

### Bedarfsgerechte Entwicklung und aktivierende Stadtentwicklung - die Praxisperspektive einer Kleinstadt-Bürgermeisterin

Maaß, Anita

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maaß, A. (2021). Bedarfsgerechte Entwicklung und aktivierende Stadtentwicklung - die Praxisperspektive einer Kleinstadt-Bürgermeisterin. In L. Porsche, M. Sondermann, & A. Steinführer (Hrsg.), *Kompendium Kleinstadtforschung* (S. 123-139). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1034076>

#### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>*

#### Terms of use:

*This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>*



AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

*Maaß, Anita:*

## **Bedarfsgerechte Entwicklung und aktivierende Stadtentwicklung –die Praxisperspektive einer Kleinstadt- Bürgermeisterin**

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1034076>

In:

Steinführer, Annett; Porsche, Lars; Sondermann, Martin (Hrsg.) (2021):  
Kompendium Kleinstadtforschung. Hannover, 123-139.

= Forschungsberichte der ARL 16.

<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-10341>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/International>

Anita Maaß

## BEDARFSGERECHTE ENTWICKLUNG UND AKTIVIERENDE STADTENTWICKLUNG – DIE PRAXISPERSPEKTIVE EINER KLEINSTADT-BÜRGERMEISTERIN

### Gliederung

- 1 Problemstellung
  - 2 Bedarfsgerechte Stadtplanung und deren Lenkung
    - 2.1 Definition Bedarfe und Voraussetzungen
    - 2.2 Akteure und Lenkung der Stadtplanung
    - 2.3 Finanzierung und Anreize
  - 3 Aktivierende Stadtentwicklung und deren Instrumente
    - 3.1 Im Themenfeld der baulichen Entwicklung
    - 3.2 Im Themenfeld sozioökonomische Entwicklung
    - 3.3 Im Themenfeld soziokulturelle Entwicklung
  - 4 Zusammenfassung
- Literatur

### Kurzfassung

Der Beitrag reflektiert bedarfsgerechte Stadtplanung und aktivierende Stadtentwicklung von Kleinstädten aus der Praxisperspektive einer Bürgermeisterin. Es werden die Voraussetzungen, die Akteure sowie das (finanzielle) Anreizsystem der Stadtplanung ebenso diskutiert wie aktivierende Stadtentwicklung und deren Instrumente. Dabei wird auf bauliche, sozioökonomische und soziokulturelle Entwicklungen eingegangen, und aus praktischen Erfahrungen werden Schlüsse zu finanziellen und personellen Ressourcen sowie zu Innen- und Außenkommunikation gezogen.

### Schlüsselwörter

Kleinstadt – Stadtplanung – bedarfsgerechte Stadtplanung – Stadtentwicklung – aktivierende Stadtentwicklung – bauliche Entwicklung – sozioökonomische und soziokulturelle Entwicklung

### Needs-based urban planning and activating urban development – the practice perspective of the mayor of a small town

### Abstract

The article reflects on needs-based urban planning and activating urban development in small towns from the practice perspective of a mayor. Preconditions, stakeholders and the (financial) incentive system of urban planning are addressed, as is activating urban development and its instruments. This involves discussion of socio-economic

and socio-cultural trends and the development of built form. The consideration of practical experience allows conclusions to be drawn for financial and human resources and for internal and external communications.

### Keywords

Small town – urban planning – needs-based urban planning – urban development – activating urban development – development of built form – socio-economic and socio-cultural development

## 1 Problemstellung

Mit der Entwicklung von Kleinstädten beschäftigt sich die Forschung aktuell noch wenig, obwohl etwa ein Drittel der Bevölkerung Deutschlands in Kleinstädten wohnt (ARL 2019; Porsche/Steinführer/Sondermann 2019). Die tiefere Auseinandersetzung mit dem „Typus Kleinstadt“ erfolgt auf lokalpolitischer Ebene – so meine persönliche Erfahrung aus der Praxis – möglicherweise erst, wenn sich Städte mit Schrumpfung, Alterung und baulichen Missständen auseinandersetzen müssen. Aber auch wachsende Kleinstädte in Ballungsräumen können mit Herausforderungen zu kämpfen haben. Für beide sehr unterschiedlichen Fälle fehlen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern fundierte Konzepte, um Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und sie nachhaltig steuern zu können. Handlungsempfehlungen aus der ländlichen Entwicklung oder für Großstädte können nicht eins zu eins angewandt werden. Kleinstädte üben zumeist zentralörtliche Funktionen aus und sind im Gefüge ihrer jeweiligen Region zu betrachten. So können sie größere Städte mit hohem Bevölkerungsdruck entlasten oder umgekehrt genau diesem ausgeliefert sein, wenn sie selbst Bevölkerungszug aus Großstädten und Dörfern erfahren. Je nach Lage der Kleinstädte treten zudem Schrumpfs- oder Wachstumsprozesse auf, wobei gerade im Falle von Schrumpfung in jedem Fall Kleinstädte ihre Funktionsfähigkeit aufrechterhalten sollten. Eine besondere Rolle spielen dabei ihre eigenen baulichen und soziodemographischen Voraussetzungen. Die Fläche sowie die Bau- und Siedlungsstruktur von Kleinstädten unterscheiden sich im Vergleich der Bundesländer erheblich voneinander (s. Milbert/Fina 2021; vgl. auch Porsche/Milbert/Steinführer 2019: 9).

Vor diesem Hintergrund leiten sich die untersuchungsleitenden Fragen ab: Wie kann eine bedarfsgerechte Stadtplanung im Stadt-Umland-Gefüge einer Kleinstadt gelenkt werden? Und welche Akteure tragen mit welchen Instrumenten zur Stadtentwicklung bei? Der Beitrag reflektiert die Rahmenbedingungen von Stadtplanung und aktivierender Stadtentwicklung von Kleinstädten aus der Praxisperspektive einer Bürgermeisterin. Ziel ist es, daraus verallgemeinerbare Antworten auf die gestellten Fragen abzuleiten. Die zur Erläuterung herangezogenen praktischen Beispiele und Erfahrungen kommen im Wesentlichen aus Sachsen (vor allem aus der Planungsregion Oberes Elbtal-Osterzgebirge)<sup>1</sup>, sind aber wahrscheinlich zumindest auf andere ostdeutsche Länder übertragbar.

1 Grund hierfür ist das vorhandene Material und die Kenntnisse der Autorin als hauptamtliche Bürgermeisterin in Sachsen sowie langjähriges Mitglied in der Verbandsversammlung bzw. im Planungsausschuss des Regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal-Osterzgebirge.

## 2 Bedarfsgerechte Stadtplanung und deren Lenkung

### 2.1 Definition Bedarfe und Voraussetzungen

Der aktuell gültige Landesentwicklungsplan (LEP) von Sachsen aus dem Jahr 2013 (Freistaat Sachsen 2013) gründet die Siedlungsentwicklung weiterhin auf das von Walter Christaller entwickelten „Zentrale-Orte-Prinzip“ (Christaller 2006 [1933]). Dabei werden die Ober- und Mittelzentren im LEP und die Grundzentren im Regionalplan zur Netzergänzung festgelegt. Grundsätzlich habe sich, aus Sicht des Landes, das „dreistufige zentralörtliche Konzept der Ober-, Mittel- und Grundzentren im Freistaat Sachsen als raumstrukturelles Organisationsprinzip der für Sachsen vorteilhaften dezentralen Siedlungsstruktur und als Standortsystem zur Sicherung der Daseinsvorsorge bewährt“ (Freistaat Sachsen 2013: 31). In seiner Zielsetzung richte sich das Zentrale-Orte-Konzept nicht einseitig auf Wachstum oder Schrumpfung aus, sondern lasse beide Prozesse zu. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung müssten im ländlichen Raum funktionsfähige Kristallisationskerne erhalten bleiben, die die Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen und für gleichwertige Lebensverhältnisse in allen sächsischen Teilräumen sorgen. „Die Festlegung von Grundzentren ist nur zulässig, wenn diese Gemeinden hinreichende leistungsfähige Versorgungs- und Siedlungskerne aufweisen, eine Funktion als ÖPNV-Knotenpunkt erfüllen und die nachfolgenden Einwohnerzahlen nicht unterschreiten: mindestens 15.000 Einwohner im Verflechtungsbereich innerhalb des Verdichtungsraumes und mindestens 7.000 Einwohner im Verflechtungsbereich im ländlichen Raum“ (Freistaat Sachsen 2013: 30). Diese Einwohnergrenzen dürften nur unterschritten werden, wenn besondere raumstrukturelle Bedingungen dies erfordern würden und die grundzentrale Versorgung nicht anderweitig gesichert werden könne.

