



Christian Höcke, Franziska Steinbach

Stadtentwicklung in flächengroßen Kleinstädten

Eine Annäherung

Eine weiträumige Gebietsfläche, eine Vielzahl größerer und kleinerer Siedlungsbereiche und ein ausgedehntes Straßen- und Wegenetz sind prägende Merkmale vieler kleiner Städte in Deutschland. Welche Auswirkungen eine große Fläche für die Stadt- und Gemeindeentwicklung mit sich bringt, wie die damit anfallenden Verwaltungsaufgaben priorisiert und gesteuert werden können und welche Rolle den (ehrenamtlichen) politischen Akteuren dabei zukommt, haben wir im Zuge einer Expertise für die Kleinstadt Akademie untersucht. Der vorliegende Text stellt einen Teil der Ergebnisse vor.

In Deutschland gibt es ca. 2100 Kleinstädte. Diese sind in ihren Siedlungsstrukturen, Einwohnerzahlen und Entwicklungspfaden jedoch keineswegs homogen, sondern unterscheiden sich stark. Ein nicht unerheblicher Teil der Kleinstädte verfügt über eine vergleichsweise große Gebietsfläche. Und auch diese zeichnet sich durch abwechslungsreiche und differenzierte Siedlungsformen aus: kompakte Kernstädte, Dörfer sowie verstreute Einzelgehöfte sind oft prägende Merkmale.

Obwohl flächengroße Kleinstädte tatsächlich weit verbreitet sind, wurden die Besonderheiten der Stadt- und Gemeindeentwicklung dieses Siedlungstyps bisher kaum näher beleuchtet. Wenn von flächengroßen Kleinstädten die Rede ist, wird ein breites Spektrum an Aufgaben sichtbar: Genannt werden die Aufrechterhaltung von Daseinsvorsorge und sozialer Infrastruktur, die Bewältigung langer Alltagswege sowie Fragen effizienter Verwaltungssteuerung (vgl. Porsche/Milbert 2021, Steinführer 2021). Dies hängt insbesondere mit einer meist erhöhten Zahl von Ortsteilen zusammen, über die sich die Bevölkerung sowie die Infrastrukturen verteilen.

Mehr Ortsteile bedeuten auch mehr unterschiedliche Stimmen und Bedarfe, die in politischen Verfahren gehört werden wollen, und damit Konsequenzen für die lokale Demokratie, wenn es darum geht, diese verlässlich einzubinden (vgl. Höcke/Barahona 2024). Dabei variieren die institutionellen Möglichkeiten je nach Bundesland und Ausgestaltung der Kommunalverfassung. Im Rahmen einer Kurzexpertise für die Kleinstadt Akademie¹ hat sich der vhw mit diesem besonderen Typ kleiner Kommunen näher befasst.

¹ Die Kleinstadt Akademie ist eine Anlaufstelle für Unterstützung und Vernetzung deutscher Kleinstädte. Sie wurde 2024 auf Initiative des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) ins Leben gerufen und wird durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) betreut. Ende 2025 hat sie mehrere fachliche Expertisen im Auftrag gegeben, darunter die hier beschriebene „Weite Räume, neue Wege: Stadtentwicklung in Flächenkommunen“.

In fünf Bundesländern² wurden elf Kommunen betrachtet. Gefragt wurde nach Entwicklungstrends, stadtentwicklungsbezogenen Herausforderungen sowie nach Steuerungsansätzen. Zur Abgrenzung, ab wann eine Kleinstadt als flächengroß angesehen werden kann, wurden im Vorfeld statistische Daten ausgewertet.

Kleinstädte in Deutschland

Die statistische Abgrenzung aller Kleinstädte in Deutschland erfolgt über eine Klassifizierung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (vgl. Porsche/Milbert 2021, Porsche/Milbert/Steinführer 2019). Zu den Kleinstädten zählen demnach Gemeinden oder Gemeindeverbände mit einer Einwohnerzahl zwischen 5000 und 20.000 Menschen oder mindestens grundzentraler Bedeutung mit mittelzentraler Teilfunktion.

