



## STÄDTEBAU- FÖRDERUNG

von Bund, Ländern und  
Gemeinden



## Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



## Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke



Dritter Statusbericht zum  
Städtebauförderungsprogramm



# **Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke**

Dritter Statusbericht zum Städtebauförderungsprogramm

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31–37  
53179 Bonn

### Wissenschaftliche und fachliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Referat I 4 – Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung  
Dr. Karin Veith  
Madeline Kaupert  
ref-1-4@bbr.bund.de

### Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)  
Referat SW I 7 – Kleinere Städte in ländlichen Räumen, Grün in der Stadt  
Prof. Dr. Hagen Eyink  
Silke Andresen

### Auftragnehmer

Bundestransferstelle Kleinere Städte und Gemeinden  
Plan und Praxis GbR, Berlin  
transferstelle-ksg@planundpraxis.de

Anja Besecke  
Sebastian Däßler  
Beate Glöckner  
Laura Hammler  
Pauline Kobus  
Holger Pietschmann

### Stand

Mai 2019

### Gestaltung

Jakob Köhler, Plan und Praxis

### Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

### Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de  
Stichwort: Dritter Statusbericht Kleinere Städte und Gemeinden

### Bildnachweis

Seite 5: Streitberger/Fotostudio S2, Seite 28: Johanna Borde, Seite 29: Stadt Finsterwalde, Seite 30: Amt Kleine Elster, Seite 31: Kai-Uwe Jochims, Seite 37: LPG mbH, Seite 39: Verbandsgemeinde Flammersfeld, Seite 40: Stadt Harzgerode, Seite 46 links: Amt Gransee und Gemeinden, Seite 46 rechts: Stadt Zehdenick, Seite 51: citymanagement VREDEN. Alle weiteren Bilder: Plan und Praxis

### Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet. Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.



Foto: Streitberger/Fotostudio S2

Liebe Leserinnen und Leser,

seit 2010 unterstützt das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ Kommunen bei der Anpassung an den demografischen Wandel. Das Programm richtet sich an kleinere Kommunen, die besonders von Abwanderung und Alterung der Bevölkerung betroffen sind. Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – beispielsweise Einrichtungen für Bildung, Gesundheit oder Kultur – sollen langfristig gesichert werden. Die Kommunen sollen bei der Versorgung ihrer Bevölkerung handlungsfähig bleiben. Damit leistet das Programm seinen Beitrag zur Sicherung und Entwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland.

Bis einschließlich 2018 hat der Bund rund 498 Millionen Euro für über 600 Gesamtmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Die Bundesfinanzhilfen werden durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt. Die Länder nutzten in den letzten Jahren zusätzlich die Möglichkeit, Mittel aus anderen Programmen der Städtebauförderung umzuschichten. Dies zeigt die Dringlichkeit der Aufgaben für kleinere Städte und Gemeinden.

Der dritte Statusbericht legt seinen Schwerpunkt auf die Instrumente des Programms: Interkommunale Kooperation, überörtliche Entwicklungskonzepte und Kooperationsmanagements sind Besonderheiten des Programms, die sich aus der vorrangigen Förderung überörtlich zusammenarbeitender Kommunen ergeben. Verfügungsfonds zielen auf die stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. Sie können in allen Programmen der Städtebauförderung eingesetzt werden. Der Statusbericht zeigt anhand von Beispielen aus dem Programm, wie Kommunen diese Instrumente erfolgreich nutzen.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.

Ihr

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Eltges'. The signature is fluid and cursive, written over a white background.

Dr. Markus Eltges  
Leiter des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)



# Inhalt

Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	8
Kurzfassung	9
Summary	13
<b>1 Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“</b>	<b>15</b>
1.1 Programmziele und Grundlagen	15
1.2 Monitoring und Evaluierung	17
1.3 Entwicklung des Städtebauförderprogramms	17
1.4 Die Programmumsetzung in den Ländern	18
1.5 Fakten zur Programmumsetzung: Kooperationsräume und Fördergebiete	21
<b>2 Instrumente der Programmumsetzung im Fokus</b>	<b>24</b>
2.1 Interkommunale Kooperation und Aufbau von Netzwerken – gemeinsam Handlungsfähigkeit sichern	25
2.2 Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte – strategische Grundlage und Steuerungsinstrument	34
2.3 Kooperationsmanagement – überörtlich steuern und Prozesse begleiten	42
2.4 Verfügungsfonds – Aktivierung von Engagement und Zusammenhalt	49
<b>3 Fazit und Perspektiven</b>	<b>54</b>
Literatur	56
Anhang	57

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anzahl der Gesamtmaßnahmen von 2010 bis 2017	17
Abbildung 2:	Anzahl der Kooperationsräume von 2010 bis 2017	17
Abbildung 3:	Höhe der Bundesfinanzhilfen gemäß Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung von 2010 bis 2018	18
Abbildung 4:	Umgesetzte Maßnahmen in den Kooperationsräumen nach Handlungsfeldern	18
Abbildung 5:	Schwerpunkte umgesetzter Maßnahmen im Bereich Soziale Infrastruktur	18
Abbildung 6:	Städte und Gemeinden im Städtebauförderprogramm	19
Abbildung 7:	Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Stadt- und Gemeindetyp und nach Ländern	20
Abbildung 8:	Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach siedlungsstrukturellem Kreistyp und nach Ländern	20
Abbildung 9:	Wachsen und Schrumpfen der beteiligten Kommunen von 2010 bis 2015	20
Abbildung 10:	Anzahl Satzungen, Beschlüsse und städtebauliche Konzepte/Untersuchungen in den Fördergebieten 2017	21
Abbildung 11:	Lage der Fördergebiete	22
Abbildung 12:	Nutzungsstruktur in den Fördergebieten	22
Abbildung 13:	Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten	22
Abbildung 14:	Zusätzliche Finanzierungsquellen in den Kooperationsräumen außerhalb der Städtebauförderung	23
Abbildung 15:	Beispiele aus der Praxis im dritten Statusbericht	24
Abbildung 16:	Anteil Einzelkommunen und interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	25
Abbildung 17:	Kooperationsformen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“	25
Abbildung 18:	Anteil interkommunaler Kooperationen und Einzelkommunen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ nach Ländern	26
Abbildung 19:	Form der überörtlichen Abstimmung in den Kooperationsräumen, Anteile und Entwicklung 2015 bis 2017	27
Abbildung 20:	Durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel nach Größe des Kooperationsraums	27
Abbildung 21:	Wettbewerbssieger für das Jugendforum Bad Berleburg	31
Abbildung 22:	Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte, Anteile und Entwicklung 2015 bis 2017	35
Abbildung 23:	Sonstige Fach- und Rahmenplanungen für den Kooperationsraum	35
Abbildung 24:	Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte nach Ländern	35
Abbildung 25:	Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte in den Kooperationsräumen nach Jahr der Programmaufnahme	36
Abbildung 26:	Entwicklungskonzepte für das Fördergebiet	36
Abbildung 27:	Handlungsschwerpunkte im Bereich Infrastrukturanpassung nach integriertem Entwicklungs- und Handlungskonzept	40
Abbildung 28:	Überörtliche Kooperationsmanagements/Netzwerke bzw. Quartiers-/City-/Stadtteil-/Zentrenmanagements o. ä. in den Kooperationsräumen	43
Abbildung 29:	Überörtliche Kooperationsmanagements in den Kooperationsräumen nach Ländern	43
Abbildung 30:	Quartiers-/City-/Stadtteil-/Zentrenmanagement o. ä. in den Kooperationsräumen nach Ländern	44
Abbildung 31:	Logo der regionalen Entwicklungsgesellschaft „REGiO-Nord“	45
Abbildung 32:	Masterplan für die Kooperation „Oben an der Volme“	47
Abbildung 33:	Anteil an Kooperationsräumen mit Verfügungsfonds (eingerichtet oder in Vorbereitung)	49
Abbildung 34:	Ablaufschema Verfügungsfonds Vreden	50
Abbildung 35:	Einkaufsgutschein „Rodachtaler“	52

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht zum Programm in den Ländern	19
------------	---------------------------------------	----

## Kurzfassung

### Ziele des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“

Im Jahr 2010 wurde das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ von Bund und Ländern gestartet. Ziel des Programms ist es, kleinere Städte und Gemeinden als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zentren zu stärken und als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge auch für die Zukunft handlungsfähig zu machen.

Dazu richtet sich das Städtebauförderprogramm insbesondere an kleinere Städte und Gemeinden, die aufgrund des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels vor großen Herausforderungen stehen. Die veränderte und vielfach rückläufige Nachfrage nach Infrastrukturangeboten sowie die kostenbedingte Einstellung von Angeboten verursachen erhebliche Funktions- und Attraktivitätsverluste. Darunter leidet das städtische Umfeld sowie die Versorgung der Bevölkerung. Gleichzeitig wachsen in kleineren Städten die Anforderungen an qualitativvolles Wohnen und Leben.

Um die Städte und Gemeinden als Wohn- und Versorgungsstandorte zu stärken, gewinnt die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg an Bedeutung. Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ unterstützt daher gezielt Kommunen, die Kooperationen mit ihren Umlandgemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Die Unterstützung erfolgt insbesondere bei der bedarfsgerechten Anpassung und Modernisierung gemeinsamer Infrastrukturen sowie einer Stärkung der Stadt- und Ortskerne durch Maßnahmen der Innenentwicklung, um so wichtige Zukunftsinvestitionen anzustoßen.

### Grundlagen und Umsetzung in den Ländern

Die Umsetzung des Programms erfolgt auf Basis der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV Städtebauförderung), die jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wird. Zudem ist die von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden erarbeitete Programmstrategie eine wesentliche Grundlage für die Programmumsetzung. Beides dient den Programmteilnehmern als Orientierung für die Vorbereitung und Umsetzung einer Gesamtmaßnahme.

Das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wird in zwölf Ländern genutzt. Die Durchführungs-



**Blick auf den Ortskern von Pegnitz**

Foto: Plan und Praxis

verantwortung für das Programm liegt bei den Ländern, die mit ihren Förderrichtlinien die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung konkretisieren und eigene Schwerpunkte bei der Umsetzung des Programms setzen. Für die Ausgestaltung des Programms greifen alle Länder die zentralen Programmziele auf. Es zeigen sich jedoch auch Unterschiede zwischen den Ländern bei der Programmumsetzung. Diese ergeben sich aus den differenzierten räumlichen Rahmenbedingungen sowie durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und organisatorische Ausrichtungen der jeweiligen Länder. Verschiedene Ansätze bestehen vor allem bei der konkreten Programmausgestaltung, sowohl Fördervoraussetzungen als auch Fördertatbestände betreffend.

### Daten zur Programmumsetzung

Die Zahl der geförderten Gesamtmaßnahmen hat sich seit Einführung des Programms im Jahr 2010 kontinuierlich erhöht und lag 2017 bei 611 Gesamtmaßnahmen in 421 Kooperationsräumen. Die Höhe der Bundesfinanzhilfen liegt seit 2014 jährlich bei rund 70 Millionen Euro. Insgesamt wurden von 2010 bis 2018 durch den Bund 498 Millionen Euro an Bundesfinanzhilfen gewährt. In den Kommunen des Programms konnten so zahlreiche Maßnahmen umgesetzt werden, um die überörtliche Zusammenarbeit zu stärken, die Daseinsvorsorgeangebote zu sichern und die Lebensqualität zu verbessern. Von hoher Bedeutung sind hierbei Maßnahmen zur Beteiligung, Aktivierung und Kooperation sowie zur Vorbereitung von Maßnahmen durch die Erstellung überörtlicher integrierter Entwicklungskonzepte. Das Ziel der Sicherung und Qualifizierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge wird bei

den Schwerpunktsetzungen der Kommunen deutlich, die besonders häufig Maßnahmen im Bereich der sozialen Infrastruktur (z. B. Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Angebote in den Bereichen Familie, Jugend, Kultur oder Gesundheit sowie multifunktional nutzbaren Einrichtungen) umsetzen.

### **Strukturelle Rahmenbedingungen der beteiligten Kommunen**

Mehrheitlich profitieren Landgemeinden und Kleinstädte von der Förderung durch das Programm. Von diesen sind knapp die Hälfte von einer schrumpfenden oder stagnierenden Entwicklung betroffen. 13 % weisen eine stagnierende und 42 % eine wachsende Entwicklung auf. Bei der letztgenannten Kategorie zeigt sich der präventive Charakter des Programms und verdeutlicht, dass auch in wachsenden Kommunen die Auseinandersetzung mit den Folgen des demografischen Wandels oder einer sich ändernden wirtschaftlichen Dynamik stattfindet.

Die Abgrenzung von Fördergebieten ist ein wesentlicher Schritt bei der Umsetzung der Gesamtmaßnahmen. Die Fördergebiete befinden sich in den Programmkommunen überwiegend in den Stadt- und Ortskernen, wobei sich diese Zahl vor allem seit 2016 stark erhöht hat. Weitgehend unverändert ist zwischen 2015 und 2017 der Handlungsbedarf aus Sicht der Kommunen. Städtebauliche Missstände werden in den Fördergebieten vor allem im öffentlichen Raum, im Leerstand von Einzelhandel und Gewerbe sowie im Sanierungszustand der Einrichtungen der sozialen Infrastruktur gesehen. Diese Einschätzung geht mit der Schwerpunktsetzung bei den umgesetzten Maßnahmen einher.

### **Instrumente des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“**

Dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ liegen die folgenden programmspezifisch ausgestalteten Instrumente zugrunde, die im Mittelpunkt der Betrachtung dieses dritten Statusberichts stehen:

- interkommunale Kooperation und der Aufbau von Netzwerken,
- integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte,
- das Kooperationsmanagement und
- der Verfügungsfonds.

Entsprechend den Fördervoraussetzungen, der unterschiedlichen Anforderungen der Länder sowie aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen und Ziele der Kommunen und Kooperationsräume werden die Instrumente vor Ort in unterschiedlicher Intensität eingesetzt und auf vielfältige Art ausgestaltet.

**Interkommunale Kooperationen** und der Aufbau von Netzwerken finden in unterschiedlichen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen im Programm statt. Die konkrete Ausgestaltung einer Kooperation wird hierbei jedoch bewusst offen gelassen. Unterschiedliche Typen überörtlicher Zusammenarbeit zeigen sich in Zusammenschlüssen mehrerer Kommunen zu einer interkommunalen Kooperation, in der Abstimmung zentraler Orte mit den umliegenden Gemeinden in Stadt-Umland-Kooperationen, in der Zusammenarbeit im Gemeindeverband (Verbandsgemeinde, Samtgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft) sowie in der Abstimmung zwischen den Ortsteilen innerhalb einer Gemeinde (zumeist hohe Relevanz in großflächigen Gemeinden). Die Förderdaten zeigen, dass in der Hälfte der Kooperationsräume im Programm interkommunale Kooperationen vorhanden sind. Von diesen bestehen 40 % aus zwei bis drei und je 30 % aus vier bis fünf bzw. sechs oder mehr beteiligten Kommunen. Die Höhe der Zuwendungen des Bundes an die Kooperationsräume steigt mit der Zahl der beteiligten Kommunen.

Durch interkommunale Kooperationen und den Aufbau von Netzwerken können langfristig tragfähige Siedlungsstrukturen geschaffen werden. Für die kooperierenden Kommunen bieten sich neue Handlungsoptionen, etwa indem Doppelstrukturen vermieden und kosteneffizientere Strukturen aufgebaut werden. Der Erfahrungsaustausch zwischen den Kooperationspartnern kann zudem Synergien und neue Qualitäten schaffen. Jedoch ist der Aufbau überörtlicher Netzwerke ein sehr zeit- und ressourcenaufwändiger Prozess, weshalb die Unterstützung durch das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ hier von hoher Bedeutung ist.

Eine Reihe von Kooperationen konnten im Laufe der Programmumsetzung gefestigt werden und erreichen auch über die Städtebauförderung hinaus eine hohe Reichweite. Gleichwohl bestehen noch Reserven, da bislang eine konsequente interkommunale Vorgehensweise noch nicht in allen Kooperationsräumen des Programms gegeben ist.

**Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte** sind strategische Grundlage und Steuerungsinstrument. Sie bilden die Basis für ganzheitliche und akteursübergreifend abgestimmte Strategien. Die Besonderheit im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist, dass die integrierten Stadtentwicklungskonzepte einerseits einen überörtlichen Betrachtungsansatz verfolgen und andererseits auf die zukünftige Entwicklung der Daseinsvorsorgeinfrastruktur fokussieren. Gemäß VV Städtebauförderung ist „ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellte[s] überörtlich abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept“.

zept“ eine Fördervoraussetzung, die weiter durch die Länder konkretisiert wird. Aus diesem Grund und aufgrund der vielfältigen kommunalen Herausforderungen und Herangehensweisen sind in den Kooperationsräumen verschiedene Arten von Konzepten vorzufinden. In interkommunalen Entwicklungskonzepten wird der gesamte Kooperationsraum mehrerer beteiligten Kommunen betrachtet. Stadt- und Gemeindeentwicklungskonzepte konzentrieren sich dagegen auf die einzelne Kommune und nehmen dazu ggf. auch überörtliche Belange in den Blick. Teilräumliche Konzepte im Fördergebiet werden ebenfalls in überörtlicher Abstimmung entwickelt, fokussieren aber konkret die Entwicklung der abgegrenzten Fördergebiete in den Kooperationsräumen. Insgesamt verfügen alle im Programm vorhandenen Kooperationsräume über mindestens ein integriertes Konzept, teilweise liegen auch mehrere Konzepte auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen und mit entsprechend unterschiedlichen Detaillierungsgrad und Schwerpunkten vor.