Aus Sicht der Gemeinden weist der Gesetzgeber den Regionalen Planungsverbänden damit für die Ausweisung von Grundzentren eine hohe Verantwortung und Steuerungskompetenz zu. Die Grundzentren sollen die Mittel- und Oberzentren „teilraumspezifisch und passfähig zu den differenzierten Siedlungsstrukturen“ ergänzen, und es können im Zusammenwirken mit den Gemeinden Schwerpunktsetzungen vorgenommen werden (Freistaat Sachsen 2013: 36). Da jedoch der Freistaat Sachsen seine Förder- und Entwicklungspolitik auch an den grundzentralen Funktionen von Gemeinden ausrichtet, ist die Ausweisung einer Kleinstadt als Grundzentrum für deren Entwicklung sehr wichtig (vgl. Hörichs 2013; Stadt Strehla 2019). Kommunalverwaltungen nehmen dabei die eigene Kommune in ihrem kleinräumlichen Wirken für ihr Umland, z. B. als Standort von Schulen und Arztpraxen, Pflegeeinrichtungen oder Freibädern, mit einer höheren Bedeutung wahr, als es die Kriterien der Landesplanung vorgeben. Mit diesen Einrichtungen als Argumente für grundzentrale Funktionen warb die sächsische Kleinstadt Strehla beispielsweise im Technischen Ausschuss des Kreistages Meißen für die Anerkennung als Grundzentrum (Landkreis Meißen 2019). Allerdings verkennt die Gemeinde die eigene enge Nachbarschaft und Verflechtung mit dem Mittelzentrum Riesa. Auch werden die übrigen grundzentralen Verflechtun-

gen im ländlichen Raum nicht betrachtet.<sup>2</sup> Trotzdem setzte sich diese Diskussion auch in der Abwägung zur Ausweisung von Grundzentren in der 2. Gesamtfortschreibung des Regionalplanes Oberes Elbtal/Osterzgebirge (RPOE) fort (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2018: Kap. 2). Wenn Kleinstädte so vehement um den Status als Grundzentrum kämpfen, stecken zumeist Ziele der eigenen Stadtentwicklung dahinter. Entsprechend den landesplanerischen Vorgaben dürfen Kommunen ohne grundzentrale Funktion ihre Wohnbauflächen und Wohnbedarfe nur am Eigenbedarf der Kommune ausrichten. Dieser Eigenbedarf an Wohnungen ergibt sich aus „der natürlichen Zunahme der Bevölkerung oder auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung aus Veränderungen der Haushaltsstruktur, aus dem Überalterungsgrad und dem schlechten Bauzustand vorhandener Wohnungen“.<sup>3</sup>

Kleinstädte ohne grundzentrale Funktion fühlen sich durch diese Vorgaben des Landes in ihrer kommunalen Weiterentwicklung als Gewerbe- oder Wohnstandort eingeschränkt und beklagen den Verlust von kommunaler Planungshoheit. Die sächsischen Kommunen Strehla, Weinböhla oder Klipphausen können hierfür beispielhaft genannt werden. Strehla ist dabei eine typische Kleinstadt mit urbaner Siedlungsstruktur in der Kernstadt, aber dörflichen Ortsteilen, und hat weniger als 4.000 Einwohner. Die Stadt liegt außerhalb der Ballungsräume Leipzig und Dresden, weshalb die Bevölkerungszahl in den letzten Jahren stetig gesunken ist. Weinböhla und Klipphausen weisen typisch dörfliche Siedlungsstrukturen auf, liegen im Verdichtungsraum des Ballungszentrums Dresden und haben jeweils mehr als 10.000 Einwohner. Alle drei genannten Gemeinden haben keinen Status als Grundzentrum und dürfen sich daher nur entsprechend ihrem Eigenbedarf entwickeln. Während Weinböhla einen Bedarf an Wohngrundstücken und Klipphausen Wohngrundstücke sowie Gewerbeflächen an der Autobahn über den Eigenbedarf hinaus geltend machen und damit dem Zuzugsdruck nachgeben, möchte Strehla mit der Ausweisung von Wohngebieten auf der grünen Wiese dem Einwohnerverlust entgegenwirken.

Doch wie sind nun Eigenbedarfe zu berechnen, wenn es für Kleinstädte in der Spanne von 5.000 bis 20.000 Einwohnern kaum belastbare Statistiken gibt? Die Bevölkerungsprognosen des Landes sind in der Regel lineare Hochrechnungen, die sich aus der Altersstruktur der Bevölkerung und den daraus ableitbaren Haushaltsgrößen ergeben. Dabei vernachlässigen diese jedoch weitere Komponenten, die sich unmittelbar auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken können. Diese Faktoren können beispielsweise sein: die Eigentumsstruktur der Wohnnutzung (hohe Eigentumsquoten sprechen dabei für hohe Bleibedauer), das aktuelle Arbeits- und Ausbildungsplatzangebot, die zukünftigen Jobperspektiven sowie die Möglichkeit zur Gewerbeansiedlung, das Angebot von Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Schulen, die Vereinslandschaft oder die Rückkehrquote von ehemaligen „Kindern“ der Stadt nach Ausbildung oder Studi-

2 Strehla hatte am 31.12.2018 3.686 Einwohner, vgl.: [https://www.statistik.sachsen.de/download/010\\_GB-Bev/Bev\\_Z\\_Gemeinde\\_akt.pdf](https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/Bev_Z_Gemeinde_akt.pdf) (17.03.2020). Die Stadt liegt knapp 7 km von der Großen Kreisstadt Riesa und 12 km von der Großen Kreisstadt Oschatz entfernt.

3 Vgl. Auslegungshinweise des Staatsministeriums des Innern zum Begriff der Eigenentwicklung im Sinne des Ziels 2.2.1.6 LEP 2013; vgl. dazu auch Hinweise der Kommunen und Abwägungsentscheidungen des regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2018). Das Abwägungsprotokoll wurde in der Sitzung des Verbandes am 24.06.2019 beschlossen.

um aufgrund von soziokultureller Bindung an die Heimat über Vereinsmitgliedschaften, familiäre und freundschaftliche Beziehungen. Auch die konkrete gegenseitige Stadt-Umland-Wirkung zwischen Klein- und Mittelstadt ist zu berücksichtigen. Wachsen beispielsweise Mittelstadt bzw. Oberzentrum und steigen damit die Grundstückspreise oder passiert eher das Gegenteil? Auch die Baustruktur, die Verkehrsbelastung, die räumliche Lage der Kleinstädte und die soziale Zusammensetzung der Einwohnerschaft haben einen erheblichen Einfluss auf die Wohnbedarfe. Möglicherweise könnten verkehrlich gut erschlossene Kleinstädte mit aufgelockerter dörflicher Siedlungsstruktur eine höhere Anziehungskraft besitzen als Kleinstädte mit denkmalgeschützter Altstadtbebauung und kleinen Grundstücken an einer Durchfahrtsstraße. Das Problem der Altstadtbebauung besteht beispielsweise in Strehla. In der Kernstadt stehen Gebäude leer und sind für junge Menschen aktuell unattraktiv, weil sie an der Durchgangsstraße (B 182) des Ortes liegen. All diese Faktoren können einen Einfluss auf die Stadtentwicklung ausüben. Sie lassen aber Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bereiches Stadtentwicklung eine bedarfsgerechte Stadtplanung in Kleinstädten nur schwer voraussehen.

