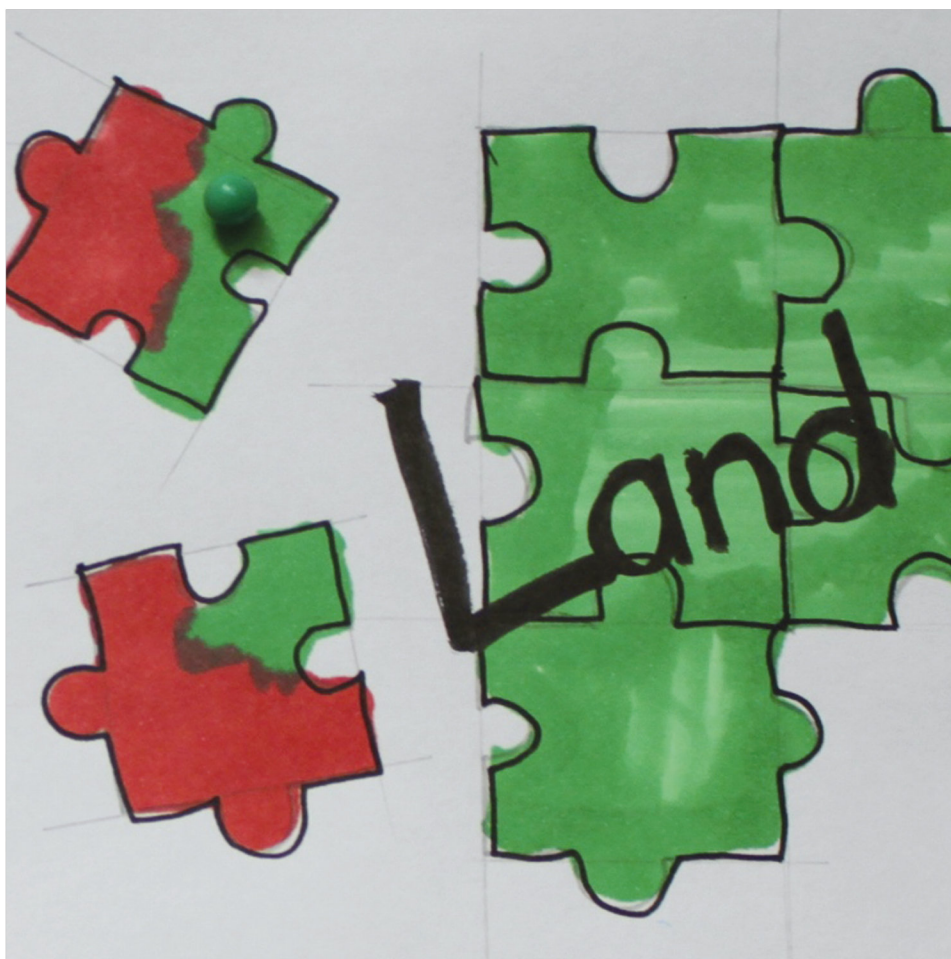

Regionale Schrumpfung gestalten

Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung
gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen

Patrick Küpper, Annett Steinführer, Steffen Ortwein, Moritz Kirchesch



Bundesanstalt für
Landwirtschaft und Ernährung



Kontakt:

Dr. Patrick Küpper und Dr. Annett Steinführer
Institut für Ländliche Räume, Johann Heinrich von Thünen-Institut
patrick.kuepper@ti.bund.de, annett.steinfuehrer@ti.bund.de

Steffen Ortwein und Moritz Kirchesch
Referat Ländliche Strukturentwicklung, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)
steffen.ortwein@ble.de, moritz.kirchesch@ble.de

Impressum:

Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz:
Regionale Schrumpfung gestalten. Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen.

Braunschweig und Bonn: Johann Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

Erschienen im Oktober 2013.

Abbildungen:

Diana Baur im Rahmen der Tagungsreihe des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) „Landschaft 2030“ (2. Workshop 2010: „Der stille Wandel“, Insel Vilm) (Titelseite o., S. 5, S. 30); Regionalmanagement Rodachtal (Titelseite u., S. 16, S. 20); BMELV Walkscreen (Rückseite); Anne Ritzinger (S. 1, S. 8, S. 32); Dirk Heinrichs (S. 3); Thünen-Institut (S. II, S. 2, S. 7, S. 9, S. 25, S. 29, S. 33, S. 40, S. 44, S. 49); © Daniel Gast/ pixelio.de (S. 11); Florian Lintzmeyer (S. 12, S. 15); Land Hessen, <http://www.wibank.de/de/Downloads/Foerderprogramme/Infrastruktur/DoRe-Leitfaden-IKEK.pdf> (S. 14); © Paulwip/ pixelio.de (S. 21); Volksbank Bühl (S. 23); Erwin Noack (S. 24); Verbandsgemeinde Daun (S. 27); Höweler + Yoon Architecture / Squared Design Lab (S. 31); © Benjamin Klack/ pixelio.de (S. 37); Carsten Rohde (S. 39); Reif und Möller Diagnostik Network AG (S. 43); BBSR und Thünen-Institut (S. 47)

Grafikdesign und Satz: Heidrun Fornahl, Kati Driller, Karin Tamoschat-Depolt, Thünen-Institut

Letzte Aktualisierung aller im Text genannten Internetverweise: 11.09.2013

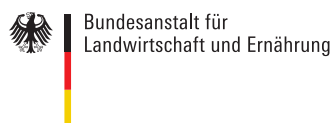
Druck: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

ISBN 978-3-86576-110-1

Regionale Schrumpfung gestalten

**Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung
gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen**

Patrick Küpper, Annett Steinführer, Steffen Ortwein, Moritz Kirchesch



Gliederung

Vorwort	I
Kurzfassung	II
1. Motivation, Begriffsdefinitionen und Vorgehen	1
2. Prämissen für die Gestaltung regionaler Schrumpfung	5
3. Themenauswahl und Zieldefinition	7
4. Handlungsempfehlungen	9
Empfehlung 1: Konzeptbasierte regionale Siedlungsentwicklung und kleinräumiges Monitoring	10
Empfehlung 2: Regionaler Siedlungsumbau	15
Empfehlung 3: Verbesserung regionaler Einkommenschancen und Versorgungsqualität	21
Empfehlung 4: Dorfmanager	25
Empfehlung 5: Regionale Koordinierungsrunden und Zukunftsdialoge	28
Empfehlung 6: Zukunfts-Check für öffentliche Investitionen	32
Empfehlung 7: Regionaletats	36
Empfehlung 8: Flexibilisierung von Standards der Daseinsvorsorge	40
Empfehlung 9: Besondere staatliche Aufmerksamkeit bei starker Schrumpfung	44
5. Was haben wir gelernt, und welche Fragen sind offen geblieben?	49
6. Ausgewählte Literaturhinweise	53
Anhang: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshopreihe	57

Vorwort

Die Jungen ziehen der Arbeit hinterher, die Alten bleiben zurück, die Arbeitslosigkeit ist hoch. Schulen wurden geschlossen, den Laden gibt es längst nicht mehr, die Abwassergebühren steigen jährlich. Leerstände und ungenutzte Flächen nehmen zu, und die Gemeinde verwaltet nur mehr den Mangel – so kann regionale Schrumpfung aussehen, und so ist sie längst vielerorts Realität. Doch leben in diesen Räumen weiterhin, wenn auch weniger, Menschen, die hier verwurzelt oder gebunden sind, die hier alt werden möchten und sich ein „gutes“ Leben wünschen.

Solche Dörfer, Städte und Regionen werden auch künftig zu unserem Land gehören. Deshalb plädiert diese Broschüre für eine deutschlandweite, konstruktive, offene wie offensive Auseinandersetzung mit Prozessen regionaler Schrumpfung – genauer: mit der Überlagerung von wirtschaftlichen Problemen und kommunalen Finanzengpässen, Bevölkerungsrückgang und nachfolgender Alterung. Schrumpfung beinhaltet aber auch einen neuen „Luxus der Leere“, wie der Architekturkritiker Wolfgang Kil dies 2004 bezeichnet hat. Regionale Schrumpfung ist somit kein neues Thema, aber es ist weiterhin eines, dem sich einige Verantwortliche nur zögernd stellen, weil es nicht als imagefördernd gilt. Manche sehen es noch immer als Spezialproblem der ostdeutschen Bundesländer. Längst aber ist regionale Schrumpfung als Kehrseite des Wachstums der strukturstarken, oft großstädtischen Regionen in ganz Deutschland angekommen. Wer sie gestalten will, braucht neue Ansätze und Instrumente.

Dieser Text fasst die Arbeit dreier Expertenworkshops zusammen, die am Johann Heinrich von Thünen-Institut 2012 und 2013 stattfanden. In den Diskussionen ging es darum, frei vom Tagesgeschäft und so weit wie möglich unabhängig von politischen, finanziellen oder rechtlichen Zwängen bekannte Themen zu überdenken sowie aus mindestens zehn Jahren

Schrumpfungsdiskurs und Umsetzungserfahrungen eine Bilanz zu ziehen. Gleichzeitig sollten inhaltliche Impulse für die neue EU-Förderperiode 2014–2020 gesetzt werden. Die Gruppe – bestehend aus etwa 40 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Land- und Stadtforschung, Vertreterinnen und Vertretern der regionalen und kommunalen Praxis, aus Landesministerien sowie dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) – war in dieser Konstellation noch nie zuvor zusammengekommen. Resultieren sollte aus dem Zusammenbringen von Wissenschaft, Praxis und mehreren Steuerungsebenen sowie aus unterschiedlichen räumlichen Perspektiven (Ost/West, Land/Stadt) ein Gewinn an Erkenntnis und Erfahrung. Auch beschränkte sich die Workshopreihe bewusst nicht auf dünn besiedelte periphere Räume, sondern bezog Erfahrungen beispielsweise des Stadtbbaus ein. Die Diskussionen waren kontrovers, und nicht immer konnten alle Beteiligten den Schlussfolgerungen zustimmen.

Im Ergebnis will diese Broschüre wichtige Erkenntnisse zusammenfassen, Handlungsempfehlungen für die Praxis formulieren und dem gesamtdeutschen Diskurs zum Thema regionale Schrumpfung einen neuen Anstoß geben.

Wir danken den Kolleginnen und Kollegen, die kritisch und konstruktiv am Entstehen der hier dargestellten Ergebnisse beteiligt waren – insbesondere den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Workshopreihe. Sie sind im Anhang dieser Broschüre namentlich aufgeführt. Die Ergebnisdarstellung und -zusammenfassung bleibt selbstverständlich in unserer Verantwortung.

*Patrick Küpper, Annett Steinführer,
Steffen Ortwein, Moritz Kirchesch*

Braunschweig und Bonn, September 2013

Kurzfassung

Wirtschaftliche und demographische Schrumpfungsprozesse sind nicht neu für ländliche und städtische Räume in Deutschland. Doch stellen sich manche Verantwortliche diesem Phänomen nur zögernd, weil es nicht als imagefördernd gilt oder weiterhin als Spezialproblem der ost-deutschen Bundesländer wahrgenommen wird. Längst aber ist Schrumpfung in vielen Regionen als Kehrseite des Wachstums der strukturstarke Räume **in ganz Deutschland** angekommen. Wer sie gestalten will, braucht neue Ansätze und Instrumente. Denn in der Praxis stoßen die Verantwortlichen auf zahlreiche Hemmnisse und Widerstände: begrenzte finanzielle Mittel und Steuerungsmöglichkeiten, restriktive Standards und andere rechtliche Rahmenbedingungen, ungeeignete Förderkonditionen und Abwicklungsbürokratie, unzureichendes Wissen über Zusammenhänge und unsichere Prognosen, politischen Druck und Bürgerproteste oder -lethargie.



Auf drei **Workshops** 2012 und 2013 setzten sich Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis mit den Problemen, Chancen und Gestaltungsoptionen regionaler Schrumpfung auseinander. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten Bekanntes überdenken sowie Bilanz aus über zehn Jahren Diskussion und praktischer Umsetzung ziehen. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen für die Praxis zielen darauf ab, dem gesamtdeutschen Schrumpfungsdiskurs einen neuen Anstoß zu geben. Plädiert wird für eine konstruktive, offene wie offensive Auseinandersetzung mit Prozessen regionaler Schrumpfung.

Ausgangspunkt ist, dass

1. regionale Schrumpfung gestaltet werden kann und muss,
2. gesellschaftliche Teilhabe trotz Schrumpfung zu sichern ist sowie
3. räumliche Differenzierungen und Interaktionen zu beachten und zu nutzen sind.

Angesichts der Breite und Komplexität des Themas konzentrierte sich die Workshoparbeit auf die **Felder** Leerstand und Innenentwicklung, Versorgungsstrukturen und Mobilität sowie regionale Wirtschaft und Arbeit. Zentrales Ergebnis sind neun Handlungsempfehlungen, die näher erläutert und begründet werden konnten. Außerdem werden die Adressaten der Empfehlungen benannt, auf bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele sowie Literatur hingewiesen und Fragen für die weiterführende Forschung formuliert. Jede Handlungsempfehlung wird außerdem durch ein gutes Beispiel illustriert. Die **Handlungsempfehlungen** sind im Einzelnen:

- **Empfehlung 1:** Ein Regionales Integriertes Siedlungsentwicklungskonzept (RINSEK) sollte in schrumpfenden Regionen Voraussetzung für jede Gewährung von Dorferneuerungs- und/oder Städtebaufördermitteln sein. Dieses enthält konkrete Aussagen darüber, wie vorhandene Siedlungsteile, Gebäude und Infrastrukturen unter der Bedingung sinkender Nutzungsintensitäten mittelfristig effizient zu nutzen, umzunutzen oder anzupassen sind. Es ist regelmäßig fortzuschreiben.
- **Empfehlung 2:** Analog zum Stadtumbau ist in schrumpfenden ländlichen Räumen ein regionaler Siedlungsumbau erforderlich. Dafür sind bestehende Anreizsysteme und formelle wie informelle Planungsinstrumente so anzupassen, dass ein veränderter Umgang mit Leerstand in Form von Abrissen, Um- und Zwischennutzungen praktiziert werden kann.
- **Empfehlung 3:** Neuere gesellschaftliche Trends, wie die Energiewende oder der Bedeutungsgewinn regionaler Produkte, bieten Chancen für schrumpfende Regio-

nen. Diese und weitere, heute noch unbekannte gesellschaftliche und technologische Entwicklungen sollen genutzt werden, um regionale Einkommenschancen und die Versorgungsqualität für die Bewohner zu verbessern.

- **Empfehlung 4:** Für Dörfer und kleine Gemeinden in schrumpfenden Regionen werden Dorfmanager als Kümmerer für entwicklungsrelevante Belange vor Ort empfohlen.
- **Empfehlung 5:** Insbesondere in Schrumpfsregionen ist es notwendig, die themen- und ebenenübergreifende Abstimmung zu regionalen Entwicklungszielen und von Maßnahmen zu verbessern. Die Initiierung und Fortführung der Abstimmungsprozesse innerhalb der Regionen soll parallel durch interministerielle Initiativen auf Länderebene aktiv und ressortübergreifend unterstützt werden.
- **Empfehlung 6:** Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind darauf zu prüfen, ob sie langfristig tragfähig sind. Nur so können Prioritäten gesetzt und politische Entscheidungen stärker an langfristigen regionalen Entwicklungen ausgerichtet werden.
- **Empfehlung 7:** Um einen effektiven und effizienten Fördermitteleinsatz zu gewährleisten und die Förderung besser an die Bedürfnisse schrumpfender Regionen anzupassen, sollen Bund und Länder Regionaletats, die von mehreren raumwirksamen Politikressorts gefüllt werden, einführen.
- **Empfehlung 8:** Rechtliche Standards sind zu lockern, um regional angepasste und innovative Lösungen von Grundversorgungsleistungen („Daseinsvorsorge“) zu ermöglichen. Es gilt das Prinzip: Umbau von Rahmenbedingungen vor Abbau von Daseinsvorsorge.
- **Empfehlung 9:** Sehr stark schrumpfende Regionen sollten besondere Berücksichtigung in der Raumpolitik, z. B. durch günstigere Förderkonditionen und besondere rechtliche Handlungsspielräume, erfahren, um die Lebensqualität der dort lebenden Bevölkerung zu sichern. Dazu sind diese Regionen anhand von Indikatoren abzugrenzen bzw. nach dem Grad der Betroffenheit zu typisieren.

Ziel der Handlungsempfehlungen ist es, die Gestaltungsspielräume der Akteure in den Regionen zu erweitern. Sie sollen **neue Wege, regional angepasste Lösungen und Experimente** ermöglichen – wohl wissend, dass nicht jeder engagierte Versuch, Schrumpfung zu gestalten, auch von Erfolg gekrönt sein wird. Um Entscheidungen wird in harten Aushandlungsprozessen und Verteilungskonflikten gerungen werden müssen. Pläne können hinfällig werden, weil Gesellschaft und Technologie sich auf heute nicht absehbare Weise entwickeln. Doch ist dies eine wichtige Ergänzung zur öffentlich geführten Demographie-Debatte: Zukunft ist nicht vorhersehbar, auch die demographische Zukunft von Regionen ist es nicht – dafür sind moderne Gesellschaften zu komplex und global zu vernetzt.

Großflächige Absiedlung oder Nichts-Tun sind keine Alternativen zur Gestaltung von Schrumpfung. Die erste Option vernichtet zu viele regionale Werte und ist demokratisch nicht durchsetzbar. Die zweite Möglichkeit würde bestehende regionale Ungleichheiten und Benachteiligungen aufgrund des Wohnorts weiter verstärken. Die Adressaten der Handlungsempfehlungen sind daher in erster Linie öffentliche Akteure, die die negativen Folgen regionaler Schrumpfung verhindern oder abmildern können. Die Empfehlungen bewegen sich in der Nähe des Status quo, wodurch ihre **Umsetzung realistisch** erscheint. Sie lassen aber gleichzeitig ausreichend Offenheit für unvorhergesehene Prozesse und überraschende Strategien regionaler Akteure. Das Handeln zur Gestaltung von Schrumpfung wird seinerseits neue, heute noch unbekannte Herausforderungen hervorbringen. Schrumpfung wird auch in Zukunft eine Gestaltungsaufgabe vieler ländlicher und städtischer Räume in Deutschland und Europa bleiben.

Aktiv gestalten kann aber nur, wer eine positive **Vision** für schrumpfende Regionen hat. Dadurch sollen bloße Problembeschreibungen und Resignation überwunden werden. Eine solche Vision beinhaltet z. B. mehr demokratische Selbstbestimmung, soziale, technische und ökologische Innovationen sowie die Einbindung von Raumpionieren.

1. Motivation, Begriffsdefinitionen und Vorgehen

Warum brauchen wir eine (erneute) Diskussion um regionale Schrumpfung?

Historisch gesehen gab es immer wieder Phasen der Raum- und Siedlungsentwicklung, in denen die Bevölkerung im Ergebnis von oder in Überlagerung mit wirtschaftlicher Strukturschwäche massiv zurückging. Von „Entleerungsgebieten“, „Passivräumen“ und „sterbenden Dörfern“ sprechen bereits Studien über ländliche Räume der Bundesrepublik der 1970er und 1980er Jahre. In der DDR gab es über die gesamte Zeit ihrer Existenz starke regionale und lokale Bevölkerungsverteilungen zu Ungunsten des ländlichen Raumes und von Kleinstädten.¹

„Schrumpfung“, wie dieser Prozess im deutschen Diskurs in aller Regel bezeichnet wird, ist somit kein neues Thema der Raumwissenschaften und der lokalen Praxis. Doch galt sie nach 1990 lange als Spezialproblem der neuen Bundesländer. Bereits 2002 aber sprachen Christine Hannemann, Christine Weiske und Sigrun Kabisch von „Vorausphänomene[n]“² der ostdeutschen Stadt- und Regionalentwicklung. Mittlerweile sind Schrumpfungsräume im Osten und Westen des Landes anzutreffen und charakterisieren unterschiedliche Stadttypen wie Dörfer gleichermaßen.

Die wissenschaftliche Diskussion über Schrumpfungsprozesse, ihre Ursachen, Verläufe, Auswirkungen und Prognosen ist seit Anfang der 2000er Jahre ausgesprochen rege und bezieht sich sowohl auf städtische als auch auf ländliche Räume. In der Steuerungspraxis aber sind schrumpfende Groß- und Mittelstädte vielen

Dörfern und ländlichen Gemeinden weit voraus. Seit 2002 förderte das Programm „Stadtumbau Ost“ nämlich nicht nur den Abriss von Hunderttausenden leer stehenden Wohnungen³, sondern es entstanden auch neue integrierte Ansätze, städtische Schrumpfung zu gestalten. Zwar findet sich auch in der Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) von 2007 die Forderung, „räumliche Planung als Management von Schrumpfung zu begreifen“⁴, doch verharrt die regionale Praxis vielerorts weiterhin in Wachstumsdenken und Neubauprojekten. Auch der Fokus der integrierten ländlichen Entwicklung liegt noch zu sehr auf äußerlicher Verschönerung und auf Infrastrukturausbau, statt auf einer aktiven Anpassung und Bewältigung von Schrumpfungsfolgen.



¹ Für die Bundesrepublik der 1970er Jahre vgl. Schwedt 1984, bes. S. 6-9; für die DDR Kress 2008.

² Hannemann u. a. 2002, S. 259.

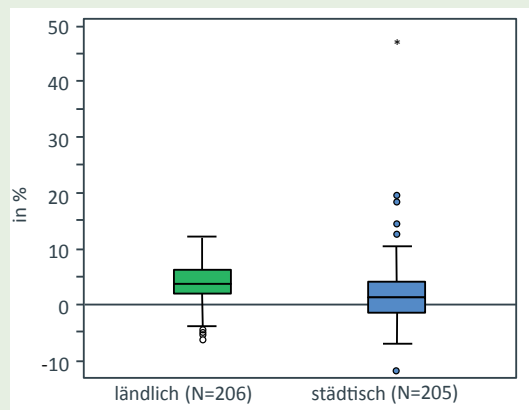
³ In den ostdeutschen Bundesländern und im Ostteil von Berlin wurden 2001–2011 ca. 300.000 Wohnungen abgerissen, davon 92 % mit Förderung aus dem Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost. Dabei wurden vor allem kommunale und genossenschaftliche Immobilienbestände zurückgebaut. Private Bestände blieben weitgehend unangetastet. Vgl. Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost 2012, S. 14.

⁴ BMELV 2007, S. 3.

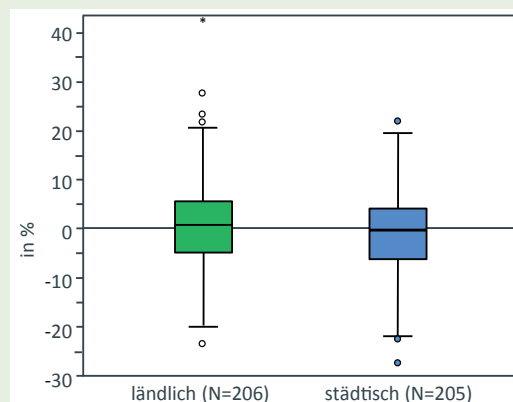
Abbildung 1: Verteilung ausgewählter Schrumpfsprozesse nach ländlichen und städtischen Kreisen⁺

Die Boxplots zeigen die große Bandbreite von Schrumpfs- und Wachstumsprozessen in den deutschen Kreisen. Sowohl städtische als auch ländliche Kreise schrumpfen. Zwar entwickeln sich in mehr ländlichen Kreisen die Bevölkerung, die Beschäftigung und die Kommunaleinnahmen negativ, bei der Entwicklung der Einkommen und Wertschöpfung sind hingegen die städtischen Kreise häufiger betroffen. Zu beachten ist, dass die gewählten Indikatoren und Zeiträume das Ergebnis beeinflussen. Schrumpfung in der Vergangenheit kann außerdem nicht ohne weiteres in die Zukunft fortgeschrieben werden.