Trotz der hohen Bedeutung für die strategische Entwicklung von Kooperationsräumen sowie für den Aufbau und die Festigung von interkommunalen Kooperation sind Erarbeitung und Umsetzung eines überörtlich abgestimmten integrierten Entwicklungskonzeptes eine Herausforderung für kleinere Städte und Gemeinden. Die vielschichtigen Akteursstrukturen, die überörtliche Betrachtung und der interkommunale Ansatz erfordern eine intensive Auseinandersetzung mit den relevanten Themen und einen sensiblen Umgang bei der Ableitung von konkreten Projekten. Gleichwohl gehen aus der Erstellung der Konzepte mit überörtliche Perspektive entscheidende Impulse für die interkommunale Zusammenarbeit hervor.

Mit **Kooperationsmanagements** bietet das Programm ein Instrument, um interkommunale Kooperationen zu stärken und die Programmumsetzung zu begleiten. Die Kooperationsmanagements können je nach landesspezifischer Rahmensetzung häufig mit Städtebaufördermitteln finanziert werden. Zu den Aufgaben eines Kooperationsmanagements gehören u. a. die Prozesssteuerung, die Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten, die Begleitung von Einzelmaßnahmen, das Fördermittelmanagement sowie die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit. Die organisatorische Umsetzung von Kooperationsmanagements in den Kooperationsräumen ist unterschiedlich und von örtlichen Voraussetzungen, Akteuren und Strukturen abhängig.

Grundsätzlich lassen sich externe und interne Kooperationsmanagements unterscheiden. Um insbesondere neutrale Akteure mit einer unvoreinge-

nommenen Perspektive und fachlicher Expertise in den Kooperationsprozess einzubinden, werden häufig außenstehende Akteure, wie Planungsbüros mit der Steuerung beauftragt. Ihnen gelingt es leichter, Vertrauen aufzubauen und bei den mitunter sehr komplexen Themen im Rahmen interkommunaler Kooperationen transparente Arbeitsstrukturen und Vorgehensweisen zu etablieren. Demgegenüber können auch Angehörige der Kommunen wie z. B. Verwaltungsmitarbeiter oder kommunale Gesellschaften die Tätigkeit eines Kooperationsmanagements übernehmen. Hierbei liegt der Vorteil darin, dass diese Akteure mit den Rahmenbedingungen vor Ort (räumliche Gegebenheiten, Kenntnis der Verwaltungsstrukturen und -abläufe) stärker vertraut sind. Oftmals werden die internen Kooperationsmanagements zusätzlich durch externe Akteure beispielsweise im Fördermittelmanagement oder der Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. In der kommunalen Praxis bei der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ wird in rund 30 % der Kooperationsräume auf das Instrument zurückgegriffen. Zudem sind in etwa 7 % der Fördergebiete zusätzlich noch Managements auf Stadt- oder Stadtteilebene eingerichtet. Dies zeigt, dass zwar einige Kooperationsräume die Bedeutung von Kooperationsmanagements erkannt haben, deren Einsatz in der Breite aber noch stärker ausgebaut werden könnte.

Der **Verfügungsfonds** ist als Anreizinstrument in allen Städtebauförderprogrammen verankert und somit auch als Instrument im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ vorgesehen. Ziel des Verfügungsfonds ist es, bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren und private Akteure an den Gemeindeentwicklungsprozessen zu beteiligen. Der Fonds wird in der Regel mit mindestens 50 % privaten Mitteln und 50 % aus Mitteln der Städtebauförderung finanziert. Aus dem so angelegten Fonds werden Projektideen entsprechend der Zielstellungen für den Kooperationsraum in den festgelegten Fördergebieten unterstützt. Obwohl die Erfahrungen der Umsetzung in anderen Programmen der Städtebauförderung hinsichtlich der Beteiligung privater Akteure oder der Aufwertung des Ortsbildes sehr positiv sind, spielen Verfügungsfonds nur eine untergeordnete Rolle. Grundsätzlich sind Verfügungsfonds in den Ländern förderfähig – praktisch werden sie bislang jedoch nur in vier Ländern eingesetzt und dabei nur in wenigen Programmkommunen.

Im Programmkontext herrscht bei der Anwendung des lokal wirksamen Fonds im überörtlichen Kontext noch Mangel an Informationen und Unsicherheit bei den Akteuren. Weitere Unsicherheiten, so zeigt es sich auch in anderen Programmen der Städtebauförderung, bestehen häufig in der



**Stadtkern von Pottenstein**

Foto: Plan und Praxis

Organisation und Abwicklung des Instrumentes, die bei der Anwendung innerhalb eines Kooperationsraums eine zusätzliche Dimension erhält. Vor dem Hintergrund des hohen Stellenwerts der Einbindung und Aktivierung der privaten Akteure vor Ort könnte der Verfügungsfonds allerdings gerade in kleineren Städten und Gemeinden ein geeignetes Instrument sein, um kleinere Maßnahmen im Kooperationsraum zu finanzieren, die gemeinsame Selbstverantwortung für die Ortsentwicklung zu stärken und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern anzuregen.

#### **Fazit**

Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ hat sich im Laufe der Programm-

umsetzung zu einem sehr wichtigen Baustein für die Bewältigung städtebaulicher und demografischer Herausforderungen in kleineren Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen entwickelt. Die Nachfrage nach dem Programm ist kontinuierlich gewachsen und die Relevanz für die Entwicklung überörtlich abgestimmter Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge groß. Nach neun Jahren Programmlaufzeit zeigen sich deutliche Erfolge. Das Städtebauförderprogramm hat eine hohe Akzeptanz und Bedeutung sowohl in den Kommunen als auch auf Ebene der am Programm beteiligten Länder. Die Landesprogramme der vergangenen zwei Jahre zeigen, dass immer mehr Länder von der Möglichkeit der Mittelumichtung aus anderen Programmen der Städtebauförderung in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ Gebrauch machen.

Mit dem Anspruch der Entwicklung interkommunaler Strategien, kombiniert mit den gebietsbezogenen Ansätzen der Städtebauförderung, werden in der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ wichtige Wege zur Stärkung der Handlungsfähigkeit einzelner Gemeinden durch die überörtliche Zusammenarbeit beschritten. Dieser Weg ist vor Ort jedoch keineswegs einfach und von mitunter langwierigen Aushandlungsprozessen geprägt.

Der Einsatz und das Zusammenspiel der Instrumente des Programms – die Bildung überörtlicher Kooperationen und Netzwerke, überörtliche abgestimmte Entwicklungskonzepte, Kooperationsmanagement sowie Verfügungsfonds – bieten hierfür geeignete Ansätze aber auch Ausbaupotenziale, um die Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden erfolgreich zu steuern.

## Summary

### Objectives of the Program “Smaller Towns and Municipalities”

The urban development assistance program “Smaller Towns and Municipalities” was launched in 2010 by the federal and state governments. The program’s objective is to strengthen smaller towns and municipalities as economic, social and cultural centres, and therefore establish them as anchor points capable of providing public services in a challenging future.

Thus, the urban development assistance program addresses smaller towns and municipalities that face major challenges due to demographic and economic changes. A changing and often declining demand for infrastructure facilities as well as cost-related discontinuations of services cause immense functional and qualitative losses, in particular for the urban environment and the provision of its population. At the same time, expectations of a higher quality of life in smaller towns are rising.

In order to strengthen towns and municipalities as living and service centres, collaboration across municipal boundaries gain significance. The program “Smaller Towns and Municipalities” thereby specifically supports municipalities that enter into cooperation with surrounding municipalities. In particular, the program supports need-based adjustments and modernisation of shared infrastructures as well as the revitalisation of town centres through urban development measures to encourage future investments.

### Foundations and Implementation in Federal States

The program’s realisation is based on the administrative agreement on urban development funding which is negotiated between the federal and state governments each year. Additionally, the program strategy developed by the federal and state governments and municipal central organisations is a fundamental basis for its implementation. Both provide orientation for participants in the preparation and implementation of comprehensive development projects.

The program “Smaller Towns and Municipalities” is implemented in twelve federal states. The responsibility for realising the program lies with the states that concretise the administrative agreement for urban development funding and emphasise own priorities for the program implementation with funding guidelines.

### Program Implementation Data

The number of participating municipalities has consistently risen increased steadily since the introduction of the program was launched in 2010. In 2017 there was a total of 611 comprehensive development measures. Since 2014, the annual financial support from the federal government has comprised 70 million euros. From 2010 to 2018 the federal government provided a total of 498 million euros in financial support. In the participating municipalities, numerous measures with a focus on participation, activation, cooperation and preparation of investment measures as well as regionally integrated concepts to safeguard and qualify public facilities could be realised.

Predominantly rural municipalities and towns profit from the program’s funding. Roughly, half of these are affected by declining or stagnated developments. 13 % are experiencing a stagnating development; however, 42 % are exhibiting growth, highlighting the preventative nature of the program. Furthermore, this illustrates that even in growing municipalities, consequences of changing demographics or economic dynamics are being discussed.

### Instruments of the Program “Smaller Towns and Municipalities”

The following program specific instruments underlie the urban development assistance program “Smaller Towns and Municipalities”, and are at the focus of this third status report:

- inter-municipal cooperation and the establishment of networks,
- integrated regional development concepts,
- cooperation management and
- contingency funds.

Due to the funding requirements, different requirements from federal states as well as the varying framework conditions and objectives of the municipalities and areas of cooperation, the instruments are implemented in varying intensities and approaches.

Inter-municipal cooperation and the construction of networks occurs in different sections and stages of the program. However, the precise arrangement of a cooperation is intentionally left open. Different types of regional supra-local cooperation can be seen in coalitions of several municipalities to form an inter-municipal cooperation, cooperation between towns and surroundings municipalities in agreement of a central town, the cooper-

ation of local authority associations (association of municipalities, joint municipalities, administrative communities), as well as the coordination between districts within a municipality (mostly relevant in widespread municipalities). The funding data shows that inter-municipal cooperation exists in half of the cooperation areas of cooperation. Through inter-municipal cooperation and the establishment of networks, long-term and sustainable settlement structures can be created. New courses of action are provided for cooperating municipalities through construction of cost-efficient structures and by avoiding dual structures. Furthermore, exchange of experiences between cooperation partners can lead to synergies and new values.

Integrated regional development concepts are both strategic foundation and directional instrument. These form the basis for a holistic strategy, coordinated throughout the spectrum of stakeholders. The special feature of the “Smaller Towns and Municipalities” program is that integrated urban development concepts pursue a supra-local perspective, while also focusing on the future development of public infrastructure services. According to the administrative agreement on urban development funding a regionally coordinated and integrated development concept necessitates citizen participation in its development, which is further substantiated by the federal states. For this reason, and due to diverse municipal challenges and approaches, different concept types are found in the areas of cooperation. Within inter-municipal development concepts, the whole area of cooperation containing different municipalities is assessed. Alternately, town and municipality development concepts deal with individual municipalities and focus on regional concerns, if necessary. Sub-regional concepts in the urban development assistance zone are also developed in regional accordance, focusing, however, on development within the bordered assistance zone in the areas of cooperation. Overall, all areas of cooperation in the program contain at least one integrated concept. Partially, there are also several concepts at different scales and thereby with differing levels of detail and focus.

With cooperation management, the program provides an instrument to strengthen inter-municipal cooperation and to accompany the implementation of the program. The tasks of cooperation management include process management, formation and implementation of development concepts, monitoring individual measures, funding management as well as publicity and participation efforts. In practice, when implementing the program “Smaller Towns and Municipalities” roughly 30% of cooperation areas make use of this instrument. Additionally, in around 7% of the urban development assis-

tance zones management is additionally established on the town and local district level. Although some cooperation areas have recognised the significance of cooperation management this highlights that its widespread use could be expanded even further.

The contingency fund is an instrument of incentive that is anchored in all urban development assistance programs and is thus an instrument provided in the program “Smaller Towns and Municipalities”. The objective of the contingency fund is to activate civil engagement and incorporate private stakeholders in the municipal development process. The funds are typically financed with at least 50% private funding and 50% urban development assistance funding. Project ideas are thereby supported through this arrangement according to the objectives of the areas of cooperation in the determined urban development assistance zones. Although prior experience of realising urban development assistance programs defines participation of private stakeholders or town improvements very positively, contingency funds play a subsidiary role. In general, contingency funds are provided in the federal states and can be a particularly suitable instrument in smaller towns and municipalities to finance smaller measures in areas of cooperation, strengthen a collaborative personal responsibility and encourage the participation of citizens.

### Conclusion

In the process of its implementation, the urban development assistance program “Smaller Towns and Municipalities” has become an important component with which to tackle urban and demographic challenges in smaller towns and municipalities in rural regions. The urban development assistance program enjoys a high rate of acceptance and the demand for the program has steadily increased. The relevance for developing regionally coordinated strategies to safeguard public services is very high.

With the aim of developing inter-municipal strategies, combined with area-related approaches of urban development assistance funding, the implementation of the program “Smaller Towns and Municipalities” encourages a strong course of action for individual municipalities in supra-local collaboration. However, the process is far from easy and, in parts, defined by tedious negotiation processes. The application and interplay of program instruments – the formation of regional cooperation and networks, regionally coordinated development concepts as well as contingency funds – provide a suitable approach and potential expansion for successfully manage the development of smaller towns and municipalities.

# 1 Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“

In Deutschland lebt weit mehr als die Hälfte der Bevölkerung in kleineren Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern. Sie übernehmen für ihren Raum wichtige Funktionen und tragen wesentlich zum gesellschaftlichen Zusammenhalt bei. Dies gilt auch für die Siedlungsentwicklung und das Wohnen jenseits der Metropolen. Gleichzeitig stehen sie im Zuge aktueller gesellschaftlicher Veränderungen vor besonderen Herausforderungen. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse und die Unterstützung der Kommunen ist daher eine besondere Aufgabe der aktuellen Legislaturperiode.

Um Kleinstädte auch in Zukunft wirksam in ihrer Entwicklung zu unterstützen, hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat im Jahr 2018 die Initiative „Kleinstädte in Deutschland“ gestartet. Ein Eckpfeiler dieser Initiative ist die Städtebauförderung mit dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“. Auch im Rahmen der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Weiterentwicklung der Städtebauförderung wird die Stärkung interkommunaler Kooperationen einen wichtigen Stellenwert haben. Bund, Länder und Kommunen können hierbei auf bewährte Instrumente und Erfahrungen aus dem Programm aufbauen.

## 1.1 Programmziele und Grundlagen

Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wurde im Jahr 2010 von Bund und Ländern aufgelegt, um kleinere Städte und Gemeinden für die Herausforderungen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels zu stärken und als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge zu festigen.

Zentrale Ansatzpunkte des Städtebauförderprogramms sind die sich verstärkt in kleineren Städten abzeichnenden Veränderungen der Nachfrage nach Infrastrukturangeboten, der Rückzug privater und öffentlicher Anbieter sowie die kostenbedingte Aufgabe von wichtigen örtlichen Bezugspunkten der Daseinsvorsorge. Dies bedingt erhebliche Funktions- und Attraktivitätsverluste sowohl für die Versorgung der Bevölkerung als auch für das städtebauliche Umfeld. Das Programm richtet sich gezielt an Kommunen, die Kooperationen mit umliegenden Gemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Im Rahmen städ-

tebaulicher Gesamtmaßnahmen werden Kommunen seit neun Jahren dabei unterstützt, ihre Infrastrukturen bedarfsgerecht anzupassen und zu modernisieren, ihre Stadt- und Ortskerne durch Maßnahmen der Innenentwicklung zu stärken und so wichtige Zukunftsinvestitionen anzustoßen. Durch die angestrebte Zusammenarbeit der Kommunen können langfristig tragfähige Angebote geschaffen und die Lebensqualität in den Regionen wirksam gestärkt werden.

Basis für die Gewährung von Finanzhilfen im Programm ist die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV Städtebauförderung), die jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wird. Im Sinne des „lernenden“ Programms wurden die Förderschwerpunkte im Programmverlauf weiterentwickelt und insbesondere seit 2014 durch Maßnahmen der Innenentwicklung, zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen sowie zur Barrierearmut oder -freiheit von Gebäuden und Flächen im Programm ergänzt. Damit wird dem Bedarf nach lebendigen und nutzungsgemischten Wohn- und Versorgungsstandorten insbesondere in den Stadt- und Ortskernen Rechnung getragen.

Um die Zusammenarbeit der Kommunen wirksam zu unterstützen und Beteiligungsprozesse zu befördern, wurden zudem die investitionsbegleitenden Maßnahmen in der VV Städtebauförderung geschärft. Neben der Förderung eines Kooperationsmanagements, das den Aufbau überörtlicher Netzwerke und die Programmumsetzung begleiten kann, werden Maßnahmen zur Beteiligung und Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger stärker betont.

Gemäß VV Städtebauförderung 2019 können Fördermittel im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ insbesondere eingesetzt werden für:

- Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände, insbesondere zur Anpassung der Infrastruktur aufgrund zurückgehender Bevölkerung und des Rückzugs öffentlicher und privater Anbieter bzw. Anbieterinnen, die in der überörtlichen bzw. interkommunalen Abstimmung gemeinsam als dauerhaft erforderlich benannt sind. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Innenentwicklung sowie zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen bzw. zur Barrierearmut oder -freiheit von Gebäuden und Flächen.