Je kleinräumiger ein Gebiet betrachtet wird, desto kleiner sind auch die statistischen Daten und desto ungenauer wird eine Prognose (vgl. auch Leibert 2021). Umso wichtiger sind nicht die Prognosezahlen, sondern vielmehr fundierte Kenntnisse über die Wirkungszusammenhänge von Entscheidungen. Beispielsweise könnte die Ausweisung von Neubauwohngebieten am Stadtrand mit hoher Eigentumsrate, wie z. B. von Strehla gewünscht, die Leerstände im historischen Stadtkern weiter verschärfen. Andererseits können sie aber auch den Druck zur Nachverdichtung bei wachsenden Gemeinden wie in Weinböhla abschwächen. Neubauwohngebiete können Gemeinkosten erhöhen, z. B. durch Bereitstellung zusätzlicher ÖPNV-Linien oder Kita-Plätze. Sie können diese aber auch senken, z. B. durch einen höheren Anschlussgrad an Abwasser- und Trinkwassersysteme. Insofern könnten konkret abgeleitete „Wenn-dann-Szenarien“ mit definierten Rahmenbedingungen für Verantwortungsträger wichtige Entscheidungshilfen sein.

Vor diesem Hintergrund hat der Regionale Planungsverband Oberes Elbtal/Ostertgebirge im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung 2017 vorgeschlagen, für die Fortschreibung des sächsischen LEP Siedlungsbereiche zu benennen, die an überregionalen und regionalen Achsen liegen (vgl. Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Ostertgebirge 2018: Kap. 2). Für diese könnten folglich Kriterien gefunden werden, die auf Grundlage einer Einzelprüfung eine Entwicklung der Gemeinde über den Eigenbedarf hinaus gestatten würde.

Zu bedenken ist jedoch, dass in einem historisch gewachsenen polyzentrischen Siedlungssystem – wie in Sachsen bzw. Deutschland generell – eben auch die peripheren Standorte an Entwicklungschancen teilhaben müssen (vgl. BBSR 2016). Die Stärkung dezentraler Strukturen außerhalb der Zentralen Orte wie eben Weinböhla oder Klipphausen darf nicht mit der Schwächung der verbliebenen Zentralen Orte im ländlichen Raum einhergehen. Schließlich sollte es gemeinsamer Konsens sein, „die allein auf eine Stadt bezogene Betrachtung stadtentwicklungspolitischer Probleme und Entscheidungen“ zu überwinden (BMU 2007: 3 f.). Die lokale und stadregionale Abstimmung ist zu stärken, um die Klein-, Mittel- und Großstädte innerhalb einer Region zu gleich-

berechtigten Partnern zu entwickeln und Ressourcen zu schonen. Sachsen hat eine hohe Siedlungsdichte mit geringen Entfernungen der Einzelorte zu den Mittel- und Oberzentren. Laut LEP 2013 waren im Jahr 2016 von allen Gemeinden aus die Mittel- und Oberzentren in weniger als 45 Minuten mit dem PKW zu erreichen (Freistaat Sachsen 2013: 32). Damit könnten auch periphere Grundzentren eher von Wachstumstendenzen dieser Ballungsräume profitieren, wenn Nachverdichtungen über den Eigenbedarf hinaus weiterhin nur dort möglich wären, wo tatsächlich die grundzentrale Funktion für das Umland zu sichern ist. Ausnahmen könnten jedoch bei der Gewerbeentwicklung bestehen. Deren Bedarfe liegen meist bei geringen Entfernungen zu Autobahnen und richten sich nicht nach den Raumfunktionen. Insbesondere abseits der Bundesstraßen und Autobahnen gelegene Grundzentren sind als Gewerbebestandort mitunter weniger attraktiv. Diese Gewerbegebiete an den Autobahnen könnten trotzdem den gewünschten Strahleffekt ins Land hinein ausüben. Allerdings setzt das auch eine entsprechende Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr zu den Grundzentren voraus.

Aus meiner Sicht als Bürgermeisterin einer Kleinstadt gibt es aktuell aber Denkweisen, die sich störend auf eine sachgerechte Ableitung der eigenen Entwicklungsmöglichkeiten insbesondere im Bereich Wohnen auswirken und die interkommunale Abstimmung verhindern:

- 1 Die scheinbar von Politik und Medien zur Allgemeingültigkeit erklärten Bedarfe von Wohngebieten „auf der grünen Wiese“: Diese Bestrebungen, besonders aus den Ballungsräumen Leipzig und Dresden, gehen mit dem Wunsch der Verstärkung des § 13b Baugesetzbuch (BauGB) einher, der bis zum 31.12.2019 eine vereinfachte Aufstellung von B-Plänen für bis zu 1 ha großen Wohnbauflächen im Außenbereich vorsah. Die Gesamtbevölkerung in Sachsen wird jedoch nach wie vor als rückläufig prognostiziert, insbesondere im Erzgebirgskreis, West- und Ost-sachsen sowie abseits der Ballungsräume Leipzig und Dresden (vgl. StaLa o.J.).
- 2 Die Fokussierung aller Gemeinden auf Einwohnerzuwachs zur Sicherstellung der kommunalen Finanzierung: Je höher die Einwohnerzahl einer Kommune ist, desto größer ist der sogenannte Veredlungsfaktor und damit tatsächlich die Höhe der Zuweisung pro Einwohner. Die sogenannte „Veredelung“ von Einwohnerzahlen im sächsischen Finanzausgleichsgesetz (FAG) beruht auf der Annahme, je höher die Einwohnerzahlen der Gemeinden sind, desto größer ist auch ihr Aufgabenbereich und damit auch ihre überörtliche Verantwortung.
- 3 Die unhinterfragte Hinnahme und Weiterverbreitung der These, „die Bevölkerung wird sich stärker in bestimmten Zentren konzentrieren“ (Sächsische Staatskanzlei o.J.).

Solange die Orte in den Verdichtungsräumen (auch ohne grundzentrale Funktion) weitere Wohnflächen erschließen können, verhindert das die Suche nach anderen Lösungen in Sachsen. Beispielsweise könnten bestehende Defizite, die bisher Hemmnis der Stadtentwicklung in peripheren Räumen gewesen sein mögen – wie schlechte Anbindungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln –, mit geeigneten Maßnahmen des Freistaates abgebaut werden. Leider wird trotz immenser Baupreise in den Verdichtungs-



räumen in Sachsen nach solchen Lösungen nicht gesucht. Geht man außerdem davon aus, dass Wohnen gern nah am Arbeitsplatz erfolgen soll, bietet sich ein Vergleich der aktuellen Arbeitsplatzzentralität mit zukünftig zu erwartenden Einwohnerentwicklungen an. Damit zeigt sich, dass die in einer Region verbleibende Einwohnerzahl sich grundsätzlich am dort vorhandenen Arbeitsplatzpotenzial ausrichtet (Sächsische Staatskanzlei 2016; 2017). Diese Feststellung spricht ebenfalls dafür, einerseits Grundzentren als Kristallisationspunkte für Wohnen und Gewerbe beizubehalten. Andererseits könnten im Einzelfall an wichtigen Verkehrsachsen Gewerbeansiedlungen auch außerhalb der Grundzentren zugelassen werden (wie z.B. der Wunsch zur Gewerbeansiedlung an der Autobahn in Klipphausen). Gleichzeitig gilt es, an Mobilitätskonzepten für die Überwindung von Distanzen zu arbeiten und das Breitbandnetz als wichtigen Standortfaktor für Gewerbe flächendeckend auszubauen. Diese Gedanken macht sich der Freistaat offenbar nicht. Auch konterkariert er durch seine aktuelle Förder- und Finanzpolitik seine eigenen im LEP 2013 planerisch festgelegten Entwicklungsziele.

Folglich bleibt in schrumpfenden wie wachsenden Kleinstädten in Sachsen die bedarfsgerechte Stadtplanung schwierig.