Reale Entwicklung des Haushaltseinkommens pro Kopf 2000-2009*

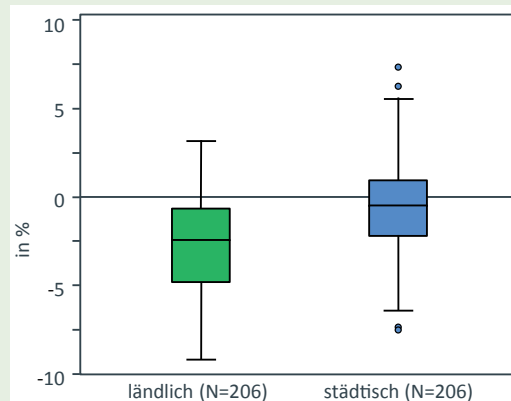


Reale Entwicklung der Bruttowertschöpfung 2000-2009*

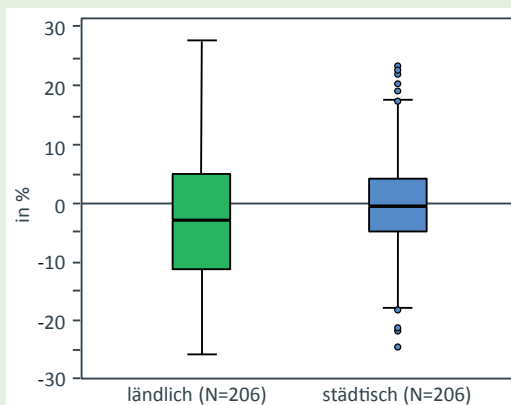


Datengrundlage: destatis.de, INKAR 2012 und doku.iab.de

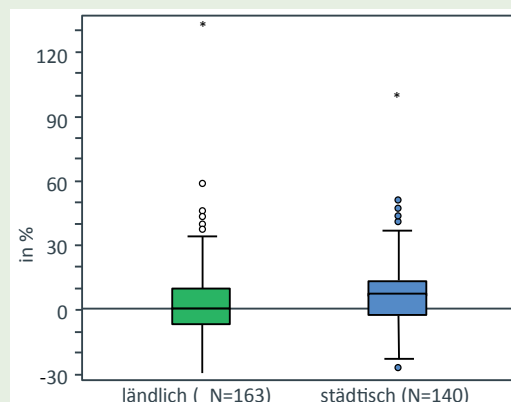
Bevölkerungsentwicklung 2005-2010



Beschäftigungsentwicklung in Vollzeitäquivalenten 2000-2011



Reale Entwicklung der Bruttoeinnahmen der Kommunen 2000-2011*



⁺ Die Unterscheidung nach ländlichen und städtischen Kreisen entspricht den zusammengefassten siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBSR von 2011.

^{*} Zur Inflationsbereinigung wurde der nationale Preisindex verwendet, da auf Kreisebene kein Deflator vorliegt.

Schrumpfende ländliche Räume – so ein Ausgangspunkt der Workshopreihe – können von den Erfahrungen schrumpfender Städte lernen. Warum aber gibt es diesen Lernprozess nicht längst?

- ➔ Der Schritt von der rationalen Erkenntnis, der umfangreich erarbeitete Wissensbestände zu Grunde liegen, hin zum konkreten Handeln fehlt oftmals. Angst vor der Abwahl hemmt die Umsetzung genauso wie die interkommunale Konkurrenz um Einwohner, Unternehmen und öffentliche Finanzen. Förderinstrumente setzen falsche Anreize, und man hat sich jahrzehntelang an Wachstum und Ausbau gewöhnt – auch das behindert neue Ansätze. Unter Schrumpfungsdruck werden Probleme deshalb ausgeblendet (*so schlimm wird es schon nicht werden*) oder als zeitlich begrenzt umdefiniert (*Wachstum als Normalfall wird bald wieder eintreten*) und alternative Handlungsoptionen ausgeblendet (*wenn die Medizin nicht wirkt, muss die Dosis erhöht werden*). Auch, dass unterschiedliche Ressorts auf allen Steuerungsebenen für städtische und ländliche Entwicklung zuständig sind, erschwert den Wissenstransfer. Schließlich scheinen Entscheidungsträger teilweise mit der Komplexität der Probleme überfordert: Einerseits sollen sie ressortübergreifend handeln, andererseits langfristiges Denken in das kurzfristige Tagesgeschäft integrieren – und all das trotz schrumpfender Verwaltungen.

Auf drei Workshops am Johann Heinrich von Thünen-Institut zwischen September 2012 und März 2013 tauschten sich Wissenschaft und Praxis, Stadt und Land aus. Ihr Ziel war, Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Schrumpfungsprozessen in ländlichen Regionen zu formulieren und diese bestimmten Adressaten zuzuordnen. Außerdem sollten offene Forschungsfragen herausgearbeitet werden.

Im Verlauf der Workshops wurde deutlich, dass es bereits zahlreiche Initiativen, konkrete Beispiele und Ideen gibt, regionale Schrumpfung zu gestalten. Insbesondere auf der regionalen Ebene existieren aber große Umsetzungshindernisse, wie z. B. die eher randständige Bedeutung integrierter Ansätze, unflexible Standards

und rechtliche Regelungen oder weil Förderprogramme weiterhin Einzelprojekte fördern ohne Nachweis ihrer regionalen Einbindung oder Notwendigkeit. Folglich widmeten sich die Workshops auch konkreten Problemlagen und Herausforderungen, um zu verstehen, was die theoretisch als wichtig erkannte, aber in der Praxis nicht immer erfolgende Gestaltung von Schrumpfung hemmt.



Was verstehen wir unter „Schrumpfung“ und „Region“?

„Schrumpfende Regionen“ kennzeichnet langfristiger Bevölkerungsrückgang und Alterung in Verbindung mit ökonomischer Strukturschwäche (vgl. Abbildung 1). Daraus resultieren spezifische Gestaltungsherausforderungen. Dazu zählen unterausgelastete technische und soziale Infrastrukturen, defizitäre kommunale Haushalte, Verlust an Immobilienvermögenswerten, offene Flächenpotenziale sowie eine veränderte Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung. Dünn besiedelte periphere ländliche Räume sind in besonderem Maße betroffen, aber sie sind es nicht allein.

„Region“ ist ein diffuser Begriff, der unterschiedliche räumliche Ebenen zwischen der Orts- und Landesebene umfasst und – je nach Fragestellung – sowohl kleiner als auch größer als etwa ein Landkreis sein kann. Abgrenzungen können nach administrativen Gesichtspunkten, auf Basis von Kulturlandschaften oder aufgrund

subjektiver Vorstellungen erfolgen, sind in jedem Falle aber umstritten. Bei ökonomischen Themen erscheinen in der Regel größere Räume (z. B. die Abgrenzung von Arbeitsmarktreionen über Pendlerverflechtungen) sinnvoll, während in Bezug auf Daseinsvorsorge häufig eine kleinräumigere Betrachtung (wie z. B. die Einzugsgebiete einer Nahversorgungseinrichtung oder einer weiterführenden Schule) erforderlich ist.

2. Prämissen für die Gestaltung regionaler Schrumpfung

Schrumpfung kann und muss gestaltet werden

Schrumpfende Regionen sind nicht „tot“ oder „verlassen“. Stattdessen leben hier weiterhin Menschen, die bei geringerer oder dauerhaft rückläufiger Bevölkerungs- und Infrastrukturdichte ihren Alltag bewältigen müssen. Sie brauchen oftmals Unterstützung von außen. Doch nicht nur Transferzahlungen oder neu hinzuziehende „Raumpioniere“, sondern vor allem die vor Ort lebenden und arbeitenden Menschen müssen die Probleme in der Region lösen – und praktizieren dies zum Teil schon heute. Gestaltungsmöglichkeiten müssen nicht immer neu „erfunden“ werden, sie sind nur nicht allorten bekannt. Die Workshopreihe ging deshalb von einer dezidierten Handlungs- und Gestaltungsperspektive aus, um nicht bei bloßen Problembeschreibungen, der Identifizierung von Hemmnissen oder Resignation stehenzubleiben.

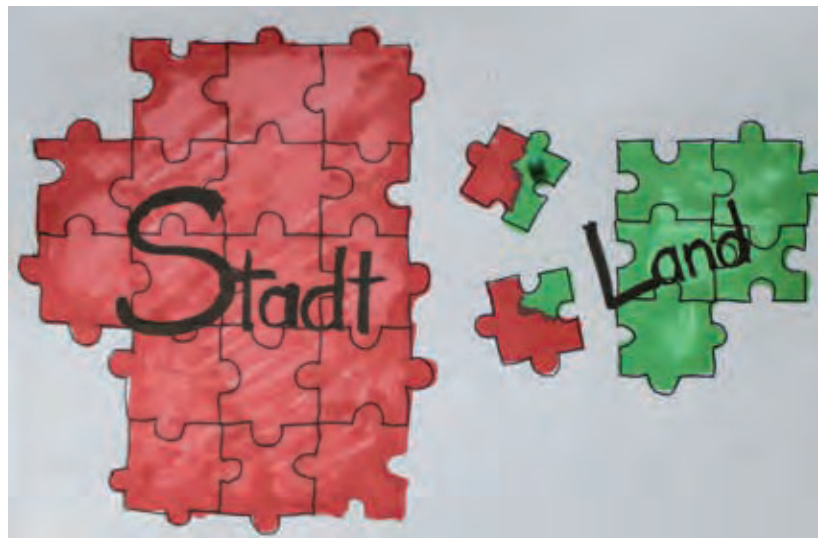
Gesellschaftliche Teilhabe sichern – kein Verzicht auf eine normative Perspektive

In schrumpfenden Regionen müssen Prioritäten gesetzt werden, da auch Ressourcen zu ihrer Gestaltung schrumpfen. Wer aber soll sie setzen? Die Federführung liegt bei den gewählten demokratischen Gremien, wie Gemeinde- und Ortschaftsräten sowie Kreistagen. Dabei sind möglichst alle betroffenen Akteure und Gruppen zu beteiligen. Impulse können außerdem transparente, gemeindeübergreifende Gremien setzten, die Kommunalvertreter und Wirtschafts- und Sozialpartner bei regionalen Vorhaben vernetzen. Dieser Prozess kann dazu führen, dass eine spezifisch regionale Lebensqualität definiert wird. Grundlegende Prinzipien einer solchen Definition sollten Teilhabe, Revidierbarkeit von Entscheidungen und Nachhaltigkeit im Sinne einer langfristig auf soziale Integration und Ressourcenschonung setzenden Regionalpolitik sein. Eine solche Eigendefinition regionaler Lebensqualität ist nicht identisch mit einem Sich-selbst-Überlassen. Denn der Staat muss nach wie vor seiner gesamtgesellschaftlichen Aufgabe nachkommen und inakzeptable Benachteiligungen aufgrund des Wohnortes korrigieren. Hierzu sind nach wie vor staatliche

Ausgleichsmechanismen über den kommunalen Finanzausgleich, die sozialen Sicherungssysteme, Zuweisungen oder Förderprogramme erforderlich.

Räumliche Differenzierungen und Interaktionen beachten und nutzen

Raumstrukturen haben sich historisch herausgebildet. Die so entstandenen höchst differenzierten Räume weisen sowohl inter- als auch intraregional unterschiedliche Standortvorteile und -nachteile auf. Die Folge sind räumliche Arbeitsteilung und Verflechtungen zwischen verschiedenen Raumtypen. Demnach können schrumpfende Regionen nicht isoliert von umliegenden und insbesondere von wachsenden Räumen gedacht werden. Zwischen ihnen bestehen vielfältige Verflechtungen etwa bezogen auf wirtschaftliche Beziehungen, Wanderungs- und Pendlerströme und den Austausch von Umweltgütern oder Technologien.



Ebenso wenig stellen Schrumpfungsregionen homogene Einheiten dar (vgl. Abbildung 1, S. 2). Sie sind in sich wiederum differenziert in Bezug auf Siedlungsstruktur, Landschaftsbild, wirtschaftliche Potenziale und Wohnqualitäten. Diese räumlichen Unterschiede und Interaktionen gilt es zu beachten, um mögliche Wechselwirkungen, gegenseitige Abhängigkeiten und darauf aufbauende Entwicklungschancen identifizieren und nutzen zu können.

3. Themenauswahl und Zieldefinition

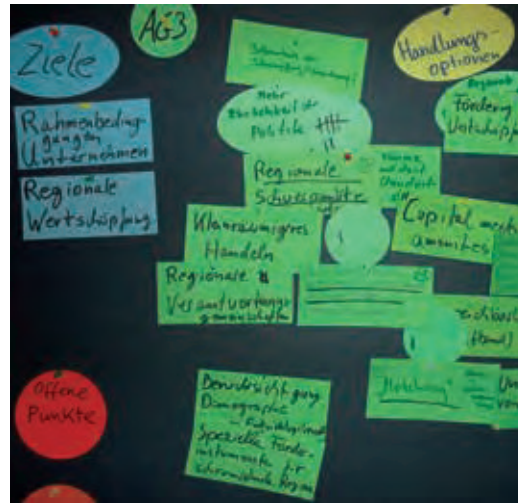
Regionale Schrumpfung ist komplex: Eine Vielzahl verflochtener Probleme muss gleichzeitig erfasst und gelöst werden. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Workshops zufolge umfasst regionale Schrumpfung (nach Häufigkeit sortiert) folgende **Themenfelder**:

1. *Demographie* (Alterung, Bevölkerungsrückgang, selektive Abwanderung),
2. *Infrastruktur* (Ausdünnung der Daseinsvorsorge, Unterauslastung technischer Infrastruktur, Mobilitätsdefizite),
3. *Immobilienmarkt* (Leerstand, Verlust an Vermögenswerten, niedrige Kosten für Mieter und Käufer),
4. *öffentliche Haushalte* (Siedlungsfolgekosten/steigende Kosten pro Infrastrukturnutzer, Rückgang kommunaler Einnahmen),
5. *Wirtschaft* (überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, fehlende qualifizierte Arbeitskräfte, rückläufige Wertschöpfung, Arbeitsplatzverlust, Offenheit für alternative Ansätze wie der Gemeinwirtschaft),
6. *soziale Veränderungen* (Resignation, negative Stimmung, fehlender Nachwuchs in Vereinen und für andere ehrenamtliche Tätigkeiten)
7. *(Flächen-)Potenziale* (Freiflächen für private und gewerbliche Nutzungen, Raum für Innovation) sowie
8. *allgemeine Abkopplung und Abwertung solcher Regionen* (Abwärtsspirale, sinkende Lebensqualität).

Um nicht den Fehler vieler Debatten um „Schrumpfung“ oder „demographischen Wandel“ zu wiederholen, bei denen letztlich alles (und damit nichts) vertiefend thematisiert wird, wurden in der Workshopreihe Schwerpunkte gesetzt. Diese waren

- (1) Leerstand und Innenentwicklung,
- (2) Versorgungsstrukturen und Mobilität sowie
- (3) regionale Wirtschaft und Arbeit.

Diese drei Themenbereiche sind ihrerseits wiederum ausgesprochen breit. Deshalb wurden auch hier gemeinsam mit den Workshop-



Teilnehmer/innen Prioritäten festgelegt, um zu Handlungsempfehlungen zu kommen.

In einem ersten Schritt wurden zu jedem Thema **Gestaltungsziele** formuliert:

(1) Die Leerstände in schrumpfenden Regionen sollen im größeren Zusammenhang mit der Innenentwicklung bekämpft werden. Zwei Ziele verbinden sich damit vorrangig:

- Die Ortsmitten sind als Lebens- und Wohnorte zu stärken. Das sollte einerseits die lokale Identität und Verbundenheit stärken sowie andererseits die Sozial- und Altersstruktur der Ortschaften besser durchmischen.
- Mit Ressourcen ist sparsam umzugehen, d. h. zum einen ist die Inanspruchnahme neuer Flächen zu verringern – das ist zwar als politisches Ziel in aller Munde, trifft in der Umsetzung aber auf zahlreiche Hindernisse. Zum anderen sind die Infrastrukturkosten und -folgekosten zu senken.

(2) Versorgungsstrukturen und Mobilität sollen gesichert werden. Das beinhaltet die folgenden drei Ziele:

- Mobilitätshemmnisse sind abzubauen. Dadurch soll gesellschaftliche Teilhabe gewährleistet bleiben. Die Sicherung von Mobilität kann gerade in schrumpfenden ländlichen Regionen nicht auf den öffentlichen Nahverkehr reduziert werden.

- Für die Bevölkerung in schrumpfenden Regionen sind ausreichende, standortangepasste Versorgungsmöglichkeiten, Bildungsangebote und Zugangsmöglichkeiten zu Informationen zu sichern bzw. zu schaffen.
- Die Belange von Menschen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt oder von der digitalen Welt ausgeschlossen sind, müssen bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungen berücksichtigt werden.



(3) Um die regionale Wirtschaft und Arbeit zu fördern, werden diese beiden Ziele verfolgt:

- Die Erwerbstätigkeit soll gesichert und möglichst erhöht werden. Hierzu sind auf der einen Seite wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für regionale Unternehmen zu schaffen, z. B. durch Sicherung der Erreichbarkeit, Qualifizierung von Arbeitskräften sowie Förderung zum Ausgleich struktureller Benachteiligungen. Auf der anderen Seite soll die Erreichbarkeit von Arbeitsmarktzentren außerhalb der Regionen erhöht werden.
- Die Bewohner sind möglichst mit regionalen Produkten und Dienstleistungen zu versorgen. Deshalb sollte sich die Regionalpolitik am Nutzen der erzeugten Güter und Dienstleistungen für die regionale Bevölkerung sowie an sozialen und ökologischen Kriterien orientieren. Regionale Wirtschaftskreisläufe sind aufzubauen und Angebote der Daseinsvorsorge regional zu erzeugen.

Wie lassen sich diese Ziele erreichen?

Darüber gibt es seit Jahren Diskussionen und Forschungsprojekte. Forderungen, die in diesem Zusammenhang oft formuliert werden, lauten beispielsweise:

- innovative und möglichst unbürokratische Lösungen zu finden, die den Besonderheiten schrumpfender Regionen entsprechen,
- die Zivilgesellschaft und das ehrenamtliche Engagement zu stärken,
- die bestehenden raumwirksamen Förderinstrumente zwischen den Ebenen und Ressorts besser zu koordinieren,
- die direkt von Schrumpfung und Gestaltungsmaßnahmen Betroffenen (Bürger, Unternehmen, Beschäftigte von Einrichtungen der Daseinsvorsorge etc.) besser zu beteiligen und mit ihnen in einen Kommunikationsprozess zu treten sowie
- lokale und regionale Akteure zu beraten und ihnen Informationen bereitzustellen, Zweckbindungen von Finanzzuweisungen weniger strikt auszulegen und Fördersätze nach Betroffenheit zu staffeln.

So richtig und unstrittig diese Ideen und Forderungen sein mögen, so wenig konkret sind sie. Im zweiten Schritt ging es mit der Workshopreihe deshalb darum, möglichst greifbare Handlungsempfehlungen zu formulieren.

4. Handlungsempfehlungen

Schrumpfungsregionen werden meist über ihre Probleme und Handlungsbeschränkungen und in einem geringeren Maß über ihre Möglichkeiten zum innovativen Handeln definiert. Auch wenn diese Sichtweise noch auf dem ersten Workshop überwog, sind die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nachfolgend über die Problemidentifikation hinausgegangen und haben Gestaltungsideen formuliert. Diese lassen sich drei Feldern zuordnen: dem Umbau von Siedlungs-, Infra- und Wirtschaftsstrukturen, dem Initiieren von Kooperations- und Beteiligungsprozessen und der Erweiterung der Gestaltungsspielräume regionaler Akteure (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:
Felder zur Gestaltung regionaler Schrumpfung



Nicht aus jeder einzelnen Idee wurde eine Handlungsempfehlung. Eine solche erfordert nämlich einen möglichst konkreten Ansatzpunkt für eine Veränderung, ein spezifisches Problem von Schrumpfungsregionen und nicht etwa von ländlichen oder peripheren Räumen allgemein sowie eine möglichst genaue Benennung der Adressaten.

Diesen Grundsätzen folgend wurden neun Ideen zu Handlungsempfehlungen weiterentwickelt. Diese sind nachfolgend dargestellt und jeweils wie folgt gegliedert:

- *Nähere Erläuterung*
- *Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?*
- *Adressaten*
- *Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)*
- *Offene Forschungsfragen*

Die Formulierung konkreter Handlungsempfehlungen bedeutet auch, dass sie weitgehend an der heutigen Steuerungspraxis ansetzen – auch wenn aus Sicht einiger Workshop-Teilnehmer/-innen stärker visionäre Handlungsempfehlungen wünschenswert gewesen wären.

Dass alle Handlungsempfehlungen nachfolgend mit einem konkreten „guten“ Beispiel aus der Praxis untersetzt werden, mag verwirren – wozu braucht es Empfehlungen, wenn Veränderungen und Anpassungen längst praktiziert werden? Es handelt sich um einzelne Bausteine, über die die formulierten Empfehlungen meist hinausgehen. Hier sollen sie einem **Erfahrungstransfer** dienen – wohl wissend, dass gelungene Lösungsansätze oft nur unter spezifischen Bedingungen gelten. Diese Erfahrungen sind nicht 1:1 übertragbar, aber Herangehensweisen und Einzellösungen können es sehr wohl sein. Nicht zufällig stammen mehrere Beispiele aus ostdeutschen Bundesländern, denn hier setzt man sich vielerorts seit vielen Jahren mit dem Thema „Schrumpfung“ auseinander und musste konkrete Anpassungsmaßnahmen entwickeln.

Die Handlungsempfehlungen sollen also auch dazu beitragen, Schrumpfung als gesamtdeutsches Problem zu etablieren, sie als einen Pfad regionaler Entwicklung zu akzeptieren und Akteuren vor allem in westlichen Bundesländern die Möglichkeit zu geben, von bereits gemachten Erfahrungen zu profitieren, um Fehler zu vermeiden.

Empfehlung 1: Konzeptbasierte regionale Siedlungsentwicklung und kleinräumiges Monitoring

Ein Regionales Integriertes Siedlungsentwicklungskonzept (RINSEK) sollte in schrumpfenden Regionen Voraussetzung für jede Gewährung von Dorferneuerungs- und/oder Städtebaufördermitteln sein. Dieses enthält konkrete Aussagen darüber, wie vorhandene Siedlungsteile, Gebäude und Infrastrukturen unter der Bedingung sinkender Nutzungsintensitäten mittelfristig effizient zu nutzen, umzunutzen oder anzupassen sind. Es ist regelmäßig fortzuschreiben.

Nähere Erläuterung

Das Regionale Integrierte Siedlungsentwicklungskonzept (RINSEK) ist regional ausgerichtet (also nicht auf eine Gemeinde – oder, bei größeren Einheitsgemeinden wie etwa in Sachsen-Anhalt, nicht auf eine Ortschaft – beschränkt), mittelfristig (auf einen Zeitraum von ca. 5–10 Jahren) angelegt sowie integriert und siedlungsbezogen. Demographische, siedlungsstrukturelle und wohnungsmarktbezogene Prozesse und Indikatoren werden berücksichtigt. Dafür kann auf zahlreichen Erfahrungen mit der Erarbeitung integrierter Entwicklungskonzepte unterschiedlicher Raumtypen und Ebenen der vergangenen Jahre aufgebaut werden, z. B.:

- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK, ISEK, SEKo) als strategische Planungsinstrumente aus dem Stadtumbau⁵,
- andere integrierte Konzepte auf kommunaler und gemeindlicher Ebene, wie es sie z. B. in Bayern, Hessen oder Sachsen-Anhalt gibt,
- Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) oder LEADER-Konzepte.

Das RINSEK kann Bestandteil bestehender und ohnehin zu aktualisierender Konzepte werden. Das Neue an diesem Instrument ist der zwingend ortsübergreifende und vernetzte Ansatz,

denn Siedlungsentwicklung in schrumpfenden ländlichen Regionen erfordert überörtliche Kooperationen. Nur so sind Leerstände und Brachen effizienter nutzbar und weitere Flächenausweisungen für Wohnbauten und Gewerbegebiete am Ortsrand zu verhindern. Trotz guter Beispiele sind auch existierende regionale Entwicklungskonzepte noch zu oft im lokalen Denken verankert, und interkommunale Konflikte bleiben unangesprochen oder ungelöst. Doch nur mit der Erweiterung auf die regionale Ebene kann den Gegebenheiten schrumpfender Regionen – verschärfte intraregionale Konkurrenz um weniger Einwohner und Haushalte – Rechnung getragen werden. Leerstandsbekämpfung und Innenentwicklung sind verbindlich festzuschreiben.

Das RINSEK sollte folgende inhaltliche Blöcke enthalten:

- Kritische *ortsübergreifende Bestandsaufnahme*: Diese umfasst (a) die demographische Entwicklung der jüngeren Vergangenheit sowie realistische, auf Expertenwissen basierende Abschätzungen für die Zukunft, bezogen auf Bevölkerungs- und Haushaltszahlen sowie die Altersstruktur der Haushalte; (b) die Immobilienmarktentwicklung (einschließlich Sanierungsgrad, Leerständen und erzielten Verkaufspreisen), (c) Infrastrukturdaten und -planungen.
- *Regionale Schwerpunktsetzungen* mit: (a) langfristig zu stabilisierenden Siedlungskernen, in denen attraktive Wohnungsangebote zu entwickeln und Versorgungsstrukturen aufrechtzuerhalten sind, (b) Gebieten/Ortsteilen mit dringendem Handlungsbedarf, in denen Abrisse oder Umbauten nicht genutzter Gebäude und Maßnahmen zur Anpassung der Infrastruktur erforderlich sind, (c) Gebieten/Ortsteilen/Gebäuden mit nachrangigem Handlungsbedarf, die vorerst

⁵ Nach acht Jahren Umsetzungsphase im Stadtumbau Ost stellte die den Prozess begleitende Bundestransferstelle fest: „Inzwischen haben sich die INSEK über ihre anfangs eng auf den Stadtumbau begrenzte Rolle hinaus zu einem strategischen Stadtentwicklungsinstrument mit ressortübergreifender und gesamtstädtischer Bedeutung entwickelt. [...] Sie sind Basis und zentrales Steuerungsinstrument der kommunalen Stadtentwicklung und zugleich verbindliche Voraussetzung für Zuwendungen der Städtebauförderung“ (BMVBS 2010, S. 27f.).