- Die Vorbereitung der Maßnahme wie Erarbeitung (Fortschreibung) von verbindlich abgestimmten überörtlich oder regional integrierten Entwicklungskonzepten, welche insbesondere Aussagen zur Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels, zur kooperativen Verantwortungswahrnehmung und zu gemeinsamen Entwicklungszielen und Schwerpunkten enthalten, die Bildung interkommunaler Netzwerke bzw. Stadt-Umland-Vernetzungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge (Prozesse der Diskussion, Abstimmung und Entscheidung über überörtlich oder regional integrierte Entwicklungskonzepte, Kooperationsmanagement), die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern (auch „Tag der Städtebauförderung“) (VV Städtebauförderung 2018, Art. 8 Abs. 3).

Konkretisiert wird die VV Städtebauförderung in den Förderrichtlinien der Länder, in deren Verantwortungsbereich die Durchführung der Städtebauförderung liegt. Bedingt durch unterschiedliche Rahmenbedingungen und Rahmensetzungen ergeben sich zwischen den Ländern in Details der Programmumsetzung unterschiedliche Schwerpunkte. Die grundsätzlichen Programmziele jedoch werden von allen Ländern aufgegriffen und umgesetzt.

Neben der VV Städtebauförderung ist die Programmstrategie eine wesentliche Grundlage für die Programmumsetzung. Sie dient Programmteiligen und Interessierten als Orientierung für die Vorbereitung und Umsetzung einer Gesamtmaßnahme. Die Programmstrategie wurde erstmals 2013 durch Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände erarbeitet und ist Anfang 2019 fortgeschrieben worden. Die neu über die Programmlaufzeit spezifizierten Förderschwerpunkte wie „Innenentwicklung“, „Barrierearmut bzw. -freiheit“, „Grün- und Freiräume“ sowie die Förderfähigkeit des Kooperationsmanagements wurden im Rahmen der Fortschreibung aufgenommen. Auch den integrierten Entwicklungskonzepten, die einen wichtigen Beitrag für die Strategieentwicklung in den Kommunen leisten, wird ein höherer Stellenwert beigemessen.

Das Städtebauförderprogramm ist ein wichtiger Eckpfeiler der 2018 gestarteten Initiative „Kleinstädte in Deutschland“. Die Initiative bündelt, koordiniert und entwickelt bestehende Programme und Aktivitäten des Bundes weiter, um Kleinstädte sowohl in ländlichen Räumen als auch in Ballungszentren in ihrer Funktion zu stärken. Ziel ist es, neue Akzente zu setzen, um das Bewusstsein für die Belange kleinerer Städte zu schärfen und die Kommunen in ihrer Entwicklung zu unterstützen.

### Basiswissen: Zentrale Begriffe im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“

Eine Besonderheit des Bund-Länder-Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist die Förderung interkommunaler Kooperationen. Während sich die Fördermaßnahmen in anderen Programmen der Städtebauförderung in der Regel auf eine Kommune konzentrieren, können im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ mehrere Kommunen beteiligt sein. Dadurch liegt keine einheitliche, vergleichbare Struktur von Gesamtmaßnahmen vor. Um Struktur, Beschaffenheit und Ausgangslagen von Fördermaßnahmen im Überblick auswerten zu können, hat es sich in der Begleitforschung zum Programm bewährt, die im Folgenden skizzierten programmspezifischen Bezugsgrößen zu entwickeln und konsequent zu verwenden.

**Kooperationsraum** beschreibt den Raum, in den die Gesamtmaßnahme bzw. die Gesamtmaßnahmen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinde“ eingebettet sind. Im Kooperationsraum arbeiten i. d. R. mehrere Kommunen oder mehrere Ortsteile einer Kommune kooperativ und als Netzwerk organisiert zusammen.

**Beteiligte Kommunen** sind alle Kommunen, die Teil eines Kooperationsraumes sind. Dies sind sowohl Kommunen mit einem räumlich abgegrenzten Fördergebiet als auch solche, die ohne eigenständiges Fördergebiet an der Kooperation mitwirken.

**Programmkommunen** sind alle beteiligten Kommunen, denen eine oder mehrere Gesamtmaßnahmen zugeordnet werden können. Programmkommunen erhalten Städtebaufördermittel und übernehmen, je nach Ausgestaltung der Maßnahme, die Koordination der Fördermittel für weitere beteiligte Kommunen.

Eine **städtebauliche Gesamtmaßnahme** ist ein förderrechtlicher Begriff, der in allen Städtebauförderprogrammen zur Anwendung kommt. Die Ausgestaltung von städtebaulichen Gesamtmaßnahmen ist detailliert im Baugesetzbuch (BauGB) geregelt. Eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, die im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ der Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge dient, ist darauf angelegt, mehrere Einzelmaßnahmen koordiniert und aufeinander abgestimmt für ein Gebiet vorzubereiten und durchzuführen. Innerhalb eines Kooperationsraumes können ein oder mehrere städtebauliche Gesamtmaßnahmen umgesetzt werden.

**Fördergebiete** sind die von den Kommunen ausgewiesenen Gebiete, in denen Städtebaufördermittel zum Einsatz kommen. Sie sind räumlich klar abgegrenzt. Die Abgrenzung wird in der Regel durch die beteiligten Kommunen durch einfachen Beschluss oder als Satzung vorgenommen. Das gesamte Gemeindegebiet darf nicht als Fördergebiet ausgewiesen werden.

## 1.2 Monitoring und Evaluierung

Gemäß VV Städtebauförderung sind wissenschaftliche Begleitung, regelmäßiges Monitoring und Evaluierung zentrale Grundanliegen in der Städtebauförderung und werden durch Bund, Länder und Gemeinden gemeinsam verfolgt. Dadurch können Veränderungen wahrgenommen und reflektiert und die Programme im Sinne von „lernenden“ Programmen kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Für die systematische Darstellung und Dokumentation der aktuellen Programmumsetzung im vorliegenden Statusbericht wurde auf das Monitoringssystem der Städtebauförderung zurückgegriffen. Rechtliche Grundlage für die Erfassung und Dokumentation aller mit Programmmitteln finanzierten Maßnahmen sind die im Grundgesetz in Art. 104b, Abs. 2 und 3 formulierten Regelungen zur Überprüfung der Verwendung der Finanzhilfen sowie zur Berichterstattungspflicht. Zentrale Elemente des Monitorings sind die Förderdaten des Bundes, die Begleitinformationen sowie das elektronische Monitoring des BBSR.<sup>1</sup> Unterstützt durch Erkenntnisse aus der Programmbegleitung (Praxisbeispiele, Fallstudien, Veranstaltungen wie Fachkonferenzen oder Transferwerkstätten, Bund-Länder-Gespräche) ergibt sich ein umfassendes Bild für die Begleitforschung.

Zwischen 2016 und 2018 erfolgte die erste Zwischenevaluierung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ durch externe Evaluatoren. Im Mittelpunkt stand, den Grad der Zielerreichung des Programms zu überprüfen und Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Programms auszusprechen. Die Besonderheiten des Programms, wie der räumlich-thematische Fokus auf die Sicherung der Daseinsvorsorge und auf kleinere Städte und Gemeinden sowie interkommunale Kooperation wurden berücksichtigt. Im Ergebnis wurde dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ mit seinem integrierten Ansatz eine hohe Relevanz zugesprochen. Nachdrücklich empfohlen wurde durch die Evaluatoren eine Fortführung des Programms unter moderater Anhebung der Bundesmittel.

Als Kernelement für Erfolge bei der Umsetzung von Maßnahmen wurden die überörtlich integrierten Entwicklungskonzepte benannt. Die wachsende Bedeutung der interkommunalen und überörtlichen Kooperationen und Netzwerke wurde bestätigt. Diese gilt es, als Besonderheit im Städtebauförderprogramm weiter zu stärken und zu unterstützen. Die inhaltliche Ausrichtung auf die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bei gleichzeitiger Stärkung der Innenentwicklung sind gemäß den

Ergebnissen der Evaluierung als Förderschwerpunkte im Programm konsequent weiter zu entwickeln. Dabei sollte durch eine gezielte Begleitung und Beratung der Kommunen der Zugang besonders vom demografischen Wandel betroffener, strukturschwacher Kommunen zur Städtebauförderung stärker unterstützt werden. Auch die Mobilisierung von bzw. die Kooperation mit nichtstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sollte vertieft und ausgebaut werden.

## 1.3 Entwicklung des Städtebauförderprogramms

In das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ wurden bis einschließlich 2017 611 Gesamtmaßnahmen aufgenommen. Die Zahl hat sich seit Programmstart kontinuierlich erhöht (vgl. Abbildung 1). Aktuell sind über 1.400 Kommunen mit eigenen Maßnahmen oder im Rahmen interkommunaler Kooperationen in insgesamt 421 Kooperationsräumen beteiligt (vgl. Abbildung 2, für die Begriffe siehe Kasten „Basiswissen“ auf Seite 16).

<sup>1</sup> Das Monitoring des BBSR wird über alle Programme der Städtebauförderung erhoben. Um eine Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Programmen zu erlangen, sind die Fragestellungen weitestgehend identisch. Dies hat jedoch zur Folge, dass nicht für alle programmspezifischen Fragestellungen, die sich beispielsweise mit diesem Statusbericht ergeben, eine entsprechende Datenbasis vorhanden ist. Teilweise wird daher auf andere Quellen der Begleitforschung zurückgegriffen.

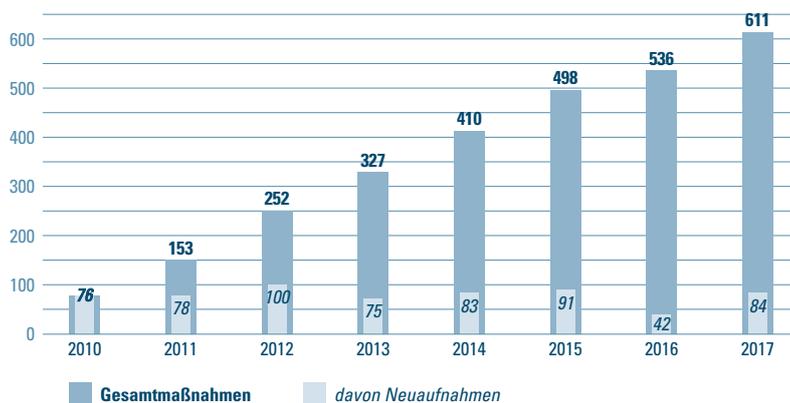


Abbildung 1: Anzahl der Gesamtmaßnahmen von 2010 bis 2017

Abweichungen zum Vorjahr ergeben sich aus zurückgezogenen Maßnahmen. Quelle: Bundesprogramme 2010 bis 2017. Darstellung: Plan und Praxis

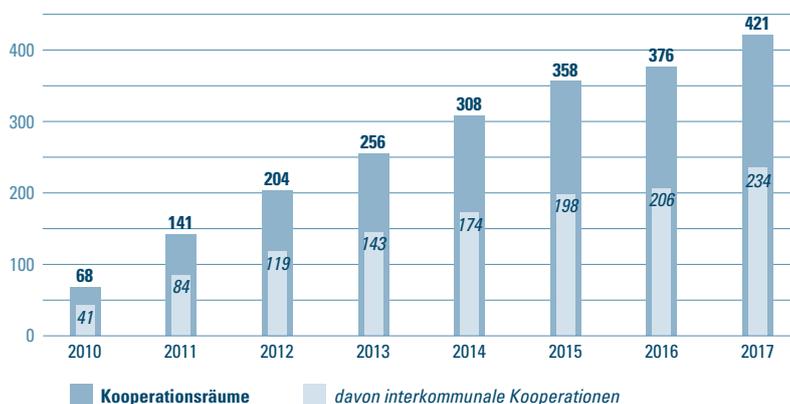
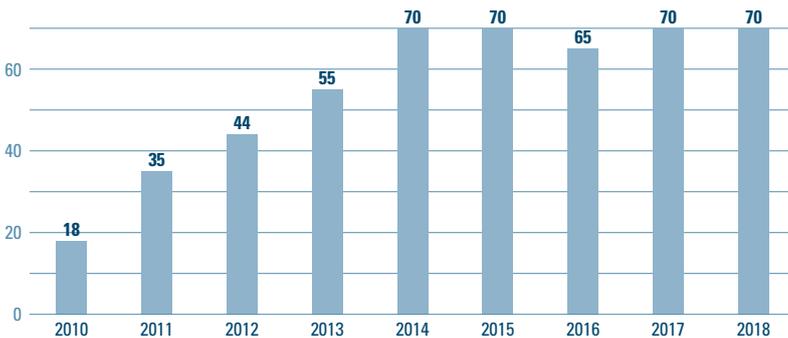


Abbildung 2: Anzahl der Kooperationsräume von 2010 bis 2017

Quelle: Förderdaten 2011 bis 2017 (Stand jeweils 31.12.). Für 2010 Daten aus den Förderdaten 2015 abgeleitet. Darstellung: Plan und Praxis

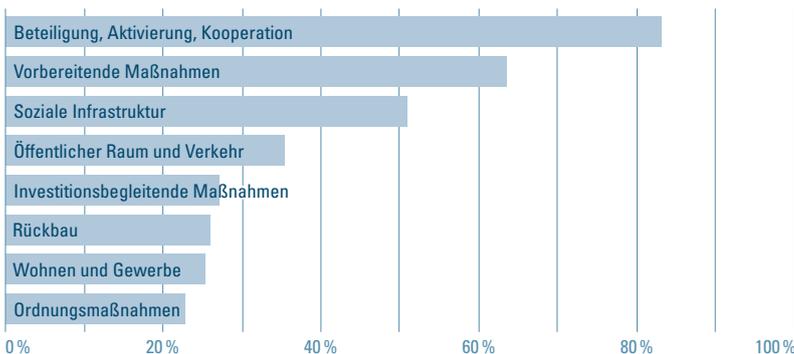
Seit Beginn des Programms wurden insgesamt rund 498 Millionen Euro Bundesfinanzhilfen (Verpflichtungsrahmen laut VV Städtebauförderung) bereitgestellt. Die jährlich zur Verfügung stehenden Finanzmittel sind in den ersten Jahren der Programmlaufzeit kontinuierlich erhöht worden und liegen seit 2014 bei jährlich rund 70 Millionen Euro (vgl. Abbildung 3). Die Bundesmittel werden durch Mittel der Länder und Kommunen in der Regel in

jeweils gleicher Höhe ergänzt und mobilisieren Folgeinvestitionen in den Städten und Gemeinden. Die Landesprogramme der vergangenen zwei Jahre zeigen, dass viele Länder aufgrund der wachsenden Nachfrage der Kommunen von der Möglichkeit der Mittelumverteilung aus anderen Programmen der Städtebauförderung in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ Gebrauch machen. Im Jahr 2018 wurden insgesamt 15 Millionen Euro durch die Länder umgeschichtet.



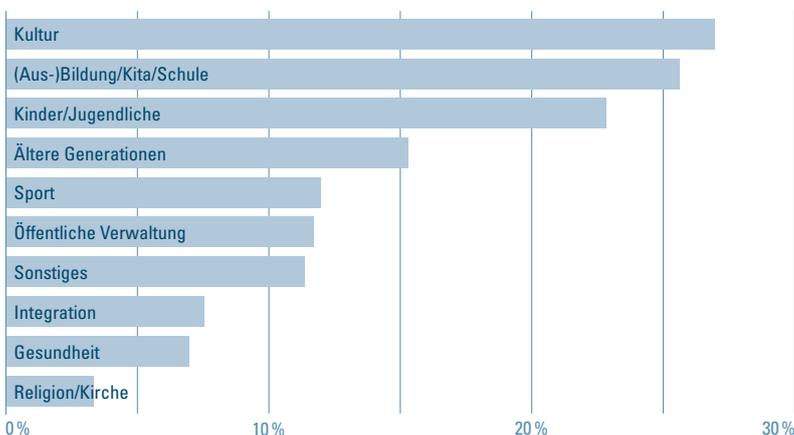
**Abbildung 3: Höhe der Bundesfinanzhilfen gemäß Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (in Millionen Euro) von 2010 bis 2018**

Quelle: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 bis 2018. Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 4: Umgesetzte Maßnahmen in den Kooperationsräumen nach Handlungsfeldern**

n=361 (Mehrfachnennungen möglich). Alle 361 Kooperationsräume für die eMo 2013 bis 2016 vorliegen.  
Quelle: eMo 2013 bis 2016. Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 5: Schwerpunkte umgesetzter Maßnahmen im Bereich Soziale Infrastruktur**

n=209 (Mehrfachnennungen möglich). 58 % der 361 Kooperationsräume für die eMo 2013 bis 2016 vorliegen.  
Quelle: eMo 2013 bis 2016. Darstellung: Plan und Praxis

Die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder erfolgt nach einem mit der VV Städtebauförderung festgelegten Schlüssel unter Berücksichtigung des Bevölkerungsanteils sowie den Entwicklungsmerkmalen Wohnungsleerstand, Bevölkerungsverlust, Anteil älterer Bevölkerung und Arbeitslosigkeit.