Die Kleinstädte setzen sich auf administrativer Ebene aus Einzelgemeinden oder Gemeindeverbänden³, die aus mehreren Einzelgemeinden bestehen, zusammen. Maßgeblich für die Bildung eines Gemeindeverbands ist die jeweils größte Gemeinde bzw. die Gemeinde mit der höchsten zentral-örtlichen Funktion. Diese führt dazu, dass die Spanne von 5000 bis 20.000 Einwohnern bei knapp sieben Prozent der kleinstädtischen Gemeindeverbände auch unter- oder überschritten wird (vgl. BBSR 2025). Statistische Vergleiche werden so vereinfacht und den kommunalen Verwaltungsstrukturen in den Ländern wird Rechnung getragen. Auf Basis der Einwohnerzahlen von 2024 werden 4738 Gemeinden zusammengefasst, die eine Summe von 2106 Einheitsgemeinden und Gemeindeverbänden ergeben (vgl. BBSR 2025). Diese bilden die Gesamtzahl der Kleinstädte in Deutschland.

² Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen

³ Hierzu zählen – je nach Bundesland – zum Beispiel Verbandsgemeinden, Samtgemeinden oder Ämter.



Flächengroße Kleinstädte in Deutschland

Die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen (z. B. Anzahl der Ortsteile, Siedlungsfläche) und Einwohnerzahlen erschweren eine klare Abgrenzung, ab wann eine Kleinstadt als flächengroß angesehen werden kann, vor allem in der Konsequenz bezüglich der Aufgaben und Rahmenbedingungen für lokale Entwicklungsprozesse. Vielmehr ergeben sich fließende Übergänge: So kann die Bevölkerungszahl mehrerer Kleinstädte zwar weitgehend identisch sein, deren Fläche aber deutlich voneinander abweichen und vice versa. Auch die Bevölkerungsverteilung etwa zwischen Kernstadt und Ortsteilen kann trotz gleicher Fläche oder Einwohnerzahl sehr unterschiedlich ausfallen. Beispielhaft kann dies anhand der Bevölkerungsverteilung in der Samtgemeinde Eschershausen-Stadtoldendorf in Niedersachsen illustriert werden. Die 132,6 km² große und knapp 14.300 Einwohner umfassende Gemeinde besteht durch eine Fusion aus zwei Zentren bzw. Kernstädten und insgesamt elf Mitgliedsgemeinden mit jeweils weiteren kleineren Ortsteilen. Die Stadt Angermünde in Brandenburg hat ebenfalls etwa 14.300 Einwohner, aber eine Gebietsfläche von 324,2 km² und umfasst 23 Ortsteile (Abb. 1).

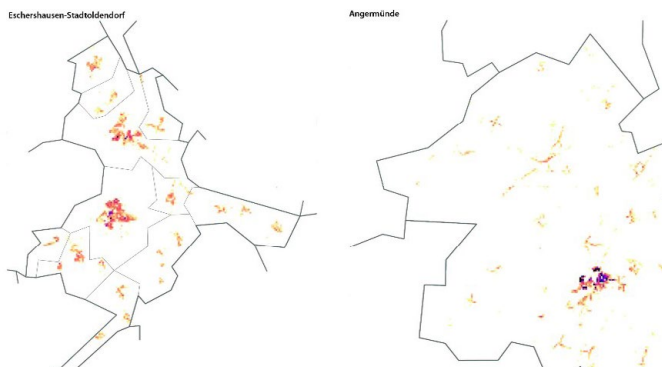


Abb. 1: Verteilung der Bevölkerung auf die verschiedenen Gemeindeteile der Samtgemeinde Eschershausen-Stadtoldendorf (Niedersachsen) und der Stadt Angermünde (Brandenburg) (Datengrundlage und Abbildung: BBSR)

