



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Kleinere Städte und Gemeinden

Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm

„Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
Referat SW I 7 · 11055 Berlin
E-Mail: SWI7@bmub.bund.de · Internet: www.bmub.bund.de

Redaktion

BMUB, Referat SW I 7
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Referat I 1

Bearbeitung

Bundestransferstelle Kleinere Städte und Gemeinden
Plan und Praxis GbR
Manteuffelstraße 111 · 10997 Berlin

Laura Hammler
Katharina Janke
Christian Kloss
Holger Pietschmann
Henning Rohwedder

Gestaltung

Jakob Köhler, Plan und Praxis GbR, Berlin

Druck

medialis Offsetdruck GmbH, Berlin

Bildnachweise

Titelseite: Plan und Praxis (Colditz) | Seite 5: Bundesregierung/Steins | Seite 10: Göran Gnaudschun |
Seite 55, 69 (oben): Schober Architekten | Seite 68 (Mitte und unten): Leerstandsoffensive | Alle weiteren Abbildungen: Plan und Praxis

Stand

Dezember 2014

1. Auflage

2.000 Exemplare

Download dieser Publikation

www.bmub.bund.de

Hinweis

Diese Publikation ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Gedruckt auf Recyclingpapier.

Inhalt

Vorwort	5
Kurzfassung	6
Abstract.	12
1 Das Städtebauförderprogramm Kleinere Städte und Gemeinden.	14
1.1 Programmstrategie	14
1.2 Programmumsetzung in den Ländern.	20
1.3 Das Programm in Zahlen	24
2 Potenziale aktivieren in kleineren Städten und Gemeinden.	34
2.1 Interkommunale Aufgabe Daseinsvorsorge	36
2.2 Lebenswerte Stadt- und Ortskerne	53
2.3 Aktivierung, Beteiligung und überörtliche Kommunikation	64
3 Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung	73
4 Verzeichnisse.	78
4.1 Abbildungsverzeichnis	78
4.2 Tabellenverzeichnis	78
4.3 Quellenverzeichnis	78
4.4 Weiterführende Literatur	79



Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

insbesondere in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten sind kleinere Städte und Gemeinden wichtige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zentren zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Hier werden elementare zentrale Versorgungsfunktionen für die Gemeinden und dörflich geprägten Orte im Umland erfüllt.

Durch die Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels, durch Arbeitsplatzverluste, Abwanderung und Alterung der Bevölkerung, wird die Sicherung der Daseinsvorsorge in diesen Regionen zu einer immer größeren Herausforderung. In vielen kleineren Städten und Gemeinden können die Einrichtungen der Daseinsvorsorge aufgrund sich verändernder Nachfragestrukturen nicht mehr dauerhaft gewährleistet werden. Bundesregierung und Bundesländer wollen deshalb die betroffenen Klein- und Mittelstädte stärken und als Ankerpunkte für die Zukunft handlungsfähiger machen. Dafür haben wir bereits im Jahr 2010 das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ gestartet.

Das Programm ist ein Kernelement der „Initiative Ländliche Infrastruktur“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Es unterstützt die Kommunen darin, ihre zentralen Versorgungsfunktionen dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der gesamten Region zu sichern und zu stärken. Schwerpunktmäßig unterstützt werden aktive Kooperationen der Kommunen untereinander sowie Investitionen zum Erhalt und zur Entwicklung der kommunalen Infrastruktur.

Nach vier Jahren Programmumsetzung lässt sich festhalten, dass durch gute überörtliche Entwicklungskonzepte und durch das Engagement vor Ort



viele innovative Projekte umgesetzt werden konnten. Eine von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete Programmstrategie dient dabei allen Beteiligten als Orientierung bei der Umsetzung des Programms. Vielerorts konnten neue, zukunfts-trächtige Entwicklungsprozesse angestoßen werden. Insbesondere die interkommunalen Kooperationen tragen zu einem effektiven Einsatz der vorhandenen Ressourcen bei und ermöglichen, gemeinsam voneinander zu lernen.

Die zahlreichen guten Praxisbeispiele in diesem ersten Statusbericht zeigen, dass die begonnene Entwicklung zielführend ist und dass das Programm wirkt. Unser Ziel bleibt die Stärkung des ländlichen Raums. Deshalb werden wir auch weiterhin unser Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ erfolgreich umsetzen.

Dr. Barbara Hendricks

Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Kurzfassung

Bund und Länder haben 2010 das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ eingeführt. Es richtet sich vor allem an kleinere Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen und unterstützt diese bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels. Das Programm stößt bundesweit auf breite Resonanz: Insgesamt werden derzeit 327 Maßnahmen gefördert (Stand Programmjahr 2013). Mehr als 890 Städte und Gemeinden arbeiten im Programm interkommunal zusammen oder setzen Maßnahmen auf Gemeindeebene um. Im Programmjahr 2014 stellt der Bund Finanzhilfen in Höhe von rund 70 Millionen Euro zur Verfügung (Verpflichtungsrahmen). Damit wurden die Bundesmittel gegenüber 2013 mit rund 55 Millionen Euro und den vorangegangenen Programmjahren deutlich angehoben.

Mit der Städtebauförderung unterstützen Bund und Länder die Kommunen darin, eine integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung umzusetzen. Integriert Handeln heißt, Maßnahmen und Ressourcen mit fachübergreifender Perspektive räumlich, zeitlich und inhaltlich sinnvoll zu bündeln. Dabei trägt die Einbindung von Akteuren aus verschiedenen Bereichen und Ebenen zum Erfolg einer Maßnahme bei. Gemeinsam mit allen relevanten Akteuren entstehen Strategien für eine nachhaltige Entwicklung der Regionen und ihrer Städte und Gemeinden, so dass die lokalen Potenziale aktiviert werden können.



Interkommunales Bürgerzentrum Hofheimer Land, Bayern

Programmstrategie

Die gemeinsam von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden entwickelte Programmstrategie fasst die Ausgangslage, Ziele und Förderinhalte des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ zusammen und dient allen Beteiligten und Interessierten als Orientierung für die Vorbereitung und Umsetzung der Maßnahmen vor Ort. Mit dem Städtebauförderprogramm unterstützen Bund und Länder „insbesondere kleinere Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten und / oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen. Ziel ist, sie als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ankerpunkte im ländlichen Raum zukunftsfähig zu machen und ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dauerhaft, in angemessener Form und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der Städte und Umlandgemeinden zu sichern. Dies stärkt langfristig die Lebensqualität und Attraktivität dieser Kommunen im ländlich geprägten Einzugsbereich.“

Das Programm setzt daher auf drei Strategien:

1. Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren
2. Infrastruktur anpassen – Daseinsvorsorge langfristig sichern
3. Integriert handeln, finanzieren und fördern

Die Programmumsetzung in den Programmkommunen wird durch bewährte Steuerungsinstrumente unterstützt: Das integrierte überörtliche Entwicklungskonzept bildet die Grundlage, um gemeinsame Ziele zu formulieren und Maßnahmen in den beteiligten Städten und Gemeinden abzustimmen. Im Gegensatz zu Konzepten in den anderen Städtebauförderprogrammen sind sie gemeindeübergreifend zu erstellen und das Ergebnis überörtlicher und ressortübergreifender Abstimmungsprozesse. Vor dem Hintergrund knapper personeller und finanzieller Ressourcen in kleineren Städten und Gemeinden kann für die Programmumsetzung vor Ort ein Kooperationsmanagement hilfreich sein. Ein fachlich qualifiziertes Kooperationsmanagement unterstützt die Beteiligten bei der überörtlichen Zusammenarbeit und Koordinierung von Maßnahmen. Es kann auch Aufgaben der Außendarstellung wahrnehmen. Wie in allen Städtebauförderprogrammen haben die Kommunen zudem die Möglichkeit, einen Verfügungsfonds einzurichten. Als finanzielles Anreiz-

instrument kann er genutzt werden, um Mitwirkungsbereitschaft an den Entwicklungsprozessen anzustoßen und private Mittel einzubinden.

Zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen fördern Bund und Länder die Erarbeitung und Fortschreibung interkommunal beziehungsweise überörtlich abgestimmter, integrierter Entwicklungskonzepte. Hierzu gehören auch die Analyse der Ausgangssituation, Sanierungskonzepte zur Anpassung ausgewählter zentraler Infrastruktureinrichtungen, die Bildung strategischer Netzwerke zur interkommunalen Kooperation und Maßnahmen zur Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements und der Öffentlichkeitsarbeit. Die Kommunen können in den Fördergebieten auf Grundlage der vorbereitenden Maßnahmen die Finanzhilfen des Programms insbesondere für Investitionen zur Umstrukturierung und bedarfsgerechten Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur einsetzen.

Durch die Finanzhilfen werden entsprechend der Programmstrategie in erster Linie Kleinstädte und Landstädte unterstützt. Die Verteilung der Fördermittel in den Bundesländern spiegelt die unterschiedlichen kommunalen Strukturen wider. Fast die Hälfte (46 Prozent) der geförderten Kommunen liegt in ländlichen Regionen. Bei den Fördergebieten handelt es sich häufig um Gebiete in Innenstadt- beziehungsweise Ortskernlage mit überwiegender Mischnutzung. Es überwiegen Gebiete mit gemischter Bebauung beziehungsweise Bebauung vor 1949. Eine Vielzahl der Fördergebiete befindet sich somit in historischen Stadt- und Ortskernen. Die Stärkung der Zentren in den kleineren Städten und Gemeinden geht einher mit ihrer Stärkung als Wohnstandort.

Potenziale bündeln

Eine Option, den Herausforderungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zu begegnen, besteht in der Bündelung von Potenzialen. Kleinere Städte und Gemeinden verfügen häufig nur über ein gewisses Maß an personellen und finanziellen Ressourcen. Vor diesem Hintergrund gilt es, diese stärker unter anderem durch überörtliche Zusammenarbeit zu bündeln. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass auch künftig in kleineren Städten und Gemeinden Lebensqualität erhalten, lokale Wirtschaftskraft



Neu gestalteter Schulsportplatz in Finsterwalde, Brandenburg, stärkt den Schulstandort und die Vereine in der Sängerstadtregion

gestärkt und die Daseinsvorsorge gesichert werden. Ansätze zur Bündelung zeigen sich unter anderem in der Zusammenarbeit der Programmkommunen in Netzwerken oder in der arbeitsteiligen Bereitstellung öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge. Ebenso ist es möglich, Mittel aus dem Programm mit anderen Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten des Bundes, der Länder, der Europäischen Union oder von privater Seite zu bündeln.

Die Zusammenarbeit der Kommunen gewinnt zunehmend an Bedeutung: 56 Prozent der Maßnahmen wird in interkommunaler Kooperation umgesetzt. Bei knapp zwei Dritteln handelt es sich um Kooperationen mit zwei bis fünf beteiligten Kommunen, ein Drittel wird in Kooperationen mit fünf und mehr beteiligten Kommunen umgesetzt.

Integrierte Entwicklungskonzepte sind eine gute Grundlage, um unterschiedliche Förderansätze und Ressourcen zu bündeln und tragfähige Strukturen aufzubauen. Das integrierte Konzept kann als übergeordnetes Planungs- und Steuerungsinstrument für die Entwicklung einer Region dienen. Vielerorts dienen integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte oder regionale Entwicklungskonzepte als „Überbau“ für unterschiedliche Förderprogramme, Handlungsfelder und Maßnahmen. Auf der Projektebene kommen häufig Mittel aus verschiedenen Fördertöpfen zusammen. Dabei gilt es, auch private Mittel einzubeziehen und die Folgekosten von Investitionen nicht aus den Augen zu verlieren.



Ausbau der Alten Mälzerei in Treben, Thüringen, zum Bürgerhaus

Programmumsetzung in den Ländern

Wie bei allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung obliegt die Durchführungsverantwortung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ den Ländern. Grundlage hierfür ist die jeweilige Förderrichtlinie, in der die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und spezifische Auswahlkriterien benannt werden. Je nach deren Ausgestaltung werden bei der Umsetzung des Programms eigene Akzente gesetzt. Die unterschiedlichen Handlungsansätze und bereits erreichten Ergebnisse bergen ein großes Lern- und Innovationspotenzial, von dem die Programmverantwortlichen des Bundes, der Länder und der Programmkommunen profitieren können.

Mit voranschreitender Programmlaufzeit sind die Themen demografischer Wandel, Daseinsvorsorge und überörtliche Zusammenarbeit zunehmend in den Vordergrund gerückt. Von der Förderung profitieren in einigen Ländern insbesondere Kommunen, die bislang keine Mittel der Städtebauförderung erhalten haben. In anderen Ländern werden vorrangig Kommunen aufgenommen, die bereits Mittel der Städtebauförderung erhalten oder in denen die Förderung ausgelaufen ist.

Interkommunal beziehungsweise überörtlich zusammenarbeitende Kommunen werden vorrangig gefördert: Mehr als die Hälfte der Länder setzen den Zusammenschluss zu einer interkommunalen Kooperation für die Aufnahme in das Programm zwingend voraus. Die Erarbeitung oder Fortschreibung integrierter Entwicklungskonzepte ist in allen Ländern Fördervoraussetzung. Sie sind damit die zentrale Handlungsgrundlage für die Programmumsetzung auf kommunaler Ebene.

Viele Programmkommunen wurden oder werden auch mit Mitteln aus EU-Programmen für die ländliche Entwicklung unterstützt. In diesem Kontext sind bereits interkommunale Kooperationen und integrierte überörtliche Konzepte entstanden, die eine gute Basis für die Umsetzung von Maßnahmen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bilden.

Verantwortliche aus Programmkommunen betonen, wie wichtig der Erfahrungsaustausch und spezifische Informations- und Beratungsangebote sind, um konkrete Fragen der Programmumsetzung zu lösen, Probleme zu bewältigen und Impulse für den Entwicklungsprozess zu erhalten.

Über die aufgeführten Ansätze hinaus wurden in einigen Ländern auf die Städtebauförderprogramme zugeschnittene Handreichungen erarbeitet, programmspezifische Leitfäden oder Publikationen liegen aber bislang noch nicht vor. Jedoch werden die Programmkommunen bei der Umsetzung des Städtebauförderprogramms durch bereits vorhandene, in anderen Kontexten entstandene Informationsangebote (zum Beispiel zur interkommunalen Zusammenarbeit oder zur Sicherung der Daseinsvorsorge) und themenspezifische Veranstaltungen zusätzlich unterstützt.

In mehr als der Hälfte der beteiligten Städte und Gemeinden ist die Bevölkerung rückläufig. Einige Länder haben auch stabile und wachsende Kommunen in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgenommen. Gerade in diesen Ländern gilt es das Programm noch weiter zu schärfen, indem die besonders vom demografischen Wandel betroffenen Kommunen stärker als bislang in das Programm eingebunden werden.

Integrierter Handlungsansatz

Die spezifischen Merkmale integrierter Entwicklungskonzepte im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ liegen im überörtlichen Handlungsansatz und der zukunftsfähigen Entwicklung der städtebaulichen Infrastruktur. Der überörtliche integrierte Handlungsansatz zur Sicherung der Daseinsvorsorge erfordert eine umfassende und systematische Auseinandersetzung mit den aktuellen und prognostizierten demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen im Kooperationsraum. Darauf aufbauend sind gemeinsame Ziele und Projekte festzulegen.

Die Erstellung eines überörtlich abgestimmten, integrierten Entwicklungskonzeptes ist eine große Herausforderung für die Kommunen, wie die Erfahrungen der bisherigen Programmumsetzung zeigen. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass noch nicht in allen Kooperationen beziehungsweise Kooperationsräumen überörtlich abgestimmte integrierte Entwicklungskonzepte fertig gestellt wurden.

Interkommunale Aufgabe Daseinsvorsorge

Eine besondere Anforderung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ an die beteiligten Kommunen besteht in der Verbindung von Städtebauförderung, Daseinsvorsorge und interkommunaler Zusammenarbeit. Der demografische Wandel und die eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen verstärken das überörtliche Abstimmungserfordernis. Die neue Qualität der interkommunalen Zusammenarbeit, die durch das Städtebauförderprogramm angestoßen wird, liegt dabei in der Ausrichtung auf das Handlungsfeld der Daseinsvorsorge, die in Arbeitsteilung gesichert werden soll.

Die Neuausrichtung des Infrastrukturangebots birgt die Chance, qualitative Verbesserungen zu erreichen. Dies erhöht die Akzeptanz der Umstrukturierungen in der Bevölkerung und sichert die Attraktivität der kleineren Städte und Gemeinden. Die Anpassung der Infrastruktur gelingt dann, wenn sektorales Denken und Planen überwunden wird. Interkommunale Zusammenarbeit schafft hier Bewusstsein für überörtliche Stärken und Schwächen, setzt Impulse für neue

Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge, schafft Interessenausgleich und eine Neupositionierung in der Region, erhöht die Wirksamkeit und Außenwahrnehmung durch gemeinsames Auftreten und aktiviert damit die Potenziale in den Kommunen und in der Region. In interkommunaler Zusammenarbeit können Maßnahmen finanziert werden, die eine Kommune allein nicht bewältigen könnte.

Die interkommunalen Kooperationen im Städtebauförderprogramm befinden sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen und unterscheiden sich in der Organisationsform, Größe und Ausrichtung teilweise stark voneinander. Die Praxis zeigt, dass Arbeiten auf Augenhöhe, Vertrauen, Erkennen des Mehrwerts der Kooperation und nicht zuletzt ein gemeinsames Raumverständnis Rahmenbedingungen für den Erfolg der Zusammenarbeit sind. Dem Aushandeln von gemeinsamen Zielen und Handlungsfeldern und die Einigung auf den formalen Rahmen der Zusammenarbeit sollte viel Raum und Bedeutung zugestanden werden. Befördert wird eine interkommunale Kooperation, wenn private Akteure einschließlich Bürgerschaft und Zivilgesellschaft einbezogen werden – insbesondere zur Umsetzung konkreter Projekte. Viele Kooperationen beauftragen ein externes Büro mit dem Kooperationsmanagement, das die Beteiligten vor Ort bei der überörtlichen Zusammenarbeit, Koordinierung von Maßnahmen und in der Außendarstellung unterstützt. Dieser Ansatz kann durch vielfältige Finanzierungsmodelle der Maßnahmen und unterschiedlich ausgestalte-



Rathaus, Dorfgemeinschaftshaus, Gasthof und Lebensmittelmarkt zentral am Marktplatz in Rügheim, Bayern

te Formen des Kooperationsmanagements unterstützt werden. Die Stärkung der regionalen Identität steht dabei in der Regel im Vordergrund.

Auch das Thema Innenentwicklung ist vielerorts Teil der interkommunalen Zusammenarbeit. Die überörtliche Abstimmung der kommunalen Entwicklungspotenziale ist eine wichtige Grundvoraussetzung für eine tragfähige Innenentwicklung in den einzelnen Städten und Gemeinden.

Lebenswerte Stadt- und Ortskerne

Innenentwicklung ist ein langfristiger Prozess, der eine konsequente Ausrichtung der Stadtentwicklung auf die bestehenden Stadt- und Ortskerne voraussetzt. Vor allem dort, wo die Einwohnerzahl sinkt, ist der Handlungsbedarf in den Ortskernen durch zunehmenden Leerstand sichtbar. Mit dem überörtlichen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept, Leerstandserhebungen und Flächenmanagement stehen den Kommunen bewährte Instrumente für die Innenentwicklung zur Verfügung.

Interkommunale Zusammenarbeit unterstützt die Innenentwicklung, wenn sich die Gemeinden auf dieses grundlegende gemeinsame Entwicklungsprinzip verständigen und dadurch die Konkurrenz um neue Wohn- und Gewerbegebiete vermindert wird. Das Zusammenspiel aus Innenentwicklung und der Anpassung

städtebaulicher Infrastruktur durch Bündelung von Einrichtungen in den Stadtzentren und Ortskernen kann entscheidende Impulse zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie zur Steigerung der Lebens- und Wohnqualität auslösen. Durch passgenaue Formen der privat-öffentlichen Zusammenarbeit eröffnet sich den Städten und Gemeinden auch die Chance, neue Ansätze und Strategien für die Wiedereinwertsetzung von Immobilien zu entwickeln.

Aktivierung, Beteiligung und überörtliche Kommunikation

Überörtliche Kommunikation schafft ein gemeinsames Bewusstsein für Probleme und Potenziale in den beteiligten Kommunen. Eine zielgerichtete Kommunikation nach innen und nach außen bereits von Anfang an ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von interkommunalen Kooperationen und die Sicherung der Daseinsvorsorge.

Demografischer und struktureller Wandel, die Sicherung von Infrastruktureinrichtungen oder Visionen für die Entwicklung der Städte und Gemeinden sind auf den ersten Blick schwer zu vermitteln. Eine auf formale Beteiligungsverfahren beschränkte Partizipation reicht hierfür nicht aus. Trotz der Herausforderungen bei der überörtlichen Kommunikation gibt es in vielen Programmkommunen erfolgreiche Beteiligungsverfahren und gelungene Öffentlichkeitsarbeit. Die Beteiligung an Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen findet dabei nicht nur auf der kommunalen Ebene in Form der „klassischen“ Bürgerbeteiligung statt, sondern umfasst zusätzlich die Aktivierung regionaler Netzwerke und Akteure sowie die enge Einbindung der Ortsvorsteher.

Die Erfahrungen aus der Programmumsetzung zeigen, dass überörtliche Beteiligungsprozesse dann gelingen, wenn sie als Doppelstrategie angelegt sind: Auf der einen Seite Informationsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit im gesamten Kooperationsraum und auf der anderen Seite die konkrete Beteiligung im Rahmen der Erstellung von überörtlichen integrierten Konzepten und der Umsetzung von Maßnahmen vor Ort.

Grundsätzlich gilt, die Bewohnerinnen und Bewohner als Expertinnen und Experten vor Ort ernst zu nehmen. Es zeigt sich, dass bei der Anpassung und



Schulkinder in Torgelow, Mecklenburg-Vorpommern

Entwicklung der Infrastruktur ein früher Einbezug wichtig ist. In ländlich geprägten Kommunen sind mehr als ein Drittel der Bewohnerinnen und Bewohner bürgerschaftlich in Gruppen engagiert. Zur Akzeptanz trägt auch bei, wenn es gelingt, bei der Anpassung von Einrichtungen Angebote insgesamt qualitativ zu verbessern.

Kooperations- oder Regionalmanager können zur Koordinierung der Maßnahmen beitragen, eine „Überkoordinierung“ gilt es jedoch zu vermeiden. Für eine erfolgreiche Kommunikation ist eine Person wichtig, bei der die inhaltlichen und organisatorischen Fäden zusammen laufen, die die Netzwerkbildung vorantreibt und für ein gutes Kommunikationsklima zwischen den Akteuren sorgt.

Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung

In der kurzen Programmlaufzeit hat sich das Förderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ schon als erfolgreiches Instrument für die Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen etabliert. Das gesamte Spektrum an Förderoptionen, die das Programm anbietet, wird abgedeckt, wobei es unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den Ländern gibt. In der Programmbegleitung ist deutlich geworden, dass das Städtebauförderprogramm den spezifischen Anforderungen vor Ort gerecht wird. Es kann festgestellt werden, dass sich die Umsetzung in den ersten vier Jahren zunehmend an der Programmstrategie orientiert, die Ausrichtung auf die Programmziele aber noch geschärft werden kann. Dies lässt vermuten, dass sich das Profil des Programms zukünftig auch weiter durchsetzen wird. Entscheidend sind aber eine aktive Begleitung des Programms durch die Länder und die Vermittlung der Ziele des Programms.

Gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist es, die Potenziale des Programms kontinuierlich zu kommunizieren, umgesetzte Maßnahmen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und die Förder-



Gemeindehaus in Reute, Baden-Württemberg

ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge intensiv in der kommunalen Praxis zu verankern. Ebenso gilt es, den interkommunalen Kooperationsansatz innerhalb des Programms weiter auszubauen. Hierbei kommt dem Erfahrungsaustausch über neue Partnerschafts- und Kommunikationsansätze, Methoden der überörtlichen Beteiligung sowie Prozessen zur Erarbeitung überörtlicher integrierter Entwicklungskonzepte eine besondere Relevanz zu.

Mit der Bündelung von Förderansätzen ist ein hoher Koordinierungsaufwand auf kommunaler Ebene verbunden, der insbesondere kleinere Gemeinden aufgrund der knappen personellen Kapazitäten oftmals überfordert. Im weiteren Programmverlauf gilt es insbesondere auf Länderebene die Bündelung und ressortübergreifende Finanzierung zu unterstützen.

Bund und Länder begreifen das Programm als lernend. Deshalb ist der Erfahrungsaustausch wichtig. Zu diesem soll auch der vorliegende Statusbericht beitragen. Die vorgestellten Handlungs- und Lösungsansätze aus der Praxis verdeutlichen, wie die Potenziale vor Ort aktiviert werden können. ■

Abstract

In 2010, the German Federal Government and the federal states launched the joint urban development promotion programme “Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke” (small cities and municipalities – supra-regional cooperation and networks). Thus for the last three years, the municipalities have been able to make use of a programme tailored to cater to the needs of rural areas under the impact of demographic and structural changes. The programme is part of the “Initiative Ländliche Infrastruktur” (initiative for rural infrastructure) of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety that combines a multitude of measures to support rural areas. Its objectives are to point out future perspectives and innovative strategies to maintain quality of life in rural areas, especially those who suffer from decreasing population and migration.

With the programme “small cities and municipalities – supra-regional cooperation and networks” the German Federal Government and the federal states want to support small cities and towns as supply centres within rural areas. The programme connects this support with incentives for intermunicipal coordination. It aims at supporting the economic, social and cultural centres in rural areas to strengthen them for future challenges. Their functions are to be ensured on high level for the population of the cities and surrounding towns.

During the first three years the programme for small cities and municipalities has gained nationwide relevance. Until 2013 there were 327 measures with 989 participating municipalities receiving financial grants. Since 2011 the intensive transfer of information and know-how among the stakeholders has been supported by a national transfer agency (Bundestransferstelle). The financial support for the Centre Programme provided by the Federal Government increased continuously since 2010 (18 million Euro). 2014 the Federal Government provides a total of 70 million euro, being supplemented by financial aids of the states and the municipalities.

The Federal Ministry, the federal states and the associations of local authorities intensively discussed the starting situation and the objectives and possible instruments for implementing the Programme. The resulting programme strategy offers orientation for

preparing and implementing the measures and may be used as a rating scale for the achievement of objectives.

The transfer of information and know-how done by the national transfer agency includes the collection, preparation and transfer of information and know-how, expert advice and profiling of the programme. The transfer agency regularly organizes workshops and conferences concerning relevant topics, provides information on an internet platform and writes status and expert reports. Travelling the programme municipalities and cooperations, frequent talks to local and federal states representatives and short surveys complete the work of the agency.

The federal states implement the programmes objectives. They support mainly intermunicipal cooperations. The development and update of integrated concepts is a condition for financial support.

Many approaches in rural areas base upon EU promotion (ELER/Leader, ILE, EFRE). Many places developed in this context intermunicipal cooperations and integrated concepts as a basis for the implementation of measures in the programme “small cities and municipalities”. Within the short runtime of the programme its relevance as special instrument for rural and sparsely populated areas mainly revealed.

The overview of measures shows that the whole spectrum of options offered by the programme is covered. Nevertheless there are differences between the federal states in the emphasis of implementation. The rural and sparsely populated areas are not structurally homogeneous and therefore have different requirements on the supply with Services of general interest. Vice versa the programme offers a useful approach to cope with the specific local challenges. In the field of implementing the programme there is a significant difference between the western and eastern federal states. Eastern Germany at first has to cope with already decreased population and its consequences. Whereas the western states of Germany are confronted with beginning demographic changes, especially regarding an increasing number of people over 65 years and a decrease in the number of children and teenagers, which require an adjustment of the infrastructure.

Different fields of action can be derived for the implementation of the objectives of the programme. They are related to specific challenges:

Intermunicipal cooperation and networks

The cooperation differs between the municipalities concerning the objectives: Either it aims at concentrating functions in a central municipality available for the area or it aims at spreading functions over the area.

Intermunicipal cooperations in the programme have different levels of development and strongly differ concerning form, dimension and aims. Often the programme serves the specification of existing cooperations and the continuation of strategic approaches in other contexts. (e.g. ELER/Leader or other federal states programmes)

Communication, intermunicipal participation and public relations

The organisation of the common infrastructure and the consideration of the needs of all stakeholders require including all relevant actors in developing concepts and implementing measures.

To create awareness for the necessary adaptations of infrastructures to the demographic and structural change is a special challenge for politics as well as for the administration.

Infrastructure and Services of general interest

The programme supports municipalities to adapt their infrastructure to changing demands on the basis of common coordination and division of functions. Central parts of the Services of general interest are education, local supply, public transport and mobility, health, social and technical infrastructure. All topics have in common that especially in rural areas the catchment areas of single institutions crosses the territories of municipalities and the future needs cannot be planned on local level. To plan, supply and guarantee these infrastructures demands inter-municipal coordination. The demographic change increased this demand. The municipalities' financial scope of action asks increasingly for intermunicipal coordination.

Inner-development

The principle "inner-development before outer-development (Innenentwicklung vor Außenentwicklung)" is a basis for sustainable spatial development. Strengthening inner cities by concentrating functions and revitalizing public space serve this principle. Especially in sparsely populated areas being affected by demographic and structural change, lively cores with mixed functions have high relevance for the identification of the population.

The municipalities follow different strategies for the revitalization of centres, supported by intermunicipal cooperation, common land management and integrated concepts aiming on inner-development.

Instruments

Basis for deriving and defining measures is the intermunicipal integrated concept. In contrast to concepts in other urban development programmes, they have to be developed intermunicipally regarding territory and institutions. They are a result of intermunicipal coordination.

Combining different promotion approaches is a known instrument within the urban development promotion. In the context with the new programme and in combination with means of promotion approaches in rural areas (e.g. EU promotion approaches) it gains more significance. Differing programme structures, terms and conditions as well as interdisciplinary action challenge local actors.

A cooperation management is able to support smaller cities and municipalities in the implementation process, especially in case of short human resources.

To sum up, the Programme for small cities and municipalities gained relevance in the framework of the national urban development promotion programmes. For many participating municipalities the first stage of implementation (2010 to 2013) implied the formation of intermunicipal cooperations and the formulation and coordination of supra-regional integrated concepts as a basis for future measures for the common supply with Services of general interest. ■

1 Das Städtebauförderprogramm Kleinere Städte und Gemeinden

Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ ist in der Programmfamilie der Städtebauförderung das jüngste Programm. 2010 haben Bund und Länder das Programm eingeführt, das sich vor allem an kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum richtet und diese bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels unterstützen soll. Der vorliegende Statusbericht gibt einen Überblick über Programminhalte, -gestaltung und -umsetzung in den Ländern sowie in den Programmkommunen.

Besonders in den Anfangsjahren eines neu aufgelegten Städtebauförderprogramms ist es wichtig, voneinander zu lernen. Eine Erkenntnis der ersten Jahre lässt sich unter dem Leitmotiv „Potenziale aktivieren“ zusammenfassen. Anhand von Praxisbeispielen aus den Bundesländern zeigt sich die große Vielfalt an Lösungsansätzen und Projektideen, mit denen die Handelnden vor Ort den Herausforderungen des demografischen Wandels begegnen.

Die Städtebauförderung ist ein bewährtes Instrument, um Städte und Gemeinden in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wendet sich an kleinere Städte, die als wichtige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zentren gestärkt werden. Bund und Länder fördern mit dem Programm die aktive interkommunale beziehungsweise überörtliche Zusammenarbeit, insbesondere bei der Anpassung und arbeitsteiligen Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Im Jahr 2010 hat das Bundesbauministerium die „Initiative Ländliche Infrastruktur“ ins Leben gerufen. Sie bündelt eine Vielzahl von Maßnahmen des Ministeriums für eine Stärkung der ländlichen Räume. Neben dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ umfasste die Initiative unter anderem den Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ (www.menschenundfolge.de) sowie das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (www.regionale-daseinsvorsorge.de).

Um die Entwicklungschancen von Städten und Gemeinden im ländlichen Raum weiter zu verbessern, wird das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit die „Initiative Ländliche Infrastruktur“ weiterentwickeln. Die Städtebauförderung wird als Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen deutlich gestärkt.

Mit dem Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ werden auch in 2014 wertvolle Lösungsansätze zur Sicherung der Infrastruktur in ländlichen Regionen ausgezeichnet und einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht. Stadtentwicklung und bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Regionen erhalten damit als Handlungsschwerpunkte der „Initiative Ländliche Infrastruktur“ besondere Aufmerksamkeit.

Die Zwischenergebnisse und umgesetzten Projekte der Initiative bieten Anregungen und Hilfestellung, wie mit den Auswirkungen des demografischen Wandels in ländlichen Räumen umgegangen werden kann. ■

1.1 Programmstrategie

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben vor Beginn des Städtebauförderprogramms dessen Ziele, Inhalte und Rahmenbedingungen für die Umsetzung diskutiert. Als Ergebnis wurde eine Programmstrategie entwickelt. Sie fasst die Ausgangslage, Ziele und Förderinhalte des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ zusammen und dient allen Beteiligten und Interessierten als Orientierung für die Vorbereitung und Umsetzung der Maßnahmen vor Ort.

Ziele, Handlungsbereiche und Instrumente

Mit dem Städtebauförderprogramm unterstützen Bund und Länder „insbesondere kleinere Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten und/oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen. Ziel ist, sie als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ankerpunkte im ländlichen Raum zukunftsfähig zu machen und ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dauerhaft, in angemessener Form und auf hohem Niveau für die

Bevölkerung der Städte und Umlandgemeinden zu sichern. Dies stärkt langfristig die Lebensqualität und Attraktivität dieser Kommunen im ländlich geprägten Einzugsbereich.“¹

Das Programm ist gekennzeichnet durch die folgenden Leitziele:

1. Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren
 - Stärkung der zentralörtlichen Funktionen durch Bündelung von Kräften und Ressourcen,
 - Stärkung der Zusammenarbeit von Städten und Gemeinden bei der Sicherung der Daseinsvorsorge,
 - Stärkung der Partnerschaft zwischen Stadt und Umland.
2. Infrastruktur anpassen – Daseinsvorsorge langfristig sichern
 - Arbeitsteilige Anpassung und Erbringung der städtebaulichen Infrastruktur der Daseinsvorsorge,
 - Gewährleistung eines kostensparenden, bedarfsgerechten, sozialverträglichen und langfristig gesicherten Angebots der Daseinsvorsorge,
 - Stärkung der kleineren Städte und Gemeinden als wirtschaftliche, soziale, kulturelle Kristallisationspunkte und Ankerpunkte in der Region,
 - Beseitigung städtebaulicher Missstände.
3. Integriert handeln, finanzieren und fördern
 - Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte unter Beteiligung der Öffentlichkeit,
 - Bündelung der Städtebauförderungsmittel aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ mit weiteren Finanzierungsmöglichkeiten (Bund, Länder, Europäische Union, Private).