In neun Jahren Programmlaufzeit konnten zahlreiche Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den Kommunen unterstützt werden. Die Vielfalt der Maßnahmen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist sehr groß. Die Angaben der Kommunen in den Daten zur Programmumsetzung zeigen, in welchen Handlungsfeldern Maßnahmen im Zeitraum von 2013 bis 2016 umgesetzt wurden (vgl. Abbildung 4). Eine hohe Bedeutung haben Maßnahmen im Bereich Beteiligung, Aktivierung und Kooperation sowie vorbereitende Maßnahmen wie die Erarbeitung überörtlicher integrierter Entwicklungskonzepte. Außerdem hat insgesamt die Hälfte der Kooperationsräume Maßnahmen zur Aufwertung und bedarfsgerechten Anpassung der sozialen Infrastruktur wie z. B. Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Angebote in den Bereichen Familie, Jugend, Kultur oder Gesundheit sowie multifunktionale Einrichtungen gefördert. Hier spiegeln sich die Programmziele unmittelbar wider. Daneben kommt der Gestaltung öffentlicher Räume eine hohe Bedeutung zu. In dem für das Programm zentralen Anliegen der Qualifizierung von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur wurden im Zeitraum 2013 bis 2016 am häufigsten Maßnahmen in den Bereichen Kultur, (Aus-)Bildung/Kita/Schule und Kinder/Jugendliche umgesetzt (vgl. Abbildung 5).

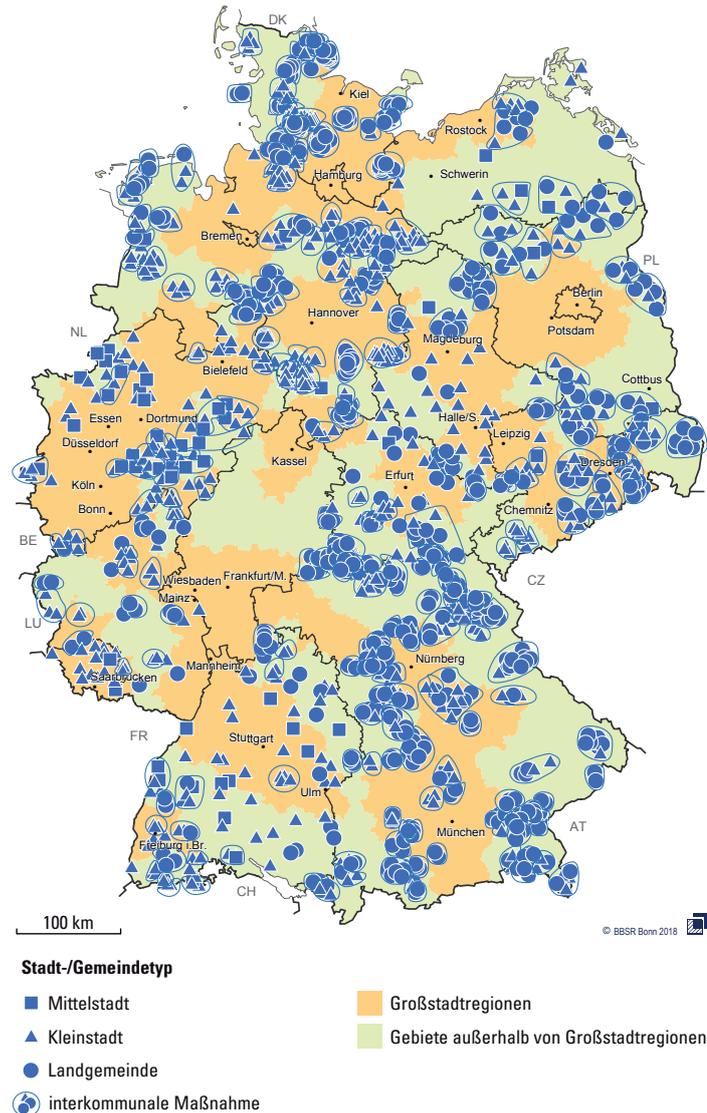
## 1.4 Die Programmumsetzung in den Ländern

Wie bei allen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung obliegt den Ländern die Durchführungsverantwortung für das Programm. Grundlage hierfür sind die Förderrichtlinien der Länder, in denen die VV Städtebauförderung und die Regelungen des BauGB konkretisiert bzw. ausgelegt werden. Mit Ausnahme des Landes Hessen nehmen alle zwölf Flächenländer am Programm teil.

Die Stadtstaaten können die auf sie entfallenden Finanzmittel für Gesamtmaßnahmen in anderen Programmen der Städtebauförderung nutzen.

Bei der Ausgestaltung des Programms greifen alle Länder die zentralen Programmziele auf, d. h. die Programmmittel werden in Regionen abseits von Verdichtungsräumen zur Sicherung und Anpassung der Daseinsvorsorgeinfrastruktur eingesetzt und interkommunale Kooperationen werden gefördert und gestärkt. Es zeigen sich jedoch auch Unterschiede. Neben den verschiedenen räumlichen Rahmenbedingungen ist die Umsetzung in den Ländern auch abhängig von thematischen Schwerpunktsetzungen und organisatorischen Ausrichtungen der jeweiligen Länder. Jedes Land setzt eigene Akzente bei der Umsetzung des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“. Differenzierte Ansätze bestehen vor allem hinsichtlich der Fördervoraussetzungen als auch der Fördertatbestände. So treffen die Länder beispielsweise unterschiedliche Vorgaben zu den Konzepten als Grundlage der Programmumsetzung (vgl. Kapitel 2.2) oder auch für die Zuwendungsfähigkeit unterschiedlicher Arten von Infrastruktureinrichtungen (z. B. Schule, Kita, Sportanlage, Verwaltungsgebäude).

In allen zwölf beteiligten Ländern zeigt sich eine Etablierung und ein stetiger Bedeutungszuwachs des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“. Sowohl die Zahl der Gesamtmaßnahmen als auch die Zahl der Kooperationsräume ist kontinuierlich gewachsen. Im Jahr 2017 gab es verstärkt Neuaufnahmen, v. a. in den Ländern Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Der Austausch und die Beratung zwischen den Ländern wurde in Bund-Länder-Runden weiter intensiviert.



**Abbildung 6: Städte und Gemeinden im Städtebauförderprogramm (Stand 2017)**

Quelle: BBSR. Datenbasis: Städtebauförderdatenbank des BBSR. Geometrische Grundlage: Gemeinden, Länder (generalisiert), 31.12.2016 © GeoBasis-DE/BKG

Länder	Anzahl Gesamtmaßnahmen	Anzahl Kooperationsräume	Anzahl beteiligter Kommunen	Bundesfinanzhilfen bis einschließlich 2017 (in Euro)
Baden-Württemberg	75	68	99	45.509.000
Bayern	185	69	356	53.245.000
Brandenburg	13	13	124*	20.718.000
Mecklenburg-Vorpommern	22	14	26	16.874.000
Niedersachsen	52	51	276	30.590.271
Nordrhein-Westfalen	88	56	90	93.143.000
Rheinland-Pfalz	47	28	47	19.572.000
Saarland	15	15	15	6.989.000
Sachsen	23	22	86	25.169.939
Sachsen-Anhalt	33	32	56	17.297.015
Schleswig-Holstein	21	21	164	17.949.429
Thüringen	37	32	64	13.294.551
<b>Gesamt</b>	<b>611</b>	<b>421</b>	<b>1403</b>	<b>360.351.205</b>

**Tabelle 1: Übersicht zum Programm in den Ländern**

Quelle: Bundesprogramm 2017, Städtebauförderdatenbank des BBSR 2017

\* Die 124 beteiligte Kommunen in Brandenburg verteilen sich auf 54 Ämter. In den Förderdaten des Bundes sind nur die Ämter benannt.

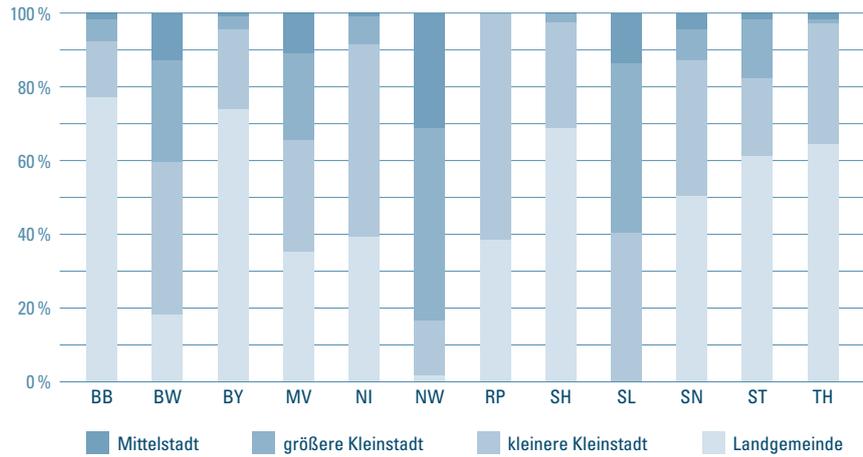
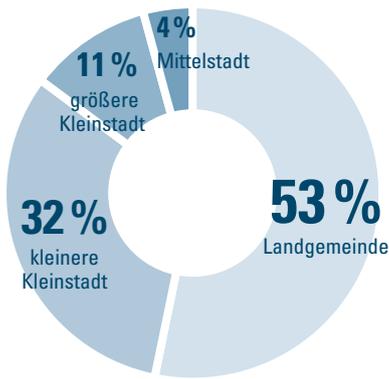


Abbildung 7: Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Stadt- und Gemeindetyp und nach Ländern

n=1.402. 99,9 % der 1.403 beteiligten Kommunen. Quelle: Förderdaten 2017 und laufende Raubeobachtung des BBSR (Stand 2015). Darstellung: Plan und Praxis

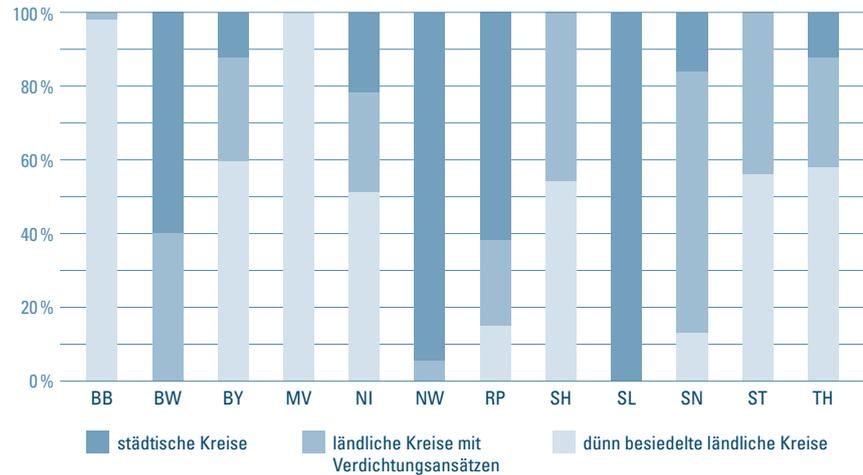


Abbildung 8: Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach siedlungsstrukturellem Kreistyp und nach Ländern

n=1.402. 99,9 % der 1.403 beteiligten Kommunen. Quelle: Förderdaten 2017 und laufende Raubeobachtung des BBSR (Stand 2015). Darstellung: Plan und Praxis

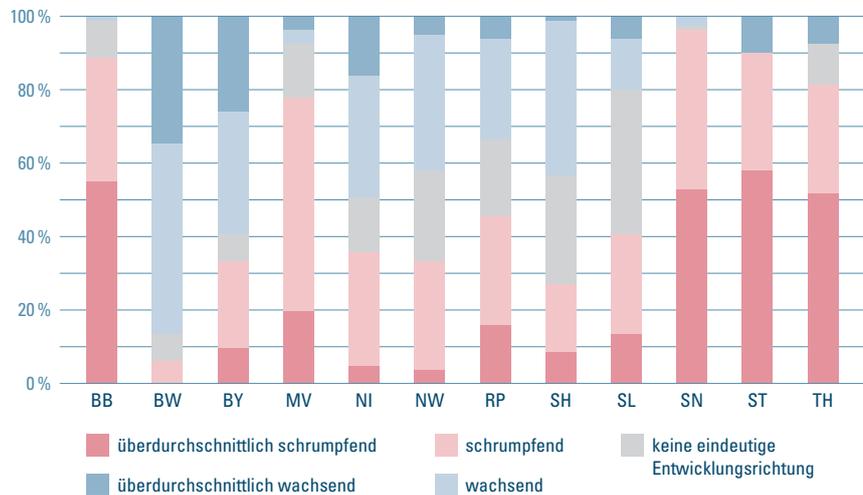
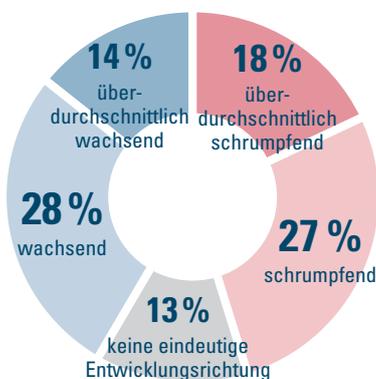


Abbildung 9: Wachsen und Schrumpfen der beteiligten Kommunen von 2010 bis 2015

n=1.402. 99,9 % der 1.403 beteiligten Kommunen. Quelle: Förderdaten 2017 und laufende Raubeobachtung des BBSR (Stand 2015). Darstellung: Plan und Praxis

## 1.5 Fakten zur Programmumsetzung: Kooperationsräume und Fördergebiete

### 1.5.1 Struktur der beteiligten Kommunen

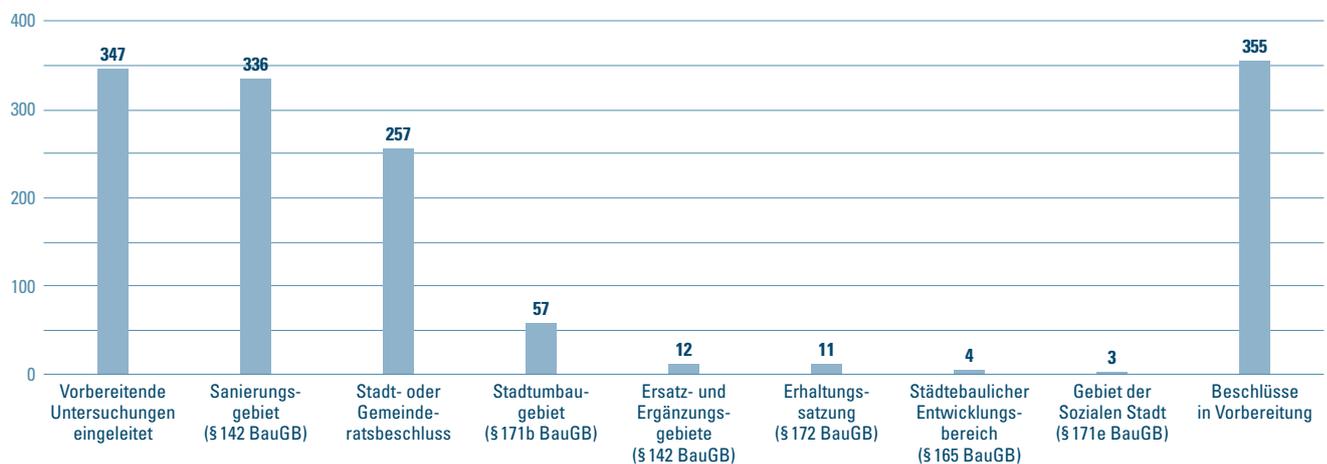
Das Programm richtet sich vorrangig an kleinere Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Räumen abseits von Verdichtungsräumen. Hinsichtlich der Stadt- und Gemeindetypen liegt der Anteil an Kleinstädten und Landgemeinden bei rund 96 % (vgl. Abbildung 7). Nach Lage in den siedlungsstrukturellen Kreistypen beträgt der Anteil der beteiligten Kommunen in ländlichen Kreisen rund 78 % (vgl. Abbildung 8). Eine Betrachtung der beteiligten Kommunen nach Ländern zeigt Unterschiede in der Größe und Funktion der Städte und Gemeinden sowie der Siedlungsdichte im Programm auf, spiegelt jedoch die jeweilige Siedlungsstruktur der Länder wider. Der Südwesten Deutschlands ist deutlich dichter besiedelt als weite Teile des Nordens und Ostens, was sich ebenfalls in der Siedlungsstruktur der Programmkommunen zeigt. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben zudem durch Eingemeindungen und Gemeindegebietsreformen in den 1970er Jahren, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder dem Saarland, einen grundsätzlich relativ hohen Bevölkerungsstand und sind nicht mehr als Landgemeinden oder Kleinstädte im Sinne der BBSR-Klassifizierung einzustufen, gleichwohl in der Ländersystematik aber als Kleinstädte zu werten.

Der demografische und wirtschaftsstrukturelle Wandel und dessen Folgen gehören zu den zentralen Herausforderungen, für die die kleineren Städte und Gemeinden im Programm Strategien entwickeln. Wie stark die Auswirkungen sind, zeigt sich u. a. in statistisch messbaren Größen, wie der Bevölkerungsentwicklung, dem Gesamtwanderungssaldo, der Arbeitslosenquote sowie

der Entwicklung der nach Alter Erwerbsfähigen, der sozialversicherungspflichtig Versicherten am Arbeitsort und dem Gewerbesteuergrundaufkommen. Der Indikator des BBSR zum Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden greift diese Kenngrößen auf. Insbesondere beteiligte Kommunen in den ostdeutschen Bundesländern sind von Schrumpfungsprozessen betroffen. Dagegen ist in den westdeutschen Bundesländern das Verhältnis von wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden ausgeglichener (vgl. Abbildung 9). Dass auch tendenziell wachsende Städte und Gemeinden im Programm aufgenommen sind, hat verschiedene Gründe. Einerseits gibt es kleinräumig betrachtete Entwicklungsunterschiede, die nicht mit den vorhandenen Datengrundlagen abgebildet werden, andererseits müssen sich auch aktuell noch wachsende Kommunen mit Themen wie einer zunehmend alternden Bevölkerung und sich ändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzen und in der Folge Infrastrukturen zukunftsgerecht ausrichten. Hier zeigt sich der Programmansatz, präventiv auf absehbare und prognostizierte Veränderungen zu reagieren.