Für die Erarbeitung der Expertise und Identifikation relevanter Fallkommunen erfolgte eine Annäherung an die Abgrenzung des Faktors „Fläche“. Die Datenbasis bildete die Laufende Raubeobachtung des BBSR (vgl. BBSR 2025). So wurde für die 2106 Kleinstädte eine Unterteilung der Flächengröße in Quartile vorgenommen (vgl. Abb. 2). Demnach verfügen die mittleren 50 % der Kleinstädte (n = 1047) über eine Fläche zwischen rund 35 und 100 km². Gut 25 % liegen unterhalb von rund 35 km² und weisen dementsprechend deutlich höhere Bevölkerungsdichten und vergleichsweise weniger Ortsteile auf. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Gruppe der flächengroßen Kleinstädte mit mehr als 100 km². Innerhalb dieser Gruppe gibt es nochmals deutliche Unterschiede in der Gebietsgröße, wie der untere Bereich von Abbildung 2 zeigt.

Bezogen auf ihre Nähe zu Räumen mit einer hohen Bevölkerungs- und Arbeitsplatzdichte bestehen zwischen diesen drei Gruppen signifikante Unterschiede. So liegen 87 % der flächengroßen Kleinstädte in zentralen oder sehr zentralen Lagen in den Verdichtungs- bzw. Ballungsräumen. Bei den Kleinstädten mit mittlerer Fläche sind dies bereits nur noch 55 %. Bei den flächengroßen Kleinstädten liegen hingegen ganze 74 % in peripheren oder sehr peripheren Lagen in ländlichen Räumen.

Auch zwischen den Bundesländern gibt es Unterschiede im Anteil der flächengroßen Kleinstädte. Die meisten der 532 Einheitsgemeinden oder Gemeindeverbände befinden sich in Niedersachsen (114), gefolgt von Baden-Württemberg (63), Bayern (52) Sachsen (51) sowie Rheinland-Pfalz und Brandenburg (je 49). Allerdings ist der Anteil der flächengroßen Kleinstädte in Bayern und Baden-Württemberg mit 10 bzw. 21 % nicht besonders hoch. Bezogen auf die Gesamtzahl der Kleinstädte verfügen die Bundesländer Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz über die größten Anteile flächengroßer Kleinstädte mit knapp 50 % und mehr (vgl. Abb. 3).