„liegengelassen“ werden können sowie ggf. (d) mittel- oder langfristig aufzugebenden Standorten. Dieser Prozess benötigt eine Beschlussfassung durch die gewählten Vertreter der betroffenen Gemeinden. Auch sollten die Festlegungen in die vielerorts bereits vorhandenen Kreis- oder Regionalen Entwicklungskonzepte integriert werden.

- **Umsetzungsstrategie und Prioritätenliste** geplanter Vorhaben, einschließlich einer Festlegung, wie und in welchen Zeitintervallen die Erfolgskontrolle und Fortschreibung des RINSEK erfolgt.

Eine strategische regionale Siedlungsentwicklung benötigt Begleitung in Form von Monitoring und Kommunikation: Ausgehend von grundstücks- und gebäudegenauen Kartierungen sowie möglichst unter Nutzung vorhandener kleinräumiger Daten (z. B. aus dem Melderegister unter Wahrung des Datenschutzes) ist ein regionales *Monitoringsystem* für Immobilien, mindestens aber ein Siedlungsflächen-, Leerstands- und Brachflächenkataster einzurichten. Leer stehende Immobilien und Brachflächen können gemeinsam vermarktet werden. Die Neuinanspruchnahme von Flächen sollte möglichst verhindert werden. Ungenutztes Bau-erwartungsland ist zurückzunehmen. Nicht angetretene Erbschaften von Immobilien, die den Kommunen zufallen, können in einem regionalen Fonds verwaltet werden. Der begleitende *Kommunikationsprozess* sollte möglichst viele Akteure, auch die Immobilieneigentümer und die Bevölkerung, einbeziehen und ihnen die Dimensionen der Probleme ebenso wie mögliche Lösungswege aufzeigen. Abrisse verfallender und ungenutzter Gebäude sowie Neubauverbote am Ortsrand dürfen keine Tabus sein.

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

In vielen schrumpfenden Regionen fehlt ein systematisches, langfristig orientiertes, ehrliches und ortsübergreifendes Monitoring und Management der Siedlungsentwicklung. Dieses muss gleichermaßen demographische Entwicklungen (vor allem die Zahl und Struktur der Privathaushalte), Veränderungen auf dem

Immobilienmarkt wie die Wirtschaftsentwicklung auf lokaler und regionaler Ebene in den Blick nehmen. Einerseits finden bauliche Einzelmaßnahmen auf der örtlichen Ebene statt, was von den vorhandenen Förderinstrumenten der Dorferneuerung und Städtebauförderung unterstützt wird. Andererseits führt die anhaltende Orientierung am Wachstumsparadigma – insbesondere in den westlichen Bundesländern – vielerorts weiterhin zur Ausweisung von Neubaugebieten. Dadurch verschärft sich sowohl die Kostenlast für die Kommunen als auch die intraregionale Konkurrenz. Vor diesem Hintergrund erscheint ein regionaler Siedlungsumbau (vgl. Empfehlung 2) auf Grundlage eines RINSEK unerlässlich, um die Innenentwicklung zu stärken, Infrastrukturen an rückläufige Bedarfe anzupassen, den baulichen Verfall der Ortskerne und älterer, nicht mehr nachgefragter Bestände zu verhindern sowie brachliegende Siedlungs-, Verkehrs- und Konversionsflächen zu renaturieren.



Die Regionalplanung als Steuerungsinstanz zwischen Landes- und kommunaler Ebene nimmt die in diesem Kontext denkbare aktive, vernetzende Rolle häufig kaum wahr – und zwar nicht, weil die Planerinnen und Planer es nicht können oder wollen. Vielmehr kann ihr Anspruch, eine koordinierte regionale Siedlungsentwicklung zu gewährleisten, auf Grund der fehlenden direkten Verbindung zu Finanzmitteln, der geringen Entwicklungsorientierung formeller Planungsins-

trumente, der kommunalen Planungshoheit und von Personalengpässen häufig nicht im erforderlichen Maße umgesetzt werden. Auch steht die Regionalplanung in ihrem konkreten Handeln zwischen unterschiedlichen kommunalen, sektoralen und parteipolitischen Interessen.⁶

Adressaten

Die verbindliche Einforderung regionaler Siedlungsentwicklungskonzepte im Rahmen der Städtebauförderprogramme und der Dorferneuerung muss durch Bund und Länder erfolgen. Dabei sind ressortübergreifende Abstimmungen besonders erforderlich, um sich überlagernde Konzepte mit ähnlichen Zielstellungen zu vermeiden. Die institutionelle Anbindung vor Ort kann unterschiedlich sein: Einerseits kann der Prozess der Erarbeitung eines RINSEK in den Händen der Regionalplanung als Koordinator liegen, denn mit dieser Handlungsempfehlung wird im Grunde eine klassische Aufgabe der Regionalplanung an die spezifischen Belange schrumpfender Regionen angepasst. Andererseits haben sich durch LEADER- und ILE-Prozesse in den vergangenen Jahren neue informelle Gremien gebildet, die ebenfalls einen solchen Prozess steuern können. Zentral ist, dass das RINSEK von den gewählten Gremien in der Region verabschiedet, für die Verwaltungen und sonstigen Akteure einen selbstbindenden Charakter aufweist und regelmäßig fortgeschrieben bzw. überarbeitet wird.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

Integrierte Entwicklungskonzepte:

1. Im Stadtumbau Ost und West werden Integrierte Stadtentwicklungskonzepte (INSEK, ISEK) sowie deren Fortschreibung gefordert (und gefördert). Zu den Inhalten vgl. beispielhaft die Arbeitshilfen des Landes Brandenburg: http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/INSEK_Arbeitshilfe.pdf (2006), in überarbeiteter Form 2012:

http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/Arbeitshilfe_INSEK.pdf

2. 2005 wurde der Region Zentrales Erzgebirge um Johannegeorgenstadt die Erarbeitung einer Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie vorgeschlagen (vgl. Wirth & Bose 2007, besonders S. 179ff., 193ff.). Anfänglich von den Bürgermeistern der Region vorangetrieben, wurde sie nicht umgesetzt.
3. Die sachsen-anhaltischen Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt sowie Landesentwicklung und Verkehr fördern in Kooperation 2013/2014 in zehn (Groß-)Kommunen die Erarbeitung Integrierter gemeindlicher Entwicklungskonzepte (IGEK).



Monitoring:

4. In der ILE-Region Wittlager Land (Niedersachsen) wurde gemeindeübergreifend eine Bestandsaufnahme des Immobilienmarktes samt Leerstandsscheck durchgeführt. Darauf aufbauend entstanden erste, regional abgestimmte Strategien der gemeinsamen Wohnungsmarktentwicklung einschließlich einer Grundstücks- und Gebäudevermittlungsbörse: <http://www.wittlager-land.eu>
5. In Bayern gibt es das Modellprojekt „Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit“ (FLIZ) des Bayerischen Landesamts für Umwelt. Die FLIZ-Datenbank für ein Flächenmanagement wird den Kommunen kostenlos zur Verfügung gestellt

⁶ Vgl. auch Zaspel 2012 zur Rolle der Regionalplanung bei der Gewerbeflächenentwicklung.

und kann auch von anderen Bundesländern genutzt werden: http://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/interkommunales_fm/index.htm

6. Die Niedersächsische Landgesellschaft (NLG) entwickelte mehrere interkommunale Gewerbegebiete, z. B. AREA 3 in Südniedersachsen: <http://www.area-3.de>
7. Melderegisterinformationen und weitere vorhandene Daten können mittels Geoinformationssystemen für die Erfassung von Gebäudeleerständen genutzt werden (vgl. Schaffert 2011).

Offene Forschungsfragen

- Was können schrumpfende ländliche Räume aus den Prozessen der Entwicklung und Fortschreibung integrierter Stadtentwicklungskonzepte im Stadtumbau lernen?
- Wie gelingt es, ökologische Ziele (erneuerbare Energien, Klimaschutz und -anpassung) in die RINSEKs zu integrieren, um Chancen des Schrumpfens zu nutzen?
- Wie können formelle und informelle Instrumente der Regionalplanung für die Herausforderungen schrumpfender Regionen weiterentwickelt werden?
- Wie kann interkommunale Kooperation gelingen, wenn es neben „Gewinnern“ (Grund- und Mittelzentren, aber auch einzelne Ortsteile, auf die konzentriert wird) Siedlungsbereiche geben wird, die abgeben und verzichten müssen?

Gutes Beispiel: Integrierte Kommunale Entwicklungskonzepte (IKEKs; Hessen)

In Hessen sind Integrierte Kommunale Entwicklungskonzepte seit 2012 Voraussetzung sowohl für die Städtebauförderung als auch für die Dorferneuerung. Auch für die Mittelbeantragung bei weiteren Förderprogrammen und EU-Fonds (z. B. EFRE, ESF) sind sie erforderlich. Neu aus Sicht schrumpfender ländlicher Räume ist der veränderte räumliche Schwerpunkt der Entwicklungskonzeption, der nicht mehr auf dem Einzeldorf liegt, sondern auf gesamtkommunaler Ebene mit allen Stadt- bzw. Ortsteilen. Auf dieser Ebene sind auch langfristige Entwicklungsschwerpunkte von Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu definieren.

Die Erarbeitung eines IKEK soll in drei Phasen erfolgen:

1. Lokale und gesamtkommunale Bestandsanalyse
2. Formulierung von Leitbild, Zielen und Projektideen
3. Umsetzungsstrategie (mit Leit- und Startprojekten), Verstetigung

Für Phase 1, der Bestandsanalyse, werden zwölf zu berücksichtigende Themenfelder vorgeschlagen, die vor Ort auf ihre gesamtkommunale Relevanz geprüft und gegebenenfalls um weitere Themen zu ergänzen sind. Inhaltlich gehen diese Themen über die bisherige Bandbreite der Dorfentwicklung hinaus.



Themenfelder eines Integrierten Kommunalen Entwicklungskonzepts (IKEK) in Hessen

1. Städtebauliche Entwicklung und Leerstand	2. Soziale Infrastruktur	3. Bürgerschaftliches Engagement	4. Bildung	5. Verkehr	6. Energie/Klima/Ressourcenschutz
7. Technische Infrastruktur	8. Wirtschaft	9. Tourismus	10. Landschaft	11. Kultur	12. Freizeit

Öffentliche IKEK-Foren in den Ortsteilen und auf gesamtkommunaler Ebene begleiten den Prozess.

Integrierte Kommunale Entwicklungskonzepte liegen 2013 u. a. für die Gemeinden Lautertal (Vogelsberg) und die Stadt Schotten (Pilotprojekt 2011) vor. In weiteren Kommunen werden sie vorbereitet (z. B. in Volkmarsen, Neuenwald und in der Stadt Hünfeld).

Nähere Informationen

- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL): <https://wirtschaft.hessen.de/landesentwicklung/regionalplanung/foerderung-der-laendlichen-entwicklung/dorfentwicklung> und Leitfaden zur Erstellung eines integrierten kommunalen Entwicklungskonzepts (IKEK, 2012): <http://www.wibank.de/de/Downloads/Foerderprogramme/Infrastruktur/DoRe-Leitfaden-IKEK.pdf>
- IKEK-Dokumentation der Gemeinde Lautertal: <http://www.lautertal-vogelsberg.de/aktuelles/projekt-dorfentwicklung.html>

Empfehlung 2: Regionaler Siedlungsumbau

Analog zum Stadtumbau ist in schrumpfenden ländlichen Räumen ein regionaler Siedlungsumbau erforderlich. Dafür sind bestehende Anreizsysteme und formelle wie informelle Planungsinstrumente so anzupassen, dass ein veränderter Umgang mit Leerstand in Form von Abrissen, Um- und Zwischennutzungen praktiziert werden kann.

Nähere Erläuterung

Ein Regionales Integriertes Siedlungsentwicklungskonzept (RINSEK), wie es Handlungsempfehlung 1 vorschlägt, zeigt siedlungsstrukturelle Probleme und Lösungsansätze auf. Für eine Umsetzung aber ist ein regionaler Siedlungsumbau erforderlich. Dieser lernt von den Erfahrungen des Stadtumbaus, schreckt vor einem Dorfumbau nicht zurück und schafft neue Lösungen für die Spezifik ländlicher Räume. Zwar kann auf etablierte Instrumente der Siedlungsentwicklung, wie Städtebauförderung und Dorferneuerung, zurückgegriffen werden. Doch sind diese derzeit nur eingeschränkt auf Gebäudeleerstände anwendbar bzw. werden nur selten angewendet. Außerhalb der Stadtumbau-Programme gibt es für die Kommunen große Hemmnisse, um in die vorhandene Siedlungsstruktur einzugreifen. Die Dorferneuerung ist vielfach noch auf Gestaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen konzentriert, auch wenn ein Umdenken eingesetzt hat: So werden z. B. in Hessen, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Bayern seit einigen Jahren auch Abriss und Rückbau gefördert.⁷ Doch sind diese Maßnahmen vereinzelt und stehen vielerorts im Widerspruch zum weiterhin praktizierten Wachstumsdenken.

Erschwerend für die Koordination der Einzelmaßnahmen kommt hinzu, dass Städtebauförderung und ländliche Entwicklung in der Regel in unterschiedlichen Ministerien bzw. Ämtern angesiedelt sind. Meist erfolgt eine räumliche Trennung der Anwendungsbereiche anhand einer bestimmten Bevölkerungszahl, ab der „Land“ zu „Stadt“ wird (z. B. in Bayern 2.000 Einwohner, in Sachsen-Anhalt 7.500 bzw. in

Ausnahmefällen 10.000 Einwohner). Aus Verwaltungssicht ist dies sinnvoll und praktikabel, einem regionalen Siedlungsumbau aber steht diese Praxis im Weg. Dies stellt nicht in Abrede, dass es bereits heute projektbezogene Abstimmungen zwischen Städtebau- und Dorfentwicklungsressorts gibt. In Bayern werden solche Absprachen im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung forciert. Hier sind beide Programme fast überall in einer Gemeinde anwendbar. Auch andere Bundesländer sind an einer Abstimmung der Programme interessiert. So soll in Sachsen-Anhalt in der kommenden EU-Förderperiode (2014–2020) ermöglicht werden, Fördertatbestände von Dorferneuerung und Städtebauförderung innerhalb einer Gemeinde anzuwenden.



Finanziell ist eine Erweiterung der bestehenden Stadtumbau-Programme auf die regionale Ebene für ländliche Schrumpfungsregionen erforderlich. Gefördert werden sollten z. B. die Erarbeitung und Umsetzung Regionaler Integrierter Siedlungsentwicklungskonzepte (RINSEK) zur Anpassung von Siedlungs- und Infrastrukturen an rückläufige Bedarfe sowie die Umnutzung, der Abriss oder Teilrückbau von Immobilien ohne Folgenutzung. Die Förderung sollte einen

⁷ Zur Dorferneuerung vgl. Damm und Diller 2011, bes. S. 83, sowie Peter u. a. 2013.

Beschluss der teilnehmenden Kommunen zur Verhinderung der Neuausweisung von Baugebieten zur Bedingung machen. In Hessen müssen Kommunen, um in das Dorferneuerungsprogramm aufgenommen zu werden, bereits heute ihre Strategie zur Innenentwicklung darlegen und sich verpflichten, keine mit den Erneuerungsmaßnahmen konkurrierenden Baugebiete zu planen oder auszuweisen.



Die von vielen Interessenverbänden und Wissenschaftlern als notwendig erachtete und vom Bundesfinanzhof 2010 eingeforderte Reform der Grundsteuer muss neben den diskutierten Faktoren – wie Vorrang für Innenentwicklung zur Senkung der Flächeninanspruchnahme, Steuergerechtigkeit, Verwaltungsaufwand oder kommunale Einnahmesituation – auch der Situation schrumpfender Regionen Rechnung tragen. Eine höhere Besteuerung unbebauter Grundstücke oder eine bebauungsunabhängige Besteuerung von Grundstücken sind denkbare Ausgestaltungen einer reformierten Grundsteuer zur Stärkung der Innenentwicklung. Anreize zum Abriss könnte eine befristete Befreiung des Eigentümers von der Grundsteuer erzeugen. Bei trotz Schrumpfung im Außenbereich beabsich-

tigten Neubauten ist an Wasser- und Abwassergebühren zu denken, die den tatsächlichen Anschlusskosten näher kommen. Dann müsste allerdings auch der Anschlusszwang aufgehoben und die gemeinschaftliche Errichtung dezentraler Anlagen unterstützt werden (vgl. auch Empfehlung 8). Des Weiteren sind zinsgünstige Kredite für Umnutzung statt Neubau denkbar.

Planungsrechtlich eröffnet die Novellierung des Baugesetzbuchs 2013 neue Möglichkeiten kommunaler Eingriffe in das Siedlungsgefüge. So wurde das in § 179 verankerte Rückbaugesbot bei baulichen Missständen oder Mängeln auf den unbeplanten Innenbereich erweitert, wo für schrumpfende Siedlungen das Leerstandsproblem am drängendsten ist. In diesem Zusammenhang kann die Kommune den Eigentümer an den Kosten des Abbruchs bis zur Höhe der ihm durch den Abriss entstehenden Vermögensvorteile beteiligen. Weitergehende Vorschläge, wie die Anordnung des Abrisses durch die Kommune und die Kostenübernahme durch den Eigentümer, wurden nicht aufgegriffen.⁸ Eine andere planungsrechtliche Idee zur Stärkung der Innenentwicklung in schrumpfenden Regionen betrifft die Rücknahme von Baugebieten, ohne dass Kommunen Entschädigungen an die Flächeneigentümer leisten müssen. Auch ist empfehlenswert, die Dauer von Bauleitplänen zeitlich zu befristen, so dass bei fehlender Bebauung Flächen automatisch in landwirtschaftliche Flächen zurückgewidmet werden.

Neben Abrissen und Umnutzungen ist auch das im Stadtumbau etablierte Instrument der Zwischennutzungen auf der Basis von Gestattungsvereinbarungen vorstellbar. Ob es dafür in schrumpfenden ländlichen Räumen Gestaltungs- und Nutzungsideen gibt, ist eine offene Frage.

⁸ Vgl. z. B. den Vorschlag von Stürer 2012: http://www.bauindustrie.de/media/attachments/Prof-Stuer_Gutachten.pdf sowie die Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (Bundestagsdrucksache 17/11468 vom 14.11.2012, S. 23ff.).

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

Leerstände von Wirtschaftshöfen, Einzelgebäuden im privaten oder öffentlichen Eigentum, gewerblichen Immobilien und Infrastruktureinrichtungen strahlen auf das Umfeld und das Ortsbild aus und beeinträchtigen die Aufenthaltsqualität sowie das Selbst- und Fremdbild solcher Gemeinden. In schrumpfenden ländlichen Regionen sind leerstehende Gebäude längst keine vereinzelt Probleme mehr, doch trotz mehr als zehn Jahren Rückbau-, Umbau- und Umgestaltungserfahrungen im Stadtumbau (Ost) gibt es keinen dem städtischen Raum vergleichbaren Umgang mit dem Problem. Mehr noch, Leerstand gilt vielerorts politisch noch immer als „Angstthema“, über das nicht offen gesprochen werden könne, um mögliche Investoren oder die Bevölkerung nicht zu „verschrecken“. Doch die Einwohner schrumpfender Orte beobachten ihr Umfeld sehr genau und haben oft weniger Berührungängste vor vermeintlichen Tabuthemen als gewählte Politiker.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass in ländlichen Siedlungen derzeit in den meisten Fällen nur die öffentliche Hand Abrissmittel beantragen und erhalten kann. Private Eigentümer sind in der Regel von diesem Fördergegenstand ausgeschlossen. Allerdings ist die Situation in den Bundesländern sehr unterschiedlich (vgl. die Praxisbeispiele unten). Ein öffentliches Interesse könnte aber durchaus auch bei privaten Grundstücken gegeben sein, wenn ein Abriss dazu beiträgt, „Schandflecke“ im Ort zu beseitigen. Im Falle einer privaten Abrissförderung ließe sich eine Klausel einführen, derzufolge beim etwaigen Grundstücksverkauf ein Teil der Fördermittel zurückbezahlt werden muss.

Adressaten

Die Länder sollten auf eine bessere Abstimmung von Städtebauförderung und Dorferneue-

rung achten. Bund und Länder sind gemeinsam gefragt, die bestehenden Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) an regionale Schrumpfungsprozesse anzupassen: So sollten mehr Maßnahmen jenseits eines engen agrarstrukturellen Bezugs und eine Abrissförderung auch bei fehlender Nachbebauung möglich sein.⁹ Die aktuellen Anstrengungen, die GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe für den ländlichen Raum umzugestalten, gehen in diese Richtung – ihr Erfolg ist jedoch nicht sicher. Im Rahmen der ländlichen Entwicklung (GAK und ELER) sollte die Förderung von Abriss auch für private Zuwendungsempfänger und ohne Nachnutzung möglich sein, wie dies z. B. in Hessen ist. Des Weiteren ist der Bund gefordert, das Bauplanungsrecht anzupassen. Steuerliche Sonderabschreibungen für Private bei Bautätigkeiten im Bestand (Sanierung/Modernisierung) wie in der Stadtsanierung sollten auch in der Dorferneuerung möglich sein. Der Bund ist auch dafür verantwortlich, dass Immobiliengesellschaften in seinem Besitz (z. B. die BImA oder die Immobilienochter der Deutschen Bahn AG) bei Preisverhandlungen mit Kommunen über Konversionsflächen Verwertungsmöglichkeiten berücksichtigen, potenzielle Entwicklungsprozesse nicht blockieren und keine künstliche Knappheit (und damit Preissteigerungen) erzeugen.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. In Hessen werden 17 interkommunale Kooperationen insbesondere zwischen Klein- und Mittelstädten durch den Stadtumbau West gefördert. Eine solche Initiative wandelte ein leerstehendes Fachwerkhaus in ein Musterhaus um. Dieses fungiert als Anschauungsbeispiel und Informationszentrum für eine zeitgemäße, kostenbewusste und energetische Sanierung von Fachwerkhäusern: http://www.stadtumbau-hessen.de/?page=nav_main_3, Fachwerkmusterhaus:

⁹ Im aktuellen GAK-Rahmenplan für 2012-2015 findet sich als neuer Passus ein Bezug auf den demographischen Wandel. Demnach müssen bei der Durchführung agrarstruktureller Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe u. a. die Erfordernisse „der demografischen Entwicklung“ beachtet werden (BMELV 2012, S. 11).