## 2.2 Akteure und Lenkung der Stadtplanung

Trotzdem muss die Stadtplanung ein zentrales Querschnittsthema jeder Behörde sein, in das viele verantwortliche kommunale Fachexperten sowie die Stadträte und Bürger einzubinden sind. Ergebnis sollten fundierte integrierte Stadtentwicklungskonzepte sein, in denen die Einflüsse der oben genannten Faktoren auf die konkrete Stadtentwicklung betrachtet werden. Erst auf einer solchen Grundlage können individuell wirksame Handlungskonzepte für die Stadtplanung in Kleinstädten mit Betrachtung des Umlandes für einen Zeitraum von 10 bis maximal 15 Jahren abgeleitet werden. Längere lineare Strategien wären „Hellseherei“. In der Stadtplanung für Kleinstädte ist Realismus in der Einschätzung der eigenen Möglichkeiten und Grenzen wichtig. Zugleich gilt es aber auch, nachhaltig, d.h. mit Blick auf die folgenden Generationen, zu planen und Phasen der Stadt-Umland-Entwicklung in einem Zeitraum von einer Dekade einzubeziehen. Solche integrierten Stadtentwicklungskonzepte müssten zwingend in der Region abgestimmt und entsprechend den Zielen der Landesplanung auch vom Freistaat begleitet werden. Dies erfolgt aktuell jedoch leider nicht.

Derzeit setzen die Bauverwaltungen in der Regel mit Flächennutzungs- und Bebauungsplänen die ausschließlich für die eigene Stadt entwickelten Ziele strategisch um. Hierbei kommt dem Flächennutzungsplan nur die Funktion der Selbstbindung der Verwaltung nach innen zu. Er schafft kein Baurecht, sondern gibt lediglich die planerischen Ziele der Gemeinde wieder, aus denen sich schließlich konkrete Bebauungspläne ableiten. Demgegenüber schreibt der Bebauungsplan rechtsverbindliche Grundlagen für einen bestimmten städtebaulichen Bereich fest. Der Vorteil beider Planungsinstrumente ist die zwingend vorgeschriebene Beteiligung der Stadt- bzw. Gemeinderäte, der Bürger und der Träger öffentlicher Belange in einem mehrstufigen Prozess (vgl. BauGB §§ 2-4 sowie § 10).

In die Planungshoheit einer Kommune greifen im Rahmen der Gesetze auch die Behörden des Denkmal- und Naturschutzes sowie der Unteren Bauaufsicht – in der Regel die Landratsämter als höhere Verwaltungsbehörde für die kreisangehörigen Kommunen – zuständigkeitshalber ein. Dies birgt ein hohes Konfliktpotenzial zwischen städtischen Zielen und fachlichen Zwängen. In einem kooperativen Miteinander zwischen Stadt und Landratsamt sind im gesamten städtebaulichen Prozess ständig Entscheidungen abzuwägen und Ermessensspielräume zu finden. Von Vorteil ist dabei ein gemeinsamer Konsens über die Ziele der Stadtentwicklung auf beiden Handlungsebenen. Neben der frühzeitigen Anhörung der Fachämter im Landratsamt zu größeren Planungsvorhaben sind bei Einzelmaßnahmen individuelle fallbezogene Ortstermine günstig. Leider fehlt den Fachämtern im Landkreis, so meine Beobachtung, vielfach die Zeit für Einzelabstimmungen.

Weitere Akteure der Stadtentwicklung sind die Projektträger konkreter baulicher Maßnahmen. Ohne Investoren, beispielsweise Bauträger oder junge Familien, ist keine städtebauliche Entwicklung durchführbar. Die Kleinstädte sind daher angehalten, günstige Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen. Diese müssen allerdings nicht zwingend finanzieller Natur sein, sondern können auch in schnellen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen der Kommunalverwaltung liegen. Im Idealfall können Kleinstädte hierbei durch die überschaubare Verwaltungsgröße und die geringen Hierarchieebenen mit Schnelligkeit punkten.<sup>4</sup>

Zur Lenkung der Stadtplanung gehört auch die Eigeninitiative der Kommune als Akteur der Stadtentwicklung. Gerade in schrumpfenden Regionen sollten Kleinstädte in der Lage sein, selbst städteplanerische Impulse setzen zu können. Zielgerichtetes Agieren statt hilfloses Reagieren muss die Stadtplanung prägen. Eine Kommune sollte bewusst gegen den Strom und gegen den „Abwärtsstrudel“ von Vernachlässigung, Leerstand, Wegzug, sozialem Brennpunkt und Niedergang steuern können. Zuzug und Bevölkerungswachstum müssen dabei keine Ziele der Stadtplanung sein. Aktive Begleitung von Schrumpfungsprozessen, die Stabilisierung eines von Überangebot geprägten Wohnungsmarktes und die soziale Durchmischung von Stadtteilen können auch in Kleinstädten durch die Verwaltung gelenkt werden. Kommunale Maßnahmen sind z. B. Straßensanierungen, um damit Grundstückseigentümer zu eigenen Investitionen an Fassaden und Dächern zu ermutigen. Aber auch der kommunale Ankauf von Problemimmobilien und Investitionen in diese Gebäude können solche Maßnahmen sein, z. B. um eigene kommunale Mietwohnungen zu schaffen oder kommunale Einrichtungen unterzubringen.

Auch in wachsenden Kleinstädten gibt es Steuerungsmöglichkeiten für die Verwaltungen, um aus dem „Segen“ Wachstum keinen „Fluch“ werden zu lassen. Beispielsweise können integrierte Quartiers- oder Stadteilkonzepte für spätere Baupläne handlungsleitend sein. Die Umsetzung neuer Bauflächen bzw. Wohngebiete am Stadtrand oder in zentralen Lagen ziehen meist Mehrbedarfe in Kitas und Schulen nach sich. Das muss zwingend konzeptionell bereits vor der Aufstellung der Bebauungspläne berücksich-

---

4 In meiner Heimatstadt Lommatzsch gibt es keine Ämterstruktur, weshalb die Bürger gleich mit dem verantwortlichen Mitarbeiter sprechen können und Entscheidungen aufgrund eines 14-täglichen Sitzungsrhythmus des Stadtrates zügig getroffen werden können.

tigt werden. Wichtig ist, anhand der eigenen Rahmenbedingungen die lokal richtigen Handlungen für die Kleinstadt – eben auch langfristig – abzuleiten und diese möglichst mit dem Umland abzustimmen. Generell gibt es keine universal gültigen Lösungen.

Kleinstädte benötigen für eine aktive Stadtplanung in schrumpfenden wie wachsenden Kontexten neben finanziellen Ressourcen vor allem Arbeitszeit von Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen. Leider fehlt es gerade in kleinen Kommunalverwaltungen an Fachkräften, die sich auf diese Aufgabe konzentrieren können. In der Regel sind die Bauverwaltungen für ihre vielen Aufgaben und komplexen Fachgebiete unterbesetzt. Die Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen müssten zudem in der Lage sein, das komplexe Feld der Stadtplanung selbst analytisch zu durchdringen und die für ihre Stadt passenden Strategien abzuleiten. Dies ist jedoch meiner Beobachtung nach selten gegeben. In der Regel arbeiten in kleinen Verwaltungen zumeist Verwaltungsfachangestellte des mittleren und gehobenen Dienstes, nur in Amtsleiterstellungen des höheren Dienstes. Die Ausbildungswege der Verwaltung vermitteln zwar die nötigen Kenntnisse über die rechtlichen Instrumente im Bauplanungs- und Bauordnungsrecht. Wahrscheinlich gibt es aber höchst selten verwaltungsfremde „Quereinsteiger“, die den Bereich Stadtplanung und Regionalentwicklung mit ihrer früheren beruflichen Tätigkeit oder Ausbildung fachlich fundiert begleiten können.

Fachliche Hilfe holen sich Kleinstädte daher in der Regel bei externen Büros für Stadt-sanierung und Stadtentwicklung. Für die Datenerhebung und die umfangreiche Erarbeitung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten ist dagegen auch nichts einzuwenden. Wenn die Stadtplanung jedoch vollständig von externen Büros übernommen wird und Fachwissen darüber in den Bauämtern fehlt, kommen wahrscheinlich wenig zielführende und häufig standardisierte Ansätze für die Stadtplanung heraus. Die Büros haben möglicherweise zu wenig Bezug und „Innenperspektive“ zur Kleinstadt mit ihrem Umland. Anders als Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Stadtrat, die für ihre Entscheidungen auch langfristig die Verantwortung übernehmen müssen, fehlt bei den Büros quasi die nötige „Erfolgsbeteiligung“ und die Verantwortungsübernahme für ihre Empfehlungen. Wären die Städte selbst fachlich in der Lage, gemeinsam mit externen Fachleuten nach den besten Lösungen zu suchen, kämen für die Kleinstädte wahrscheinlich individuellere und wirksamere Stadtentwicklungskonzepte heraus.