Die inhaltliche Ausgestaltung des Programms erfolgt in drei Handlungsbereichen. Die Kapitel 2.1, 2.2 und 2.3 beschreiben diese Handlungsbereiche und sind mit Beispielen aus der Praxis untersetzt:

- Interkommunale Aufgabe Daseinsvorsorge
- Lebenswerte Stadt- und Ortskerne
- Aktivierung, Beteiligung und überörtliche Kommunikation



„Gemeinsam eine lebenswerte und lebendige Stadt gestalten“ ist das Leitbild der Stadt Harzgerode, Sachsen-Anhalt

Die drei Handlungsbereiche sind miteinander verbunden. Die Programmbegleitung zeigt, dass die Maßnahmen vor Ort meist alle Handlungsbereiche abdecken, auch wenn Schwerpunkte in der Umsetzung gesetzt werden. Zur Programmumsetzung stehen den Programmkommunen folgende drei zentrale Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die im Zusammenhang mit den oben genannten Handlungsbereichen genannt und beschrieben werden:

Das integrierte überörtliche Entwicklungskonzept bildet die Grundlage für die Formulierung gemeinsamer Ziele und die Herleitung und Festlegung von Maßnahmen. Im Gegensatz zu Konzepten in den anderen Städtebauförderprogrammen sind sie sowohl räumlich als auch institutionell gemeindeübergreifend zu erstellen und das Ergebnis überörtlicher und ressortübergreifender Abstimmungsprozesse (vergleiche Kapitel 2).

Vor dem Hintergrund knapper personeller und finanzieller Ressourcen in kleineren Städten und Gemeinden kann für die Programmumsetzung vor Ort ein Kooperationsmanagement hilfreich sein. Ein fachlich qualifiziertes Kooperationsmanagement unterstützt die Beteiligten bei der überörtlichen Zusammenarbeit und Koordinierung von Maßnahmen. Es kann auch Aufgaben der Außendarstellung wahrnehmen (vergleiche Kapitel 2.1).

¹ BMVBS (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm, Berlin 2013, S. 5.



Herbstlicher Zinzendorfplatz in Niesky, Sachsen

Wie in allen Städtebauförderprogrammen haben die Kommunen zudem die Möglichkeit, einen regionalen Verfügungsfonds einzurichten. Als finanzielles Anreizinstrument kann er genutzt werden, um Mitwirkungsbereitschaft an den Entwicklungsprozessen anzustoßen und private Mittel einzubinden (vergleiche Kapitel 2.3).

Fördergegenstände²

Die Städte und Gemeinden können die Finanzhilfen des Bundes und der Länder zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen, insbesondere für Investitionen zur Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur und damit zur Beseitigung städtebaulicher Missstände, einsetzen.

Zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen fördern Bund und Länder die Erarbeitung und Fortschreibung interkommunal beziehungsweise überörtlich abgestimmter, integrierter Entwicklungskonzepte. Mehrere Städte und Gemeinden oder Gemeinden mit ihren Gemeindeteilen verständigen sich in diesem überörtlich verbindlichen Konzept über gemeinsame Strategien und Maßnahmen der

Stadt- Ortsentwicklung und über die Sicherstellung einer bedarfsgerechten, langfristigen Daseinsvorsorge für sich und ihr Umland. Darüber hinaus können weitere Förder- und Finanzierungsansätze für die Maßnahmen koordiniert und gebündelt werden (zum Beispiel europäische Förderprogramme oder Fördermittel aus anderen Ministerien auf Bundes- und Landesebene).

Zur Vorbereitung städtebaulicher Gesamtmaßnahmen werden dabei insbesondere gefördert:

- die Ermittlung der Nachfrageentwicklung und Anpassungsbedarfe: Abschätzung der quantitativen und qualitativen Entwicklung der Infrastrukturauslastung, Bestandserfassung, Bedarfsanalysen zur Identifizierung des Anpassungsbedarfs der Einrichtungen in den betroffenen Kommunen,
- Sanierungskonzepte zur Anpassung ausgewählter zentraler Infrastruktureinrichtungen mit langfristig tragfähigen Maßnahmevorschlägen für den zukünftigen Bedarf,
- Strategische Netzwerke zur interkommunalen Kooperation für die gemeinsame Sicherung sozialer Angebote,
- Investitionsbegleitende Maßnahmen zur Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements und für die Öffentlichkeitsarbeit: Maßnahmen zur Information, Einbindung und Beteiligung der Öffentlichkeit, um möglichst frühzeitig Akzeptanz für die notwendige Anpassung des Infrastrukturangebotes an veränderte Nachfragestrukturen zu schaffen,
- Begleitung der Entscheidungsfindung und Konzeptentwicklung zur Förderung der überörtlichen Kooperation und zur Vorbereitung der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen durch Moderationsleistungen.

Die Kommunen können in den Fördergebieten auf Grundlage der vorbereitenden Maßnahmen die Finanzhilfen des Programms insbesondere für Investitionen zur Umstrukturierung und kostensparsamen Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur einsetzen. Diese können beispielsweise sein:

- bedarfsgerechte bauliche Anpassung und Sanierung von Gebäuden öffentlicher, sozialer oder kultureller Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur für

² Vgl. BMVBS (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm, Berlin 2013, S. 15 ff.

eine gemeinsame effizientere Nutzung durch die beteiligten Kommunen beziehungsweise Ortsteile,

- Sanierung und bedarfsorientierter Umbau leer stehender Gebäude, zum Beispiel als flexibel nutzbare Multifunktionshäuser für wohnortnahe Versorgungsleistungen,
- Verfügungsfonds (zum Beispiel zur Förderung privaten und bürgerschaftlichen Engagements).

Potenziale bündeln

Eine Option, den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen, besteht in der Bündelung von Potenzialen. Kleinere Städte und Gemeinden verfügen häufig nur über ein gewisses Maß an personellen und finanziellen Ressourcen. Vor diesem Hintergrund gilt es, diese stärker unter anderem durch überörtliche Zusammenarbeit zu bündeln. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass auch künftig in kleineren Städte und Gemeinden Lebensqualität erhalten, lokale Wirtschaftskraft gestärkt und die Daseinsvorsorge gesichert werden. Ansätze zur Bündelung zeigen sich unter anderem in der Zusammenarbeit der Programmkommunen in Netzwerken oder in der arbeitsteiligen Bereitstellung öffentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge. Ebenso ist es möglich, Mittel aus dem Programm mit anderen Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten des Bundes, der Länder, der Europäischen Union oder von privater Seite zu bündeln.

Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bietet durch seine Schwerpunktsetzung im Bereich der Daseinsvorsorge und Infrastrukturanpassung zusätzliches Potenzial zur Bündelung von Ressourcen. Insbesondere die Verschneidung mit weiteren Themenfeldern der städtischen und ländlichen Entwicklung, wie zum Beispiel der Einsatz erneuerbarer Energien oder Anpassungen an den Klimawandel, ermöglicht Lösungsansätze für die Entwicklung der Programmkommunen. Um die Aufgaben im Zusammenhang mit der bedarfsgerechten Anpassung der öffentlichen Infrastruktur an die sich verändernde Nachfrage zu bewältigen, ist es erforderlich die Kräfte vor Ort zu bündeln.

Integrierte Entwicklungskonzepte sind eine gute Grundlage, um unterschiedliche Förderansätze und Ressourcen zu bündeln und tragfähige Strukturen

aufzubauen. Die Erfahrungen zeigen, dass es sinnvoll ist, schon bei der Definition der räumlichen und inhaltlichen Förderschwerpunkte mögliche Bündelungsaspekte zu prüfen und damit zum Bestandteil des Konzeptes zu machen. Das integrierte Konzept kann als übergeordnetes Planungs- und Steuerungsinstrument für die Entwicklung einer Region dienen. Vielerorts dienen integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte oder regionale Entwicklungskonzepte als „Überbau“ für unterschiedliche Förderprogramme, Handlungsfelder und Maßnahmen. Auf der Projektebene kommen Mittel aus verschiedenen Fördertöpfen zusammen. Dabei gilt es, auch private Mittel einzubeziehen und die Folgekosten von Investitionen nicht aus den Augen zu verlieren.

Viele kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum profitieren bereits seit langem von Fördermitteln der Städtebauförderung, der Dorferneuerung und EU-Fördermitteln, ohne dass diese bislang miteinander verbunden oder strategisch aufeinander abgestimmt waren. Durch seine Ausrichtung kann sich das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zu einem Leitprogramm zur Koordinierung und Bündelung von unterschiedlichen Mitteln und Förderansätzen profilieren. In Frage kommt hierbei insbesondere die Verknüpfung von Mitteln aus der Städtebauförderung mit Finanzhilfen für die Entwicklung ländlicher Räume, wie zum Beispiel im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) und von LEADER. Bereits in der Vergangenheit haben die EU-Förderansätze für den ländlichen Raum dazu beigetragen, integrierte Ansätze hinsichtlich überörtlicher Zusammenarbeit und der Bewusstseinsbildung für den demografischen Wandel zu verfolgen.

Chancen und Herausforderungen für die Entwicklung in kleineren Städten und Gemeinden

Kleinere Städte und Gemeinden finden sich in ländlichen wie in städtischen Räumen, ihre Funktionen sind vielfältig. Sie sind attraktive Orte zum Wohnen, Leben, Arbeiten und Erholen und erfüllen mit ihrem Infrastrukturangebot elementare zentralörtliche Versorgungsfunktionen für die Gemeinden und dörflich geprägten Orte im Umland. Oftmals stehen bei kleineren Städten und Gemeinden Schrumpfung und Wachstum, Vitalität und Niedergang direkt nebeneinander.



Städtebauförderung in Bayern und Nordrhein-Westfalen

Wie eine Bevölkerungsumfrage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Jahr 2010 verdeutlicht, entspricht für die meisten Menschen, die in kleineren Städten und Gemeinden leben, das Lebensumfeld ihren Vorstellungen: „Unter dem Aspekt von Lebensqualität³ betrachtet, bieten ländlich geprägte Kommunen ihrer Bevölkerung (...) das, was sie dort sucht: Naturnähe, gute Nachbarschaft und

stärkeren sozialen Zusammenhalt. Auch die Zufriedenheit mit Wohnung, Wohnumfeld und der eigenen Kommune ist mindestens gleich hoch oder sogar höher als in größeren Städten – trotz eines geringeren Angebots in Bezug auf Bildung, Kultur, medizinische Versorgung oder Warenangebot.“⁴

In ländlichen Räumen sind für die regionale Identitätsbildung Baukultur und gewachsene städtebauliche Strukturen, bürgerschaftliches Engagement und gesellschaftlicher Zusammenhalt von großer Bedeutung. Die Siedlungsform kleinerer Städte und Gemeinden ermöglicht es, in nachbarschaftlicher Gemeinschaft gewachsene, traditionelle Elemente von Lebensqualität mit den gewandelten Ansprüchen und Anforderungen an den Einzelnen zu verbinden.⁵ Das Leben in ländlichen Räumen ist oftmals von mehr Selbstorganisation und ehrenamtlichem bürgerschaftlichen Engagement geprägt als in urbanen Räumen. Das Engagement ihrer Bürgerinnen und Bürger, die Arbeit von Vereinen, Kirchen und informellen Zusammenschlüssen bietet ein großes Potenzial für die Umsetzung der Maßnahmen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“.

Auch aus der Nähe zur Natur und der Bedeutung für die Naherholung ergeben sich für kleinere Städte und Gemeinden Chancen für ihre Entwicklung: Arbeitsplätze im Bereich Tourismus und die Bedeutung als weicher Standortfaktor im Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner und Unternehmen sind hier zu nennen.

Die Lebensqualität ist in vielen ländlichen Regionen durch die Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels gefährdet. Vor allem kleinere und mittlere Kommunen in dünn besiedelten, ländlichen Räumen haben mit abnehmenden Geburtenraten, der Abwanderung junger Menschen aufgrund fehlender Ausbildungs- und Arbeitsplätze und der Zunahme des

3 Der schwer zu fassende Begriff der „Lebensqualität“ wird in diesem Zusammenhang verstanden als ein „Synonym für subjektive Wahrnehmungen der Menschen hinsichtlich ihrer Stellung im Leben, gründend auf Kultur und Wertesystem ihrer Zeit und ihrer Region. Sie wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst: durch materiellen Wohlstand und sozialen Status genauso wie durch Gesundheit, Bildung, Berufs- und Lebenschancen oder soziale Netzwerke und Umwelt.“ (BBSR (Hrsg.): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. BBSR-Berichte KOMPAKT, 5/2011, S. 1).

4 BBSR (Hrsg.): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. BBSR-Berichte KOMPAKT, 5/2011, S. 15.

5 Vgl. Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Land und Leute. Bildung, Kunst und Kultur in kleinen Gemeinden – Schlüsselfaktoren für die zukünftige Entwicklung! Ludwigsburg, 2012, S. 13.

Seniorenanteils in der verbleibenden Bevölkerung zu kämpfen. Diese Trends verlaufen in Städten und Gemeinden einer Region nicht immer parallel, sondern zum Teil sogar gegenläufig. Bevölkerungswachstum in einer Stadt stehen Stagnation beziehungsweise Schrumpfung in Nachbargemeinden gegenüber. Diese zum Teil gegensätzlichen Bedingungen erschweren kommunales beziehungsweise gemeinsames Handeln. Der Wettbewerb zwischen den Kommunen um Einwohner und Unternehmen verstärkt diese Entwicklung zusätzlich.

Ein Bevölkerungsrückgang führt unweigerlich zu einer reduzierten Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge. Eine sinkende Nachfrage zieht mittel- bis langfristig Tragfähigkeitsprobleme nach sich. Die öffentliche Hand wird gezwungen, das kommunale Angebot nicht ausgelasteter Einrichtungen an die geänderte Nachfrage anzupassen. Auch private Dienstleister der Daseinsvorsorge müssen auf sinkende Einnahmen reagieren. Der Anpassungsbedarf von Daseinsvorsorgeangeboten betrifft nicht nur Räume mit schrumpfender Bevölkerung, sondern zum Teil auch stagnierende oder prosperierende Regionen, in denen mittelfristig noch ein Einwohnerzuwachs zu erwarten ist. In vielen kleineren Städten und Gemeinden gehen der Ausbau und die Reduktion von Infrastrukturangeboten teilweise Hand in Hand, weil sich auf der einen Seite der Anteil der Älteren erhöht und auf der anderen Seite der Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwerbstätigen abnimmt. Dieses Nebeneinander von gleichzeitigem Abbau, Umbau und Ausbau belastet die kommunalen Haushalte zusätzlich.

Viele Städte und Gemeinden sehen keine andere Möglichkeit als die Schließung der Einrichtungen. Werden öffentliche und private Infrastrukturangebote aus Kostengründen reduziert, hat das unmittelbare Folgen für die Stadt- beziehungsweise Ortsentwicklung, für die lokale Wirtschaft und für die Versorgung der Bevölkerung. Erhebliche Funktionsverluste (zum Beispiel durch Gebäudeleerstände und Brachflächen) sowie der Wegfall wichtiger Bezugspunkte des öffentlichen Lebens gefährden die städtebaulichen Strukturen in den betroffenen Kommunen sowie deren Attraktivität als Wohnort und Wirtschaftsstandort. Deutlich längere

Wege zu den verbleibenden Infrastruktureinrichtungen schränken vor allem ältere und nicht motorisierte Menschen in ihrer Lebensqualität deutlich ein.

Die Anpassung der Infrastruktur und die damit verbundenen städtebaulichen Herausforderungen können viele Kommunen nicht mehr alleine bewältigen.⁶ Um die Kommunen in ihrer Entwicklung zu unterstützen, haben Bund und Länder 2010 das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" gestartet.

Informations- und Erfahrungsaustausch

Im November 2011 wurde zur Begleitung und Betreuung des Bund-Länder-Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ eine Bundestransferstelle eingerichtet. Die Transferstelle arbeitet im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und versteht sich als programmspezifisches Kompetenzzentrum. Sie stellt ihre Informationen einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung. Damit verbunden sind zwei zentrale Aufgabengebiete:

- Gewährleistung und aktive Unterstützung eines kontinuierlichen Informationsflusses und Wissenstransfers zwischen den unterschiedlichen Akteuren auf kommunaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene, die an der Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden beteiligt sind.
- Erfassung und Vermittlung des Sachstandes der Programmumsetzung sowie guter Lösungsansätze. Dazu gehört auch die Darstellung von Handlungsansätzen und Hemmnissen in der Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Bündelung verschiedener Förderansätze sowie der überörtlichen Zusammenarbeit als Grundlage für Empfehlungen und als Instrument der Politikberatung.

Die Bundestransferstelle trägt als vermittelnde Instanz zur Qualifizierung der Programmumsetzung der Programmkommunen bei und steht Interessierten für Fragen und einen offenen Informationsaustausch zur Verfügung.

⁶ Vgl. BMVBS (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm, Berlin 2013.

Internetportal www.staedtebaufoerderung.info

Zentrales Medium für Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer ist das Internetportal www.staedtebaufoerderung.info, auf dem unter anderem aktuelle Hintergrundinformationen zum Programm, Ergebnisse aus der Forschung, gute Beispiele der Programmumsetzung, eine Literaturübersicht und ein Veranstaltungskalender bereit gestellt werden.

Wissenstransfer durch Veranstaltungen

Eine wichtige Rolle bei der Informationsvermittlung spielt die Durchführung von Transferwerkstätten zu ausgewählten Schwerpunktthemen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden

– überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. Die Transferveranstaltungen thematisieren unter anderem Fragen zur Programmgestaltung sowie die Übertragbarkeit von Lösungsansätzen und Anpassungsstrategien. Dabei steht der Dialog zwischen den beteiligten Akteuren von Bund, Ländern, Kommunen und aus der Planungspraxis im Mittelpunkt.

Herausgabe von Veröffentlichungen

Ergänzt wird das Angebot der Bundestransferstelle durch Veröffentlichungen. Dies sind beispielsweise Auswertungen und Dokumentationen von Veranstaltungen, die Erstellung von Arbeitshilfen und die regelmäßige Herausgabe von Statusberichten zur Umsetzung des Programms. ■

1.2 Programmumsetzung in den Ländern

Wie bei allen Programmen der Städtebauförderung obliegt die Durchführungsverantwortung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ den Ländern. Grundlage hierfür ist die jeweilige Förderrichtlinie, in der die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und spezifische Auswahlkriterien benannt werden. Je nach ihrer Ausgestaltung werden bei der Umsetzung des Programms eigene Akzente gesetzt. Dies hat eine große Vielfalt der Programmumsetzung zur Folge. Die unterschiedlichen Handlungsansätze und bereits erreichten Ergebnisse bergen ein großes Lern- und Innovationspotenzial, von dem die Programmverantwortlichen des Bundes, der Länder und der Programmkommunen profitieren können.⁷

Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder erfolgt auf Basis eines in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung jährlich festgelegten, problemorientierten Verteilungsschlüssels. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt als Gemeinschaftsleistung von Bund, Ländern und Kommunen. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Maßnahmen grundsätzlich mit einem Drittel der förderfähigen Kosten. Die

übrigen zwei Drittel werden von Land und Kommune bereitgestellt.

Die Stadtstaaten **Berlin, Bremen und Hamburg** können die auf sie entfallenen Finanzhilfen für Gesamtmaßnahmen in anderen Programmen der Städtebauförderung nutzen. **Hessen** nimmt bislang nicht am Programm teil.

Die Länder setzen sich dafür ein, ihren Programmkommunen die Programmziele zu vermitteln. Mit voranschreitender Programmlaufzeit sind die Themen demografischer Wandel, Daseinsvorsorge und überörtliche Zusammenarbeit zunehmend in den Vordergrund gerückt. Als Auswahlkriterien für die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm dienen die Einwohnerzahl und die Zentrenfunktion sowie problemorientierte Strukturdaten und Raumkategorien (periphere Lage, Wirtschaftskraft oder demografische Entwicklung). Von der Förderung profitieren in einigen Ländern insbesondere Kommunen, die bislang keine Mittel der Städtebauförderung erhalten haben. In anderen Ländern werden vorrangig Kommunen aufgenommen, die bereits Mittel der Städtebauförderung erhalten oder in denen die Förderung

⁷ Die relevanten förderrechtlichen Bestimmungen finden sich als Ergänzungen in den jeweiligen Städtebauförderrichtlinien wieder oder wurden als eigenständige Richtlinien für das Programm neu beschlossen.

ausgelaufen ist (zum Beispiel nach Ende des Städtebauförderprogramms Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen).

Interkommunal beziehungsweise überörtlich zusammenarbeitende Kommunen werden vorrangig gefördert: Mehr als die Hälfte der Länder setzen den Zusammenschluss zu einer interkommunalen Kooperation für die Aufnahme in das Programm voraus. Es werden sowohl bereits bestehende Kooperationen aufgenommen als auch Zusammenschlüsse, die im Kontext des Städtebauförderprogramms entstehen. Die überörtliche Zusammenarbeit umfasst sowohl gemeindeübergreifende Handlungsansätze als auch die intrakommunale Zusammenarbeit. Letztere zielt auf eine verstärkte Abstimmung der Gemeindeentwicklung zwischen den Ortsteilen und wird vor allem in den Programmkommunen der Länder **Saarland, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt** verfolgt.

Hier gibt es zum Teil flächengroße Gemeinden mit vielen Ortsteilen, die durch Gemeindegebietsreformen zusammengeschlossen wurden. Mit Hilfe des Programms werden Prozesse initiiert, mit denen die zukünftige Entwicklung der Gemeinde gesteuert und abgestimmtes Handeln zwischen den Ortsteilen gefördert wird. In **Schleswig-Holstein** stehen Stadt-Umland-Kooperationen im Mittelpunkt, in **Brandenburg** werden vorrangig Kooperationen der Mittelzentren mit den Gemeinden im jeweiligen Mittelbereich in das Programm aufgenommen.

Die Erarbeitung oder Fortschreibung integrierter Entwicklungskonzepte ist in allen Ländern Fördervoraussetzung. Sie sind damit die zentrale Handlungsgrundlage für die Programmumsetzung auf kommunaler Ebene. Die Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte wird in einigen Ländern durch die Erarbeitung sektoraler Konzepte begleitet. Beispielsweise wurden in **Schleswig-Holstein** in den ersten Jahren der Programmumsetzung für die Kooperationsräume verschiedene konzeptionelle Vorarbeiten getätigt. Im Auftrag des Landes erfolgte die Erstellung kleinräumiger Bevölkerungsprognosen als Grundlage für das jeweilige „Zukunftskonzept Daseinsvorsorge“. In ausgewählten Programmkommunen erfolgte zudem parallel die Erarbeitung regionaler Wohnungsmarktkonzepte. Die breit aufgestellten konzeptionellen Vorarbeiten bieten eine fundierte Grundlage für die Ableitung von Fördergebieten und konkreten Maßnahmen.



Auch Glückstadt in Schleswig-Holstein erstellte ein Zukunftskonzept Daseinsvorsorge

Viele Programmkommunen wurden oder werden auch mit Mitteln aus EU-Programmen für die ländliche Entwicklung unterstützt. In diesem Kontext sind bereits interkommunale Kooperationen und integrierte überörtliche Konzepte entstanden, die eine gute Basis für die Umsetzung von Maßnahmen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bilden. Daran anknüpfend wird in den Ländern für das Städtebauförderprogramm eine Fokussierung beziehungsweise Fortschreibung der integrierten Konzepte gefördert. Hierbei stehen, gemäß der in der Programmstrategie verankerten Ziele, städtebauliche Themen und die Sicherung der Daseinsvorsorge im Vordergrund. So werden zum Beispiel in **Bayern** Daseinsvorsorgestrategien zur Ergänzung bestehender integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte erarbeitet.

Durch die Förderung der Erarbeitung von Strategien, die explizit auf die Sicherung der Daseinsvorsorge in interkommunaler Zusammenarbeit ausgerichtet sind, wie zum Beispiel in **Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein**, wird eine Umsetzung des Programms entsprechend seiner Ziele gestärkt. In den drei genannten und weiteren Ländern existieren wettbewerbsorientierte oder zweistufige Auswahlprozesse und Konzepterarbeitungsphasen. Dadurch kann eine hohe Qualität der konzeptionellen und inhaltlichen Grundlagen in den Programmkommunen gesichert werden.



Die Gestaltung des öffentlichen Raumes in Burgbrol, Rheinland-Pfalz, stärkt auch die Zentrumsfunktion

Auch im Land **Rheinland-Pfalz** startete Ende 2013 ein Teilnahmewettbewerb für das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“. Das Land weitet damit das Programm aus und öffnet es auch für kooperationsbereite Gemeinden, die bislang noch nicht zur Förderkulisse der Städtebauförderung gehört haben. Bewerbungen können sich Grundzentren mit mindestens 1.000 Einwohnern, die sich als regionale Mittelpunkte mit ihrem Umland abstimmen oder in Kooperationsverbünden von bis zu drei Städten beziehungsweise größeren Gemeinden mit überörtlichen Versorgungsfunktionen zusammenarbeiten (vergleiche www.isim.rlp.de/staedte-und-gemeinden/staedtebauliche-erneuerung/laendliche-zentren, Zugriff: Mai 2014).

In **Sachsen-Anhalt** werden seit 2012 in einem modellhaften, von Forschungsinstitutionen begleiteten Prozess integrierte gemeindliche Entwicklungskonzepte in ausgewählten Kommunen erarbeitet. An dem Vorhaben sind das für die Städtebauförderung zuständige Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr und das für die Dorferneuerung zuständige Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt beteiligt (vergleiche www.demografie.sachsen-anhalt.de/projekte-in-sachsen-anhalt/integrierte-gemeindliche-entwicklungskonzepte-igek/, Zugriff: Mai 2014).

In der Umsetzung vor Ort steht oftmals die Zentrenentwicklung der kleineren Städte und Gemeinden

im Fokus. Die Kerne sollen als Ankerpunkte in der Region gestärkt werden, in denen bedarfsgerechte Angebote der Daseinsvorsorge bereit gehalten werden. Hierbei ist zu beobachten, dass sowohl umfassende Erneuerungsmaßnahmen als auch gezielt einzelne Infrastrukturprojekte mit überörtlicher Bedeutung gefördert werden.

Verantwortliche aus Programmkommunen betonen, wie wichtig der Erfahrungsaustausch und spezifische Informations- und Beratungsangebote sind, um konkrete Fragen der Programmumsetzung zu lösen, Probleme zu bewältigen und Impulse für den Entwicklungsprozess zu erhalten. **Schleswig-Holstein** ist bislang das einzige Land, in dem programmspezifische Netzwerktreffen auf Länderebene stattfinden. Auf Einladung des zuständigen Innenministeriums fand im Frühjahr 2014 das erste Treffen in einer Programmkommune statt. Die Netzwerktreffen bieten ein Forum für den Austausch von Fragen und Erfahrungen zur Programmumsetzung zwischen den Programmkommunen und mit dem Landesministerium und werden durch eine Gebietsbesichtigung abgerundet.

Im Freistaat **Bayern** stehen zur Unterstützung der Programmkommunen neben Publikationen zur interkommunalen Zusammenarbeit, zum Leerstands- und Flächenmanagement Beispiele aus der Praxis auf den Seiten des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr zur Verfügung. Die Betreuung der Programmkommunen liegt in der Verantwortung der Bezirksregierungen, die als Bewilligungsbehörden auch den Erfahrungsaustausch unterstützen. So gibt es zum Beispiel in jedem Regierungsbezirk Ansprechpartner für Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit. Sie informieren und beraten Kommunen, begleiten diese bei Rechtsfragen und fachlichen Fördermöglichkeiten auf dem Weg zur Entscheidung. Darüber hinaus informieren sie über mögliche Risiken von Kooperationsprojekten, zeigen Lösungsmöglichkeiten auf und stellen Kontakte zu anderen Fachleuten her (vergleiche www.stmi.bayern.de/buw/staedtebauforderung, Zugriff: Mai 2014).

Eine länderspezifische Besonderheit in **Nordrhein-Westfalen** ist die Einbindung des Städtebauförderprogramms Kleinere Städte und Gemeinden in die REGIONALEN. Das Land hat 1997 mit den sogenannten REGIONALEN ein besonderes Struktur-

programm eingeführt. Die REGIONALEN bündeln die strukturpolitischen Aktivitäten verschiedener Ressorts der Landesregierung und die bestehenden Förderprogramme in einem bestimmten Zeitraum in ausgewählten Regionen. Die Federführung liegt beim Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Die REGIONALEN werden zudem durch eine Agentur begleitet. Sie fungiert unter anderem als koordinierende Schnittstelle zu den fördermittelgebenden Ressorts der Landesregierung und weiteren Partnern und unterstützt die Programmkommunen bei der Bündelung von Fördermitteln und der Organisation von Prozessen. Die REGIONALE bietet im Turnus von drei Jahren einer ausgewählten Region die Möglichkeit, Entwicklungsstrategien umzusetzen und sich zu präsentieren.

Das Strukturprogramm versteht sich gleichermaßen als Leistungsschau der Region und als regionaler Lernprozess. In diesem Rahmen werden Projekte mit hohem Qualitäts- und Modellanspruch in einem Qualifizierungsprozess organisiert. Die zertifizierten Projekte werden aus den bestehenden Förderprogrammen prioritär gefördert. Aufgrund des Qualifizierungsschubs der REGIONALE und der konsequent verfolgten Mittelkonzentration können in einem kurzen Zeitraum ausgewählte Schlüsselmaßnahmen finanziert und damit entscheidende Entwicklungsimpulse ausgelöst werden. (vergleiche www.mbwsv.nrw.de/stadtentwicklung/regionale_zusammenarbeit, Zugriff: Mai 2014).

Im **Saarland** existiert seit 2008 ein Leitfaden zur Erarbeitung integrierter Gemeindeentwicklungskonzepte. Mittlerweile liegt für alle saarländischen Programmkommunen ein solches Konzept vor. Die Programmkommunen leiten im Rahmen des Städtebauförderprogramms aus diesen themen- und



Die Grundschule in Heringsdorf, Mecklenburg-Vorpommern, wird umfassend saniert und umgebaut

förderprogrammübergreifenden Konzepten teils räumliche Handlungskonzepte mit konkreten Maßnahmen für das Städtebauförderprogramm ab. Die Erarbeitungsprozesse der Konzepte werden durch breite Beteiligungsverfahren begleitet (vergleiche www.saarland.de/stadt_land.htm, Zugriff: Mai 2014).

Über die aufgeführten Ansätze hinaus wurden in weiteren Ländern auf die Städtebauförderprogramme zugeschnittene Handreichungen erarbeitet, programmspezifische Leitfäden oder Publikationen liegen aber bislang in keinem der Länder vor. Jedoch werden die Programmkommunen bei der Umsetzung des Städtebauförderprogramms durch bereits vorhandene, in anderen Kontexten entstandene Informationsangebote (zum Beispiel zur Dorferneuerung, Sicherung der Daseinsvorsorge oder interkommunaler Zusammenarbeit) und themenspezifische Veranstaltungen zusätzlich unterstützt. ■

1.3 Das Programm in Zahlen

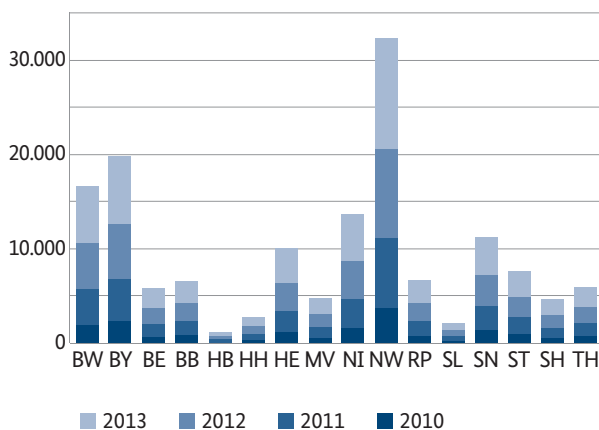
- Das Programm stößt bundesweit auf breite Resonanz: Insgesamt werden derzeit 327 Maßnahmen gefördert (Stand Programmjahr 2013). Mehr als 890 Städte und Gemeinden arbeiten im Programm interkommunal zusammen oder setzen Maßnahmen auf Gemeindeebene um. Im ersten Programmjahr 2010 wurden 76 Maßnahmen in 164 Städten und Gemeinden gefördert.
- Durch die Finanzhilfen werden entsprechend der Programmstrategie in erster Linie Kleinstädte und Landstädte unterstützt. Die Verteilung der Fördermittel in den Bundesländern spiegelt die unterschiedlichen kommunalen Strukturen wider. Fast die Hälfte (46 Prozent) der geförderten Kommunen liegt in ländlichen Regionen.
- Im Programmjahr 2014 stellt der Bund Finanzhilfen in Höhe von rund 70 Millionen Euro zur Verfügung (Verpflichtungsrahmen). Damit wurden die Bundesmittel gegenüber 2013 mit rund 55 Millionen Euro und den vorangegangenen Programmjahren deutlich angehoben.
- Die Zusammenarbeit der Kommunen gewinnt zunehmend an Bedeutung: 56 Prozent der Maßnahmen wird in interkommunaler Kooperation umgesetzt. Bei knapp zwei Dritteln handelt es sich um Kooperationen mit zwei bis fünf beteiligten Kommunen, ein Drittel wird in Kooperationen mit fünf und mehr beteiligten Kommunen umgesetzt.
- Bei den Fördergebieten handelt es sich häufig um Gebiete in Innenstadt- beziehungsweise Ortskernlage mit überwiegender Mischnutzung. Beim Baualter überwiegt gemischte Bebauung beziehungsweise Bebauung vor 1949. Eine Vielzahl der Fördergebiete befindet sich somit in historischen Stadt- und Ortskernen. Die Stärkung der Zentren in den kleineren Städten und Gemeinden geht einher mit ihrer Stärkung als Wohnstandort.
- Mehr als die Hälfte der beteiligten Städte und Gemeinden schrumpft. Einige Länder haben auch stabile und wachsende Kommunen in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgenommen. Gerade in diesen Ländern gilt es das Programm noch weiter zu schärfen, indem die besonders vom demografischen Wandel betroffenen Kommunen stärker als bislang in das Programm eingebunden werden.

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Höhe und Verteilung der Bundesfinanzhilfen im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" sowie die geförderten Gesamtmaßnahmen in den Ländern. Ebenso beschreiben die nachfolgenden Abschnitte die Lage und Charakteristik der Programmkommunen sowie die räumliche Schwerpunktsetzung bei der Auswahl der Fördergebiete im Programm.