- http://www.stadtumbau-hessen.de/tiny_docman/files/Gute_Bsp_Wanfried_Musterhaus.pdf
2. Die in Leipzig (Sachsen) entwickelte Selbstnutzerinitiative (<http://www.haushalten.org>) hat zahlreiche Nachahmer in Mittel- und Kleinstädten gefunden. In Naumburg (Sachsen-Anhalt) wird dies durch die Stadt und den örtlichen Sanierungsträger unter dem Slogan „Dieses Haus will leben“ organisiert: http://www.naumburg.de/index.php?id=dieses_haus
 3. Für Zwischennutzungen ungenutzter Flächen auf der Grundlage von Gestattungsvereinbarungen gibt es Praxiserfahrungen aus dem Stadtumbau (Ost): <http://www.stadtumbau-ost.info/index.php?request=/service/glossar/detail.php?wort1=Gestattungsvereinbarung>
 4. Das Saarland hat ein Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch innerörtliche Entwicklung (MELanIE) initiiert. Eines der 28 Modellprojekte ist das kommunale Abrissförderprogramm „Platz da“ in Illingen: http://www.illingen-saar.de/fileadmin/user_upload/bilder/wohnen/Abriss.pdf
 5. Die Stadt Bremerhaven hat eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe gegründet, die regelmäßig den Zustand verwahrloster Häuser kontrolliert. Dazu gehören Bauordnungsamt, Stadtkasse, Rechtsamt, Stadtplanungsamt und ein externer Moderator, der nach Eigentümern fahndet und mit Banken verhandelt: http://stadtplanungsamt.bremerhaven.de/spa16/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=104:extrablatt-schrottimmobilien-2011&id=2:stadtumbau-west. Auch hat sich die Stadt das Vorkaufsrecht für verwahrloste Immobilien gesichert: <http://www.bremerhaven.de/buergerservice/aemter-einrichtungen/stadtverwaltung/stadtplanungsamt/vorkaufs-ortsgesetz.21838.html>
 6. Abriss als Fördergegenstand der ländlichen Entwicklung wird in den Bundesländern unterschiedlich behandelt: In Hessen ist seit 2010 der Abriss ohne Neubau förderfähig und wurde in Einzelfällen mit anschließender Freiflächengestaltung umgesetzt. In Niedersachsen ist es Privateigentümern grundsätzlich möglich, außerhalb der Fördermöglichkeiten der GAK eine Abrissförderung zu erhalten, allerdings nur unter Maßgabe einer konkreten Nachnutzung und Kofinanzierung mit öffentlichen Mitteln. Seit 2011 erhalten auch natürliche Personen eine Förderung für einzelne Abbruchmaßnahmen als Voraussetzung zur Umsetzung eines Projektkonzeptes. Nordrhein-Westfalen fördert seit 2010 die Beseitigung abgängiger Bausubstanz auf der Grundlage eines Dorffinnenentwicklungskonzeptes in Verbindung mit einer dorfge-rechten öffentlichen Gesamtmaßnahme. Mecklenburg-Vorpommern ermöglicht seit 2007 im Rahmen der ILE-Richtlinie die Förderung des Rückbaus bei öffentlichen und privaten Eigentümern. Der Abriss muss an eine Nachnutzung gekoppelt sein. In Bayern ist seit 2009 in der Dorferneuerungsrichtlinie verankert, dass neben öffentlichen auch bei privaten Maßnahmen Abbruch- einschließlich Entsorgungsmaßnahmen gefördert werden können. In Sachsen-Anhalt werden Abrissmaßnahmen (außerhalb der GAK-Förderung) auch ohne Nachnutzungsauflage gefördert, wenn ein städtebauliches Konzept oder ein Dorfentwicklungsplan vorgelegt wird.
 7. Konkrete Beispiele für Teilrückbau, Abrisse, Zwischen- und Umnutzungen unter Schrumpfbedingungen sowie deren Finanzierung stellt eine Broschüre der ILE-Region Dresdner Heidebogen (Sachsen) dar: http://www.heidebogen.eu/fileadmin/pdf/regionalentwicklung/bericht_leerstand_web.pdf
 8. Mit dem Projekt „Demografiegerechter Dorfumbau“ werden ab 2014 in Sachsen regionalen und kommunalen Akteuren Handlungsempfehlungen zur weiteren Entwicklung der Baustruktur von Dörfern und Kleinstädten im ländlichen Raum, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, vermittelt. Schwerpunkte sind Rückbau, Barrierefreiheit und die Bündelung von Nutzungen. Online ab Januar 2014: <http://www.laendlicher-raum.sachsen.de>
 9. Ideen und Beratungshilfen zur regionsspezifischen Baukultur der LEADER-Region Eifel entwickelte das LEADER-Förderprojekt „Planen, Bauen und Gestalten“ und die daraus hervorgegangene Initiative Baukultur Eifel in Nordrhein-Westfalen: <http://www.baukultur-eifel.de>

10. *Weiterführende Literaturempfehlungen:* In der Zeitschrift fub – Flächenmanagement und Bodenordnung (z. B. Nr. 2/2008, 3/2010 und 6/2010) finden sich verschiedene Aufsätze zu schrumpfenden ländlichen Räumen und zum Dorfumbau: <http://www.fub-online.info/>. Erfahrungen aus dem Stadtumbau vermitteln: Bund-Länder-Bericht zum Stadtumbau Ost 2012; Fritsche 2011; Schiffers 2009. Zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zum Umgang mit Brachen vgl. die Ergebnisse der REFINA-Forschungsprojekte: <http://www.refina-info.de/de/produkte/index.php>

Offene Forschungsfragen

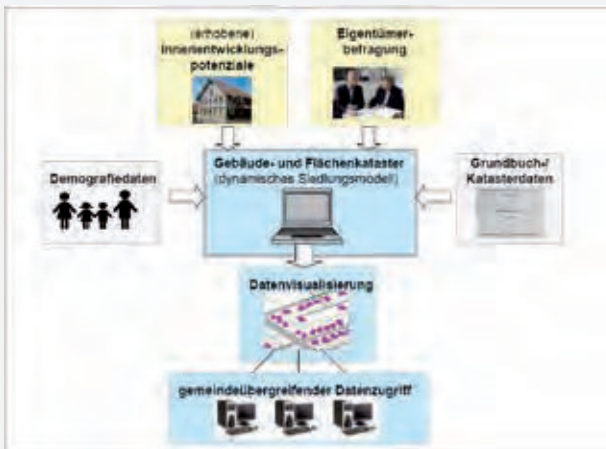
- Unter welchen Bedingungen ist ein regionaler Siedlungsumbau erfolgreich? Ist die besondere Wohneigentumsstruktur in ländlichen Räumen – mit ihrem hohen Anteil selbstnutzender Eigentümer – eher förderlich oder eher hinderlich für einen regionalen Siedlungsumbau?
- Führt ein regionaler Siedlungsumbau zu veränderten intraregionalen Umzugsbewegungen?
- Welche Erfahrungen über den Umgang mit abwesenden Eigentümern (z. B. nicht vor Ort lebende Erben) lassen sich aus dem Stadtumbau auf ländliche Räume übertragen?
- Gibt es für das Stadtumbau-Instrument der Zwischennutzungen Anwendungsbeispiele in schrumpfenden Dörfern und Kleinstädten?

Gutes Beispiel: Innenentwicklung im grenzüberschreitenden Schrumpfungskontext – Initiative Rodachtal (Bayern und Thüringen)

Bereits seit 2009 beschäftigt sich die Initiative Rodachtal mit den Herausforderungen einer interkommunalen Siedlungsentwicklung in einer von demografischen und sozioökonomischen Transformationsprozessen besonders betroffenen Region. Als notwendige Grundlage wurde hierzu zunächst ein gemeindeübergreifendes Gebäude- und Flächenkataster entwickelt und implementiert. Innenentwicklungspotenziale wurden durch Planer systematisch erfasst, bewertet und aktiviert. Ein Informations- und Kommunikationsprozess zu den Themen Schrumpfung und Wohnen begleitet die Maßnahmen und Projekte. Aktuell befinden sich regionale Maßnahmen (z. B. Förderprogramm, Baulotsen, Immobilienbörse) in der Umsetzung und bringen so die notwendige Einordnung des Themas in die kommunale Praxis auf den Weg. Gleichzeitig ist dies aber auch der Schritt, um „Betroffene“ – also Bau- oder Umbauwillige – weiter zu aktivieren und für eine gezielte Innenentwicklung zu motivieren.



Finanziert werden der Prozess und die Einzelvorhaben aus verschiedenen Programmen: Geldgeber sind z. B. die Ämter für ländliche Entwicklung im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE), LEADER und EFRE, aber auch Einzelvorhaben im Rahmen von ExWoSt (BBSR) oder des BMBF-Forschungsverbunds REFINA sowie die jeweilige Städtebauförderung auf bayerischer und thüringischer Seite.



Die Vielzahl der Fördermittelgeber ist jedoch nicht nur Segen, sondern eines der immer wieder neu zu überwindenden Hemmnisse. Als förderlich haben sich gemeinsame Abstimmungsrunden mit mehreren Fördermittelgebern erwiesen. Auch die Vielzahl der Gemeinden erschwert effektives Handeln. Hier hat sich der Jour fixe eines legitimierten Arbeitskreises bewährt. Weitere Hemmnisse sind die, vor denen Innenentwicklung ganz allgemein steht: Beispielsweise entsprechen die Angebote nicht der Nachfrage, es gibt viele große Objekte mit ho-

hem Sanierungsbedarf, die Eigentümer haben falsche Vorstellungen über die Wertentwicklung ihrer Immobilie, es gibt hohe Denkmalschutzauflagen und, nicht zuletzt, interkommunale Konkurrenz.

Aus Sicht des Regionalmanagements sind die im Rodachtal gewonnenen Erfahrungen auf andere Regionen übertragbar. „Der Fokus auf den Innenbereich lohnt sich!“, sagt Frank Neumann vom Regionalmanagement. Gerade in Schrumpfungregionen sei es aus seiner Sicht erforderlich, sich gezielt und strategisch mit einer integrierten Siedlungsentwicklung auseinanderzusetzen.

Nähere Informationen

- <http://www.initiative-rodachtal.de>
- IPU Ingenieurbüro für Planung und Umwelt Erfurt

Empfehlung 3: Verbesserung regionaler Einkommenschancen und Versorgungsqualität

Neuere gesellschaftliche Trends, wie die Energiewende oder der Bedeutungsgewinn regionaler Produkte, bieten Chancen für schrumpfende Regionen. Diese und weitere, heute noch unbekannte gesellschaftliche und technologische Entwicklungen sollen genutzt werden, um regionale Einkommenschancen und die Versorgungsqualität für die Bewohner zu verbessern.

Nähere Erläuterung

Zu den aktuellen gesellschaftlichen Trends zählen die neue Ländlichkeit, Lohas (*Lifestyles of Health and Sustainability*), die Energiewende, steigende Transportkosten, Bemühungen zur Rekommunalisierung der Daseinsvorsorge, Forderungen nach mehr Transparenz politischer Entscheidungen und Bürgerbeteiligung, das Genossenschaftswesen, die wachsende Zahl aktiver Senioren und die neuen Medien. Daraus ergeben sich Chancen auch für schrumpfende ländliche Regionen. Beispielsweise kann der Tourismus von speziellen Angeboten für Senioren, Wanderer, Radfahrer und Naturliebhaber profitieren. Steigende Besucherzahlen stärken wiederum regionale Produzenten und Dienstleistungsanbieter durch die zusätzliche Nachfrage. Der Bereich der Gesundheits- und Pflegedienstleistungen wird sich vermutlich weiter ausdehnen. Mit der Energiewende werden Flächen für Photovoltaik, Windkraft und Energiepflanzen nachgefragt und Wertschöpfung in dünn besiedelten Gebieten erzeugt. Ländliche Räume substituieren ihre Energieimporte und exportieren teilweise sogar Energie. In diesen Bereichen kann auch die Vernetzung mit den Zentren, wie durch Transport-, Kommunikations- und Energienetze oder die Kooperation in öffentlichen Verkehrsverbünden, von Bedeutung sein.

Privatwirtschaftliche Unternehmen greifen diese Trends bereits vielfach auf und verwerten sie ökonomisch. Dabei sind regionale Unternehmen nicht notwendigerweise besser als andere. Großunternehmen, die in vielen Regionen tätig sind, nutzen Größenvorteile und können häufig

kostengünstiger anbieten. Regionale Angebote sind vor allem dann sinnvoll, wenn lokale Bedürfnisse mit standardisierten Konzepten nicht befriedigt werden, demokratische Kontrolle in sensiblen Bereichen wichtig ist, Transparenz über die Produktionsbedingungen gefordert wird und Gewinne mittels natürlicher Monopole und prekärer Arbeitsbedingungen erzielt werden. Um in diesem Sinne einen regionalen, sozialen und ökologischen Mehrwert zu fördern, sollten regionale Siegel mit strengen sozialen und ökologischen Kriterien und hohen Ansprüchen an die Regionalität des Produktionsprozesses entwickelt und eingeführt werden. Mit einem entsprechenden Marketing ließen sich solche zertifizierten Produkte und Dienstleistungen in der Region und darüber hinaus besser vermarkten, und sie könnten generell zu einem positiveren Fremd- und Selbstbild der Region beitragen.



Städte und Gemeinden sollten in enger Abstimmung mit ihren Bürgern und Nachbarkommunen über die Rekommunalisierung von Ver- und Entsorgungsunternehmen nachdenken, wie es aktuell bei Energienetzen vielfach diskutiert wird. Die Kommunen können dann die Angebote besser kontrollieren, die Arbeitsbedingungen verbessern und Gewinne zur Verbesserung der Versorgungsqualität oder für andere öffentliche Zwecke nutzen. Ein weiterer wichtiger Hebel ist die Ausschreibung oder Durchführung von öffentlichen Projekten, wie z. B. baulicher oder landschaftspflegerischer Maßnahmen. Hier können die Kommunen auf die Einhaltung sozia-

ler und ökologischer Standards achten. Sie können beispielsweise Auftragnehmer verpflichten, einen bestimmten Anteil geringqualifizierter Jugendlicher oder Langzeitarbeitsloser neben den regulären Fachkräften zu beschäftigen und zu qualifizieren, während sie ihren Auftrag erfüllen.

Schließlich sollen Dorfgemeinschaften oder Nachbarschaftsinitiativen, ob rechtlich organisiert oder nicht, beraten werden, Einnahmen vor Ort zu erzielen, um lokale Versorgungsangebote zu verbessern oder aufrechtzuerhalten, Beauftragte zu bezahlen und Auslagen von Ehrenamtlichen zu decken. Dazu können die Bürger vor Ort vorhandene identitätsstiftende Potenziale, z. B. Landschaftsmerkmale, Gebäude, Ideen und Fähigkeiten einzelner Bewohner, nutzen. Es gilt, mögliche Einnahmequellen zu identifizieren, zielgruppengerecht aufzubereiten und bestehende Möglichkeiten bekannt zu machen. Dafür bedarf es im Regelfall professioneller Hilfe. Außerdem sind Informationen über mögliche Instrumente erforderlich, um private Gelder für die lokale Entwicklung zu akquirieren. Einnahmehancen bestehen sowohl im Bereich der Vermarktung (Verkaufserlöse, Teilnahmegebühren) als auch der Mittelakquise (Fundraising, Crowdfunding, Stiftungen) und in Bezug auf private Kleinkredite (z. B. Leih- und Schenkgemeinschaften) oder Beteiligungsmodelle (z. B. Genossenschaften oder Bürgeraktien). Neben privaten Geldern vor Ort können auch regionsexterne Quellen erschlossen werden. Dazu könnten Zweitwohnungsbesitzer, Fortgezogene, regelmäßige Urlauber und weitere Sympathisanten aus anderen Regionen, die vom Sinn entsprechender Projekte überzeugt werden müssten, gezielt angesprochen werden. Die generierten Einnahmen können dazu verwendet werden, um weitere lokale Projekte anzustoßen und den Einfluss auf die Bereitstellung und Qualität von Gütern und Dienstleistungen entsprechend dem lokalen Bedarf hin zu mehr Selbstbestimmung zu stärken.

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

Schrumpfende Regionen sind von Arbeitslosigkeit, niedrigen Lohnniveaus und teils von Fach-

kräftemangel geprägt. Klassische Strategien der Wirtschaftspolitik, die darauf setzen, die Wettbewerbsfähigkeit durch Infrastrukturinvestitionen, einzelbetriebliche Förderung oder klassische Gründungsförderung zu verbessern, greifen dort kaum noch bzw. erscheinen allenfalls in wenigen Entwicklungskernen als sinnvoll. Strategien müssen deshalb am Vorhandenen ansetzen und die in der Region lebenden Menschen einbinden. Für schrumpfende Räume besteht die Gefahr, dass sie dauerhaft von externen öffentlichen Geldzuflüssen abhängig sind. Da den Regionen auf Grund der „Schuldenbremse“ künftig rückläufige Zuschüsse drohen, müssen sie verstärkt private Ressourcen, Investitionen in Daseinsvorsorge und Gemeinwirtschaft, Informationsvermittlung und Kooperation für die Gemeindeentwicklung nutzen. Vor Ort gibt es Ehrenamtliche, die bereit sind, Zeit zu schenken, jedoch nur in geringem Umfang Geld zur Verfügung stellen möchten oder können. Andererseits gibt es Menschen, die – sofern ein entsprechendes Angebot besteht – in der Region finanziell an Projekten mitwirken möchten, ohne gleichzeitig eine Arbeitsleistung beizusteuern. Bürgern, Unternehmern und Kommunen fehlt oft der erste Impuls oder das anschließende Know-how für lokale Projekte und Kooperationen. In schrumpfenden Regionen kommt hinzu, dass immer weniger Hände anpacken können. Statt auf die Genehmigung öffentlicher Fördergelder zu warten oder den heilsbringenden Investor zu hoffen, müssen sich die regionalen Akteure auf die vorhandenen Fähigkeiten, Ressourcen und Handlungsoptionen der Menschen vor Ort fokussieren.

Adressaten

Regionalmanagements, Länderakademien und Kommunen sollten Wissenstransfer bereitstellen und Impulsgeber sein. Regionale und öffentliche Banken des Bundes und der Länder können Finanzierungsangebote bereitstellen. Bund und Länder (gemeinsam mit zu eruiierenden Partnern wie dem Genossenschaftsverband) könnten diese Maßnahmen mit Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Unternehmen und Landkreise sollten die Bürger durch unterschiedliche Beteiligungsformen (z. B. Bürgeraktien, Partizipation in Planungs- und Entscheidungsprozessen) ein-

beziehen. Außerdem sind die Fördermittelgeber aufgefordert, ehrenamtliche Arbeitszeit und von Bürgern gesammeltes Kapital als Eigenmittel anzuerkennen.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. Die Regionalwert AG ist eine Bürgeraktiengesellschaft in der Region Freiburg i. Br. (Baden-Württemberg) und möchte Landwirtschaft und Regionalwirtschaft rund um Freiburg sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltig gestalten. Die Aktionäre stellen den Wirtschaftspartnern Kapital zur Verfügung und können sich damit an regionalen Prozessen nicht nur finanziell, sondern auch gestalterisch beteiligen. Dazu werden landwirtschaftliche Betriebe sowie Unternehmen aus vor- und nachgelagerten Bereichen erworben und dann an Unternehmer verpachtet: <http://www.regionalwert-ag.de/>
2. Die Agentur für Erneuerbare Energien bietet umfangreiche Informationen für Kommunen zum Thema erneuerbare Energien an: <http://www.kommunal-erneuerbar.de>. Besonders interessant ist ein Online-Rechner, der auf der Basis deutscher Durchschnittswerte unter anderem die Wertschöpfung, Beschäftigungseffekte und kommunalen Steuereinnahmen durch die Installation neuer Anlagen berechnet.
3. Die GLS Gemeinschaftsbank eG verwaltet den Mikrokreditfonds Deutschland, der aus Mitteln der Bundesregierung und des Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert wird. Damit vergeben ca. 50 Mikrofinanzinstitute Kleinkredite: <http://www.mikrokreditfonds.de/>; <http://www.mein-mikrokredit.de/>
4. Die Volksbank Bühl im Landkreis Rastatt (Baden-Württemberg) ging mit ihrem Crowdfunding-Portal „viele-schaffen-mehr.de“ im Mai 2013 online. Das Portal bietet Vereinen oder gemeinnützigen Einrichtungen im Geschäftsgebiet der Bank die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung für geplante Projekte zu suchen und zu finden: <http://volksbank-buehl.viele-schaffen-mehr.de/>



5. Das in Wales entwickelte CAN DO Toolkit verknüpft öffentliche Beschaffungen mit wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielen und führt zur Abkehr von der Niedrigpreispolitik und der Risikovermeidung im Verfahren. Eine externe Kommission aus Vertretern der Zivilgesellschaft mit Bezug zum sozialen Wohnungsbau hat eine Anleitung zur Berücksichtigung von wirtschaftlichen (lokale, kleine Unternehmen, Kostenoptimierung über die gesamte Nutzungsdauer), sozialen (Ausbildung von Langzeitarbeitslosen) und ökologischen (geringer Energieverbrauch) Kriterien unter Berücksichtigung der EU-Richtlinien entwickelt: http://www.whq.org.uk/i2i/about_resources
6. *Weiterführende Literaturempfehlungen:* Bühler 2009; Elbe & Langguth 2011; Hahne 2011; Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften 2013.

Offene Forschungsfragen

- Welche gesellschaftlichen Trends können besonders in schrumpfenden Regionen wirtschaftlich genutzt werden und wie?
- Wie lässt sich die Bereitschaft zum wirtschaftlichen Engagement jenseits der Gewinnmaximierung für die eigene Region oder den eigenen Ort erhöhen?
- Welche Ansprüche stellen Verbraucher an regionale Produkte? Was können Produzenten und der Handel leisten?
- Unter welchen Umständen können Kommunen die Daseinsvorsorge wirtschaftlicher, sozialer oder ökologischer als private und freie Träger bereitstellen?

Gutes Beispiel: Re-Produktionsketten in der Wasser- und Energieinfrastruktur in schrumpfenden Regionen

Das 2013 abgeschlossene Forschungsprojekt „RePro – Ressourcen vom Land“ ermittelte, wie ungenutzte Reststoffe, also etwa Grünschnitt, Restholz, Abwasser und Abwärme, für die regionale Wertschöpfung genutzt werden können. Dazu wurden einerseits Re-Produktionsketten in zwei Regionen entwickelt und bei ihrer Umsetzung unterstützt. Andererseits wurde ein Werkzeugkasten erstellt, der anderen Regionen helfen soll, von den gemachten Erfahrungen zu profitieren und eigene Ketten aufzubauen. Das Ziel sind neue Kooperationen zwischen Produzenten und Abnehmern zur nachhaltigen Nutzung der Ressourcen. Dazu schließen sich Bürger teils zu lokalen Genossenschaften zusammen und kooperieren mit den Kommunen und Unternehmen.



Teichkläranlage der Stadt Uebigau-Wahrenbrück, Ortsteil Winkel

Beispielsweise will die Stadt Uebigau-Wahrenbrück (Brandenburg) ihr Abwasser, das in einer Teichkläranlage gereinigt wird, zur Bewässerung einer Energieholzplantage nutzen. Die Plantage von 8 ha benötigt viel Wasser und soll zeigen, dass die wirtschaftliche Energieholzproduktion auch auf ertragsarmen Böden möglich ist. Das Holz wird dann im Stadtgebiet verwertet. Die Plantage wurde im Mai 2013 bepflanzt. Die Bewässerung startet, sobald das für die Genehmigung erforderliche Umweltmonitoring eingerichtet ist.

Nähere Informationen

- Projektübersicht: <http://www.reproketten.de>
- Kurzanleitung zum Aufbau ressourcenbasierter regionaler Wertschöpfungsketten: <http://www.reproketten.de/repro-planer.html>
- Schön, Susanne; Schmidt, Birgit (2013): Dezentrale Infrastrukturprojekte innovativ finanzieren. In: Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften (Hg.): Wege Vorsorgenden Wirtschaftens. Marburg: Metropolis, S. 277-296.

Empfehlung 4: Dorfmanager

Für Dörfer und kleine Gemeinden in schrumpfenden Regionen werden Dorfmanager als Kümmerer für entwicklungsrelevante Belange vor Ort empfohlen.

Nähere Erläuterung

Dorfmanager sind Dienstleister, Ideengeber, Netzwerker, Motivatoren und Moderatoren („Kümmerer“) der Lokalentwicklung. Idealerweise sollten sie für mehrere Dörfer bzw. Orte zuständig sein (innerhalb großer Einheitsgemeinden oder gemeindeübergreifend), um lokalem „Kirchturmdenken“ entgegenzuwirken. Dorfmanager sollten mindestens eine Aufwandsentschädigung erhalten, die über ihre Auslagen hinausgeht. Bei großer Aufgabenlast sollte es sich um eine reguläre Beschäftigung handeln, für die sie von der Gemeinde bzw. vom Landkreis finanziert werden. Wenn vorhanden, arbeiten sie mit gewählten Repräsentanten der einzelnen betreuten Dörfer/Orte wie dem Ortsbürgermeister oder Ortsvorsteher sowie auf übergeordneter Ebene (je nach den administrativen Strukturen und der Größe der Verwaltungseinheiten) mit der Kreisverwaltung, dem Regionalmanagement bzw. der Verbands- oder Einheitsgemeinde zusammen und informieren sich gegenseitig über laufende Aktivitäten und geplante Projekte.

Zu den Aufgaben von Dorfmanagern zählt, die Bevölkerung in Bezug auf Fragen der lokalen Entwicklung aktiv anzusprechen, Informationen zu bündeln und weiterzugeben sowie Prozesse anzustoßen und am Laufen zu halten. Das Aufgabenspektrum kann von der Organisation von Nachbarschaftshilfe und Fahrdiensten über Hinweise auf Ansprechpartner für verschiedene Probleme bis hin zum Initiieren, Durchführen und Moderieren von Workshops zur Dorfentwicklung reichen – es ist aber immer lokal und konkret zu definieren und nicht von außen bestimmbar. Dorfmanager sollen über das klassische Ehrenamt für einen Verein oder einen Zweck hinaus *übergreifende* Vernetzungsaufgaben auf Ebene der Gesamtgemeinde leisten, ohne die Interessen des Einzelortes aus dem

Blick zu verlieren. Je nach Einbindung (innerhalb großer Einheitsgemeinden oder gemeindeübergreifend) sollten Dorfmanager ihr Mandat vom Gemeinderat, Stadtrat oder Kreistag erhalten und in diesen gewählten Gremien ein Rederecht haben.

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

Schrumpfungsregionen sind in sich keineswegs homogen: Dorfgemeinschaften dort können sowohl aktiv als auch eher passiv-gelähmt sein. Für letztere könnten Dorfmanager eine wichtige Instanz sein. Hinzu kommen die beträchtliche Größe der Einheitsgemeinden in vielen Bundesländern und die mit den Gemeindegebietsreformen erfolgende „Regionalisierung“ administrativer und politischer Zuständigkeiten. Dies lässt bei der Bevölkerung, aber auch bei den vormaligen gewählten Vertretern (Gemeinderäte, Ortsbürgermeister) in den eingemeindeten kleineren Ortschaften häufig das Gefühl entstehen, gegenüber dem Zentralort benachteiligt zu werden. Dorfmanager können hier als Vermittler der Interessen und Perspektiven wirken. Auch den mittlerweile in vielen ländlichen Räumen etablierten Regionalmanagements ist es nicht möglich, Entwicklungsprozesse in einzelnen Orten anzustoßen und zu verstetigen, denn oft ist die Zahl der zu betreuenden Gemeinden bzw. Dörfer zu groß.



