start am neuen Standort zu begleiten, bei der Bewältigung des Abschieds von der alten Heimat zur Seite zu stehen und zu helfen, die alten Nachbarschaften durch gemeinsame Aktionen am Leben zu halten. Am alten Standort werden nach dem Auszug die Abrissarbeiten beginnen und die Folgenutzungen etabliert.

6.2 Empathie und Teilhabe: aus Betroffenen Beteiligte machen



Absiedlungsprozesse sollten so gestaltet werden, dass negative soziale Folgen minimiert und die politische Akzeptanz erhöht wird (Kromp-Kolb/Becsi 2016: 15). Für Kabisch (2018: 90 f.) bedeutet dies, dass eine entsprechende Mitwirkung der Betroffenen nur zu erwarten ist, wenn

- ▶ gemeinsam mit den Betroffenen akzeptable und umsetzbare Lösungen gefunden werden, insbesondere akzeptable Wohnalternativen, die den sozialen und demografischen Merkmalen der Bewohner*innen entsprechen,
- ▶ die Entscheidungen transparent vermittelt werden und
- ▶ die Entscheidungsträger*innen mit den Betroffenen auf Augenhöhe kommunizieren.

Wird eine Rücknahme von Siedlungsbereichen in Erwägung gezogen, sollten gleichzeitig differenzierte Strategien zur partizipativen Gestaltung der Umsetzung sowie zu deren Finanzierung und organisatorischen Abwicklung entwickelt werden (Tautz/Stielike/Danielzyk 2018: 25 ff.). Sozialverträgliche Vorgehensweisen können aus den Erfahrungen bei den Gebäudeabrissen in Gebieten des Stadtumbaus Ost abgeleitet werden (Beckmann 2018: 100). Hierzu zählen

- ▶ strategische Entwicklungskonzepte für Siedlungs- und Infrastrukturumbau bzw. -rückbau,
- ▶ Anreize für lokale Lösungen durch intra- und interkommunale Kooperationen,
- ▶ eine frühzeitige und aktive Betroffenenbeteiligung,
- ▶ Beratungsangebote und spezifisch ausgestaltete Fördersysteme sowie
- ▶ ein begleitendes Ortsmanagement.

In die Planung, Vorbereitung und Durchführung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen sind eine Vielzahl von Betroffenen und Beteiligten involviert. Dazu gehören nicht nur die unmittelbar Betroffenen, sondern auch die in die Planungs-, Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse eingebundenen Institutionen, Verwaltungen und Gremien.

Im Folgenden wird aufgezeigt, was im Umgang mit Betroffenen, Beteiligten und der Öffentlichkeit im Kontext von Siedlungsrückzug zu beachten ist und wie eine Kommunikation auf Augenhöhe sowie ein transparentes Verfahren sichergestellt werden kann.

Kreis der Betroffenen, Beteiligten und weiteren Akteure

Zunächst ist zu klären, welche Akteure in den Prozess involviert sind. Dieser Kreis lässt sich nach verschiedenen Kriterien differenzieren (s. Tab. 7). Sie unterscheiden sich zunächst durch ihre Betroffenheit:

- ▶ Gibt es eine unmittelbare Betroffenheit durch die geplanten Maßnahmen im Kontext der Rücknahme von Siedlungsbereichen, z. B. durch Nutzungsrestriktionen, Abriss von Gebäuden oder Verlust von Einwohner*innen?
- ▶ Handelt es sich um Beteiligte im Rahmen der Verfahren, z. B. durch die Wahrnehmung von Planungsaufgaben oder durch eine Beteiligung als Träger öffentlicher Belange?

Dabei ist eine direkte, persönliche Betroffenheit anders zu bewerten als eine Betroffenheit, die durch eine institutionelle Zuständigkeit entsteht. Die Betroffenen und Beteiligten nehmen im Zusammenspiel unterschiedliche Rollen ein, die u. a. durch die Art und Weise, wie sie in den Prozess involviert sind, bestimmt werden. Sie übernehmen unterschiedliche Aufgaben und verfügen über spezifische Handlungsoptionen, die bei der Gestaltung der Abstimmungs- und Kommunikationsprozesse zum Tragen kommen.

So sind die persönlich Betroffenen unmittelbar mit der Umsetzung der Maßnahmen konfrontiert. Zu ihnen gehören u. a. Grundstücks- und Immobilieneigentümer*innen, Bewohner*innen, Nutzer*innen, Unternehmen und Beschäftigte; sie haben ein Interesse an und ggf. Recht auf

- ▶ frühzeitige Information,
- ▶ Partizipations- und Mitwirkungsmöglichkeiten an den konkreten Planungen zur Rücknahme von Siedlungsbereichen und Schaffung von Ersatz,

- ▶ Entschädigung und Hilfen bei der Umsiedlung,
- ▶ Nachbetreuung.

Behörden, Institutionen und Gremien, die mit der Rücknahme von Siedlungsbereichen aktiv zu tun haben, sind Beteiligte, die in Government- und Governancestrukturen handeln und für Transparenz in den Planungs-, Abstimmungs- und Aushandlungsprozessen sorgen, Verantwortlichkeiten festlegen und Verantwortung übernehmen müssen. Kommunen nehmen dabei eine Sonderrolle ein, weil sie beim Rückbau von Siedlungsbereichen und Aufhebung von Planungen auch selbst Betroffene sind.

Die Öffentlichkeit – insbesondere die Einwohner*innen der Gemeinde – hat ein berechtigtes Interesse an Information über die Vorgänge im Zusammenhang mit einer Rücknahme von Siedlungsbereichen, die Auswirkungen auf ihr Wohn- und Lebensumfeld, die von der Allgemeinheit zu tragenden Kosten und den Nutzen für die Allgemeinheit.

Rahmenbedingungen

Der Umgang mit Betroffenen wird bestimmt durch Grund, Art und Umfang der Rückbaumaßnahme. In Bezug auf die Arten der Rücknahme von Siedlungsbereichen sind dabei zu unterscheiden:

- ▶ **Proaktiver Rückzug zur Risikovorsorge:** Hier müssen die Betroffenen zunächst von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer Rücknahme von Siedlungsbereichen überzeugt werden, da sie zum Teil keine eigenen oder nur lang zurückliegende Erfahrungen, z. B. mit Hochwasser, gemacht haben. Dabei sind fachliche Bewertungsgrundlagen wie eine Abflussmodellierung im Kontext der Hochwasserrisikovorsorge hilfreich, um einen entsprechenden Rückzugsbedarf abzuleiten und kommunizieren zu können.
- ▶ **Reaktiver Rückzug zur Risikovorsorge:** Nach einem traumatischen Hochwassererlebnis sind die Betroffenen entsprechend sensibilisiert, und ihre Mitwirkungsbereitschaft ist unter Umständen sehr hoch. Dies erleichtert die Überzeugungsarbeit (s. Beispiel Isarmünd in Kap. 3.2), wobei es zu beachten gilt, dass das Entscheidungsfenster, in dem mit einer Einsicht und Unterstützung durch die Betroffenen hinsichtlich einer möglichen Umsiedlung zu rechnen ist, oftmals nur für wenige Wochen nach einem Ereignis offen steht (Kuhlicke/

Drückler 2005/Kox 2016 zitiert bei Kabisch 2018: 91 f.). In diesem Zeitraum sollten entsprechende Angebote vorgelegt werden. Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit einer mehrheitlich akzeptierten Auflösung einer Siedlung (ebd.).

- ▶ **Proaktiver Rückzug im Kontext des demografischen Wandels:** Dies betrifft vor allem die Rücknahme von Planungen, die für die betroffenen Grundstücksbesitzer*innen mit einem Wertverlust einhergehen können. Je nach rechtlichem Status der Planungen ergeben sich für die Betroffenen unterschiedliche Ansprüche.
- ▶ **Reaktiver Rückzug im Kontext des demografischen Wandels:** Durch zunehmende Leerstände verliert das Wohnumfeld für die verbliebenen Bewohner*innen an Attraktivität. Zum Umgang mit Betroffenen konnten im Rahmen von Stadtumbau Ost und West umfassende Erfahrungen zu Informationspolitik, Partizipationsprozessen, Entschädigung und weiteren Hilfen gesammelt werden. Auch hier besitzen belastbare Grundlagen, z. B. über ein Leerstandsmanagement, und eine transparente Informationspolitik einen hohen Stellenwert.

Ein wichtiger Faktor ist die Dimension des Siedlungsrückzugs: Bei einem freiwilligen Rückzug, der die Betroffenen vor die Wahl stellt, einer Umsiedlung zuzustimmen oder am Standort zu bleiben, sind andere Strategien notwendig als bei einem Gesamtrückzug, bei dem alle Betroffenen mitgenommen und von der Notwendigkeit der Umsiedlung überzeugt werden müssen. Letzteres stellt besonders hohe Anforderungen an den Kommunikations- und Beteiligungsprozess.

Grundlegende Ziele im Umgang mit Betroffenen

Aus den Erfahrungen mit der Rücknahme von Siedlungsbereichen lassen sich für den Umgang mit Betroffenen bestimmte Eckpunkte ableiten (in Anlehnung an Seebauer et al. 2018: 16 f.; Kromp-Kolb/Becsi 2016: 17; Janssen et al. 2016: 23 f.):

- ▶ **Transparenz und Herstellen eines Zielkonsenses:** Die Entscheidung für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen sollte auf kommunaler Ebene auf einem möglichst breiten politischen Konsens basieren. Die politischen Entscheidungsträger*innen und (Fach-)Behörden sollten die Kriterien, die der Entscheidung zu einer Rücknahme von

Tabelle 7

Überblick über den Kreis von unmittelbar Betroffenen und weiteren Beteiligten

Betroffene/ Beteiligte	Art der Betroffenheit	Rolle	Handlungsoptionen/Kompetenzen
Unmittelbar Betroffene			
Bewohner*innen (selbstnutzende Immobilieneigentümer*innen)	<ul style="list-style-type: none"> Suche eines neuen Wohnstandorts und Umzug ggf. Neubau an anderer Stelle Verlust von Heimat/Nachbarschaften Nutzungsaufgabe Abriss von Gebäuden Nutzungsänderungen, -restriktionen Veränderung des Grundstückswerts, Wertverluste 	persönlich Betroffene(r)	<ul style="list-style-type: none"> Ablehnung oder Annahme der Rücknahme von Siedlungsbereichen Einfordern von Unterstützung und Finanzhilfen aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses Wahlmöglichkeiten und Eigeninitiative bei der Suche eines neuen Wohnstandorts und dessen Realisierung
Grundstückseigentümer*innen bzw. Immobilieneigentümer*innen (nicht selbstnutzend)	<ul style="list-style-type: none"> ggf. Neubau an anderer Stelle Nutzungsaufgabe Abriss von Gebäuden Nutzungsänderungen, -restriktionen Veränderung des Grundstückswerts, Wertverluste 	persönlich Betroffene(r)	<ul style="list-style-type: none"> Ablehnung oder Annahme der Rücknahme von Siedlungsbereichen Einfordern von Unterstützung und Finanzhilfen aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses Wahlmöglichkeiten und Eigeninitiative bei der Suche eines neuen Wohnstandorts und dessen Realisierung
Bewohner*innen (Mieter*innen)	<ul style="list-style-type: none"> Suche eines neuen Wohnstandorts und Umzug Verlust von Heimat/Nachbarschaften 	persönlich Betroffene(r)	<ul style="list-style-type: none"> aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses Einfordern von Unterstützung und Finanzhilfen Wahlmöglichkeiten und Eigeninitiative bei der Suche eines neuen Wohnstandorts und dessen Realisierung
Unternehmen am Standort	<ul style="list-style-type: none"> Nutzungsänderungen, -restriktionen Nutzungsaufgabe Suche eines neuen Standorts ggf. Neubau an anderer Stelle Veränderung des Grundstückswerts, Wertverluste 	persönlich Betroffene(r)	<ul style="list-style-type: none"> Ablehnung oder Annahme der Rücknahme von Siedlungsbereichen Einfordern von Unterstützung und Finanzhilfen aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses Wahlmöglichkeiten und Eigeninitiative bei der Suche eines neuen Wohnstandorts und dessen Realisierung
Beschäftigte der betroffenen Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> Gefährdung bzw. Veränderung des Arbeitsplatzes 	persönlich Betroffene(r)	<ul style="list-style-type: none"> Intervention bei einer räumlichen „Versetzung“ Eigeninitiative bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz
Wohnungsbau- oder Immobiliengesellschaften	<ul style="list-style-type: none"> Nutzungsaufgabe von (Wohn-) Gebäudekomplexen, die aufgrund des demografischen Wandels von Leerstand betroffen sind Abriss von Gebäuden ggf. Neubau an anderer Stelle Veränderung des Grundstückswerts, Wertverluste 	institutionell Betroffene Fachkompetenz	<ul style="list-style-type: none"> Ablehnung oder Annahme der Rücknahme von Siedlungsbereichen Einfordern von Unterstützung und Finanzhilfen Eigeninitiative bei Planung und Umsetzung des Rückbaus Abstimmung mit planenden und genehmigenden Behörden Beratung von betroffenen Mieter*innen Bereitstellung von Ersatzwohnungen oder -immobilien
Bewohner*innen der Nachbarquartiere	<ul style="list-style-type: none"> Veränderung der Nachbarschaft Verlust der Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen 	persönlich Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses aktives Bereitstellen von Ersatzwohnungen Aufnahme neuer Einwohner*innen Unterstützung der Tragfähigkeit noch vorhandener Infrastrukturen
Kommunale Verwaltung der betroffenen Kommune	<ul style="list-style-type: none"> Rücknahme von Siedlungsbereichen innerhalb der Gemeindegrenzen ggf. Verlust von Einwohner*innen und/oder Gewerbebetrieben Einsparen von Infrastrukturkosten Trägerin der Verfahren 	vielfältige Zuständigkeiten im Verfahren Fachkompetenz	<ul style="list-style-type: none"> konzeptionelle Arbeiten Schaffen der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Abriss, Folgenutzung und ggf. Ersatzbauten Akquise von Fördermitteln (z. B. Städtebauförderung) Beratung und Unterstützung von Betroffenen Bereitstellen von Ersatzgrundstücken, -bauten Öffentlichkeits- und Medienarbeit
Politische Gremien der Kommune	<ul style="list-style-type: none"> Rücknahme von Siedlungsbereichen innerhalb der Gemeindegrenzen ggf. Verlust von Einwohner*innen und/oder Gewerbebetrieben Einsparen von Infrastrukturkosten politische „Kosten“ des Siedlungsrückbaus 	Entscheidungs-träger*innen	<ul style="list-style-type: none"> Beschluss zur Umsetzung der Rücknahme von Siedlungsbereichen Beschlüsse zu den erforderlichen Plan- und Genehmigungsverfahren Bündeln von politischen Interessen Sicherstellen von Transparenz Übernahme politischer Verantwortung