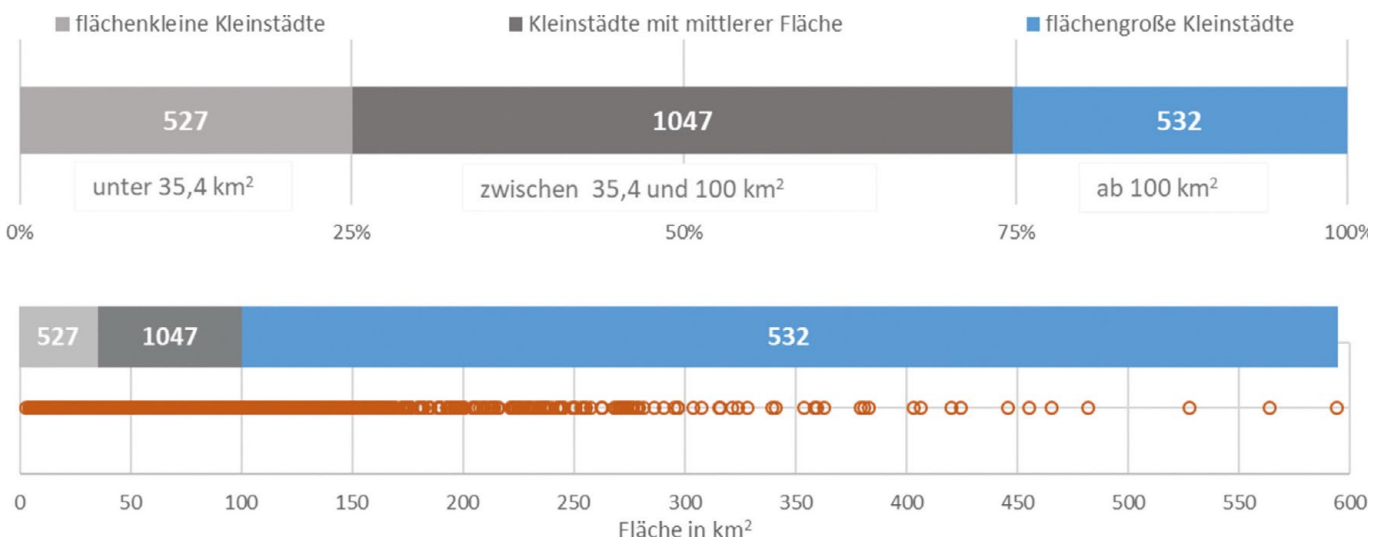


Abb. 2: Kleinstädte in Deutschland nach Flächengröße (eigene Berechnung, Datenquelle: BBSR 2025)

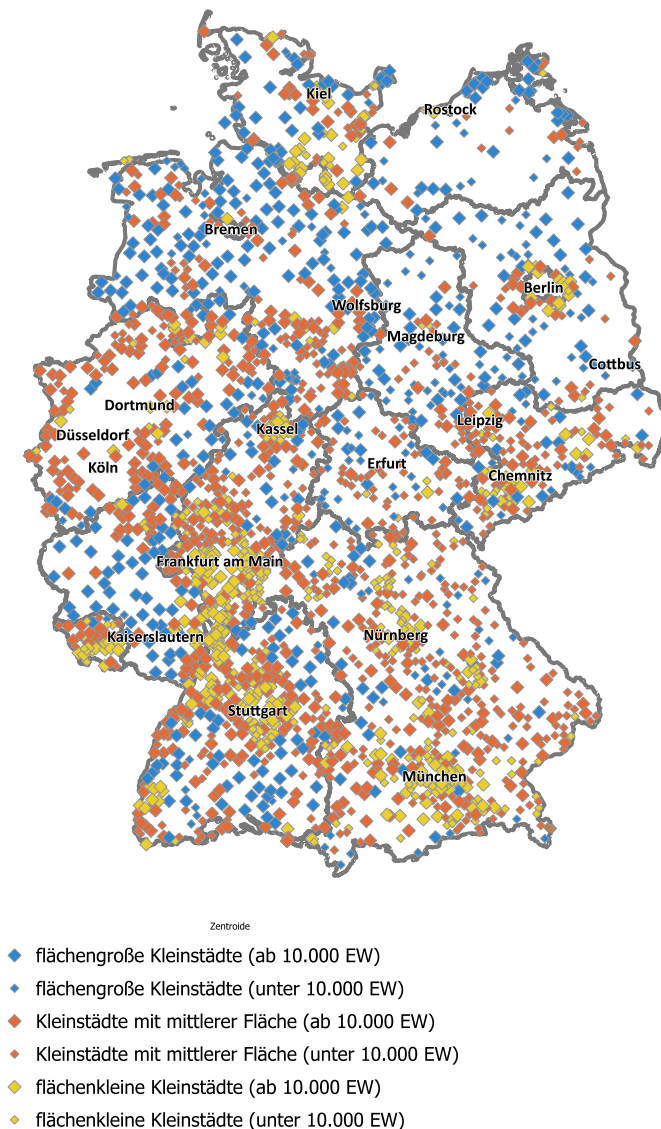


Abb. 3: Verteilung der Kleinstädte in Deutschland nach Flächengröße und Einwohnerzahl (eigene Abbildung)

Wichtige Handlungsfelder der Stadt- und Gemeindeentwicklung

Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung umfasst unabhängig von der Größe und Lage der Kommune ganz unterschiedliche Aufgaben- und Themenfelder. Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Nahversorgung, Gesundheit, soziale Infrastrukturen, Grün- und Freiflächen, Freizeitinfrastrukturen, Energieversorgung und Weiteres müssen geplant und gesteuert werden. Mit zunehmender Flächengröße der Kommune und steigender Anzahl der einzelnen Siedlungsbereiche ergeben sich allerdings spezifische Herausforderungen – der Faktor Fläche wird damit unterschiedlich „wirksam“.