Nicht jeder Ort benötigt einen Dorfmanager – aktive Dorfgemeinschaften, Vereinsvorsitzende, Ortsvorsteher/-bürgermeister und andere Engagierte übernehmen die moderierende, anstoßende, informierende und vermittelnde Rolle, die diesem „Kümmerer“ zugeordnet ist, selbst. Andere Dörfer ohne solche Einzelpersonen oder Gruppen könnten aber von einem derartigen Engagement durchaus profitieren.

Adressaten

Der Bund könnte mit einem speziellen (z. B. zeitlich befristeten) Programm eine zweckgebundene Anschubfinanzierung gewährleisten. Praktiziert wurde dies jüngst mit den Klimaschutzmanagern, die das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt und dem Sondervermögen Energie- und Klimafonds förderte – und deren Einstellung auch Haushaltssicherungskommunen ermöglicht wurde. Ein anderer Weg könnte darin bestehen, dass Länder bzw. Bund und Länder gemeinsam entsprechende Programme auflegen. Die Länder könnten die Aufwandsentschädigung für die Dorfmanager förderfähig machen.

Austausch und Beratung sollte auf regionaler Ebene z. B. mit den Regionalmanagements erfolgen. Darüber hinaus können Hochschulen und andere Bildungseinrichtungen Know-how an die Dorfmanager vermitteln, indem sie Basislehrgänge (z. B. zur Förderlandschaft oder zu Moderationstechniken) anbieten.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. Seit 2012 gibt es in Brandenburg „Dorfkümmerer“, die durch den Europäischen Sozialfonds, das Land Brandenburg und den Generali Zukunftsfonds finanziert werden. Sie

gehören der Generation 55+ an und erhalten ein monatliches Honorar von 400 Euro. Hier gibt es auch Beispiele dafür, dass der Ortsvorsteher zugleich der Dorfkümmerer ist. Nähere Informationen: <http://entersocial.de/dorfkueemmerer>, <http://zukunftsfonds.generalideutschland.de/online/portal/gdinternet/zukunftsfonds/content/314342/759620>

2. Bei allen Unterschieden zwischen Dörfern und städtischen Wohngebieten (letztere in der Regel ohne gewählte Repräsentanten) lassen sich aus den städtischen Quartiersmanagements, die seit 1999 im Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ finanziert und zum Teil durch EFRE-Mittel kofinanziert werden, Erfahrungen auf ländliche Räume übertragen (z. B. in Bezug auf konkrete Aufgaben, Rollenkonflikte sowie Möglichkeiten und Grenzen der Bevölkerungsbeileiligung): http://www.staedtebaufoerderung.info/cln_032/nn_1147082/StBauF/DE/SozialeStadt/Programm/Handlungsfelder/handlungsfelder_inhalt.html
3. Einen Studiengang Gemeinwesenentwicklung, Quartiersmanagement und Lokale Ökonomie gibt es derzeit an Fachhochschulen in München und in Berlin. Regionalmanagement lässt sich z. B. in Zittau/Görlitz, Weihenstephan/Triesdorf, Rottenburg, Göttingen oder Eberswalde studieren.

Offene Forschungsfragen

- Welche Auswirkungen auf das lokale Engagement der Bevölkerung haben (weitere) Gemeindegebietsreformen in schrumpfenden Regionen, durch die sich Einheitsgemeinden vergrößern und Alltags- wie Entscheidungswege oft verlängern?
- Unter welchen Rahmenbedingungen ist das Wirken von Dorfmanagern lokal und regional erfolgreich? Welche Hinderungsfaktoren lassen sich identifizieren?

Gutes Beispiel: „WEGE-Botschafter“ (Rheinland-Pfalz)

In der Verbandsgemeinde Daun mit ihren 38 Ortsgemeinden (einschließlich der Stadt Daun) arbeiten seit 2011 im Rahmen des LEADER-Projektes „WEGE“ zwei WEGE-Botschafter. Sie unterstützen die Ortsbürgermeister, diskutieren mit den Ortsgemeinderäten, initiieren und begleiten konkrete Initiativen und Projekte in den Dörfern. Zudem haben sie die Aufgabe, über die Auswirkungen des gesellschaftlichen und insbesondere des demographischen Wandels zu informieren und zu sensibilisieren. Die WEGE-Botschafter arbeiten ehrenamtlich und erhalten eine Reisekosten-Aufwandsentschädigung, bezuschusst aus LEADER.



WEGE steht für „Wandel erfolgreich gestalten!“ und ist als langjähriger Prozess konzipiert, um eine kommunale demographiesensible Entwicklungsstrategie umzusetzen. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass komplexer gesellschaftlicher Wandel (der über den viel strapazierten „demographischen Wandel“ hinausgeht) neue Instrumente der Strukturentwicklung benötigt sowie Bewusstseinswandel und Verhaltensänderungen bei den lokalen Entscheidungsträgern und der Bevölkerung erforderlich macht. Der Prozess ist in acht Stufen des Change Managements unterteilt. Die WEGE-Botschafter begleiten den Prozess in der Fläche, werben für die Umsetzung der Entwicklungsstrategie und sollen die Bevölkerung aktivieren. Die WEGE-Botschafter sind eng in den WEGE-Prozess eingebunden, sie sind Teil des WEGE-Teams, das sich rund um den Bürgermeister der Verbandsgemeinde, Werner Klöckner, gebildet hat. Die WEGE-Botschafter sind damit direkt an der strategischen und operativen Steuerung des Prozesses beteiligt.

Daneben gibt es in der Verbandsgemeinde Daun die Vision, in jedem Dorf ehrenamtliche Seniorenbeauftragte zu benennen. Diese sind vor allem Ansprechpartner für die Seniorinnen und Senioren in den Ortsgemeinden und Stadtteilen der Stadt Daun. Der/die Seniorenbeauftragte hat dabei drei Funktionen: 1. „Vermittler sein“ und die Belange der Seniorinnen und Senioren im Ort kommunizieren, 2. die Aktivitäten vor Ort bündeln, neue Aktivitäten (auch zusammen mit dem Nachbardorf) initiieren sowie 3. sich um die heute bereits Hochbetagten bemühen. Bei Bedarf kann der/die Seniorenbeauftragte Angebote des Vereins Bürger für Bürger e.V. vermitteln. Dieser organisiert niedrigschwellige Hilfeleistungen, wie z. B. Hilfe im Haus und im Garten, Begleitsdienste zum Arzt, zu Ämtern und zum Einkaufen sowie Unterstützung in der Freizeitgestaltung. Die Seniorenbeauftragten (aktuell ca. 20 Personen) werden durch eine ehrenamtliche, mit zwei Personen besetzte Koordinierungsstelle vernetzt. Auch diese Aktivitäten sind Bestandteil des WEGE-Prozesses.

Nähere Informationen

- <http://www.daun.de/wege/>
- <http://www.leader-vulkaneifel.de/projekte/wege-projekt/das-projekt-wege>

Empfehlung 5: Regionale Koordinierungsrunden und Zukunftsdialoge

Insbesondere in Schrumpfsregionen ist es notwendig, die themen- und ebenenübergreifende Abstimmung zu regionalen Entwicklungszielen und von Maßnahmen zu verbessern. Die Initiierung und Fortführung der Abstimmungsprozesse innerhalb der Regionen soll parallel durch interministerielle Initiativen auf Länderebene aktiv und ressortübergreifend unterstützt werden.

Nähere Erläuterung

Regionale Entwicklung braucht ein integriertes Herangehen, in dem alle Themen und Ressorts Berücksichtigung finden. Diese Integration kann durch eine Regionale Koordinierungsrunde verbessert werden. Eine solche regional verankerte Lenkungsgruppe mit Akteuren aus den Bereichen Wirtschaft, Verkehr, Siedlungsentwicklung, Versorgungsinfrastrukturen, Bildung, Soziales und Kultur soll diejenigen zusammenbringen, die an der Aufstellung und Umsetzung von Konzepten oder Programmen (z. B. in Hinblick auf Integrierte Ländliche Entwicklung, LEADER-Prozess, andere Umsetzungsformen der EU-Strukturfonds, Städtebau- und Wirtschaftsförderung, Kreisentwicklung, Regional- und Bauleitplanung) beteiligt sind. Mit anderen Worten sollen diejenigen an einen Tisch gebracht werden, die den öffentlichen Mitteleinsatz für die Entwicklung der Region beeinflussen oder deren Aufgabe es ist, die Rahmenbedingungen für die private Initiative von Unternehmen, Vereinen und Bürger/innen in der Region zu setzen. Angesprochen sind auch die politischen Führungspersonen der kommunalen Ebene. Sie sind legitimiert, die Interessen der Bevölkerung zu vertreten und bringen entscheidende Kompetenzen und Informationen ein.

Die Regionale Koordinierungsrunde soll eine sowohl informelle als auch formelle Abstimmung zwischen den Beteiligten ermöglichen. Sie klärt zunächst, welche Ziele die verschiedenen beteiligten Akteure auf welcher Ebene verfolgen und welche Aktivitäten in der Region begonnen wurden oder geplant sind, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Sie trifft sich in regelmäßigen

Abständen in einem festen Teilnehmerkreis, um Austausch und Kooperation zu ermöglichen. Die Koordinierungsrunde wird durch eine neu zu schaffende oder an geeigneter, bereits bestehender Stelle, z. B. der Regionalplanung oder dem Regionalmanagement, anzugliedernde Agentur unterstützt. Diese ist für den Ausbau der regionalen Kommunikationsstrukturen zuständig, berät und entlastet Schlüsselakteure, wie z. B. Landräte, unterstützt den Austausch innerhalb der Koordinierungsrunde und bindet anlass- oder projektbezogen weitere Partner ein. Die Agentur setzt sich für verbindliche Absprachen zwischen den Akteuren zum effektiven Mitteleinsatz in der Region ein.

Neben den gewählten und anderen professionellen Akteuren der Region ist die Bevölkerung in einem breit angelegten Beteiligungsprozess einzubeziehen. Ziel dieser Zukunftsdialoge ist es, ein regionales Zukunftsprofil mit zentralen Strategiebausteinen für die weiteren Entwicklungsschritte zu erarbeiten. Bevölkerungsbeteiligung in schrumpfenden Regionen ist eine besonders herausfordernde Aufgabe und braucht möglicherweise eigene oder neue Beteiligungsformen.

Aus der Arbeit der Regionalen Koordinierungsrunde und dem partizipativ erstellten Zukunftsprofil könnte ein gemeinsames Regionalkonzept entstehen, das als Grundlage von Projektentscheidungen dient. Seine schrittweise Umsetzung sollte im Rahmen der Möglichkeiten durch die Koordinierungsrunde unter Einbeziehung der Bevölkerung evaluiert werden. Die Aufnahme und Vertiefung solcher Zukunftsdialoge können von den Landesregierungen finanziell unterstützt werden. Um die regionalen Abstimmungen auch in der Sache zu unterstützen, ist es zudem sinnvoll, die Abstimmungsprozesse verschiedener Landesministerien in Bezug auf die anfallenden Themen der Koordinierungsrunden zu verbessern. Anliegen der Regionalen Koordinierungsrunden sollten daher an eine einheitliche, genau bestimmte Stelle gerichtet werden können, die mit den einzelnen Ressorts in Kontakt steht. Praxiserfahrungen, die aus einer ressortübergreifenden Sicht der Regionen

an die Länderebene rückgemeldet werden, könnten so besser als bisher Eingang in die Politik- und Programmgestaltung der einzelnen Ministerien finden.



Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

In schrumpfenden Regionen beschäftigen sich viele öffentliche Akteure mit Fragen der Siedlungs-, Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung und beeinflussen diese. Dabei verfolgen sie eigene Strategien, Konzepte und Planungen im Rahmen ihrer sektoralen Logik. Informationsflüsse, Kooperationen und koordiniertes Handeln sind oftmals von persönlichen Beziehungen und Zufälligkeiten abhängig, weil übergreifende Institutionen fehlen. Zwar hat die Regionalplanung diesen Anspruch, kann ihn aber oft nicht erfüllen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Zusammenbringen aller beteiligten Akteure und Ressorts Ressourcen bündeln und größere Wirkungen bei der Gestaltung regionaler Schrumpfung erzielen kann.

Die Komplexität des Schrumpfungsproblems verbunden mit der prekären Situation der öffentlichen Haushalte erfordert einen effizienten Einsatz der Finanzmittel. Besonders in Schrumpfungsregionen ist die Abstimmung zwischen allen für die räumliche Entwicklung relevanten Fachabteilungen und Organisationen erforderlich, um Synergien auszuloten und Zielkonflikte zu vermeiden. Angesichts verringerter finanzieller und struktureller Möglichkeiten, Entwicklungsprozesse positiv zu beeinflussen, ist eine intensive Abstimmung und Bündelung von vorhandenen Aktivitäten nur folgerichtig.

Es müssen Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen etabliert werden, um in einem Zukunftsdialog Verständigung zu erreichen und zu verstetigen.

Adressaten

Adressaten dieser Handlungsempfehlung sind Akteure in den Regionen, die in der Lage sind, einen solchen Prozess zu initiieren, und eine breite Wirksamkeit und Beteiligung erreichen können. Es müssen einerseits arbeitsfähige Gremien ermöglicht und andererseits ausreichende Teilhabechancen etabliert werden. Landkreisübergreifende Ansätze können maßgeblich auch durch regionale Wirtschaftsfördergesellschaften oder Planungsgemeinschaften vorangetrieben werden.

Die Länder unterstützen die Bildung von Regionalen Koordinierungsrunden durch Anreize, indem z. B. jeder interessierten Region die Finanzierung einer Agentur in Aussicht gestellt wird. Dies sollte (im Unterschied zur bestehenden Praxis) idealerweise gerade *nicht* von einem einzelnen Ressort getragen, sondern aus einem Topf vorgenommen werden, der anteilig von all jenen Ressorts gefüllt wird, die auch die Programme und Fördermaßnahmen für die regionalen Akteure bereitstellen. Wichtigster Adressat auf Landesebene ist die Staatskanzlei, da nur sie die ressortübergreifende Herangehensweise bei der Unterstützung der Bemühungen in den Regionen gewährleisten kann (z. B. durch regelmäßige interministerielle Arbeitstreffen).

Zu prüfen ist, ob den Regionalen Koordinierungsrunden im Rahmen von Regionaletats (vgl. Empfehlung 7) eigene Projektmittel durch die Länder oder den Bund zur Verfügung gestellt werden können.

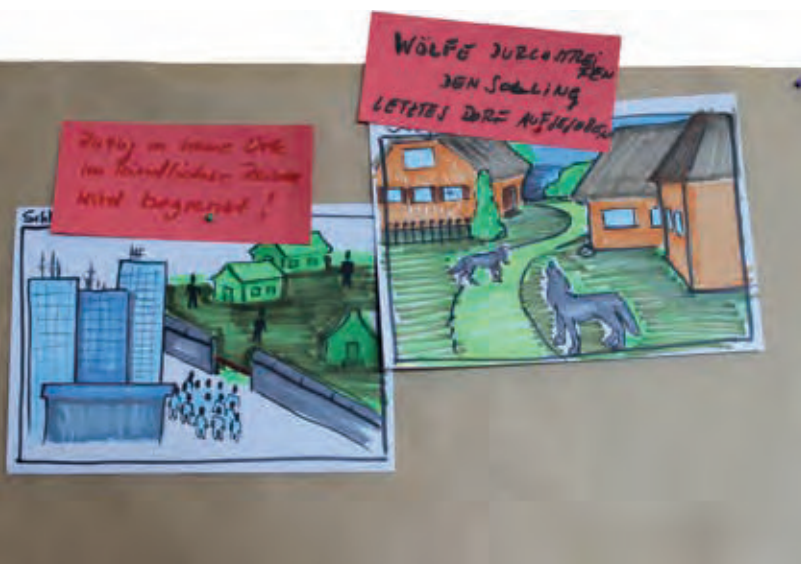
Auf Bundesebene könnten die Aktivitäten aller Regionalen Koordinierungsrunden z. B. auf dem Demografieportal der Bundesregierung (unter Nennung der wesentlichen Aktivitäten, Beteiligten, Ziele und eines Ansprechpartners) oder dem Internetportal der Deutschen Vernetzungsstelle für ländliche Räume (DVS) bekannt gemacht werden.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. Die „Cottbuser Erklärung“ plädierte im Ergebnis des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern“ bereits 2004 für integrierte Lösungen auf regionaler Ebene: http://kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-Debatte-2004/Cottbuser_Erklaerung.pdf
2. In Sachsen-Anhalt existiert seit 2002 der Regionalverein Altmark e.V. (<http://www.altmark.eu>). In Sachsen gibt es im ländlichen Raum seit 2007 Regionalvereine mit umfangreichen eigenen Budgets, um querschnittsorientiertes regionales Handeln zu fördern. Über die Förderrichtlinie Demografie werden durch die Sächsische Staatskanzlei u. a. die Strategieentwicklung oder Zukunftswerkshops in Kommunen oder Regionen gefördert: <http://www.demografie.sachsen.de/1479.htm>
3. Die Hochschule Zittau/Görlitz plant einen berufsbegleitenden Masterstudiengang „Integratives Regional- und Transformationsmanagement – Transformationspiloten“. Die ersten Testmodule starteten 2013: <http://www.hszg.de/hypertransformation/projekte/transformationpilot.html>
4. Auf Bundes- und Länderebene gibt es Netzwerke der LEADER-Aktionsgruppen. Dazu zählen z. B. die Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen Deutschlands (BAG LAG) sowie das LEADER-Netzwerk Sachsen-Anhalt: <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/bag-lag/> bzw. <http://www.leadernetzwerk-sachsen-anhalt.de>
5. Weiterführende Literaturempfehlungen: BBSR 2011; Deutscher Landkreistag 2011; Regionale Planungsgemeinschaft Altmark 2011.

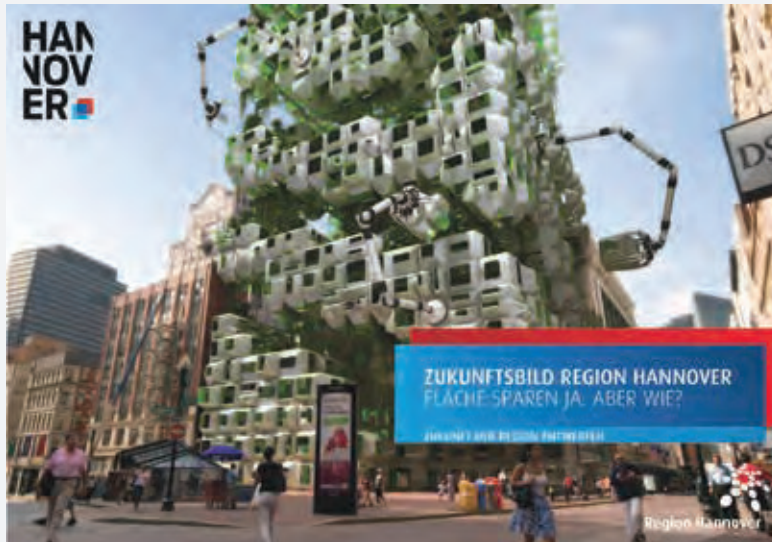
Offene Forschungsfragen

- Wie können bei regionalen Entwicklungsprozessen und dazu nötigen regionalen Abstimmungsprozessen die Bürger besser einbezogen werden?
- Wie muss Partizipation in schrumpfenden ländlichen Räumen aussehen, wenn deren Besonderheiten (große Entfernungen, ausgedünnter ÖPNV, alternde Bevölkerung) berücksichtigt werden? Welche (neuen) Beteiligungsformen werden benötigt?
- Bei der Etablierung von Regionalen Koordinierungsrunden ist eine Begleitforschung wünschenswert, um die Erfahrungen schnell zu verbreiten, aber auch, um Blockaden zu identifizieren und zu überwinden.



Gutes Beispiel: Entwicklung eines Leitbildes für die Region Hannover im Dialog mit den Bürgern

Im Vorfeld der Neuaufstellung ihres Regionalen Raumordnungsprogramms für 2015 hat die Region Hannover einen Leitbildprozess unter Mitwirkung der Bevölkerung gestartet. Die zentrale Herausforderung bestand



darin, die teils abstrakten Themen der Regionalplanung und -entwicklung so aufzubereiten, dass sich möglichst viele Bürger an dem Dialogprozess beteiligen. Dazu wurden neue Beteiligungsformen erprobt. Auf einer interaktiven Internetplattform haben Bürger die Möglichkeit, sich zu informieren, Lösungen einzubringen und zu kommentieren. Parallel dazu wurden Dialogforen zu verschiedenen Fragen an Orten in der Region, die einen

Postkarte zur Gewinnung von Bürgern für die Beteiligung

thematischen Bezug aufweisen, organisiert. Zu diesen Foren wurden relevante Bürgergruppen und -initiativen gezielt eingeladen. Darüber hinaus wurden Meinungsumfragen durchgeführt. Eine breite Öffentlichkeitsarbeit begleitete den gesamten Prozess mit z. B. Pressemeldungen, Podcasts und Postkarten. Im Ergebnis wurden sieben Zukunftsbilder erstellt, die die Bürger wiederum im Internet kommentieren konnten.

Nähere Informationen

- Interaktive Internetplattform mit Informationen zum Ergebnis des Dialogprozesses und zum Weg dorthin: <http://hannover.zukunftsbild.net/>
- Kurzbeschreibung des Projektes mit Ansprechpartnern: http://www.nationale-stadtentwicklungs-politik.de/cln_030/nn_251538/Content/Projekte/dialog_zukunft_region_hannover.html

Empfehlung 6: Zukunfts-Check für öffentliche Investitionen

Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind darauf zu prüfen, ob sie langfristig tragfähig sind. Nur so können Prioritäten gesetzt und politische Entscheidungen stärker an langfristigen regionalen Entwicklungen ausgerichtet werden.

Nähere Erläuterung

Der Zukunfts-Check geht über die enge Kosten-Nutzen-Betrachtung bereits geforderter Wirtschaftlichkeitsnachweise sowie bestehender Demographie- oder Nachhaltigkeits-Checks hinaus. Auf der Kostenseite sind nicht nur die langfristigen Folgekosten und deren Übernahme zu belegen, sondern auch negative Auswirkungen auf Einrichtungen in Nachbarorten bzw. -kommunen zu beachten. Die potenziell betroffenen Betreiber bzw. Kommunen könnten hierzu Stellung nehmen und absehbare Konsequenzen erläutern. Der Nutzen wird anhand der aktuell und langfristig davon profitierenden Einwohnerzahl betrachtet. Dazu ist ein Einzugsgebiet festzulegen und die Bevölkerungsentwicklung darin mittel- und langfristig abzuschätzen. Da Einzugsgebiete oft sehr kleinräumig sind und nicht den administrativen Einheiten entsprechen, für die Prognosen der statistischen Landesämter vorliegen, sollte eher von Szenarien ausgegangen werden. Qualifizierte Büros oder Hochschulinstitute können in Zusammenarbeit mit den Kommunen auf der Basis der kommunalen Melderegister quantitative Zukunftsabschätzungen auf der Ortsteilebene erstellen. Sinnvoll wären z. B. ein Trendszenario, das die aktuelle Entwicklung einfach fortschreibt, ein Best-Case-Szenario, das von einer Stabilisierung oder einer Entwicklung im Landesdurchschnitt ausgeht, und ein Worst-Case-Szenario, das wesentlich ungünstigere Annahmen zugrunde legt. Dadurch wird nicht der Eindruck erweckt, als wären kleinräumig exakte Prognosen insbesondere bezüglich der Wanderungsentwicklung möglich, und das Denken in Alternativen wird

gefördert. Neben der Einwohnerentwicklung im Einzugsgebiet sollte sich der Zukunfts-Check auch der Frage widmen, inwiefern der Standort umliegende Funktionen durch Funktionsbündelung stabilisieren kann.¹⁰



Der Antrags- und Prüfungsaufwand ist im Verhältnis zu der Nutzungsdauer, den Investitions- und Folgekosten zu bemessen. Das kann von der qualitativen Einschätzung eines Gremiums mit ausschließlich regional orientierten Mitgliedern, wie z. B. Vertreter der Kommunalaufsicht, der Kreisentwicklung, der Regionalplanung, des Regionalmanagements, der IHK und der Kreissparkasse, bis hin zu aufwendigen Studien externer Gutachter mit eigenen Erhebungen reichen. Egal wie hoch der Aufwand ist, die Ergebnisse sind mit Unsicherheiten behaftet. Deshalb sollten bereits bei der Antragstellung Umnutzungs- und Rückbauoptionen für den Fall einer fehlenden Tragfähigkeit mitbedacht werden.