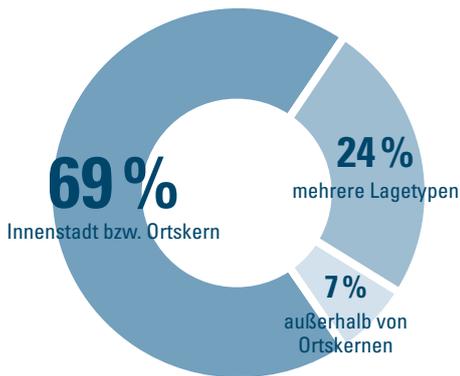
### 1.5.2 Fördergebiete und Handlungsfelder

Die Abgrenzung von Fördergebieten ist ein wesentlicher Schritt bei der Umsetzung von Gesamtmaßnahmen und Voraussetzung für den Einsatz von Städtebaufördermitteln. Zunächst strategisch und konzeptionell erarbeitete Ziele und Handlungsschwerpunkte werden in konkrete Maßnahmen umgesetzt und in den Gemeinden des Kooperationsraums verortet. Der räumliche Umgriff von Fördergebieten wird im Vorfeld mit den Ländern oder deren nachgeordneten Behörden abgestimmt. Die Festlegung von Fördergebieten erfolgt in den Städten und Gemeinden durch einfachen Be-



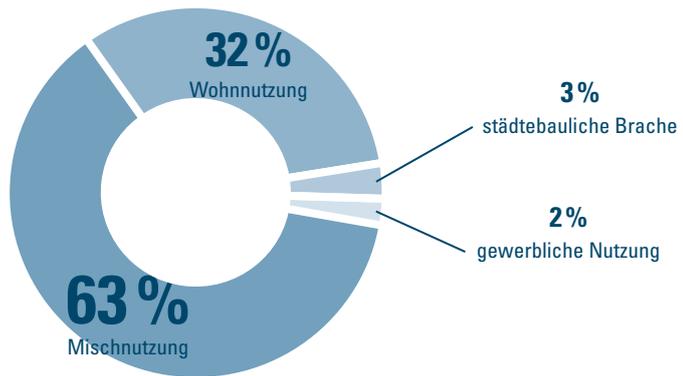
**Abbildung 10: Anzahl Satzungen, Beschlüsse und städtebauliche Konzepte/Untersuchungen in den Fördergebieten 2017**

n=899 (Mehrfachnennungen möglich). 93,6 % der 960 erfassten Fördergebiete. Quelle: eBI 2017. Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 11: Lage der Fördergebiete**

n=953. 99,3% der 960 erfassten Fördergebiete.  
Quelle: eBI 2017. Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 12: Nutzungsstruktur in den Fördergebieten**

n=946. 98,5% der 960 erfassten Fördergebiete.  
Quelle: eBI 2017. Darstellung: Plan und Praxis

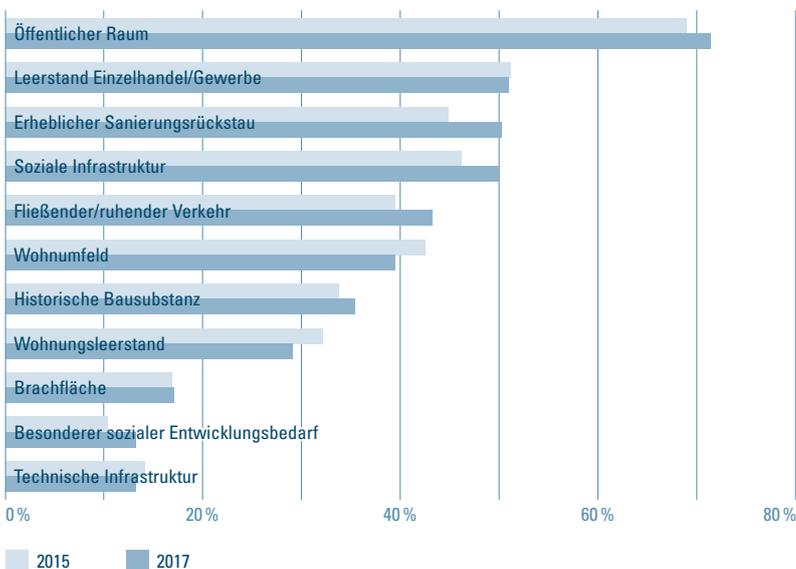
schluss des Stadt- bzw. Gemeinderates oder als Satzung. Per Satzung können festgelegt werden: Sanierungsgebiete (§ 142 BauGB), städtebauliche Entwicklungsbereiche (§ 165 BauGB), Erhaltungsgebiete (§ 172 BauGB), Maßnahmegebiete (§ 171b oder § 171e BauGB) sowie Untersuchungsgebiete (§ 141 BauGB). Das gesamte Gemeindegebiet darf nicht als Fördergebiet ausgewiesen werden.

Die Daten der Programmbegleitung zeigen, dass sich für viele Fördergebiete die entsprechenden Beschlüsse noch in Vorbereitung befinden bzw. vorbereitende Untersuchungen eingeleitet werden. Am häufigsten werden die Fördergebiete im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ als Sanierungsgebiete oder durch einfache Stadt- bzw. Gemeinderatsbeschlüsse abgegrenzt. Eine hohe Zahl der Beschlüsse befand sich 2017 in Vorbereitung (vgl. Abbildung 10).

Ein Ziel des Programms ist es, attraktive und zukunftsfähige Stadt- und Ortskerne zu schaffen. Eine aktive Innenentwicklung leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Ein Indikator, der zeigt inwiefern dieses Ziel vor Ort umgesetzt wird, ist die Lage der Fördergebiete. Diese befinden sich zu 69% in Innenstädten bzw. Ortskernen, was gegenüber 2015 (60%) nochmals eine deutliche Zunahme ist (vgl. Abbildung 11).

Auch die Nutzungsstruktur lässt darauf schließen, dass es sich um überwiegend integrierte Lagen handelt. Fast zwei Drittel der Fördergebiete befinden sich, seit 2015 unverändert, in Gebieten mit einer überwiegenden Mischnutzung und ein weiteres Drittel mit einer überwiegenden Wohnnutzung (vgl. Abbildung 12).

Die Herausforderungen der kleineren Städte und Gemeinden im Programm sind vielfältig. Dennoch zeichnen sich Tendenzen ab, in welchen Bereichen ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Dieser wird insbesondere im öffentlichen Raum, im Leerstand von Einzelhandel und Gewerbe, in einem erheblichen Sanierungsrückstau sowie in der sozialen Infrastruktur gesehen (vgl. Abbildung 13). Neben Maßnahmen zur Beteiligung und Aktivierung sowie vorbereitenden Maßnahmen wurden seit Verfügbarkeit der Daten zur Programmumsetzung, also seit 2013, folgerichtig Einzelmaßnahmen aus den Bereichen der sozialen Infrastruktur sowie des öffentlichen Raums und des Verkehrs am häufigsten durchgeführt (vgl. Abbildung 4).

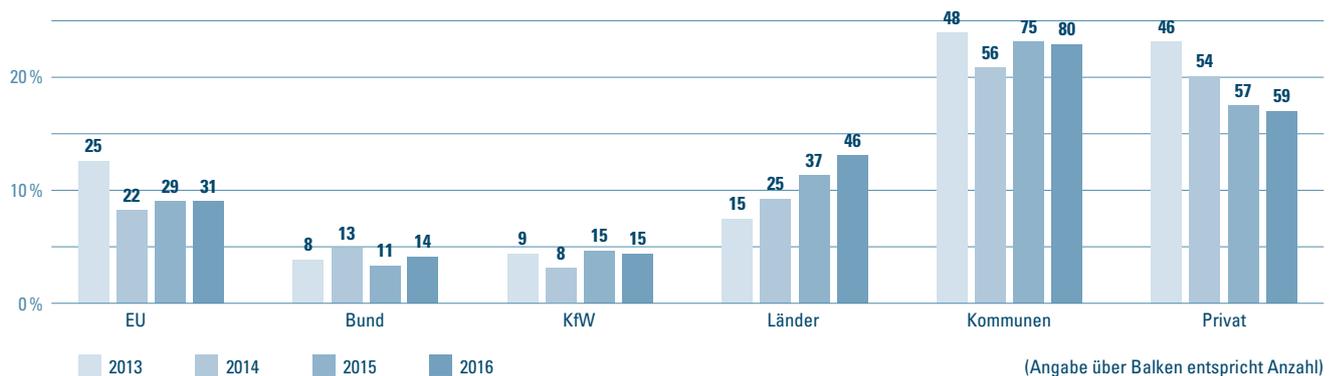


**Abbildung 13: Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten**

2015: n=664 (Mehrfachnennungen möglich). 75,6% der 878 Fördergebiete für die eBI 2015 vorliegen.  
2017: n=827 (Mehrfachnennungen möglich). 87,6% der 944 Fördergebiete für die eBI 2017 vorliegen.  
Quelle: eBI 2015 und 2017. Darstellung: Plan und Praxis

**1.5.3 Mittelbündelung**

In der Städtebauförderung gilt der Grundsatz der Subsidiarität und Nachrangigkeit. Entsprechend wird ein gebündelter Einsatz von Mitteln unterschiedlicher Fachförderungen, der Kommunen (jenseits der Eigenanteile), von Privaten oder weiterer



**Abbildung 14: Zusätzliche Finanzierungsquellen in den Kooperationsräumen außerhalb der Städtebauförderung**

2013: n=82 (Mehrfachnennungen möglich). 41 % der 200 Kooperationsräume für die eMo 2013 vorliegen. 2014: n=104 (Mehrfachnennungen möglich). 38,8 % der 268 Kooperationsräume für die eMo 2014 vorliegen. 2015: n=133 (Mehrfachnennungen möglich). 41 % der 324 Kooperationsräume für die eMo 2015 vorliegen. 2016: n=149 (Mehrfachnennungen möglich). 42,6 % der 350 Kooperationsräume für die eMo 2016 vorliegen. Quelle: eMo 2013 bis 2016, Teil A, Frage 4. Darstellung: Plan und Praxis

EU-, Bundes- oder Landesprogramme für die Umsetzung der Gesamtmaßnahmen angestrebt. In mehr als der Hälfte der Kooperationsräume kommt eine solche Bündelung zum Tragen (vgl. Abbildung 14). Die Daten des Monitorings zur Städtebauförderung zeigen, welche Finanzierungsquellen außerhalb der Städtebauförderung zusätzlich für die Gesamtmaßnahmen verwendet werden. Eine hohe Bedeutung kommt weiteren Mitteln der Kommune, privaten Finanzierungsmitteln sowie Förderungen durch Land und EU zu. Die Bedeutung privater Finanzierungen hat seit 2013 allerdings abgenommen, die der Länder hingegen deutlich hinzugewonnen. Insgesamt erfolgt in rund der Hälfte aller Kooperationsräume eine Bündelung mit zusätzlichen Finanzierungsquellen außerhalb der Städtebauförderung.

#### 1.5.4 Schwerpunkte und zentrale Themen in der Programmumsetzung

Im Rahmen der Programmbegleitung der letzten zwei Jahre haben sich verschiedene Handlungsschwerpunkte abgezeichnet, die bei der Programmumsetzung in den Kooperationsräumen eine Rolle spielen:

- Die Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge spielen nach wie vor eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung von Maßnahmen in den Kooperationsräumen. Hierbei sind eine große Vielfalt und Unterschiede entsprechend den Handlungsbedarfen in den Kommunen sowie den jeweiligen Förderschwerpunkten in den Ländern erkennbar.
- Die Stärkung der Stadt- und Ortskerne in ihren Versorgungsfunktionen für die Bewohnerinnen und Bewohner im überörtlichen Einzugsbereich ist eine zentrale Zielstellung, die viele Programmkommunen verfolgen.
- Die Innenentwicklung zeichnet sich weiterhin als zentrales Thema ab, das an Stellenwert gewonnen hat.
- Bei der Maßnahmenumsetzung werden die energetische Sanierung sowie die Schaffung von Barrierefreiheit in öffentlichen Räumen und Gebäuden stets integriert. Dies wird in vielen Kooperationsräumen nicht explizit benannt, sondern hat sich als Standard etabliert.
- Die Bildung überörtlicher Netzwerke ist in vielen Kooperationsräumen selbstverständlich. Strukturen sind gewachsen und haben sich zum Teil bereits verstetigt und werden vor Ort in den Kooperationsräumen aktiv gelebt.
- Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie weiterer privater Akteure ist häufig aufgrund der Nähe von Verwaltung und Bevölkerung in kleineren Städten und Gemeinden gegeben. Bürgerschaftliches Engagement ist beispielsweise durch intakte Vereinsstrukturen fest verankert. Der Rückgriff auf diese Strukturen zeigt sich oftmals bei der Programmumsetzung.
- Die gesellschaftlichen Veränderungen und die wachsende Nachfrage nach qualitativem und bedarfsgerechtem Wohnraum auch jenseits des Eigenheims haben neue Bedarfe hervorgerufen. Dies betrifft einen qualitativ hochwertigen Umbau bzw. die Anpassung des vorhandenen Wohnungsangebotes sowie veränderte Anforderungen an das Wohnumfeld und die soziale Infrastruktur in kleineren Städten und Gemeinden. Im Rahmen der Programmumsetzung erfolgt vielerorts eine Auseinandersetzung mit erforderlichen strategischen Grundlagen oder auch die Umsetzung neuer Wohnangebote z. B. im Bereich des altengerechten Wohnens in Zusammenarbeit mit privaten Trägern oder flexible Wohnangebote für junge Menschen und Familien.

## 2 Instrumente der Programmumsetzung im Fokus

Eine langfristige Stärkung kleinerer Städte und Gemeinden als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge erfordert überörtliche, integrierte und ganzheitliche Ansätze, Maßnahmen und Verfahren. Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bietet den Kommunen für die Programmumsetzung daher die folgenden Instrumente:

- interkommunale Kooperation und der Aufbau von Netzwerken,
- integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte,
- das Kooperationsmanagement und
- den Verfügungsfonds.

Den spezifischen Rahmenbedingungen und Zielen der Kommunen und Kooperationsräume folgend werden die Instrumente vor Ort unterschiedlich ausgestaltet. In ihrer Durchführungsverantwortung geben die Länder hierfür auf der Basis der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV Städtebauförderung) einen eigenen Rahmen vor. Dies hat zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung sowie einem unterschiedlich intensiven Einsatz einzelner Instrumente in den Ländern geführt.

In der Programmbegleitung hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass einzelne Instrumente nicht in ihrer gesamten Bandbreite und Anwendungsvielfalt genutzt werden. Dies ist einerseits mit den Schwerpunktsetzungen in einzelnen Ländern, zum anderen auch mit Unsicherheiten und fehlendem Wissen zum Einsatz der Instrumente vor Ort zu begründen. Der dritte Statusbericht widmet sich daher einer vertiefenden Auseinandersetzung der Instrumente des Städtebauförderprogramms. Es werden die Vielfalt der Programmumsetzung dargestellt, Potenziale und Hemmnisse beim Einsatz der Instrumente abgebildet und Empfehlungen ausgesprochen. Dabei illustrieren Beispiele aus der kommunalen Praxis den Instrumenteneinsatz und dessen Beitrag zur Erreichung der Entwicklungsziele vor Ort sowie die Einbettung in den jeweiligen Kooperationsraum.