Quelle: agl/prc/IÖR, in Anlehnung an Seebauer et al. 2018: 6

Betroffene/ Beteiligte	Art der Betroffenheit	Rolle	Handlungsoptionen/Kompetenzen
Nachbarkommunen	<ul style="list-style-type: none"> • ggf. Gewinn von Einwohnern*innen • ggf. steigender Bedarf an Infrastruktureinrichtungen 	institutionell Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> • Abstimmung mit Nachbargemeinde, aktive Beteiligung im Verfahren • ggf. Träger öffentlicher Belange (TÖB) in wasser- oder planungsrechtlichen Genehmigungsverfahren • ggf. Schaffen der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Ersatzbauten • ggf. Anpassung der Infrastruktur • ggf. Bereitstellen von Ersatzgrundstücken, -bauten
Lokale Interessengruppen, Bürger*inneninitiativen, Vereine...	<ul style="list-style-type: none"> • Betroffenheit ihrer Belange oder Interessen 	institutionell/ persönlich Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> • Bündeln von Interessen und Interessensvertretung • Beratung von Betroffenen • aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses • Medienarbeit
Weitere Beteiligte			
Landes-/Bundespolitik	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwortung für Risikovorsorge und Umgang mit Ressourcen • Verantwortung für einen politisch-strategischen Umgang mit Schrumpfungsprozessen 	Entscheidungs- träger*innen Fachkompetenz	<ul style="list-style-type: none"> • Schaffung der rechtlichen Grundlagen • Bereitstellen von Förderprogrammen und Finanzhilfen • Unterstützung der Kommunen mit fachlicher Expertise
Fachbehörden auf Bundes-/Landes-/regionaler Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeit für Risikovorsorge und Daseinsvorsorge • Zuständigkeit für Raumordnung und Fachplanungen 	Fachkompetenz Entscheidungs- träger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung von Kriterien und Lösungsstrategien für die Rücknahme von Siedlungsbereichen • Kompetenz- und Aufgabenklärung zwischen den Ressorts • Information, Aufklärung und Beratung nachgeordneter Behörden und Institutionen • Schaffung von Grundlagen für die Rücknahme von Siedlungsbereichen in den Raumordnungsplänen und den Fachplanungen
Planende Behörden und Institutionen; Gutachterbüro	<ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung und Umsetzung politischer Beschlüsse zur Rücknahme von Siedlungsbereichen 	Fachkompetenz	<ul style="list-style-type: none"> • Prozessgestaltung • Planung der Rücknahme von Siedlungsbereichen • Kompetenz- und Aufgabenklärung • Einrichten von Koordinierungsgremien • Beratung von Betroffenen und Beteiligten • Aushandeln und Abstimmung von Zielen und Maßnahmen • Sicherstellen von Transparenz
Moderation	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeit für „neutrale“ Prozessgestaltung 	Fachkompetenz	<ul style="list-style-type: none"> • Prozessgestaltung • Unterstützung der Kommune bei der Durchführung des Prozesses • Unterstützung der Betroffenen im Rahmen des Prozesses
Genehmigende Behörden und Institutionen	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeit für die erforderlichen Genehmigungen 	Fachkompetenz Entscheidungs- träger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Genehmigung der Planungen zur Rücknahme von Siedlungsbereichen: zu Abriss, Folgenutzungen und Umsiedlung • Sicherstellen von Transparenz • verantwortliches Handeln
Träger öffentlicher Belange	<ul style="list-style-type: none"> • Betroffenheit ihrer Belange 	Fachkompetenz institutionell Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung in formalen Verfahren zur Wahrung der betroffenen Belange • Aushandeln und Abstimmung von Zielen und Maßnahmen • ggf. Erwirken von Änderungen der Planungen
Lokale Interessengruppen, Bürgerinitiativen, Vereine ...	<ul style="list-style-type: none"> • Betroffenheit ihrer Belange oder Interessen 	institutionell/ persönlich Betroffene	<ul style="list-style-type: none"> • Bündeln von Interessen und Interessenvertretung • Beratung von Betroffenen • aktive Beteiligung im Rahmen des Prozesses • Medienarbeit
Medien, Presse	<ul style="list-style-type: none"> • Zuständigkeit für mediale Berichterstattung 	• Informations- vermittler	<ul style="list-style-type: none"> • Informationsaufgabe gegenüber Öffentlichkeit • öffentliche Berichterstattung und Meinungsbildung
Öffentlichkeit			<ul style="list-style-type: none"> • Recht auf Information

Quelle: agl/prc/IÖR, in Anlehnung an Seebauer et al. 2018: 6

Siedlungsbereichen zugrunde liegen, transparent darlegen (Kromp-Kolb/Becsi 2016). Ziel sollte es sein, dass Betroffene die Umsiedlung als Vorteil im Sinne eines Neubeginns (z. B. mit verbesserten Wohnverhältnissen) begreifen. Entfaltet die Größenordnung des Siedlungsrückzugs gemeindegewisse Auswirkungen, sollte frühzeitig versucht werden, einen öffentlichen Zielkonsens herzustellen und die Mehrheit der Bürger*innen von der Notwendigkeit der Maßnahme zu überzeugen.

- ▶ **Politische Unterstützung:** Eine stabile politische Haltung, Unterstützung und Präsenz im Verfahren erhöht die Glaubwürdigkeit und setzt deutliche Zeichen für einmal getroffene Entscheidungen. Aufgrund der zum Teil langen Verfahrensdauer dürfen Legislaturperioden kein Hindernis sein. Auch deshalb ist eine fraktionsübergreifende Verständigung anzustreben.
- ▶ **Koordiniertes Vorgehen der Prozessbeteiligten** (Bund, Land, kommunale Ebene, Fachbehörden und -institutionen, Fachgutachter*innen, Planungsbüros): Die Komplexität der Akteurskonstellationen stellt alle Prozessbeteiligten vor besondere Herausforderungen. Zu einem koordinierten Vorgehen der institutionellen Akteure gehören u. a. klare Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie eine effektive Vorgehensweise bei der Umsetzung.
- ▶ **Effektive Steuerung:** Die Akzeptanz des Verfahrens hängt maßgeblich von einer effektiven zeitlichen, finanziellen und verwaltungsinternen Steuerung des Gesamtprozesses ab. Die Effektivität der Steuerung kann sich erheblich auf die Dauer der ineinandergreifenden Planverfahren auswirken.
- ▶ **Versachlichung der Debatte:** Die Diskussionen um das Für und Wider eines Siedlungsrückzugs sollten auf einer sachlichen, fachlich begründeten Basis erfolgen. Allerdings dürfen emotionale Themen und damit die emotionale Betroffenheit nicht ausgeklammert, sondern sie müssen angemessen berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass in den Verfahren der Spagat zwischen Versachlichung und emotionaler Betroffenheit gelingen muss.
- ▶ **Begleitung durch neutrale Moderation:** Um die einzelnen Sichtweisen und Haltungen der unterschiedlichen Akteure und Betroffenen adäquat

in den Prozess einfließen zu lassen, sollte eine Person oder Institution den politischen Prozess zwischen allen Beteiligten empathisch, neutral und glaubwürdig moderieren. Dies können auch Bürgermeister*innen sein.

- ▶ **Enger persönlicher Kontakt zu den Betroffenen:** Dies schafft eine Vertrauensbasis und erleichtert das gemeinsame Umsetzen der vereinbarten Ziele. Mit einer zielgruppenspezifischen Ansprache können die Belange junger Familien, älterer Menschen, neu Hinzugezogener oder Alteingesessener angemessen(-er) berücksichtigt werden.
- ▶ **Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen:** Die unmittelbar Betroffenen werden im Rahmen der Umsetzung in besonderem Maße belastet. Deshalb ist eine weitreichende individuelle Unterstützung ebenso erforderlich wie die Berücksichtigung der individuellen Interessen bei der Vorhabenplanung sowie dem Ausgleich von Nachteilen, die den Betroffenen entstehen. Letzteres bedeutet eine angemessene Entschädigung bzw. Kostenneutralität für die Betroffenen. Schließlich geht es darum, den betroffenen Bürger*innen frühzeitig eine Teilhabe an den Entscheidungsprozessen zu sichern.

Ansprache und Mitnahme von Betroffenen

Der geplante Abriss von Wohn- oder Betriebsgebäuden, die noch in Nutzung sind, stellt „einen tiefgreifenden Einschnitt in die Lebensentwürfe der Betroffenen dar“ (Seebauer et al. 2018: 20). Neben rein wirtschaftlichen Nachteilen durch potenziellen Wertverlust, Umsiedlungskosten und Kosten für den Aufbau einer neuen Existenz müssen Betroffene ihre vertraute Lebensumgebung verlassen und ihre nachbarschaftlichen Beziehungen sowie ihr soziales Netzwerk wieder neu aufbauen.

Bei einer reaktiven Rücknahme von Siedlungsbereichen als unmittelbare Folge eines Hochwasserereignisses sind Betroffene zudem häufig traumatisiert und müssen mit dem plötzlichen Verlust ihres persönlichen Hab und Guts zurechtkommen. In solchen Situationen ist ein besonders sensibler Umgang mit Betroffenen erforderlich – bestenfalls mit psychologischer Unterstützung.

Für den Umgang mit Betroffenen kann auf die Erfahrungen aus Umsiedlungsprozessen im Rahmen des

Braunkohletagebaus, großer Infrastrukturmaßnahmen sowie der Städtebauförderung zurückgegriffen werden. Für Letztere sind gemäß §§ 171a, 171e und § 137 BauGB bei der Erstellung integrierter Entwicklungs- oder Handlungskonzepte, die die Grundlage für Maßnahmen im Rahmen des Stadtumbaus oder der Sozialen Stadt bilden, die Betroffenen möglichst frühzeitig zu beteiligen. Mit ihnen soll die Planung erörtert werden, sie sollen zur Mitwirkung bei der Umsetzung angeregt und im Rahmen des Möglichen beraten werden.