In den Gesprächen mit den elf ausgewählten Kommunen zeigten sich vor allem die folgenden Handlungsfelder als besonders relevant:

- Das Straßen- und Wegenetz umfasst oft mehrere Hundert bis gar 1000 Kilometer Straßen, Geh-, Fuß- und Wirtschaftswege sowie Brücken. Mit zunehmender Flächenausdehnung und Zahl der zu erschließenden Ortsteile und Gehöfte steigt der Aufwand für Unterhalt und Sanierung absolut und in Relation zur Einwohnerzahl.
- Der Unterhalt und die Sanierung kommunaler Gebäude und Infrastrukturen steigt ebenfalls mit zunehmender Zahl einzelner Siedlungsbereiche und Ortsteile. Hierzu zählen vor allem Feuerwehrgeräthäuser mit der dazugehörigen Ausstattung, Dorfgemeinschaftshäuser, Sportanlagen und Friedhöfe. Üblicherweise verfügen viele (bis alle) Ortsteile einer Kommune über entsprechende Anlagen, die für das örtliche Zusammenleben wichtige Funktionen übernehmen.
- Der Erhalt und Betrieb sozialer Infrastrukturen, wie Kindergärten und Schulen, die in den befragten flächengroßen Kommunen häufiger dezentral organisiert sind, stellen die Kommunen vor Herausforderungen. Dies betrifft etwa die auskömmliche Finanzierung dieser Einrichtungen bei sinkenden Kinderzahlen sowie Investitionsstau an älterer Gebäudesubstanz und Umbauerfordernisse aufgrund geänderter gesetzlicher Vorgaben.
- Eine wohnortnahe Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs und Gesundheitsdienstleistungen trägt zur Attraktivität von Wohnstandorten bei. Zugleich sind tragfähige Strukturen insbesondere in dünn besiedelten Regionen nur an zentralen Orten mit ausreichend großem Einzugsgebiet möglich und entsprechend längere Wege für die Bevölkerung geübte Praxis. Gerade in den dörflichen Siedlungsbereichen stellt dies weniger mobile (ältere) Menschen vor Herausforderungen.
- Auch die Flächenausweisung sowie Aufgaben des Leerstandsmanagements sind wichtige Aufgaben. Für die Kommunen bedeutet dies, dass entsprechende Planungen (z. B. Flächennutzungs-, Bbauungsplanung) häufig mit hohen kommunikativen Anforderungen einhergehen. Mit steigender Zahl der Ortsgemeinden und zunehmender Disparität in den Ausgangslagen und Entwicklungschancen (z. B. zentrale, wachsende vs. stagnierende, schrumpfende Bereiche) potenzieren sich hier die Herausforderungen.

Strategien und Ansätze zur Aufgabenbewältigung

Besonders das Ausbalancieren der verschiedenen Anliegen und Investitionserfordernisse, gerade bei begrenzter Mittel- und Personalverfügbarkeit, stellt für die Verwaltungen eine oft komplexe und anspruchsvolle Aufgabe dar. Mit einer wachsenden Zahl von Ortsteilen nehmen im Verwaltungshandeln nicht nur die Priorisierungserfordernisse zu, sondern auch der Kommunikationsaufwand. Dies be-



trifft Abstimmungen innerhalb der Verwaltungen sowie im Rahmen der kommunalpolitischen Arbeit. Die Kommunen versuchen deshalb, über eine ganze Reihe von Maßnahmen ihre gesamtgemeindliche Entwicklung zu steuern und zu koordinieren.