### 2.3 Finanzierung und Anreize

„Ohne Moos nix los!“ – dies gilt leider auch für die Stadtplanung in Kleinstädten. Finanzielle Ressourcen benötigen die öffentliche Hand wie die Privatwirtschaft gleichermaßen. Wachsende Kleinstädte verfügen möglicherweise aufgrund von Bevölkerungszunahme und daraus resultierenden hohen Einkommenssteuern bzw. guten Gewerbesteuern über finanzielle Möglichkeiten für eigene Projekte der Stadtplanung. Private Akteure investieren. Steigende Nachfrage erhöht das Angebot, lässt aber auch sicher noch stärker die Marktpreise steigen. Probleme ergeben sich dort im Mietbereich für Niedrigverdiener. In schrumpfenden Kleinstädten ist jedoch von knappen öffentlichen Mitteln und sinkenden Boden- wie Mietpreisen auszugehen. Investoren scheuen Baumaßnahmen aufgrund der Unwirtschaftlichkeit (hohe Baukosten / geringe Miethö-

hen) oder fehlender Nachfrage am Markt. Gerade in dieser Situation wären Zuschüsse der Kommune zur Deckung von Wirtschaftlichkeitslücken von privaten Investitionen ein interessanter Anreiz. Allerdings sollten auch keine öffentlich geförderten „Leerstandsruinen“ oder Objekte mit hohen kommunalen Nachfolge- bzw. Betriebskosten entstehen.

Kleinstädte haben es meiner Beobachtung nach schwerer, Fördermittel beispielsweise der Stadtsanierung und des Stadtumbaus zu akquirieren als größere und damit bedeutsamere Städte. Einerseits haben sie z. B. für Städtebauförderungsprogramme wie „Stadtumbau“ oder EFRE in der Regel keine geeigneten Gebietskulissen. Andererseits passen die notwendigen Maßnahmen möglicherweise auch nicht in die ELER-Förderung für den ländlichen Raum. Damit sind automatisch die Bedarfe an Eigenmitteln der Kommunen höher als möglicherweise in Mittelstädten oder Dörfern mit besseren Zugangsmöglichkeiten.

Besser als Fördermittel des Landes oder des Bundes wären aber ohnehin eigene kommunale finanzielle Spielräume für Investitionsanreize. Eine Kommune denkt bei der Ausgabe von eigenen Geldern deutlich stärker nach als bei der Verwendung von Fördermitteln. Darüber hinaus könnten kommunale Zuschüsse zur Sanierung von Altbaugebäuden Einwohner motivieren, sich selbst aktiv in die Stadtentwicklung einzubringen. Auch Anreize über Grundsteuernachlässe für bestimmte städtische Bereiche oder als Argument für den Zuzug bzw. Verbleib in Kleinstädten wären denkbar. Hierfür ist jedoch zu prüfen, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen zukünftig derartige Spielräume für Kommunen zulassen.

Nach meiner Erfahrung haben schrumpfende Städte auch mit Haushaltsproblemen bei gleichzeitigem Investitionsstau in der kommunalen Infrastruktur zu kämpfen. Mitunter befinden sie sich sogar schon in der Haushaltskonsolidierung. Aufgrund der Finanzierungssystematik der Länder-Kommunen-Finanzausgleiche ist eine Ursache hierfür die geringe „Veredelung“ von Einwohnerwerten. Im Finanzausgleichssystem wird davon ausgegangen, dass Mittel- und Oberzentren proportional zur Einwohnerzahl deutlich mehr Aufgaben für ihren Verflechtungsbereich erfüllen als Grundzentren. Sie unterhalten die Kultur- und Freizeiteinrichtungen, sind die Standorte der höheren Bildungseinrichtungen und erfüllen mit größeren Verwaltungen deutlich mehr Aufgaben. Eine aufgabenbezogene Betrachtung der Kleinstädte findet jedoch nicht statt. Proportional zur Bevölkerungszahl kämpfen diese mit höheren Ausgaben für Feuerwehr, Schulen, Bauhöfe etc. Freiräume für eigene freiwillige Aufgaben haben Kleinstädte nur dann, wenn sie über gesunde Finanzen verfügen. In einer Situation der Haushaltskonsolidierung gegen eine „Abwärtsspirale“ der Stadtentwicklung ankämpfen zu wollen, womöglich noch mit hohen Steuersätzen, ist sehr schwer. Dies muss auch der Landespolitik bewusst werden. Gerade Gemeinden und Kleinstädte in peripheren ländlichen Räumen mit wenigen Einwohnern und möglicherweise demographischen Problemen benötigen eine auskömmliche Finanzierung.

Betrachtet man vor diesem Hintergrund generell die Rolle und Funktion öffentlicher Förderungen für Wohnbauvorhaben, so fallen zwei Dinge auf: Einerseits besteht in wachsenden Räumen der Wunsch, durch Fördermittel beim Bau von Wohnungen die

Mieten so abzufedern, dass sich auch Geringverdiener den Wohnraum leisten können. Andererseits besteht in schrumpfenden Gegenden mit geringen Mieten der Bedarf, durch öffentliche Förderungen die Wirtschaftlichkeitslücken zwischen Mieteinnahmen und Baukosten auszugleichen.

Folglich wird in beiden Fällen nach steuerfinanzierter Unterstützung gerufen, die bei einer gleichmäßiger verlaufenden Raumentwicklung nicht nötig wäre. Dann könnten die Mietpreise vorsichtig auch im peripheren Raum steigen und Investitionen decken, gleichzeitig würden jedoch die Wohnraumpreise in den Ballungsräumen nicht davonschnellen. Im Interesse seiner Steuerzahler sollte der Freistaat Sachsen, aber auch die Bundesrepublik generell, auf eine ausgewogenere Raumentwicklung hinwirken. Diese könnte grundsätzlich am Konzept der Zentralen Orte festhalten. Die sowieso aufzuwendenden Steuergelder könnten dann statt an Investoren für Wohnbauten bzw. steuerfinanzierte Mietpreisbremsen auch in eine nachhaltige und klimaschützende Verkehrspolitik fließen. Die Neuversiegelung von Siedlungsflächen könnte reduziert werden und Jahrhunderte alte Siedlungskerne bleiben erhalten.

### **3 Aktivierende Stadtentwicklung und deren Instrumente**

#### **3.1 Im Themenfeld der baulichen Entwicklung**

Die bisherigen Ausführungen zeigten bereits, dass die Verwaltungen einer Kleinstadt die Stadtentwicklung mit „Manpower“ aktiv unterstützen müssen. Im Themenfeld der baulichen Entwicklung betrifft das vor allem den Umgang mit baulichen Missständen. Achtet eine Stadtverwaltung darüber hinaus auch intensiv auf Sauberkeit und Ordnung, erhöht sich die Wohlfühlqualität der Bürger. Dieses Gefühl ist wichtig, damit sich Einwohnerinnen und Einwohner mit ihrem unmittelbaren Lebensumfeld identifizieren. Diese Identifikation wiederum kann die Bürgerinnen und Bürger motivieren, ihre eigene Stadt aktiv weiterzuentwickeln.

Die Beseitigung baulicher Missstände oder die Befriedigung von Wohnungsbedarfen in wachsenden wie schrumpfenden Kleinstädten kann schneller erreicht werden, wenn sich Verwaltungsmitarbeiter/-mitarbeiterinnen auf diese Aufgaben konzentrieren könnten. Sie müssten zu Vordenkern werden und aktiv Strategien zur Problemlösung entwickeln. Auf diese Weise ließen sich beispielsweise die rechtlichen Möglichkeiten aus dem Bauordnungs- und Vollstreckungsrecht zum Umgang mit Problemimmobilien konsequenter nutzen. Zudem ließen sich Beispiele für Gebäudesanierungen entwickeln, die der Einwohnerschaft in anschaulicher Form vorgestellt werden könnten und dadurch zum Investieren anregen würden. Kompetente Ansprechpartner/-partnerinnen können als „Kümmerer“ die Scheu vor der Übernahme von Bau ruinen mildern und den Bürgerinnen und Bürgern quasi als fachliche Berater/Beraterinnen auch im Umgang mit Baugenehmigungs- und Denkmalbehörden im Verlauf der Sanierung zur Seite stehen. In wachsenden Kleinstädten gilt es darüber hinaus für Verwaltungen, in einen intensiven Austausch mit den unmittelbaren Umlandgemeinden zu treten. Durch gemeinsame Stadt-Umland-Strategien lassen sich Zuzug und Wohnbedarfe besser steuern.