Entscheidungsgrundlagen für Betroffene

Auf welcher Grundlage entscheiden sich Bewohner*innen freiwillig für eine Umsiedlung? Erfahrungen in Österreich haben gezeigt, dass der Entscheidung für einen Umzug oftmals keine rationalen Risikoabwägungen zugrunde liegen, d. h. Risikoerwartungen im Sinne von Wahrscheinlichkeit und Schadenshöhe werden kaum in Betracht gezogen (Kromp-Kolb/Becsi 2016: 16). Demgegenüber spielen jedoch Höhe und Angemessenheit der finanziellen Kompensation eine ausschlaggebende Rolle: So darf der Umzug aus Sicht der Betroffenen nicht zu finanziellen Einbußen führen (Seebauer/Winkler 2019: 7).

Wenn sich der finanzielle Vergleich zu Gewinn und Verlust aus Sicht der Betroffenen die Waage hält, rücken emotionale Gründe für oder gegen einen Wegzug in den Vordergrund, so u. a. die Angst vor dem nächsten Hochwasser oder die Identifikation mit dem Standort (Seebauer/Winkler 2019: 9). Oft fühlen sich Betroffene aufgrund ihrer Familiengeschichte oder ihren sozialen Netzwerken dem bestehenden Wohnort stark verbunden. Eine Umsiedlung wird als Entwurzelung und Verletzung der Selbstidentität sowie als Bedrohung von Lebensentwürfen und Wohnvorstellungen empfunden (Kromp-Kolb/Becsi 2016: 16).

Die Entscheidung für eine Umsiedlung kann durch materielle Anreize wie ein attraktives Angebot für die Ablöse des Grundstücks bzw. der Immobilie und ein adäquates Ersatzgrundstück erleichtert werden (ebd.: 17). Dabei fließen in die wirtschaftlichen Entscheidungskriterien weitere Aspekte, wie „die Verhältnisse am regionalen Immobilienmarkt, die eigene Lebensphase (Familiengründung, Erwerbstätigkeit oder Ruhestand) und die Interessen der Kinder mit ein“ (ebd.: 16).

Auf Bewältigungsstrategien ausgerichtete Unterstützungsangebote

Die Betroffenen entwickeln unterschiedliche Bewältigungsstrategien, um mit einer Absiedlungsmaßnahme umzugehen (Seebauer/Winkler 2020: 19): Sie stellen sich auf die Situation ein, konzentrieren sich auf Lösungen, leisten Widerstand, geraten ins Grübeln oder meiden die Auseinandersetzung mit dem Problem. Diese Herangehensweisen variieren in Abhängigkeit der Lebenssituation – jüngere/ältere Personen, Haushalte mit/ohne Kinder, Neuhinzugezogene/Alteingesessene – oder auch der Umsiedlungsphase.

Die Bewältigungsstrategien geben Hinweise darauf, wie eine Unterstützung der Betroffenen gestaltet werden muss, um negative Folgen zu minimieren. Insbesondere Alteingesessene zeigen eine enge Bindung an ihren Wohnstandort; hier können symbolische Aktionen wie Errichten eines Gedenksteins oder Transferieren der Grundsteine des alten in das neue Haus helfen (Seebauer/Winkler 2020: 21). Wichtig ist, Anzeichen von Grübeln, Trauer, Resignation oder Rückzug frühzeitig zu erkennen, um so besonders gefährdete Haushalte zu identifizieren und entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten (ebd.: 20). Zu berücksichtigen ist zudem, dass auch diejenigen, die bleiben, Bewältigungsstrategien entwickeln müssen, weil sich ihr Wohnumfeld durch den Fortzug der Nachbarn verändert. Das heißt, dass die Bleibenden bei der Unterstützung durch Politik und Verantwortliche nicht vergessen werden dürfen (ebd.: 19).

Seebauer/Winkler (2020: 20) weisen in ihren Untersuchungen in Österreich nach, dass die meisten Betroffenen ihre Lebenszufriedenheit innerhalb von fünf Jahren wieder zurückgewinnen.

Frühzeitige Information in Einzelgesprächen oder kleinen Runden

Die Erfahrungen aus Umsiedlungsprozessen zeigen, dass es sich empfiehlt, zunächst die unmittelbar Betroffenen umfassend über die Planungsabsichten zu informieren. Es sollte vermieden werden, dass Betroffene durch Zufall von dem Vorhaben erfahren, z. B. über die Presse. Dadurch ergibt sich ein Spannungsfeld mit einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, die sicherlich dann angezeigt ist, wenn sich das Vorhaben erheblich auf die Gesamtentwicklung einer Gemeinde auswirkt. Die unmittelbar Betroffenen sollten in jedem Fall die Möglichkeit erhalten, in einem gesonderten, auf ihre Bedarfe ausgerichteten

Beteiligungsprozess auf die Gestaltung des Rückzugs und der Umsiedlung Einfluss zu nehmen.

Die erste Information kann am besten in einem persönlichen Gespräch vermittelt werden. Dabei sollte auf die spezifischen persönlichen Belange der Betroffenen eingegangen werden. Kromp-Kolb und Becsi (2016: 17) stellen dazu fest, „in einem engeren, persönlichen Kontakt mit den Haushalten könnten diese ihre persönlichen Sichtweisen besser zum Ausdruck bringen“. Eine personalisierte Konsultation trägt dazu bei, dass politische Entscheidungen hinsichtlich einer Rücknahme von Siedlungsbereichen deutlich besser akzeptiert werden (Seebauer/Babcicky 2016: 39).

Bei einem größeren Kreis von Betroffenen kann die erste Information auch im Rahmen einer nicht öffentlichen Informationsveranstaltung oder eines runden Tisches erfolgen. Seebauer et al. (2018: 21) empfehlen, „möglichst bald im Absiedlungsprozess allen betroffenen Personen aktiv ein persönliches Einzelgespräch anzubieten sowie auch Gruppengespräche mit externer Moderation zum gemeinsamen Austausch vor allem zu Sachfragen zu initiieren (Stammtische, Nachbarschaftsgruppen etc.)“.

Diese Gespräche dienen dazu, das Vorgehen und die notwendigen Maßnahmen zu erörtern, die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen zu ermitteln und ggf. die Grundstücks- bzw. Immobilienverkäufe vorzubereiten. In diesem Zusammenhang sind auch Neustandorte mit den Betroffenen zu klären. Durch die Einbindung der Betroffenen können deren Erfahrungen für die Entwicklung von „kleinsträumigen und damit bürgernahen Konzepten zum Umgang mit Risiko und zur Nutzung der Flächen in der Region erarbeitet werden“ (Kromp-Kolb/Becsi 2016: 17).

Aufbereitung von Information im Verfahren

„Die Fachsprache ist für Laien schwer zugänglich“ (Seebauer et al. 2018: 17). Diese Erkenntnis ist sicherlich nicht neu, ist aber dennoch weiterhin von besonderer Relevanz, gerade in emotional besetzten Verfahren. Informationen müssen daher so aufbereitet werden, dass sie leicht verständlich die für die Betroffenen wichtigen Aspekte verdeutlichen. Dabei ist eine zielgruppenspezifische Ansprache sinnvoll und – in Abhängigkeit des Betroffenenkreises – im Einzelfall unabdingbar.

Insgesamt ist die Informations- und Kommunikationspolitik auf die Fortschritte im Planungs- und Beteiligungsprozess abzustimmen, wobei die unmittelbar Betroffenen möglichst vor einer Veröffentlichung von weiteren oder geänderten Planungsabsichten und -schritten informiert werden sollten.

Moderation und „Kümmerer“

Für die Beteiligung und die Unterstützung von Betroffenen im Prozess ist der Einsatz einer Moderation empfehlenswert. Diese fungiert quasi als „Kümmerer“, schiebt den Prozess an und hält ihn (langfristig) am Laufen (Janssen et al. 2012: 131). Auch Kromp-Kolb und Becsi (2016: 17) plädieren dafür, dass „eine Person oder Institution den politischen Prozess zwischen allen Beteiligten empathisch, neutral und glaubwürdig moderieren“ sollte. Dafür kommt in erster Linie eine externe Moderation in Betracht, die Interessen vermittelt und Konflikte verhandelt. Gegebenenfalls ist (zudem) auch eine „interne“ Moderation sinnvoll und hilfreich, wenn gute Gebietskenntnisse, persönliche Bekanntheit und eine bestehende, feste Vertrauensbasis entscheidend sind.

Im Rahmen der Stadtumbau-Prozesse hat sich der Einsatz eines Quartiersmanagements bewährt. Dieses kann vielfältige Aufgaben übernehmen, den Beteiligungsprozess mitgestalten, durchführen und als permanenter Ansprechpartner zu Verfügung stehen. In Hoyerswerda wurde sogar ein „Bürgerzentrum zum Stadtumbau“ eingerichtet (Janssen et al. 2016: 74).

Prozessphasen

Den möglichen Ablauf eines auf die Betroffenen ausgerichteten Informations- und Beteiligungsprozesses im Kontext einer Rücknahme von Siedlungsbereichen skizzieren Seebauer et al. (2018: 18, s. Tab. 8).

Den Betroffenen sollte im Rahmen des Beteiligungsprozesses die Möglichkeit eingeräumt werden,

- ▶ sich umfassend fachlich und rechtlich zu informieren,
- ▶ ihre Belange und Anregungen vorzubringen,
- ▶ die Planungsvorschläge der Fachgutachten oder Verwaltungen zu diskutieren, zu hinterfragen und mit alternativen Lösungsvorschlägen zu ergänzen,
- ▶ Alternativen zu prüfen und zu bewerten,
- ▶ bei den Planungen zu neuen Wohn- oder Betriebsstandorten sowie
- ▶ bei der Planung der Umsiedlung aktiv mitzuwirken.

Tabelle 8

Informations- und Beteiligungsprozess

Phasen	
Einstieg in den Prozess	<ul style="list-style-type: none"> • Information der unmittelbar Betroffenen im Einzelgespräch oder in der Gruppe durch Bürgermeister*in und Fachvertreter*innen sowie ggf. in Begleitung einer externen Moderation • Bildung eines Beirats aus Betroffenen, politischen Vertreter*innen der beteiligten Planungsebenen und der Kommune • Gründung von Institutionen, die den Betroffenen vor Ort als Ansprechpartner zur Seite stehen, z. B. „Kuratorium Fluthilfe“ im Fall Röderau (Janssen et al. 2016: 75)
Begleitung während des Prozesses	<ul style="list-style-type: none"> • regelmäßige Informationsschreiben und Newsletter, etwa um Betroffene proaktiv auf Änderungen bei gesetzlichen Regelungen hinzuweisen oder über die nächsten Planungsschritte zu informieren • zentrale und laienverständliche Online-Informationsbereitstellung von Sitzungsprotokollen, Planungsunterlagen, Formularen, Gefahrenzonenplänen, Vorschriften für Abriss und bauliche Bewilligungen etc. • Informationsveranstaltungen mit der Möglichkeit, in Informations- oder Planungsworkshops mit Expert*innen in kleiner Runde zu diskutieren • neutrale, unabhängige Fachgutachter*innen • Beteiligung der Betroffenen in Planungsverfahren durch formale Anhörungen, Vorschlagswesen oder frei zugängliche runde Tische, Dokumentation der Ergebnisse und verständliche Aufbereitung möglicher Abwägungsprozesse • zentrale Anlaufstelle in der öffentlichen Verwaltung für alle Bürger*innenfragen, die auch Einzelfallberatungen anbietet • Exkursionen zu anderen Absiedlungsgebieten und Austausch mit dortigen Betroffenen
Nachbetreuung	<ul style="list-style-type: none"> • weiterer Einsatz eines „Kümmerers“ für die Umsiedler*innen, Ansprechpartner*innen bei der Gemeinde

Quelle: agl/prc/IÖR nach Seebauer et al. 2018: 18, verändert

Im Falle einer notwendigen Abwägung widerstreitender Belange und Interessen sind die Beteiligten über das Abwägungsergebnis zu informieren; die Gründe für die Entscheidung sind deutlich und transparent zu kommunizieren.

Weitere Formen und Möglichkeiten der Unterstützung von Betroffenen

Über die rein finanzielle Hilfe hinaus können die Betroffenen durch verschiedene weitere Maßnahmen unterstützt werden. Sie tragen zu einer sozialverträglichen Umsetzung der Umsiedlung bei und erhöhen die Akzeptanz der Maßnahme.

- ▶ Hilfe und Unterstützung bei der Suche von Ersatzgrundstücken bzw. einer neuen Wohnung: Dabei sollte im Falle eines Gesamtrückzugs auf die Wahrung des dörflichen Zusammenhalts geachtet und die Ortsfindung im Sinne der Gemeinschaft vorgenommen werden.