Grundlage sind die Daten zur Städtebauförderung des BMUB und der laufenden Raumbeobachtung des BBSR. Die Auswertung der Daten aus der laufenden Raumbeobachtung zeigt die Lage, Struktur und Charakteristika der Programmkommunen. In den jährlich auszufüllenden Begleitinformationen geben die Programmkommunen unter anderem Informationen über Art und Lage sowie Nutzungs- und Bebauungsstruktur ihrer Fördergebiete. So entsteht eine Übersicht, welche siedlungsstrukturellen Schwerpunkte vor Ort gesetzt werden.⁸

⁸ Zum Verständnis der Abbildungen in diesem Kapitel ist eine kurze Erklärung der Herkunft der Datensätze erforderlich. Die Förderdaten aus dem Bundesprogramm liegen zu 327 Maßnahmen und 989 beteiligten Kommunen (Stand 2013) vor. Die Auswertung der Begleitinformationen basiert auf Datensätzen zu 297 Gesamtmaßnahmen (zum Teil interkommunale Kooperationen), an denen 959 Kommunen mit insgesamt 773 Fördergebieten beteiligt sind (Stand 2013). In den Daten der Begleitinformationen sind einzelne beteiligte Kommunen, die an mehreren Gesamtmaßnahmen beteiligt sind, mehrfach aufgeführt, da sie entsprechend mehr als eine Begleitinformation ausgefüllt haben. Außerdem liegen für einige Gesamtmaßnahmen mehrere Förderanträge vor, sodass in den Begleitinformationen doppelte Datensätze vorliegen. Dem gegenüber sind im Datensatz des BBSR zur laufenden Raumbeobachtung die beteiligten Kommunen nur einmal aufgeführt, entsprechend liegt die Grundgesamtheit der beteiligten Kommunen hier bei 807. Die Grundgesamtheit ist jeweils im Titel der Tabellen und Abbildungen genannt, die Herkunft der Daten jeweils in der Quellenangabe unter den Tabellen und Abbildungen.

Abbildung 1: Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder gemäß VV Städtebauförderung (in Tausend Euro im Programmjahr)



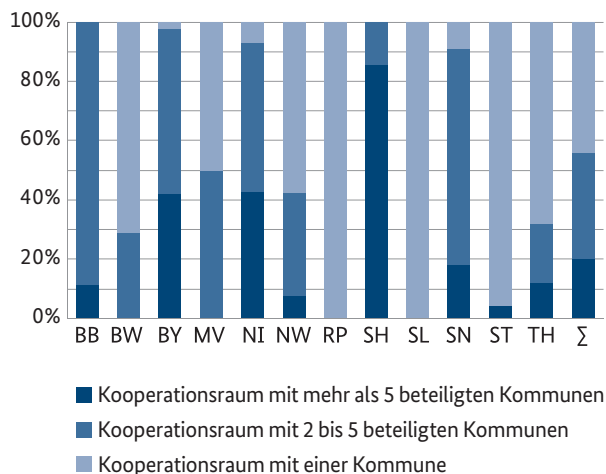
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung 2010-2013

Höhe und Verteilung der Finanzhilfen

Im Programmjahr 2013 stellte der Bund Finanzhilfen in Höhe von rund 55 Millionen Euro zur Verfügung (Verpflichtungsrahmen). Damit wurden die Bundesfinanzhilfen angesichts der zum Teil großen Herausforderungen kleinerer Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen gegenüber den Programmjahren 2012 mit rund 44,3 Millionen Euro, 2011 mit rund 35 Millionen Euro und 2010 mit rund 18 Millionen Euro deutlich angehoben.

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Maßnahmen mit einem Drittel. Die anderen zwei Drittel bringen Land und Gemeinde auf. In einer gemeinsamen Verwaltungsvereinbarung (VV) Städtebauförderung regeln Bund und Länder jährlich die Voraussetzungen zur Aufnahme von Maßnahmen in das Städtebauförderprogramm und die Gewährung von Finanzhilfen. Einzelheiten werden in den Förderrichtlinien der Länder geregelt. Zusammen mit der Programmstrategie sind sie die Grundlage für die Programmumsetzung.

Abbildung 2: Anzahl und Größe der Kooperationsräume⁹ nach Ländern und gesamt (n=256)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Begleitinformationen 2013

Zahl der Gesamtmaßnahmen

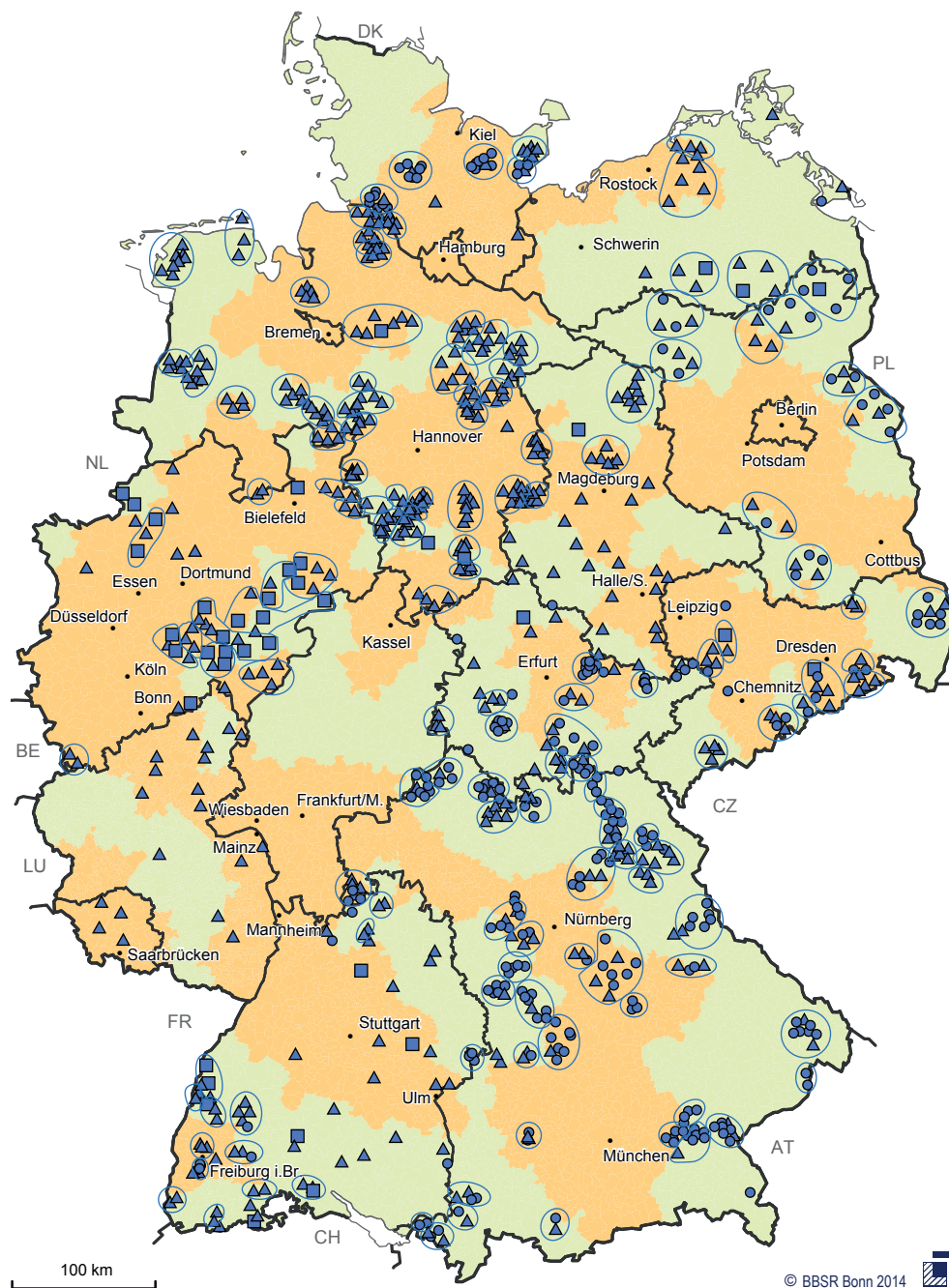
Seit Beginn des Programms hat sich die Zahl der geförderten Maßnahmen und der am Programm beteiligten und kooperierenden Kommunen deutlich erhöht. Im ersten Programmjahr 2010 wurden 76 Maßnahmen mit 204 beteiligten Kommunen in das Programm aufgenommen. Nach vierjähriger Programmlaufzeit werden bundesweit 327 Maßnahmen gefördert (Programmjahr 2013). Mehr als 980 Kommunen sind mit eigenen Fördergebieten oder im Rahmen interkommunaler Kooperationen an der Umsetzung beteiligt. Abbildung 3 zeigt die am Programm beteiligten Städte und Gemeinden im Programmjahr 2013.

Einen Überblick über die Anzahl der geförderten Maßnahmen und Kommunen in den vier Programmjahren nach Ländern gibt die Tabelle 1.

In den meisten Ländern ist der Zusammenschluss zu einer interkommunalen Kooperation eine Voraussetzung für die Aufnahme in das Programm. Abbildung 2

⁹ Als Kooperationsraum wird ein Raum verstanden, in dem mehrere Kommunen im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ miteinander kooperieren. Die Daten basieren auf den Angaben aus den Begleitinformationen, aus denen die doppelte Nennung herausgefiltert wurde, um die Anzahl der tatsächlich existierenden Kooperationsräume zu ermitteln. Ebenfalls wurden einzelne beteiligte Kommunen berücksichtigt, die an mehr als einem Kooperationsraum beteiligt sind. Aufgrund der Beschaffenheit der Datensätze ist eine Zusammenführung der einzelnen Datensätze und eine Auswertung auf Basis der Kooperationsräume jedoch nicht möglich.

Abbildung 3: Städte und Gemeinden im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ (2013)



Stadt-/Gemeindetyp

- | | |
|---------------------------|---|
| ■ Mittelstadt | ■ Großstadtregionen |
| ▲ Kleinstadt | ■ Gebiete außerhalb von Großstadtregionen |
| ● Landgemeinde | |
| ● interkommunale Maßnahme | |

Datenbasis: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand Mai 2014; Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2012; Bearbeitung: Th. Wagener
 Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, bearbeitet

Tabelle 1: Anzahl der geförderten Gesamtmaßnahmen nach Ländern in den Jahren 2010 bis 2013

Land	2010 Anzahl geförderte Maßnahmen	2011		2012		2013		Gesamt Gesamtzahl der Maßnahmen
		Anzahl geförderte Maßnahmen () = davon neue Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Anzahl geförderte Maßnahmen () = davon neue Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Anzahl geförderte Maßnahmen () = davon neue Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	
Baden-Württemberg	7	15 (8)	0	31 (31)	15	36 (3)	13	49
Bayern	25	41 (18)	0	52 (17)	5	68 (16)	7	75
Brandenburg	8	5 (0)	3	8 (1)	1	9 (0)	0	9
Mecklenburg-Vorpommern	1	3 (3)	1	4 (3)	3	6 (5)	6	12
Niedersachsen	0	20 (20)	0	15 (9)	14	24 (14)	19	43
Nordrhein-Westfalen	9	13 (8)	4	29 (18)	6	30 (13)	18	48
Rheinland-Pfalz	4	8 (4)	0	13 (5)	0	13 (2)	2	15
Saarland	2	4 (2)	0	3 (0)	1	4 (0)	0	4
Sachsen	2	5 (4)	1	6 (2)	2	10 (3)	1	11
Sachsen-Anhalt	10	3 (2)	9	13 (9)	8	14 (7)	14	28
Schleswig-Holstein	3	7 (4)	0	4 (0)	3	5 (0)	2	7
Thüringen	5	7 (5)	3	8 (5)	7	13 (12)	13	26
Gesamt	76	131 (78)	21	194 (100)	59	232 (75)	95	327

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Förderdaten des Bundesprogramms 2013 des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“¹⁰

zeigt, dass circa ein Drittel der 256 Kooperationsräume aus zwei bis fünf beteiligten Kommunen bestehen. Größere Kooperationen mit fünf und mehr Kommunen sind in einem Fünftel der Kooperationsräume zu finden. 44 Prozent der Kooperationsräume bestehen nur aus einer Kommune, wobei die überörtliche Abstimmung hier in der Regel zwischen den Ortsteilen oder mit den Umlandgemeinden stattfindet.

Die Verteilung unterscheidet sich in den einzelnen Bundesländern entsprechend ihrer unterschiedlichen Gemeindestrukturen. Denn auch bei einer einzelnen Kommune kann es sich um einen Kooperationsraum handeln, da viele Kommunen über zahlreiche Ortsteile verfügen oder als Verbandsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft oder Einheitsgemeinde mit vielen Verwaltungseinheiten organisiert sind.

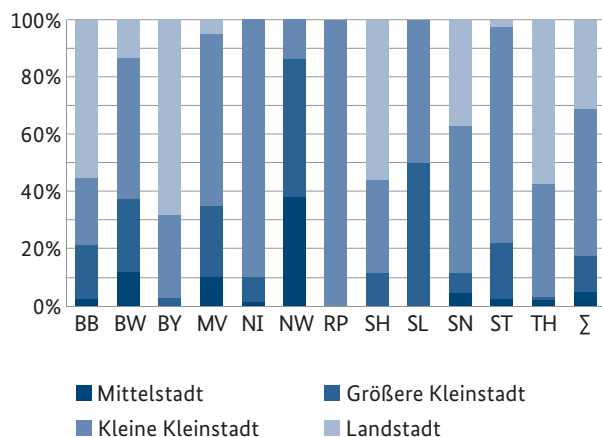
Lage und Größe der Programmkommunen

Insgesamt betrachtet sind 95 Prozent der an der Programmumsetzung beteiligten Kommunen Kleinstädte (63,9 Prozent) und Landgemeinden (31,1 Prozent). Nur knapp 5 Prozent der beteiligten Kommunen sind Mittelstädte. Die Verteilung der Fördermittel auf diese drei Stadt- und Gemeindetypen unterscheidet sich zwischen den Bundesländern. In den Ländern mit dem höchsten Anteil an Kleinstädten und Landstädten ist ihr Anteil bei den Programmkommunen auch entsprechend hoch.

Die Bundesländer Brandenburg, Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen weisen bei den beteiligten Kommunen im Programm ein ähnliches Bild mit hohem Anteil an Landstädten (> 50 Prozent), relativ

¹⁰ BMUB (Hrsg.): Bundesprogramm Kleinere Städte und Gemeinden 2013, verfügbar unter www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Foerderung/foerderung_node.html, Zugriff: 27.05.2014.

Abbildung 4: Stadt- und Gemeindetyp der beteiligten Kommunen nach Ländern und gesamt (n=807)



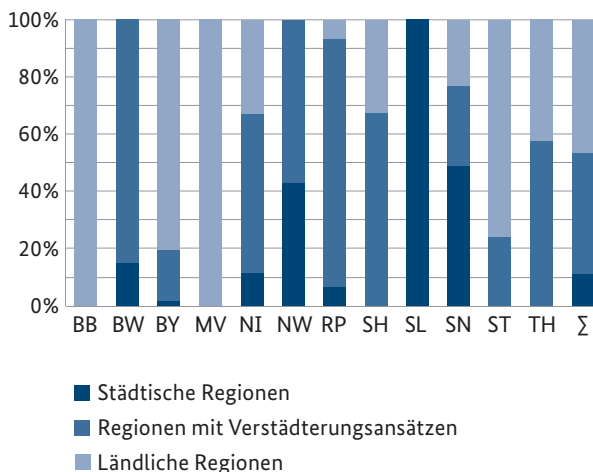
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der laufenden Raumbbeobachtung des BBSR (Stand 2013)

vielen kleinen Kleinstädten und nur wenigen größeren Kleinstädten und Mittelstädten auf. Kleinere Kleinstädte dominieren in Rheinland-Pfalz (100 Prozent), Niedersachsen (90 Prozent) und Sachsen-Anhalt (75 Prozent). Aber auch in Mecklenburg-Vorpommern wurde ein überdurchschnittlich hoher Anteil dieses Stadttyps in das Programm aufgenommen.

In Nordrhein-Westfalen werden überwiegend größere Kleinstädte und Mittelstädte im Programm gefördert. Auch im Saarland, Brandenburg, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt sind größere Kleinstädte mit Anteilen über 10 Prozent vertreten. Ausschließlich Kleinstädte (kleine und größere Kleinstädte) sind in den Ländern Saarland und Rheinland-Pfalz sowie größtenteils in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt vertreten.

Neben dem Stadt- und Gemeindetyp gibt der siedlungsstrukturelle Regionstyp der Programmkommunen Auskunft über den Einsatz des Städtebauförderprogramms. Die Kriterien zur Beschreibung der Siedlungsstruktur sind der Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten, das Vorhandensein und die Größe einer Großstadt, die Einwohnerdichte der Raumordnungsregion, mit und ohne Berücksichtigung der Großstädte. Die Auswertung des

Abbildung 5: Siedlungsstruktureller Regionstyp der beteiligten Kommunen nach Ländern und gesamt (n=807)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der laufenden Raumbbeobachtung des BBSR, Siedlungsstruktureller Regionstyp (Stand 2013)

siedlungsstrukturellen Regionstyps in Abbildung 5 zeigt, dass mit insgesamt 377 beteiligten Kommunen circa 47 Prozent in ländlichen Regionen liegen. Circa 42 Prozent befinden sich in Regionen mit Verstärkerungsansätzen und circa 11 Prozent in städtischen Regionen. Die Zuordnung einer Programmkommune zu Regionen mit Verstärkerungsansätzen oder städtischen Regionen schließt jedoch nicht aus, dass in diesen Regionen kleinräumige Unterschiede bestehen, die auch nicht verdichtete Bereiche umfassen.

Brandenburg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt fördern anteilmäßig die meisten Kommunen in ländlichen Regionen, gefolgt von Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen und Thüringen. Nordrhein-Westfalen mit seiner flächenhaft dicht besiedelten Struktur hat die größte Anzahl an Programmkommunen in Regionen mit Verstärkerungsansätzen und städtischen Regionen. Ländliche Regionen sind hier, wie auch in Baden-Württemberg und im Saarland, nicht vertreten. Das Saarland fördert nur in städtischen Regionen, wobei für dieses Bundesland alle Regionen als städtische Region ausgewiesen sind. Städtische Regionen sind hingegen in Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Thüringen im Programm nicht vertreten, ebenso in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. In den beiden letztgenannten Ländern konzentriert sich die

Förderung ausschließlich auf Kommunen in ländlichen Regionen

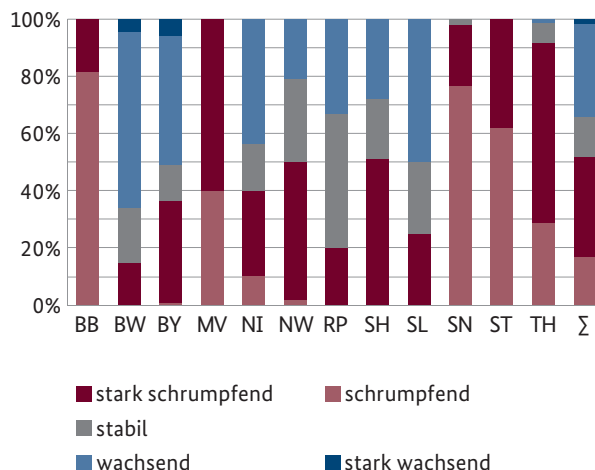
Entwicklungsperspektiven der Programmkommunen

Das Programm zielt auf die Unterstützung der Kommunen, die von Bevölkerungsrückgang, demographischem und wirtschaftlichem Strukturwandel besonders betroffen sind. In den neuen Ländern geht es bei der Programmumsetzung stärker als in den westdeutschen Kommunen darum, mit bereits erfolgten und anhaltenden Bevölkerungsverlusten und seinen Folgen umzugehen. Den in den ostdeutschen Bundesländern überwiegenden negativen Entwicklungen sowohl hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung als auch hinsichtlich des Wanderungssaldos stehen sehr viel differenziertere Entwicklungen in den westdeutschen Bundesländern gegenüber.

Abbildung 7 des BBSR zeigt anhand der sechs Strukturindikatoren Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosenquote, Realsteuerkraft und Kaufkraft, wie sich Wachstum und Schrumpfung im Raum bündeln. Daraus wird der Entwicklungstrend einer Kommune abgeleitet. Dabei geht das BBSR davon aus, dass Schrumpfung beziehungsweise Wachstum einen mehrdimensionalen, zirkulären Prozess darstellt.¹¹ Während in den neuen Bundesländern bis auf wenige Ausnahmen (insbesondere Großstädte und ihr Umland) die Städte und Gemeinden in den oben genannten sechs Bereichen tendenziell schrumpfen oder sogar stark schrumpfen, sind die Städte und Gemeinden in den alten Bundesländern eher stabil und wachsend. Stark schrumpfende Städte und Gemeinden sind nur vereinzelt in den alten Bundesländern vertreten, so in Teilen Niedersachsens, Nordrhein-Westfalens, von Rheinland-Pfalz, in Nordhessen und im Osten Bayerns.

Abbildung 6 zeigt die Entwicklungstrends der am Städtebauförderprogramm beteiligten Kommunen. Deutlich wird, dass die westdeutschen Kommunen im Programm weniger schrumpfen als die ostdeutschen Kommunen. Von den 667 Städten und Gemeinden schrumpfen insgesamt mehr als die

Abbildung 6: Entwicklungstrends der beteiligten Kommunen nach Ländern und gesamt (n=807)*



* betrachtete Strukturdaten: Bevölkerungsentwicklung 2006-2011; Gesamtwanderungssaldo 2009/10/11; Arbeitsplatzentwicklung 2006-2011; Arbeitslosenquote 2010/11; Realsteuerkraft 2010/11; Kaufkraft 2010

Klassendefinition nach der Häufigkeit von Werten der nach ihrem Rang gereihten Strukturindikatoren im untersten (<20 Prozent aller Werte) und obersten (>20 Prozent aller Werte) Quintil

Stark schrumpfend: 4-6 Indikatoren im untersten Quintil

Schrumpfend: 1-3 Indikatoren im untersten Quintil

Stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil

Wachsend: 1-3 Indikatoren im obersten Quintil

Stark wachsend: 4-6 Indikatoren im obersten Quintil

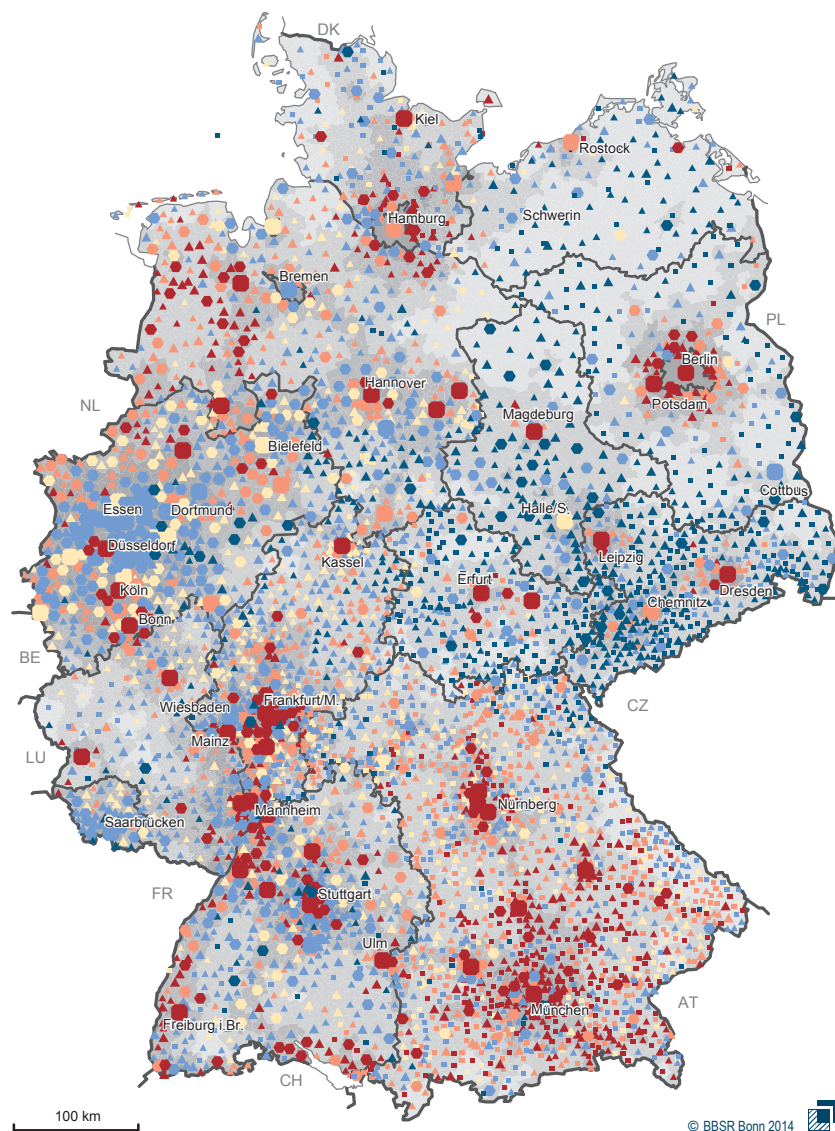
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der laufenden Raumbbeobachtung des BBSR (Stand 2013)

Hälfte. Stark schrumpfende Kommunen liegen fast ausschließlich in den neuen Bundesländern und nur vereinzelt in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Circa 14 Prozent der Programmkommunen weisen (aktuell) eine stabile, circa 32 Prozent eine wachsende und 2 Prozent eine stark wachsende Entwicklung auf.

Dass auch stabile und wachsende Kommunen in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgenommen wurden, kann auf den ersten Blick als Widerspruch zu den Zielen des Programms gesehen werden. Zu beachten ist jedoch, dass sich innerhalb der Kommunen beziehungsweise der Kooperationsräume die teilträumlichen Entwicklungsperspektiven stark unterscheiden können: Auch wenn die Programmkommune, deren Entwicklungsperspektive in der laufenden Raumbbeobachtung erfasst wurde, insgesamt positive Trends ausweist, so können Teilräume

¹¹ Vgl. Erläuterungen des BBSR zu wachsenden und schrumpfenden Gemeinden in Deutschland (www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbbeobachtung/Raumbbegrenzungen/Wachs_Schrumpf_gem/Wachs_Schrumpf_Gemeinden_node.html, Zugriff am 20.08.2013).

Abbildung 7: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland (2013)



Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden Relatives, am bundesweiten Trend gemessenes Wachstum/Schrumpfung:

- stark wachsend
- wachsend
- stabil
- schrumpfend
- stark schrumpfend

Stadt- und Gemeindetyp

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

Lage

- sehr zentral
- zentral
- peripher
- sehr peripher

Betrachtete Entwicklungsindikatoren: Bevölkerungsentwicklung 2007-2012, durchschnittliches Wanderungssaldo der Jahre 2008-2012, Entwicklung der Erwerbsfähigen 2007-2012, Beschäftigtenentwicklung 2007-2012, Entwicklung der Arbeitslosenquote 2006/7-2011/12, Entwicklung der Gewerbesteuer 2006/7-2011/12

Klassendefinition nach der Häufigkeit von Werten der gerangierten Strukturindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil
stark schrumpfend: 3-6 Indikatoren im untersten Quintil, schrumpfend: 1-2 Indikatoren im untersten Quintil, stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil, wachsend: 1-2 Indikatoren im obersten Quintil, stark wachsend: 3-6 Indikatoren im obersten Quintil

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR; Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände, 31.12.2012; Bearbeitung: A. Milbert

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, bearbeitet.

dieser Gemeinden durchaus von deutlich ungünstigeren demografischen Strukturen und Entwicklungen betroffen sein. Einwohnerzuwachs in einer Stadt und Stagnation beziehungsweise Verlust in benachbarten Orten beziehungsweise Teilräumen vollziehen sich in den Regionen oftmals nebeneinander.

Ebenso verlaufen wirtschaftliche Entwicklungstrends in den Städten und Gemeinden nicht linear. Dies betrifft insbesondere große Gemeinden oder Gemeindeverbände, wie die Samtgemeinden in Niedersachsen, die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und auch großflächige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen. Die Daten der Raumb Beobachtung, die den Aussagen zu den Entwicklungstrends zugrunde liegen, können das kleinteilige Nebeneinander von teilweise erheblichen Unterschieden in den Entwicklungstrends innerhalb der Kommunen jedoch nicht widerspiegeln, da sie nicht ausreichend kleinräumig erhoben werden.

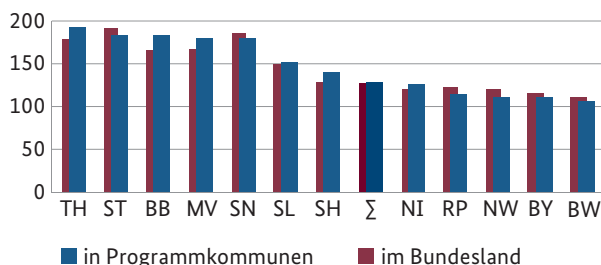
Zudem wird auch in stagnierenden oder prosperierenden Regionen, in denen mittelfristig noch ein Einwohnerzuwachs erwartet wird, Handlungsbedarf aufgrund demografischer Entwicklungen, zum Beispiel durch eine absehbare Veränderung der Bevölkerungsstruktur oder ein steigendes Durchschnittsalter, benannt. In vielen Räumen gehen Ausbau und Reduktion von Daseinsvorsorgeangeboten Hand in Hand, weil sich gleichzeitig der Anteil der Älteren erhöht und der Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwerbstätigen abnimmt.

Dennoch gibt es in den Ländern, die in Einzelfällen auch stark wachsende Kommunen fördern (insbesondere in Baden-Württemberg und Bayern) den Handlungsspielraum, die Mittel stärker entsprechend der Programmstrategie einzusetzen. Das sollten in erster Linie Kommunen in ländlich geprägten Räumen sein, die von starkem Einwohnerrückgang und Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur betroffen sind und die Tragfähigkeit der Infrastruktur öffentlicher Daseinsvorsorge in bisheriger Form oft nicht mehr aufrecht erhalten können.

Altersstruktur

Neben der Bevölkerungsentwicklung kann auch die Veränderung der Altersstruktur entscheidend sein, um die kommunale Infrastruktur passgenau zu

Abbildung 8: Anzahl der über 65-Jährigen pro 100 unter 18-Jährige in den Programmkommunen nach Bundesländern und gesamt (n=807)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der laufenden Raumb Beobachtung des BBSR. (Stand 2013)

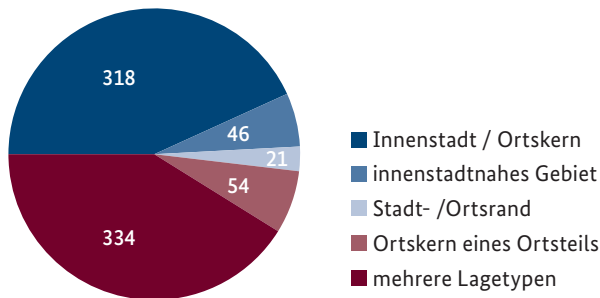
entwickeln. Abbildung 8 zeigt die Anzahl der über 65-Jährigen pro 100 unter 18-Jährige in den Programmkommunen nach Bundesländern im Vergleich zum jeweiligen Landesdurchschnitt. Es zeigt sich, dass in den Ländern Sachsen-Anhalt, Sachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg die Alterung im Landesdurchschnitt stärker ausgeprägt ist als in den Programmkommunen.

Im Vergleich zwischen den Bundesländern ergibt sich bezogen auf die Anzahl der über 65-Jährigen pro 100 unter 18-Jährige in den Programmkommunen folgendes Bild: In den ostdeutschen Programmkommunen, insbesondere Thüringen, ist im Vergleich zu den westdeutschen Kommunen das Niveau der Alterung stärker ausgeprägt. So leben in den geförderten Kommunen in Thüringen, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern circa doppelt so viele Alte wie Junge. In Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen ist das Niveau der Alterung (derzeit noch) weniger stark ausgeprägt. Die Programmkommunen mit rückläufiger Bevölkerungszahl sind stärker von Alterung geprägt. In den Programmkommunen, die eine demografisch und strukturell ungünstige Entwicklungsperspektive aufweisen, stellt sich auch die Altersstruktur ungünstig dar.

Fördergebiete in den Programmkommunen

Die Festlegung der Fördergebiete stellt eine Herausforderung für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Sie ist jedoch zwingend erforderlich, da die Mittel der Städtebauförderung nur in zuvor abgegrenz-

Abbildung 9: Lage der Fördergebiete in den beteiligten Kommunen mit Fördergebiet (n=773)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Begleitinformationen 2013

ten Fördergebieten eingesetzt werden dürfen. Hier werden die Investitionen gebündelt. Die Festlegung des gesamten Gemeindegebiets als Fördergebiet ist laut Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung nicht zulässig.

Die Gemeinden können entweder per Beschluss des Gemeindeparlaments eine förmliche Abgrenzung des Gebietes beziehungsweise der Gebiete vornehmen oder die Instrumente des besonderen Städtebaurechtes anwenden:

- Festlegung als Untersuchungsgebiet gemäß §141 BauGB,
- Festlegung als Sanierungsgebiet gemäß § 142 BauGB (im vereinfachten oder umfassenden Verfahren),
- Festlegung als städtebaulicher Entwicklungsbereich gemäß § 165 BauGB,
- Festlegung als Maßnahmegebiet nach § 171 b (Stadtumbau) oder § 171 e BauGB (Soziale Stadt) sowie
- Festlegung als Erhaltungsgebiet gemäß § 172 BauGB.

Die Ausweisung eines Gebietes im Umfeld einer Schlüsselmaßnahme kann einen Impuls setzen, um städtebauliche Missstände zu beheben und ein Gebiet umfassend zu stärken. Grundlage für die Festlegung der Gebiete sind die gemeinsam erarbeiteten Ziele, Strategien und räumlichen Schwerpunktsetzungen im überörtlichen integrierten Entwicklungskonzept.

Die Übersetzung der gemeinsam erarbeiteten Strategien in konkret verortete Maßnahmen und die Entscheidung über die Festlegung der Fördergebiete ist ein wichtiger Meilenstein für die interkommunale Zusammenarbeit, bei dem sich die Handlungsfähigkeit, Abstimmungs- und Kompromissbereitschaft und das gemeinsame Agieren der verschiedenen Kommunen in den Kooperationsräumen beweisen muss.

Entsprechend der Begleitinformationen 2013 haben 773 Städte und Gemeinden im Programm ein Fördergebiet abgegrenzt beziehungsweise bereiten eine solche Abgrenzung vor.