In jedem Fall müssen sämtliche Handlungsweisen der Verwaltung und Zielsetzungen der Stadtentwicklung aber transparent und öffentlich kommuniziert werden. Dies verlangt den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern viel Zeit, aber auch Fingerspitzengefühl im Umgang mit Medien und Bürgerinnen und Bürgern ab. Voraussetzung ist dafür auch, dass sich Stadtrat, Bürgermeister/Bürgermeisterin und Verwaltung einig über die Ziele und Vorgehensweisen im Rahmen der Stadtentwicklung sind. Nichts ist schlimmer als widersprüchliche Äußerungen schon auf den Ebenen der politischen bzw. administrativen Verantwortungsträger/-trägerinnen.

Häufig ist die Stadtentwicklung ein Bereich unter vielen und kann nicht in der notwendigen Intensität bearbeitet werden. Damit haben es Kleinstädte deutlich schwerer, ihre Stadtentwicklung voranzutreiben. Gleichzeitig können sich Kleinstädte auch weniger auf andere Akteure der baulichen Entwicklung, wie Wohnungsgenossenschaften oder Kommunale Wohnungsgesellschaften, stützen. Besonders in ostdeutschen Städten sind diese eher in Mittelstädten mit den typischen Wohngebieten aus der Zeit der DDR zu finden. Selbst wenn es diese Akteure in Kleinstädten gibt, ist ihr Handlungsradius ebenfalls klein und folglich auch ihre finanziellen wie räumlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

Egal ob Wachstum oder Schrumpfung Kleinstädte kennzeichnet, letztlich kommt es immer auch auf die öffentliche Meinung als aktivierenden Moment im Stadtentwicklungsprozess an. Stadtverwaltungen fungieren hierfür generell als Themensetzer. Geeignete Instrumente für die Kommunikation mit Bürgerinnen und Bürgern und für die Stadtgesellschaft untereinander sind zuerst die kommunalen Amtsblätter und das Internet. Letzteres bietet besonders über Social-Media-Kanäle gute Möglichkeiten der Interaktion. Klassische Bürgerworkshops bieten sich vor allem in Planungsprozessen an, die ergebnisoffen verlaufen sollen. Die sächsische Kleinstadt Brandis konnte als „Innovationskommune“ in einem Pilotprojekt verschiedene Beteiligungsformen umsetzen. Beispielsweise gibt es das klassische Ratsinformationssystem zu den Vorlagen des Stadtrates auf der Website der Stadt, dazu ein Bürgerbeteiligungsportal und eine App (Stadt Brandis o. J.). Für die zwischenmenschliche Kommunikation bietet der Bürgermeister das „Café Kommunale“ an, eine Bürgersprechstunde in einem Café. Welche Instrumente eine Stadt wählt, hängt wieder von individuellen Bedarfen und Möglichkeiten ab. Wichtig ist es, lokale Entscheidungen transparent darzustellen, städtische Entwicklungen stetig zu kommunizieren und damit auch entscheidungsrelevante Diskussionsprozesse in der Stadtgesellschaft zuzulassen. Aktive Verwaltungen haben auch die Chance, ihr Fachwissen über lokale Medien zu verbreiten und so Transparenz zu fördern.

### **3.2 Im Themenfeld sozioökonomische Entwicklung**

Zum Themenfeld der sozioökonomischen Entwicklung zählen die Wirtschaftsstruktur (Anzahl an Gewerbe und Unternehmen, Arbeitsplätze etc.) und daraus resultierend die Steuerkraft der Kommune ebenso wie die soziale Durchmischung und Wirtschaftsstärke der privaten Haushalte. Darüber hinaus ist auch die Struktur des Einzelhandels für die Entwicklung der Zentren interessant. Für dieses Themenfeld gibt es außer der These, je höher die eigene Wirtschaftskraft, desto größer sind die eigenen Handlungsspiel-

räume, keine verallgemeinerbaren Aussagen. Je nach Lage der Stadt, je nachdem, ob es eine schrumpfende oder wachsende Kleinstadt ist, sind auch die Rahmenbedingungen für die sozioökonomische Entwicklung verschieden. Für die Stadtentwicklung und eine bedarfsgerechte Stadtplanung sind vor allem die Grundlagen für den aktuellen und perspektivischen Arbeitskräftebedarf interessant. Aus der Zahl der einpendelnden Arbeitskräfte könnte ein Potenzial für mögliche Wohnraumangebote zum Zuzug in die Kleinstadt abgeleitet werden.

Aktuell fokussiert sich die Stadtplanung in Kleinstädten insbesondere auf die Entwicklung der Zentren, zumeist mit historischer Altbausubstanz. Aktivierende Instrumente für deren Weiterentwicklung ergeben sich aus der Struktur des Einzelhandels. Dafür sind zunächst grundlegende Fragen zu beantworten: Gibt es noch Einzelhändler? Haben sie ein auskömmliches Einkommen? Welche Zielgruppen sprechen sie an? Wie sehen sie ihre eigene wirtschaftliche Perspektive? Ist die Prognose der Gewerbetreibenden für ihre Zukunft eher schlecht, werden sie schwer oder gar nicht zu motivieren sein, die eigene Abwärtsspirale zu durchbrechen. Die Stadt kann flankierend nur prüfen, welche kommunalen Rahmenbedingungen sie verbessern und wie sie die Betroffenen zur Eigeninitiative motivieren kann. Entscheidend ist dabei, ob es ein Überangebot an Verkaufsflächen gibt, jeweils bezogen auf den Bedarf der Bevölkerung der Kleinstadt und des Verflechtungsbereiches. Besteht dieses und ist auch eine Verkleinerung der Verkaufsfläche der Großmärkte nicht absehbar, kann die Stadtverwaltung nur versuchen, Alternativkonzepte für die Zentren zu entwickeln. Aber auch hierfür müssen sich Mitarbeiter/Mitarbeiterinnen aktiv und mit dem nötigen Know-how mit der Situation beschäftigen. Alternativen bzw. Verbesserungen für die Entwicklung der Zentren bestehen z. B. in der Ansiedlung von kommunalen Einrichtungen mit hoher Frequenz (z. B. Horte, Schulen, Kindereinrichtungen). Darüber hinaus sind infrastrukturelle Maßnahmen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität und die Schaffung von Erlebnis- bzw. Kommunikationsräumen interessant.

In diesem Zusammenhang hat die Stadt Lommatzsch beispielsweise mit dem „Grundschulcampus“ – bestehend aus Vorschule<sup>5</sup>, Grundschule mit Mensa und Turnhalle, Hort und öffentlichem Kinderspielplatz sowie einem Brunnen in der Stadtmitte – gute Erfahrungen gesammelt. Die Vorschüler kennen das Gelände der Grundschule und einige Horterzieherinnen schon vor Schuleintritt. Außerdem sind die Eltern „gezwungen“, in die Innenstadt zu fahren, um ihre Kinder von der Kita bzw. dem Hort abzuholen. Genügend kostenlose Parkplätze für Autos stehen im Zentrum bereit. Der öffentliche Spielplatz bewirkt einen längeren Aufenthalt der Eltern in der Innenstadt, da Kinder nach der Vorschule oder dem Hort nicht gleich nach Hause wollen. Die Kindereinrichtungen nutzen den Spielplatz auch am Tag im Rahmen ihrer Betreuungszeiten. Das benachbarte Café profitiert von den Kindereinrichtungen, dem Spielplatz und den Bänken am Brunnen besonders im Sommer. Dann bleiben die Eltern länger und bringen den Kindern auch mal ein Eis auf den Spielplatz.