¹⁰ Der Zukunfts-Check kann hierbei Bezug nehmen auf ein RINSEK (vgl. Empfehlung 1), das langfristig zu sichernde Versorgungskerne sowie wirtschaftlich zu entwickelnde Wachstumspole, die eine Konzentration auf Gebiete mit günstigen harten und weichen Standortfaktoren erlauben, festlegt.

Das Ziel des Zukunfts-Checks besteht darin, Investitionsentscheidungen auf einer soliden, transparenten Grundlage treffen und zwischen verschiedenen Varianten auswählen zu können. Die Entscheidungsträger können andere Prioritäten setzen als der Zukunfts-Check nahelegt, müssen diese aber begründen. So könnte eine Begründung sein, in möglichst jedem Ort einen sozialen Kristallisationspunkt aufrechtzuerhalten. Inwiefern ein solcher Check verbindlichen Charakter haben soll, müssen die demokratisch legitimierten Vertreter entscheiden, die für einen effektiven und effizienten Einsatz öffentlicher Mittel verantwortlich sind. Gegen eine Verbindlichkeit spricht aber, dass angestrebte Lerneffekte ausbleiben, weil für eine vorab präferierte Variante kritische Informationen zurückgehalten werden und politische Diskussionen über Alternativen durch einen entsprechend ausgestalteten Check nicht stattfinden.

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

Bei infrastrukturpolitischen Entscheidungen werden Folgekosten nicht immer einbezogen oder die Kosten nicht über den gesamten Nutzungszeitraum betrachtet. Außerdem wird gerade in Schrumpfungsregionen in Einrichtungen investiert, um deren Standort vor anstehenden Schließungsentscheidungen zu bewahren. Vor diesem Hintergrund erscheint es in solchen Regionen besonders wichtig, die langfristigen Kosten und Nutzen bei der Entscheidung transparent zu machen und zu berücksichtigen. Bestehenden Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Demographie- oder Nachhaltigkeits-Checks fehlt oftmals die regionale Einbettung, die langfristige Perspektive oder das Denken in Szenarien. Außerdem werden häufig nur Daten auf kommunaler Ebene, die auch angesichts der Gebietsreformen der letzten Jahre für viele Bereiche der Daseinsvorsorge zu grobkörnig sind, verwendet. Demographie- oder Nachhaltigkeits-Checks sind teils zu breit oder beliebig angelegt, so dass im Ergebnis sämtliche Maßnahmen als „nachhaltig“ oder „an den demographischen Wandel angepasst“ deklariert werden können. Teils werden sie nur als Bestandteil der notwendigen Antragsunterlagen abgehakt, unabhängig da-

von, ob eine ernsthafte Beschäftigung mit dem demographischen Wandel stattgefunden hat oder wie ausführlich und plausibel die Begründung ist.



Adressaten

Die Kommunen sollten einen entsprechenden Check durchführen, um fundiert über langfristige Investitionen zu entscheiden und einen Förderantrag gegebenenfalls besser begründen zu können. Die Kommunalaufsicht muss lernen, dass nicht das billigste Angebot, sondern die über den gesamten Lebenszeitraum der Infrastruktur wirtschaftlichste Variante gewählt werden sollte. Schließlich können die Bundesländer und Landkreise einen solchen Check für Schrumpfungsregionen vorsehen, wenn sie Zuschüsse gewähren. Dabei sollten sie für entsprechende thematische Bereiche Mindestanforderungen an einen Zukunfts-Check definieren.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. Der Nachhaltigkeits-Check ESYS (Entscheidungshilfesystem) des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) soll zu einer „demographierobusten“ und flächensparsamen Infrastrukturplanung beitragen. Ein webbasiertes Tool zur Prüfung der Nachhaltigkeit von öffentlichen Investitionen anhand einer Vielzahl von Indikatoren und nutzerdefinierten Einstellungen findet sich unter: <http://www.esys-nachhaltigkeitscheck.de/>

2. Sachsen hat in seiner Förderrichtlinie zur integrierten Ländlichen Entwicklung (RL ILE/2011) festgelegt, dass für bestimmte Maßnahmen im Antrag nachzuweisen ist, dass das Vorhaben auch unter den Bedingungen sich verändernder Bevölkerungszahlen und -strukturen sinnvoll sowie mittel- und langfristig tragfähig ist. Zu diesem Zweck wurde ein Leitfaden mit Prüffragen und möglichen Entscheidungskriterien erarbeitet: http://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/II_13_Leitfaden_Demografierrelevanz.pdf
3. Sachsen-Anhalt hat sich gegenüber der Europäischen Kommission zu einer „demografiesensiblen“ Bewertung von Infrastrukturinvestitionen im Rahmen der EU-Strukturfonds verpflichtet. Dies gilt vor allem für Infrastrukturprojekte, die aus EFRE und ELER finanziert werden. 2008 wurde zur Entwicklung eines entsprechenden Demographie-TÜVs eine Machbarkeitsstudie durchgeführt: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/News/PDFs/Projekt_Demografie-T%C3%9CV.pdf. Anschließend wurden erste Umsetzungserfahrungen analysiert und Vorschläge zur Weiterentwicklung erarbeitet: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Europa/Publikationen/Berichte/Berichte/Bericht_Demo-TUEV_Synthese_Fruehjahr_Herbst09.pdf.
4. Kommunen können bei der Bauleitplanung Online-Rechner nutzen, die ihnen die fiskalischen Auswirkungen von Neubaugebieten

vor Augen führen. Die Infrastrukturfolgekosten führen häufig dazu, dass sich ein solches Vorhaben für Kommunen nicht rechnet. Vgl. z. B.: <http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/>

5. *Weiterführende Literaturempfehlungen:* Deutscher Landkreistag u. a. 2012 (Instrumente zum Umgang mit dem demografischen Wandel für Kommunen: S. 47ff.); Fahrtenkrug u. a. 2011; Schaffert u. a. 2011.

Offene Forschungsfragen

- Welche Kriterien sind für die unterschiedlichen Investitionen zu berücksichtigen, und gibt es geeignete Schwellenwerte, ab denen Investitionen sinnvoll bzw. nicht mehr sinnvoll sind?
- Wie müssen die Checks in den jeweiligen Bereichen methodisch gestaltet sein, damit Aufwand und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen? Für welche Investitionen soll ein Zukunfts-Check überhaupt vorgenommen werden?
- In welcher Beziehung stehen projektbezogene Checks mit regionalen bzw. lokalen Konzepten und Planungen? Inwiefern wird der Aufwand der Checks durch gute Konzepte verringert, und inwiefern verbessern sich die Konzepte, um den Anforderungen der Checks gerecht zu werden?
- Welche Lernprozesse entstehen bei den beteiligten Akteuren durch wiederholte Checks, und wie können diese verbessert werden?

Gutes Beispiel: Demographie-Check für Investitionen in Kindertagesstätten in Sachsen-Anhalt

In der Förderperiode 2007–2013 konnte das Land Sachsen-Anhalt ELER- und EFRE-Mittel nutzen, um Investitionen in Kindertageseinrichtungen zu fördern. Da die Landesregierung den Bedarf deutlich höher einschätzte, als Mittel zur Verfügung standen, führte sie einen

Bewertungskriterien	Gewichtung
Nachhaltige Auslastung	50 %
✓ Prognose der Auslastung und Kinderzahlen	40 %
✓ Einbindung in ein kommunales Handlungskonzept	8 %
✓ Elternakzeptanz/Bürgerakzeptanz	2 %
Pädagogische Konzeption	24 %
✓ Konzeption	5 %
✓ Qualitätsentwicklungskonzept	5 %
✓ Teilnahme an Schulungsmaßnahmen	5 %
✓ Umsetzung Bildungsprogramm „Bildung: elementar“	5 %
✓ Integration von behinderten und Migrantenkindern	4 %
Lage/Standort	9 %
✓ Grundsatz der Zentralisierung	3 %
✓ Entfernung zu Siedlungsschwerpunkt/ Wohnsiedlung	3 %
✓ Entfernung zur nächsten Kita	3 %
Nachhaltige Vernetzung	12 %
✓ Anbindung an soziale und kulturelle Infrastruktur	3 %
✓ Anbindung an Schulen/Sportstätten	3 %
✓ Verknüpfung mit Schulbauförderung	2 %
✓ Abstimmung mit Gemeinden/Verwaltungsgemeinschaft	2 %
✓ Einbindung in das ILEK	2 %
Multifunktionalität/ alternative Nutzungsmöglichkeiten	5 %
<i>Ausschlussgründe: keine Barrierefreiheit, keine Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz oder kein Internetanschluss</i>	

Demographie-Check ein, um das Geld nicht mit der Gießkanne zu verteilen, die Verwaltungsentscheidung transparent zu machen und nachvollziehbar zu begründen. Der Check wurde in beiden Richtlinien verankert und war Bestandteil der Prüfung der Förderwürdigkeit, nach der die Antragsteller detaillierte Investitionspläne erstellen konnten. Die Haushalts- und Fachreferate erarbeiteten gemeinsam und unter Beteiligung der Träger von Einrichtungen, den Wohlfahrts- und kommunalen Spitzenverbänden Bewertungskriterien, deren Gewichtung sowie Vorgaben für die Bewertung (vgl. Tabelle).

Die Bewertung erfolgte durch das Landesverwaltungsamt, und das Ergebnis wurde in einem Gremium mit externen Experten diskutiert. Wichtig ist, dass neben demographischen Kriterien auch die pädagogische Qualität als zentral für die dauerhafte Tragfähigkeit der Einrichtung angesehen wird. Die regionale Einbettung wird durch Standortkriterien, die Einbindung in ein Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK) und die Stellungnahme durch die Landkreisverwaltung sichergestellt. Das Land hat den Demographie-Check für die 379 im Jahr 2007 eingereichten Förderanträge durchgeführt. Davon wurden 68 Anträge auf Basis dieser Vorprüfung bewilligt.

Nähere Informationen

- Hartmann, Florian (2010): Der Demografische Wandel in Sachsen-Anhalt – Evaluierung und Weiterentwicklung eines Planungsinstrumentes der Landesregierung zur nachhaltigen Förderung von Investitionen in Kindertageseinrichtungen: http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MS/Demografie/Demografieprojekte/Demografiecheck/Diplomarbeit_FlorianHartmann_2010.pdf
- Köhler, Wilfried (2009): „Demografie-TÜV“ und seine Umsetzung in Sachsen-Anhalt verbindlich oder operativ? http://www.demographie-online.de/fileadmin/Ak_staedte/2009/koehler_011209.pdf

Empfehlung 7: Regionaletats

Um einen effektiven und effizienten Fördermitteleinsatz zu gewährleisten und die Förderung besser an die Bedürfnisse schrumpfender Regionen anzupassen, sollen Bund und Länder Regionaletats¹¹, die von mehreren raumwirksamen Politikressorts gefüllt werden, einführen.

Nähere Erläuterung

Schrumpfende Regionen sollen eigenständig über die Verwendung von Fördermitteln entscheiden. Zu diesem Zweck soll den Regionen ein Anteil an den raumrelevanten Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder (d. h. EFRE, ESF, ELER¹², GAK, Städtebauförderung und Landesprogramme) in einen Regionaletat eingespeist werden. Wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, soll der Regionaletat die Entscheidung sowohl über Zuschüsse als auch vergünstigte Darlehen und Beteiligungen beinhalten. Rückflüsse sollten möglich sein und nicht verausgabte Mittel am Jahresende im Etat verbleiben können. Neben der sektoralen Integration kann die Abwicklung auf regionaler Ebene Entscheidungswege verkürzen und transparenter gestalten sowie eine bessere Teilhabe ermöglichen. Innerhalb der Regionen wird so der Zugang zu Fördermitteln vereinfacht und der Verwaltungsaufwand verringert, da nur noch ein Antragsformular bei der zuständigen Bewilligungsbehörde auszufüllen ist. Gerade in der Startphase besteht ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen den Ressorts sowie Beratungsbedarf der regionalen Akteure. Für die Verwaltung und Abwicklung des Regionaletats sollte eine regionale Verwaltungseinheit, die möglichst nicht direkt einem Fachressort unterstellt ist, festgelegt werden.

Die Einrichtung eines Regionaletats ist an folgende Bedingungen zu knüpfen: Die finanziellen Mittel werden den Regionen zur Erreichung

bestimmter Ziele, die Region und Land untereinander abstimmen, zur Verfügung gestellt. Diese Ziele sollten neben ökonomischen auch soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen. Eine interministerielle Arbeitsgruppe soll einen Koordinierungsrahmen aufstellen, in dem ein möglichst weiter Katalog von Zielen, Maßnahmen und Förderkonditionen festgelegt wird, aus dem sich die Regionen für ihre Strategie bedienen können. Um den proaktiven Umgang mit Schrumpfung sicherzustellen, können entsprechende Ziele, wie z. B. der Rückbau von Gebäuden und Infrastrukturen, als verpflichtend vorgegeben werden, ohne die Zielhöhe konkret zu bestimmen. Die Vertreter der regionalen Ebene (z. B. Kreisverwaltung, Regionalmanager, Kommunen) sind in diesen Prozess einzubinden.

Auf Grundlage des Koordinierungsrahmens und bestehender regionaler Konzepte erarbeiten die Regionen ihre Entwicklungsstrategie. Darin setzen sie sich konkrete, überprüfbare Ziele, die innerhalb eines mittelfristigen Zeitraums von ca. sechs Jahren erreicht werden sollen. Es muss plausibel dargelegt werden, mit welchen Instrumenten und Maßnahmen die Ziele erreicht werden können. Außerdem muss die Organisations- und Entscheidungsstruktur bestimmt werden. Denn regionale Entscheidungsträger sollen dafür verantwortlich sein, welche Projekte zur regionalen Strategie passen und prioritär zu unterstützen sind. Um Lernprozesse anzustoßen und den Erfolg auch für die Bürger und den Fördermittelgeber nachzuweisen, ist ein Evaluationssystem, nach von den Antragstellern selbst formulierten Evaluationskriterien, einzurichten. Zu diesem Zweck müssen konkrete Zwischenziele und Meilensteine sowie Verantwortlichkeiten festgelegt werden. In geeigneten Zeitabständen muss die Region sich selbst, den Bürger/innen und dem Fördermittelgeber Rechenschaft ablegen und darlegen, ob die Zwischenziele erreicht

¹¹ Der Regionaletat soll die positiven Eigenschaften von Regionalbudget und Regionalfonds verbinden. Vgl. hierzu Elbe & Langguth 2011.

¹² Folgende Artikel der Richtlinien ermöglichen die Einrichtung eines Regionaletats: Artikel 3 Abs. 1 Buchstabe c Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 (EFRE); Artikel 11 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 (ESF); Artikel 50 bis 52 Verordnung (EG) 1974/2006 (ELER).

wurden, wie Ziele anzupassen sind bzw. welche Gründe für ein Verfehlen ausschlaggebend waren. Im gesamten Strategieprozess ist ein enger Austausch zwischen den regionalen Akteuren und Fachleuten sowie Landesbehörden erforderlich. Auf diese Weise können neue Ideen entstehen und wechselseitige Bedenken ausgeräumt werden.



Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

Ein zentrales Problem der Gestaltung von Schrumpfung sind unter anderem die begrenzten finanziellen Ressourcen in den betroffenen Regionen. Dies betrifft auf der einen Seite die geringen Möglichkeiten, notwendige Kofinanzierungs- und Eigenmittel bereitzustellen, was dazu führt, dass Fördermittel oft nicht abgerufen werden können. Zusätzlich erfordert die Vielfalt der Förderlandschaft ein umfangreiches Wissen über die verschiedenen Konditionen und Möglichkeiten. Um dem gerecht zu werden, ist ein hoher personeller Aufwand erforderlich. Der bürokratische Aufwand kann Vorhaben erschweren oder verhindern, wenn für verschiedene Projektbausteine unterschiedliche Programme genutzt werden müssen oder wenn Bewilligungen und Mittelausschüttungen zu spät erfolgen. Auf der anderen Seite erzeugen die Förderprogramme politischen Druck, diese auch zu nutzen. Das kann dazu führen, dass nicht-prioritäre Maßnahmen durchgeführt

und Mittel von dringlichen Aufgaben abgezogen werden. Außerdem werden häufig Maßnahmen ohne notwendige kommunale Kofinanzierungsmittel gegenüber anderen bevorzugt eingesetzt, auch wenn letztere möglicherweise sinnvoller wären.¹³ Insgesamt ist in Schrumpfungsräumen eine zunehmende Abhängigkeit von Förderung und Zuweisungen festzustellen, die dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht.

Die Vielfalt an Fördermöglichkeiten und der damit verbundene Informationsbedarf erfordern den Umbau öffentlicher Verwaltungen hin zu Dienstleistungsverwaltungen und die Vernetzung von Ressortzuständigkeiten.

Adressaten

Zur Umsetzung der Handlungsempfehlung sind in erster Linie die Länderressorts gefordert, die die raumwirksamen Förderprogramme verwalten. Bei den Gemeinschaftsaufgaben ist der Bund einzubeziehen. Insbesondere in der Startphase ist eine intensive Beratung und Betreuung der Regionen durch die Länder bzw. deren Förderbehörden zu gewährleisten. Sie können bei haushalts- und beihilferechtlichen Regelungen helfen.

Kompetente Ansprechpartner zu Fragen der Finanzierung und Umsetzung sind private und privat-öffentliche Banken und Sparkassen auf Landes- oder regionaler Ebene. Darüber hinaus sind sie mögliche Investoren und haben Erfahrungen bei der Akquise privater Mittel.¹⁴

In den Regionen sind insbesondere Landkreis- und Gemeindeverwaltungen, Unternehmen, Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern, regionale Vereine und Wirtschaftsförderungen unmittelbar einzubinden. Diese Akteure können nicht nur bei der Umsetzung helfen, sondern sind auch potenzielle Kapitalgeber.¹⁵

¹³ Da das Regionalbudget auch durch nationale Fonds gespeist werden soll, kann darüber bereits die von der EU geforderte nationale Kofinanzierung sichergestellt werden.

¹⁴ Vgl. BBSR 2011.

¹⁵ Vgl. ebd.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. In der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) können die Länder nach dem aktuellen Koordinierungsrahmen bis Ende 2013 Regionalbudgets als Modellprojekt einführen. Dieses Instrument soll ab der nächsten Periode 2014 in den Standardkatalog aufgenommen werden. Vgl. Bundestagsdrucksache 16/13950: Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 2009 sowie beispielhaft für die Umsetzung im Land Brandenburg: Richtlinie des Ministeriums für Wirtschaft zur Förderung der wirtschaftsnahen kommunalen Infrastruktur im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – GRW (GRW-I) Nr. 2.5 und 5.7): <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=4aa561e46fff16fb87d819d09c769842;views=document&doc=2191&typ=RL>

2. Das Modellvorhaben LandZukunft des BMELV erprobt von 2012 bis 2014 das Regionalbudget in Verbindung mit Zielvereinbarungen in strukturschwachen Regionen: <http://www.land-zukunft.de>
3. *Weiterführende Literaturempfehlungen:* BBSR 2011; Elbe & Langguth 2011; Sonnabend Regina 2010a, 2010b; Bühler 2009.

Offene Forschungsfragen

- Was lässt sich aus den Erfahrungen mit bereits umgesetzten Regionalfonds und Regionalbudgets lernen? Sind Innovationen möglich, und wenn ja, in welchen Bereichen?
- Wie können die regionalen Aushandlungsprozesse von Zielen und Strategien regionaler Entwicklung tatsächlich demokratisch initiiert und gesteuert werden?
- Wie kann die Reichweite verantwortungsvollen, individuellen Handelns für die Lebensqualität der ganzen Region öffentlich bewusst gemacht werden?

Gutes Beispiel: Revolvierender Regionalfonds in Nordvorpommern (Mecklenburg-Vorpommern)

Das gemeinsame Naturschutzprojekt Nordvorpommersche Waldlandschaft von 18 Gemeinden im Landkreis Vorpommern-Rügen möchte Naturschutzziele und ländliche Entwicklung zusammenbringen und so gleichzeitig der Natur und der Wertschöpfung in der Region dienen. Zu diesem Zweck wurde ein revolvierender Regionalfonds, gespeist aus Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie der Region ins Leben gerufen.



Der Fonds richtet sich an Klein- und Kleinstunternehmen sowie Land- und Forstwirtschaftsbetriebe mit bis zu 50 Mitarbeiter/innen, die im Projektgebiet des Modellvorhabens „chance.natur“ tätig sind. Unterstützt werden betriebliche und überbetriebliche Investitionen zur Schaffung und Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe mit möglichst engem Bezug zu den Naturschutzanliegen in der Region. Als Brutgebiet des in Deutschland vom Aussterben bedrohten Schreiadlers gilt dessen Rückzugsräumen unter dem Leitbild „Dem Schreiadler und uns eine Zukunft“ besondere Aufmerksamkeit.

Im Sinne der Haushaltsordnung des Bundes und des Landes Mecklenburg-Vorpommern dürfen Fördermittel weder gesammelt noch gespart werden. So wird jedes einzelne Darlehen als gesondertes Projekt betrachtet, und der eigentliche Fonds baut sich über die Zeit aus den zurückfließenden Mitteln auf. Es wurde vereinbart, dass eine zweimalige Ausreichung erforderlich ist, ehe die eingeflossenen Bundes- und Landesmittel aus der Zweckbindung entlassen werden.



Das Regionalmanagement übernimmt die praktische Abwicklung des Fonds. Auf Grundlage der durch das Regionalmanagement aufbereiteten Unterlagen trifft ein vierköpfiges Entscheidungsgremium eine Vorauswahl. Die letztendliche Entscheidung über die Darlehensvergabe obliegt der Lenkungsgruppe Nordvorpommersche Waldlandschaft.

Die ersten beiden ausgereichten Darlehen erhielten private Dienstleister für die Forstwirtschaft. Die Mittel dienten der Anschaffung von Rückepferden und der entsprechenden Ausrüstung.

Nähere Informationen

- Erhältlich beim Regionalmanagement des Landkreises Vorpommern-Rügen (Tel.: 03831 357-1275) sowie unter <http://www.schreiadlerland.de>
- Zum Modellvorhaben „chance.natur“ vgl.: http://www.idee-natur.de/fileadmin/IDN/images/Gewinner/Zweite_Stufe/90010_09_Preistraeger.pdf

Empfehlung 8: Flexibilisierung von Standards der Daseinsvorsorge

Rechtliche Standards sind zu lockern, um regional angepasste und innovative Lösungen von Grundversorgungsleistungen („Daseinsvorsorge“) zu ermöglichen. Es gilt das Prinzip: Umbau von Rahmenbedingungen vor Abbau von Daseinsvorsorge.

Nähere Erläuterung

Verantwortliche der Daseinsvorsorge, d. h. öffentliche Entscheidungsträger, gewinnorientierte und gemeinnützige Unternehmen sowie sonstige Träger von Einrichtungen, sollen vorhandene Ermessensspielräume zur Handhabung von rechtlichen Standards so nutzen können, dass Versorgungsstrukturen aufrechterhalten und weiterentwickelt werden können.

Zur Flexibilisierung von Standards der Daseinsvorsorge bestehen verschiedene Möglichkeiten,

die miteinander kombiniert werden oder aufeinander aufbauen können. *Standarderprobungsgesetze* gibt es derzeit in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Auf Antrag bei der Kommunalaufsicht und mit Genehmigung des Justizministeriums können für einzelne Vorhaben Ausnahmen erteilt werden, wenn die grundsätzliche Erfüllung des Gesetzesauftrages nicht beeinträchtigt wird sowie EU- und Bundesrecht nicht entgegenstehen. Daneben kann mittels *Experimentierklausel*

in Gesetzen und Verordnungen auf Antrag von Regeln, ggf. in einem festgelegten Rahmen oder unter bestimmten Bedingungen, abgewichen werden. Diese Klausel gilt immer nur für ein bestimmtes Gesetz oder eine bestimmte Vorschrift.¹⁶

Der Bundesgesetzgeber sollte in Hinblick auf die Gestaltung regionaler Schrumpfung ein Standarderprobungsgesetz auf Bundesebene beschließen. Kommunen und Landkreise, die dies aufgrund ihrer demografischen Entwicklung für geboten halten, könnten mit Hilfe dieses Gesetzes die Lockerung von Bundes- und Ländervorgaben für Bürger und Unternehmen beantragen. Ausnahmegenehmigungen wären für einzeln benannte Versorgungseinrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich oder für klar abgegrenzte Teile des Gemeinde- oder Kreisgebietes vorstellbar. Auch nicht-öffentliche Projektträger von Versorgungseinrichtungen sollten antragsberechtigt sein. Der Antrag sollte mit Zustimmung des Kreistags erfolgen.