Art der Fördergebiete

In 422 von 773 Programmkommunen mit Fördergebiet waren im Jahr 2013 die für eine Fördergebietsabgrenzung erforderlichen Beschlüsse noch in Vorbereitung. In 219 Programmkommunen wurden vorbereitende Untersuchungen durchgeführt, 190 haben ein Sanierungsgebiet beschlossen. Die Möglichkeit, per einfachen Beschluss ein Gebiet festzulegen, nutzten bis 2013 100 Kommunen.

Lage der Fördergebiete

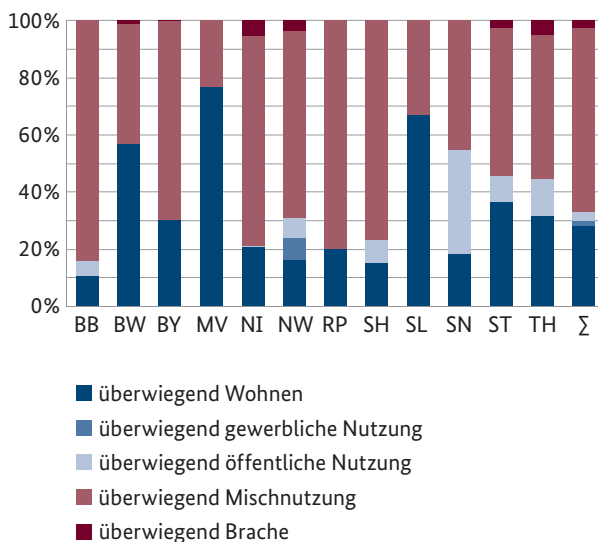
Die Auswertung der Daten zu den Fördergebieten in Abbildung 9 zeigt die große Bedeutung von Maßnahmen der Innenentwicklung und Stärkung von Stadt- und Ortskernen im Programm. 334 Fördergebiete, also circa 43 Prozent, liegen in Innenstädten beziehungsweise Ortskernen und 54, also circa 7 Prozent, in Ortskernen von Ortsteilen. Mehr als ein Drittel (318 beziehungsweise circa 41 Prozent) der Fördergebiete vereinen mehrere Lagetypen. 46 Fördergebiete, also circa 6 Prozent, liegen ausschließlich in innenstadtnahen Gebieten und nur 21 in Stadtrand- beziehungsweise Ortsrandlage.

Nutzungs- und Bebauungsstruktur der Fördergebiete¹²

Entsprechend der Lage der Gebiete stellt sich die Nutzungsstruktur dar (vergleiche Abbildung 10): Bei zwei Dritteln (496 beziehungsweise 64 Prozent) der

¹² Aufgrund der Beschaffenheit der Datengrundlage sind einzelne Fördergebiete doppelt berücksichtigt. Dies führt zu einer leichten Verzerrung der Daten. Die grundsätzliche Aussage der Auswertung ist dadurch jedoch nicht beeinflusst.

Abbildung 10: Nutzungsstruktur in den Kommunen mit Fördergebiet nach Bundesländern und gesamt (n=773)



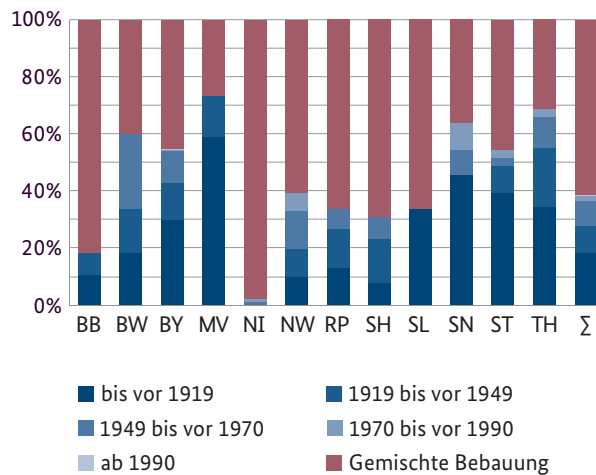
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Begleitinformationen 2013

Fördergebiete handelt es sich um Gebiete mit überwiegender Mischnutzung. In 28 Prozent der Gebiete bildet die Wohnnutzung den Schwerpunkt (218 Gebiete). Die öffentliche Nutzung überwiegt bei 27 Gebieten (davon elf in Nordrhein-Westfalen). 21 Gebiete sind durch überwiegend städtebauliche Brachflächen gekennzeichnet, von denen knapp die Hälfte (zehn) in Niedersachsen vorzufinden ist. Einzig in Nordrhein-Westfalen gibt es elf Fördergebiete mit überwiegend gewerblicher Nutzung.

Die Auswertung der Begleitinformationen zeigt die Bedeutung des Erhalts historischer Bausubstanz in der Programmumsetzung (vergleiche Abbildung 11).

Circa 61 Prozent (475 Fördergebiete) weisen eine gemischte Bebauung hinsichtlich des Baualters auf. In knapp einem Drittel der Fördergebiete (rd. 28 Prozent) überwiegt eine Bebauung von vor 1949. Nur die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen weisen Fördergebiete auf, in denen die Bebauung von 1949 bis 1990 über dem Durchschnittswert von 11 Prozent liegt.

Abbildung 11: Alter der Bebauung in den Fördergebieten nach Bundesländern und gesamt (n=773)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Begleitinformationen 2013

Die Ausführungen zu Lage, Struktur und Charakteristika der Programmkommunen zeigen, dass überwiegend die in der Programmstrategie genannten – vorrangig zu fördernden – Räume („in ländlichen, dünn besiedelten, von Abwanderung und dem demografischen Wandel betroffenen Räumen“) bei der Programmumsetzung in den Ländern erreicht werden. Einige Länder nehmen dennoch auch Kommunen in das Städtebauförderprogramm auf, die einen wachsenden bis stark wachsenden Entwicklungstrend aufweisen.

Unterschiede bezüglich der Ausrichtung beziehungsweise Schwerpunktsetzung in einzelnen Ländern sind erkennbar, so dass sich kein einheitliches Gesamtbild für alle Programmkommunen ergibt. Dies liegt unter anderem daran, dass die ländlichen, dünn besiedelten Räume in Deutschland keine homogene Einheit bilden, sondern strukturelle Unterschiede aufweisen, aus denen sich unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ergeben. Im Umkehrschluss lässt sich daraus folgern, dass das Programm einen guten Ansatz bildet, um den spezifischen Anforderungen vor Ort gerecht zu werden. ■

2 Potenziale aktivieren in kleineren Städten und Gemeinden

Bund und Länder fördern mit der Städtebauförderung die integrierte Entwicklung in den Städten und Gemeinden. Integriert Handeln heißt, Maßnahmen und Ressourcen mit fachübergreifender Perspektive räumlich, zeitlich und inhaltlich sinnvoll zu bündeln. Dabei trägt die Einbindung von Akteuren aus verschiedenen Bereichen und Ebenen zum Erfolg einer Maßnahme bei.¹³ Gemeinsam mit allen relevanten Akteuren kann eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung der Region und ihrer Städte und Gemeinden erarbeitet und die lokalen Potenziale aktiviert werden.

Der integrierte Handlungsansatz im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ umfasst sowohl die aktive Zusammenarbeit der Kommunen als auch die gemeinsame Sicherung der Daseinsvorsorge und die Stärkung lebenswerter Stadt- und Ortskerne. Aktivierung, Beteiligung und überörtliche Kommunikation sind hierbei wesentliche Erfolgsfaktoren. Diese Handlungsbereiche werden in den folgenden Kapiteln beschrieben. Beispiele aus der Praxis illustrieren die Umsetzung der Handlungsbereiche vor Ort. Grundlage für die Aktivierung der Vor-Ort-Potenziale sowie die Programmumsetzung ist das integrierte Entwicklungskonzept.

Instrument der Programmumsetzung: Integrierte Entwicklungskonzepte

Die spezifischen Merkmale integrierter Entwicklungskonzepte im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ liegen im überörtlichen Handlungsansatz und der zukunftsfähigen Entwicklung der städtebauliche Infrastruktur. Sie schaffen die Grundlage für

- die Bündelung von Ressourcen durch Kooperationen,
- die gemeinsame Festlegung von Entwicklungszielen,
- gemeinsame Vorhaben und abgestimmtes Handeln zur Sicherung der Daseinsvorsorge,
- die Neuausrichtung von Infrastrukturangeboten sowie
- die Zusammenarbeit in Netzwerken.

Der überörtliche integrierte Handlungsansatz zur Sicherung der Daseinsvorsorge erfordert eine umfassende und systematische Auseinandersetzung mit den

aktuellen und prognostizierten demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen im Kooperationsraum. Darauf aufbauend sind gemeinsame Ziele und Projekte festzulegen.

Die Konzepte entfalten dann eine hohe Steuerungswirkung, wenn sie folgende Aspekte beinhalten:¹⁴

- Räumliches Leitbild der zukünftigen Arbeitsteilung: Skizzierung eines räumlichen Leitbildes, das den einzelnen Orten zukünftige Funktionen oder Entwicklungsszenarien zuweist.
- Inhaltliche und räumliche Schwerpunktsetzung: Die kleineren Städte und Gemeinden stehen vor vielfältigen Anpassungsaufgaben. Um die Umsetzbarkeit der Konzepte zu gewährleisten, ist eine Prioritätensetzung erforderlich, nicht zuletzt vor dem Hintergrund personeller und finanzieller Ressourcen. Die Prioritäten sind sowohl inhaltlich im Hinblick auf Handlungsfelder und Einzelmaßnahmen als auch räumlich zu setzen. Räumlich, weil die Städtebauförderung nur in einem abgegrenzten und durch die Gemeinde beschlossenen Fördergebiet zur Anwendung kommen kann.

Die Erstellung eines überörtlich abgestimmten, integrierten Entwicklungskonzeptes ist eine große Herausforderung für die Kommunen, wie die Erfahrungen der bisherigen Programmumsetzung zeigen. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass noch nicht in allen Kooperationen beziehungsweise Kooperationsräumen überörtlich abgestimmte integrierte Entwicklungskonzepte fertig gestellt wurden.

Der Vorteil einer überörtlich abgestimmten integrierten Entwicklungsplanung besteht darin, dass sich die beteiligten Kommunen auf eine gemeinsame Strategie verständigen, von der alle Partner mittel- bis langfristig profitieren. Integrierte Konzepte werden somit als Instrument eingesetzt, interkommunal abgestimmte Kooperationsvereinbarungen und erarbeitete Ziele und Maßnahmen räumlich und zeitlich zu verorten und aufeinander abzustimmen beziehungsweise miteinander zu verknüpfen. Dies gilt für alle Formen von Kooperationen, aber besonders für Kooperationen von großer räumlicher Ausdehnung. Durch überörtlich abgestimmte integrierte Konzepte gewinnen

¹³ Vgl. BMVBS (Hrsg.): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin, 2007, S. 15.

¹⁴ Vgl. BMVBS/BBSR (Hrsg.): Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen, dünn besiedelten Räumen. Studie, 2011, S. 47.

interkommunale Kooperationen an Verbindlichkeit, Kommunen werden handlungsfähig(er).¹⁵

Ziel dieser Konzepte ist eine verbindliche Einigung der Partner über gemeinsame Ziele und künftige Schwerpunkte sowie konkrete Maßnahmen zum Beispiel im Bereich der Infrastrukturplanung. Hier können unter anderem Festlegungen zur Funktionsteilung oder zur Konzentration von Einrichtungen (zum Beispiel hinsichtlich Bedarf, Organisation, Kosten, Management) getroffen werden. Hierfür sind die Infrastrukturnachfrage zentraler Nutzergruppen zu ermitteln, Erreichbarkeitsanalysen zu erstellen sowie der Anpassungsbedarf bei öffentlichen und privaten Einrichtungen der Daseinsvorsorge festzustellen. Auf dieser Grundlage können auch alternative Organisationsformen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit beim Angebot sowie Mechanismen für einen Nutzen-Lasten-Ausgleich geprüft werden.

Von zentraler Bedeutung bei der Erstellung von integrierten Konzepten ist eine zielgerichtete Datenerfassung und -aufbereitung. Diese dienen als Grundlage für die Erstellung von Prognosen und Szenarien, die wiederum eine wichtige Entscheidungs- und Legitimationsgrundlage zur Anpassung der Infrastrukturausstattung bilden. Insbesondere bei Standortfragen im Bereich der Infrastrukturplanung ist zunehmend eine überörtliche Betrachtung erforderlich, da gerade in kleineren Gemeinden keine Grundversorgung mehr gewährleistet werden kann.

Nicht immer ist eine komplette Neuaufstellung von integrierten Konzepten erforderlich. In vielen Kooperationsräumen werden bestehende Konzepte fortgeschrieben. Meist handelt es sich hierbei um integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) oder Regionale Entwicklungskonzepte (REK). Die spezifische Schwerpunktsetzung des Städtebauförderprogramms auf die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Ausrichtung auf städtebauliche Gesamtmaßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Infrastruktur ist hierbei die programmatische Orientierung, die zu einer Spezifizierung und Konkretisierung der bestehenden Konzepte im Rahmen der Fortschreibung führt. Anwendung findet hierbei in einer Reihe von Kooperationen eine regionale

Entwicklungsstruktur, die im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge ausgearbeitet wurde. (vergleiche www.regionale-daseinsvorsorge.de)

Ein Beispiel, wie in einer Gesamtmaßnahme Erkenntnisse und Grundlagen aus verschiedenen Programmen aufgenommen und fortgeschrieben werden, ist die Gesamtmaßnahme „Zentrum Niesky“ in Sachsen. Die Fördermaßnahme ist eingebettet in die regionalen Entwicklungsstrategien. Ein überörtliches integriertes Entwicklungskonzept verbindet die verschiedenen inhaltlichen und förderrechtlichen Ansätze miteinander. Es enthält Schnittstellen mit dem Regionalplan sowie den Strukturen und der Regionalstrategie der ILE-Region „Östliche Oberlausitz“.

Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben der Raumordnung und Landesentwicklung „Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien“ und eines gesamtstädtischen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts von 2002 (Städtebauförderprogramm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) sowie gesamtstädtische Ziele und Maßnahmen zur Klimaanpassung (Qualitätsmanagement European Energy Award) sind eingeflossen. Zudem finden sich die Maßnahmen im Programm in einer großen Breite an Handlungsfeldern wieder, so im Bereich öffentliche Einrichtungen/ Infrastruktur, Wohnen, öffentlicher Raum, Bildung, Sport, Gesundheit, Kultur und Stadtbaukultur.

Auch die Gesamtmaßnahme Quierschied im Saarland ist ein gutes Beispiel für den integrierten Handlungsansatz: Auf Basis eines integrierten Gemeindeentwicklungskonzeptes (GeKo) wird die Fördermaßnahme umgesetzt. Es enthält eine ausführliche Analyse der demografischen Rahmenbedingungen und ihrer Auswirkungen auf die Stadtentwicklung. Als zentrale Handlungsfelder werden Städtebau und Wohnen / Soziale und bildungsbezogene Infrastruktur / Wirtschaft / Technische Infrastruktur, Verkehr, Umwelt und Energie benannt. Das GeKo enthält zudem ein räumliches Entwicklungskonzept für die Gemeinde. Als räumliche Schwerpunktbereiche werden die drei Ortskerne der Gemeindebezirke definiert, die aufgewertet und attraktiviert werden sollen. Ziel ist die Stärkung der Funktionsvielfalt im Zentrum Quierschied und die

¹⁵ Vgl. BMVBS (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm, Berlin 2013.

Sicherung der Nahversorgung in Göttelborn und Fischbach-Camphausen. Aus dem GeKo wurden dann zwei teilsäumliche Entwicklungskonzepte (TeKo) für die Ortsmitten von Quierschied und Göttelborn abgeleitet. Sie konkretisieren und ergänzen die Maßnahmenvorschläge des GeKo und sind die Grundlage für die Abgrenzung von Fördergebieten, in denen die Mittel des

Städtebauförderprogramms eingesetzt werden. In den Erarbeitungsprozess der drei Entwicklungskonzepte wurden Bürgerinnen und Bürger und weitere wichtige Akteure intensiv eingebunden und die Planungen diskutiert. Auch Politik und Verwaltung arbeiten eng zusammen, wodurch abgestimmtes und zielorientiertes Handeln gewährleistet wird. ■

2.1 Interkommunale Aufgabe Daseinsvorsorge

- Eine besondere Anforderung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ an die beteiligten Kommunen besteht in der Verbindung von Städtebauförderung, Daseinsvorsorge und interkommunaler Zusammenarbeit.
- Der demografische Wandel und die eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen verstärken das überörtliche Abstimmungserfordernis.
- Die neue Qualität der interkommunalen Zusammenarbeit, die durch das Städtebauförderprogramm angestoßen wird, liegt in der Ausrichtung auf das Handlungsfeld der Daseinsvorsorge, die in Arbeitsteilung gesichert werden soll.
- Die Neuausrichtung des Infrastrukturangebots birgt die Chance, qualitative Verbesserungen zu erreichen. Dies erhöht die Akzeptanz der Umstrukturierungen in der Bevölkerung und sichert die Attraktivität der kleineren Städte und Gemeinden. Die Anpassung der Infrastruktur gelingt dann, wenn sektorales Denken und Planen überwunden wird.
- Interkommunale Zusammenarbeit schafft Bewusstsein für überörtliche Stärken und Schwächen, setzt Impulse für neue Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge, schafft Interessensausgleich und eine Neupositionierung in der Region, erhöht die Wirksamkeit und Außenwahrnehmung durch gemeinsames Auftreten und aktiviert damit die Potenziale in den Kommunen und in der Region.
- Die interkommunalen Kooperationen im Städtebauförderprogramm befinden sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen und unterscheiden sich in der Organisationsform, Größe und Ausrichtung teilweise stark voneinander.
- In interkommunaler Zusammenarbeit können Maßnahmen finanziert werden, die eine Kommune allein nicht bewältigen könnte.
- Unerlässliche Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit sind Augenhöhe, Vertrauen, Erkennen von Mehrwert und nicht zuletzt ein gemeinsames Raumverständnis. Dem Aushandeln von gemeinsamen Zielen und Handlungsfeldern und die Einigung auf den formalen Rahmen der Zusammenarbeit sollte viel Raum und Bedeutung zugestanden werden.
- Viele Kooperationen beauftragen ein externes Büro mit dem Kooperationsmanagement, das die Beteiligten vor Ort bei der überörtlichen Zusammenarbeit, Koordinierung von Maßnahmen und in der Außendarstellung unterstützt.
- Befördert wird eine interkommunale Kooperation, wenn private Akteure einschließlich Bürgerschaft und Zivilgesellschaft einbezogen werden – insbesondere zur Umsetzung konkreter Projekte.
- Das Thema Innenentwicklung ist Teil der interkommunalen Zusammenarbeit. Hier bestehen vielfältige Finanzierungsmodelle der Maßnahmen und unterschiedlich ausgestaltete Formen des Kooperationsmanagements. Die Stärkung der regionalen Identität steht dabei oft im Vordergrund.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge verbunden mit der Anpassung und zukunftsfähigen Entwicklung der städtebaulichen Infrastruktur ist ein zentrales Handlungsfeld des Städtebauförderprogramms. Die Angebote der Daseinsvorsorge und kommunale Infrastrukturen (wie Schulen, Kindergärten, Kultur, Gesundheitsversorgung) bestimmen maßgeblich die Rahmenbedingungen für die Lebensqualität und Zukunftschancen der Menschen in ländlichen Regionen. Lebensqualität und Daseinsvorsorge bedingen sich gegenseitig. Die Infrastrukturangebote haben auch als harte Standortfaktoren wesentlichen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Region.¹⁶

Zentralörtliche Funktionen können, insbesondere in Kommunen, die vom demografischen Wandel und von Abwanderung betroffen sind, nur durch Bündelung der Kräfte und Ressourcen dauerhaft gehalten und gestärkt werden. Hierfür ist bei der Gestaltung der Angebote der Daseinsvorsorge eine Kooperation der Städte und Gemeinden erforderlich. Interkommunale Kooperationen gehören vielerorts zum Verwaltungsalltag. Die Zusammenarbeit erfolgt in unterschiedlichen Bereichen. Die neue Qualität der interkommunalen Zusammenarbeit, die durch das Städtebauförderprogramm angestoßen wird, liegt in der Ausrichtung auf das Handlungsfeld der Daseinsvorsorge, die in Arbeitsteilung gesichert werden soll. Wichtige Grundlage dafür sind interkommunale beziehungsweise überörtlich abgestimmte integrierte Entwicklungskonzepte zur Infrastrukturentwicklung (vergleiche Kapitel 2).

Handlungsbedarf im Bereich der Infrastrukturversorgung

Schon heute sind Kommunen in circa zwei Drittel der Gesamtfläche Deutschlands spürbar von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen (vergleiche Abbildung 12). Dieser Trend wird sich in Zukunft verstärken. Daraus ergibt sich ein großer Handlungsbedarf im Bereich der Infrastrukturversorgung. Besonders stark sind weite Teile der neuen Bundesländer (mit Ausnahme Berlins und seines Umlands) und Regionen im Norden und Osten Bayerns hiervon gekennzeichnet. Gleichzeitig ist oftmals die Infrastrukturdichte,

also die Zahl der Infrastruktureinrichtungen der Grundversorgung je 100 Quadratkilometer, in vielen dieser Regionen unterdurchschnittlich. Besonders stark ist die unterdurchschnittliche Infrastrukturausstattung in den sehr gering verdichteten Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und dem nördlichen Sachsen-Anhalt ausgeprägt. Die unzureichende Auslastung ist mit relativ höheren Kosten verbunden. Rückläufige Einwohnerzahlen und eine zunehmende Alterung erfordern eine Anpassung und Reduktion der Infrastruktureinrichtungen, um die bestehenden Angebote an die neuen Bedarfe anzupassen und Überkapazitäten, vor allem vor dem Hintergrund angespannter kommunaler Haushalte, abzubauen.¹⁷

Die Infrastrukturplanung ist eine komplexe Aufgabe. Es müssen sowohl kurzfristige Bedarfe berücksichtigt, als auch langfristige Entwicklungen mit abgedeckt werden. Für die beteiligten Kommunen bietet sich ein strategischer Planungshorizont von mindestens 20 Jahren an. In Schrumpfungsregionen steigen die Kosten der Aufrechterhaltung heutiger Standards beziehungsweise der Erhalt von Standorten. Erforderlich sind beispielsweise Anpassungsstrategien, die bei rückläufigen Kinder- und Schülerzahlen weiterhin eine angemessene Versorgung garantieren und bei einer steigenden Anzahl der über 65-Jährigen zusätzliche Infrastrukturangebote (zum Beispiel im Bereich Pflege und Betreuung) ermöglichen.

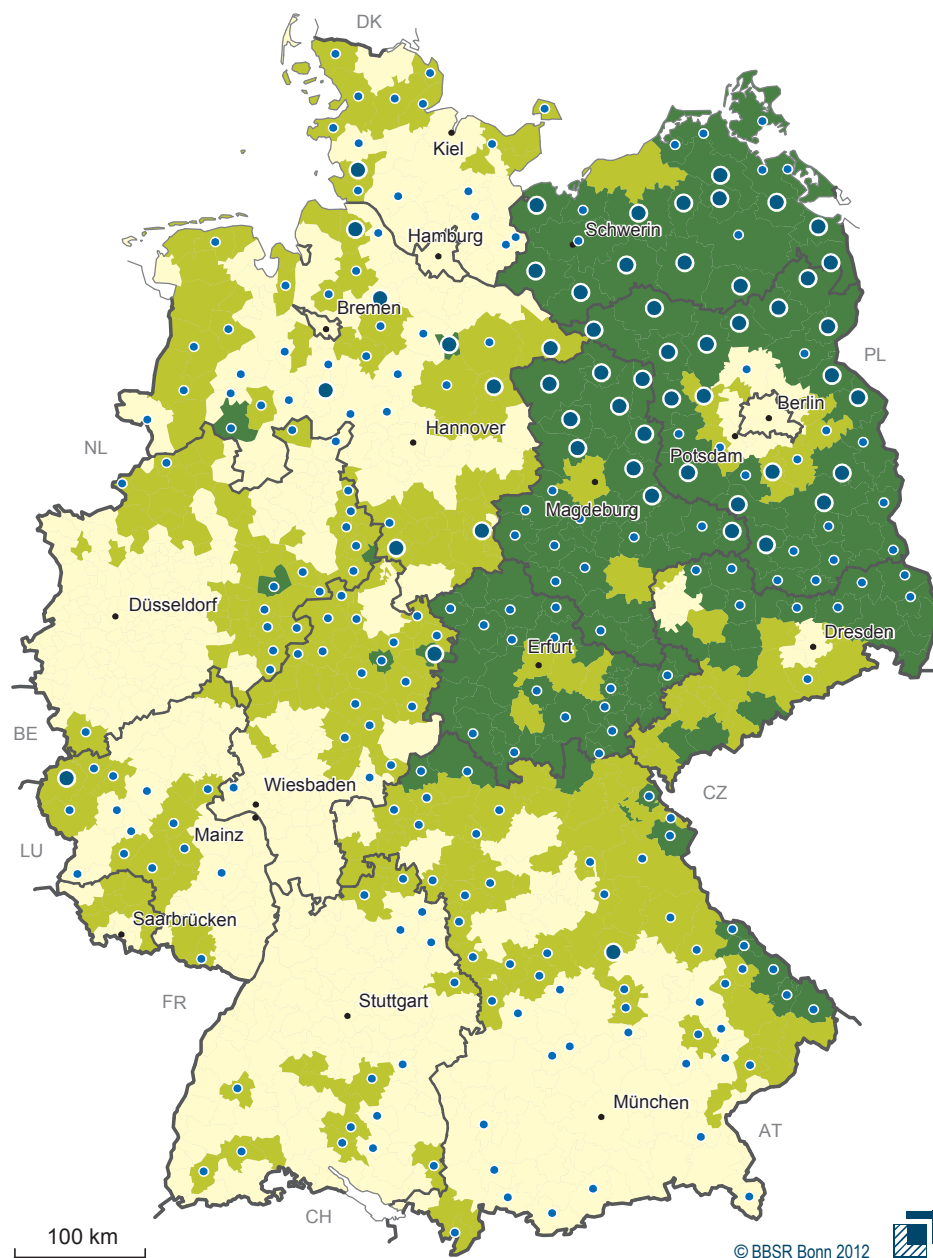
Infrastruktur als Standortfaktor

Umstrukturierung oder Reduzierung von Infrastruktureinrichtungen lassen sich mit einer Aufwertung der verbleibenden Standorte verbinden. Durch intelligente Organisations- und Raumlösungen sowie die Bündelung von Funktionen können Angebote geschaffen werden, die eine qualitative Verbesserung darstellen und langfristig tragfähig sind. Vielerorts ist die Umstrukturierung von Infrastruktureinrichtungen ein Impuls für eine architektonische und bauliche Aufwertung des Stadt- und Ortsbildes. Die Neuausrichtung des Infrastrukturangebots birgt also auch die Chance, qualitative Verbesserung zu erreichen. Dies erhöht die Akzeptanz der Umstrukturierungen in der

¹⁶ Vgl. BMVBS (Hrsg.): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel, Werkstatt: Praxis Heft 64, 2010, S. 13.

¹⁷ Vgl. BMVBS/BBSR (Hrsg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis, 2011, S. 6.

Abbildung 12: Demografisch bedingter Handlungsbedarf im Bereich der Infrastrukturversorgung



Betroffenheit von Alterung und Bevölkerungsrückgang

- gering
- mittel
- hoch

Infrastrukturdichte (Anzahl der Infrastruktureinrichtungen der Grundversorgung je 100 km²)

- stark unterdurchschnittlich
- unterdurchschnittlich

Die Bewertung erfolgt anhand eines Index der sich aus folgenden Indikatoren zusammensetzt: Bevölkerungsdichte und -verteilung, gegenwärtige und künftige Abnahme der Bevölkerung sowie gegenwärtige und künftige demographisch bedingte Änderung altersspezifischer Nachfrage nach sozialer Infrastruktur
 Infrastruktureinrichtungen der Grundversorgung: Postfilialen, Banken, Sparkassen, Ärzte, Apotheken, Drogerien, Optiker, Schulen, Öff. Bibliotheken, Bäckereien, Metzgereien, Einzelhandel

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR, BBSR-Bevölkerungsprognose 2005-2030/bbw; Geometrische Grundlage: BKG, BBSR-Mittelbereiche, 31.12.2009

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, bearbeitet

Bevölkerung und sichert die Attraktivität der kleineren Städte und Gemeinden.

Die Ausstattung und Erreichbarkeit von qualitativ hochwertiger sozialer Infrastruktur insbesondere im Bereich Bildung und Kinderbetreuung wird zunehmend als wichtiger Standortfaktor für Familien wahrgenommen. Viele Kommunen konzentrieren sich darauf, die weichen – sozialen und kulturellen – Standortfaktoren zu stärken. Weite Schulwege oder eine unzureichende medizinische Versorgung lassen die Attraktivität ländlicher Räume sinken. Ein unzureichendes Angebot kann Abwanderungstendenzen verstärken beziehungsweise die Neuansiedlung von Bewohnerinnen und Bewohnern behindern. In den niedersächsischen Gemeinden Emmerthal und Marklohe ist beispielsweise geplant, leer stehende Schulgebäude durch Kindertagesstätten zu nutzen. Zu diesem Zweck werden peripher gelegene kleinere Kinderbetreuungseinrichtungen geschlossen und an den neuen Standorten gebündelt. In den neuen Räumen können das pädagogische Angebot verbessert und die Nachfrage nach verlängerten Öffnungszeiten erfüllt werden. Die Kleinstadt Gröningen in Sachsen-Anhalt verbindet mit der Gesamtmaßnahme „Stadtbildung und Bildungsstadt“ die städtebauliche Aufwertung des Stadtkerns mit Maßnahmen zum Ausbau und Sicherung von Angeboten für Bildung und Betreuung.

Die Erfahrungen bei den Projekten zur Sicherung der Daseinsvorsorge zeigen, wie sektorales Denken und Planen überwunden werden kann. Für eine sachgerechte, zeitgemäße Infrastrukturplanung müssen Akteure unterschiedlicher Fachplanungen und -disziplinen zusammengebracht werden. Voraussetzung für eine erfolgreiche Infrastrukturanpassung ist zudem, dass Bedarfe erkannt und kommuniziert werden. Hierfür sind detaillierte Analysen und Daseinsvorsorgestrategien eine wichtige Grundlage. Auf diesem Weg können zukünftige Bedarfe und Handlungsansätze gemeinsam erarbeitet und tragfähige Lösungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge, zum Beispiel durch die Bündelung von Einrichtungen, entwickelt werden.

Wie dies gelingen kann, zeigt zum Beispiel die Daseinsvorsorgestrategie der Kreuzbergallianz (Bayern).

Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts stehen für die fünf Gemeinden der Kreuzbergallianz im Vordergrund. Nach Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wurde das bestehende Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) um das Kapitel „Öffentliche Daseinsvorsorge“ ergänzt. Dazu hat die Kreuzbergallianz die Erarbeitung einer regionalen Strategie zur Daseinsvorsorge in Auftrag gegeben sowie ein Flächenmanagementsystem aufgebaut. Nicht nur die interkommunale Abstimmung über die Bündelung sozialer Infrastruktureinrichtungen wird dadurch konkretisiert, sondern es werden auch Baulandausweisungen gesteuert und damit die Innenentwicklung gestärkt.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge als interkommunale Aufgabe verstehen

Der kommunalen Ebene kommt als Träger der Infrastrukturen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge eine große Bedeutung zu. Sie ist es auch, die die erforderlichen Anpassungen der Infrastruktureinrichtungen verantworten muss. Dies gilt auch für die Leistungen, die nicht direkt in der Verantwortung der Städte, Gemeinden und Kreise liegen. Hier sollte die öffentliche Verwaltung Koordinierungs-, Anreiz- und/oder Kontrollfunktionen übernehmen und damit steuern auf die Entwicklungen einwirken.¹⁸ Ein gutes und vertrauensvolles Zusammenspiel von öffentlicher Verwaltung, privaten Einrichtungen und Bürgerschaft ist dabei entscheidend, da sich die Aufgabenverteilung beziehungsweise -wahrnehmung zunehmend wandelt: Die öffentliche Hand als Gewährleister der Daseinsvorsorge, private Dienstleister als Bereitsteller der Daseinsvorsorge und die Bürgerinnen und Bürger als aktive Mitgestalter – und nicht nur Profiteure – der Daseinsvorsorge.

Insbesondere in ländlichen Räumen geht der Einzugsbereich einzelner Einrichtungen der Daseinsvorsorge über die Gemeindegrenzen hinaus beziehungsweise lässt sich die zukünftige Ausstattung nicht auf lokaler Ebene abschließend planen. Mit dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ können die Kommunen Städtebauförderung und Daseinsvorsorge nun besser verbinden sowie die

¹⁸ Vgl. BMVBS/BBSR (Hrsg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis, 2011, S. 6.

Städtebauförderung interkommunal ausrichten. Das Programm fördert Maßnahmen, die dazu beitragen, auf der Grundlage einer gemeinsamen Abstimmung und eines integrierten Entwicklungskonzeptes die Infrastruktureinrichtungen arbeitsteilig überörtlich umzustrukturieren und städtebauliche Missstände zu beseitigen. Durch die Bündelung von Einrichtungen, ihren barrierefreien Umbau und die Bildung neuer Trägerschaften wird die Infrastruktur an die veränderten Bedarfe angepasst. Insbesondere in den ländlichen, dünn besiedelten Räumen wird dadurch sicher gestellt, dass bezüglich Dichte, Qualität und Vielfalt ein bedarfsgerechtes, effektiveres und effizienteres Angebot öffentlicher und privater Dienstleistungen gewährleistet wird und zukünftig kostenintensive Doppelstrukturen vermieden werden können.¹⁹ Ziel ist die Sicherung und Stabilisierung qualitativ hochwertiger und an die örtlichen Bedürfnisse angepasster Infrastruktureinrichtungen, um auf diese Weise die Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen attraktiv zu gestalten. Durch eine Arbeitsteilung können Angebote der Daseinsvorsorge sowohl kostensparend und bedarfsgerecht als auch langfristig und sozialverträglich gewährleistet werden. Besonders deutlich wird dies bei Krankenhaus- oder Schulstandorten. Die Planung, Bereitstellung und Gewährleistung dieser Infrastrukturen erforderte schon immer eine überörtliche Abstimmung. Der demografische Wandel verstärkt das Abstimmungserfordernis. Ebenso erfordern die eingeschränkten finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen zunehmend ein gemeindeübergreifendes Handeln.