- ▶ Hilfe und Unterstützung bei der Bauplanung und Bauantragstellung von Ersatzbauten
- ▶ Hilfe und Unterstützung beim Umzug, z. B. durch Einrichten eines (ggf. extern betreuten) Umzugsmanagements: Dies soll den Umsiedler*innen u. a. ermöglichen, möglichst viele Elemente der baulichen Anlagen mitzunehmen (z. B. Photovoltaikanlagen, Nebengebäude, Gartenhäuser).
- ▶ Bereitstellen von Ersatzgrundstücken durch die Gemeinde: Diese Maßnahme ermöglicht es den Betroffenen, in ihrer Wohngemeinde zu bleiben. Dies kann eine wesentliche Hilfe beim Wiederherstellen der persönlichen Wohnsituation sein. Laut Seebauer et al. (2018: 12) „suchen die meisten Betroffenen ein neues Zuhause nur wenige Kilometer vom alten Wohnort entfernt.“

- ▶ (Teil-)Erwerb des Grundstücks durch die Gemeinde: Da gerade im Rahmen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen im Kontext der Risikovorsorge die Grundstücke oftmals im Besitz der ursprünglichen Eigentümer*innen verbleiben, müssen diese durch die nach der Absiedlung eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten einen deutlichen Wertverlust hinnehmen. Der Erwerb des Grundstücks zum alten Wert durch die Gemeinde gleicht diesen Wertverlust aus.

Weitere unterstützende Maßnahmen im Zuge einer reaktiven Rücknahme von Siedlungsbereichen betreffen (nach Seebauer et al. 2018: 21):

Einzelgespräche zur

- ▶ Krisenintervention und Traumaberatung nach einem Katastrophenereignis,
- ▶ persönlichen Entscheidungsfindung, Klärung der persönlichen Wohnervwartungen, der Meinungsbildung unter allen Haushaltsmitgliedern und der finanziellen Möglichkeiten,

- ▶ Rechtsberatung in Bezug auf das Absiedlungsangebot, die Hofübernahme, die Grundstückssuche, den Neubau etc.,
- ▶ Integration am neuen Wohnort.

Nachbarschaftsgruppen zum

- ▶ Informationsaustausch,
- ▶ Erarbeiten und Vertreten gemeinsamer politischer Standpunkte bis hin zur Bildung von Bürgerinitiativen,
- ▶ gemeinsamen Beauftragen von Rechtsauskünften und Fachgutachten (z. B. Schätzung des Gebäude-Zeitwerts),
- ▶ gemeinsamen Bauen auf benachbarten Grundstücken,
- ▶ Bilden von Einkaufsgemeinschaften für Baumaterial,
- ▶ zum Bilden neuer Nachbarschaftsbeziehungen.

6.3 Information und Einbindung der Öffentlichkeit



Neben den unmittelbar vom Siedlungsrückzug Betroffenen haben auch die weiteren Einwohner*innen einer Kommune mit Siedlungsrückzugsplänen ein berechtigtes Interesse daran, über die Planungsabsichten informiert und an den Planungen beteiligt zu werden. Immerhin sind damit Auswirkungen, beispielsweise auf die sozialen Strukturen, das Gemeinwesen oder die Auslastung von Infrastrukturen, verbunden. Auch der Neubau von Ersatzwohnungen betrifft einen größeren Kreis als die unmittelbar Betroffenen. Er unterliegt im Falle eines dafür erforderlichen Bebauungsplans den formalen Anforderungen an die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit.

Allerdings ist die Information der breiten Allgemeinheit über eine geplante Rücknahme von Siedlungsbereichen ein durchaus schwieriges und ambivalentes Thema, insbesondere im Zusammenhang mit der Information und Beteiligung der Betroffenen.

Hier gilt es, eine Balance zu finden zwischen den berechtigten Interessen der Betroffenen, frühzeitig und individuell einbezogen zu werden (s. Kap. 6.2), und dem legitimen Verlangen der Öffentlichkeit nach Information über das, was in ihrer Umgebung passiert bzw. geplant ist. Eine zu frühe Information der Öffentlichkeit kann sich unmittelbar auf die Akzeptanz

einer Rücknahme von Siedlungsbereichen auswirken. Unmittelbar Betroffene werden eher eine ablehnende Haltung einnehmen, wenn sie über die Pläne zu einer Rücknahme von Siedlungsbereichen auf einer öffentlichen Veranstaltung oder gar aus der Zeitung erfahren. In Isarmünd wurde deshalb zunächst mit den konkret Betroffenen verhandelt und die Öffentlichkeit erst dann informiert, als die Umstände des Rückzugs weitestgehend geklärt waren (s. Kap. 3.2). Die breite Öffentlichkeit wurde zwar informiert, aber die Stadt ging dabei sehr bedacht vor: Zunächst einigten sich Stadt und Eigentümer*innen über die zurückzubauenden Gebäude, erst im weiteren Schritt konzentrierte sich die Kommunikation dann auf die betroffenen Bewohner*innen. Welche Informationen an die Öffentlichkeit gelangten, wurde differenziert abgewogen – aus Sorge, dass sich durch zu frühe oder ungenaue Nachrichten die Akzeptanz der Maßnahmen verringern würde. Auch in Halberstadt wurde der Rückbau nicht mit der breiten Öffentlichkeit diskutiert, sondern überwiegend in Gesprächen mit einzelnen Betroffenen (Ruprecht 2018, mündl.).

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit stehen vielfältige Methoden, Instrumente und Formate zur Verfügung. Breite Erfahrungen mit Beteiligungs- und Partizipationsprozessen wurden im Rahmen der Stadtumbauprojekte gemacht. Im Falle der Aufstellung von Raumordnungs- oder Bauleitplänen zur Regelung der Rücknahme von Siedlungsbereichen greifen zudem die jeweiligen rechtlichen Regelungen.

So regelt das BauGB in § 3 das Recht sowie die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen. Diese ist gemäß § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB möglichst frühzeitig

über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung des Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten. Dabei ist der Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 BauGB kann aus den dort aufgelisteten Gründen davon ausnahmsweise abgesehen werden. Die Entwürfe der Bauleitpläne sind anschließend gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Den Bürger*innen der Gemeinde muss dabei das Recht zur Stellungnahme eingeräumt werden.

Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander abzuwägen. Diese Regelung schreibt vor, dass Planinhalte nicht willkürlich festgesetzt werden, sondern alle Belange untereinander und gegeneinander gerecht abgewogen werden. Planungsleitlinien mit entsprechenden Belangen sind in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführt. Letztlich entscheidet jedoch der Gemeinderat, wie er diese berücksichtigt.

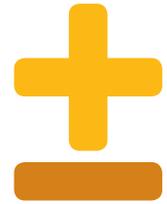
Die Beteiligung von Bürger*innen in Planungsverfahren kann über formale Anhörungen hinaus über ein Vorschlagswesen, internetbasierte Foren oder frei zugängliche Veranstaltungsformate erfolgen. Stadtteilforen, runde Tische oder Planungswerkstätten bieten Möglichkeiten der Mitsprache und Mitgestaltung. Die Dokumentation der Ergebnisse und verständliche Aufbereitung möglicher Abwägungsprozesse trägt zur Transparenz bei.

7

Hemmnisse und Erfolgsfaktoren



7.1 Wesentliche Hemmnisse



Die Umsetzung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen wird durch verschiedene Hemmnisse erschwert, die von rechtlichen Regelungen über emotionale bis hin zu ökonomischen und organisatorischen Aspekten reichen. Die Zusammenstellung von Hemmnissen ist hilfreich, um „Querverweise“ auf geeignete Lösungsstrategien zu geben, die in den vorangegangenen Kapiteln aufgezeigt und im Abschnitt zu den Erfolgsfaktoren zusammengefasst werden.

Bestandsschutz

Ein zentrales Hemmnis für die Rücknahme von Siedlungsbereichen ist der Bestandsschutz. Dieser geht auf Art. 14 Abs. 1 GG zurück und sichert die einmal rechtmäßig erlaubte Nutzung einer baulichen Anlage auch für die Zukunft (Baunetz 2015). Er soll verhindern, dass im Vertrauen auf die materielle Rechtslage getätigte Investitionen wegen der Änderung der Rechtslage vernichtet oder wertlos werden (OVG RP, Beschluss vom 29.10.2001, Az. 8 A 11326/01, juris).

Oktroyierte Umsiedlungen stellen für Hauseigentümer*innen und Mieter*innen i. d. R. einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 14 GG dar. Eine Aufhebung oder Einschränkung des Bestandsschutzes ist möglich, beispielsweise aus baurechtlichen, städtebaurechtlichen und verwahrungsverfahrensrechtlichen Gründen. Die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung und die Verhältnismäßigkeit richten sich nach der Art des Eingriffs (Inhalts- und Schrankenbestimmung, Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG oder Enteignung, Art. 14 Abs. 3 GG).

Der eigentumsrechtliche Bestandsschutz, insbesondere von formell und materiell rechtmäßig errichteten baulichen Anlagen, erfährt im Städtebaurecht eine besondere Bedeutung. Er hebt sowohl auf die bauliche Substanz als auch die Funktion und Nutzung des Gebäudes ab. Wenn z. B. Erhaltungsmaßnahmen quasi einen Neubau erfordern, genießt das Vorhaben keinen Bestandsschutz (BVerwG Urt. v. 17.1.1986 – 4 C 80.82; BVerwG Beschl. v. 21.3.2001 – 4 B 18.01). Im Hinblick auf die Funktion der Anlage erlischt der Bestandsschutz für alle Teile, wenn die Gesamtanlage

(z. B. eine Hofstelle) funktionslos geworden ist (BVerwG Urt. v. 7.9.1979 – 4 C 45.77); eine bloß vorübergehende Nutzungsunterbrechung reicht allerdings nicht aus. Das Vorliegen der genannten Voraussetzungen (bauliche Substanz, Nutzung und Funktion) bedürfen stets einer Beurteilung nach den Umständen des Einzelfalls.

Für Nutzungsänderungen, beispielsweise eines landwirtschaftlichen Anwesens im Außenbereich hin zu reinen Wohnzwecken, besteht eine grundsätzliche Frist von sieben Jahren. Dies gilt gleichermaßen für Ersatzbauten (vgl. § 35 Abs. 4 BauGB). Die Fristenregelung kann allerdings aufgrund der Länderöffnungsklausel in § 245b Abs. 2 BauGB außer Kraft gesetzt werden, wie im Freistaat Sachsen geschehen, womit das Siedeln im ländlichen Raum erleichtert und die Rücknahme von Siedlungsbereichen erschwert wird (vgl. § 84 SächsBO).

Denkmalschutz

Der Abriss von Kulturdenkmalen ist nur mit Genehmigung der Denkmalschutzbehörden möglich. Grundsätzlich besteht eine Erhaltungspflicht, die einen pfleglichen Umgang und den Schutz vor Gefährdung einschließt (z. B. BVerfG Beschl. v. 15.7.1981, § 6 DSchG BW). Falls Kulturdenkmale im Absiedlungsgebiet vorhanden sind, erschwert dies die Rücknahme von Siedlungsbereichen erheblich. Je nach Anteil der denkmalgeschützten Häuser, Objekte oder Elemente kann hierin ein Haupthinderungsgrund für einen Siedlungsrückzug liegen. Kulturdenkmale (Kirche, Mühle usw.) besitzen meist nicht nur kulturhistorischen Wert, sondern sind als identitätsstiftende Gebäude oder Objekte auch wichtige Erinnerungs- und Ankerpunkte für die Betroffenen.

Wie in Kapitel 3.2 beschrieben, wurde in Isarmünd die Kapelle des Weilers erhalten. Das Wasserwirtschaftsamt Deggendorf verpflichtete sich vertraglich, die unter Denkmalschutz stehende Kapelle des Orts zu übernehmen und als Andachtsstätte und Erinnerung an den Ort instand zu setzen und zu unterhalten (Passauer Neue Presse 2013).

Emotionale Verbundenheit mit dem Wohnort und soziale Netze in der Nachbarschaft

Die Bedeutung von individuellem Grundbesitz, Heimatverbundenheit und Verwurzelung ist sehr hoch und muss bei Entscheidungen zu einem Rückzug angemessen berücksichtigt werden. Rein „top-down“ organisierte Rückzugsstrategien drohen eher fehlerzuschlagen, weil sie die emotionale und historische Verbundenheit der Bewohner*innen mit ihrem Heimatort nicht berücksichtigen (Pardede/Munandar 2016, Shaw 2014 in Greiving et al. 2018: 198). Daneben darf auch die kollektive Betroffenheit in Bezug auf gesellschaftliche und kulturelle Werte nicht vergessen werden.