Die bisherigen Erfahrungen aus den Ländern zeigen, dass lokale Entscheidungsträger vor Anträgen auf Ausnahmegenehmigungen zurückschrecken. Nimmt eine Kommune Anstoß an einem Standard, ist für sie oft fraglich, ob sie im betreffenden Fall überhaupt Aussicht auf Erfolg hat und ob sie mit den rechtlichen Folgen nicht überfordert ist. Die relativ geringe Inanspruchnahme der Standarderprobungsgesetze in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg¹⁷ legt nahe, dass auch aufgrund von Informationsdefiziten von vornherein auf Anträge verzichtet wird. Antragsteller benötigen deshalb Informationen und Anleitung. Eine Servicestelle sollte alle bundesweit gestellten Anträge, ob abgelehnt oder genehmigt, anonymisiert in einer Online-Datenbank sammeln und zugänglich



¹⁶ Ein Beispiel ist das Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Laut § 2, Abs. 7 kann die Genehmigungsbehörde zur Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel auf Antrag im Einzelfall Abweichungen von Vorschriften dieses Gesetzes für höchstens vier Jahre genehmigen, falls keine öffentlichen Verkehrsinteressen entgegenstehen.

¹⁷ Seit der Einführung im Jahr 2006 bis Mai 2011 sind in Brandenburg 121 Anträge eingegangen. Von diesen wurden 61 genehmigt, 34 abgelehnt, 23 zurückgezogen, und drei befanden sich noch in der Prüfung. Vgl. <http://www.buerokratieabbau.brandenburg.de/sixcms/detail.php/461223>.

machen. Dieses Internetangebot (erreichbar über eine einprägsame Internetadresse wie z. B. *flexiblestandards.de*) soll in das Demografieportal des Bundesinnenministeriums eingebunden und nutzerfreundlich aufbereitet werden.

Falls ein Bundesgesetz mittelfristig nicht in Aussicht steht, wird den Ländern empfohlen, den Beispielen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zu folgen und Standarderprobungsgesetze einzuführen. Auch auf Landesebene ist den Erfahrungen zufolge eine begleitende Unterstützung durch die Informationsarbeit einer Service-Stelle unerlässlich.

Eine weitere Möglichkeit ist es, bestimmte *Standards abhängig von Raummerkmalen* (z. B. je nach Bevölkerungsdichte oder Altersstruktur) zu formulieren und zu handhaben.¹⁸ In Schrumpfungsräumen sollten Ausnahmen für die Gemeindegebiete der am stärksten betroffenen Kommunen zugelassen werden. Um diese Kommunen zu identifizieren, ist ein Kriterienkatalog zu entwickeln (vgl. auch Empfehlung 9). Es wird angeregt, in diesen Gebieten für Kernbereiche der Grundversorgung einzelne rechtliche Standards (z. B. bauliche Anforderungen an Gebäude, Innenausstattungen von Versorgungseinrichtungen, TÜV-Vorschriften, Naturschutz- und Umweltauflagen etc.) grundsätzlich abzusenken. Dies wäre ein Beitrag, um Versorgungsleistungen in diesen Räumen verfügbar zu halten, die ansonsten wegfielen. Zugleich könnten flexible Lösungen ermöglicht werden, wo ansonsten überhaupt keine Einrichtungen neu entstehen würden. Angesichts der Vielfalt möglicher Hemmnisse und räumlicher Kontexte sind zunächst mehr Kenntnisse erforderlich. Dazu sollten laufende Modellvorhaben, wie aktuell das Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, mit genutzt werden.

Schließlich ist bei der künftigen Gesetzgebung intensiver zu prüfen, inwiefern Standards nicht

für die Erbringung, sondern die Qualität der Leistung angewendet werden können. Die Regionen sollten mehr Eigenverantwortung erhalten, indem Standards nicht als Rechtsrahmen, sondern als Steuerungsinstrumente verstanden werden, um Daseinsvorsorge im Raum zu organisieren. Nicht der konkrete Weg, sondern allgemeine Ziele würden somit vorgegeben werden.

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

Grundsätzlich gilt das Gleichheitsgebot – Gesetze und Verordnungen gelten für alle gleich. Die sehr differenzierte Raumstruktur und die sich durch Schrumpfungsprozesse weiter verstärkenden Bedarfsunterschiede erfordern jedoch raumangemessene Regelungen. Auch entstanden viele Rechtsnormen, Standards und Vorschriften in Deutschland in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität und sind den Herausforderungen des sozialen und demographischen Wandels im Allgemeinen und schrumpfenden Regionen im Besonderen nicht mehr adäquat.

Die Schrumpfung zwingt zu effizientem Ressourceneinsatz und innovativen Lösungen, denen bundes- oder landesweite Standards im Wege stehen können. Gerade in dünn besiedelten Gebieten können Standards, die ursprünglich für Ballungsräume eingeführt wurden, zu Aufwendungen führen, die in keinem Verhältnis zu ihrem Nutzen stehen. Alternative, auch ortsübergreifende Konzepte der Organisation von Kinderbetreuung, Ver- und Entsorgung, mobile oder Kombi-Lösungen oder eine zweckmäßige bauliche Gestaltung von stationären Versorgungseinrichtungen sind zu erproben. Mit mehr Spielraum für innovative Lösungen kann es gelingen, die Handlungsfähigkeit in schrumpfenden Regionen zu verbessern bzw. zurückzugewinnen. Auf der anderen Seite fehlen oftmals die nötigen Fähigkeiten, um vorhandene Ermessensspielräume auszuloten und Änderungsbedarf an die zuständigen Ebenen zu kommunizieren.

¹⁸ Ein Beispiel ist die Bedarfsplanungsrichtlinie für die ambulante ärztliche Versorgung vom 20. Dezember 2012. In § 12 werden für fünf Raumtypen unterschiedliche Verhältniszahlen von Einwohnern zu Facharzt festgelegt, und § 9 beinhaltet einen Demografie-Faktor, der die regionale Alterung berücksichtigt. Auch bei den Hilfsfristen für den Rettungsdienst erlauben einige Bundesländer (z. B. Thüringen und Bayern) größere Zeitintervalle für ländliche Räume (DISR 2010, S. 14).

zieren. Daher sollten Bürger, Führungskräfte in Unternehmen und Versorgungseinrichtungen sowie Verwaltungen umfassende und verständliche Informationen zu ihren Möglichkeiten, von angepassten Standards zu profitieren, erhalten.

Adressaten

Zunächst sind die regionalen Akteure, vor allem die Kommunen, gefordert, bestehende Standards zu hinterfragen, wenn sie effizientere und effektivere Lösungen blockieren. Neben kreativen Ideen benötigen die Verwaltungen dazu Mut und Risikobereitschaft, um bestehende Institutionen und Routinen zu verändern. Dabei ist entscheidend, dass Standards nicht einfach nur verringert werden, um Kosten einzusparen und dadurch weitere Attraktivitätseinbußen in Kauf zu nehmen. Vielmehr sollte es den Kommunen neben der Rückgewinnung von Selbstständigkeit um eine bessere und bedarfsgerechte Leistungserbringung gehen.

Bund und Länder sind aufgefordert, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen Experimentier- und Öffnungsklauseln einzuführen sowie aus den damit ausgelösten Erprobungen zu lernen und in ihrer Gesetzgebung den besonderen räumlichen Kontexten von Schrumpfsregionen besser gerecht zu werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass die bloßen Möglichkeiten nicht ausreichen. Stattdessen benötigen die Fachressorts den Willen zum Experimentieren. Sie müssen die regionalen Akteure ermutigen, innovative und regionsangepasste Lösungen zu entwickeln, und juristisch beraten, um Rechtsunsicherheiten zu minimieren.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. In Brandenburg gibt es seit 2006 ein ursprünglich auf fünf Jahre begrenztes Standarderprobungsgesetz. Dessen Hauptziele sind Bürokratieabbau und eine neue, serviceorientierte Verwaltungskultur. Die Gestaltung regionaler Schrumpfung war keine Motivation. 2011 wurde das Gesetz um fünf Jahre verlängert und um eine „demographische“ Klausel ergänzt. Demnach soll es nun auch

flexible und örtlich angepasste Lösungen ermöglichen, um den Herausforderungen des demographischen Wandels zu begegnen: http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.43420.de. In Mecklenburg-Vorpommern gibt es seit 2010 das Gesetz zur Erprobung der Öffnung von landesrechtlichen Standards für kommunale Körperschaften: <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.sml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KomStdEGMVrahmen>. Im Thüringer Landtag wurde ein ähnlicher Gesetzentwurf 2012 abgelehnt. Die sachsen-anhaltische Gemeindeordnung enthält seit 1997 eine zeitlich begrenzt anwendbare Befreiungsklausel zur Erprobung neuer Lösungen bei der kommunalen Aufgabenerledigung, „wenn die grundsätzliche Erfüllung des Gesetzesauftrages sichergestellt ist“ (Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt, § 133, Abs. 4).

2. Weiterführende Literaturempfehlungen: Baer 2006; Moss u. a. 2008 (für technische Infrastrukturen); Schiller 2010 (für Abwassersysteme); DISR 2010; Steinführer u. a. 2012 (mit Beispielen z. B. für Schulwesen, Gesundheitsversorgung, Internet und Feuerwehren); Faber & Oswalt 2013 (mit Beispielen z. B. für Abwasser, Mobilität, Gesundheitsversorgung, Pflege, Bildung und Kultur).

Offene Forschungsfragen

- Welche Regelungen bzw. rechtliche Standards sind angesichts der spezifischen Situation schrumpfender Regionen nicht (mehr) geeignet? Welche Gründe haben einst zu ihrer Einführung geführt, und welche langfristigen positiven und negativen Folgen könnten Änderungen haben?
- Wie kann aus regionalen Experimenten ein gesamtgesellschaftlicher Lernprozess entstehen?
- Wie müssen die empfohlenen Datenbanken und Online-Informationen aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht gestaltet werden?

Gutes Beispiel: Teleradiologie ermöglicht CT-Untersuchungen auch in kleinen Kliniken

Teleradiologie wird in der Röntgenverordnung (§ 2 Abs. 24) definiert als die Untersuchung eines Menschen mittels bildgebender Verfahren unter der Verantwortung eines Arztes, der sich nicht am Ort der Untersuchung befindet und der mit Hilfe elektronischer Datenübertragung und Telekommunikation insbesondere zur Indikation und Befundung unmittelbar mit den Personen am Ort der Untersuchung in Verbindung steht.

Das Diakoniekrankenhaus Seehausen in der Altmark (Sachsen-Anhalt) profitiert von der Klausel in § 3 Abs. 4 der Röntgenverordnung, Teleradiologie über den Nacht-, Wochenend- und Feiertagsdienst hinaus zu nutzen, wenn ein Bedürfnis im Hinblick auf die Patientenversorgung besteht. Eine auf dieser Grundlage durch die zuständige Genehmigungsstelle erteilte Ausnahmegenehmigung erlaubt dem kleinen 112-Betten-Krankenhaus die teleradiologische Betreuung der Patienten rund um die Uhr. Da sich bei weniger als 500 CT-Untersuchungen im



Jahr ein im Haus angestellter Radiologe nicht rechnet, arbeitet das Krankenhaus mit der Reif und Möller Diagnostic Network AG zusammen. Dieses Netzwerk aus über 30 Radiologen bietet nicht nur die Übernahme der Befundung rund um die Uhr an, sondern stellt bei Bedarf auch die technischen Gerätschaften zur Verfügung.* Im Zuge der Zusammenarbeit wurde dem Diakoniekrankenhaus Seehausen leihweise ein CT-Gerät überlassen und die Röntgenassistentinnen in dessen Anwendung geschult. Die Leihgebühren werden über die Kosten für die Befundung der CT-Bilder abgerechnet. Die telemedizinische

Auswertung der CT-Untersuchung übernehmen tagsüber die Radiologen im 36 Kilometer entfernten Johanniter-Krankenhaus in Stendal. Nachts und am Wochenende führt ein Teleradiologe der Reif und Möller Diagnostic Network AG die Notfall-Bildbefundung durch (vgl. Krankenhaus Umschau, Sonderbeilage zum Heft 2/2008, S. 2).

Nähere Informationen

- <http://www.diagnostic-network-ag.de>

* Ein CT-Gerät rechnet sich Dr. Möller (Reif und Möller Diagnostic Network AG) zufolge ab 400 CT-Untersuchungen pro Jahr.

Empfehlung 9: Besondere staatliche Aufmerksamkeit bei starker Schrumpfung

Sehr stark schrumpfende Regionen sollten besondere Berücksichtigung in der Raumpolitik, z. B. durch günstigere Förderkonditionen und besondere rechtliche Handlungsspielräume, erfahren, um die Lebensqualität der dort lebenden Bevölkerung zu sichern. Dazu sind diese Regionen anhand von Indikatoren abzugrenzen bzw. nach dem Grad der Betroffenheit zu typisieren.

Nähere Erläuterung

Länder, Bund und EU setzen vielfältige Mittel ein, um die sozioökonomische Entwicklung bestimmter Regionen zu unterstützen. Dazu gehören insbesondere raumorientierte Förderprogramme, wie EFRE, ESF, GRW, Städtebauförderung sowie Teile des ELER und der GAK. Des Weiteren haben die Finanzausgleichssysteme und Standards der Daseinsvorsorge zum Ziel, die Lebensqualität in benachteiligten Gebieten zu sichern.

Die Mittel sind so zu konzentrieren, dass sie signifikante Effekte erzielen. Dazu soll beim Mitteleinsatz berücksichtigt werden, in welchem Maße Regionen von Schrumpfungproblemen betroffen und wie kommunale und private Haushalte finanziell ausgestattet sind. Zur Abgrenzung der besonders betroffenen Gebiete sollte ein Index, der die multiplen Schrumpfungsprozesse abbildet, genutzt werden. Im Kern sollte die demographische Entwicklung als Schrumpfung Indikator stehen. Diese korreliert mit vielen weiteren problematischen Entwicklungen wie Arbeitslosigkeit, niedrigen Löhnen oder starker Alterung. Die Bevölkerungsdichte dient als weiterer Kernindikator für hohe Versorgungskosten und Erreichbarkeitsprobleme. Insbesondere bei Programmen zur Unterstützung von Wirtschaft und Arbeit sind darüber hinaus jene Regionen bedeutsam, die außerhalb einer angemessenen Pendlerdistanz (z. B. 60 min Pkw-Fahrzeit) zu einem Agglomerationszentrum liegen. Die Kernindikatoren können um weitere sozioökonomische Indikatoren ergänzt werden.

Neben der Indikatorenauswahl ist auch die räumliche Ebene entscheidend, um verzerrende Nachbarschaftseffekte zu vermeiden. Generell sind wirtschaftliche Prozesse eher großräumig (Arbeitsmarktregionen) zu analysieren, während Entwicklungen der Daseinsvorsorge eher kleinräumig betrachtet werden sollten. Forschungsinstitute können bei der Methodenentwicklung und -umsetzung helfen; die konkreten Schwellenwerte sind hingegen politisch zu bestimmen.



Die auf diese Weise identifizierten Regionen sind zur Sicherung der Daseinsvorsorge bei der Zuteilung staatlicher Ressourcen besonders zu berücksichtigen. Dies beinhaltet nicht unbedingt mehr Geld, sondern kann auch günstigere Förderkonditionen bedeuten, das Vermeiden von Mittelkürzungen oder besondere rechtliche Handlungsspielräume (vgl. Empfehlung 8). Dazu zählen höhere Fördersätze in besonders betroffenen Regionen, wie es in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) für wirtschaftlich besonders strukturschwache Gebiete bereits der Fall ist. Förderanträge aus diesen Regionen könnten prioritär behandelt oder Kredite zu besonders günstigen Konditionen vergeben werden. In europäischen Programmen könnte Kommunen in diesen Regionen die nationale Kofinanzierung abgenommen werden. Projekt-

träger sollten Eigenmittel auch unbar bereitstellen, d. h. durch ehrenamtliche Arbeitsstunden oder dafür abgestelltes Personal, oder Spenden als Eigenmittel verwenden können, ohne sie als Drittmittel deklarieren zu müssen, was die förderfähigen Kosten reduziert. Regionaletats (vgl. Empfehlung 7) könnten in diesen Regionen überproportional gut ausgestattet sein. Erhöhte zweckungebundene Mittel und die Öffnung von Standards beim Erbringen von Leistungen (vgl. Empfehlung 8) sollen den Entscheidungsspielraum der lokalen Ebene stärken. In der Region können damit unterschiedliche siedlungsräumliche Lösungen verbunden werden – sowohl Konzentration (Stärkung der Mittel- und Kleinstädte als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge) als auch Aufgabe von Ortsteilen sind denkbar (vgl. Empfehlungen 3 und 4). Solche intraregionalen Entscheidungen sollten jedoch von der entsprechenden Kommune unter Einbeziehung ihrer Bürger getroffen werden und nicht von staatlichen Ebenen anhand von Indikatoren, da die Prognose- und externe Steuerungsfähigkeit räumlicher Prozesse begrenzt ist.

Begründung: Welches Problem ist in schrumpfenden Regionen zu lösen?

In Schrumpfungsregionen steigt der Bedarf an Anpassungsmaßnahmen, während gleichzeitig Handlungsressourcen schwinden. Bestehende Förderprogramme können auf Grund fehlender Eigen- und Kofinanzierungsmittel deshalb nicht genutzt werden. Auf der anderen Seite werden z. B. in der ländlichen Entwicklung¹⁹ auch strukturstarke Regionen unterstützt, in denen die Selbsthilfemöglichkeiten relativ hoch sind. Die Gefahr besteht darin, dass in solchen Räumen die Mitnahmeeffekte besonders hoch sind. Hin- gegen bleiben in Schrumpfungsregionen Effekte

aus, weil die Intensität der Intervention zu gering ist. Um die Lebensqualität in stark schrumpfenden Regionen zu sichern, sind externe Ressourcen notwendig. Dazu gehört nicht nur finanzielle, sondern auch personelle, rechtliche, organisatorische und politische Unterstützung. Diese Ressourcen sind in erster Linie nötig, um eine weitere Verschlechterung der Daseinsvorsorgeausstattung zu verhindern.

Darüber hinaus kann hiermit der Umbau der Wirtschaft im Sinne endogener Potenziale und besserer Bedürfnisbefriedigung der regionalen Bevölkerung vorangetrieben werden. Hierzu sind Experimente zu fördern und Risikokapital bereitzustellen.

Adressaten

Adressat dieser Handlungsempfehlung sind insbesondere die Bundesländer, die entsprechende Regelungen in ihren operationellen Programmen und kommunalen Finanzzuweisungen vornehmen könnten. In den Bund-Länder-Programmen und bei Standardflexibilisierungen spielt auch der Bund eine gewisse Rolle. Da bei einer solchen räumlichen Fokussierung Mittel umverteilt werden, sind auch die davon negativ betroffenen Regionen gefordert, Solidarität mit schrumpfenden Regionen zu zeigen und eine solche Innovation nicht bereits im Keim zu ersticken. Denn die heute noch nicht betroffenen Regionen könnten künftig selbst auf Solidarität angewiesen sein.

Bestehende Förderansätze und Praxisbeispiele (mit Hinweisen zum Weiterlesen)

1. In der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)

¹⁹ Eine Ausnahme stellen Ziel-1-Gebiete dar, in denen oft höhere Fördersätze gelten. Die Abgrenzung dieser Gebiete erfolgt jedoch nur nach dem BIP pro Kopf im europäischen Vergleich (weniger als 75 % des EU-Durchschnitts). Ungeachtet dessen, dass in der kommenden Förderperiode vermutlich wegen des statistischen Effektes durch die neuen Mitgliedsländer deutlich weniger Ziel-1-Gebiete in Deutschland bestehen werden, erscheint dieser Indikator allein kaum geeignet, um vielfältige regionale Schrumpfungsprozesse abzubilden. Allerdings ist zu beachten, dass unter ländlicher Entwicklung häufig auch sektorale Maßnahmen zur ökologischen und agrarstrukturellen Verbesserung verstanden werden. Diese Maßnahmen zielen nicht auf die sozioökonomische Entwicklung von Räumen und folgen deshalb eigenen Gebietskulissen.

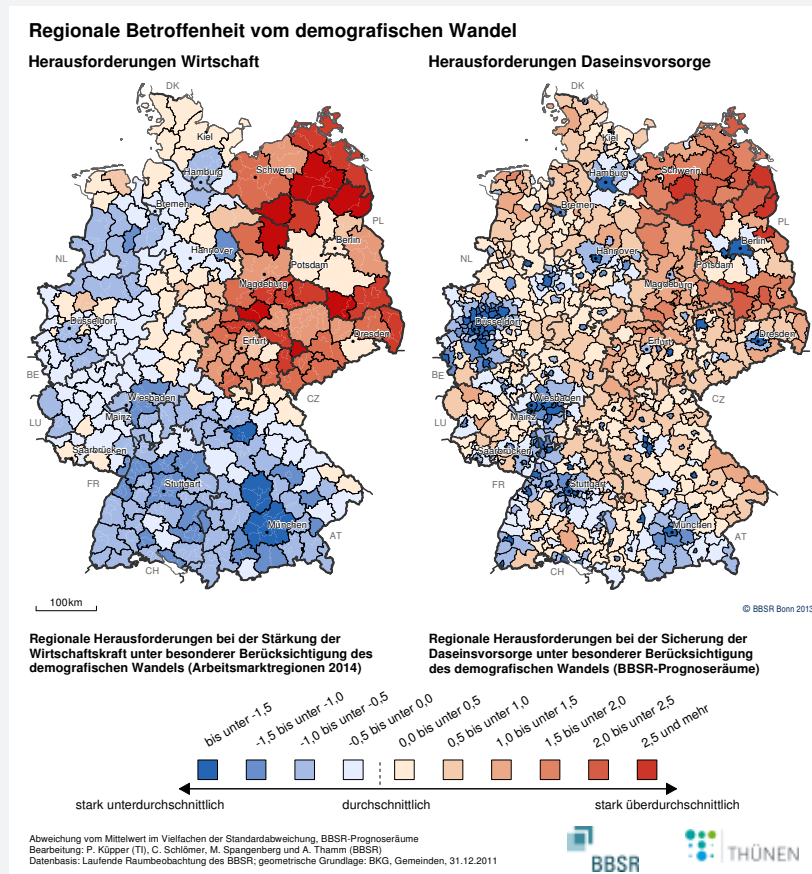
wird ein Index, der die wirtschaftliche Strukturschwäche von Arbeitsmarktreionen charakterisieren soll, aus vier Indikatoren gebildet, wobei der Infrastrukturindikator seinerseits aus neun Einzelindikatoren besteht. Dieser Index wird dann genutzt, um verschiedene Förderstufen abzugrenzen.

2. Das Land Nordrhein-Westfalen nutzt seit 1997 das strukturpolitische Instrument der REGIONALEN, das auf den Erfahrungen der Internationalen Bauausstellung (IBA) Emscher Park im Ruhrgebiet aufbaut (<http://www.regionalen.nrw.de>). Ziel ist es, durch die zeitlich befristete Bündelung von Förderprogrammen in einer durch einen Wettbewerb bestimmten Region den Strukturwandel zu beschleunigen und sichtbare Veränderungen herbeizuführen. Dazu haben regionale Akteure bis zu acht Jahre Zeit, kreative Projekte, die dann aus den bestehenden Förderprogrammen bevorzugt gefördert werden, zu entwickeln und umzusetzen.
3. Das Demographic Change Regions Network (dcrn) setzt sich auf europäischer Ebene dafür ein, dass besonders vom demographischen Wandel betroffene Regionen in der Förderperiode von 2014 bis 2020 in der Regionalpolitik berücksichtigt werden: <http://dcrn.eu/wp-content/uploads/2013/04/DCRN-position-paper-on-regional-policy-final-version.pdf>
4. *Weiterführende Literaturempfehlungen:* Eckey u. a. 2009; Maretzke 2012; Margarian & Küpper 2011.

Offene Forschungsfragen

- Wie können eher „weiche“ Indikatoren – wie das Funktionieren von Dorfgemeinschaften, baukulturelle Werte, Landschafts- und Umweltqualität oder Attraktivität der Versorgungseinrichtungen – einbezogen werden? Können solche Indikatoren vor allem auf lokaler Ebene räumliche Prioritätensetzungen erleichtern und begründen?
- Welche Methoden sind geeignet, künftige Entwicklungen abzuschätzen und nicht nur attraktive von unattraktiven Standorten zu unterscheiden, sondern auch Risiken für z. B. die Verlagerung großer Unternehmen oder die Schließung regional bedeutsamer Einrichtungen frühzeitig zu erkennen, um rechtzeitig gegensteuern zu können?
- Wie lässt sich gewährleisten, dass zusätzliche Ressourcen effizient und effektiv verwendet werden? Wie können funktionierende institutionelle Strukturen in den Regionen, die für die Projektentwicklung und -umsetzung sowie einen ausreichenden Mittelabfluss notwendig sind, berücksichtigt werden?
- Wie können Möglichkeiten zur Stärkung regionalen Wirtschaftens erkannt und unterstützt werden? Wie erfolgt eine sinnvolle Abgrenzung räumlicher Arbeitsteilung?