Abb. 4: Abzweig Angermünde (Foto: Christian Höcke)

Integrierte gesamtgemeindliche Entwicklungskonzepte (auch ISEK oder IGEK) haben das Potenzial, kommunale Prozesse auf Gesamtgemeindeebene strategisch zu steuern. Mehrere Bundesländer, wie Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Hessen, fordern und fördern sie mit Leitfäden. In den untersuchten Kommunen sind integrierte Entwicklungskonzepte dennoch überwiegend auf eine oder mehrere Kernstädte gerichtet und dienen vor allem als formale Voraussetzung zur Erschließung von Fördermitteln. Um ein gesamtgemeindliches Entwicklungskonzept als strategisches Steuerungsinstrument erfolgreich nutzen zu können, ist viel Aufwand nötig, der auch ein umfangreiches Monitoring und Controlling der Umsetzung von festgelegten Zielen, Leitbildern und Maßnahmen, einschließlich der daran ausgerichteten Haushaltsplanung sowie der dynamischen und kontinuierlichen Weiterentwicklung der Konzepte, beinhalten muss. In Gemeindeverbänden mit einer höheren Autonomie der Mitgliedsgemeinden kann dies eine besondere Herausforderung darstellen.

Eine wichtige Rolle zur Steuerung gesamtgemeindlicher Entwicklung spielt die **Einbindung der gemeindeangehörigen Ortsteile**. Die Verantwortlichkeiten und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Ortsteile und damit ihrer gewählten ehrenamtlichen Vertretungen für einzelne stadtentwicklungsbezogene Handlungsbereiche unterscheiden sich in den befragten Kommunen⁴. In den befragten Kommunen

⁴ Je nach Gemeindeordnung des Bundeslands können beispielsweise Ortschaftsräte oder Ortsvorsteher mit unterschiedlichen Rollen bzw. Befugnissen eingesetzt werden. Darüber hinaus können die Kommunen über ihr eigenes Satzungsrecht erweiterte Regelungen treffen.

zeigt sich, dass die Ortsteilvertretungen ein wichtiges Bindeglied zur Bevölkerung in den einzelnen Gemeindeteilen darstellen. Bisweilen wirken sie dabei als Seismografen für lokale Bedarfe und Entwicklungen, gerade dort, wo die Wege von Verwaltung und Gemeinderat in die Ortsteile weit sind. Sie können die Verwaltung in vielen Belangen unterstützen, etwa bei der Gestaltung von Kinderspielplätzen, der Betreuung öffentlicher Einrichtungen, der Organisation von Veranstaltungen, der Friedhofspflege sowie in der zielgenauen Verwendung von finanziellen Mitteln. Ihre Entscheidungsmöglichkeiten sind jedoch im Verhältnis zum Gemeinderat deutlich begrenzter. Wie weitgehend sie am Ende mitgestalten und insofern auch selbstwirksam sein können, hängt stark von der jeweiligen Gemeindeverwaltung und dem Gemeinderat sowie vom Engagement der Vertretungsgremien selbst ab. Im Bereich des kommunalpolitischen Ehrenamts auf Ortsteilebene zeigt sich allerdings ein Nachwuchsproblem, das sich in nicht wenigen Ortsteilen durch einen Rückgang der Bewerberzahlen äußert. Als Ursache wird u. a. eine zunehmende Diskrepanz zwischen der Erwartungshaltung aus den Ortsteilen und den tatsächlichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen gesehen. Dies betrifft beide Gemeindetypen – sowohl die Einheitsgemeinde mit grundsätzlich weniger Entscheidungsmöglichkeiten in den Ortsteilen als auch die Mitgliedsgemeinden der Gemeindeverbände.



Abb. 5: Windräder in Frauenhagen (Foto: Christian Höcke)

Um die Aufgabenfülle der Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung bestmöglich zu bewältigen, haben sowohl die Gemeindeverbände als auch die Einheitsgemeinden zudem unterschiedliche **Mechanismen zur Koordinierung von Entwicklungsvorhaben** eingeführt oder sind dabei, diese zu etablieren. Hierzu zählen Prioritätenlisten, die Etablierung fester Ansprechpersonen für die einzelnen Ortsteile in den Verwaltungen, die Einführung digitaler Koordinierungstools sowie Ortsteilbudgets zur Erhöhung von lokalen Ge-



staltungsmöglichkeiten. Gerade der Ausbau der erneuerbaren Energien stellt für die Ortschaften bzw. Ortsteile eine zusätzliche Chance dar. So erfolgt in manchen befragten Kommunen bereits ein Rückfluss aus erzielten Einnahmen, die die verfügbaren Budgets in den Ortsteilen um ein Vielfaches anwachsen lassen können.