Grundlage für die folgende Darstellung sind die Daten aus dem Monitoring des BBSR zum Städtebauförderprogramm, ergänzt durch Erkenntnisse aus der Programmbegleitung (Fallstudien, Praxisbeispiele, Bereisungen und Veranstaltungen, wie

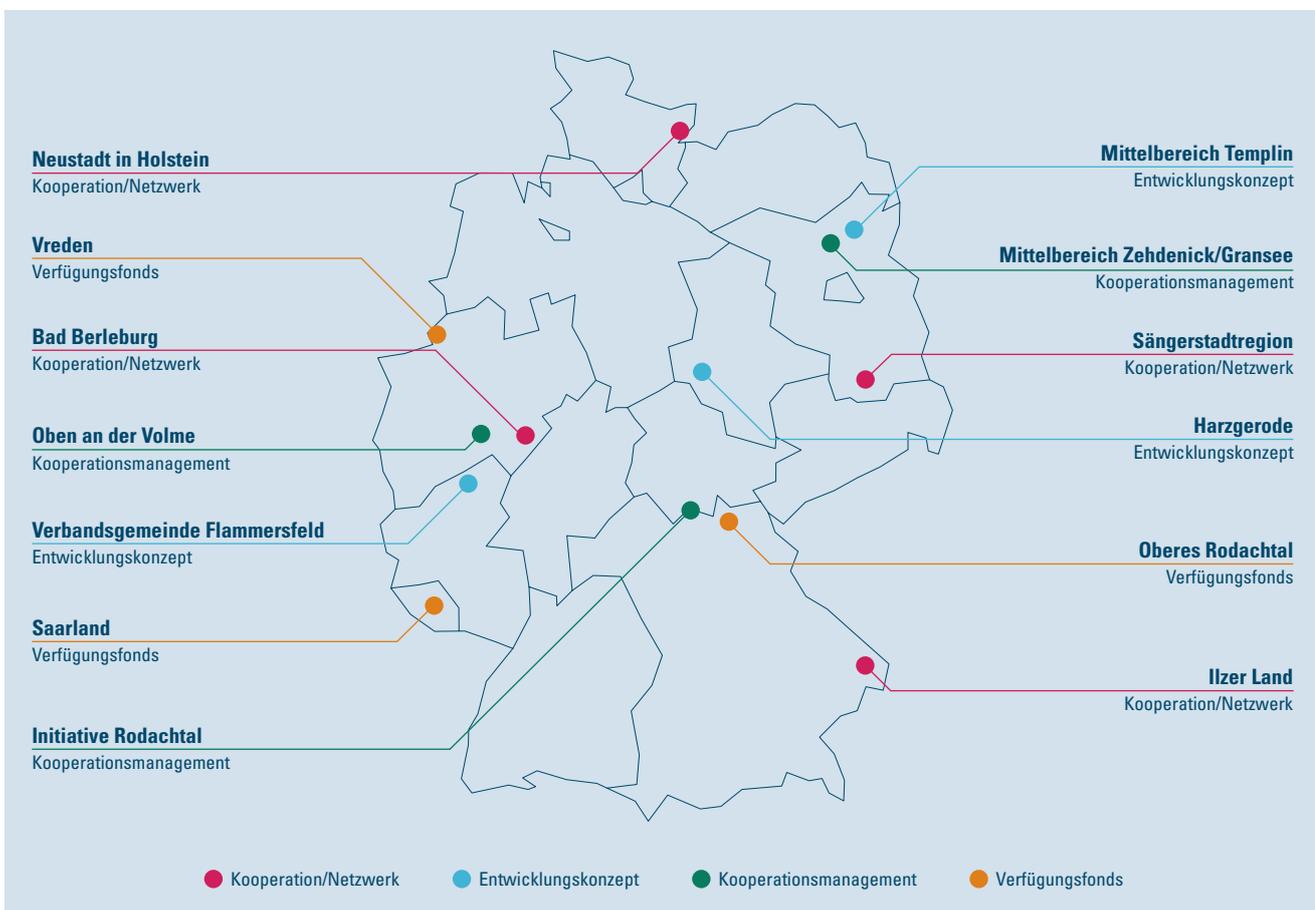


Abbildung 15: Beispiele aus der Praxis im dritten Statusbericht

Darstellung: Plan und Praxis Kartengrundlage: ©GeoBasis-DE / BKG 2015, bearbeitet

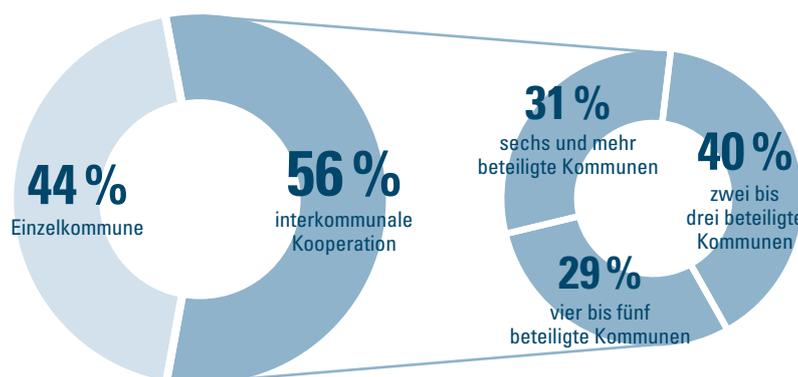
Fachkonferenzen, Transferwerkstätten etc.). Besonders betrachtet wird die Entwicklung der letzten zwei Jahre der Programmumsetzung.<sup>2</sup>

## 2.1 Interkommunale Kooperation und Aufbau von Netzwerken – gemeinsam Handlungsfähigkeit sichern

Interkommunale Kooperationen und der Aufbau von Netzwerken sind für die Kooperationsräume zur Sicherung und Anpassung der verschiedenen Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen von zentraler Bedeutung. Durch die überörtliche Zusammenarbeit können langfristig tragfähige Raum- bzw. Siedlungsstrukturen geschaffen und die Kommunen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge gestärkt werden. Durch die überörtliche Zusammenarbeit entstehen für die beteiligten Kommunen bzw. ihre Akteure neue, kooperative Handlungsoptionen. Die Reduktion und Vermeidung von Doppelstrukturen ermöglichen es, kosteneffizientere Strukturen aufzubauen, einen Erfahrungsaustausch zu eröffnen sowie Synergien und neue Qualitäten zu schaffen. Allerdings zeigen Erfahrungen aus der Programmumsetzung auch, dass der Aufbau überörtlicher Netzwerke zeit- und ressourcenaufwändig ist. Nicht zuletzt daher ist die Förderung interkommunaler Kooperationen, überörtlicher Zusammenarbeit und die Unterstützung des Aufbaus von Netzwerken zwischen Städten und Gemeinden in funktional verbundenen Gebieten ein zentrales Anliegen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“. Die konkrete Ausgestaltung einer Kooperation wird hierbei jedoch bewusst offen gelassen.

Die überörtliche Zusammenarbeit und die Bildung von Netzwerken erfolgt im Programm in unterschiedlichen Formen (vgl. Abbildung 17), was auch mit länderspezifischen Rahmenbedingungen zusammenhängt. Dies sind im Wesentlichen:

- der Zusammenschluss mehrerer Kommunen zu einer interkommunalen Kooperation,



**Abbildung 16: Anteil Einzelkommunen und interkommunaler Kooperationen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“**

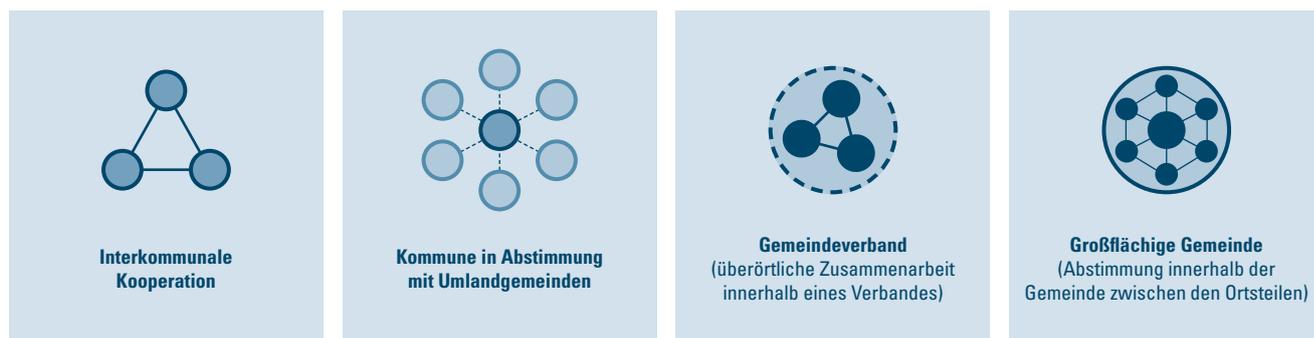
n=421. Alle Kooperationsräume. Quelle: Förderdaten 2017 (Stand: 31.12.2017). Darstellung: Plan und Praxis

- eine Kommune in Abstimmung mit den umliegenden Gemeinden (Stadt-Umland-Kooperation),
- die überörtliche Zusammenarbeit innerhalb eines Gemeindeverbandes (Verbandsgemeinde, Samtgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft),
- die Abstimmung innerhalb einer Gemeinde zwischen den Ortsteilen (oft großflächige Gemeinden).

Ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal bei Kooperationsräumen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist die Anzahl der beteiligten Kommunen an einem Kooperationsraum. Diese wird in den Förderdaten der Städtebauförderung erfasst (vgl. Abbildung 16). Allerdings lässt sich darüber nicht abbilden, inwiefern in einer Einzelkommune eine Netzwerkbildung mit umliegenden Kommunen außerhalb der Programmumsetzung erfolgt oder ob eine Abstimmung innerhalb der Gemeinde zwischen den Ortsteilen stattfindet.

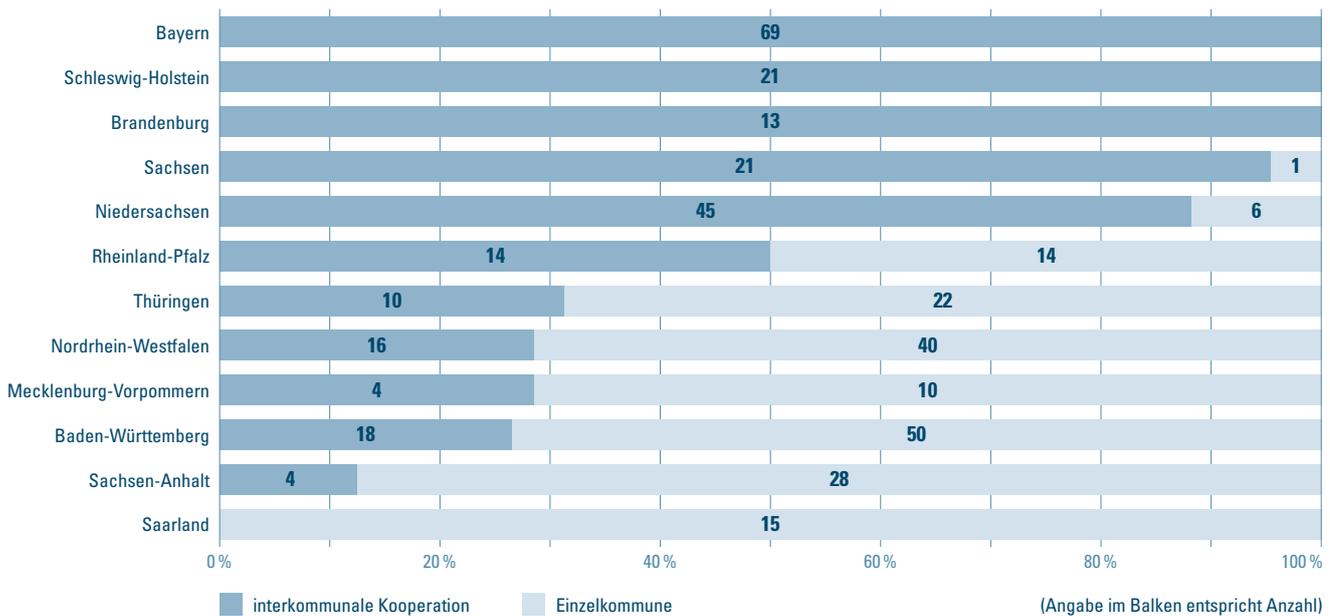
Mehr als die Hälfte der Kooperationsräume im Programm sind interkommunale Kooperationen mit mindestens zwei beteiligten Kommunen (vgl. Abbildung 16). Die meisten interkommunalen Kooperationen (40%) bestehen aus zwei oder drei beteiligten Kommunen. Jeweils circa 30% der Kooperationen werden aus vier bis fünf oder sechs und

<sup>2</sup> Die Auswertungen der elektronischen Begleitinformationen (eBI) liegen bis 2017 vor, die zum elektronische Monitoring (eMo) bis 2016.



**Abbildung 17: Kooperationsformen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“**

Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 18: Anteil interkommunaler Kooperationen und Einzelkommunen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ nach Ländern**

n=421. Alle Kooperationsräume. Quelle: Förderdaten 2017 (Stand: 31.12.2017). Darstellung: Plan und Praxis

mehr beteiligten Kommunen gebildet. Die absolute Anzahl an Kooperationsräumen und auch die Anzahl an interkommunalen Kooperationen ist in den letzten zwei Jahren von 358 Kooperationsräumen im Jahr 2015 auf 421 Kooperationsräume im Jahr 2017 angestiegen (interkommunale Kooperationen von 199 auf 235). Seit Programmbeginn ist jedoch eine leichte Abnahme des Anteils interkommunaler Kooperationen von 59 % im Jahr 2010 auf 56 % im Jahr 2017 erfolgt. Die Verteilung, wie viele Kommunen in interkommunalen Kooperationen beteiligt sind, ist in den letzten zwei Jahren stabil geblieben.

Auf Ebene der Länder zeichnet sich ein differenziertes Bild (vgl. Abbildung 18). In drei Ländern, Bayern, Brandenburg und Schleswig-Holstein, werden ausschließlich interkommunale Kooperationen gefördert, in allen anderen Ländern sowohl interkommunale Kooperationen als auch Einzelkommunen. Dies ist zum Teil auf die spezifische Siedlungsstruktur in den Ländern zurückzuführen, beispielsweise großflächige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland, die oft eine Kernstadt, teilweise auch weitere Siedlungskerne, mit vielen umliegenden Ortschaften und einer entsprechend hohen Bevölkerungszahl umfassen. Die Darstellung von überörtlichen Ansätzen durch die mit Programmmitteln geförderten Kommunen ist jedoch nach Aussage der verantwortlichen Landesministerien in allen Ländern zwingend erforderlich.

Die Art und Weise der überörtlichen Abstimmung in den Kooperationsräumen ist unterschiedlich und auch abhängig von landesspezifischen Anforderungen. Häufig erfolgt der Einbezug übergemeindlicher Aspekte im Rahmen der Abstimmung der städ-

tebaulichen Planung. Teilweise werden rechtlich verbindliche Kooperationsvereinbarungen mit allen beteiligten Kommunen des Kooperationsraumes geschlossen. Dabei wird häufig eine federführende Kommune festgelegt, die maßgebliche Aufgaben für den Kooperationsraum übernimmt. Dies sind z. B. die Fördermittelverwaltung, die Koordination der beteiligten Kommunen oder die Kommunikation mit übergeordneten Behörden. In einigen Ländern formulieren die Förderrichtlinien auch klare Vorgaben für den Zuschnitt des Kooperationsraumes, der sich dann i. d. R. aus Festlegungen der Landesplanung ergibt und beispielsweise die Mittelbereiche (Brandenburg) oder die Nahbereiche des Unterzentrums bzw. ländlichen Zentralortes (Schleswig-Holstein) umfassen.

Die folgenden Organisationsstrukturen zur Form der überörtlichen Abstimmung werden bei den Programmkommunen im Rahmen der elektronischen Begleitinformationen abgefragt:

- Abstimmung innerhalb der Gemeinde zwischen den Ortsteilen,
- Bildung überörtlicher Netzwerke (einschließlich Prozessbegleitung),
- Beschluss oder Vertrag zur überörtlichen bzw. interkommunalen Kooperation.

Je nach Bindungswirkung dieser Organisationsstrukturen kann von einer informellen oder formellen Zusammenarbeit ausgegangen werden, wobei sich die Formen der Abstimmung auch überlagern können.

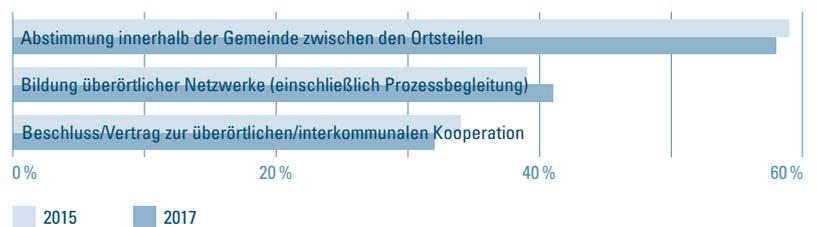
Für 2017 liegen aus 359 Kooperationsräumen (2015 aus 277 Kooperationsräumen) Angaben zur Form

der überörtlichen Abstimmung vor. Den höchsten Anteil hat die Abstimmung innerhalb der Gemeinde zwischen den Ortsteilen (vgl. Abbildung 19), in 58 % der Kooperationsräume erfolgt diese Art der Abstimmung. Dies betrifft in besonderem Maße Einzelkommunen, in denen die Bildung überörtlicher Netzwerke und interkommunaler Kooperationen nur einen geringen Anteil ausmachen, aber durchaus auch gegeben sind. Je mehr Kommunen an einem Kooperationsraum beteiligt sind, desto höher wird der Stellenwert anderer Formen der überörtlichen Abstimmung.

Die Bildung überörtlicher Netzwerke hat seit 2015 leicht an Bedeutung gewonnen. Je größer ein Kooperationsraum ist, desto bedeutender wird es für die beteiligten Kommunen sich im Rahmen eines Netzwerkes zu organisieren und auch ein entsprechendes Prozessmanagement einzusetzen. Ein Beschluss oder Vertrag zur überörtlichen bzw. interkommunalen Kooperation liegt nach Angaben der Kommunen bei einem Drittel der Kooperationsräume vor, wodurch eine stärkere Verbindlichkeit der Zusammenarbeit entstehen kann. Hier liegen häufig auch Vereinbarungen zur federführenden Kommune und zur gemeinsamen Erbringung des kommunalen Eigenanteils zugrunde. Im Vergleich zu 2015 ist der Anteil an vertraglich verbindlichen Vereinbarungen leicht gesunken, auch wenn die absolute Zahl der Kooperationsräume, in denen derartige Vereinbarungen vorliegen, von 93 auf 116 gestiegen ist. Die meisten Beschlüsse oder Verträge werden in Kooperationsräumen mit zwei bis fünf beteiligten Kommunen eingegangen.