Gutes Beispiel: Abgrenzung besonders vom demographischen Wandel betroffener Regionen



Im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung hat eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe aus Bundes-, Landes- und Kommunalvertretern einen Index entwickelt, um besonders vom demographischen Wandel betroffene Regionen abgrenzen zu können. Der Index beinhaltet 37 demographische und sozioökonomische Indikatoren. Die grundlegende Idee dabei war, dass demographische Alterung und Schrumpfung allein nicht unbedingt negativ sein müssen, sondern vor allem dann, wenn sie auf ungünstige Ausgangsbedingungen, wie z. B.

bestehende Erreichbarkeitsprobleme oder geringe finanzielle Handlungsspielräume, treffen. Die Gewichtung der Einzelindikatoren wurde in der Arbeitsgruppe diskutiert und abgestimmt. Dabei zeigte sich, dass der Index relativ unabhängig von der Gewichtung ist, weil sich viele Probleme räumlich überlagern. Im Ergebnis gibt es zwei Teilindices, die den regionalen Handlungsbedarf zur Sicherung der Daseinsvorsorge einerseits und zur Stärkung der Wirtschaftskraft andererseits abbilden. Demographische Entwicklungen wurde jeweils mit 50 % gewichtet, wobei die vergangenen 20 Jahre und die Prognose bis 2030 in einem Verhältnis von 1 zu 3 eingeflossen sind. Das Besondere an den Karten ist, dass die dahinter liegende Methode ressort- und ebenenübergreifend abgestimmt ist. Außerdem werden die Herausforderungen zur Daseinsvorsorge möglichst kleinräumig und somit wohnungsnah betrachtet, während die der Wirtschaftskraft die größeren Pendlerbereiche berücksichtigt.

Nähere Informationen

- BMI [Bundesministerium des Innern] (2013): Jedes Alter zählt. Zweiter Demografiegipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013, S. 35f.: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?jsessionid=8748FA5943F4216CF3402EBADD0F0D8.2_cid295?__blob=publicationFile

5. Was haben wir gelernt, und welche Fragen sind offen geblieben?

Demographische, sozioökonomische, infrastrukturelle und fiskalische Schrumpfungsprozesse überlagern sich in einer zunehmenden Zahl ländlicher und städtischer Regionen in Deutschland wie in ganz Europa. Viele Verantwortliche vor Ort erkennen den Handlungsbedarf und versuchen, diese komplexen Prozesse zu gestalten. Dabei stoßen sie auf zahlreiche Hemmnisse und Widerstände: begrenzte finanzielle Mittel und Steuerungsmöglichkeiten, restriktive Standards und andere rechtliche Rahmenbedingungen, ungeeignete Förderkonditionen und Abwicklungsbürokratie, unzureichendes Wissen über Zusammenhänge und unsichere Prognosen, politischen Druck und Bürgerproteste oder -lethargie. Dennoch gibt es gute Beispiele der Gestaltung von Schrumpfung. Mit dieser Broschüre wurden einige vorgestellt und mit den notwendigen Anpassungen an lokale Besonderheiten zur Nachahmung empfohlen.

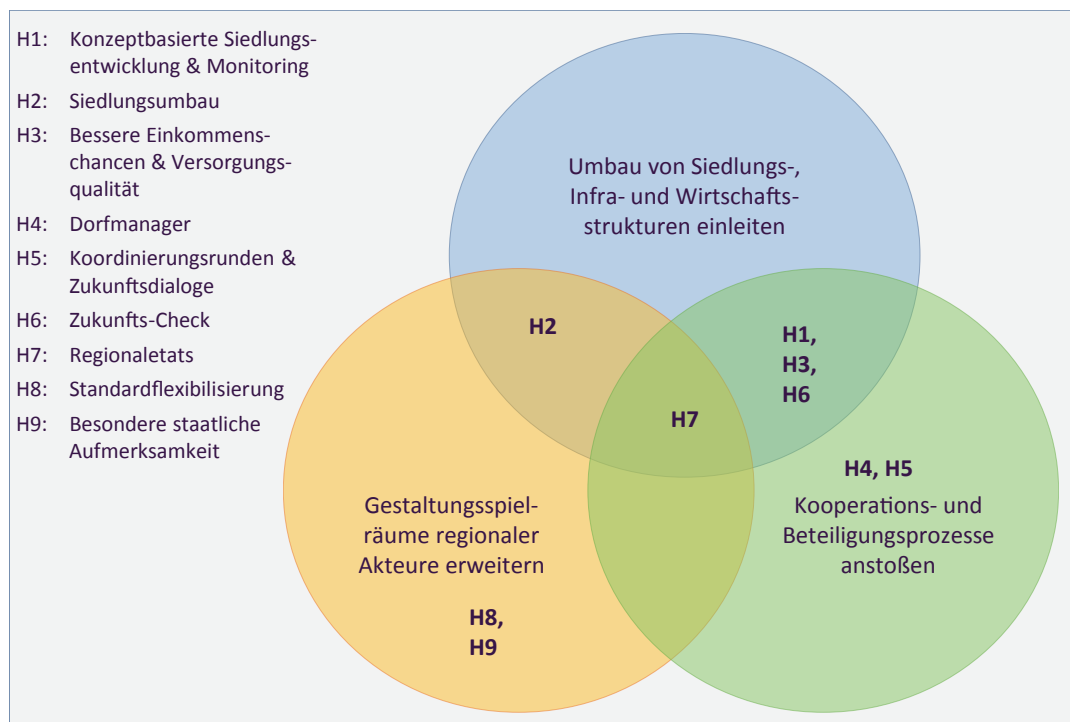
Die erarbeiteten Handlungsempfehlungen zielen darauf ab, die Gestaltungsspielräume der

Akteure in den Regionen zu erweitern. Sie sollen neue Wege, regional angepasste Lösungen und Experimente ermöglichen – wohl wissend, dass nicht jeder engagierte Versuch, Schrumpfung zu gestalten, auch von Erfolg gekrönt sein wird, dass um Entscheidungen in harten Aushandlungsprozessen und Verteilungskonflikten gerungen werden muss und dass jeder noch so überlegte Plan hinfällig werden kann, weil Gesellschaft und Technologie sich auf heute nicht absehbare Weise entwickeln. Doch ist dies eine wichtige Ergänzung zur öffentlich geführten Demographie-Debatte: Zukunft ist nicht vorhersehbar, auch die demographische Zukunft von Regionen ist es nicht – dafür sind moderne Gesellschaften zu komplex und global zu vernetzt.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshop-Reihe waren sich weitgehend einig, dass eine geförderte großräumige Absiedlung oder ein Sich-selbst-Überlassen der Schrumpfungsräumen keine realistischen Optionen darstellen. Die erste Alternative wäre, da Schrumpfung

Abbildung 3:

Einordnung der Handlungsempfehlungen in die Felder zur Gestaltung regionaler Schrumpfung



großflächig auftritt, weder finanzierbar noch wünschenswert, denn große dort investierte Kapitalbestände müssten abgeschrieben werden, kulturelle Werte gingen verloren, und für gelingende Beteiligungsprozesse gezielter Umsiedlungen auf dieser Maßstabsebene gibt es keine Vorbilder. Auch eine ausschließliche Nutzung solcher Regionen zur Nahrungsmittelproduktion, Energiegewinnung und Erholung erfordert Akteure, die sich mit diesen Regionen identifizieren, sowie eine entsprechend spezialisierte Infrastruktur. Nichts zu tun gilt auch nicht als gangbarer Weg – er bedeutete, bereits heute erkennbaren Abkopplungsprozessen von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen tatenlos zuzusehen und in Kauf zu nehmen, dass sich regionale Ungleichheiten und Benachteiligungen auf Grund des Wohnortes weiter verschärften. Die Teilhabechancen der Bevölkerung schrumpfen dann in doppelter Hinsicht. Einerseits reduzieren sich das Einkommen und der Zugang zur sich ausdünnenden und verschlechternden Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen. Andererseits verschlechtern sich die Handlungsmöglichkeiten, um sich aus dieser Situation zu befreien. Dies gilt umso stärker, je mehr das regionale Image zum Stigma wird und je mehr politische und ökonomische Entscheidungen in entfernten Zentren getroffen werden, ohne dass die direkt Betroffenen einen relevanten Einfluss darauf hätten.

Demzufolge bleibt nur die Option, regionale Schrumpfungsprozesse aktiv zu gestalten. Inwiefern sich dadurch der Trend zum Schrumpfen aufhalten oder gar umkehren lässt, wurde auf den Workshops kontrovers diskutiert. Dabei gab es sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Eingriffe in gesellschaftliche und ökonomische Prozesse wünschenswert sind. Auch die Bewertungen der Konsequenzen für andere Räume variierten. Als notwendig wurden einhellig veränderte Konditionen des kommunalen Finanzausgleichs erachtet. Familienpolitische Interventionen oder weiter reichende sozial-ökologische Transformationsprozesse der Gesellschaft waren hingegen umstritten.²⁰

Die abgeleiteten Handlungsempfehlungen zielen daher stark auf Maßnahmen der öffentlichen Hand, um negative Folgen regionaler Schrumpfung zu verhindern oder abzumildern. Diese Ausrichtung begründet sich auch mit der Zusammensetzung der Workshop-Teilnehmer/-innen, die zu einem großen Teil aus der regionalen oder behördlichen Praxis kamen. Damit bewegen sich die Vorschläge in der Nähe des Status quo, wodurch ihre Umsetzung realistisch erscheint. Sie lassen aber gleichzeitig ausreichend Offenheit für unvorhergesehene Prozesse und überraschende Strategien regionaler Akteure. Abbildung 3 ordnet die Handlungsempfehlungen den drei eingangs genannten Schwerpunkten zu: den Umbau von Siedlungs-, Infra- und Wirtschaftsstrukturen, der Initiierung von Kooperations- und Beteiligungsprozessen und der Erweiterung der Gestaltungsspielräume regionaler Akteure.

Die Handlungsempfehlungen sind Ergebnis eines intensiven Klärungsprozesses und werfen selbst neue Fragen auf – z. B. nach den beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen aktiver Gestaltung, nach künftigen Rahmenbedingungen oder nach der Übertragbarkeit der dokumentierten guten Beispiele.

Im Text wurden zu jeder Handlungsempfehlung konkrete Forschungsfragen formuliert. In der Gestaltung von Schrumpfung vor Ort werden weitere, heute unbekannte Herausforderungen und Probleme entstehen. Doch können die Akteure bereits heute von Schrumpfungserfahrungen anderer ländlicher Regionen und Städte lernen – in Deutschland und anderswo. Viele Regionen in Europa machen ähnliche Veränderungsprozesse durch oder haben sie in der Vergangenheit erlebt. Diese Erfahrungen wurden für die Erarbeitung der vorliegenden Broschüre nur punktuell berücksichtigt, verdienen aber künftig genauere Beachtung. Schrumpfung ist längst kein Phänomen einzelner peripherer Regionen mehr, und sie wird auch in Zukunft eine Gestaltungsaufgabe vieler ländlicher und städtischer Räume in Deutschland und Europa bleiben.

²⁰ Vgl. z. B. WBGU (2011).

Gestaltung regionaler Schrumpfung erfordert eine positive Vision für diese Räume

Ist Schrumpfung erst einmal wahrgenommen und wird sie thematisiert, überwiegt eine Problemperspektive. Doch beinhalten die Veränderungen auch Chancen auf Umgestaltung und Innovationen. Nichts ist so wichtig wie eine gute Vision, um zum Handeln zu motivieren – oder, wie es eine Teilnehmerin der Workshopreihe formulierte: *„Ich denke, dass viele Visionen praktisch sind, wenn man den Mut aufbringt, an ihrer Realisierung zu arbeiten.“*

Fragmente einer solchen Vision tauchten in den Diskussionen immer wieder auf. Gesellschaftliche Teilhabe lässt sich in einem der reichsten Länder der Erde trotz Schrumpfung durchaus sichern und teilweise sogar verbessern. Wenn wir also an die Zukunft schrumpfender Regionen denken, sehen wir Räume vor uns, in denen die beteiligten Akteure:

- die demokratische Selbstbestimmung durch Entflechtung von Verantwortlichkeiten über die Ebenen hinweg stärken, Entscheidungskompetenzen auf die regionale Ebene verlagern und die Bevölkerung an diesen Prozessen beteiligen,
- auf unnütze Investitionen aus Prestigegründen oder zum Anlocken imaginärer Zuwanderer verzichten und sich stattdessen auf das tatsächlich Gewollte und Notwendige konzentrieren,
- soziale, technische und ökologische Innovationen zur Versorgung bei abnehmender Einwohnerdichte entwickeln und erproben,
- starke Klein- und Mittelstädte zu Ankerpunkten entwickeln,
- Verflechtungen mit den urbanen Zentren über Pendler, Zweitwohnungsbesitzer und Touristen sowie über Kooperationen und Energienetze vertiefen,
- Raumpioniere willkommen heißen,
- den „Luxus der Leere“ für mehr Freiflächen und Tourismus nutzen,
- regionale baukulturelle Traditionen durch Abriss, Rück- und Umbau stärken,
- als Dorfmanager lokale Gemeinschaften beleben und Selbsthilfekräfte wecken,
- in sozialen Beziehungen über die Kernfamilie hinaus denken,
- Modelle für die alternde Gesellschaft erproben und
- künftig selbst als Experten für Schrumpfung und regionale Innovation nachgefragt sein werden.

6. Ausgewählte Literaturhinweise

ARL [Akademie für Raumordnung und Landesplanung] (Hg.) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Erarbeitet vom Arbeitskreis „Periphere, strukturschwache ländliche Räume“. ARL-Positionspapier 77. Hannover (online: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_77.pdf).

Baer, Susanne (2006): „Der Bürger“ im Verwaltungsrecht. Subjektkonstruktion durch Leitbilder vom Staat. Tübingen.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hg.) (2011): Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik. BBSR-Kompakt 5/2010. Bonn.

BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hg.) (2011): Regionalbudgets und Regionalfonds. Finanzierungsinstrumente für aktive Regionen. Beispiele und Handlungsempfehlungen. Bonn (online: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2009/AlternativeFinanzierungsinstrumente/leitfaden_110830.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bernt, Matthias; Liebmann, Heike (Hg.) (2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden.

BMELV [Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (Hg.) (2007): Politik für ländliche Räume. Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Berlin (online: http://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Publikationen/Konzeption_LR_12_2007.pdf).

BMELV [Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz] (Hg.) (2012): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2012–2015. Berlin (online: <http://berichte.bmelv-statistik.de/GAB-0002000-2012.pdf>).

BMVBS [Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung] (Hg.) (2010): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. 4. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin (online: <http://stadtumbau-ost.info/aktuelles/Vierter-Statusbericht-Stadtumbau-Ost.pdf>).

Bühler, Josef (2009): Aktives privates Kapital für die Region erschließen: Instrumente und Beispiele. Aulendorf.

Damm, Gerd-Rainer; Diller, Christian (2011): Instrumente der Stadt- und Regionalentwicklung, Städtebauförderung. In: Spehl, Harald (Hg.): Leerstand von Wohngebäuden in ländlichen Räumen. Beispiele ausgewählter Gemeinden der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. E-Paper der ARL 12. Hannover, S. 82–87 (online: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr12.pdf).

Deutscher Bundestag (Hg.) (2012): Bund-Länder-Bericht zum Programm Stadtumbau Ost. 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10942 (online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/109/1710942.pdf>).

- Deutscher Landkreistag (Hg.) (2011): Kreientwicklungskonzepte als politisches Instrument zur Gestaltung des demografischen Wandels. Handreichung mit konzeptionellem Muster. Berlin (online: http://www.kreise.de/_cms1/images/stories/publikationen/bd-98.pdf).
- Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume und Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (Hg.) (2012): CHANCE! Demografischer Wandel vor Ort. Bonn (online: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Publikationen/broschuere_demografie_web.pdf).
- DISR [Deutsches Institut für Stadt und Raum e.V.] (Hg.) (2010): Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. BMVBS-Online-Publikation 12/2010 (online: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21942/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON132010.html).
- Eckey, Hans-Friedrich; Kosfeld, Reinhold; Türck, Matthias (2006): Identifikation von Förderregionen in der „Gemeinschaftsaufgabe“. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft H. 1, S. 65–83.
- Elbe, Sebastian; Langguth, Florian (Hg.) (2011): Finanzierung regionaler Entwicklung oder: Geld ist schon wichtig. Aachen (online: <http://www.sprintconsult.de/de/bilder/Buch%20Finanzierung%20regionaler%20Entwicklung%20final.pdf>).
- Faber, Kerstin; Oswalt, Philipp (Hg.) (2013): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Edition Bauhaus 35. Leipzig.
- Fahrenkrug, Katrin; Melzer, Michael; Gutsche, Jens-Martin; Schiller, Georg; Einig, Klaus (2011): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Werkstatt Praxis 64. Bonn (online: <http://d-nb.info/100340751X/34>).
- Fritsche, Miriam (2011): Mikropolitik im Quartier. Bewohnerbeteiligung im Stadtumbauprozess. VS Research Quartiersforschung. Wiesbaden.
- Ganser, Karl (2001): „Hände weg, liegen lassen“. In: DASL [Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung] (Hg.): Schrumpfende Städte fordern neue Strategien für die Stadtentwicklung. Aus dem Leerstand in neue Qualitäten? Wuppertal, S. 105–112.
- Hager, Frithjof; Schenkel, Werner (Hg.) (2000): Schrumpfungen. Chancen für ein anderes Wachstum. Ein Diskurs der Natur- und Sozialwissenschaften. Berlin u. a.
- Hahne, Ulf (2011): Neue Ländlichkeit. Landleben im Wandel. In: Der Bürger im Staat H. 1/2, S. 12–18. (online: http://www.oekonomie-regionalentwicklung.de/fileadmin/Daten/PDF_Dateien/Hahne_Neue_Laendlichkeit_2011.pdf).
- Hannemann, Christine; Kabisch, Sigrun; Weiske, Christine (2002): Neue Länder – Neue Sitten? Fazit und weiterführende Forschungsfragen. In: Hannemann, Christine; Kabisch, Sigrun; Weiske, Christine (Hg.): Neue Länder – Neue Sitten? Transformationsprozesse in Städten und Regionen Ostdeutschlands. Berlin, S. 255–261.
- Hofmeister, Sabine; Scurrall, Babette (2006): Gibt es ein Wirtschaften jenseits von Wachstum? Sozial-ökologische Perspektiven auf eine (re)produktive Ökonomie. In: Ökologisches Wirtschaften H. 2, S. 20–21.

- Kil, Wolfgang (2004): *Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt*. Wuppertal.
- Kötter, Theo (2008): Von der Dorferneuerung zum Dorfumbau. Neue Herausforderungen für Planung und Flächenmanagement in den Dörfern. In: *Flächenmanagement und Bodenordnung* 70(2), S. 56–63.
- Kress, Celina (2008): Schrumpfungsprozesse versus Wachstumsparadigma in der DDR. In: Lampen, Angelika; Owzar, Armin (Hg.): *Schrumpfende Städte. Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne*. Köln u. a., S. 237–277.
- Kühn, Manfred; Liebmann, Heike (Hg.) (2009): *Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext*. Wiesbaden.
- Küpper, Patrick (2011): Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. *IÖR Schriften* 53. Berlin.
- Maretzke, Steffen (2012): Eine Demografiestrategie für Deutschland. Ohne eine regionalpolitische Einbettung kann sie nicht wirksam sein. In: Maretzke, Steffen (Hg.): *Schrumpfend, alternd, bunter? Antworten auf den demographischen Wandel*. DGD-Online-Publikation 01/2012, S. 3-18 (online: http://www.dgd-online.de/fileadmin/publikationen/dgd-online_01_2012_Schrumpfend_alternd_bunter.pdf).
- Margarian, Anne; Küpper, Patrick (2011): Identifizierung peripherer Regionen mit strukturellen und wirtschaftlichen Problemen in Deutschland. In: *Berichte über Landwirtschaft* H. 2, S. 218-231.
- Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.) (2010): *Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen*. Katalog zur Abschlusspräsentation der Internationalen Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. Berlin.
- Moss, Timothy; Naumann, Matthias; Wissen, Markus (Hg.) (2008): *Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung*. Ergebnisse Sozial-Ökologischer Forschung 10. München.
- Netzwerk Vorsorgendes Wirtschaften (Hg.) (2013): *Wege Vorsorgenden Wirtschaftens*. Marburg.
- Peter, Heike; Fengler, Birgit; Moser, Andrea (2013): Welches Potenzial bietet die Dorferneuerungsförderung in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zur Innenentwicklung von Dörfern? In: *Raumforschung und Raumordnung* 71(1), S. 49–64.
- Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (Hg.) (2011): *Regionalentwicklung in der Altmark. Regional verbunden – überregional vernetzt*. Aachen.
- Rink, Dieter u. a. (2012): Governance of shrinkage – Lessons learnt from analysis for urban planning and policy (WP7 D13-15). EU 7FP Project Shrink Smart – Governance of Shrinkage within a European Context. Leipzig (online: https://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D13_14_15_FINAL_2.pdf).

- Schaffert, Markus (2011): GIS-basiertes Leerstandsmanagement für ländliche Wohngebäude. In: Hepperle, Erwin u. a. (Hg.): Kernthemen der Bodenpolitik: Nachhaltige Entwicklung und Interessenausgleich. Zürich, S. 349-362 (online: http://www.vdf.ethz.ch/service/3338/3338_Land_Use_Politics_OA.pdf).
- Schaffert, Markus; Müller, Michael; Benndorf, Frank (2011): Kommunen im Zeichen des demografischen Wandels – Planungsunterstützung durch kombinierte Nutzung von Melderegister und Geobasisdaten (online: http://gispoint.de/fileadmin/user_upload/paper_gis_open/537508093.pdf).
- Schiffers, Bertram (2009): Verfügungsrechte im Stadtumbau. Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im Altbauquartier. VS Research Quartiersforschung. Wiesbaden.
- Schiller, Georg (2010): Kostenbewertung der Anpassung zentraler Abwasserentsorgungssysteme bei Bevölkerungsrückgang. IÖR Schriften 51. Berlin.
- Schwedt, Herbert (1984): Abwanderung und Dorfkultur. In: Schwedt, Herbert (Hg.): Migration und Dorfkultur. Untersuchungen in Abwanderungsregionen des Landes Rheinland-Pfalz. Stuttgart, S. 3–68.
- Sonnabend, Regina (2010a): Gründung, Grundsätze und Strukturen der IBA Stadtumbau 2010 sowie (2010b): Prozesse der IBA Stadtumbau 2010. Beides in: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Katalog zur Abschlusspräsentation der Internationalen Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. Berlin, S. 408-417 sowie S. 444-451.
- Steinführer, Annett; Küpper, Patrick; Tautz, Alexandra (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig (online: http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn051501.pdf).
- WBGU [Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen] (Hg.) (2011): Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin (online: <http://www.wbgu.de/hauptgutachten/hg-2011-transformation/>).
- Wirth, Peter; Bose, Marc (Hg.) (2007): Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben – und was Kommunen daraus lernen können. München.
- Zaspel, Brigitte (2012): Gewerbeflächenentwicklung und Regionalpläne. Eine vergleichende Evaluation der Steuerungsansätze. In: Informationen zur Raumentwicklung H. 1/2, S. 45–59.

Anhang: Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Workshopreihe

Name	Vorname	Institution
Enders Eitelberg	Anke	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen
Dr. Forche	Thomas	Regionalmanagement Landkreis Osterode am Harz
Dr. Heimpold	Gerhard	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
Hein	Janina	TU Dresden
Iskenius-vom Hove	Elisabeth	Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft Brandenburg
Prof. Dr. Kabisch	Sigrun	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
Kämper	Stefan	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
Kirchesch	Moritz	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Dr. Kühn	Manfred	Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
Dr. Küpper	Patrick	Thünen-Institut für Ländliche Räume
Dr. Maretzke	Steffen	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Meyer	Anna-Lena	Universität Leipzig
Michaelis	Dirk	Landkreis Stendal
Dr. Neubauer	Ulrich	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Neumann	Frank	Ingenieurbüro für Planung und Umwelt
Ortwein	Steffen	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Peter	Heike	Thünen-Institut für Ländliche Räume
Dr. Reichert-Schick	Anja	Universität Trier
Ripperda	Michael	ILE-Regionalmanagement Wittlager Land; Projektbüro pro-t-in GmbH
Ritzinger	Anne	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Rühl	Uwe	Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg
Dr. Schaffert	Markus	Hochschule Anhalt
Scherling	Lutz	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern
Dr. Schilling	Christiane	Amt für ländliche Entwicklung Oberfranken
Schilling	Marion	Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
Dr. Scurrall	Babette	Stiftung Bauhaus Dessau
Soboth	Andrea	Institut für Regionalmanagement, Projektbüro Gießen
Dr. Steffenhagen	Pia	Leibniz Universität Hannover
Dr. Steinführer	Annett	Thünen-Institut für Ländliche Räume
Taxis	Stefan	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Vogt	Heiko	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
Prof. Dr. Weingarten	Peter	Thünen-Institut für Ländliche Räume
Winkelmann	Heike	Landgesellschaft Sachsen-Anhalt mbH, LAG Mittlere Altmark
Dr. Wirth	Peter	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
Wolkenhauer	Ralf	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Zettwitz	Heike	Staatskanzlei Sachsen



ISBN 978-3-86576-110-1



9 783865 761101