---

5 Die Vorschule gehört zum Kindergarten. Es handelt sich um altersreine Kindergruppen. Die Kinder verbringen das letzte Kindergartenjahr gemeinsam und wechseln auch gemeinsam in die Grundschule. Durch die Nähe zur Grundschule sind auch die Grundschullehrer/-lehrerinnen regelmäßig in der Vorschule aktiv, um den Übergang der Vorschulkinder in die Grundschule vorzubereiten.

Auch im Themenfeld der sozioökonomischen Entwicklung spielt die Binnenkommunikation in der Stadt als aktivierendes oder hemmendes Instrument eine Rolle. Positive Stimmung aktiviert, schlechte Stimmung hemmt Entwicklung. In Kleinstädten kennen sich in der Regel viele Menschen untereinander. Dies kann gerade für die Motivierung der Bevölkerung zur Selbsthilfe interessant sein. Angesehenen Meinungsführern außerhalb von Verwaltung und Rat kann es nämlich gut gelingen, andere Menschen mitzuziehen. Allerdings gibt es gemessen an der geringen Einwohnerzahl erfahrungsgemäß auch nur eine geringe Anzahl solcher Akteure, die vermutlich auch schon in mehreren Vereinen und womöglich im Stadtrat aktiv sein werden.

In wachsenden Kleinstädten gibt es andere Probleme, beispielsweise Verkehrsbelastungen, verbunden mit Lärm oder zu wenigen Parkflächen. Generell ist aber in solchen Städten eher von einer positiven Grundstimmung und von optimistisch eingestellten Einwohnerinnen und Einwohnern auszugehen. Diese Stimmungen befördern möglicherweise auch eine zufriedene und wenig aktive Grundhaltung. Kommt es aber zu Problemen, z.B. wenn sich Gewohntes ändert, lassen sich zufriedener Bürgerinnen und Bürger aus Angst, es könnte schlechter werden, gut zur Eigenaktivität motivieren. Beispielsweise könnten sich leicht Bürgerinitiativen bilden, die gegen das Zubetonieren beliebter grüner Plätze in der Stadt mit Wohnhäusern protestieren.

### **3.3 Im Themenfeld soziokulturelle Entwicklung**

Im Themenfeld soziokulturelle Entwicklung ist insbesondere die städtische Kultur zu betrachten. Diese beginnt bei der Art und Weise des gemeinsamen Miteinanders in der Kommune als Ausdruck einer spezifischen kulturellen Praxis in der Stadt. Dazu gehören aber auch die Vereine, Schulen und Kindereinrichtungen, Bibliotheken oder Kirchgemeinden als Akteure der Stadtgesellschaft. In Kleinstädten gibt es in der Regel keine Theater oder Konzertsäle. Allerdings können teilweise kommunale oder staatliche Museen als überregional bedeutsame Kultureinrichtungen über die Stadtgrenzen hinaus ausstrahlen. Diese Einrichtungen verfügen zudem gewöhnlicherweise über hauptamtliches Personal und ein Budget für Öffentlichkeitsarbeit. Sie können eine wertvolle Unterstützung ehrenamtlicher Strukturen sein.

In der Regel organisieren Professionelle gemeinsam mit ehrenamtlich Tätigen in den Vereinen und Kirchgemeinden die städtischen Höhepunkte. In Kleinstädten haben diese Feste und Veranstaltungen nur selten überregionalen Charakter. Trotzdem oder gerade deshalb stärken sie das Miteinander der kleinstädtischen Nachbarschaft. Denn das Gefallen am gemeinsam Erlebten, das Wohlfühlen in Gemeinschaft oder das Zugehörigkeitsgefühl der Einwohnerinnen und Einwohner zu ihrer Stadtgemeinschaft stimulieren deren Eigeninitiative. Zwar werden auch für Events finanzielle und personelle Ressourcen benötigt. Aber anders als im Bereich der sozioökonomischen Entwicklung fällt es im kulturellen Bereich leichter, ehrenamtliche Akteure und Sponsoren zu finden. Die Unterschiede werden in diesem Bereich auch in schrumpfenden oder wachsenden Städten weniger stark sein, je mehr die kulturelle Entwicklung von der Bürgerschaft selbst getragen wird. In diesem Feld ist sogar die geringere Größe und Einwohnerzahl von Kleinstädten positiv zu sehen. Einerseits konkurrieren weniger Angebote um die Aufmerksamkeit und Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger. Ande-



rerseits wird an Veranstaltungen teilgenommen, weil die Akteure bekannt sind oder weil Bekannte auch dorthin gehen. Damit kann sogar ein gewisser „Gruppendruck“ angenommen werden.

Die öffentliche und die interpersonelle Kommunikation innerhalb der Kleinstadt spielt auch in diesem Feld eine wichtige Rolle. Mund-zu-Mund-Propaganda ist noch immer die beste Werbung für Veranstaltungen in Kleinstädten. In meiner Heimat, der Lommatzcher Pflege, sollen über das Projekt „Digitale Dörfer“ neue digitale Kommunikationsformen gefunden werden.<sup>6</sup> Beispielsweise soll über den digitalen „Dorffunk“ und die digitalen „Dorfnews“ die Interaktion der Bürger gestärkt werden. Zudem lassen sich kulturelle Angebote besser in der Region bekannt machen.

Meiner Beobachtung nach und auch nach Aussagen von Untersuchungen (z. B. DfU 2017) sollen Städte und Gemeinden bessere wirtschaftliche Entwicklungschancen haben, je lebendiger die Stadtgemeinschaft ist. Kleinstädte haben mit Blick auf eigene Stadtkultur und Vereinslandschaft aufgrund ihrer geringen Größe sogar kleine Vorteile gegenüber größeren Städten. Da sich viele Akteure persönlich kennen, könnte eben auch der gefühlte Gruppenzwang dazu führen, mitzumachen und dabei zu sein. Zudem ist ehrenamtliches Engagement in kulturellen Bereichen einfacher, da es sich zu meist um Hobbys handelt. Ein schönes Beispiel hierfür ist der Spielmannszug Lommatzsch. Die Lommatzcher Spielleute e. V. haben rund 130 Mitglieder und ein Durchschnittsalter von 31 Jahren. Sie prägen die Stadtkultur durch ihre Auftritte zu allen Anlässen der Stadt vom Schulanfang bis zum Maikonzert am 1. Mai oder dem Abholen des Weihnachtsmannes zur Hofweihnacht. Mit Vereinen wie diesem bekommen Kleinstädte Charme und sind lebendig.

Beständig ist ehrenamtliches Engagement immer dann, wenn die Akteure für sich selbst einen Nutzen und Sinn aus ihrer Tätigkeit ziehen, wenn sie also ein gewisses Eigeninteresse mit ihrer Tätigkeit verfolgen. Gesellschaftliche Mitwirkung aus reinem Idealismus, wie beispielsweise in kommunalpolitischen Ehrenämtern, verlangt dem/der Einzelnen deutlich mehr Altruismus ab.

#### **4 Zusammenfassung**

Wie kann eine bedarfsgerechte Stadtplanung im Stadt-Umland-Gefüge einer Kleinstadt gelenkt werden, und welche Akteure tragen mit welchen Instrumenten zur Stadtentwicklung bei? Dieser Frage widmeten sich die vorangegangenen Abschnitte. Es können nunmehr drei verallgemeinerbare Aussagen abgeleitet werden:

Grundsätzlich sind Kleinstädte aufgrund ihrer Größe in der Stadtentwicklung im Vergleich zu Mittelstädten oder Oberzentren benachteiligt, da:

---

6 Digitale Dörfer ist ein Projekt des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft im Rahmen des Experimentierfeldes 5G des Simul+InnovationHub. Projektstart war 2019 mit einer Laufzeit von vier Jahren. [https://www.smul.sachsen.de/download/09\\_Hess.pdf](https://www.smul.sachsen.de/download/09_Hess.pdf) (12.06.2019).

- 1 sie in der Regel im Vergleich geringere Pro-Kopf-Zuwendungen haben. Außer bei finanzstarken Kommunen führt dies zumeist zu geringeren finanziellen Handlungsspielräumen für die bauliche, sozioökonomische und soziokulturelle Stadtentwicklung.
- 2 finanzielle und personelle Ressourcen in Kleinstädten im ehrenamtlichen Bereich wie in der Verwaltung begrenzt sind. Zudem fehlt es in Verwaltungen von Kleinstädten an den nötigen fachlich gebildeten Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern für den Bereich Stadtentwicklung.