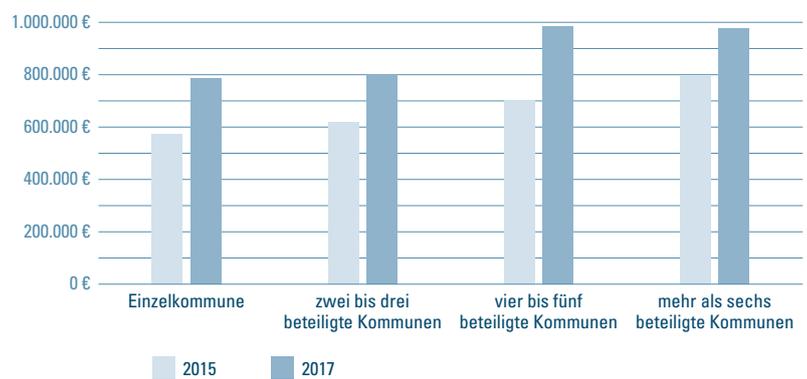
Aus der Programmbegleitung lässt sich erkennen, dass die Art der Zusammenarbeit sich in den einzelnen Kooperationsräumen unterschiedlich ausgestaltet und entwickelt hat. Sie kann beispielsweise im Rahmen der Konzepterstellung oder bei der Maßnahmeumsetzung erfolgen, bereits vor Programmaufnahme bestanden haben oder im Rahmen des Programms aufgebaut worden sein. Die Kooperation kann auf die Programmumsetzung beschränkt sein oder auf weitere Bereiche und Handlungsfelder ausgeweitet werden. Auch die personelle Ebene, auf der die Kooperation stattfindet (zwischen den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern oder die gesamte Verwaltung betreffend) hat Einfluss auf deren Charakter. Die Qualität der Kooperation hängt nicht unmittelbar von der Art der Kooperation ab, sondern vielmehr mit der Intensität der Zusammenarbeit, der Kooperationsgeschichte, den behandelten Themenfeldern und auch den Akteurskonstellationen zusammen.

Die durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel nach Größe des Kooperationsraumes zeigt, dass interkommunale Kooperationen mit



**Abbildung 19: Form der überörtlichen Abstimmung in den Kooperationsräumen, Anteile und Entwicklung 2015 bis 2017**

2015: n=277 (Mehrfachnennungen möglich). 77,4 % der 358 Kooperationsräume für die eBI 2015 vorliegen. 2017: n=359 (Mehrfachnennungen möglich). 85,5 % der 420 Kooperationsräume für die eBI 2017 vorliegen. Quelle: eBI 2015 und 2017, Frage 2 und Förderdaten 2017 (Stand: 31.12.2017). Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 20: Durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel nach Größe des Kooperationsraums (in Euro)**

2015: n=358. Alle Kooperationsräume. 2017: n=421. Alle Kooperationsräume. Quelle: Förderdaten 2015 (Stand: 31.12.2015) und 2017 (Stand: 31.12.2017). Darstellung: Plan und Praxis

mehr als drei Kommunen mehr Mittel als kleinere Kooperationsräume zur Umsetzung ihrer Gesamtmaßnahme(n) erhalten (vgl. Abbildung 20). Diese Tendenz ist seit 2015 unverändert, die durchschnittliche Höhe der bewilligten Bundesfinanzmittel ist allerdings im Vergleich zu 2015 im Jahr 2017 deutlich angestiegen (von 644.000 Euro im Jahr 2015 auf 855.000 Euro in 2017). Der Vergleich zu 2015 zeigt außerdem, dass interkommunale Kooperationen mit vier oder fünf beteiligten Kommunen durchschnittlich am meisten Mittel erhalten.

### 2.1.1 Erfahrungen aus der Programmumsetzung

Im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ gibt es eine große Bandbreite von überörtlichen Netzwerken, die sich hinsichtlich Struktur, Herangehensweise und Entstehungsgeschichte deutlich unterscheiden. Die nachfolgenden Beispiele geben einen Überblick über verschiedene Ansätze und Erfahrungen in der Programmumsetzung in vier Kooperationsräumen. Diese stehen gleichzeitig beispielgebend für vier unterschiedliche Typen der Kooperation, wie sie im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ konstituiert sind.

## Ilzer Land

Bundesland: **Bayern**

Programmaufnahme: **2010**

Beteiligte Kommunen:  
**12, davon 4 Programm-**  
**kommunen und 8 beteiligte**  
**Kommunen**

Bewilligte Bundesfinanz-

mittel bis einschließlich 2018:  
**3.408.200 Euro**

Bevölkerungszahl im  
Kooperationsraum: **36.176**

Größe Kooperationsraum:

**350 km<sup>2</sup>**

## Ilzer Land: Regionale Identität durch interkommunale Kooperation

Das Ilzer Land (Bayern) steht beispielhaft für die Programmumsetzung in Form einer interkommunalen Kooperation. Diese besteht aus zwölf Kommunen, wobei die Gemeinde Perlesreut federführend agiert, um im Verbund mit einer gemeinsamen Geschäftsstelle das Zusammenspiel der kooperierenden Städte und Gemeinden zu koordinieren.

### Form der Kooperation

- Interkommunale Kooperation/überörtliches Netzwerk (einschließlich Prozessbegleitung)

### Zentrale Handlungsfelder

- Innenentwicklung
- Daseinsvorsorge
- Beteiligung

### Kooperationsgeschichte

Das Ilzer Land (ca. 36.000 Einwohnerinnen und Einwohner) befindet sich im südöstlichen Bayern. Um den demografischen und wirtschaftsstrukturellen Herausforderungen zu begegnen sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern, haben 2005 neun Gemeinden aus den Landkreisen Passau und Freyung-Grafenau den Verein „Ilzer Land“ gegründet. Die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgte im Jahr 2010. Anfang 2015 schlossen sich weitere drei Gemeinden der Kooperation an.

Das gemeindeübergreifende Netzwerk verfolgt im Rahmen der Programmumsetzung das Ziel, die Ortskerne durch eine konsequente Innenentwicklung zu stärken und ihre Bedeutung als funktionale und Identität stiftende Zentren aufzuwerten. Eine wichtige und beispielgebende Maßnahme im Kooperationsraum war die Einrichtung eines Informations- und Begegnungszentrums in einem ehemals leerstehenden und denkmalgeschützten Ge-

bäude am Marktplatz in Perlesreut. Die „Bauhütte Ilzer Land“ ist zentraler Anlaufpunkt für alle Ilzer Land Gemeinden und macht die interkommunale Kooperation, die mittlerweile mehrere Auszeichnungen gewonnen hat, an einem konkreten Ort sichtbar. Die Bauhütte ist u. a. Sitz der interkommunal agierenden Koordinatorin für Innenentwicklung, die Interessierte über die Sanierung eines Gebäudes in einem der Ortskerne des Kooperationsraums berät und informiert. Als konzeptionelle Grundlage für die Umsetzung von Maßnahmen dient ein im Jahr 2012 gemeinsam erarbeitetes, überörtliches, integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Dieses wird 2019 evaluiert, angepasst und fortgeschrieben.

### Kooperationsstruktur

Die Zusammenarbeit der Kommunen ist freiwillig und erfolgt gleichberechtigt auf Augenhöhe. Die Umsetzung der Kooperation Ilzer Land wurde von Anfang an zur „Chefsache“ erklärt. Gemeinsam haben die Bürgermeister der beteiligten Kommunen zwölf Handlungsfelder im Kooperationsraum definiert. Jeweils ein Bürgermeister hat die Federführung für ein oder mehrere Handlungsfelder übernommen und gestaltet diese eigenverantwortlich mit Unterstützung sog. Projektkoordinatoren aus.

Maßnahmen werden in den Gemeinden zusammen mit den Akteuren vor Ort umgesetzt. In regelmäßigen Sitzungen treffen sich alle Bürgermeister sowie die Landräte und berichten über den Sachstand und die anstehenden Aufgaben in den Handlungsfeldern. Zudem werden bauliche Maßnahmen im Kooperationsraum interkommunal abgestimmt. Dazu wurden verschiedene Formate von Beteiligungsprozessen (z. B. niedrigschwelliger Blog, Abstimmungsrunden, persönliche Gespräche, Feste



**Bauhütte Ilzer Land in Perlesreut**

Foto: Johanna Borde



**Gewölbe in der Bauhütte**

Foto: Johanna Borde

und Veranstaltungen) und Entwicklungsverfahren (z. B. Impulsabende, Ausstellungen, Architektenwettbewerbe) eingesetzt.

Das überörtliche Netzwerk hat durch den Verein Ilzer Land eine verbindliche und langjährige Struktur aufgebaut. Der Verein, in dem alle Bürgermeister des Ilzer Landes Mitglied sind, wird durch eine Geschäftsstelle mit Sitz in der Bauhütte koordiniert. Es ist gelungen, unterschiedliche Akteure in die Entwicklung der Region einzubinden. Dazu gehören regionale Banken, die Projekte unterstützen, Architekten, die beratend hinzugezogen werden, sowie die Regierung von Niederbayern und das Amt für

Ländliche Entwicklung, die mit den Kommunen intensiv zusammenarbeiten.

#### Lernerfahrungen und Impulse

Der Erfolg der interkommunalen Kooperation beruht im Ilzer Land auf klaren Zuständigkeiten, einer regelmäßigen Kommunikation der verantwortlichen Akteure sowie einer transparenten Darstellung und Vermittlung der Kooperation gegenüber der Bevölkerung. Die Bauhütte Ilzer Land bündelt als zentrale Anlaufstelle und als Informations- und Begegnungszentrum verschiedene Einrichtungen der Kooperation und macht komplexe Themen greifbar und lebendig.

### Sängerstadregion: Interkommunale Kooperation zur Stärkung des Mittelzentrums

Die überörtliche Zusammenarbeit erfolgt in der Sängerstadregion in Brandenburg in Form einer formalisierten interkommunalen Kooperation. Dazu haben die fünf Gemeinden des Mittelbereichs eine Kooperationsvereinbarung geschlossen. Im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ übernimmt die Stadt Finsterwalde als Mittelzentrum die Federführung und damit die Verwaltung der Fördermittel für den Kooperationsraum.

#### Form der Kooperation

- Interkommunale Kooperation/überörtliches Netzwerk (einschließlich Prozessbegleitung)
- Beschluss oder Vertrag zur überörtlichen beziehungsweise interkommunalen Kooperation
- Abstimmung innerhalb der Gemeinde zwischen den Ortsteilen

#### Zentrale Handlungsfelder

- Infrastrukturanpassung
- Daseinsvorsorge
- Beteiligung

#### Kooperationsgeschichte

Die Sängerstadregion liegt im Süden des Landes Brandenburg und besteht aus drei Städten und zwei Gemeindeverbänden (sog. Ämter) mit insgesamt rund 39.300 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 2016). Die Gemeinden des durch die Landesplanung definierten Mittelbereichs Finsterwalde gründeten 2009 den „Kommunalverbund Sängerstadregion – Kulturland mit Energie“ und bildeten damit eine interkommunale Kooperation, die raum-, akteurs-, fachbereichs- und maßnahmenübergreifend agiert. Formale Grundlage für die interkommunale Kooperation ist die 2009 geschlossene Kooperationsvereinbarung zur Bildung eines Kommunalverbundes in der Sängerstadregion, in der Name, Aufgaben, Geschäftsordnung und Finanzierung des

Kommunalverbundes geregelt werden. Eine wichtige Grundlage für die Programmumsetzung ist das von 2010 bis 2011 gemeinsam erstellte Mittelbereichskonzept, das regelmäßig fortgeschrieben wird. Ziel der Gesamtmaßnahme ist es, die Stadt Finsterwalde als Mittelzentrum und Anker der Daseinsvorsorge zu stärken, die Nahversorgung aller beteiligten Kommunen zu sichern und die regionale Identität im Mittelbereich zu festigen.

#### Kooperationsstruktur

Der Kommunalverbund Sängerstadregion ist über eine Kooperationsvereinbarung konstituiert, in der Grundzüge der Zusammenarbeit festgelegt sind. Entsprechend finden etwa vierteljährig Kommunalverbandsitzungen statt, bei denen sich die Bürgermeister bzw. Amtsdirektoren der beteiligten Kommunen und Ämter sowie die jeweils für die Programmumsetzung zuständigen kommunalen Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter über Maßnahmen und deren Finanzierung abstimmen. Der Kommunalverbund wird jährlich abwechselnd

#### Kommunalverbund Sängerstadregion – Kulturland mit Energie

Bundesland: **Brandenburg**

Programmaufnahme: **2010**

Beteiligte Kommunen:  
**1 Programmkommune und 4 beteiligte Kommunen (jeweils mit eigenen Fördergebieten)**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**1.414.000 Euro**

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: **39.282**

Größe Kooperationsraum:  
**643 km<sup>2</sup>**



**Neue Mensa in Nehesdorf**

Foto: Stadt Finsterwalde



**Faustballplatz und Vereinsheim in Massen**

Foto: Amt Kleine Elster

von einer der beteiligten Kommunen geleitet. Je nach regionaler Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen findet eine Zusammenarbeit und Abstimmung auf interkommunaler oder ortsteilübergreifender Ebene statt. Unterstützung erhalten die beteiligten Kommunen von einem externen Kooperationsmanagement (sog. Mittelbereichsmanagement), das die Zusammenarbeit der Kommunen begleitet, inhaltliche Impulse für die Kooperation liefert, gemeinsame Sitzungen vor- und nachbereitet sowie Teile der Öffentlichkeitsarbeit übernimmt.

Einen wesentlichen Beitrag zum Zusammenwachsen der Kooperation hat die gemeinsame Erstellung verschiedener Konzepte geleistet. Der Prozess der Erarbeitung erforderte einen kontinuierlichen Austausch über relevante Themen und Hand-

lungsschwerpunkte und hat zwischen den beteiligten Akteuren das gegenseitige Verständnis füreinander gestärkt und Vertrauen im Kooperationsraum aufgebaut. Für den Aufbau der Kooperation hat es sich bewährt, zunächst einen Konsens über weniger kontroverse Themen wie Sport, Freizeit und Tourismus zu erlangen, bevor interkommunale Abstimmungsprozesse zu anderen Bereichen wie z. B. Bildung erfolgten.

Im Kommunalverbund wurde für die Finanzierung gemeinsamer Maßnahmen der sog. „Einwohner-Euro“ entwickelt. Diese Umlage, nach der jede Kommune seit 2011 jährlich je Einwohnerin oder Einwohner einen Euro einzahlt, schafft einerseits die finanzielle Basis und unterstreicht zudem die ideelle Absicht zur interkommunalen Kooperation. Der eingängige Name ermöglicht es, die in vielen Kooperationsräumen gängige Finanzierungsmethode verständlich gegenüber der Bevölkerung sowie den beteiligten Akteuren zu kommunizieren.

#### **Lernerfahrungen und Impulse**

In der Sängerstadtdregion ist das aktive interkommunale Miteinander hervorzuheben. Die Kooperation wird mit Blick auf ihre Entwicklung, aber auch in Fragen der Finanzierung von allen Kommunen des Kommunalverbundes getragen. Die Konzepterarbeitung wird in der Sängerstadtdregion als fortlaufender Prozess verstanden. Die regelmäßige Fortschreibung des Mittelbereichskonzepts und die Erstellung weiterer Konzepte sowie das Finanzierungsmodell stärken die interkommunale Kooperationen, weil sie eine stetige Zusammenarbeit der beteiligten Kommunen und Akteure erfordern.

### **Bad Berleburg: Ortsteilübergreifende Vernetzung und Bündelung**

In Bad Berleburg erfolgt die Programmumsetzung innerhalb einer großflächigen Kommune in Abstimmung zwischen den 23 Ortsteilen. Durch einen breit angelegten Prozess der ortsübergreifenden Vernetzung und durch eine Bündelung unterschiedlicher Ansätze konnten Maßnahmen umgesetzt werden, die wesentlich zu Stärkung der Kommune und zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Kernstadt und den Ortsteilen beitragen.

#### **Form der Kooperation**

- Abstimmung innerhalb der Gemeinde zwischen den Ortsteilen

#### **Zentrale Handlungsfelder**

- Innenentwicklung
- Infrastrukturanpassung
- Daseinsvorsorge
- Beteiligung

#### **Kooperationsgeschichte**

Das Mittelzentrum Bad Berleburg liegt im Osten Nordrhein-Westfalens in einer ländlich geprägten Region mitten im Rothaargebirge. Die Stadt, die sich selbst als „Stadt der Dörfer“ bezeichnet, ist im Zuge der Gebietsreform in den 1970er Jahren entstanden. Sie erstreckt sich mit ihren 23 Ortsteilen über etwa 276 km<sup>2</sup> und ist Wohnort für etwa 19.300 Menschen (Stand 2016). Zentrum der Kommune ist die Kernstadt Bad Berleburg (ca. 6.600 Einwohnerinnen und Einwohner), in der die Versorgungsinfrastruktur konzentriert ist. Die 22 weiteren Ortsteile sind in Größe und Struktur sehr unterschiedlich, viele haben nur einige hundert Einwohnerinnen und Einwohner.

Der Ausgangspunkt für den Kooperationsansatz der Stadt liegt in dem im Jahr 2010 initiierten breit angelegten gesamtstädtischen Entwicklungspro-

#### **Bad Berleburg**

Bundesland:  
**Nordrhein-Westfalen**

Programmaufnahme: **2013**

Beteiligte Kommunen:  
**1 Programmkommune  
(mit 23 Ortsteilen)**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**2.137.000 Euro**

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: **19.261**

Größe Kooperationsraum:  
**276 km<sup>2</sup>**

zess. Unter dem Titel „Bad Berleburg – Meine Heimat 2020“ wurden verschiedene konzeptionelle Bausteine und Förderansätze zu einer Strategie verbunden. Dieser Prozess war in die REGIONALE 2013 Südwestfalen eingebunden. Zentrale Zielstellung war, die Funktion der Stadt als Mittelzentrum zu erhalten und die Ortsteile unter Beachtung des demografischen Wandels weiter zu entwickeln. Die Konzentration und Anpassung der Infrastruktur an die demografische Entwicklung sowie die Konsolidierung der defizitären Haushaltslage standen als Herausforderungen im Mittelpunkt. Im Jahr 2013 erfolgte die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm, wodurch der Prozess eine wichtige Unterstützung erfahren konnte.