Ausgangslage, Entstehungsprozess und Erfolgsfaktoren interkommunaler Kooperationen

In der Vergangenheit haben formelle Regelungen der Kooperationen großen Raum eingenommen, wobei oftmals das konkrete Handeln der Kommunen in den Hintergrund gerät. Bei einem Blick auf die Programmumsetzung der ersten drei Jahre zeigt sich zudem, dass sich das Thema Innenentwicklung als Teil der interkommunalen Zusammenarbeit ausgeweitet hat. Hier bestehen vielfältige Finanzierungsmodelle der Maß-

nahmen und unterschiedlich ausgestaltete Formen des Kooperationsmanagements. Die Stärkung der regionalen Identität steht dabei oft im Vordergrund.

Interkommunale Zusammenarbeit aktiviert vielfältige Potenziale. An erster Stelle ist die Schaffung von Bewusstsein für überörtliche Stärken und Schwächen zu nennen, gleich gefolgt von Impulsen für neue Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge unter Schrumpfungsbedingungen. Zudem führt interkommunale Zusammenarbeit zu einem Interessensausgleich und weg vom Kirchturmdenken einzelner Kommunen. Interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht eine Neupositionierung der Kooperation in der Region und erhöht die Wirksamkeit und Außenwahrnehmung durch das gemeinsame Auftreten benachbarter Kommunen. Damit einher geht auch ein erweitertes neues Raumverständnis. Durch die interkommunale Zusammenarbeit gelingt es den Kommunen die Finanzkraft unterschiedlicher Ebenen und Ressorts zu bündeln, um Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu finanzieren, die durch eine Kommune allein nicht umgesetzt werden können.

Auch in anderen Städtebauförderprogrammen, insbesondere im Stadtumbau West (seit 2004), werden interkommunale Kooperationen gefördert. Im Jahr 2008 gab es im Rahmen der Städtebauförderung interkommunale Kooperationen in vier Bundesländern, insbesondere zwischen kleinen Kommunen im ländlich geprägten Raum. Die interkommunale Zusammenarbeit zielt hier in erster Linie auf die Anpassung des Wirtschaftsstandortes und das gemeinsame Verwaltungshandeln ab.²⁰ Die Anpassung sozialer und technischer Infrastruktur und des Wohnstandortes stehen weniger im Vordergrund.²¹ Genau auf diese Bereiche zielt das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ und stellt somit eine Innovation der interkommunalen Kooperationen in der Städtebauförderung dar.

Alle Formen der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise) und räumlich verbundenen Akteuren gelten als interkommunale Koopera-

19 Vgl. BMVBS (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm, Berlin 2013.

20 Vgl. BMVBS/BBR (Hrsg.): Stadtumbau West – Eine Zwischenbilanz, Statusbericht. Berlin 2010, S. 53-64.

21 Bundestransferstelle Stadtumbau West: Interkommunale Kooperation im Stadtumbau West, Auswertungspapier, Oldenburg, 2009.

tionen, wenn sie ein gemeinsames Interesse verfolgen, das von überörtlicher Bedeutung ist.²²

Die Bildung einer interkommunalen Kooperation ist ein komplexer und für die handelnden Akteure vor Ort herausfordernder Prozess. Finanzielle Förderung und Wettbewerbe schaffen hierfür Anreize. Die Aussicht auf „gemeinsame“ Fördermittel ist oftmals hilfreich bei der ersten Annäherung und Abstimmung. Eine personelle Betreuung durch das Land unterstützt die Etablierung und Verstetigung der Verbünde.

Programmkommunen in interkommunalen Kooperationen berichten, dass zu Beginn der Zusammenarbeit die Erkenntnis stehen muss, dass Probleme nicht allein zu lösen sind. Für die Zusammenarbeit ist eine Zukunftsorientierung entscheidend, die Partner der Kooperation müssen schnell konkret werden und die Zusammenarbeit muss insbesondere auf der Handlungsebene funktionieren. Auch der Transfer von Wissen ist notwendig. Als wichtiges Ziel bei der interkommunalen Kooperation werden auch Einsparmöglichkeiten genannt.²³ Die Gründe für das Zustandekommen von interkommunalen Kooperationen sind vielfältig. Nachvollziehbare rationale Gründe für eine Kooperation sind ein vergleichbarer Leistungsdruck aufgrund unzureichender kommunaler Leistungsfähigkeit oder auch die Erkenntnis, dass die Vorteile einer Kooperation in der Regel größer sind als ihre Nachteile. Als wesentlicher und gleichzeitig fragiler Arbeitsschritt wird die Anbahnung der Kooperation gesehen. Hier kann vorrangig durch „Köpfe“, das heißt Personen mit hoher Anerkennung über Ortsgrenzen hinweg, der Weg für die interkommunale Zusammenarbeit bereitet werden.

Als unerlässliche Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit nennen Programmkommunen Augenhöhe, Vertrauen, Erkennen von Mehrwert und nicht zuletzt ein gemeinsames Raumverständnis. Die frühzeitige Umsetzung gemeinsamer, gegebenenfalls auch kleinerer Projekte ist eine wichtige Unterstützung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Eine Vielzahl an Faktoren macht den Erfolg einer interkommunalen Kooperation aus. Er hängt vor allem von den Akteuren vor Ort und ihrem Willen zur Zusammen-



Grundriss des interkommunalen Bürgerzentrums der Allianz Hofheimer Land in Hofheim, Bayern

arbeit ab. Das Aushandeln von gemeinsamen Zielen und Handlungsfeldern und die Einigung auf den formalen Rahmen der Zusammenarbeit bilden die Grundlage für die Konzipierung und Umsetzung der Gesamtmaßnahmen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ und entscheiden über ihr Gelingen. Dem Prozess der Konstituierung einer Zusammenarbeit sollte deshalb viel Raum und Bedeutung zugestanden werden.

Klare Zuständigkeiten und Verbindlichkeit sind Voraussetzung für eine funktionierende Kooperation und tragfähige Arbeitsorganisation. Die Kommunikation der Akteure untereinander nimmt eine Schlüsselposition ein. Wichtig ist, dass der Kreis der Beteiligten problemadäquat ist und die Ziele und Aufgaben realistisch und überschaubar sind. Ansonsten besteht die Gefahr einer inhaltlichen und organisatorischen Überforderung. Die Einbindung von Personen aus der Politik, der Verwaltung und Fachkreisen ist hilfreich, um das Kooperationsvorhaben mit einem hohen Stellenwert zu versehen und den politischen Rückhalt zu sichern. Erfolg und die Kraft einer interkommunalen Kooperation hängen eng mit der Legitimation nach innen und außen zusammen und benötigen ein transparentes und offenes Vorgehen.

22 BMVBS/BBR (Hrsg.): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt: Praxis Heft 53, Bonn 2008, S. 12.

23 Vgl. Dokumentation der vierten Transferwerkstatt in Meinerzhagen und Halver, Südwestfalen, am 14./15. Oktober 2013.



Bekanntnis zur interkommunalen Zusammenarbeit

Organisationsformen interkommunaler Kooperationen

Welche Organisationsform für eine interkommunale Kooperation jeweils geeignet ist, hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab: Aufgaben, Ziele und Schwerpunkte der Zusammenarbeit, die Größe der Kommunen, der gewünschte Grad der Zusammenarbeit, die finanziellen und personellen Ressourcen, die Sicherung eines Lasten-Nutzen-Ausgleichs, vorhandene Verwaltungsstrukturen, politische Schwerpunktsetzung und die Kooperationsbereitschaft der relevanten Akteure. Den Kommunen stehen dabei eine Vielzahl an Organisations- und Rechtsformen für die interkommunale Zusammenarbeit zur Verfügung. Diese lassen sich in privatrechtliche, öffentlich-rechtliche und informelle Organisationsformen aufteilen. Öffentlich-rechtliche Formen lassen sich in aufgabenspezifische und räumliche Organisationsformen unterscheiden.

Für die überörtliche Zusammenarbeit in einer interkommunalen Kooperation sind ein Kooperationsvertrag, ein Steuerungsgremium und ein Kooperationsmanagement (siehe folgender Abschnitt zum Instrument Kooperationsmanagement) erforderlich.²⁴

Zur Wahl der Organisationsstrukturen sind aus der Begleitforschung unterschiedliche Auffassungen

bekannt. Verbindliche, straffe Strukturen geben Sicherheit und können zu sehr starken Konstruktionen führen. Durch zu hohe Hürden bezüglich Strukturen und Anforderungen kann es aber auch passieren, dass relevante Akteure eventuell keinen Einstieg in die Kooperation finden.

Aus Sicht einiger Programmkommunen ist es günstiger, dass Kommunen, die aus unterschiedlichen Gründen nicht gleich sondern gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt aktiv werden, besser von Beginn an in die Kooperation eingebunden sind, als dass eine Kommune zu einem späteren Zeitpunkt in eine bestehende Struktur integriert werden muss. In der konkreten Umsetzungsphase sollte eine formelle Verbindlichkeit in der Kooperation bestehen. Bezüglich der Organisationsformen bietet es sich an, an bestehende Strukturen anzuknüpfen: Vorläufer einer formellen interkommunalen Kooperation sind oftmals informelle Organisationsformen wie Netzwerke oder Städtenetze. So ist im Fall Pritzwalk und Wittstock/Dosse in Brandenburg das Städtetz Prignitz in Brandenburg die Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit.

Unter privatrechtlichen Formen lassen sich die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und der eingetragene Verein (e.V.) als Möglichkeit nennen. Voraussetzung für die privatrechtliche Organisationsform ist, dass die anstehenden Aufgaben nicht oder unzureichend in öffentlich-rechtlicher Form zu erfüllen sind.

Die ausgehandelten Ziele und Aufgabenfelder werden vielerorts in Verträgen fixiert. Grundlage des Kooperationsmodells im Mittelbereich Pritzwalk-Wittstock/Dosse in Brandenburg bilden beispielsweise der Kooperationsvertrag zur Bildung einer „Verantwortungsgemeinschaft zur Wahrnehmung der mittelzentralen Funktionen und Aufgaben Pritzwalk-Wittstock/Dosse“ (2007) und der öffentlich-rechtliche Vertrag zur Bildung der kommunalen Arbeitsgemeinschaft „Kooperation Wachstumskern Autobahndreieck Wittstock/Dosse“ (2011). In diesen Verträgen haben die Kommunen vereinbart, wie Aufgaben bei der Entwicklung eines starken Mittelzentrums und eines

²⁴ Vgl. Andreas Raab: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. Stuttgart 2011, S. 167-176.

zusammenhängenden Wirtschaftsstandortes gemeinsam und unter Einbeziehung des Vereins „Wachstums-kern Autobahndreieck Wittstock/Dosse e. V.“ wahrzunehmen sind.

Einen Schritt weiter sind die kooperierenden Gemeinden im kommunalen Netzwerk der Samtgemeinden „Heemsen – Liebenau – Marklohe – Steimbke“ gegangen. Sie haben sich in der Gadesbüндener Erklärung einen Verhaltenskodex auferlegt. Auch das Beispiel der Kooperation in Mittelbereich Zehdenick-Gransee (Brandenburg) zeigt, wie vor Ort individuelle Instrumente entwickelt werden, um gemeinsam Projekte umzusetzen. Hier wurde ein Kooperationsfonds eingerichtet, mit dem die Umsetzung von Projekten im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ unterstützt wird.

Instrument der Programmumsetzung: Kooperationsmanagement

Neben den formalen Anforderungen ist entscheidend, die lokalen Gegebenheiten bei der Aufstellung und Arbeit der interkommunalen Kooperationen zu berücksichtigen. Auf der interkommunalen Ebene müssen teilweise Konkurrenz zwischen den Kommunen, Interessensgegensätze und Unklarheiten über Entscheidungskompetenzen überwunden werden. Bei den Akteuren gilt es, Vertrauen aufzubauen, Kommunikations- und Informationsdefizite abzubauen, Unterschiede und selektive Problemwahrnehmungen sowie institutionelle Bindungen zu beachten. Auch Befindlichkeiten von Einzelpersonen oder lokalen Akteursgruppen können von Bedeutung sein. In diesem komplexen Gefüge kann eine neutrale, erfahrene und fachliche Moderation, die von allen Akteuren akzeptiert wird, dazu beitragen, die Zusammenarbeit zu koordinieren, Ergebnisse zu sichern und weiterzuentwickeln sowie die Kommunikation und Motivation der verschiedenen Kooperationspartner aufrechtzuerhalten.²⁵

Durch ein Kooperationsmanagement wird der Aufbau einer interkommunalen Zusammenarbeit begleitet und der Arbeitsprozess unterstützt. Hierbei handelt es sich um ein programmspezifisches

Instrument, das im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ gefördert werden kann. Die Kommunen gehen hier unterschiedliche Wege: Neben der Einrichtung einer gemeinsamen Geschäftsstelle oder einer rotierenden Federführung der Gemeinden besteht die Möglichkeit der Beauftragung eines externen Büros. Zu den Aufgabenfeldern zählen die Erarbeitung des überörtlichen integrierten Entwicklungskonzepts, die Prozesssteuerung und die Öffentlichkeitsarbeit. Dazu gehört die Entwicklung von Leitbildern und Zielen, Vernetzung der Akteure, Abstimmung mit Dritten, Zusammenarbeit mit der Presse, gemeinsame Beantragung und Einwerbung von Fördermitteln und Erstellung von Gutachten sowie die kommunale Beratung im gesamten Prozess von der Vorbereitung der Aufnahme in das Programm bis hin zum Abschluss und zur Abrechnung der Gesamtmaßnahme. Die spezifischen Anforderungen an ein Kooperationsmanagement leiten sich aus den Aufgaben vor Ort ab.

Um zu gewährleisten, dass ein Interessenausgleich zwischen allen beteiligten Kommunen stattfindet, richten viele Kooperationen entsprechende Gremien für die Begleitung der Zusammenarbeit ein: In den Kooperationsräumen in Südwestfalen, Oben an der Volme und LenneSchiene, ist das Kooperationsmanagement komplex. Die interkommunale Kooperation LenneSchiene, bestehend aus acht Kommunen in drei Landkreisen, hat es sich zum Ziel gesetzt, die „LenneSchiene“ wieder zu einer lebendigen Achse werden zu lassen, um sowohl für die Bewohner als auch für Besucher und Touristen neue Anziehungskraft zu erzeugen.

Die ersten Ideen wurden in gemeinsamen Sitzungen und einer Projektwerkstatt vertieft und zu einem Rahmenkonzept weiter entwickelt. Zusätzlich zum extern beauftragten Kooperationsmanagement wurde eine Lenkungsgruppe eingerichtet, die sich aus den Stadtplanern der beteiligten Kommunen, die von ihren Bürgermeistern mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet wurden, einem Vertreter der Südwestfalen Agentur und den beauftragten Planungsbüros zusammensetzt. Entscheidungen trifft das Bürgermeistergremium, zusätzlich finden gemeinsame Ratssit-

²⁵ Vgl. Andreas Raab: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. Stuttgart 2011, S. 44f.

zungen aller Kommunen als Beschlussgremium statt. Die kontinuierliche Arbeit in der Lenkungsgruppe der „LenneSchiene“ hat die Wahrnehmung von gemeinsamen Stärken und Schwächen verbessert und darüber hinaus die Augen für die Potenziale einer regionalen Entwicklung geöffnet.

Im Kooperationsraum Oben an der Volme ist das Kooperationsmanagement in externe Moderation und Öffentlichkeitsarbeit sowie eine Lenkungsgruppe bestehend aus Vertretern der Bezirksregierung, des Landes, der Fachplaner, der Bürgermeister, der Südwestfalenagentur und dem Landkreis aufgeteilt.

Aktuelle Schwerpunkte aus der Programmumsetzung – interkommunale Kooperationen und gemeinsame Daseinsvorsorge

Vor Ort zeichnen sich bei den Programmkommunen verschiedene Ausrichtungen in der interkommunalen Zusammenarbeit ab: Die Kooperationen in Brandenburg sind beispielsweise auf die gemeinsame Stärkung des jeweiligen Mittelzentrums beziehungsweise Mittelzentrums in Funktionsteilung ausgerichtet (so zum Beispiel im Mittelzentrum in Funktionsteilung Wittstock/Dosse und Pritzwalk). Diese Stadt-Umland-Partnerschaften unterscheiden sich von solchen Kooperationen, die weniger auf die gemeinsame Stärkung eines Ortes konzentriert sind. Bei ihnen steht die Koordination und Abstimmung von Gesamtmaßnahmen in den Mitgliedsgemeinden der Kooperation im Mittelpunkt, um eine stärker arbeitsteilige Entwicklung zu erreichen beziehungsweise die Stärken der jeweiligen Kommune zu nutzen. Diese Form der Zusammenarbeit ist bei den Kooperationen im Städtebauförderprogramm häufiger anzutreffen (wie beispielsweise in der Gesamtmaßnahme Leerstandsoffensive in Bayern oder der Kooperation der Samtgemeinden Liebenau, Heemsen, Marklohe und Steimbke in Niedersachsen).

Die interkommunalen Kooperationen im Städtebauförderprogramm befinden sich auf unterschiedlichen Entwicklungsstufen und unterscheiden sich in der Organisationsform, Größe und Ausrichtung teilweise stark voneinander. Oftmals dient das Programm der Konkretisierung von bestehenden Kooperationen und der Weiterführung von strategischen Ansätzen aus anderen Förderkontexten (zum Beispiel ELER/Leader oder Landesprogramme). Mit dieser Weiterentwick-

lung erfolgt meist eine thematische Profilierung und Qualifizierung hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge und interkommunaler Funktionsteilung. Dies sind vielversprechende Ansätze für die weitere Programmlaufzeit. Deutlich wird, dass die inhaltliche und organisatorische Ausrichtung des Programms vor Ort den Bedürfnissen entspricht. Insbesondere bei neu eingerichteten Kooperationen muss sich die Zusammenarbeit allerdings erst festigen.

Befördert wird eine interkommunale Kooperation, wenn öffentliche und private Akteure einbezogen werden – insbesondere zur Umsetzung konkreter Projekte. Ein Beispiel im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ hierfür ist die interkommunale Kooperation Ilzer Land e.V. in Bayern, die sich durch einen breiten Handlungs- und Akteursansatz auszeichnet. Intensiv wird mit den zuständigen Ämtern für ländliche Entwicklung und Städtebauförderung zusammengearbeitet. Als wichtiger Akteur werden auch regionale Banken angesehen und in den Entwicklungsprozess eingebunden. Ähnlich breit aufgestellt ist das Akteursnetzwerk im Kooperationsraum „Südliches Paderborner Land“ in Nordrhein-Westfalen.

Im Bereich der gemeinsamen Sicherung der Daseinsvorsorge zeigen sich vielfältige Handlungsansätze. Dabei spielen Innenentwicklung und Anpassung städtebaulicher Infrastruktur durch Bündelung von Einrichtungen in den Stadtzentren und Ortskernen zusammen. Viele Programmkommunen bündeln Infrastruktureinrichtungen auch im Umfeld von Verkehrsknotenpunkten, oftmals an Bahnhöfen. Hierdurch wird eine Erreichbarkeit der Einrichtungen auch für das Umland gesichert, die dazu beiträgt, den Auslastungsgrad zu erhöhen. Den Bahnhöfen kommt zudem als orts- und stadtbildprägenden Gebäuden eine wichtige Bedeutung zu. Durch ihre Sanierung und die Bündelung von Einrichtungen in den Bauwerken werden gut erreichbare Infrastrukturangebote geschaffen. In der Gesamtmaßnahme „Oben an der Volme“ wird die Reaktivierung der Volmetal-Bahn mit der Aufwertung der Bahnhofsumfelder in den Kooperationsgemeinden verbunden, wodurch Impulse für die angrenzenden Zentrenbereiche angestoßen werden. Auch in der interkommunalen Kooperation Gransee/Zehdenick im Norden Brandenburgs wird ein Schwerpunkt auf die Aufwertung der Bahnhöfe mit den angeschlossenen Busbahnhöfen gelegt.

Im Mittelbereich Pritzwalk-Wittstock/Dosse soll in Wittstock/Dosse ein leer stehendes Bahnhofsgebäude zu einem Ärztehaus umgenutzt werden, das durch seine Lage für Nutzer des öffentlichen Nahverkehrs in einem großen Einzugsbereich gut zu erreichen ist. In der Kooperationsgemeinde Pritzwalk wurde der noch in Nutzung befindliche Bahnhof in Teilen für eine Polizeiwache und das Ordnungsamt mit einem Bürgerbüro umgebaut.

Die Brandenburger Kooperation „AG Niederer Fläming“ im Mittelbereich Jüterbog setzt bei der Umsetzung von Maßnahmen auf die Konzentration und Stärkung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen in Verbindung mit einem Mobilitätskonzept. Durch das Konzept wird eine bessere Erreichbarkeit der Ortsteile gewährleistet, wobei die Mobilitätsanforderungen von älteren Menschen berücksichtigt und bessere Verbindungen für Pendler geschaffen werden. Mit der Maßnahme „Campus der Generationen“ soll am Standort einer Schule bis 2017 ein Mehrgenerationenhaus entstehen, welches unterschiedliche Angebote zur Daseinsvorsorge an einem Ort bündelt. Neben der Schulnutzung sollen hier Betreuungsangebote für Jung und Alt, aber auch Dienstleistungen der Kommune und Räumlichkeiten für die ärztliche Versorgung und Nahversorgung untergebracht werden. Bereits vorhandene Angebote wie (Schul-)Speisung, Schulbibliothek, Sporthalle oder Computerkabinett sollen hier in Zukunft generationsübergreifend genutzt werden.

Für die Akteure vor Ort, gerade in kleinen Ortschaften, ist die Sicherung der Nahversorgung in den Ortskernen von großer Bedeutung. Anders als bei den Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur sind hier die direkten Einflussmöglichkeiten der öffentlichen Hand gering. Eine Chance sind sog. Dorfläden. Neben einem Lebensmittelangebot für den täglichen Bedarf befinden sich in den Dorfläden meist auch Dienstleistungsangebote und Bürgertreffs. Die Läden bieten den Dörfern und ihrer Bevölkerung verschiedene Vorteile: Kurze Einkaufswege, Vermarktung von regionalen Produkten, Verbesserung des Dienstleistungsangebots und eine Belebung des Ortskerns. Es wird ein Treffpunkt geschaffen, der die sozialen Netzwerke in der Dorfgemeinschaft stärkt.



Markt in Dahme/Mark, Brandenburg

In der Programmkommune Deusmauer, einem Stadtteil von Velburg (Gesamtmaßnahme „NeuLand – Gemeinsam innen stark!“ in Bayern), wurde beispielsweise die leer stehende Dorfschule im Ortskern zu einem Dorfladen mit Café umgenutzt. Auch das Umfeld wird umgestaltet und damit die Ortsmitte als Versorgungs- und Treffpunkt insgesamt aufgewertet. In Altendorf (Bayern), eine Kooperationsgemeinde der „Leerstandsoffensive“, wird ebenfalls ein Dorfladen geschaffen. Ein leer stehendes Sparkassengebäude im Zentrum wird hierfür derzeit umgebaut.

Die Dorfläden werden oftmals genossenschaftlich von der Bewohnerschaft getragen. Die in kleinen Städten und Gemeinden meist stark ausgeprägte Bereitschaft, sich für die Gemeinschaft zu engagieren, bietet hierfür ein großes Potenzial. Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinde“ kann ergänzend genutzt werden, um die Sanierung und den Umbau der Gebäude zu unterstützen. Die Realisierung eines Dorfladens erfordert kooperatives Handeln zwischen Bewohnerinnen und Bewohnern, regionalen Unternehmen und der Verwaltung und kann Impulsgeber sein, Engagement für den Gemeindeentwicklungsprozess und Interesse für die Fragen der Daseinsvorsorge zu wecken. ■

Mittelbereich Pritzwalk-Wittstock/Dosse (Brandenburg)

Daseinsvorsorge durch interkommunales Handeln sichern



Rathaus-Vorplatz in Wittstock/Dosse,
Quandsche Tuchfabrik in Pritzwalk,
Bahnhofsgelände in Wittstock/Dosse

Angesichts der Folgen des demografischen Wandels arbeiten die brandenburgischen Städte Pritzwalk und Wittstock/Dosse eng zusammen. Sie kooperieren seit 2007 auf Basis eines Vertrages und bilden seit 2009 ein Mittelzentrum in Funktionsteilung. Darüber hinaus sind die Gemeinden Heiligengrabe und das Amt Meyenburg Teil der Kooperation.

Trotz schwieriger Ausgangsbedingungen gelingt es erfolgreich, Projekte zur Sicherung der Daseinsvorsorge umzusetzen und damit zur Sicherung der Lebensqualität beizutragen. Grundlage ist die „Integrierte Konzeption zur Wahrnehmung der mittelzentralen Funktionen und Aufgaben“. Das Konzept wurde im Rahmen eines Pilotprojektes der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ erarbeitet. Die daraus abgeleiteten Maßnahmen werden mit Hilfe des Städtebauförderprogramms "Kleinere Städte und Gemeinden" realisiert. Hierbei stehen Vorhaben zur Aufwertung bestehender sozialer Infrastrukturen und zur Umnutzung denkmalgeschützter Bauwerke für Bildungs- und Kultureinrichtungen im Fokus. Zudem wird die Kooperation zwischen verschiedenen Akteursgruppen im Mittelbereich ausgebaut. Die Weiterentwicklung des seit 2007 bestehenden Kooperationsvertrages im Jahr 2011 zeigt, dass die Kooperation ausgebaut und intensiviert wird. Hervorzuheben ist der Einbezug privater Akteure durch den Verein „Wachstumskern Autobahndreieck Wittstock/Dosse“, in dem über 30 regionale Unternehmen vertreten sind. Neben den kommunalen Vertragspartnern ist auch der private Verein Teil der Kooperation, um öffentliche und private Kapazitäten und Interessen zu bündeln. Ein Kooperationsrat, bestehend aus Vertretern der kooperierenden Gemeinden und dem Vorsitzenden des Vereins „Wachstumskern Autobahndreieck Wittstock/Dosse e.V.“, ist das zentrale Gremium der Zusammenarbeit. Es berät die Beantragung und Verteilung von Fördermitteln, die Durchführung gemeinsamer Projekte und die Koordinierung kommunaler Einzelmaßnahmen.

Mit der Gründung der Arbeitsgemeinschaft wurden unter anderem bessere Voraussetzungen für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge geschaffen sowie die Akquisition und das Management von Fördermitteln erleichtert.

Zur Verstetigung der Gesamtmaßnahme wurde zudem ein internes Kooperationsmanagement innerhalb der Verwaltung eingerichtet, um den Kooperationsprozess in den lokalen Verwaltungsstrukturen zu verankern. Mit Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ im Jahr 2010 hat die Kooperation zudem ein externes Management beauftragt. Es ist neben der Koordinierung der Gesamtmaßnahme mit Moderationsprozessen, Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsarbeit, der Vorbereitung und Durchführung von Projekten sowie der Betreuung des Verwaltungsvorgangs beauftragt.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

Kooperation Heemsen-Liebenau-Marklohe-Steimbke (Niedersachsen)

Überörtliche Zusammenarbeit für eine abgestimmte Entwicklung der kommunalen Infrastruktur

Heemsen, Liebenau, Marklohe und Steimbke, vier niedersächsische Samtgemeinden zwischen Hannover und Bremen, arbeiten eng zusammen, um die Daseinsvorsorge im Angesicht des wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandels in der Region zu sichern. Die interkommunale Zusammenarbeit wird durch die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ intensiviert. Im Mittelpunkt der ersten Förderphase (2011-2013) stand die Erstellung des interkommunal integrierten Entwicklungskonzeptes, das im Jahr 2014 fertig gestellt wurde. In der Kooperation haben die Themen Schul- und Bildungsversorgung, Familienversorgung und -betreuung und Seniorenversorgung die oberste Priorität.

Die interkommunale Zusammenarbeit ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Verbindlichkeit und einen kontinuierlichen Arbeits- und Abstimmungsprozess. Eine differenzierte Organisationsstruktur legt Verantwortlichkeiten fest. Eine Steuerungsgruppe bestehend aus den Bürgermeistern der vier Samtgemeinden, politischen Vertreterinnen und Vertretern und dem Landkreis stellt die „Entscheidungsebene“ dar. Auf der „operativen Arbeitsebene“ sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauverwaltungen und externe Planungsbüros für die inhaltliche und organisatorische Koordination der interkommunalen Zusammenarbeit zuständig. Auf der kooperativen Arbeitsebene sind vier Arbeitsgruppen zu den Themen „Familie und Bildung“, „Gesundheit und Senioren“, „Wirtschaft, Daten und Verkehr“ sowie „Mobilität und Einkaufen“ aktiv.

Die vierte Arbeitsebene umfasst die Entwicklung und Umsetzung von Einzelvorhaben. Als verbindliche Grundlage der Zusammenarbeit zur Erstellung des Konzeptes dient eine sogenannte Startvereinbarung. Diese benennt die Handlungsfelder der Daseinsvorsorge, denen im Diskussionsprozess eine hohe Priorität zugewiesen wurde. In ihr werden die Ziele, Zuständigkeiten und der Zeitplan verbindlich festgelegt. Sie enthält auch die „Gadesbündener Erklärung“. Hierbei handelt es sich um einen von den vier Partnern unterzeichneten „Verhaltenskodex“. In der Erklärung werden neben den grundlegenden inhaltlichen Zielen der Kooperation auch Vereinbarungen zum Umgang miteinander getroffen, zum Beispiel die gegenseitige Respektierung als gleichwertige Partner. Die Kooperationspartner belegen mit ihrem Bekenntnis zu den Inhalten und Vorgaben der Startvereinbarung ihren Willen zur überörtlichen Zusammenarbeit und schaffen eine verbindliche Grundlage für den gemeinsamen Entwicklungsprozess.

Quelle: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort, Interkommunales integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept (IEK) – Startvereinbarung der Samtgemeinden Heemsen, Liebenau, Marklohe, Steimbke



Stadtzentrum Liebenaus, ehemalige Schule in Marklohe vor dem Umbau zur Kinderbetreuungseinrichtung, Gebäude des Heimatvereins in Liebenau

Amelinghausen und Ilmenau (Niedersachsen)

Bündelung sozialer Infrastruktur zur Stärkung der Zentren



Schulgebäude in Amelinghausen vor dem Umbau und der Umgestaltung zu einem Familien- und Sozialzentrum, Jugendzentrum in Melbeck vor dem Umbau, leer stehendes Stallgebäude vor dem Um- und Ausbau für eine Bibliothek und ein Archiv

Amelinghausen und Ilmenau, zwei Samtgemeinden in Niedersachsen, umfassen zwölf Ortsgemeinden, in denen insgesamt circa 18.500 Einwohner wohnen (Stand 2012). Als interkommunale Kooperation wollen sie die Versorgungsfunktion erhalten und die soziale Infrastruktur an die veränderten demografischen Entwicklungen anpassen. Ihr oberstes Ziel ist die nachhaltige Sicherung und der Erhalt der Ortschaften als Lebens- und Arbeitsraum.

Seit der Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ im Jahr 2011 stand die Erstellung des überörtlichen integrierten Entwicklungskonzeptes im Mittelpunkt der Arbeit. Dazu richteten die Samtgemeinden eine Lenkungsgruppe ein und führten eine erste Bürgerversammlung durch. Der Bestandsaufnahme der Flächennutzungen und vorhandenen Daseinsvorsorgeeinrichtungen folgte die Erarbeitung von Leitbildern und Oberzielen sowie Handlungsfeldern, Prioritäten und Einzelmaßnahmen für die zukünftige Entwicklung des Kooperationsraumes. Alle Schritte wurden intensiv durch die Lenkungsgruppe begleitet und der Öffentlichkeit vorgestellt. Ende 2014 soll das Entwicklungskonzept beschlossen werden.

Parallel zur Erstellung des Konzeptes begann die Realisierung von drei Schlüsselprojekten als vorgezogene Maßnahmen:

Mit der Sanierung und Aktivierung der leer stehenden ehemaligen Schulräume in Amelinghausen und der gestalterischen Aufwertung der umliegenden Flächen entstehen multifunktionale Räume. In Nachbarschaft mit einem Kindergarten, einer Kinderkrippe und der Grundschule werden weitere soziale und kulturelle Einrichtungen in dem Zentrum gebündelt. Die angrenzenden Freiflächen werden in die Gesamtanlage integriert und in einen Mehrgenerationenpark für alle Nutzergruppen umgestaltet. Bis 2016 dauern die Arbeiten an.

Die Sanierung und Umnutzung eines Jugendzentrums in Nachbarschaft zur Grundschule in Melbeck, einem Ortsteil der Samtgemeinde Ilmenau, ist eine weitere wichtige Schlüsselmaßnahme. Das Jugendzentrum soll mit neuen Nutzungen ergänzt werden: Familienserviceangebote, eine Mehrgenerationenbegegnungsstätte und individuelle Förderangebote für Kinder und Jugendliche. Das leer stehende Stallgebäude befindet sich auf dem Gelände der Grundschule Melbeck in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem Kindergarten und dem oben genannten Jugendzentrum. Mit dem Erhalt der historischen Bausubstanz soll das Gebäude für eine Bibliothek und ein Archiv nutzbar gemacht werden.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

Arbeitsgemeinschaft Niederer Fläming (Brandenburg)

Gelungenes Zusammenspiel von Anpassung und qualitativer Verbesserung der Infrastruktur

Die Stadt Jüterbog, das Amt Dahme/Mark und die Gemeinde Niederer Fläming im Mittelbereich Jüterbog setzen sich seit 2010 als „Arbeitsgemeinschaft Niederer Fläming“ für die Sicherung der Daseinsvorsorge im Mittelbereich Jüterbog ein. Gemeinsam wollen sie ihre Region an die alternde Bevölkerung anpassen und gleichzeitig junge Menschen und Familien anziehen. Die Prognosen weisen einen deutlichen Bevölkerungsrückgang auf (27 Prozent bis 2030), einen ansteigenden Anteil der älteren Menschen (18 Prozent) und einen Rückgang der unter 65-jährigen (43 Prozent). Im Jahr 2012 stellte die Arbeitsgemeinschaft ein überörtliches integriertes Entwicklungskonzept auf, das Maßnahmen in den Bereichen Bildung, Lebensqualität, Mobilität, technische Infrastruktur und Wirtschaft umfasst.

Von besonderer Bedeutung ist der Bereich Bildung, der die Gemeinden vor allem für junge Familien attraktiver machen soll. Die Arbeitsgemeinschaft saniert und sichert die noch vorhandenen Schulstandorte im Mittelbereich. 2012 wurde bereits eine Grundschule in Dahme energetisch saniert. Das Projekt „Campus der Generationen“ in Werbig, einem Ortsteil der Gemeinde Niederer Fläming, steht beispielhaft für das Zusammenspiel von Anpassung und qualitativer Verbesserung der Infrastruktur.