Aus diesen Gründen müssen die sozialen und ökonomischen Konsequenzen für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalte, die ein Siedlungsrückzug nach sich zieht, transparent und nachvollziehbar abgewogen werden (Tautz/Stielike/Danielzyk 2018: 29). Eine frühzeitige und weitreichende Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit können zur Akzeptanz eines Siedlungsrückzugs einen wesentlichen Beitrag leisten und die emotionale Auseinandersetzung positiv beeinflussen.

Ein wichtiger Aspekt ist das Schicksal des verlassenen Orts, insbesondere der jeweiligen Grundstücke. Der Erhalt besonderer Gebäude und Kulturdenkmale, wie Kirchen oder Mühlen, würdigt die ursprüngliche Gemeinschaft.

Über eine Nachbetreuung der Betroffenen können emotionale Schwierigkeiten und Verlustgefühle aufgefangen werden. Hierfür müssen Kosten und Finanzierung geklärt werden. Zumindest sollten jedoch Ansprechpartner*innen bei der Gemeinde benannt werden, die den Betroffenen bei nachfolgenden Problemen beratend zur Seite stehen.

Finanzielle Belastungen und Wertverluste

Die Umsiedlung stellt die Betroffenen vor erhebliche finanzielle Belastungen: Sie müssen die abzusedelnde Immobilie leerräumen, einen neuen Wohnstandort suchen, ggf. ein neues Gebäude errichten, es entstehen Abbruchkosten für die Gemeinde und der Umzug muss ebenfalls finanziert werden. Entschädigungen und Hilfen für Betroffene müssen diese Kosten abdecken und zudem Wertverluste ausgleichen.

Offen ist die Frage, wie potenzielle Wertverluste und Phänomene, wie die bei absehbarem Siedlungsrückzug drohende Investitionszurückhaltung (sogenanntes „deferred investment“; de Wet 2001 in Greiving et al. 2018: 199), vermieden oder zumindest abgepuffert werden können. Dieses Phänomen zeigt sich, wenn mit Bekanntgabe einer beabsichtigten Rücknahme von Siedlungsbereichen keine weiteren Investitionen in den Unterhalt von Immobilien oder Anlagen getätigt werden und die Siedlung damit in eine Abwärts Spirale gerät („in Abwicklung“). Negative Auswirkungen auf die Lebensqualität der Bewohner*innen und das Erscheinungsbild des Orts sind die Folge. Sie verstärken sich, je länger der Zeitraum von Bekanntgabe bis Umsetzung des Siedlungsrückzugs ist.

Komplexität der Prozesse und Verfahren

Ein weiteres Hemmnis stellt die Komplexität der Prozesse und Verfahren dar, mit der verschiedene Unsicherheiten verbunden sind. Hierzu gehören wechselnde politische Mehrheiten in den Gemeinderäten über die Umsetzungsphase hinweg, die meist länger als eine Legislaturperiode andauert (BMI 2020: 43, 47). Zudem wird Rückzug als Handlungsoption unter den politischen Akteuren oftmals als „Aufgeben“ wahrgenommen (BMI 2020: 47) oder aufgrund der Komplexität nicht weiterverfolgt. Darüber hinaus können sich Rahmenbedingungen ändern, beispielsweise durch Zuwanderung, sodass politische und planerische Entscheidungen unter Unsicherheit getroffen werden müssen (BMI 2020: 47).

Eine strategische Rücknahme von Siedlungsbereichen lässt sich in unterschiedliche Phasen unterteilen (vgl. Kap. 5), die sich jeweils in verschiedene Aufgabenbereiche mit einer Vielzahl von Verantwortlichen und Betroffenen untergliedern. Hier wird die Notwendigkeit von Beratungs- und Förderleistungen deutlich, da insbesondere kleinere Kommunen nur selten über die dafür notwendigen Ressourcen verfügen.

Im Vergleich zu punktuelltem Rückbau steigen bei großräumigen Rücknahmebereichen nicht nur die Kosten für die Absiedlung, sondern auch für Kompensation und Entschädigung; die Anzahl der Betroffenen und potenziellen Verhandlungspartner*innen ist ungleich höher, was die Komplexität des Prozesses nochmals erhöht. Und schließlich steigen die sozialen Implikationen überproportional an (Verlust an Nachbarschaft, Identität, Heimat, materielle und immaterielle Folgekosten).

Eigentümerinteressen und Nutzungsstrukturen

Zersplitterte Eigentümerinteressen und unterschiedliche Vorstellungen zukünftiger Nutzungen sind ein weiteres Hemmnis für einen Siedlungsrückzug. Bei stark divergierenden Vorstellungen aufseiten der Eigentümer*innen führt dies ohne Eingreifen der öffentlichen Hand zu einer Verfestigung von städtebaulichen Missständen und ineffizienten Nutzungen. Besonders problematisch ist der Umgang mit und der Rückbau von „Schrottimmobilien“ (vgl. BMUB 2014: 9; BBSR 2019: 11), bei denen Eigentümer*innen entweder nicht zu einer Kooperation bereit oder zum Teil nicht zu ermitteln sind.

Direkte Verhandlungen mit den Eigentümer*innen sind von entscheidendem Vorteil. Eine Einigung besitzt hohe Priorität – nicht zuletzt, um langwierige Enteignungsverfahren zu vermeiden.

Rechtsunsicherheiten in Bezug auf die Rücknahme von Siedlungsbereichen

Allen Planungsebenen ist der Entwicklungsgedanke zu eigen. Doch „Entwicklung“ umfasst mehr als nur (physische) Erweiterung. Eine Siedlungsentwicklung kann sowohl mit der Errichtung von Bauvorhaben als

auch mit dem Abriss (Rückbau) baulicher Anlagen einhergehen. Aus diesem Grund ist im Entwicklungsbegriff sowohl im Bauplanungsrecht nach dem BauGB als auch im Raumordnungsrecht nach dem Raumordnungsgesetz der Rückbau enthalten, was oft verkannt wird.

Allerdings ist ein konzeptionelles System in den Vorschriften, wie es bei der Errichtung von Bauvorhaben sichtbar wird, für den Rückbau nicht zu erkennen. Während beispielsweise für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungserweiterungen über alle Planungsebenen zahlreiche, passgenaue Instrumente zur Verfügung stehen (von der Landes- und Regionalplanung über die Bauleitplanung bis hin zu vertraglichen Lösungen), lässt sich ein entsprechend kohärentes, rechtliches Instrumentarium für den Siedlungsrückzug nicht erkennen. Hierzu finden sich allenfalls punktuelle Regelungen, vor allem im Besonderen Städtebaurecht. Dieser Umstand liegt nicht zuletzt in der Tatsache begründet, dass es sich bei der Bauleitplanung um eine Angebotsplanung (für Private) handelt, investive Tätigkeiten vorzunehmen. Hier wird ein Desiderat und somit Anpassungsbedarf im Raumordnungsrecht wie auch im Bauplanungsrecht gesehen. (Janssen et al. 2016: 301)

7.2 Erfolgsfaktoren im Überblick



Im Rahmen des F&E-Vorhabens (agl/prc/IÖR 2020) wurden aus Beispielen für eine tatsächlich erfolgte Rücknahme von Siedlungsbereichen, den durchgeführten Interviews und der Diskussionen im Projektbeirat sowie aus der Fachliteratur Erfolgsfaktoren zusammengetragen (vgl. Janssen et al 2016; Greiving et al. 2018; BMI 2019).

Aufgeschlossenheit von Politik und Verwaltung

Damit eine Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie infrage kommt, müssen Kommunalpolitik und Verwaltung die Problemlage erkennen und Siedlungsrückzug als Lösung ansehen. Die Aufgeschlossenheit der Akteure auf kommunaler Ebene für innovative Handlungsansätze scheint hierzu eine wesentliche Voraussetzung zu sein. Hilfreich sind zudem Erfahrungen, die Akteure der Kommunalpolitik und Vertreter*innen der Verwaltung in anderen Kontexten, beispielsweise dem Stadtumbau, sammeln konnten.

Um die zugrunde liegenden Entwicklungstrends zu erkennen und zu bewerten, sind die Analyse und Diskussion von Entwicklungen und deren Ursachen notwendig. So kann Leerstand allein nicht als Begründung für eine Rücknahme von Siedlungsbereichen herangezogen werden; die eigentliche Begründung liegt im Rückgang der Bevölkerungszahlen in einer Gemeinde oder einem Ortsteil. Es bedarf fachlicher Bewertungsgrundlagen wie z. B. Leerstandsmanagement bei demografischem Wandel oder Abflussmodellierung im Kontext der Risikoversorge, um einen entsprechenden Rückzugsbedarf abzuleiten.

Mehrwert der Maßnahmen verdeutlichen und Kosten-Nutzen-Verhältnis bilanzieren

Ein Erfolgsfaktor besteht darin, frühzeitig und überzeugend den Mehrwert der Rücknahme von Siedlungsbereichen darzulegen. Dies betrifft einerseits die

individuelle Verminderung von (Lebens-)Risiken und/oder Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität. Für das Gelingen eines strategischen Rückzugs wird vor allem die Attraktivität der Neustartangebote als entscheidend angesehen (BMI 2020: 48). Andererseits verbindet sich mit diesen Maßnahmen ein Mehrwert für das Gemeinwohl, beispielsweise im Falle von Hochwasservorsorgemaßnahmen.

Je klarer sich der mit einer Rücknahme von Siedlungsbereichen verbundene Nutzen beziffern lässt, desto eher kann eine Maßnahme auf den Weg gebracht und erfolgreich umgesetzt werden. Dabei sind nicht nur die unmittelbar mit der Ab- und Umsiedlung verbundenen Kosten zu bilanzieren. Vielmehr spielen auch die dem Gemeinwesen entstehenden Kosten eine Rolle. So können bei Schrumpfungstendenzen die hohen Pro-Kopf-Infrastrukturkosten die kommunalen Haushalte erheblich belasten und einen Begründungszusammenhang für einen strategischen Rückzug liefern (BMI 2020: 42). Vergleichbare Situationen ergeben sich beispielsweise bei kostenintensiven Hochwasserschutzmaßnahmen.

Im Rahmen der Bilanz sollten auch immaterielle bzw. nur schwer zu quantifizierende Kosten und Nutzen (z. B. psychologische Belastungen oder Verbesserung des Biotopschutzes) betrachtet werden.

Prozessbegleitung fördern und organisieren

Eine maßgeschneidertes Prozessmanagement und eine effektive Organisationsstruktur werden für den Gesamtprozess als dringend erforderlich angesehen. Das Prozessmanagement sollte auf Langfristigkeit und Kontinuität ausgelegt werden. In allen Prozessphasen bedarf es institutioneller Ansprechpartner*innen, die die unterschiedlichsten Akteursgruppen – Betroffene, Beteiligte und Öffentlichkeit – miteinander vernetzen. Hierfür müssen Kosten und Finanzierung geklärt werden.

Betroffene und Öffentlichkeit angemessen beteiligen

Da die Betroffenen oftmals emotional eng mit ihrem Wohnort verbunden sind, müssen soziale und ökonomische Konsequenzen, die eine Rücknahme von Siedlungsbereichen nach sich zieht, transparent und nachvollziehbar für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalte abgewogen werden (Tautz/Stielike/Danielzyk 2018: 29). Eine frühzeitige und weitreichende Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit können einen wesentlichen Beitrag zur Akzeptanz einer Rücknahme von Siedlungsbereichen leisten und die emotionale Auseinandersetzung positiv beeinflussen. In der medialen Berichterstattung erfahren Überlegungen und Initiativen zur strategischen Rücknahme von Siedlungsbereichen „ein positives oder zumindest ein konstruktives Echo [...], wenn sie vor Ort entwickelt und propagiert werden“ (Gutsche et al. 2016: 15).

Das Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt jedoch ambivalent: Einerseits ist eine frühzeitige, umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung sehr wichtig. Andererseits erscheint es aus den bisherigen Erfahrungen heraus sinnvoll, zunächst mit den konkret Betroffenen zu verhandeln und die breite Öffentlichkeit erst dann zu informieren, sobald die Umstände des Rückzugs weitestgehend geklärt sind (vgl. u. a. Kap. 3.2 und 3.3).

Finanzielle Hilfen und Entschädigungen für Betroffene umfassend und frühzeitig anbieten

Als finanzielle Hilfen und Entschädigungen für Betroffene kommen der finanzielle Ersatz für Grundstück und/oder Gebäude, ein Ausgleich eines Wertverlusts, finanzielle Unterstützung bei der Suche nach einer neuen Wohnung oder finanzielle Unterstützung bei Umzug und Einrichtung einer neuen Wohnung in Betracht. Die Höhe der Entschädigung ergibt sich i. d. R. aus den Schätzungen eines Sachverständi-

gengutachtens. Grundlagen sind der Zeitwert der Gebäude oder die ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten sowie die Abbruchkosten.