Im Gegensatz dazu sind Kleinstädte bezüglich ihrer Innen- und Außenkommunikation eher im Vorteil, da:

- 3 sie eine hohe Wirksamkeit der Innen- und Außenkommunikation für die Stadtentwicklung aufweisen. Die Kommunikation innerhalb der Kleinstädte und nach außen bestimmt entscheidend die Stimmung in der Stadt und das Image nach außen. Diese wiederum wirken sich darauf aus, wie stark eine Stadt von ihren eigenen Bürgerinnen und Bürgern getragen, geliebt und vorwärtsgetrieben wird. Der soziokulturelle Bereich kann damit gewisse Defizite der Kleinstadt mittels seiner „weichen Standortfaktoren“ etwas ausgleichen. Akteure kennen sich in kleineren Städten häufig untereinander und auch ihre Bekanntenkreise sind eher vernetzt als in größeren Städten. Dadurch erzielen Eigenaktivitäten der Bürgerinnen und Bürger sicher eine höhere Aufmerksamkeit in der eigenen Stadt. Auch die Kommunikation der Verwaltungen kann leichter wahrgenommen werden, die Lokalmedien haben weniger konkurrierende Themen. Selbst der Mund-zu-Mund-Propaganda und den sich aus vielen Teilinformationen ergebenden Gerüchten kommen in Kleinstädten eine starke kommunikative Bedeutung zu.

Für die Stadtplanung lassen sich aufgrund der Vielfalt von Kleinstädten allerdings keine weiteren verallgemeinerbaren Aussagen treffen. „Wenn-Dann-Szenarien“ können nur im konkreten Einzelfall hergeleitet werden. Das Zentrale-Orte-Prinzip und die Ausrichtung am Eigenbedarf scheinen für die Stadtentwicklung weiterhin tragbare Konzepte. Allerdings ist die Feststellung des Eigenbedarfes für Kleinstädte – wie gezeigt wurde – schwierig. Die Zusammenarbeit im Umland bezüglich der Stadtentwicklung ist daher dringend geboten.

---

#### Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2019): Kleinstadtforschung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 113.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2016): Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. = ExWost-Informationen 50. Bonn.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau- und Reaktorsicherheit (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Wiederabgedruckt in: Informationen zur Raumentwicklung 4/2010, 315-319.

Christaller, W. (2006 [1933]): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. 2., unveränderte Auflage, Reprografischer Nachdruck der 1. Auflage 1933. Darmstadt.

- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik** (2017): Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren. Ergebnisse auf Grundlage der Daten des Difu-Projekts „Koordinierte Unternehmensbefragung“. [https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/KfW\\_Kurzstudie\\_Standortfaktoren\\_final.pdf](https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/KfW_Kurzstudie_Standortfaktoren_final.pdf) (03.08.2020).
- Freistaat Sachsen** (2013): Landesentwicklungsplan Sachsen 2013. [https://www.landeseentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP\\_2013.pdf](https://www.landeseentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf) (17.03.2020).
- Hörichs, G.** (2013): Förderungen des Freistaates Sachsen für energetische Maßnahmen. Vortrag auf der Informationsveranstaltung „Förderung und Finanzierung von Energieeffizienzmaßnahmen, Erneuerbarer Energien und energieeffizientem Bauen und Sanieren“ am 22.01.2013 in Dresden bei der Handwerkskammer zu Leipzig. <https://www.hwk-leipzig.de/viewDocument?onr=3&id=1587> (17.07.2020).
- Landkreis Meißen** (2019): Anlage 1 zu Eckpunkte für eine künftige Fortschreibung der Schwerpunktbereiche „Zentrale-Orte-System“ und „Besondere Gemeindefunktionen“ des Landesentwicklungsplanes für den Freistaat Sachsen, Vorlagen-Nummer: 19/6/0901. In: Niederschrift über die öffentliche 19. Sitzung des Technischen Ausschusses des Kreistages Meißen am 04.06.2019.
- Leibert, T.** (2021) Demographische Strukturen und Entwicklungen in Kleinstädten. In: Steinführer, A.; Porsche, L.; Sondermann, M. (Hrsg.): Kompendium Kleinstadtforschung. Hannover, 189-208. = Forschungsberichte der ARL 16.
- Milbert, A.; Fina, S.** (2021): Methoden der Kleinstadtforschung: Definitionen, Daten und Raumanalysen. In: Steinführer, A.; Porsche, L.; Sondermann, M. (Hrsg.): Kompendium Kleinstadtforschung. Hannover, 24-49. = Forschungsberichte der ARL 16.
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge** (2018): Abwägungsprotokoll über das Beteiligungsverfahren §§ 9 und 10 ROG i.V.m. § 6 Abs. 2 SächsLPlIG zum Planentwurf, Stand 09/2017 der 2. Gesamtfortschreibung des Regionalplanes Oberes Elbtal/Osterzgebirge. Gesamtprotokoll. Beschlossen durch Beschluss der Verbandsversammlung VV 03/2018 am 25.09.2018. [http://rpv-elbtalosterz.de/wp-content/uploads/Abwaegungsprotokoll\\_zum\\_Planentwurf.pdf](http://rpv-elbtalosterz.de/wp-content/uploads/Abwaegungsprotokoll_zum_Planentwurf.pdf) (17.07.2020).
- Porsche, L.; Milbert, A.; Steinführer, A.** (2019): Einführung. In: Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M. (Hrsg.): Kleinstadtforschung in Deutschland – Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hannover, 5-15. = Arbeitsberichte der ARL 28.
- Porsche, L.; Steinführer, A.; Sondermann, M.** (Hrsg.) (2019): Kleinstadtforschung in Deutschland – Stand, Perspektiven und Empfehlungen. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 28.
- Sächsische Staatskanzlei** (2016): Arbeitsplatzzentralität: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Arbeitsort im Freistaat Sachsen je 1.000 Einwohner am 30.06.2015. <http://www.demografie.sachsen.de/Arbeitsplatzzentralitaet.pdf> (03.08.2020).
- Sächsische Staatskanzlei** (2017): Bevölkerungsentwicklung im Freistaat Sachsen 1990 bis 2030. <https://www.demografie.sachsen.de/Bevoelkerungsentwicklung.pdf> (03.08.2020).
- Sächsische Staatskanzlei** (o.J.): Raumentwicklung und Verkehr. <https://www.demografie.sachsen.de/raumentwicklung-und-verkehr-5168.html> (03.08.2020).
- Stadt Brandis** (o.J.): Innovationskommune Sachsen. <https://www.stadt-brandis.de/de/stadt-gestalten/innovationskommune-sachsen> (03.08.2020).
- Stadt Strehla – Der Oberbürgermeister** (2019): Die Spaltung zwischen Stadt und Land durch Stärkung des Ländlichen Raums überwinden. [http://www.strehla.de/files/2019.03.14.\\_pp\\_reg.planung\\_zentraloertl.\\_funktion\\_komm.\\_finanzausgleich\\_sr\\_1.pdf](http://www.strehla.de/files/2019.03.14._pp_reg.planung_zentraloertl._funktion_komm._finanzausgleich_sr_1.pdf) (17.07.2020).
- StaLa – Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen** (o.J.): 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung. [https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/download/RBV%20Kreise/karten\\_statistik-sachsen\\_7R-BV-kreise.pdf](https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/download/RBV%20Kreise/karten_statistik-sachsen_7R-BV-kreise.pdf) (02.10.2020)

---

## Autorin

*Dr. Anita Maaß (\*1976) studierte Geschichte, Rechtswissenschaft und Kommunikationswissenschaft. Sie ist seit 2005 hauptamtliche Bürgermeisterin der Stadt Lommatzsch und parallel seit 2016 Dozentin am Kommunalen Studieninstitut Dresden im Rahmen der Ausbildung der Verwaltungsfachangestellten. Ihre wissenschaftlichen Interessen liegen unter anderem in den Themen der Stadtgeschichte, Stadtplanung und Siedlungsentwicklung sowie Governance.*