Ein durch rückläufige Schülerzahlen unterausgelasteter Schulstandort wird zu einem multifunktionalen Treffpunkt für mehrere Generationen um- und ausgebaut. Ziel ist es, durch die Zusammenlegung verschiedener sozialer Infrastrukturleistungen an einem Ort eine Qualitätssteigerung zu erreichen. Neben den Unterrichtsräumen der Grundschule werden die Gemeindeverwaltung, lokale Vereine, eine Bibliothek und ein Kindergarten das Gebäude nutzen. Geschaffen werden zudem eine Tagespflegestelle für Senioren und eine Kantine mit Bistro und kleinem Lebensmittelgeschäft. Gemeinsam setzen die kooperierenden Gemeinden ein Mobilitätskonzept um, wobei der Campus zu einem regionalen Mobilitätsknoten und damit auch für die Menschen aus den beteiligten Kooperationsgemeinden gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar wird.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Die Grundschule in Werbig vor dem Umbau, Blick auf den Rathausturm Dahme/Mark und der Rundweg entlang der Stadtmauer in Dahme

Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern)

DA!SEIN! – Leben im ländlichen Raum: Ein Quartier für Kunst und Kultur



Blick auf den Marktplatz in Neustrelitz,
altes Postgebäude im zukünftigen
Kulturquartier, Eingang zur Stadtbibliothek

Im Stadtzentrum von Neustrelitz (Mecklenburg-Vorpommern) entsteht ein neues Kulturquartier. Hierzu wird das historische Postgebäude saniert und mit einem Neubau erweitert. In dem Komplex werden die Stadtbibliothek, das Karbe-Wagner-Archiv sowie das Museum der Stadt Neustrelitz zusammengeführt, ergänzt durch die Bibliothek der Stiftung Mecklenburg und das Neustrelitzer Theaterarchiv. Durch die Bündelung der Einrichtungen an einem Standort kann das kulturelle Angebot langfristig gesichert und der Tourismus in der Region gestärkt werden.

Das Kulturquartier ist ein gemeinsam getragenes Pilotprojekt der interkommunalen Kooperation „DA!SEIN!- Leben im ländlichen Raum in der Mecklenburgischen Seenplatte“, der die Städte Neustrelitz, Burg Stargard, Penzlin sowie die Gemeinde Feldberger Seenlandschaft angehören. Der Kooperationsraum ist überwiegend ländlich geprägt und durch eine geringe Bevölkerungs- und Siedlungsdichte (65 Einwohner pro Quadratkilometer), eine sinkende Bevölkerungszahl sowie eine große Entfernung zu Agglomerationsräumen und Metropolregionen gekennzeichnet. Im Jahr 2011 unterzeichneten die vier Kommunen einen Kooperationsvertrag zur Förderung der überörtlichen Zusammenarbeit.

Die Gemeinden legen in ihrer Zusammenarbeit einen Schwerpunkt auf die Handlungsfelder Kultur und Tourismus. Zur Umsetzung der Gesamtmaßnahme sind weitere Projekte in Burg Stargard, Penzlin sowie der Feldberger Seenlandschaft geplant.

Die Kooperation ist durch eine intensive Fördermittelbündelung gekennzeichnet, die unter anderem EU-Mittel für die Tourismusförderung beinhaltet. Die Kräfte und Ressourcen werden derzeit auf das Kulturquartier als gemeinsam getragenes Pilotprojekt konzentriert. So ist es möglich, ein großes Vorhaben zu realisieren, das Ausstrahlungskraft entfalten kann und als kultureller Anker in der Region fungiert.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

Gröningen (Sachsen-Anhalt)

Innenentwicklung und Stärkung des Bildungsstandortes in einem Zug

„Stadtbildung und Bildungsstadt“ – die Bezeichnung verdeutlicht das Leitbild und Ziel der Gesamtmaßnahme in der ländlich geprägten Kleinstadt in der Magdeburger Börde: Die Stadt Gröningen will einen stabilen Stadtkern mit hoher Wohnqualität schaffen und gleichzeitig ihre Funktion als überörtlicher Bildungsstandort sichern und erweitern. Dafür werden seit Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ im Jahr 2011 Maßnahmen sowohl für die Innenentwicklung als auch für die Sicherung der Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich Bildung, gefördert. Anlass hierfür sind die rückläufigen Bevölkerungszahlen, die zur Ausdünnung von Infrastruktureinrichtungen und teilweise Schließung von Schulen führten.

In einer „Lokalen Aktionsgruppe“ zusammen mit der Stadt Oschersleben wurden bereits die Schwerpunkte der Entwicklung erarbeitet und die Maßnahmen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ vorbereitet. Schlüsselmaßnahme zur Sicherung der überörtlichen Bildungsfunktion von Gröningen ist die Neugestaltung des Schulhofes, der Abriss leer stehender Nebengebäude und der Ausbau fehlender Rettungswege eines historischen Schulgebäudes, das derzeit an einen privaten Bildungsträger vermietet wird und zukünftig die staatliche Grundschule beherbergen wird.

Der private Bildungsträger plant, bis 2016 die Schaffung eines Campus mit einer Wirtschaftsakademie, einer Sekundarschule und benachbartem Kindergarten. Hierzu wird die staatliche Grundschule an den oben genannten Schulstandort verlagert, um Räume für die Sekundarschule nahe der Wirtschaftsakademie zur Verfügung zu stellen. Dieses Gebäude beherbergt neben den Schulklassen ein Internat, eine Aula sowie zwei Küchen und hat damit eine besondere Bedeutung für die Daseinsvorsorge.

Die Grundschule verfügt dann an ihrem neuen Standort über zentral gelegene räumliche Kapazitäten für einen zweizügigen Betrieb. Um den Stadtkern zu stabilisieren und als Wohnort attraktiv zu machen, ist zudem die Wiederbelebung des brachliegenden, ehemals als Pferdehof genutzten „Edelhofs“ geplant.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Schulhof in Gröningen vor der Umgestaltung, Bücherei der Grundschule, die Kindertagesstätte vor der Sanierung

Mittelbereich Zehdenick-Gransee (Brandenburg)

Maßnahmen gemeinsam finanzieren mit dem Kooperationsfonds



Geplanter Busbahnhof in Zehdenick, Bahnhofsgebäude in Fürstenberg und in Gransee (2013)

Im Landkreis Oberhavel im Land Brandenburg befindet sich die interkommunale Kooperation der Gemeinden Zehdenick, Gransee und Fürstenberg/Havel. Gransee und Zehdenick bilden seit 2007 ein Mittelzentrum in Funktionsteilung. Bis ins Jahr 2030 wird ein deutlicher Bevölkerungsrückgang von bis zu 25 Prozent gegenüber dem Jahr 2008 prognostiziert. In den vergangenen Jahren hat die Zusammenarbeit schon einiges bewirkt: Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wurden Funktionen der Daseinsvorsorge in den Kernstädten konzentriert und die Verteilung der Funktionen zwischen den Städten abgestimmt.

Zehdenick und Gransee unterzeichneten 2007 einen „Kooperationsvertrag über die Funktionswahrnehmung eines Mittelzentrums in Funktionsteilung“. Bemerkenswert ist die 2009 gegründete Regionale Entwicklungsgesellschaft in Oberhavel-Nord (REGiO-Nord) mbH. Sie übernimmt für das Mittelzentrum Gransee und Zehdenick unter Einbeziehung von Fürstenberg/Havel Aufgaben in den Bereichen Kooperations- und Regionalmanagement, Standortmarketing sowie Wirtschafts- und Tourismusförderung. Die Gemeinden Gransee, Zehdenick und Fürstenberg/Havel sind jeweils zu einem Drittel an der Regionalen Entwicklungsgesellschaft beteiligt.

Das 2011 im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ gemeinsam erstellte Integrierte Entwicklungskonzept trifft Aussagen zu den Funktionen der Daseinsvorsorge der drei Kommunen: Während Gransee mit dem größten Anteil an Industriebetrieben wichtiger Industriestandort ist und mit Krankenhaus, Schulen und Bußgeldstelle über überregionale öffentliche Einrichtungen verfügt, bildet Fürstenberg einen touristischen Schwerpunkt. Zehdenick ist Sitz des Amtsgerichtes, Dienstleistungs- und Einzelhandelsstandort und verfügt über zahlreiche kulturelle Einrichtungen. Um das Netz zwischen den Städten zu stabilisieren und die Funktionsteilung dauerhaft aufrecht zu erhalten, sollen die Stadteingänge aufgewertet und die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr gestärkt werden. Eine Besonderheit der Programmumsetzung ist der Kooperationsfonds, in den die Gemeinden der Kooperation Mittel für gemeinsame Projekte einzahlen. Hier wird er eingesetzt, um damit den kommunalen Eigenanteil für Maßnahmen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zu finanzieren.

Quelle: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort durch die Bundetransferstelle

2.2 Lebenswerte Stadt- und Ortskerne

- Innenentwicklung ist ein langfristiger Prozess, der eine konsequente Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf die bestehenden Kerne voraussetzt. Vor allem dort, wo die Einwohnerzahl sinkt, ist der Handlungsbedarf in den Ortskernen durch zunehmenden Leerstand sichtbar.
- Mit dem überörtlichen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept, Leerstandserhebungen und Flächenmanagement stehen den Kommunen Instrumente für die Innenentwicklung zur Verfügung.
- Interkommunale Zusammenarbeit unterstützt die Innenentwicklung, wenn sich die Gemeinden auf dieses grundlegende gemeinsame Entwicklungsprinzip verständigen und dadurch die Konkurrenz um Neubaugebiete und Gewerbeflächen vermindert wird.
- Das Zusammenspiel aus Innenentwicklung und der Anpassung städtebaulicher Infrastruktur durch Bündelung von Einrichtungen in den Stadtzentren und Ortskernen kann entscheidende Impulse zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie zur Steigerung der Lebens- und Wohnqualität auslösen.
- Privat-öffentliche Zusammenarbeit eröffnet den Kommunen auch die Chance, neue Ansätze und Strategien für die Wiederinwertsetzung von Immobilien zu entwickeln.

Der wirtschaftliche Strukturwandel, die demografische Entwicklung und ein allgemeiner Wertewandel führen in vielen kleinen Städten und Gemeinden zu einem schleichenden Verlust der Funktionsvielfalt in den Kernen. Diese Vielfalt ist aber die Voraussetzung für deren Attraktivität. Das gilt sowohl dort, wo die Bevölkerungszahl steigt oder stabil ist als auch dort, wo sie sinkt. Sinkt die Bevölkerungszahl führen Abwanderung, Alterung, zunehmender Gebäudeleerstand und die Aufgabe von Nahversorgungs- und Infrastruktureinrichtungen schnell zu einer mangelnden Funktionsvielfalt und einem Vitalitätsverlust. Die Stärkung der Nutzungsvielfalt ist maßgeblich für die Sicherung der Lebensqualität und die Vitalität der Innenstädte.²⁶

Vor allem dort, wo die Einwohnerzahl sinkt, ist der Handlungsbedarf in den Ortskernen durch Leerstand sichtbar. Zunehmend stehen Wohn- und Geschäftsgebäude leer, darunter viele historische Gebäude mit Denkmalwert. Das Ortsbild wird durch einen hohen Sanierungsbedarf an den Bauwerken und im

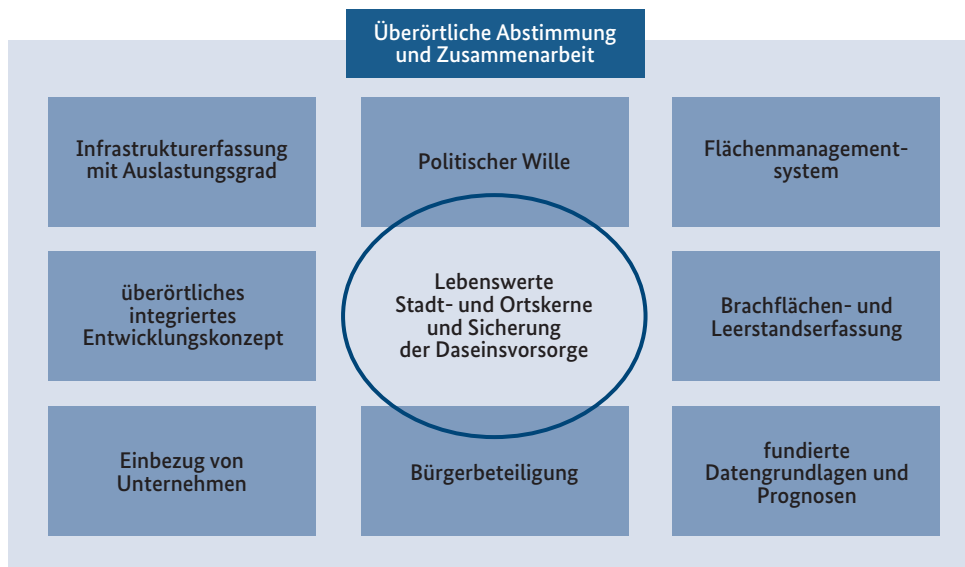
öffentlichen Raum beeinträchtigt. Ein zusätzliches Problem kann vielerorts die Dominanz des Verkehrs sein. Es gilt, durch eine Besinnung auf die Potenziale der Innenentwicklung eine nachhaltige Siedlungsentwicklung anzustoßen.

In vielen Programmkommunen und Kooperationen ist Innenentwicklung und die damit verbundene Auseinandersetzung mit dem Bestand ein Handlungsfeld von großer Bedeutung. Sie ist die programmatische Orientierung und Zielstellung für den gemeinsamen Entwicklungsprozess. Durch die Konzentration von Nutzungen und die Aufwertung der öffentlichen Räume in den Innenstädten und Ortskernen wird die Funktionsvielfalt erhöht und der Wohn- und Wirtschaftsstandort gestärkt.

Interkommunale Zusammenarbeit unterstützt die Innenentwicklung, wenn sich die Gemeinden auf dieses grundlegende gemeinsame Entwicklungsprinzip verständigen und dadurch die Konkurrenz um Neubaugebiete und Gewerbeflächen vermindert wird.

²⁶ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Ländliche Entwicklung in Bayern, Aktionsprogramm Dorf vital, Innenentwicklung in der Dorferneuerung, Materialien zur Ländlichen Entwicklung, 2006, S. 2.

Abbildung 13: Bausteine der Innenentwicklung im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“



Quelle: eigene Darstellung

Bausteine der Innenentwicklung

Voraussetzung ist vor allem der politische Wille, denn Innenentwicklung ist ein langfristiger Prozess, der eine konsequente Ausrichtung der Entwicklungspolitik auf die bestehenden Kerne voraussetzt. Hierfür sind vorausschauendes Handeln und Durchhaltevermögen wichtig. Ebenso wichtig ist die Einbeziehung der Bewohnerinnen und Bewohner, der privaten Eigentümerinnen und Eigentümer und sonstiger Akteure der Privatwirtschaft in den Entwicklungsprozess. Erforderlich sind zudem sowohl ein Problembewusstsein der handelnden Akteure und der Öffentlichkeit als auch verlässliche Informationen über die aktuelle Situation und die Entwicklungstrends.²⁷

Mit Maßnahmen der Innenentwicklung eröffnen sich Möglichkeiten, Funktionen zu konzentrieren und damit historische Ortskerne zu erhalten. Zur Stärkung der Innenentwicklung sind verschiedene Ansätze hilfreich, die individuell vor Ort miteinander kombiniert werden können.²⁸

Wichtiges Instrument ist das integrierte Entwicklungskonzept. Es beschreibt die Strategien und Maßnahmen zur Innenentwicklung und Revitalisierung der Ortskerne und definiert die räumlichen Schwerpunktbereiche (vergleiche Abbildung 13). Durch die Festlegung von Fördergebieten in den Ortskernen wird die Voraussetzung geschaffen, Investitionen im Sinne der Innenentwicklung hier zu bündeln und Förderanreize zu schaffen. Das überörtliche Konzept schafft damit die Voraussetzung, die strategische Ausrichtung auf die Innenentwicklung verbindlich festzulegen und räumlich darzustellen.

Eine Leerstandserhebung und die Erstellung eines Flächenmanagementsystems sind weitere Instrumente, innerörtliche Flächenpotenziale zu erfassen und zu bewerten. Entscheidend, neben der Erhebung des aktuellen Leerstands, ist die Abschätzung des zukünftigen Leerstands. Das ausgewiesene, aber bislang nicht genutzte Bauland ist in die Erhebung einzubeziehen. In der Kooperation „Kreuzbergallianz“ ist zum Beispiel im Rahmen der Erstellung eines Flächenmanagementsys-

²⁷ Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Herausforderungen und Entwicklungschancen für Dorfkerne und Ortsmitten in Nordrhein-Westfalen. Eine Hilfestellung für die Akteure vor Ort, 2012, 15.

²⁸ Vgl. Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.): Bausteine erfolgreicher Innenentwicklung. Empfehlungen aus der kommunalen Praxis. Publikation im Rahmen des Projektes „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg – Flächenmobilisierung in der Innenentwicklung“, Stuttgart 2009.

tems eine Eigentümerbefragung durchgeführt worden. Auf diesem Wege konnte die aktuelle Leerstandsquote erhoben aber auch in Erfahrung gebracht werden, welche Eigentümer Umbau und Sanierungsbedarf an ihren Gebäuden für notwendig erachten beziehungsweise einen Verkauf der Immobilie planen.

Wird mit der Einrichtung eines Flächenmanagementsystems die Erfassung der Infrastruktureinrichtungen und eine Abschätzung zukünftiger Bedarfe verbunden, können Umnutzungspotenziale von leer stehenden Immobilien durch die Bündelung von Einrichtungen in den Ortskernen und Stadtzentren identifiziert werden.

Programmumsetzung: Innenentwicklung und Anpassung städtebaulicher Infrastruktur

Vor allem das Zusammenspiel aus Innenentwicklung und der Anpassung städtebaulicher Infrastruktur durch Bündelung von Einrichtungen in den Stadtzentren und Ortskernen kann entscheidende Impulse zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie zur Steigerung der Lebens- und Wohnqualität auslösen. Gerade in Kleinstädten ist oftmals auch in den Stadt- und Ortskernen alters- und familiengerechtes Wohnen und Leben mit entsprechender Infrastruktur möglich. In der Kooperation „NeuLand – Gemeinsam innen stark“ (Bayern) wird zum Beispiel aktives Flächenmanagement betrieben. Durch den An- und Verkauf von Schlüsselgrundstücken eröffnen sich die Kommunen Handlungsoptionen.

Insbesondere die Umgestaltung von Marktplätzen und die Schaffung von Aufenthaltsqualität kann die Anziehungskraft und Verweildauer erhöhen und damit die Treffpunktfunktion verbessern, was zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der Gemeinde beitragen kann.

Die Kooperation „Ilzer Land“ verdeutlicht eindrucksvoll, welche Erfolge bei der Revitalisierung der Ortskerne erzielt werden können, wenn der Schwerpunkt konsequent auf die Innenentwicklung gelegt wird. 2005 haben sich neun Gemeinden in den Landkreisen Passau und Freyung-Grafenau im südlichen Bayern zusammengeschlossen. Ihr Ziel ist es, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der ländlich geprägten Region zu erhalten und weiter zu entwickeln sowie die Folgen



Sensibilisierung für die Innenentwicklung durch gemeinsame Stadtpaziergänge im Neumarkter Land, Bayern

des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels abzumildern. Als konzeptionelle Grundlage dient ein im Jahr 2011 erarbeitetes interkommunal und interdisziplinär ausgerichtetes städtebauliches Entwicklungskonzept. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung und Stärkung der Ortskerne, die als funktionale und Identität stiftende Zentren gesichert und aufgewertet werden sollen. Bereits umgesetzt oder begonnen wurde die Aufwertung der Marktplätze von Perlesreut, Schönbürg und Hutthurm. Durch die Förderung von privaten Investitionen in leer stehende Bausubstanz soll die Nutzungsvielfalt und Attraktivität der Ortskerne gesteigert werden. Beispielhaft wird ein leer stehendes, denkmalgeschütztes Gebäude im Zentrum von Perlesreut, die sog. „Bauhütte Ilzer Land“, saniert. Im Sommer 2013 wurde der Baubeginn gefeiert. Sie dient der Anschauung und Information sanierungswilliger Bauherren – hier wird Innenentwicklung zukünftig begreifbar.

Eine der Kernaufgaben ist die Vermarktung der Leerstände, um Interessenten für die Revitalisierung zu gewinnen. Die Gemeinden im Ilzer Land haben deshalb eine enge Kooperation mit regionalen Banken



Die Domänenburg in Aerzen, Niedersachsen, führt viele Nutzungen unter einem Dach zusammen

aufgebaut. Gemeinsam mit einem Koordinator für das Handlungsfeld Innenentwicklung können mögliche Investoren dadurch umfassend über Finanzierungs- und Fördermodelle beraten werden. Dieser Ansatz privat-öffentlicher Kooperation eröffnet die Chance, neue Ansätze und Strategien für die Wiederinwertsetzung von Immobilien zu entwickeln.

Die Konzentration auf die gewachsenen Ortskerne erfordert eine Auseinandersetzung mit historischer, zum Teil denkmalgeschützter Bausubstanz. Eine Herausforderung in vielen Programmkommunen, auch vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Haushalte, ist die Identifizierung von geeigneten Nutzungsmöglichkeiten für leer stehende Bauwerke. Oftmals ist der Sanierungsbedarf hoch. Hinzu kommen gegebenenfalls Anforderungen des Denkmalschutzes bei Umbau und Renovierung. Es sind aber gerade denkmalgeschützte, geschichtsträchtige Bauwerke, die einen wichtigen Beitrag für ein unverwechselbares Ortsbild und die Bewahrung der lokalen Bautradition leisten. Aufgrund ihrer individuellen, gewachsenen Struktur

und historischen Bebauung identifizieren sich die Bewohnerinnen und Bewohner mit den Kernbereichen.²⁹ Dies ist ein großes Potenzial, um sie mit in den Entwicklungsprozess einzubeziehen und Engagement zu wecken. Gemeinsam in partnerschaftlicher Zusammenarbeit können Lösungsansätze für leer stehende Gebäude erarbeitet und umgesetzt werden, um die Stadt- und Ortskerne lebenswert zu gestalten und ihre Funktionsvielfalt zu sichern.

Die Hofheimer Allianz in Unterfranken hat im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ein ehemaliges und denkmalgeschütztes Rentamt im Zentrum der Stadt Hofheim zu einem interkommunalen Bürgerzentrum umgebaut. Es ist nicht nur zentraler Anlaufpunkt für die Bürgerinnen und Bürger zu allen Themen der Allianz, sondern auch Sitz des Allianz-Managements und fasst weitere Nutzungen wie den Sitz des Kultur- und Seniorenbüros, die Tourismuszentrale, eine Bücherei, einen modern ausgestatteten Konferenzraum sowie einen Ausstellungsraum zur Allianz in der angrenzenden Remise unter einem Dach zusammen. In Rügheim (Ortsteil von Hofheim) wurde zudem das ehemals leer stehende, historische Schulhaus zu einem Dorfgemeinschaftshaus umgebaut, in Riedbach ist der Umbau des Pfarrhauses zu einem Dorfgemeinschaftshaus geplant und eine Verbindung mit den benachbarten Einrichtungen (Kindergarten, Pfarrzentrum) vorgesehen.

Die Konzentration von Funktionen in den Stadt- und Ortskernen durch dezentrale Konzentration trägt dazu bei, unnötige Wege zu vermeiden. Dies gewinnt angesichts steigender Mobilitätskosten an Bedeutung. Kurze Wege zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge ermöglichen dem steigenden Anteil älterer Menschen mit eingeschränkter Mobilität eine selbstständige Lebensführung. Durch eine kleinräumige Konzentration der Funktionen kann die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen erzielt werden. ■

²⁹ Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Ländliche Entwicklung in Bayern, Aktionsprogramm Dorf vital, Innenentwicklung in der Dorferneuerung, Materialien zur Ländlichen Entwicklung, 2006, S. 17.

Hofheimer Allianz (Bayern)

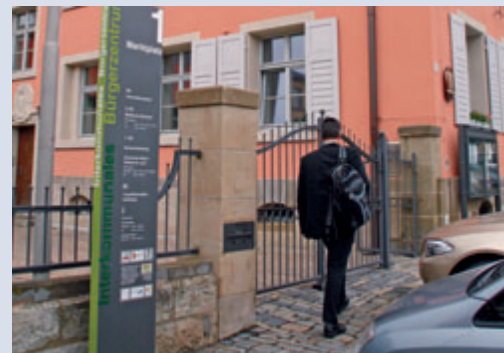
Konsequente Innenentwicklung zur Sicherung lebenswerter Orts- und Gemeindezentren

Die Förderung der Innenentwicklung zur Sicherung lebenswerter Orts- und Gemeindezentren ist das zentrale Anliegen der Hofheimer Allianz in Unterfranken. Sieben Gemeinden mit 53 Ortsteilen haben sich im Jahr 2008 im Rahmen eines Programms zur Förderung der Bausubstanz zusammengetan. Seither hat sich die Allianz zu einer Partnerschaft weiterentwickelt, in der die beteiligten Gemeinden in einem kooperativen und von Konsens geprägten Arbeitsprozess erfolgreich Strategien zur Sicherung der Lebensqualität entwickeln und gemeinsam umsetzen. So konnten beispielsweise über 150 Leerstände in den beteiligten Gemeinden und Ortsteilen beseitigt und 19 gemeindliche Ortskernprojekte durchgeführt werden. Eine Lenkungsgruppe begleitet die Arbeit der interkommunalen Kooperation. Sie trifft sich regelmäßig und setzt sich aus den Bürgermeistern der Allianzgemeinden, Verwaltungsangestellten, dem LEADER-Management Hasberge, einem Vertreter der Regierung von Unterfranken (Städtebauförderung) sowie einem Vertreter aus dem Amt für Ländliche Entwicklung Unterfranken zusammen. Ein Allianzmanager bündelt und koordiniert die Aktivitäten und Prozesse vor Ort.

Eine abgeschlossene Maßnahme der Allianz im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist der Umbau und Ausbau des ehemaligen Finanzamtes der Stadt Hofheim in ein interkommunales Bürgerzentrum. Als ein zentraler Anlaufpunkt für die Bürgerinnen und Bürger zu allen Themen der Allianz befindet sich nicht nur der Sitz des Allianz-Managements in dem Gebäude, sondern auch eine Vielzahl von Beratungseinrichtungen zu den Themen Daseinsvorsorge, Bauen und Siedlungsentwicklung. Das Bürgerzentrum beherbergt zudem den Sitz des Kultur- und Seniorenbüros, die Tourismuszentrale, eine Bücherei, einen modern ausgestatteten Konferenzraum sowie einen Ausstellungsraum zur Allianz in der angrenzenden Remise. Für die Zusammenlegung, Sanierung und den Umbau eines Hallenbades mit angrenzendem Freibad lobte die Allianz einen Architektenwettbewerb aus. Der Entwurf für das neue Schwimmbad sieht einen neuen Eingangsbereich vor, der Baubeginn ist für 2015 geplant. Das Projekt ist durch einen gemeinschaftlichen Charakter geprägt. So haben sich alle Kommunen des Kooperationsraumes in einer gemeinsamen Erklärung dazu verpflichtet, das Hallenbad finanziell zu unterstützen und es so langfristig betreiben zu können.

Ein drittes Leitprojekt ist das dezentrale Bürgerhäuser-System. Dabei werden leer stehende Objekte in den Ortsteilen des Kooperationsraums zu multifunktionalen Bürgerhäusern umgebaut. In Rügheim (Ortsteil von Hofheim) wurde beispielsweise das ehemalige Schulhaus umgebaut, in Riedbach ist der Umbau des Pfarrhauses zu einem Dorfgemeinschaftshaus geplant und eine Verbindung mit den benachbarten Einrichtungen (Kindergarten, Pfarrzentrum) vorgesehen.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Dachlandschaft der Stadt Hofheim, Eingangstor des interkommunalen Bürgerzentrums in Hofheim, saniertes und zum Dorfgemeinschaftshaus umgebautes Schulhaus in Rügheim

Ilzer Land (Bayern)

Entwicklung und Stärkung der Ortskerne durch eine konsequente Innenentwicklung



Ortskern Schönberg, Zustand der Bauhütte in Perlesreut vor Beginn der Sanierungsarbeiten, Ortskern Perlesreut

Historische Ortskerne neu zu beleben und sie wieder zum Gemeindemittelpunkt zu machen – dieser herausfordernden Aufgabe stellt sich die Kooperation Ilzer Land. 2005 haben sich neun Gemeinden in den Landkreisen Passau und Freyung-Grafenau im südlichen Bayern zusammengeschlossen. Ziel ist es, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der ländlich geprägten Region zu erhalten und weiter zu entwickeln sowie die Folgen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels abzumildern. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung und Stärkung der Ortskerne, die durch eine konsequente Innenentwicklung in ihrer Bedeutung als funktionale und Identität stiftende Zentren gesichert und aufgewertet werden sollen. Als konzeptionelle Grundlage dient ein im Jahr 2011 erarbeitetes interkommunal und interdisziplinär ausgerichtetes städtebauliches Entwicklungskonzept.

Die Aufwertung des städtebaulichen Umfelds in den Zentren wird als notwendige Voraussetzung für private Investitionen begriffen. Die baulichen Maßnahmen werden interkommunal abgestimmt. Bereits umgesetzt oder begonnen wurde die Aufwertung der Marktplätze von Perlesreut, Schönburg und Hutthurm. Durch die Förderung von privaten Investitionen in leer stehende Bausubstanz soll die Nutzungsvielfalt und Attraktivität der Ortskerne gesteigert werden. Als eine der zentralen Maßnahmen wird derzeit ein gemeindeübergreifendes Netzwerk aufgebaut, das ein umfangreiches Beratungsangebot für private Sanierungswillige anbieten wird. Bereits aktiv ist ein interkommunaler Koordinator für Innenentwicklung. Er vermittelt gezielt technisches Wissen sowie Kontakte zu Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten in Kooperation mit örtlichen Banken an Interessierte. Die Bereitschaft zur Sanierung eines historischen Gebäudes in einem der Ortskerne wird damit gesteigert. Die Anschubfinanzierung erfolgte mit Mitteln der Städtebauförderung. Als zukünftige Anlaufstelle für den Koordinator für Innenentwicklung wird beispielhaft ein leer stehendes, denkmalgeschütztes Haus im Zentrum von Perlesreut saniert, die sogenannte „Bauhütte Ilzer Land“. Sie dient der Anschauung und Information sanierungswilliger Bauherren – hier wird Innenentwicklung begreifbar. Bürgerinnen und Bürger und Interessierte haben die Möglichkeit, bereits die Baustelle zu besichtigen.

Eine der Kernaufgaben ist die Vermarktung der Leerstände, um Interessenten für die Revitalisierung zu gewinnen. Die Gemeinden im Ilzer Land haben deshalb eine erfolgreiche Kooperation mit regionalen Banken aufgebaut. Gemeinsam mit dem Koordinator für das Handlungsfeld Innenentwicklung können mögliche Investoren dadurch umfassend über Finanzierungs- und Fördermodelle beraten werden. Dieser Ansatz privater öffentlicher Kooperation eröffnet die Chance, neue Ansätze und Strategien für die Wiederinwertsetzung von Immobilien zu entwickeln.

Quelle: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort durch die Bundestransferstelle, Internetauftritt Ilzer Land e.V. (www.ilzerland.info), Vortrag Manfred Eibl im Rahmen der Transferwerkstatt im März 2012

Gemeinde Quierschied (Saarland)

Städtebauliche Aufwertung und Anpassung der Infrastruktur greifen ineinander

Stärkung der Ortskerne durch Innenentwicklung – das ist das Leitprinzip der Gemeinde Quierschied bei der Umsetzung des Programms. Grundlage ist ein integriertes Gemeindeentwicklungskonzept aus dem Jahr 2011, aus dem für die Ortsmitten von Quierschied und Göttelborn teilräumliche Handlungskonzepte mit konkreten Maßnahmen abgeleitet wurden. Hohen Stellenwert im Gemeindeentwicklungsprozess hat die Beteiligung der Öffentlichkeit.

Das Grundzentrum nördlich von Saarbrücken hat circa 13.400 Einwohner und besteht aus den Gemeindebezirken Quierschied, Fischbach-Camphausen und Göttelborn. Die Gemeinde befindet sich im Strukturwandel und hat mit den Auswirkungen der Schließung mehrerer Bergwerken zu kämpfen.

Aufgrund seiner Funktion als Versorgungszentrum wird die zentrale städtebauliche Maßnahme im Kern des Ortsteils Quierschied umgesetzt. Auf dem ehemaligen, seit mehreren Jahren brachliegenden Standort des Rathauses entsteht das „Haus der Kulturen“, ein Veranstaltungs- und Kulturzentrum mit überörtlicher Bedeutung. Mit dem Neubau wird eine umfassende Neugestaltung der angrenzenden Platz- und Freiräume verbunden und die Ortsmitte als lebendiges, funktionsgemischtes Zentrum gestärkt. Neben der intensiven Einbindung der Öffentlichkeit ist das durchgeführte Wettbewerbsverfahren zur Erstellung anspruchsvoller städtebaulicher Entwürfe für das Haus der Kulturen vorbildhaft und leistet einen wichtigen Beitrag zur Baukultur.

Zur Attraktivierung des Zentrums tragen auch die vielfältigen Maßnahmen des Leerstandsmanagements sowie die Ansiedlung der Gemeindebücherei in einem leer stehenden Supermarkt bei. Die Aufenthaltsqualität in der Ortsmitte verbesserte sich durch die generationengerechte Umgestaltung der Grünfläche Eisenberg, die ein Treffpunkt unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen geworden ist.

Auch im Gemeindebesitz Göttelborn wird eine zentral gelegene Brachfläche aktiviert. Auf ihr befindet sich die Festhalle eines geschlossenen Bergwerks. Sie wird saniert und für medizinische Angebote, betreutes Wohnen und Gastronomie umgebaut. Die Freiflächen werden aufgewertet und ein neuer Dorfplatz gestaltet. In Verbindung mit ergänzenden Neubauten für Wohnen, Nahversorgung und Dienstleistungen entsteht eine funktionsgemischte, Identität stiftende Dorfmitte.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Die Marienstraße Quierschied, generationengerechter Park Eisengraben, Rathausplatz mit Brachfläche in der Ortsmitte Quierschied – zukünftiger Standort des Hauses der Kulturen

Colditz (Sachsen)

Neue Nutzungen in alten Gebäuden im Zentrum



Umbau zu generationenrechtem Wohnen, Bushaltestelle vor der Schule, ehemaliges Schulungszentrum der Porzellanfabrik nach dem Umbau zu Hort, Kita, Turnhalle und Bibliothek

Die sächsische Kleinstadt Colditz (knapp 9.000 Einwohner) verfolgt das Ziel, durch eine konsequente Innenentwicklung den Stadtkern zu beleben und zu stabilisieren. Die Stadt ist von Bevölkerungsrückgang und Alterung betroffen, was eine veränderte Nachfrage an die öffentliche Daseinsvorsorge und den Wohnraum hat und eine zielgerichtete Anpassung der Infrastruktureinrichtungen erfordert. Einen wichtigen Beitrag leistet hierbei die Konzentration und Aufwertung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“, um den Stadtkern als überörtliches Versorgungszentrum zu stärken.