Wer die Entschädigung zahlt und in welcher Höhe, d. h. welcher Anteil an den Kosten übernommen wird, hängt maßgeblich davon ab, in welchem Kontext der Siedlungsrückzug stattfindet. So stehen bei Verfahren des Besonderen Städtebaurechts Fördermittel des Bund-Länder-Programms der Städtebauförderung zur Verfügung. Bei einem Rückbau- bzw. Abbruchgebot gemäß § 179 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB greift die Kostenregelung in § 179 Abs. 4 BauGB. Demnach haben die Eigentümer*innen die Kosten bis zur Höhe der ihnen durch die Beseitigung entstehenden Vermögensvorteile zu tragen. Die Gemeinde muss die Kosten zwar zunächst aufwenden, kann aber nach Abschluss der Abbrucharbeiten Ausgleich verlangen. Sie trägt die Beweislast für die Höhe der den Eigentümer*innen entstandenen Vorteile. (vgl. Krautzberger/Stüer 2013: 805)

Bei einer Rücknahme von Siedlungsbereichen im Kontext der Hochwasservorsorge obliegt die Entscheidung, in welchem Umfang eine Entschädigung bzw. die Finanzierung von Ersatzbauten anstelle der Förderung eines Wiederaufbaus zu leisten ist, meist den Ländern (Bundestagsdrucksache 15/394 in Janssen et al. 2016: 74).

Bei allen finanziellen Hilfen ist für die Betroffenen nicht nur die Höhe, sondern auch der Zeitpunkt der Auszahlung von großer Bedeutung. So kann eine vorgezogene Auszahlung von Teilbeträgen den Betroffenen Grundstücks- und Immobilieneigentümer*innen die Aufnahme von Krediten zur Finanzierung eines neuen Grundstücks und eines Neubaus oder einer neuen Wohnung erheblich erleichtern. Daher werden beispielsweise in Österreich zur Förderung der freiwilligen Absiedlung die ersten Förderraten unmittelbar nach Abschluss der Verträge ausgezahlt (Seebauer et al. 2018: 13).

8

Ausblick und Empfehlungen

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie

Mit Siedlungsrückzug offensiv(-er) umgehen: Die Auswirkungen des Klimawandels und des demografischen Wandels erhöhen vielerorts den Handlungsdruck, Siedlungsstrukturen an veränderte Umweltbedingungen und gesellschaftliche Entwicklungen anzupassen. Die Rücknahme von Siedlungsbereichen ist dabei eine – unter bestimmten Rahmenbedingungen – angemessene und zielführende Handlungsoption. Deshalb wird ein strategischer und systematischer Umgang mit dem Thema auf allen Planungsebenen immer dringender.

Als Lösungsansatz für „schwierige“ Situationen wahrnehmen: Absiedlung ist sicherlich kein Allheilmittel zur Bewältigung der räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels und des Klimawandels. Die Rücknahme von Siedlungsbereichen bietet

jedoch eine Lösungsstrategie für schwierige räumliche Situationen, in denen sich Gefährdungen bzw. Risiken und Schadenspotenziale drastisch erhöhen oder Leerstand und Verfall verstärkt zunehmen.

Die Strategie in eine positive Zukunftsvision einbetten: Die Rücknahme von Siedlungsbereichen ist unmittelbar an Begriffe wie „Rückbau“ oder „Absiedlung“ gekoppelt und erzeugt zunächst eher negative Bilder. Umso wichtiger ist es, die Möglichkeit eines „positiven Neustarts“ zu betonen. Die Maßnahme lässt sich dann in eine positive Zukunftsvision einbetten, wenn damit offenkundig eine Verbesserung einhergeht – Rückbau kann eine Investition in eine (bessere) Zukunft bedeuten.

Konsequenzen anderer Alternativen aufzeigen: Um die Vorteile einer Rücknahme von Siedlungsbereichen angemessen einschätzen zu können, ist es

wichtig, die Konsequenzen einer passiven Strategie bzw. des „Nichtstuns“ herauszustellen. Dazu zählen beispielsweise potenziell hohe Folgekosten von Schrumpfung, u.a. durch unter- oder nicht genutzte Infrastrukturen sowie die aus Leerstand und Verfall resultierenden desolaten Lebensumwelten oder die Zunahme von Risiken im Zuge des Klimawandels in bereits gefährdeten Siedlungslagen.

Den Mehrwert der Maßnahmen konkret aufzeigen: Mit Rückbaumaßnahmen lassen sich durchaus Trading-Down-Prozesse durchbrechen, Risiken minimieren und insgesamt die Umwelt- und Lebensqualität steigern. Von besonderer Bedeutung ist es, den konkreten Mehrwert aller mit der Rücknahme von Siedlungsbereichen zusammenhängenden Maßnahmen zu kommunizieren.

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen im kommunalen Kontext

Rückzugskonzepte in eine kommunale Gesamtstrategie einbetten: Rückzugskonzepte sollten auf Basis einer integrierten kommunalen Entwicklungsstrategie (weiter-)entwickelt werden. Sie sind damit Teil einer Gesamtstrategie, die auf eine Verbesserung der Lebens-, Umwelt- und Siedlungsqualität ausgerichtet ist und auf eine Erhöhung der Resilienz von Städten und Gemeinden abzielt. Im Erarbeitungsprozess können die Ziele des Rückzugs klarer gefasst und begründet werden.

Ab- und Umsiedlung als „Gesamtpaket“ verstehen: Die Prozesse der Absiedlung wie auch der Umsiedlung sind in sozialer, ökonomischer und ökologischer Perspektive als „Gesamtpaket“ zu betrachten, die sich ggf. auch im Rahmen einer interkommunalen Kooperation realisieren lassen. So sollten sowohl die Folgenutzungen am Standort des Rückbaus wie auch die Gestaltung des Ersatzstandorts als Chance begriffen werden, nachhaltige und zukunftsweisende Freiraum- und Siedlungsstrukturen zu schaffen.

Gesamtkosten und -nutzen des Rückzugs erwägen: Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung soll neben ökonomischen auch soziale und ökologische Aspekte einbeziehen. Dies betrifft die Absiedlung und mögliche Folgemaßnahmen wie etwa den Rückbau technischer Infrastrukturen ebenso wie Folgenutzungen und eine

Umsiedlung an Ersatzstandorte. Diese Bilanz ist den Kosten und Folgen einer Beibehaltung des Status quo gegenüberzustellen. Für die Gesamtbetrachtung spielen zudem die zur Verfügung stehenden Ressourcen und Förderoptionen eine gewichtige Rolle für die Entscheidung, eine Rücknahme von Siedlungsbereichen in Angriff zu nehmen.

Vorhandene rechtlich-planerische Instrumente

nutzen: Rechtliche Rahmenbedingungen hemmen und fördern einen Rückzug gleichermaßen. Während an sich umfassende rechtlich-planerische Instrumente zur Verfügung stehen, mangelt es insbesondere an der Inanspruchnahme dieser Regelungen seitens der Kommunen und somit am Vollzug. Vollzugshemmnisse resultieren vor allem aus dem Bestandsschutz. Hier bestehen zwar durch das Vorkaufsrecht der Gemeinden und die Möglichkeit der Enteignung kommunale Zugriffsmöglichkeiten auf das Grundeigentum, allerdings sind diese mit einem hohen Kosten- und Prozessrisiko verbunden.

Betroffene Gebiete planungsrechtlich verankern:

Sofern ein politischer Konsens zu einer Rücknahme von Siedlungsbereichen in bestimmten Gebieten erzielt werden kann, ist eine Verankerung in formelle Planwerke sinnvoll, um den Prozess auch langfristig abzusichern. Hier bietet sich die Bauleitplanung an. So können in Flächennutzungsplänen beispielsweise Rückzugsgebiete dargestellt und in Bebauungsplänen Rückbaumaßnahmen festgesetzt werden. Damit entsteht Planungssicherheit für alle (öffentlichen) Akteure und die Betroffenen.

Das Besondere Stadtbaurecht einsetzen:

Im Besonderen Städtebaurecht gibt es verschiedene Anknüpfungspunkte für einen strategischen Rückzug. Hier sind in erster Linie die Stadtumbaumaßnahmen zu nennen. Diese können sowohl im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel (Leerstandsproblematik) als auch beim raumbezogenen Risikomanagement (z. B. Rückgewinnung von Retentionsraum) eingesetzt werden und gelten an sich auch im ländlichen Raum. Die Anwendung des Besonderen Städtebaurechts löst ein Vorkaufsrecht aus, erlaubt den Einsatz von Ordnungsmaßnahmen oder städtebaulichen Geboten und ist über die Städtebauförderung mit einer Finanzierungshilfe verbunden.

Die Rücknahme von Siedlungsbereichen erfordert einen langen Atem...: Siedlungsrückzug ist ein „Generationenprojekt“. Als solches muss die Maßnahme auch geplant und kommuniziert werden. Dies bedeutet, dass sich politische Beschlüsse auf einen breiten politischen und gesellschaftlichen Konsens stützen sollten. Planungsprozesse sind langfristig anzulegen und bedürfen einer guten Vorbereitung. Notwendig sind zudem langfristige Förder- und Finanzierungsperioden.

...und ein gutes Management: Derzeit fehlt die Kohärenz im Zusammenspiel der institutionellen Akteure; hier muss zu Beginn der Verfahren und Prozesse eine Klärung der Zuständigkeit erfolgen. Von besonderer Bedeutung ist ein umfassendes Prozessmanagement, das die Koordination der vielfältigen Teilprozesse steuert.

Umgang mit Betroffenen

Betroffene frühzeitig einbinden: Ab- und Umsiedlung sind für die Betroffenen sehr emotionale Themen, die mit vielen Sorgen einhergehen. Diese müssen frühzeitig erkannt und ernst genommen werden. Das bedeutet, dass Rückbau- und Umsiedlungskonzepte in Zusammenarbeit mit den Betroffenen ausgestaltet werden müssen. Im Dialog können Prozess und Maßnahmen der Ab- und Umsiedlung konkretisiert werden.

Angemessene Lösungen für Betroffene anbieten: Umsiedlung ist mit finanziellen und sozialen Risiken behaftet. Deshalb stimmen Betroffene nur dann einer Umsiedlung freiwillig zu, wenn ein als ausreichend empfundener finanzieller Ausgleich erfolgt und der Ersatzstandort eine verbesserte Wohnsituation verspricht. Umsiedlungen dürfen keinesfalls mit gravierenden finanziellen Einbußen oder einem sozialen Abstieg einhergehen.

Betroffene langfristig betreuen: Für eine kontinuierliche Betreuung und Begleitung der Betroffenen spielt der (langfristige) Einsatz eines „Kümmerers“ eine große Rolle; hier kann auf die Erfahrungen des Quartiersmanagements und des Programms Soziale Stadt zurückgegriffen werden. Mit der erfolgten Umsiedlung ist der Prozess für viele Betroffene noch nicht abgeschlossen. Die emotionale Bewältigung kann noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Eine

psychosoziale Begleitung der Betroffenen kann sich daher auch nach Abschluss der Umsiedlung als erforderlich erweisen.

Die Kommunen unterstützen

Die Kommunen können die Aufgaben kaum schultern: Die Rücknahme von Siedlungsbereichen wird i. d. R. auf kommunaler Ebene umgesetzt. Gerade kleinere Gemeinden stellt dies vor große Herausforderungen – sowohl politisch als auch planerisch und finanziell. Deshalb benötigen die kommunalen Akteure Unterstützung.

Die Raumordnung kann den Rahmen setzen: Länder und Regionen übernehmen daher eine wichtige Rolle, die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Handlungsoption für die kommunale Praxis vorzubereiten. Sie können über eine entsprechende Rahmensezung durch die Regional- und Landesplanung den kommunalen Akteuren „den Rücken stärken“ und sie in ihren Entscheidungsprozessen unterstützen. Mit den raumordnungspolitischen Steuerungsinstrumenten können sie einen Siedlungsrückzug anstoßen, rechtlich flankieren, die ggf. erforderliche interkommunale Abstimmung sicherstellen und in ihrer Funktion als überkommunale und fachübergreifende Akteure der Raumordnung auch schwierige Prozesse moderieren oder zumindest unterstützen.