Fazit

Die Untersuchung, die diesem Artikel zugrunde liegt, zeigt ein breites Aufgabenspektrum flächengroßer Kommunen auf: Investitionen müssen räumlich differenziert geplant, priorisiert und verstetigt werden. Das betrifft Pflichtaufgaben, wie die Instandsetzung von Feuerwehrgerätehäusern, die Modernisierung von Fuhrparks, die frühkindliche Bildung sowie Unterhalt und Ausbau von Straßen und Wegen. Hinzu kommen freiwillige Leistungen, etwa der Betrieb von Dorfgemeinschaftshäusern. Welche Maßnahmen wann umgesetzt werden, hängt vom Zusammenspiel aus fachlichen Erfordernissen, finanziellen Spielräumen, Verwaltungskapazitäten, artikulierten Bedarfen und politischen Prioritäten ab – eine anspruchsvolle Steuerungsaufgabe, insbesondere in Kommunen mit Flächen von mehreren Hundert Quadratkilometern.

In den flächengroßen Kleinstädten unserer Untersuchung lag eine zentrale Aufgabe im Interessenausgleich zwischen den verschiedenen Siedlungsbereichen. In Zeiten knapper werdender Mittel mit Blick auf die Gesamtverschuldung der Kommunen in Deutschland steigt der Bedarf, hierfür akzeptable Lösungen zu finden. Die befragten Kommunen versuchen dies etwa durch fachliche Herleitung und transparente Kommunikation von Prioritätensetzungen oder Investitionsschwerpunkten. Neben der Verwaltung ist auch die politische Ebene gefordert, auf einen gesamtgemeindlichen Interessenausgleich hinzuwirken – Ortsteilvertretungen nehmen dabei eine wichtige Rolle ein, doch ist über ihre Zusammensetzung und Entwicklung bundesweit kaum etwas bekannt.



Christian Höcke

Seniorwissenschaftler beim vhw e. V., Berlin



Franziska Steinbach

Forum & Öffentlichkeitsarbeit, vhw e. V., Berlin

Quellen:

BBSR (2025): Laufende Raumbesichtigung des BBSR. Raumgliederungssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zum Gebietsstand 31.12.2024. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbesichtigung/Raumabgrenzungen/downloads/download-referenzen.html>.

Höcke, C./Barahona, D. (2024): Lokale Demokratie gemeinsam gestalten. Modellvorhaben in der Pilotphase der Kleinstadt Akademie. BBSR-Online-Publikation, 104/2024. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2024/bbsr-online-104-2024-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

Milbert, A./Porsche, L. (2021): Kleinstädte in Deutschland. Bonn. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/kleinstaedte-in-deutschland-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>.

Porsche, L./Milbert, A./Steinführer, A. (2019): Einführung. In: Porsche, A./Steinführer, A./Sondermann, M. (Hrsg.): Kleinstadtforschung in Deutschland. Stand, Perspektiven und Empfehlungen. S. 5–15. Hannover = Arbeitsberichte der ARL 28.

Steinführer, A. (2021): Urbanität und Ruralität. Kleinstädte im „Dazwischen“? In: Steinführer, A./Porsche, L./Sondermann, M. (Hrsg.) (2021): Kompendium Kleinstadtforschung. Hannover = Forschungsberichte der ARL 16. S. 62–84.

Zum Weiterlesen:

Die detaillierteren Ergebnisse der Untersuchung finden sich in der Publikation zur Expertise, die über die Website der Kleinstadt Akademie bereitgestellt wird (<https://kleinstadtakademie.de>; Zeitpunkt der Veröffentlichung noch nicht bekannt).