Leer stehender und sanierungsbedürftiger Gebäudebestand in der denkmalgeschützten Altstadt wird für neue Nutzungen modernisiert, das innerstädtische Wohnen gestärkt und öffentliche Infrastruktureinrichtungen im Stadtkern konzentriert, beziehungsweise aufgewertet. Um die Erreichbarkeit des Zentrums zu sichern, werden Kleinbusse eingesetzt, die die Ortsteile mit dem Stadtkern verbinden.

Zu den Schlüsselmaßnahmen zählt die Bildungs- und Begegnungsstätte Colditz. Sie beherbergt Kindertagesstätte, Schulhort, Turnhalle und eine neu eingerichtete Bibliothek und ist damit eine zentrale Einrichtung der Daseinsvorsorge für die Stadt und ihre Ortsteile. Die Modernisierung und der Ausbau wurden schon größtenteils realisiert und mit Mitteln des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ unterstützt. Im Stadtkern wird ein leer stehendes, von Abriss bedrohtes Gebäudeensemble von einem privaten Investor saniert und umgebaut. In den denkmalgeschützten Bauten entstehen ein medizinisches Zentrum und altengerechte Wohnungen. Auch das Rathaus von Colditz soll energetisch saniert und umgebaut werden, um die bislang im Stadtgebiet verteilten Verwaltungseinrichtungen zu konzentrieren und eine zentrale Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Unter dem Dach des Rathauses entsteht zudem ein Saal für Veranstaltungen und Sitzungen.

In Colditz werden zudem die Erfordernisse des Klimaschutzes bei den Sanierungsmaßnahmen an Gemeindebedarfseinrichtungen besonders berücksichtigt und großer Wert auf die energetische Erneuerung gelegt. Dafür wurde unter anderem ein Konzept zur Schaffung eines Nahwärmenetzes auf Basis regenerativer Energien erstellt.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

Oben an der Volme (Nordrhein-Westfalen)

Mittelbündelung und Aktivierung der Stadtzentren im Rahmen der REGIONALE Südwestfalen

Die Volme, ein Nebenfluss der Ruhr, verbindet die Städte Meinerzhagen, Kierspe, Halver und die Gemeinde Schalksmühle. Die vier nordrhein-westfälischen Kommunen haben sich zusammengefunden, um in der Region Oberes Volmetal in Südwestfalen eine nachhaltige Entwicklung anzustoßen. Die Region ist zwar wirtschaftlich stabil, hat aber einen Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen. Das Projekt „Oben an der Volme“ ist Teil des nordrhein-westfälischen Strukturprogramms REGIONALE Südwestfalen 2013. Die Maßnahmen im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ werden durch zahlreiche weitere Maßnahmen flankiert, die die Entwicklung der Region insgesamt befördern. Die Bündelung von privaten und öffentlichen Mitteln funktioniert in der Region erfolgreich. Das gesamte Maßnahmenprogramm umfasst ein Investitionsvolumen von 60 Millionen Euro, das durch den abgestimmten Einsatz von Förderinstrumenten in den Kommunen (Städtebauförderung, Förderung des Radwegebaus, Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur) sowie mit Hilfe privater Investitionen (zum Beispiel Reaktivierung der Volmetalbahn durch die Deutsche Bahn AG) umgesetzt wird.

Zwischen den Gemeinden besteht bereits eine Kooperation, die im Rahmen der REGIONALE 2013 und des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ intensiviert und ausgeweitet wurde. Durch städtebauliche Maßnahmen werden die Stadtzentren aktiviert und die Lebensqualität in der Region gestärkt. Städtebauliche Missstände in den Versorgungsbereichen sowie eine unzureichende städtebauliche Einbindung von einzelnen Verkehrsknotenpunkten werden ebenso wie strukturelle Mängel, zum Beispiel die fehlende Vernetzung der Einzelhandelsstandorte, behoben. Grundlage hierfür ist das „Regionale integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzept Oben an der Volme“ (RIEHK).

Das RIEHK stellt insgesamt elf Leitprojekte heraus. Neben den Projekten, die sich durch eine besondere regionale Bedeutung auszeichnen (zum Beispiel Reaktivierung der Volmetalbahn, Bau des Volmeradweges, Revitalisierung der Volme), sollen die Stadtzentren beziehungsweise Ortskerne in Meinerzhagen, Halver und Schalksmühle sowie der Stadtteil Kierspe-Bahnhof so aktiviert werden, dass sie zukünftig die räumlichen und wirtschaftlichen Kristallisationspunkte für die Region bilden. Durch städtebauliche Maßnahmen werden die Zentren gestärkt, Wohngebiete mit der Innenstadt verbunden, die Aufenthaltsqualität gesteigert und das Erscheinungsbild aufgewertet.

Auf der Basis des RIEHK wurden für die Zentren der vier Kommunen integrierte Handlungskonzepte erstellt, in denen die Maßnahmen konkretisiert und mit örtlich wichtigen (Teil-) Projekten verknüpft werden.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort, „Regionales integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept Oben an der Volme“ (RIEHK), Internetauftritt des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (www.mbwsv.nrw.de)



Busbahnhof Meinerzhagen, Sanierung des „Kulturhauses“ in Halver, Renaturierung der Volme und Umgestaltung einer Brache zu einem Park mit Bühne für kulturelle Veranstaltungen

Stadtkern Rennerod (Rheinland-Pfalz)

Aufwertung des Stadtkerns zur Stärkung der Zentrumsfunktion



Neubau des Pfarrheims auf dem Hubertusplatz, Rathaus der Verbandsgemeinde, Zugang zum Hubertusplatz von Osten

Die Stadt Rennerod ist Verwaltungszentrum der gleichnamigen Verbandsgemeinde im Westerwaldkreis in Rheinland-Pfalz. In dem Grundzentrum leben 3.817 Einwohner (Stand: 2012). Die Verbandsgemeinde will die Stadt Rennerod als Versorgungszentrum stärken und dort eine attraktive Stadtmitte schaffen. Die Stadt fördert mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ Maßnahmen zur Neugestaltung und Stabilisierung des Stadtkerns von Rennerod. Dies haben die Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde in einem überörtlich integrierten Entwicklungskonzept im Jahr 2013 abgestimmt.

Die Stadt Rennerod soll als Grundzentrum mit besonderer Bedeutung für die umliegenden Gemeinden durch Innenentwicklung gestärkt werden. Neben dem allgemein hohen Verkehrsaufkommen wegen ihrer Versorgungsfunktion ist die Innenstadt Rennerods durch eine Bundesstraße geteilt. Dadurch ist kein zusammenhängendes Zentrum erkennbar. Seit der Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinde“ werden Maßnahmen zur Neugestaltung und Aufwertung des Stadtzentrums gefördert. Im Mittelpunkt steht die Umgestaltung des zentralen Hubertusplatzes.

In Kooperation mit dem Bistum Limburg wurde auf dem Hubertusplatz ein neues Pfarrhaus errichtet, das gleichzeitig Veranstaltungsort der Gemeinde ist und eine öffentliche Toilette bereit hält. Der Neubau wurde im Rahmen eines studentischen Wettbewerbes entworfen. Der Hubertusplatz und das Pfarrhaus wurden im Sommer 2012 feierlich eingeweiht. Weiter geplant ist die Modernisierung und Instandsetzung von öffentlichen und privaten Gebäuden im Umfeld des neu geschaffenen Stadtplatzes.

Eine wichtige Maßnahme ist die vorgesehene denkmalgerechte Sanierung und Umnutzung einer alten Schmiede am Hubertusplatz zu einer Museumsschmiede. Auf der Fläche des ehemaligen Pfarrhauses entsteht derzeit ein neuer Parkplatz im Zentrum der Stadt. Hierdurch gestaltet sich nicht nur der Stadtraum attraktiver für Bewohner und Gäste der Stadt, sondern es wurde auch eine neue zentrumsnahe Versammlungs- und Veranstaltungsfläche mit entsprechenden Räumlichkeiten geschaffen.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

Niesky – Zentrum West (Sachsen)

Ganzheitliche Anpassungsstrategie mit Schwerpunkt Wohnen, Sport und Baukultur

Ein Beispiel, wie in einer Gesamtmaßnahme Erkenntnisse und Grundlagen aus verschiedenen Programmen aufgenommen und fortgeschrieben werden, ist die Gesamtmaßnahme „Zentrum Niesky“ in Sachsen. Die Stadt Niesky hat es sich zum Ziel gesetzt, die Entwicklungsfähigkeit ihres Zentrums nachhaltig zu sichern. Die rückgehenden Geburtenzahlen und die Abwanderung junger Menschen erfordern die bedarfsgerechte Anpassung von Infrastruktureinrichtungen. Die Stadt will nicht nur auf die verändernden Rahmenbedingungen reagieren, sondern mit vorbeugenden Maßnahmen den Entwicklungen entgegen wirken. Die Fördermaßnahme ist eingebettet in die regionalen Entwicklungsstrategien und verbindet in einem überörtlichen integrierten Entwicklungskonzept die verschiedenen inhaltlichen und fördertechnischen Ansätze miteinander. Es enthält Schnittstellen mit dem Regionalplan und der Regionalstrategie der ILE-Region „Östliche Oberlausitz“. Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben der Raumordnung „Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien“ und eines gesamtstädtischen integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts von 2002 (Städtebauförderprogramm Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) sowie gesamtstädtische Ziele und Maßnahmen zur Klimaanpassung (Qualitätsmanagement European Energy Award) sind eingeflossen. Zudem finden sich die Maßnahmen im Programm in einer großen Breite an Handlungsfeldern wieder, so im Bereich öffentliche Einrichtungen/Infrastruktur, Wohnen, öffentlicher Raum, Bildung, Sport, Gesundheit, Kultur und Stadtbaukultur.

Die Modernisierung und Instandsetzung eines gründerzeitlichen Wohngebäudes im Zentrum der Stadt, verbunden mit der Schaffung von altem Wohnraum, ist eine wichtige Maßnahme, die im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ anteilig gefördert wurde und für die Stärkung des Zentrums als Wohnstandort beiträgt. Die Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft Niesky mbH hat mit Unterstützung des Förderprogramms Aufzugsanlagen in das hundert Jahre alte Gebäude eingebaut, Notrufsysteme und alle weiteren für Senioren notwendige technische Anlagen installiert. Das barrierefreie Wohngebäude wurde im März 2013 eröffnet. Um die Infrastruktur und die überörtliche Versorgungsfunktion Nieskys langfristig zu sichern, sollen die Sporthalle und der Sportplatz in der Konrad-Wachsmann-Straße sowie das Eisstadion mit seiner regionalen Bedeutung für die Nachwuchsarbeit modernisiert und instand gesetzt werden. Die Sporthalle wurde 2013 energetisch saniert. Mit der denkmalgerechten Sanierung des stadtbildprägenden Holzfertigbaus der St. Josef Kirche und der Modernisierung des Konrad-Wachsmann-Hauses, das zugleich zu einem Informationszentrum für Holzbau und einem Veranstaltungsort und Anschauungsobjekt zur Sanierung von Holzfertigbauten ausgebaut wird, fördert Niesky die regionale Baukultur.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Konrad-Wachsmann-Haus, Eisstadion und Sportplatz mit St. Josef Kirche im Hintergrund

2.3 Aktivierung, Beteiligung und überörtliche Kommunikation

- Überörtliche Kommunikation schafft ein gemeinsames Bewusstsein für Probleme und Potenziale in den beteiligten Kommunen. Eine zielgerichtete Kommunikation nach innen und nach außen bereits von Anfang an ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von interkommunalen Kooperationen und die Sicherung der Daseinsvorsorge.
- Demografischer und struktureller Wandel, Daseinsvorsorge oder integrierte Entwicklungskonzepte sind auf den ersten Blick schwer zu vermitteln. Eine auf formale Beteiligungsverfahren beschränkte Partizipation reicht hierfür nicht aus. Trotz der Herausforderungen bei der überörtlichen Kommunikation gibt es in vielen Programmkommunen erfolgreiche Beteiligungsverfahren und gelungene Öffentlichkeitsarbeit.
- Die Beteiligung an Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen findet nicht nur auf der kommunalen Ebene in Form der „klassischen“ Bürgerbeteiligung statt, sondern umfasst zusätzlich die Aktivierung regionaler Netzwerke und Akteure sowie die enge Einbindung der Ortsvorsteher.
- Die Erfahrungen aus der Programmumsetzung zeigen, dass überörtliche Beteiligungsprozesse dann gelingen, wenn sie als Doppelstrategie angelegt sind: Auf der einen Seite Informationsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit im gesamten Kooperationsraum und auf der anderen Seite die konkrete Beteiligung im Rahmen der Erstellung von überörtlichen integrierten Konzepten.
- Grundsätzlich gilt, die Bewohnerinnen und Bewohner als Expertinnen und Experten vor Ort ernst zu nehmen. Es zeigt sich, dass bei der Anpassung und Entwicklung der Infrastruktur ein früher Einbezug wichtig ist. In ländlich geprägten Kommunen sind mehr als ein Drittel der Bewohnerinnen und Bewohner bürgerschaftlich in Gruppen engagiert. Zur Akzeptanz trägt auch bei, wenn es gelingt, bei der Anpassung von Einrichtungen Angebote insgesamt qualitativ zu verbessern.
- Kooperations- oder Regionalmanager können zur Koordinierung der Maßnahmen beitragen, eine „Überkoordinierung“ gilt es jedoch zu vermeiden. Für eine erfolgreiche Kommunikation ist eine Person wichtig, bei der die inhaltlichen und organisatorischen Fäden zusammen laufen, die die Netzwerkbildung vorantreibt und für ein gutes Kommunikationsklima zwischen den Akteuren sorgt.

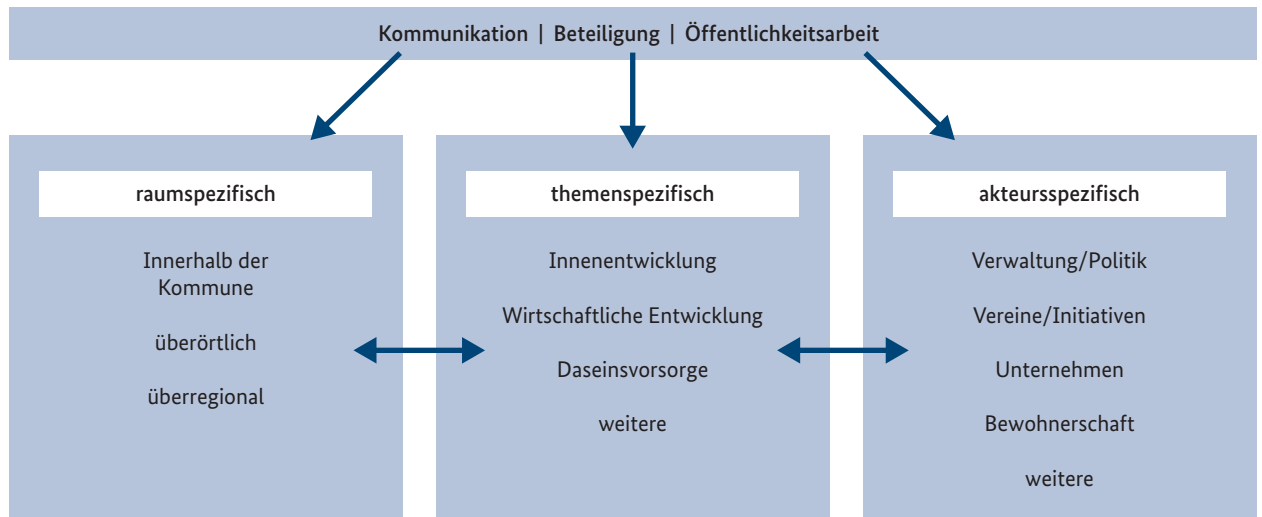
Partnerschaftliches Handeln von Politik, Verwaltung und der Bevölkerung vor Ort ist entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen im Programm. Kommunikation über die Stadt- und Gemeindegrenzen hinweg schärft das Verständnis für die Chancen und Probleme der beteiligten Kommunen und Akteure. Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ fördert deshalb die Erarbeitung von Strategien, mit deren Hilfe in der Bevölkerung ein Bewusstsein für die Potenziale und Sorgen und Nöte der Nachbargemeinden und der Region aufgebaut werden kann. Gemeinsam kann eine Perspektive für die Region entwickelt werden: Mehr Lebensqualität und eine stärkere Wirtschaftskraft.

Für die Akteure im Städtebauförderprogramm sind mit der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung verschiedene

Herausforderungen verbunden. Sie liegen zum einen in der Komplexität der Themen. Demografischer und struktureller Wandel, überörtliche Daseinsvorsorge oder integrierte Entwicklungskonzepte sind schwer zu vermittelnde Inhalte. Formale Beteiligungsverfahren reichen hierfür nicht aus.

Die jeweiligen Maßnahmen und Projekte müssen transparent und verständlich sein und offen kommuniziert werden. Es bedarf einer zielgerichteten Kommunikation mit den Bewohnerinnen und Bewohnern damit es gelingt, sie für diese Themen zu sensibilisieren, Beteiligung anzuregen und Zusammenhänge zu verdeutlichen. Es empfiehlt sich, von Anfang an private Akteure, Vertreter der lokalen Wirtschaft, des Bildungswesens, der Vereine und engagierte Bürgerinnen und Bürger an dem Planungsprozess zu beteiligen. Ziel ist,

Abbildung 14: Dimensionen der Kommunikation in überörtlicher Zusammenarbeit



Quelle: eigene Darstellung

Bewusstsein für die Potenziale und Schwierigkeiten im Kooperationsraum zu entwickeln, um gemeinsam handlungsfähig zu werden.

Eine Besonderheit ist der überörtliche Handlungsansatz. Die überörtliche Perspektive ist erforderlich, um die Daseinsvorsorge und damit die Lebensqualität in kleineren Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen zu sichern. Nur in überörtlicher Abstimmung und in einvernehmlicher Arbeitsteilung kann dies gelingen – eine Herausforderung insbesondere für die Akteure in Politik und Verwaltung. Hier bedarf es einer Strategie, wie über Gemeindegrenzen hinweg Themen vermittelt werden können, um Bewusstsein für die Nachbargemeinde und die Region herzustellen. Durch die überörtliche Perspektive ist zudem der Kreis der Akteure ungewöhnlich groß.

Kommunikation als Erfolgsbedingung interkommunaler Kooperationen

Eine zielgerichtete Kommunikation nach innen und nach außen bereits von Anfang an ist eine Grundvoraussetzung für den Erfolg von interkommunalen Kooperationen. Die Kommunikation nach „Innen“, also auf Ebene der Verwaltung, erfordert eingespielte Routinen und Arbeitsstrukturen. Regelmäßige Abstimmungsrunden von Amtsleitern und Bürgermeistern sind etablierte Formate. Die Kommunikation nach

„Außen“ muss offen und gleichberechtigt stattfinden. Vor allem bei kleineren Gemeinden ist die direkte Ansprache unterschiedlicher Zielgruppen (zum Beispiel Jugendliche, ältere Menschen und Familien) wichtig, um Vertrauen zu schaffen. Die verständliche Darstellung von Fakten, beispielsweise der Daseinsvorsorge, muss an der Lebenswirklichkeit vor Ort erfolgen.

Es ist zudem erforderlich, auf unterschiedlichen Ebenen – kommunal, interkommunal und regional – zu kommunizieren und zu interagieren (vergleiche Abbildung 14). Die Beteiligung an Entscheidungs- und Entwicklungsprozessen findet also nicht nur auf der kommunalen Ebene in Form der „klassischen“ Bürgerbeteiligung statt, sondern umfasst zusätzlich die Mitwirkung einzelner Ressorts auf Landesebene, die Aktivierung regionaler Netzwerke und Akteure sowie die enge Einbindung der Ortsvorsteher als wichtige Kommunikatoren.

Die Kommunikation und Beteiligung im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist eine komplexe Aufgabe für kleinere Städte und Gemeinden, die oftmals nur über knappe finanzielle und personelle Ressourcen verfügen. In ländlich geprägten Kommunen sind aber mehr als ein Drittel der Bewohnerinnen und Bewohner bürgerschaftlich in Gruppen engagiert. Dies ist ein deutlich höherer Anteil als in Groß- und Mittelstädten. Im Zuge der Entwicklungsprozesse gilt

es, dieses Potenzial zu nutzen und damit die eigenen Stärken zu aktivieren – auch wenn es um die Gewährleistung der Daseinsvorsorge geht.³⁰

Das Städtebauförderprogramm bietet durch seine Instrumente Unterstützung bei der Initiierung und Verstetigung von Kommunikationsstrukturen. Hierzu zählt das Kooperationsmanagement (vergleiche Kapitel 2.1), das in den meisten Ländern mit Mitteln des Bund-Länder-Programms gefördert werden kann. Für eine erfolgreiche Kommunikation ist eine Person wichtig, bei der die inhaltlichen und organisatorischen Fäden zusammen laufen, die die Netzwerkbildung vorantreibt und für ein gutes Kommunikationsklima zwischen den Akteuren sorgt. Hierfür kommen zum Beispiel Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Verwaltung in Frage, da sie in den lokalen Strukturen verankert sind. Viele kleine Städte und Gemeinden beauftragen Externe mit dem Kooperationsmanagement, der Öffentlichkeitsarbeit und der Kommunikation, da ihre personellen Ressourcen häufig nicht ausreichen. Kooperations- oder Regionalmanager können zur Koordinierung zwischen den räumlichen Ebenen, zur dauerhaften Kommunikation der Kommunen und der Stärkung von Netzwerken beitragen, eine „Überkoordinierung“ gilt es jedoch zu vermeiden. Weiterhin förderfähig sind vielfältige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, zum Beispiel die Durchführung von Informations- und Beteiligungsveranstaltungen, die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements, die Herausgabe von Publikationen und das Einrichten einer Internetseite. In vielen Programmkommunen werden diese Instrumente in Kombination angewendet, um die Akteure auf unterschiedlichen Wegen anzusprechen.

Aktuelle Schwerpunkte aus der Programmumsetzung – Überörtliche Beteiligung

Die Erfahrungen aus der Programmumsetzung zeigen, dass überörtliche Beteiligungsprozesse dann gelingen, wenn sie als Doppelstrategie angelegt sind: Auf der einen Seite Informationsveranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit im gesamten Kooperationsraum, um Bewusstsein für die Nachbargemeinden und gemeinsamen Herausforderungen in der Region zu

entwickeln. Auf der anderen Seite kann die konkrete Beteiligung eher im Rahmen der Erstellung von überörtlichen integrierten Konzepten und der Durchführung konkreter Maßnahmen, zum Beispiel in Bürgerforen und durch Mitarbeit in Arbeitsgruppen, auf der kommunalen Ebene erfolgen. Wichtig ist, die regionalen Besonderheiten und spezifischen Ausgangslagen bei Ansprache der Akteure und Wahl der Beteiligungsform zu berücksichtigen. Für ein transparentes, für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbares Verfahren, leiten sich die Handlungsfelder in den einzelnen Kommunen aus den gemeinsam festgelegten Themenbereichen für die interkommunale Zusammenarbeit ab. So erfolgt eine Verknüpfung der unterschiedlichen räumlichen Ebenen.

In vielen Programmkommunen gibt es erfolgreiche Beteiligungsverfahren und gelungene Öffentlichkeitsarbeit. Hierzu zählt die Kooperation „NeuLand – Gemeinsam innen stark“, wo durch eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit Bewusstsein für die Potenziale und Herausforderungen in der Region geschaffen wird. Dies gelingt durch Stadtrundgänge, Häuserfahrten und anschauliche Diskussionsveranstaltungen. Auch in der bayerischen Kooperation Brückenland Bayern – Böhmen ist es im Rahmen der „Leerstandsoffensive“ durch kreative Maßnahmen und den direkten Einbezug der Menschen vor Ort gelungen, das Zusammengehörigkeitsgefühl zu stärken, für den zunehmenden Leerstand in den Städten und Gemeinden zu sensibilisieren und Maßnahmen zu ergreifen, um die Ortskerne aufzuwerten.

Bei der Anpassung der Infrastruktur ist ein früher Einbezug der Öffentlichkeit bei konkreten Standortentscheidungen wichtig, um Akzeptanz für schwierige Entscheidungen, zum Beispiel die Schließung und Zusammenlegung von Kindertagesstätten zu erreichen. Grundsätzlich gilt, die Bewohnerinnen und Bewohner als Experten vor Ort ernst zu nehmen. Transparente und verlässliche Aussagen über die zukünftige Gemeindeentwicklung und die damit eventuell verbundene Zusammenlegung von Infrastruktureinrichtungen sind wichtig, um nachvollziehbare Entscheidungen zu treffen. Voraussetzung sind fundierte Datengrundlagen und Prognosen, die

³⁰ Vgl. BBSR (Hrsg.): Landleben – Landlust? BBSR-Berichte KOMPAKT, 10/2010, S. 13.

Auskunft über die Bevölkerungsentwicklung, Zahl der Schulkinder und Auslastung von Infrastruktureinrichtungen et cetera geben. Zur Akzeptanz trägt auch bei, wenn es gelingt, Angebote insgesamt qualitativ zu verbessern, zum Beispiel durch verlängerte Öffnungszeiten, zusätzliche Sprechstunden, neue pädagogische Angebote oder moderne Räumlichkeiten am neuen Standort.

Instrument der Programmumsetzung: Verfügungsfonds

Im Jahr 2008 wurde das Angebot zur Einrichtung von Verfügungsfonds als Instrument zur privat-öffentlichen Kooperation in allen Programmen der Städtebauförderung geschaffen. Das Instrument steht auch den Kommunen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ zur Verfügung. Mit einem Verfügungsfonds wird die partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Stadt- und Gemeindeentwicklung angeregt. Er ermöglicht die Aktivierung von lokalem Engagement und privaten finanziellen Ressourcen für den Erhalt und die Entwicklung von Stadt- und Ortskernen auch in überörtlichen Kooperationen. Programmkommunen können mit dem Verfügungsfonds Kooperationen der verschiedensten Akteure fördern und die Selbstorganisation der privaten Partner unterstützen. Das Instrument ermöglicht den flexiblen und lokal angepassten Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung in „eigene“ Projekte in den Programmgebieten.

Grundlage für die Einrichtung des Verfügungsfonds ist die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung, Artikel 10. Jede Gemeinde, die Mittel aus der Städtebauförderung des Bundes und der Länder erhält, kann einen Verfügungsfonds einrichten. Der Gesamtetat des Verfügungsfonds wird von der Gemeinde jährlich festgelegt.

Der Fonds finanziert sich in der Regel zu mindestens 50 Prozent aus privaten Mitteln und wird zu gleichen Teilen aus Mitteln der Städtebauförderung kofinanziert. Das bedeutet: Jeder Euro, der aus privatem Vermögen in den Verfügungsfonds eingezahlt wird, wird mit dem



Eine Ausstellung zur Kooperation „Oben an der Volme“ in Südwestfalen ist Teil der umfangreichen Öffentlichkeitsarbeit

gleichen Betrag aus dem Etat der Städtebauförderung (Bund, Land, Kommune) bezuschusst.

Der private Anteil des Verfügungsfonds kann von Akteuren der lokalen Wirtschaft, Grundstücks- und Immobilieneigentümern, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Vereinen oder engagierten Privatpersonen akquiriert und auch für nicht-investive Maßnahmen eingesetzt werden.

Über die Verwendung der Gelder aus dem Fonds entscheidet ein lokales Gremium in Eigenregie. Grundlage ist das abgestimmte integrierte Entwicklungskonzept. Örtlichen Akteurszusammenschlüssen wird somit die Verwendung der Gelder innerhalb eines bestimmten Rahmens freigestellt.

Aufgrund der kurzen Laufzeit wurden bisher im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ nur sehr wenige Verfügungsfonds eingerichtet. Bislang wurden nach Kenntnisstand der Bundestransferstelle in nordrhein-westfälischen Programmkommunen, Extertal, Vlotho und Barntrup, Verfügungsfonds geschaffen. Weitere Programmkommunen sind dabei, die für dieses Instrument erforderlichen Strukturen aufzubauen. ■

Brückenland Bayern-Böhmen (Bayern)

Leerstandsoffensive – Innovativ gegen Leerstand



Das Banner mit dem Logo der Leerstandsoffensive ist gut sichtbar im Kooperationsraum, „Wander-L“ als Hinweis auf Leerstand vor dem Schlossbauernhof, Beteiligung der Öffentlichkeit: Arbeitsgruppensitzung

Die Leerstandsoffensive ist ein gemeinsames Projekt der Gemeinden Altendorf, Markt Eslarn, Guteneck, Niedermurach, Schwarzach bei Nabburg, Stadlern, Teunz, Thanstein (bis 2012), Weiding, Markt Winklarn und der Städte Oberviechtach und Schönsee. Das Kooperationsprojekt „Leerstandsoffensive“ ist aus einer seit 2002 bestehenden regionalen Zusammenarbeit hervorgegangen. Seit 2009 setzen sich die Kommunen verstärkt mit dem Thema Leerstand auseinander. Hierzu wurde 2010 das gemeinsame Kooperationsprojekt "Leerstandsoffensive" gestartet, das im Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" unterstützt wird. Die Maßnahme wird durch ein Kooperationsmanagement begleitet.

Mit der Leerstandsoffensive verfolgen die Kooperationspartner das Ziel, durch einen partizipativen Ansatz und eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit ein Bewusstsein für die Leerstandsproblematik zu schaffen. Und dies gelingt ihnen mit großem Erfolg! Die Kooperation beauftragte ein Projektteam unterschiedlicher Disziplinen mit der Erarbeitung innovativer Strategien für den Umgang mit leer stehender Bausubstanz in Verbindung mit einer funktionalen Stärkung der Ortskerne. Innerhalb von zehn Monaten erarbeitete das Team Strategien zur Bewusstseinsbildung für die Leerstandsproblematik und Konzepte für die Revitalisierung von Bauwerken und die Sicherung der Daseinsvorsorge. Innerhalb kurzer Zeit entstand eine Vielzahl an Projekten, Maßnahmen und Ideen, die zu einer Aufbruchsstimmung auch in der Bevölkerung führten. Die Sicht von außen und die kreative Arbeitsweise ermöglichten die Bewusstseinsbildung für die Auswirkungen des demografischen Wandels und die Entwicklung der Region.

Im Jahr 2012 startete die Umsetzung erster Maßnahmen. 2013 erstellten die Kommunen gemeinsam eine „Charta zur gemeinsamen Entwicklung“, die die Inhalte der gemeinsamen Arbeit aufzeigt. In November 2013 besprachen die Stadt-, Markt- und Gemeinderäte der Kommunen eine Neustrukturierung der Kooperation. Die Rechtsform einer Arbeitsgemeinschaft (ArGe) wurde als passende, neue Organisationsstruktur vorgeschlagen. Ein integriertes ländliches Entwicklungskonzept ist in Vorbereitung. Zudem sollen weitere Kooperationsbereiche und Umsetzungsmaßnahmen identifiziert und vorbereitet werden.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

NeuLand – Gemeinsam innen stark (Bayern)

Strategischer Zwischenerwerb zur Förderung der Innenentwicklung

Im Jahr 2010 schlossen sich 16 Städte, Gemeinden und Ortsteile aus dem Landkreis Neumarkt in der Oberpfalz zu einer interkommunalen Kooperation zusammen. Übergreifendes Ziel der Zusammenarbeit ist die Stärkung der Ortskerne als lebendige Zentren durch Innenentwicklung. Es werden Strategien und Handlungsempfehlungen zum zukunftsorientierten Umgang mit Gebäudeleerstand und vorhandenen Baulandreserven entwickelt und Modellprojekte umgesetzt. Bestehender und drohender Gebäudeleerstand sollen so reduziert und neue Flächenausweisungen beschränkt werden. Die historische Bausubstanz und das kulturelle Erbe werden bewahrt und Arbeitsplätze in den Kommunen erhalten und geschaffen.

Durch öffentlichkeitswirksame Impulsprojekte werden private Investitionen angestoßen. Hervorzuheben ist dabei die aktive Flächenpolitik der Kommunen. Sie verschaffen sich durch den Zwischenerwerb einen großen Handlungsspielraum, um gezielt Grundstücke an Investoren und Privatinteressenten zu veräußern. Der Zwischenerwerb ermöglicht es zudem, parzellenübergreifende Planungen umsetzen zu können. In Velburg werden zum Beispiel mehrere kleinere Grundstücke an der Stadtmauer durch die Stadt erworben, um auf der Fläche altersgerechten Wohnraum errichten zu lassen.

Eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und die aktive Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sensibilisiert zudem für den demografischen Wandel und den Leerstand. Hierzu werden unterschiedliche Formate durchgeführt: Bei sogenannten „Häuserfahrten“ werden Interessierte durch sanierte, ehemals leer stehende Gebäude geführt und auf bisherige Erfolge hingewiesen. Auf diesen Exkursionen werden gute Beispiele für sanierte historische Bausubstanz, erfolgte Umnutzungen und gelungene Umbauten vorgestellt. Im Rahmen der „DenkFabriken“ entwickeln Bürgerinnen und Bürger mit Akteuren aus den Gemeinden und der Wirtschaft Ideen für gemeinschaftliche Wohnmodelle und alternative Konzepte für Umnutzungen. Außerdem dienen die DenkFabriken als Forum für die Vernetzung von Bürgerschaft, Investoren, Bauunternehmern, Architekten und Vertretern von Banken und Sparkassen.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Impression eines Stadtpaziergangs im Neumarkter Land, in Deusmauer wird die leer stehende Schule zum Dorfladen, Umnutzung des historischen Scheunengebäudes zum „Kulturstadl“ in Velburg

Südliches Paderborner Land (Nordrhein-Westfalen)

Kommunikation und Abstimmung in einem überörtlichen Akteursnetzwerk



Ufergestaltung am Paddelteich im Naherholungsgebiet Aatal in Bad Wünnenberg, Zukünftiger Mehrgenerationenpark an der Sauer in Lichtenau, Zukünftiger Standort der Freizeitanlage „Jugend aktiv“ in Borchten

Die Kooperation „Südliches Paderborner Land“ in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch ein dichtes Netzwerk an Akteuren. Die Städte Bad Wünnenberg, Büren, Lichtenau und Salzkotten sowie die Gemeinde Borchten bilden den Kooperationsraum. Darüber hinaus sind Unternehmen und regionale Banken, Initiativen und Vereine sowie Politik und Verwaltung intensiv in die Stärkung der Region eingebunden.