Die Möglichkeiten der Regionalplanung ausschöpfen: Die adäquate Planungsebene zur Steuerung einer überörtlich wirksamen Rücknahme von Siedlungsbereichen ist die Regionalplanung. Über eine strategisch ausgerichtete Regionalplanung kann das Thema in den größeren Zusammenhang einer nachhaltigen Raumentwicklung sowie der Risiko- und Daseinsvorsorge gestellt und somit besser vermittelt werden. Die Regionalplanung kann schließlich mithilfe von Zielen und Grundsätzen zur Rücknahme von Siedlungsbereichen Verbindlichkeit für die kommunale Bauleitplanung herstellen.

Neue raumordnerische Instrumente erproben: Bei hohem Problemdruck könnten beispielsweise neue regionalplanerische Gebietskategorien wie „Entleerungsgebiete“ oder „Risikogebiete“ in den Regionalplan aufgenommen werden. In solchen Gebieten sollten z. B. finanzielle Mittel nur noch für einen „geordneten Rückzug“ zur Verfügung gestellt werden.

Diese neuen Raumkategorien lassen sich durch Planspiele gezielt auf ihre Tauglichkeit überprüfen.

Rechtliche Rahmenbedingungen verbessern: In Bezug auf die hohen politischen und finanziellen Risiken könnten rechtliche Anpassungen den Umgang mit der Handlungsoption Siedlungsrückzug erleichtern. Bislang fehlt ein kohärentes, rechtliches Instrumentarium für den Siedlungsrückzug, zumal es sich beispielsweise bei der Bauleitplanung im Wesentlichen um eine Angebotsplanung handelt. Deshalb sollte sowohl im Raumordnungsrecht als auch im Bauplanungsrecht zumindest ein deklaratorischer gesetzgeberischer Hinweis aufgenommen werden, dass diese Rechtsbereiche auch auf die Rücknahme von Siedlungsbereichen angewandt werden können. (Janssen et al. 2016: 301)

Finanzielle Unterstützung bereitstellen: Bei der Umsetzung eines strategischen Rückzugs steht die zumeist sehr hohe Investition der öffentlichen Hand einer geringen Kostenentlastung für die Kommune und einem hohen politischen Risiko gegenüber. Dieses Missverhältnis ist eines der größten Hemmnisse, Siedlungsrückzug als Anpassungsstrategie in der kommunalen Praxis zu verankern. Gemeinden benötigen deshalb vor allem finanzielle Unterstützung.

Förderinstrumente nutzen und anpassen: In städtischen Räumen kommt in diesem Zusammenhang die Stadtbauauf Förderung zum Tragen. Im ländlichen Raum eignen sich u. a. die LEADER-Programme zur Förderung innovativer Aktionen; Siedlungsrückzug könnte auf diesem Wege in die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte oder Regionalmanagementstrategien eingebettet werden. Für konkrete Einzelmaßnahmen bieten sich zudem Regionalfonds oder regionale Kompensationsfonds im Sinne eines Ökokontos an. Darüber hinaus kann beispielsweise über Modellvorhaben der Raumordnung oder geeignete Forschungsförderung, wie z. B. die BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“, die Erprobung von Siedlungsrückzug als Anpassungsstrategie vorangetrieben werden.

Neues Förderinstrument schaffen: Im Rahmen des MORO-Planspiels wurde empfohlen, die vorhandenen städtebaulichen Rechts- und Förderinstrumente zu

einem Instrument „Ländlicher Umbau“ weiterzuentwickeln (BMI 2020). Es sollte auf den aus dem Stadtbau bekannten Strategien und Lösungspfaden aufbauen und an die Besonderheiten der ländlichen Räume angepasst werden. Ein Instrument „Ländlicher Umbau“ sollte aufgrund der vergleichsweise langen Zeiträume eines strategischen Rückzugs (Stichwort „Generationenprojekt“) eine langfristige Förderung vorsehen, um den Vorlauf, die Vorbereitung, Umsetzung und Nachbereitung abzusichern.

Siedlungsrückzug raumentwicklungspolitisch diskutieren

Eine Informationsbasis für den Siedlungsrückzug schaffen: Bisher fehlt eine systematische Informationsbasis zu den potenziell auslösenden Faktoren einer Rücknahme von Siedlungsbereichen. Für eine entsprechende, bundesweite Datengrundlage sollten im Rahmen der Forschungsaktivitäten des Bundes (BBSR, Umweltbundesamt) datenbasierte Analysen gefördert werden. Beispielweise können Fernerkundung oder GIS-gestützte Analysen Daten liefern, die eine objektive Vergleichbarkeit zur Notwendigkeit einer Rücknahme von Siedlungsbereichen ermöglichen. Eine Voraussetzung ist hierfür der Aufbau eines geeigneten Datenbestands und die Entwicklung vergleichbarer und aussagekräftiger Indikatoren (z. B. im Rahmen der laufenden Raumbbeobachtung des BBSR).

Den raumentwicklungspolitischen Diskurs zum Thema initiieren: Bislang liegen weder Kriterien, Schwellenwerte oder Indikatoren vor, an denen sich eine Entscheidung zum Siedlungsrückzug orientieren kann, noch eine Bestandsaufnahme zur Bestimmung der Betroffenheit von Gebieten in Deutschland. Beides ist grundlegend, um auf Ebene des Bundes und der Länder das Erfordernis einer Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsstrategie angemessen zu erörtern. Eine Befassung der MKRO mit der Thematik wäre hier sicherlich ein sinnvoller Weg, um die Rücknahme von Siedlungsbereichen als Anpassungsoption in den Kontext einer nachhaltigen und resilienten Raumentwicklung zu setzen und so die beiden zentralen Handlungsprinzipien der räumlichen Risiko- und Daseinsvorsorge zu stärken.

Abkürzungsverzeichnis

arg. e	Argument aus
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DSchG BW	Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg
F&E-Vorhaben	Forschungs- und Entwicklungsvorhaben
GIS	Geografisches Informationssystem
GG	Grundgesetz
HQ ₁₀₀	100-jährliches Hochwasserereignis
LEP	Landesentwicklungsplan
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG RP	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
SächsBO	Sächsische Bauordnung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
Z	Ziel

Abbildungsverzeichnis

- Abbildung 1: Hochwassergefährdung und thermische Belastung in Deutschland
- Abbildung 2: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland
- Abbildung 3: Begründungszusammenhänge bei der Rücknahme von Siedlungsbereichen
- Abbildung 4: Räumliche und zeitliche Dimensionen der Rücknahme von Siedlungsbereichen
- Abbildung 5: Arten und Umgriffe einer Rücknahme von Siedlungsbereichen
- Abbildung 6: Lage der ehemaligen Siedlung Isarmünd
- Abbildung 7: Lageplan der Hochwasserschutzmaßnahmen Polder Isarmünd
- Abbildung 8: Instrumente zur Umsetzung einer Rücknahme von Siedlungsbereichen
- Abbildung 9: Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen
- Abbildung 10: Idealtypischer Ablauf eines Umsiedlungsprozesses

Tabellenverzeichnis

- Tabelle 1: Entscheidende Akteure im Prozess der Absiedlung von Isarmünd
- Tabelle 2: Handlungsoptionen für einen Siedlungsrückzug im Planspiel des BBSR
- Tabelle 3: Bewertungskriterien für die Handlungsoptionen
- Tabelle 4: Ansätze zum proaktiven und reaktiven Siedlungsrückzug bei der Risikovorsorge (Schwerpunkt Hochwasser) und dem demografischen Wandel
- Tabelle 5: Übersicht zu möglichen Folgenutzungen
- Tabelle 6: Überblick über die Prozessphasen einer Rücknahme von Siedlungsbereichen
- Tabelle 7: Überblick über den Kreis von unmittelbar Betroffenen und weiteren Beteiligten
- Tabelle 8: Informations- und Beteiligungsprozess

Quellenverzeichnis

- agl Hartz • Saad • Wendl; prc plan + risk consult (2015): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) „Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung“. Endbericht, AZ 10.05.06–13.6
- agl Hartz • Saad • Wendl; prc plan + risk consult; IÖR Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (2020): F&E-Vorhaben „Praxishilfe Siedlungsrückzug zur Anpassung an den Klima- und demografischen Wandel. Rechtliche, planerische und politische Handlungsoptionen für Kommunen, Kreise sowie die Landes- und Regionalplanung“. Endbericht (Forschungskennzahl 3717 48 106 0, unveröffentlicht)
- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse – Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL 108. Hannover
- Baunetz (2015): Bestandsschutz im öffentlichen Baurecht. http://www.baunetz.de/recht/Bestandsschutz_im_oeffentlichen_Baurecht_44458.html, Magazin, Rechtsprechung (22.01.2015)
- Bayerische Staatsregierung (2019): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013 (GVBl. S. 550, BayRS 230-1-5-W), geändert durch Verordnung vom 03.12.2019
- Bayerischer Landtag (2017): Drucksache 17/568
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Klimaschutz und Klimaanpassung im Stadtumbau Ost und West. BBSR-Online-Publikation, Nr. 11/2016. Bonn
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Gemeinsame Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West. Bonn
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2018): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. Bonn
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020a): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“. <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2017/anpassung-siedlungsstrukturen/01-start.html>, Startseite, Programme, MORO, Studien (07.07.2018)
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2020b): Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung. Handlungshilfe für die Regionalplanung, Bonn
- Beckmann, K. (2018): Über die Entleerung von Räumen – Tabu oder vernachlässigter, aber notwendiger Diskurs? In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [Hrsg.]: Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. BBSR-Online-Publikation 02/2018, Bonn, S. 95–105
- BMI Bundesministerium des Innern (2015): Jedes Alter zählt: „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/demografie/demografiestrategie-weiterentwicklung.pdf> (09.07.2020)
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2017): Jedes Alter zählt „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“. Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Diskussionsforum Raumentwicklung. Gleichwertige Lebensverhältnisse – Grundlage für Heimatstrategien. Ein MORO-Forschungsfeld. MORO Informationen Nr. 14/6, Berlin, S. 22–30
- BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Strategischer Rückzug aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive. Eine Handreichung für Kommunen. MORO Praxis, 15/2020, Berlin
- BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): Verwaarloste Immobilien – Leitfaden zum Einsatz von Rechtsinstrumenten beim Umgang mit verwaarlosten Immobilien – „Schrottimmobilen“. Berlin
- BMVI Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2017): Handbuch zur Ausgestaltung der Hochwasservorsorge in der Raumordnung. MORO Regionalentwicklung und Hochwasserschutz in Flussgebieten. MORO Praxis Heft 10/2017, Berlin
- BVerfG, Beschluss vom 15.7.1981 – 1 BvL 77/78
- BVerwG, Urteil vom 7.9.1979 – 4 C 45.77
- BVerwG, Urteil vom 17.1.1986 – 4 C 80.82
- BVerwG, Beschluss vom 21.3.2001 – 4 B 18.01
- Die Bundesregierung (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Berlin
- Die Bundesregierung (2015): Fortschrittsbericht zur Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel, Stand 16.11.2015, Berlin
- Die Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018, Berlin
- Esteves, L. S.; Thomas, K. (2014): Managed realignment in practice in the UK: results from two independent surveys. In: Journal of Coastal Research 1 April 2014; (70 (10070)): 407–413. <https://doi.org/10.2112/SI70-069.1>
- Freistaat Sachsen (2013): Landesentwicklungsplan 2013
- Ganser, K. (2001): Hände weg, liegen lassen. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung [Hrsg.]: Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. Aus dem Leerstand in neue Qualitäten?, Müller+Busmann, Wuppertal, S. 105–112
- Greiving, S.; Hurth, F.; Gollmann, C.; Kirstein, M.; Fleischhauer, M.; Hartz, A.; Saad, S. (2018): Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken. Raumforschung und Raumordnung, 76. Jg. (3), S. 193–209
- Gutsche, J.-M.; Kis, A.; Rößler, S.; Schneider, C.; Schiller, G.; Jansen, G.; Glatthaar, M.I.; Lehmann, F. (2016): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ (Vorstudie). Endbericht zum 31. Januar 2016, Hamburg, Dresden, Bremen
- Heyn, T.; Schwede, P.; Süße, J.; Kötter, T.; Weiß D.; Rehorst F.; Huppertz M.; Lang S.; Lennartz G.; Oellers J. (2018): Nachhaltige Anpassung von Kommunen und Regionen an die Herausforderungen des demografischen Wandels. Praxiskatalog. Umweltbundes-