Die fünf Kommunen im Südlichen Paderborner Land haben sich bereits im Rahmen der Erstellung eines gebietsbezogenen, integrierten Entwicklungskonzeptes im Jahr 2005 (EU-Förderung/LEADER) sowie dem Modellprojekt „Nachhaltiges Kommunales Flächenmanagement“ (2008 bis 2010) der EU-Förderung (seit 2002) mit der Siedlungsentwicklung und dem Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels auseinandergesetzt. Mit der Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ führt der Kooperationsraum diese Zusammenarbeit fort und setzt regional angepasste Strategien um.

Auf der lokalen Ebene der Entwicklungsgebiete konnte bei der Beteiligung an der Erstellung des integrierten Konzeptes für das Städtebauförderprogramm auf bestehende Initiativen, Dorf- und Vereinsgemeinschaften sowie Arbeitsgruppen zurückgegriffen werden. In Borchten wurden beispielsweise einige der benannten Maßnahmen bereits im Rahmen des dortigen Agenda21-Prozesses und LEADER entwickelt. In Lichtenau gibt es seit 2007 eine Zukunftskonferenz mit mehreren thematischen Arbeitskreisen, die bereits viele Ideen zusammengetragen haben, die in das integrierte Handlungskonzept aufgenommen werden konnten. In den Städten Bad Wünnenberg, Büren und Salzkotten arbeiten mehrere Dorfgemeinschaften vereinsübergreifend in Arbeitsgruppen an der zukunftsfähigen Entwicklung ihrer Orte. Darüber hinaus wurde die Bevölkerung im Zuge der Konzepterarbeitung durch Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerversammlungen informiert und beteiligt. Thematische Arbeitsgruppen wurden nach Bedarf in den Untersuchungsgebieten gebildet.

Mit dem Kooperationsmanagement im Südlichen Paderborner Land ist das Regionalmanagement beauftragt. Dieses wurde im Kontext der LEADER-Förderung bereits 2002 eingerichtet. Mit dem Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ hat sich das Aufgabenspektrum des Regionalmanagements erweitert. Die ersten investiven Maßnahmen konnten erfolgreich umgesetzt werden.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

Ratzeburg (Schleswig-Holstein)

Bürgernahe Strategieentwicklung

Im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ entwickelt die Kreisstadt Ratzeburg auf Grundlage eines Zukunftskonzepts gemeinsam mit ihren Umlandgemeinden Strategien und Maßnahmen, um sich an die veränderten demografischen und wirtschaftlichen Strukturen anzupassen. Im Mittelpunkt steht die Aufwertung und bedarfsgerechte Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur sowie eine stärkere Koordination zwischen den Trägern der Daseinsvorsorge.

Das Zukunftskonzept Daseinsvorsorge umfasst neben der Stadt Ratzeburg insgesamt 16 der 25 Gemeinden des Amtes Lauenburgische Seen. Parallel dazu wurde ein Wohnraumkonzept unter Beteiligung der Nachbargemeinden erstellt. Intensiv und frühzeitig wurden die Akteure bei der Erstellung des Zukunftskonzepts Daseinsvorsorge beteiligt. Das Konzept mit dem Titel „Stadt und Land auf Kurs 2025“ wurde in einem zweistufigen Verfahren erarbeitet. In der ersten Phase erfolgte eine Analyse der Angebots- und Nachfragesituation in den Handlungsfeldern: „Sport, Freizeit und Erholung“, „Familien“, „Gesundheit und Pflege“, „Bürgerschaftliches Engagement“, „Mobilität und Erreichbarkeit“, „Generationsübergreifende Wohnqualitäten“ und „Kultur und Bildung“. In der zweiten Phase wurden für jedes Handlungsfeld Entwicklungsziele festgelegt und daraus konkrete Projekte und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Schon bei der Auswahl der Handlungsfelder und relevanten Infrastrukturbereiche ist eine Befragung der Träger der Infrastruktur in Ratzeburg und im Umland erfolgt. Bürgerinnen und Bürger aus der gesamten Region konnten an der Befragung über ein internetbasiertes „Feedbackportal“ teilnehmen.

Die Entwicklung der Anpassungsstrategien erfolgte in Arbeitsgruppen von Vertretern der Gemeinden und lokalen Experten. Eine Lenkungsgruppe, bestehend aus Vertretern der Verwaltung der Stadt Ratzeburg und des Amtes Lauenburgische Seen sowie den Bürgermeistern der Gemeinden und Vertretern der Politik, begleitete den gesamten Erstellungsprozess. Erfolgreich war auch die „Zukunftswerkstatt Daseinsvorsorge“, die im Januar 2014 stattfand. Zweihundert Bürgerinnen und Bürger besuchten die Veranstaltung, in der sie sich über das Zukunftskonzept informierten und ihre Prioritäten bei den Handlungsfeldern definierten. Die Ergebnisse wurden in das Zukunftskonzept aufgenommen. Diese Zusammenarbeit und Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure, insbesondere der Bürgerinnen und Bürger, schon in der Anfangsphase ermöglichte eine differenzierte Analyse der relevanten Handlungsfelder, die zu einer problemorientierten und vor allem bürgernahen Strategieentwicklung führte.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort



Ernst-Barlach-Schule, Schwimmbad „Aqua Siwa“ am Ufer des Küchensees, Ratzeburg ist wichtiges Versorgungszentrum in der Region

LenneSchiene (Nordrhein-Westfalen)

Integriert Planen und Handeln auf allen Ebenen



Umgestaltetes Lenneufer, Fußgängerzone und Innenstadtimpression in der LenneSchiene

Innerhalb des nordrhein-westfälischen Strukturförderprogramms REGIONALE 2013 „Südwestfalen“ nimmt das Projekt der „LenneSchiene“, das sich auf 85 Kilometer Länge erstreckt, eine besondere Stellung ein. Entlang der Lenne, der B 236 und der Ruhr-Sieg-Strecke liegen wie an einer Perlenkette aufgereiht acht Kommunen aus drei Kreisen. Die gegenseitige Unterstützung der Kommunen über die Kreisgrenzen hinweg stellt eine besondere Herausforderung dieses Projektes dar. Die Kooperation verfolgt mit dem Projekt „LenneSchiene“ die Strategie, die Lenne wieder als Fluss erlebbar zu machen und städtebaulich näher in die Städte und Gemeinden am Fluss zu holen sowie die Verkehrsbelastungen zu reduzieren. Im Rahmen der REGIONALE 2013 bündelt die Kooperation verschiedene Förderansätze, um diese Aufgabe zu bewältigen. Im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ werden Maßnahmen in fünf Fördergebieten umgesetzt. Gemeinsames Ziel der „LenneSchiene“ ist es, durch die Zusammenarbeit und abgestimmtes Handeln die Potenziale der Region zu nutzen.

Die Projektfamilien und Einzelprojekte der „LenneSchiene“ im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ sind in bestehende Planungen und Prozesse integriert. Dies sind beispielsweise die Modernisierungsoffensive der Deutschen Bahn, Projekte im Städtebauförderprogramm Stadtumbau West, der Gewässerumbau nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie und auch laufende Projekte der Regionale 2013 wie zum Beispiel „Wasser-Eisen-Land“ (Ceciliaschacht, Lennestadt-Meggen) oder „Energie-Pfad“ (Lenneroute).

Schlanke Planungs- und Entscheidungsstrukturen begleiten das Projekt: Eine zentrale Lenkungsgruppe bestehend aus den Stadtplanern der acht beteiligten Kommunen, die von ihren Bürgermeistern mit den erforderlichen Kompetenzen ausgestattet wurden, einem Vertreter der Südwestfalen Agentur und den beauftragten Planungsbüros plant und koordiniert die Umsetzung. Arbeitsgruppen zu Spezialthemen wurden gebildet und bei Bedarf kommunale beziehungsweise externe Fachleute hinzugezogen. Die Lenkungsgruppe tagt mindestens einmal monatlich. Entscheidungen trifft das Bürgermeistergremium, das zwei- bis dreimal im Jahr zusammen kommt. Ein- bis zweimal pro Jahr findet eine gemeinsame Ratssitzung aller acht Kommunen als Beschlussgremium statt.

Die kontinuierliche Arbeit in der Lenkungsgruppe der „LenneSchiene“ hat die Wahrnehmung von gemeinsamen Stärken und Schwächen verbessert und darüber hinaus die Augen für die Potenziale einer regionalen Entwicklung geöffnet. Über die laufenden Informationen der Bürgermeister sowie der Räte und betroffenen Ausschüsse sind die Ergebnisse des Projekts weiter in die Entscheidungsebene vermittelt worden.

Quellen: Bereisung der Gesamtmaßnahme und Gespräche vor Ort

3 Erfahrungen und Perspektiven der Programmumsetzung

Mit dem Städtebauförderprogramm unterstützen Bund und Länder kleinere Städte und Gemeinden, die in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten und/oder vom demografischen Wandel besonders betroffenen Räumen liegen. Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ richtet sich insbesondere an Kommunen, die Kooperationen mit Nachbargemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Infrastruktur und Lebensqualität umsetzen.

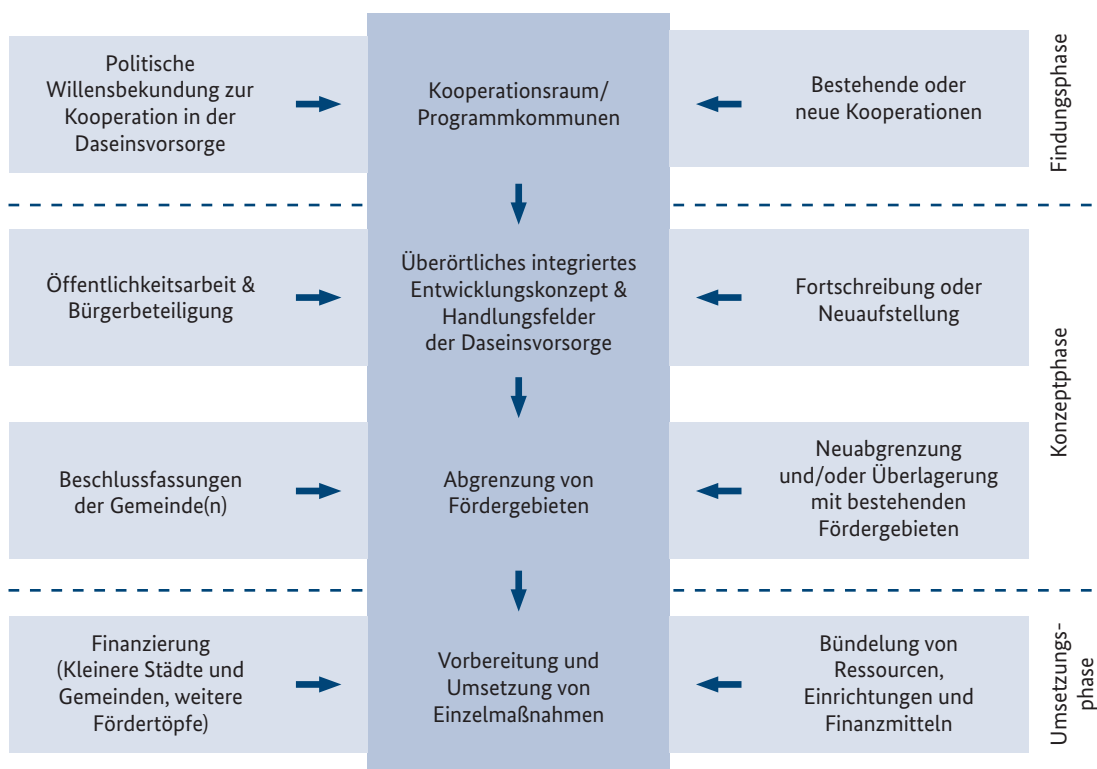
Um den Transformationsprozessen in diesen Räumen zu begegnen, geht die Städtebauförderung neue Wege. Für die Zielgruppe der kleineren Städte und Gemeinden sind damit in der Regel verschiedene Herausforderungen verbunden. Im Gegensatz zu den anderen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung liegt die Besonderheit des Programms darin, dass die Unterstützung der Kommunen nicht nur wie bisher lokal, sondern explizit überörtlich angelegt ist. Die aktive Unterstützung interkommunaler Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in

den Kommunen und in der Region ist in der Städtebauförderung neu.

Die Vielfalt der ländlichen Räume und ihrer jeweiligen Ausgangsbedingungen erzeugt auch eine Vielfalt in der Programmumsetzung. Dennoch lässt sich bei allen geförderten Kooperationsräumen ein Verlauf der Programmumsetzung nachvollziehen, der mit einer politischen Willensbekundung zur Kooperation in der Daseinsvorsorge beginnt. Abbildung 15 zeigt die Phasen, die die Programmkommunen im Verlauf der Programmumsetzung in der Regel durchlaufen.

Wie in allen Programmen braucht es Zeit, bis die Programmumsetzung vor Ort auch bauliche Wirkung entfaltet. Derzeit steht in vielen Städten und Gemeinden die konzeptionelle Vorbereitung und Grundlagengenerierung im Vordergrund. Dies kommt ihnen in Zukunft zu Gute, da sie die Mittel gezielt einsetzen und strategisch Maßnahmen umsetzen können. Gleichwohl konnten vielerorts erste impulsgebende Maßnahmen umgesetzt werden.

Abbildung 15: Verlauf der Programmumsetzung „Kleinere Städte und Gemeinden“ in den Programmkommunen



Quelle: eigene Darstellung

Die Umsetzung der Maßnahmen vor Ort erfordert sowohl eine gute überörtliche Zusammenarbeit als auch die aktive Mitarbeit und Einbeziehung der Bevölkerung. Die in ländlichen Räumen bestehenden tragfähigen sozialen Netzwerke unterstützen diesen Ansatz.

Insbesondere Kommunen, die auf bestehende Kooperationen aufbauen konnten, befinden sich aktuell vielfach in der Umsetzung erster Maßnahmen und Projekte. Deutlich wird aber auch, dass zu ambitionierte und zu große Maßnahmen die Akteure vor Ort überfordern können. Die Grenzen der Leistungsfähigkeit zeigen sich vorrangig bei der Bereitstellung der kommunalen Eigenmittel und im Management der Maßnahmen. Deshalb sollte insbesondere bei schwächeren Gemeinden darauf geachtet werden, dass die Maßnahmen die Leistungsfähigkeit der vorhandenen Ressourcen nicht übersteigen.

Profil des Förderprogramms

Die Profilbildung im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ schreitet voran. Sie benötigt aufgrund der räumlichen Disparitäten, der überörtlichen Abstimmung sowie der unterschiedlichen finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen Zeit. Bund und Länder haben die Programmstrategie in Zusammenarbeit mit den Ländern erarbeitet, die den Rahmen setzt.

Grundsätzlich ermöglicht das Städtebauförderprogramm die strategische Ausrichtung der Programmkommunen auf eine nachhaltige Anpassung der Infrastruktur an die Herausforderungen des demografischen Wandels. Durch die Stärkung der Kleinstädte als "Anker im Raum" werden die Qualitäten der ländlichen Räume gesichert. Eine Stabilisierung dieser Orte, die eine Versorgungsfunktion für ihr Umfeld erfüllen und als Standorte zum Wohnen und Arbeiten dienen, wird erreicht. In der Programmumsetzung vor Ort gelingt es zunehmend, integrierte Strategien umzusetzen und Förderprogramme zu kombinieren. Das Städtebauförderprogramm trägt somit dazu bei, Förderansätze für ganzheitliche Lösungen in den ländlichen Räumen zu bündeln.

Darüber hinaus bestärkt das Städtebauförderprogramm die gemeinschaftliche Entwicklung der Quali-

täten innerhalb des jeweiligen Kooperationsraums. Kleinere Städte und Gemeinden haben zudem eine Vorreiterfunktion in interkommunaler Kooperation gegenüber größeren Städten.

In der kurzen Programmlaufzeit hat sich das Förderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ schon als erfolgreiches Instrument für die Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen etabliert. Das gesamte Spektrum an Förderoptionen, die das Programm anbietet, wobei es unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in den Ländern gibt. In der Programmbegleitung ist deutlich geworden, dass das Städtebauförderprogramm den spezifischen Anforderungen vor Ort gerecht wird.

Aktuell erscheint die Ausrichtung der Programmumsetzung auf die Programmziele noch verbesserungswürdig, wobei nicht außer Acht gelassen werden darf, dass es sich um ein junges, anspruchsvolles Programm handelt. Es kann festgestellt werden, dass sich die Umsetzung zunehmend an der Programmstrategie orientiert. Dies lässt vermuten, dass sich das Profil des Programms zukünftig auch weiter durchsetzen wird. Entscheidend sind aber eine Begleitung des Programms durch die Länder und die aktive Vermittlung der Ziele des Programms.

Auswahl der Programmkommunen in den Ländern

Die Länder sind für die Auswahl der zu fördernden Kommunen verantwortlich. Noch werden nicht überall die Kommunen aufgenommen, die laut Programmstrategie eine Unterstützung erfahren müssten. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Auf der Ebene der Länder bestehen erhebliche Disparitäten bezüglich der Bedarfe in den kleineren Städten und Gemeinden. Es ist aber erkennbar, dass zunehmend Kommunen, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgenommen werden. Weiterhin ist die Auswahl der Programmkommunen auch sehr stark von dem Engagement und den Möglichkeiten der Mittelempfänger abhängig. Fehlende Kenntnis über das Programm, das Fehlen von Kooperationspartnern und nicht zuletzt die begrenzte Fähigkeit, den kommunalen Eigenanteil aufzubringen, können der Aufnahme einer Kommune/Maßnahme in das Programm entgegenstehen.

Unterschiedliche Raum- und Verwaltungsstrukturen in den Ländern erfordern einen differenzierten Umgang mit interkommunalen Kooperationen. Zum Beispiel sorgt die Aufnahme von Kommunen aus Ämtern, Samtgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften für einen sachgerechten überörtlichen Arbeitsansatz. Diese Vorgehensweise ist im Sinne des Programms. Gleiches gilt auch für Gemeinden mit vielen Ortsteilen, die zum Teil eine erhebliche räumliche Ausdehnung aufweisen und häufig auf Gebietsreformen zurückgehen. Hier wird durch das Programm die Zusammenarbeit zwischen den Ortsteilen gestärkt und der Impuls für eine unter den Ortsteilen abgestimmte Entwicklungsstrategie gegeben. Dies kann das zum Teil noch bestehende Konkurrenzdenken abbauen – insbesondere dort, wo die Gemeinden im Zuge einer Gebietsreform zusammengefasst wurden. Das Programm kann wichtige Impulse setzen, um ein gemeinsames Bewusstsein zu schaffen und eine gemeinsame Entwicklungsperspektive für die Gemeinden zu entwickeln. Dennoch gilt es, die interkommunalen Kooperationen weiter zu stärken, um zukunftsfähige Gemeindeentwicklungen zu fördern und unnötige, kostenintensive und nicht zukunftsfähige Entscheidungen und/oder Doppelstrukturen zu vermeiden.

Insgesamt zeigt sich in der Mehrzahl der Länder, dass das Portfolio der Programmkommunen aus den oben genannten Gründen nicht vollumfänglich dem Anforderungsprofil aus der Programmstrategie entspricht, was aber auch aufgrund der inhaltlichen Breite des Programms und der strukturellen und räumlichen Disparitäten nicht einfach ist.

Interkommunale Zusammenarbeit

Interkommunale Kooperationen brauchen Zeit, um sich zu etablieren und sich auf neue Ziele und Schwerpunkte des Programms auszurichten. Dauerhaft tragfähig sind interkommunale Kooperationen, wenn sie von den Akteuren vor Ort gelebt werden, wie das bei über einen längeren Zeitraum gewachsenen Kooperationen häufig der Fall ist. Für Kooperationen, die mit der Aufnahme in das Städtebauförderprogramm erst initiiert wurden, ist es besonders wichtig, dass sie schnell eine tragfähige Vertrauensbasis und Arbeitsstruktur aufbauen. Verschiedene Kooperationen haben bereits gezeigt, dass auch ein Impuls von außen zu einem erfolgreichen Projektverlauf führen kann. Aus



Erfahrungsaustausch im Rahmen der Transferwerkstatt in Bischofsheim an der Rhön, Mitglied der Kreuzbergallianz in Bayern

den Erfahrungen der Transferstellenarbeit wird deutlich, dass erfolgreiche Arbeit häufig auf verhältnismäßig wenigen formalen Regeln und einer Kooperation auf Augenhöhe aufbaut. Wichtig ist auch, dass die Kooperation nicht nur auf der Ebene der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister erfolgt. Auch die Zusammenarbeit der Räte und der zuständigen Fachverwaltungen sind ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg.

Sicherung und zukunftsfähige Entwicklung der Infrastruktur

Entscheidend ist, die Angebote und Strukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge an die veränderten Rahmenbedingungen sachgerecht anzupassen um auf diesem Wege die Attraktivität der Städte und Gemeinden zu erhalten und die Lebensqualität für die Bevölkerung zu sichern. Dies gelingt, wenn die Umstrukturierung und Reduzierung von Infrastruktureinrichtungen verbunden wird mit einer sachgerechten Aufwertung der verbleibenden Standorte. Durch intelligente Organisations- und Raumlösungen sowie die Bündelung von Funktionen können Angebote geschaffen werden, die eine qualitative und quantitative Verbesserung darstellen und langfristig tragfähig sind. Vielerorts ist die Umstrukturierung von Infrastruktureinrichtungen Anlass für eine architektonische und bauliche Aufwertung. Hiervon geht ein wichtiger Impuls zur Aufwertung des Stadt- und Ortsbildes aus. Die Neuausrichtung des Infrastrukturangebots birgt

also auch die Chance, qualitative Verbesserungen zu erreichen. Dies erhöht die Akzeptanz der Umstrukturierungen in der Bevölkerung und sichert die Attraktivität der kleineren Städte und Gemeinden. Das Zusammenspiel aus Innenentwicklung und der Anpassung städtebaulicher Infrastruktur durch Bündelung von Einrichtungen in den Stadtzentren und Ortskernen kann also entscheidende Impulse zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie zur Steigerung der Lebens- und Wohnqualität auslösen.

Auch in diesem Handlungsfeld sind die zu erkennenden Ansätze erfolgsversprechend. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass hier praktikable und auch dauerhaft nachhaltig angelegte Strukturen entstehen.

Instrumente der Programmumsetzung

Die Programmkommunen setzen die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Umsetzung des Programms unterschiedlich ein. Üblicherweise sind integrierte Entwicklungskonzepte in den Gesamtmaßnahmen erarbeitet worden, beziehungsweise werden in der Regel im ersten Förderjahr fertiggestellt. Gleichwohl ist das spezielle Anforderungsprofil im Rahmen des Programms nicht immer ablesbar. Auch wenn die Förderrichtlinien der Länder entsprechende Hinweise auf die Ausgestaltung der Konzepte geben, sind die Kommunen vor Ort vor dem jeweiligen finanziellen und personellen Hintergrund nicht immer in der Lage diese überörtlichen integrierten städtebaulichen Konzepte entsprechend zu erstellen. Hier wäre insbesondere in den Ländern, die in ihren Förderrichtlinien wenig differenzierte Aussagen zur Erarbeitung von Konzepten treffen, die Bereitstellung geeigneter Arbeitshilfen oder eines Leitfadens sehr hilfreich.

Wie ein Kooperations- oder Prozessmanagement im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ definiert und welche Aufgaben zu leisten sind, ist auch abhängig von der jeweiligen Situation vor Ort. Auch hier gilt, dass ein geeigneter Unterstützungsrahmen für die Programmkommunen gewährleistet werden sollte, um eine erfolgreiche Umsetzung des Programms zu sichern und bewährte Ansätze im Bereich des Kooperations- und Prozessmanagements zugänglich zu machen. Hier ist ein Austausch der Programmkommunen untereinander ein wichtiger

Beitrag. Auch in diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Länder den Erfahrungsaustausch unterstützen.

Verfügungsfonds spielen in der Umsetzung des Programms bisher eine untergeordnete Rolle. Voraussetzung für die erfolgreiche Etablierung eines Verfügungsfonds ist das Vorhandensein einer stabilen Arbeitskonstellation. Grundsätzlich besteht insbesondere in ländlichen Räumen in der Regel eine große Verbundenheit mit der eigenen Stadt oder Gemeinde. Die relevanten Akteure kennen sich persönlich, so dass die Bereitschaft, private Mittel für öffentliche / gesellschaftliche Aufgaben zur Verfügung zu stellen, gut ausgeprägt ist. Allerdings sollte die Einrichtung eines Verfügungsfonds zunächst auf lokaler Ebene erfolgen. Die Anwendung im überörtlichen Kontext erfordert stabile Strukturen und ein langfristiges Denken. Auch im Bereich der Verfügungsfonds gilt, dass eine Unterstützung durch die Länder mit Veranstaltungen und Arbeitshilfen wichtig wäre. Das Land NRW hat hier aktuell mit der Bereitstellung einer programmübergreifenden Arbeitshilfe zu Verfügungsfonds ein gutes Zeichen gesetzt.

Mittelbündelung

Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ unterstützt eine erfolgreiche Bündelung von Mitteln aus unterschiedlichen Förderquellen und unterschiedlichen Ebenen und fachlichen Zuständigkeiten. Das Aufgabenfeld des Programms bewegt sich in der Schnittstelle zwischen Stadtentwicklung und Daseinsvorsorge. Durch die Koordinierung verschiedener Finanzmittelquellen, wie der fachlichen Zuständigkeiten des Bundes und der Länder werden bereits in vielen Projekten Mittel erfolgreich gebündelt. Beispiele sind hier die Fördermittelverteilung der Regierungen in Bayern und der Arbeitsansatz der REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen. Die Kooperationen werden in allen Phasen der Programmumsetzung durch die Regierungen beraten, auf deren Ebene auch die Koordination der Bündelung mit Mitteln anderer Ressorts erfolgt. Allerdings ist auffällig, dass in mehreren Ländern eine Bündelung über Ressortgrenzen hinweg nicht immer den Bedürfnissen vor Ort entsprechend erfolgt. Deshalb sollte mit Beginn der neuen EU- Förderperiode eine intensive Abstimmung

mung unter anderem mit der ländlichen Entwicklung erfolgen. Dies beinhaltet auch eine Verbesserung der Abstimmung mit den relevanten Fachressorts auf Bundes- und Landesebene.

Mit Hilfe der integrierten Konzepte leistet das Programm einen wichtigen Beitrag für eine effiziente Förderpolitik und die Zusammenarbeit der Ressorts auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Land, Kommune). Nicht selten wird auf kommunaler Ebene als große Hürde für die Umsetzung integrierter Konzepte allerdings darauf hingewiesen, dass die zuständigen Fachressorts auf übergeordneter Ebene noch immer zu wenig auf die Bündelung von Förderansätzen achten.

Mit der Bündelung verbunden ist ein hoher Koordinierungsaufwand auf kommunaler Ebene, mit dem sich insbesondere kleinere Gemeinden aufgrund der knappen personellen Kapazitäten überfordert sehen. Auch wenn sich Methoden und Programme unterschiedlicher Ressorts und Ebenen annähern, wie die Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume beobachtet, gilt es, weiter Widersprüche zwischen den unterschiedlichen Anforderungen der Programme abzubauen.

Perspektiven

Nach vier Jahren zeigt sich im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“, dass die Ziele der Programmstrategie vielerorts umgesetzt werden und Impulse für den Umgang mit dem demografischen und strukturellen Wandel setzen. Gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen ist es, die Potenziale des Programms kontinuierlich zu kommunizieren, umgesetzte Maßnahmen in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und die Förderansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge intensiv in der kommunalen Praxis zu verankern. Ebenso gilt es, den interkommunalen Kooperationsansatz innerhalb des Programms weiter auszubauen. Hierbei kommt dem Erfahrungsaustausch über neue Partnerschafts- und Kommunikationsansätze, Methoden der überörtlichen Beteiligung sowie Prozessen zur Erarbeitung überörtlicher integrierter Konzepte eine besondere Relevanz zu.

Im weiteren Programmverlauf wird sich zeigen, wie die Kommunen ihrer Verantwortung für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge nachkommen können und wie das Programm sie hierbei unterstützen kann. Erste innovative Ansätze sind erkennbar. Die Bundestransferstelle wird hier weitere gute Beispiele auf ihrer Internetseite veröffentlichen, um den Austausch zu befördern.

Die Umsetzung der Maßnahmen vor Ort erfordert sowohl eine gute überörtliche Zusammenarbeit als auch die aktive Mitarbeit und Einbeziehung der Bevölkerung. Die in ländlichen Räumen bestehenden vielerorts tragfähigen sozialen Netzwerke unterstützen diesen Ansatz. Es gilt weiter zu beobachten, in welcher Weise bürgerschaftliches Engagement zur erfolgreichen Umsetzung dieser Maßnahmen beitragen kann und wie es sich verstetigen lässt.

Ein weiteres, zukünftig zunehmend wichtiges Thema im Programmmzusammenhang ist die Nachnutzung von ortsbildprägenden Immobilien, wie ehemaligen Schulgebäuden, Verwaltungsgebäuden oder Wirtschaftsgebäuden. Es stellt sich vielerorts die Frage, wie mit den Auswirkungen des Leerstands umgegangen werden kann.

Mit der Bündelung von Förderansätzen ist ein hoher Koordinierungsaufwand auf kommunaler Ebene verbunden, mit dem sich insbesondere kleinere Gemeinden aufgrund der knappen personellen Kapazitäten überfordert sehen. Im weiteren Programmverlauf gilt es insbesondere auf Länderebene die Bündelung und ressortübergreifende Finanzierung aktiv zu unterstützen und zu erleichtern.

Bund und Länder begreifen das Programm als lernend. Deshalb ist der Erfahrungsaustausch wichtig. Zu diesem trägt auch der vorliegende Statusbericht bei. Die erlebbaren Erfolge in der interkommunalen Zusammenarbeit und die vielerorts gelungene Anpassung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge dokumentieren die Wirkungsweise des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“. ■

4 Verzeichnisse

4.1 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verteilung der Bundesfinanzhilfen auf die Länder gemäß VV Städtebauförderung	25
Abbildung 2: Anzahl und Größe der Kooperationsräume nach Ländern und gesamt	25
Abbildung 3: Städte und Gemeinden im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	26
Abbildung 4: Stadt- und Gemeindetyp der beteiligten Kommunen nach Ländern und gesamt	28
Abbildung 5: Siedlungsstruktureller Regionstyp der beteiligten Kommunen nach Ländern und gesamt	28
Abbildung 6: Entwicklungstrends der beteiligten Kommunen nach Ländern und gesamt	29
Abbildung 7: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland	30
Abbildung 8: Anzahl der über 65-Jährigen pro 100 unter 18-Jährige in den Programmkommunen nach Bundesländern und gesamt	31
Abbildung 9: Lage der Fördergebiete in den beteiligten Kommunen mit Fördergebiet.	32
Abbildung 10: Nutzungsstruktur in den Kommunen mit Fördergebiet nach Bundesländern und gesamt.	33
Abbildung 11: Alter der Bebauung in den Fördergebieten nach Bundesländern und gesamt	33
Abbildung 12: Demografisch bedingter Handlungsbedarf im Bereich der Infrastrukturversorgung	38
Abbildung 13: Bausteine der Innenentwicklung im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“. . . .	54
Abbildung 14: Dimensionen der Kommunikation in überörtlicher Zusammenarbeit	65
Abbildung 15: Verlauf der Programmumsetzung „Kleinere Städte und Gemeinden“ in den Programmkommunen	73

4.2 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der geförderten Gesamtmaßnahmen nach Ländern in den Jahren 2010 bis 2013	27
--	----

4.3 Quellenverzeichnis

- Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Ländliche Entwicklung in Bayern, Aktionsprogramm Dorf vital, Innenentwicklung in der Dorferneuerung, Materialien zur Ländlichen Entwicklung, 2006
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Landleben – Landlust? BBSR-Berichte KOMPAKT, 10/2010
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Lebensqualität in kleinen Städten und Landgemeinden. BBSR-Berichte KOMPAKT, 5/2011
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Bundesprogramm Kleinere Städte und Gemeinden 2013, verfügbar unter www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Foerderung/foerderung_node.html, Zugriff: 27.05.2014.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt, Berlin, 2007
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel, Werkstatt: Praxis Heft 64, 2010
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm, Berlin 2013
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Werkstatt: Praxis Heft 53, Bonn 2008
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Stadtumbau West – Eine Zwischenbilanz, Statusbericht. Berlin 2010

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis, 2011
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Städtebauförderung in Klein- und Mittelstädten in ländlichen, dünn besiedelten Räumen. Studie, 2011
- Bundestransferstelle Kleinere Städte und Gemeinden: Dokumentation der vierten Transferwerkstatt in Meinerzhagen und Halver, Südwestfalen, am 14./15. Oktober 2013.
- Bundestransferstelle Stadtumbau West: Interkommunale Kooperation im Stadtumbau West, Auswertungspapier, Oldenburg, 2009.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Herausforderungen und Entwicklungschancen für Dorfkerne und Ortsmitten in Nordrhein-Westfalen. Eine Hilfestellung für die Akteure vor Ort, 2012
- Ministerium für Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.): Bausteine erfolgreicher Innenentwicklung. Empfehlungen aus der kommunalen Praxis. Publikation im Rahmen des Projektes „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg – Flächenmobilität in der Innenentwicklung“, Stuttgart 2009
- Raab, Andreas: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. Stuttgart 2011
- Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Land und Leute. Bildung, Kunst und Kultur in kleinen Gemeinden – Schlüsselfaktoren für die zukünftige Entwicklung! Ludwigsburg, 2012

4.4 Weiterführende Literatur

- Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten – Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen, Berlin 2011.
- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung/Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.): DVS-Förderhandbuch für den ländlichen Raum. Was gibt es noch außer ELER? EU- und Bundesprogramme für den ländlichen Raum. Bonn 2010.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 10, Bonn, 2012.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Vielfalt des demografischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land, BBSR-Online-Publikation, Nr. 06/2010, Bonn 2010.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Potenziale aktivieren, Berlin 2014.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Städtebauförderung 2014. Anwenderhinweise zu den Förderprogrammen, Berlin 2014.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Städtebauförderung 2014. Bürgerinformation, Berlin 2014.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderungsprogramm, Berlin 2013.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Region schafft Zukunft – Ländliche Infrastruktur aktiv gestalten, Berlin 2012.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge, BBSR-Online-Publikation, Nr. 32/2009, Berlin, Bonn 2009.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis, Berlin, Bonn 2011.