- amt, Dessau-Roßlau. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-12-19_praxis-katalog_demografischer_wandel_fkz_3716151020.pdf (09.07.2020)
- HMWEVL Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen (2017): 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000: Entwurf für die Beteiligung nach § 10 ROG in Verbindung mit § 4 HLPG. Beschluss der Hessischen Landesregierung vom 27.03.2017. Wiesbaden
- Jäger, H. (2018, mündlich): Telefonisches Gespräch mit Hans Jäger, Bürgermeister der Gemeinde Moos, am 13.09.2018
- Janssen, G.; Rubel, C.; Schulze, F.; Keimeyer, F.; Plappert, M.-L.; Kröner, A. (2016): Siedlungsrückzug – Recht und Planung im Kontext von Klima- und demografischem Wandel. CLIMATE CHANGE, Nr. 21/2016, Dessau-Roßlau
- Janssen, G.; Stratmann, L.; Meinel, G.; Hecht, R.; Herold, H.; Meyer, M.; Jahn, C. et al. (2012): Umsetzung der nationalen Strategie zum Integrierten Küstenzonenmanagement: Strategien, Instrumente und Maßnahmen eines sparsamen, umweltschonenden und effizienten Umgangs mit der Ressource „Fläche“ im Küstenraum. Fallstudien in Regionen mit besonderem Handlungsbedarf. UBA/Texte Nr. 04/2012, Dresden-Roßlau
- Kabisch, S. (2018): Umsiedlung - die soziale Dimension von Siedlungsaufösungen im Fokus. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. BBSR-Online-Publikation 02/2018, S. 88–94, Bonn
- Krautzbberger, M; Stüer, B. (2013): BauGB-Novelle 2013. DVBl, S. 805 (813)
- Kromp-Kolb, H.; Becsi, N. (2016): StartClim2015 – Weitere Beiträge zur Umsetzung der österreichischen Anpassungsstrategie. Institut für Meteorologie, Department für Wasser-Atmosphäre-Umwelt, Universität für Bodenkultur Wien (BOKU), Wien
- Land Nordrhein-Westfalen (2015): Beitrag zum Hochwasserrisiko-managementplan Rhein (NRW) für das Teileinzugsgebiet Rheingraben-Nord. Düsseldorf
- Land Nordrhein-Westfalen (2017): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- Landeshauptstadt Dresden (2014): Flächennutzungsplan in den Stadtgrenzen vom 1. Januar 1999: Begründung, Entwurf zur öffentlichen Auslegung (Fassung vom 16. Juni 2014). http://www.dresden.de/media/pdf/stadtplanung/stadtplanung/spa_FN-P_E_02_Begrueundung.pdf (05.04.2018)
- Landtagsbeschluss Bayern vom 09.07.2003 (Drs. 14/13256)
- LANUV Landesamt für Natur, Umwelt- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013): Klimawandelgerechte Metropole Köln. Abschlussbericht. LANUV-Fachbericht 50. https://www.lanuv.nrw.de/uploads/tx_commercedownloads/30050.pdf (11.04.2018)
- Lebensader Donau (2019): Das Gesamtprojekt – Die Projektpakete und Rechtsverfahren. <https://www.lebensader-donau.de/das-gesamtprojekt/die-projektpakete-und-rechtsverfahren/>, Startseite, Das Gesamtprojekt, Die Projektpakete und Rechtsverfahren (23.08.2019)
- Maaß, A. (2018, mündlich): Telefonisches Gespräch mit Dr. Anita Maaß, Bürgermeisterin von Lommatzsch, am 09.10.2018
- Maretzke, S. (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse im Kontext demografischer Struktur- und Entwicklungsindikatoren. Regional differenzierte Herausforderungen im Überblick. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [Hrsg.]: Gleichwertige Lebensverhältnisse im Spiegel demografischer Indikatoren. Dezentertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 30. November und 1. Dezember 2017 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 11/2018, Bonn
- Meißner, C. (2018, mündlich): Telefonisches Gespräch mit Dr. Christine Meißner, DSK Deutsche Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft mbH & Co. KG, Geisa-Ulsteraue am 04.10.2018
- MKRO (2009): Handlungskonzept der Raumordnung zu Vermeidungs-, Minderungs- und Anpassungsstrategien im Hinblick auf die räumlichen Konsequenzen des Klimawandels. Berlin
- MKRO (2013): Raumordnung und Klimawandel: Umlaufbeschluss vom 06.02.2013. Berlin
- Osterhofener Zeitung (2014): Das sterbende Dorf. Ausgabe vom 03.10.2014
- OVG RP, Beschluss vom 29.10.2001, Az. 8 A 11326/01, juris.
- Pardede, T. S.; Munandar, G. C. (2016): Politics in spatial planning in Aceh recovery post-tsunami 2004. In: Greiving, S.; Tesliar, J.; Ubaura, M. [Hrsg.]: Spatial planning and resilience following disasters – international and comparative perspectives. Policy Press, Bristol, S. 77–97
- Passauer Neue Presse (2013): Nur die Kapelle bleibt. Ausgabe vom 18.07.2013, Passau
- Passauer Neue Presse (2016): Hochwasserschutz im Jahr 2028 fertig: Deutschlandweit einzigartiges Schöpfwerk am Stögermühlbach – Wasserwirtschaftsamt stellte Planungen vor. Ausgabe vom 28.09.2016
- Plattlinger Anzeiger (2013): Der Abbruch der Häuser hat begonnen: Aussiedlung von Isarmünd-Bewohnern nimmt ihren Lauf. Ausgabe vom 20.07.2013, S. 20
- Pohl, J. (2011): Risikovorsorge, Risikonachsorge und Raumplanung. In: Pohl, J.; Zehetmair, S. [Hrsg.]: Risikomanagement als Handlungsfeld in der Raumplanung. Hannover, S. 11–20. = ARL Arbeitsmaterial, 357
- Ratzinger, S. (2020, per E-Mail): Rückmeldung zum Kap. 3.2 Das Beispiel Isarmünd. Per E-Mail geschickt von Siegfried Ratzinger, Bereich Hochwasserschutz, Wasserwirtschaftsamt Deggendorf, am 07.08.2020
- Regierung von Niederbayern (2006): Landesplanerische Beurteilung für den Ausbau der Donau zwischen Straubing und Vilshofen an der Donau, vom 08.03.2006 Az. 24-8263-11
- Region Donau-Wald (2016): Regionalplan Region Donau-Wald. Stand: 30. April 2016. <http://www.region-donau-wald.de/regionalplan/index.html> (23.08.2019)
- Regionale Planungsgemeinschaft Harz; Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg (2009): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Harz: Genehmigt durch die oberste Landesplanungsbehörde am 21.04.09. Quedlinburg/Magdeburg
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Ostertzergebirge [Hrsg.] (2019): Regionalplan Oberes Elbtal/Ostertzergebirge, 2. Gesamtfortschreibung beschlossen als Satzung gemäß § 7 Abs. 2 SächsLPlG am 24.06.2019, Radebeul, https://rpv-elbtalosterz.de/wp-content/uploads/daten/Regionalplan_gesamt.zip (14.06.2020)

Ruprecht, S. (2018, mündlich): Telefonisches Gespräch mit Siegrun Ruprecht, Abteilung Stadtplanung, Stadt Halberstadt, am 25.09.2018

Seebauer, S.; Babicky, P. (2016): Absiedlung von hochwassergefährdeten Haushalten im Eferdinger Becken: Begleitforschung zu sozialen Folgewirkungen. Endbericht von StartClim2015.B in StartClim2015: Weitere Beiträge zur Umsetzung der österreichischen Anpassungsstrategie, Auftraggeber: BMLFUW, BMWF, ÖBf, Land Oberösterreich

Seebauer, S.; Thaler, T.; Schindelegger, A.; Wenk, M.; Winkler, C. (2018): Gestaltung von privater Absiedlung aus Hochwasser-Risikogebieten, Handbuch für Entscheidungsträgerinnen und -träger, Version 2.0. Joanneum Research Life, BOKU, klima+energiefonds, Wien

Seebauer, S.; Winkler, C. (2020): Coping strategies and trajectories of life satisfaction among households in a voluntary planned program of relocation from a flood-risk area. In: Climatic Change (2020). <https://doi.org/10.1007/s10584-020-02796-1>

Seebauer, S.; Winkler, C. (2019): Should I stay or should I go? Factors in household decisions for or against relocation from a flood risk area. In: Global Environmental Change, Volume 60 (2020) 102018

Seifert, J. O. (2018, mündlich): Telefonisches Gespräch mit Jens Olaf Seifert, Umweltamt der Landeshauptstadt Dresden, am 09.10.2018

Siders, A. R. (2019): Managed Retreat in the United States. In: One Earth, Volume 1, Issue 2, 25 October 2019, Pages 216–225. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2019.09.008>

Stadt Oberharz am Brocken (2015): Stadt Oberharz am Brocken: Interkommunales Entwicklungskonzept – IEK

Stadt Pirna (2002): Integriertes Stadtentwicklungskonzept: Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“

Stadt Pirna (2004): Flächennutzungsplan: Erläuterungsbericht. Stand: 15-05-2003, zuletzt geändert am 20.10.2003, mit redaktionellen Änderungen vom 04.12.2003, mit Änderungen vom 20.07.2004 gem. Genehmigungsbescheid RP Dresden vom 13.05.2004

Stadt Schmalkalden (2011): Stadtentwicklungskonzept Schmalkalden: Fortschreibung 2010/2011. Abschlussbericht. Schmalkalden

Stadtplanungsamt Dresden (2016): Zukunft Dresden 2025+: Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden (INSEK). Vom Stadtrat beschlossen am 25. Februar 2016. https://www.dresden.de/media/pdf/stadtplanung/stadtplanung/spa_insek_Broschue_re_DD_2025_final_Internet_n.pdf. (05.04.2018)

Statistisches Bundesamt (2020): 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung - Basis 2018. Bevölkerungszahl nach Jahren. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/_inhalt.html (23.04.2020)

StMUV Bayern Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2015): Hochwasserrisikomanagement-Plan für den bayerischen Anteil der Flussgebietseinheit Donau: Managementzeitraum 2016–2021. München

StMUV Bayern Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2019): Planfeststellungsbeschluss zum Donauausbau im Teilabschnitt 1: Straubing - Deggendorf erlassen. <https://www.stmuv.bayern.de/aktuell/presse/pressemitteilung.htm?PMNr=185/19> (18.06.2020)

StMWi Bayern Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2020): Voraus denken – elementar versichern. Staatliche Leistungen. <https://www.elementar-versichern.de/staatliche-leistungen/>, Startseite, Staatliche Leistungen (18.06.2020)

Tautz, A.; Stielike, J. M.; Danielzyk, R. (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. In: BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [Hrsg.]: Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. BBSR-Online-Publikation 02/2018, Bonn, S. 25–36

VRS Verband Region Stuttgart (2010): Regionalplan Region Stuttgart. Stuttgart

Wasserwirtschaftsamt Deggendorf (2018): Hochwasserschutz Stögermühlbach. Wasser ist Leben. Wasserwirtschaft Bayern. Zugriff: https://www.lebensader-donau.de/fileadmin/Daten/Downloads/Flyer_und_Broschueren/Flyer_HWS_Stoegermuehlbach.pdf (23.08.2019)

Wasserwirtschaftsamt Deggendorf; Aquasoli Ingenieurbüro; SKI GmbH & Co.KG; Ingenieurbüro Dr. M. Schober; IFB Eigenschank GmbH (2016): Hochwasserschutz Stögermühlbach Donau Gew. I. Ordnung – Erläuterungsbericht zum Entwurf. Stand: 22.07.2016. https://www.landkreis-deggendorf.de/media/3847/160728_erlaeuterungsbericht.pdf (15.08.2019)

Rechtsquellen

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), das durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist. Abruf am 19.06.2020 unter: <https://dejure.org/gesetze/BauGB>

DSchG – Denkmalschutzgesetz Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz - DSchG) in der Fassung vom 6. Dezember 1983. Abruf am 19.06.2020 unter: <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=DSchG+BW+%C2%A7+6&psml=bsbawueprod.psml&max=true>

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546). Abruf am 19.06.2020 unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/GG.pdf>

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1–73

Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken (Text von Bedeutung für den EWR – Hochwasserrisikomanagementrichtlinie – HWRM-RL), ABl. L 288 vom 6.11.2007, S. 27–34

SächsBO – Sächsische Bauordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 186), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706) geändert worden ist. Abruf am 23.06.2020 unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1779-SaechsBO>

WHG – Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2254) geändert worden ist



► **Unsere Broschüren als Download**
Kurzlink: bit.ly/2dowYYI

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt
 www.youtube.com/user/umweltbundesamt
 www.instagram.com/umweltbundesamt/