### Kooperationsstruktur

Die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Ortsteilen, wie sie im Rahmen der Programmumsetzung in Bad Berleburg praktiziert wird, ist grundsätzlich eine reguläre Verwaltungsaufgabe. Diese wird jedoch in Bad Berleburg sowohl maßnahmen-, akteurs- als auch fachbereichsübergreifend in einem besonderen Maße kooperativ getragen und umgesetzt. Einige Aufgaben der Verwaltung (u. a. Ver- und Entsorgung, Kulturentwicklung) werden mit interkommunalen Ansätzen, u. a. über Zweckverbände der Region, ausgeführt.

Beispielhaft für die ortsteilübergreifende Zusammenarbeit und Abstimmung war der integrierte Entwicklungsprozess durch eine intensive und frühzeitige Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren vor Ort. In der eigens gegründeten Plattform „Bad Berleburger Netzwerk“ wurden Bürgerinnen und Bürger sowie Vereine, Verbände und Unternehmen vor Ort aktiv vernetzt und angehört. Im Ergebnis sind mit allen 23 Ortsteilen abgestimmte Leitziele und Leitprojekte entstanden und die Zusammenarbeit im Netzwerk wurde verstetigt. Die ehrenamtlich arbeitenden Ortsvorsteherinnen und Ortsvorsteher sind hierbei ein wichtiges Bindeglied zwischen den Ortsteilen und der Stadtverwaltung.

Im gesamten Stadtgebiet (und nicht nur in der Kernstadt) wurden Nahversorgungsschwerpunkte festgelegt. Dort verankerte Anpassungs- und Baumaßnahmen tragen zur Stärkung der Dörfer und gleichzeitig zur Stärkung der gesamtstädtischen Funktion des Mittelzentrums bei. Gemeinsam mit privaten Akteuren vor Ort wurde im Ortsteil Arfeld auf einer ehemaligen Industriebrache ein multifunktional nutzbares Gebäude für Vereine und Touristen errichtet.

In Bad Berleburg wird derzeit unter Beteiligung lokaler Unternehmen das sog. Jugendforum am Markt errichtet. Die damit einhergehende Konzentration und ortsteilübergreifende Öffnung von



Abbildung 21: Wettbewerbssieger für das Jugendforum Bad Berleburg

Quelle: Pahl + Weber-Pahl Architekten

öffentlichen und privaten Infrastrukturen erfolgen im Einvernehmen und mit Unterstützung durch die Akteure der Stadt. Nicht zuletzt dadurch ist es der Stadt 2018 gelungen, den Haushalt zu konsolidieren.

### Lernerfahrungen und Impulse

Die Herangehensweise der „Stadt der Dörfer“ Bad Berleburg zeigt, wie in einer sehr großflächigen Kommune Netzwerke und Kooperationen zur Bewältigung des demografischen Wandels beitragen. Deutlich wird, dass die scheinbar selbstverständliche Abstimmung zwischen den Ortsteilen innerhalb einer Kommune von zentraler Bedeutung für eine zukunftsfeste Stadtentwicklung ist. Die Stadt hat sich ortsteilübergreifend und sehr transparent unter Beteiligung aller Akteure den Folgen der demografischen Entwicklung zugewendet und Maßnahmen gegen Unterauslastung der Infrastrukturen sowie zur Haushaltskonsolidierung im gesamten Stadtgebiet umgesetzt.



Neubau Ederzentrum Via Adrina auf dem Fabrikgelände in Arfeld

Foto: Kai-Uwe Jochims

### Neustadt in Holstein

Bundesland:  
Schleswig-Holstein

Programmaufnahme: 2011

Beteiligte Kommunen:  
1 Programmkommune und  
8 beteiligte Kommunen

Bewilligte Bundesfinanz-  
mittel bis einschließlich 2018:  
2.988.647 Euro

Bevölkerungszahl im  
Kooperationsraum: 46.340

Größe Kooperationsraum:  
296 km<sup>2</sup>

## Neustadt in Holstein: Daseinsvorsorge in Stadt-Umland-Kooperation

Im Kooperationsraum Neustadt in Holstein erfolgt die überörtliche Abstimmung als Stadt-Umland-Kooperation zwischen Kernstadt und den acht Umlandgemeinden. Die Umlandgemeinden befinden sich in dem durch die Landesplanung definierten Nahbereich.

### Form der Kooperation

- Interkommunale Kooperation/überörtliches Netzwerk als Stadt-Umland-Kooperation
- Abstimmung innerhalb der Gemeinde zwischen den Ortsteilen

### Zentrale Handlungsfelder

- Infrastrukturanpassung
- Daseinsvorsorge
- Öffentlicher Raum
- Beteiligung

### Kooperationsgeschichte

Der Kooperationsraum (ca. 46.000 Einwohnerinnen und Einwohner) befindet sich im Nordosten Schleswig-Holsteins an der Lübecker Bucht. Neustadt ist Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums und der Kooperationsraum insgesamt ein bedeutender Stadt-Umland-Bereich für die Küstenregion an der Ostsee. Die Kooperation ergibt sich aus Festlegungen durch die Landesplanung. Mit der Programmaufnahme wurde die Möglichkeit ergriffen, die Stadt-Umland-Vernetzung zu festigen. Durch integrierte und kooperative Strategien soll die Kernstadt Neustadt gestärkt und als zentraler Versorgungsbereich für den gesamten Nahbereich gesichert und qualifiziert werden. Eine wichtige Grundlage war die Erarbeitung des überörtlichen Konzeptes „Zukunftsgestaltung Daseinsvorsorge“, das im Jahr 2014 fertiggestellt und mit einem Leitbild verabschiedet wurde. Das Leitbild verankert das Motto „Miteinander und Füreinander“, mit dem die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Umland, aber auch zwischen Jung und Alt, Einheimischen und Gäs-

ten beschrieben wird. Zudem werden die Entwicklungsziele im Kooperationsraum herausgearbeitet, die Richtschnur für die künftige Entwicklung sind.

### Kooperationsstruktur

In der Programmumsetzung hat die Stadt Neustadt in Holstein als Kernstadt die Verantwortung für die Steuerung der Gesamtmaßnahme sowie für die Gestaltung und Umsetzung der Einzelmaßnahmen. Grundvoraussetzung für die Sicherung und Qualifizierung der Daseinsvorsorge in der Kernstadt ist die Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den umliegenden Gemeinden. Der gemeinsame Dialog wurde durch die Erstellung des überörtlichen Konzeptes intensiviert. Über räumliche, ressort- und institutionenspezifische Grenzen hinweg sind integrative Lösungen entwickelt und abgestimmt worden. Eine Lenkungsgruppe (bestehend aus den politischen Fraktionen und den Bürgermeistern des Umlandes), die für die Erstellung des Zukunftskonzeptes gegründet wurde, sowie unterschiedliche Arbeitskreise haben die Konzepterstellung begleitet. Dadurch waren verschiedene Verwaltungsressorts, politische Vertreterinnen und Vertreter der Stadt und der Umlandgemeinden sowie lokale Expertinnen und Experten eingebunden.

Die aus dem überörtlichen Konzept abgeleiteten und abgestimmten investiven Maßnahmen wurden und werden im Zentrum von Neustadt umgesetzt und auch durch die Programmkommune allein finanziert. Die an der Kooperation beteiligten Gemeinden sind durch förmliche Beteiligungsverfahren der Bauleitplanung einbezogen. Die positiven Effekte der Maßnahmen für die Kernstadt strahlen in die Umlandgemeinden aus. Das gemeinsam erarbeitete überörtliche „Zukunftskonzept Daseinsvorsorge“ ist zudem wichtige Grundlage für Entwicklungsplanungen oder auch eigene Förderanträge, z. B. im Landesprogramm „Ländlicher Raum“. Für die Umsetzung der Maßnahmen kamen in Neustadt innovative kreativitätsfördernde Verfahren und Instrumente, z. B. ein Design-Thinking-Prozess, zum Einsatz.

### Lernerfahrungen und Impulse

In der Stadt-Umland-Kooperation Neustadt in Holstein wurden in einem intensiven Arbeitsprozess konzeptionelle Grundlagen für die Kernstadt und die Umlandgemeinden geschaffen. Dazu wurden im gesamten Untersuchungsraum Entwicklungstrends, Ausstattungszustand, Bedarfe und Herausforderungen in vielfältigen Feldern der Daseinsvorsorge analysiert und aufeinander abgestimmt. Durch die mit der Programmaufnahme intensiviertere Stadt-Umland-Kooperation konnten neue Netzwerke in Themenfeldern der Daseinsvorsorge zwischen unterschiedlichen Akteuren angestoßen werden.



Neubau der Kita am Wasserturm in Neustadt in Holstein

Foto: Plan und Praxis

## 2.1.2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Die gezielte Förderung von interkommunalen Kooperationen und des Aufbaus von überörtlichen Netzwerken ist eine Besonderheit, die das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ von anderen Städtebauförderprogrammen unterscheidet. In der Programmumsetzung zeigt sich eine hohe Vielfalt von Ansätzen zum Aufbau von interkommunalen Kooperationen und überörtlichen Netzwerken. In vielen Kooperationsräumen wurden Netzwerke aufgebaut, denen verschiedene Partnerinnen und Partner angehören. Diese bestehen aus öffentlichen Akteuren aus Politik und Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmerinnen und Unternehmern oder weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren. Sie sind inzwischen so weit gefestigt, dass sich auch über die Programmumsetzung hinaus ein großer Mehrwert für die Regionen zeigt. Deutlich wird aber auch, dass es in der kommunalen Praxis diesbezüglich keinen Königsweg gibt, sondern jeweils an die lokalen Gegebenheiten angepasste Strategien notwendig sind. Eine konsequente interkommunale Herangehensweise ist jedoch noch nicht in allen Kooperationsräumen gegeben, hier liegen weitere Reserven für die Programmumsetzung vor Ort. Ebenfalls ist es wichtig zu hinterfragen, ob sich z. B. aus geänderten Rahmenbedingungen oder veränderten Akteurskonstellationen auch im Rahmen einer bestehenden Programmumsetzung noch Potenziale zum Auf- und Ausbau von Netzwerken ergeben.

Das Städtebauförderprogramm bietet Möglichkeiten, durch die Förderung von investitionsvorbereitenden und -begleitenden Maßnahmen die überörtliche Zusammenarbeit der Kommunen auf organisatorischer, kommunikativer und administrativer Ebene anzustoßen und zu unterstützen. Es hat sich gezeigt, dass der Prozess der Erstellung integrierter überörtlicher Konzepte oder auch die Einrichtung eines Kooperationsmanagements zur Stärkung der Netzwerke einen wichtigen Beitrag leisten. Die Instrumente des Programms sind folglich nicht trennscharf, sondern eng miteinander verzahnt zu verstehen.

Interkommunale Kooperation bzw. der Aufbau von Netzwerken bedeutet, dass ein Kommunikationsprozess im überörtlichen Zusammenhang initiiert und eingegangen wird. Diese Zusammenarbeit kann umfangreich ausgerichtet oder aber (zunächst) auf einzelne Bereiche beschränkt sein. Für den Start der Kooperation bietet es sich an, leicht umzusetzende Themen und kleinere Projekte zu wählen, die schnelle Umsetzungserfolge erzielen und bei denen unkompliziert eine Konsensbildung möglich ist. Erforderlich ist neben der Ab-



**Zentrale Veranstaltungsstätte: Dreiseithof Gröditz**

Foto: Plan und Praxis

stimmung auf gemeinsame Strategien und Ziele auch der Aufbau von Vertrauen sowie eine stetige Anpassung und Aushandlung der Kooperation. Dies erfordert Zeit. Interkommunale Kooperation und überörtliche Netzwerke sind vor allem dann erfolgreich, wenn der Mehrwert der Kooperation von allen Akteuren erkannt wird. Um ein hohes Maß an Akzeptanz, Beteiligung und Nachhaltigkeit zu erreichen, sollten die Kooperationsziele entsprechend ausgerichtet sein.

Flexibilität und Vielfalt sind in der Umsetzung der interkommunalen Kooperation und des Aufbaus von Netzwerken von hoher Bedeutung, um auf die vielfältigen Herausforderungen und Rahmenbedingungen in der kommunalen Praxis einzugehen. In der Programmumsetzung haben sich einige Ansätze als sehr erfolgreich erwiesen. Dazu gehören u. a.:

- Die Koordination der interkommunalen Zusammenarbeit und Umsetzung der Gesamtmaßnahme über eine federführende Kommune.
- Die Schaffung eines Ortes, an dem die überörtliche Kooperation sichtbar wird, z. B. eine zentrale Anlaufstelle.
- Ein Vertrag oder ein Beschluss zur interkommunalen Zusammenarbeit, der die Verbindlichkeit der Zusammenarbeit erhöht und leichter den Wechsel von Schlüsselpersonen kompensieren kann.
- Die Vereinbarung gemeinsamer Zielsetzungen und Strategien zur Bewältigung von Herausforderungen in den Kommunen und in der Region.

## 2.2 Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte – strategische Grundlage und Steuerungsinstrument

Fördervoraussetzung gemäß der VV Städtebauförderung ist im Programm „ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes überörtlich abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept“ (VV Städtebauförderung 2018, Art. 8 Abs. 2). Im Rahmen der Vorbereitung der Gesamtmaßnahme können die Kommunen Finanzmittel zur Erstellung dieser überörtlichen oder regional integrierten Konzepte einsetzen. Die Arbeitshilfe „Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung“ stellt aus Sicht des Bundes die Rolle und Bedeutung der Konzepte dar und formuliert ländler- und programmübergreifend Empfehlungen für den Erarbeitungsprozess und die Umsetzung. Einige Länder formulieren zudem landesspezifische Vorgaben oder Mindestanforderungen.

Den Entwicklungskonzepten für die Programmumsetzung liegen zwei besondere Schwerpunkte zugrunde: einerseits ein überörtlicher Betrachtungsansatz und andererseits eine Fokussierung auf die zukünftige Entwicklung der Daseinsvorsorgeinfrastruktur. Dies erfordert eine systematische Auseinandersetzung mit demografischen und wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen im Kooperationsraum unter Ableitung von Zielen sowohl für den gesamten Kooperationsraum, als auch konkret für die einzelnen Kommunen und Fördergebiete.

Mit der Konzepterarbeitung werden in der Regel wichtige Grundlagen geschaffen für:

- die Festlegung auf gemeinsame Handlungsfelder, Entwicklungsziele und Maßnahmen,
- die Bündelung von Ressourcen und die Einbindung unterschiedlicher Akteure und Ressorts,
- überörtlich abgestimmtes Handeln zur Sicherung der Daseinsvorsorge oder zur Neuausrichtung von Infrastrukturangeboten sowie
- den Aufbau von Netzwerken und die kooperative Verantwortungswahrnehmung im Kooperationsraum.

Für eine langfristige und nachhaltige Entwicklung der Städte und Gemeinden stellen die Konzepte auch über die Städtebauförderung hinaus ein geeignetes Instrument dar. Sie ermöglichen allen beteiligten Kommunen, sich mit dem Raum strategisch und strukturiert auseinander zu setzen und angepasste Maßnahmen und Prioritätensetzungen im Kooperationsraum abzuleiten. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand, privaten Akteuren und der Bürgerschaft wird im Planungsprozess intensiviert und Vertrauen untereinander aufgebaut. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die über das

Städtebauförderprogramm hinausgehende räumliche und inhaltliche Reichweite der Entwicklungskonzepte. Dies bedeutet beispielsweise, einen breiten Analyseansatz und Fokus – auch auf Themen jenseits der Förderfähigkeit durch die Städtebauförderung – anzustreben. Für die Umsetzung von Maßnahmen können und sollten auch und weitere Finanzierungsquellen benannt werden.

In der Programmbegleitung hat sich gezeigt, dass auch eine Anpassung oder Fortschreibung der Konzepte in den Kooperationsräumen wichtig ist. Dadurch werden, oft nach längerer Programmzugehörigkeit, bereits bestehende Strategien überprüft, weiterentwickelt und überörtliche Netzwerke weiter gefestigt.

### Entwicklungskonzepte in den Kooperationsräumen

Aus dem breiten Aufgabengeflecht in der Stadt- und Ortsentwicklung und den unterschiedlichen Bedarfen in den Kooperationsräumen ergibt sich eine große Bandbreite in der konkreten Ausgestaltung der integrierten Entwicklungskonzepte; insbesondere Aufbau, Detaillierungsgrad, Inhalte und Schwerpunkte variieren stark. In der Programmumsetzung lassen sich folgende Typen von integrierten Konzepten erkennen, wobei die Entwicklungskonzepte entweder neu erstellt werden oder auf bestehende Konzeptionen aufgebaut wird:

- Integrierte gemeindeübergreifende/interkommunale Entwicklungskonzepte bzw. Entwicklungsstrategien auf Ebene des Kooperationsraumes,
- Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte auf gesamtstädtischer Ebene (ggf. mit Darstellung übergemeindlicher Verflechtungen),
- Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte auf Ebene der Fördergebiete (ggf. mit überörtlicher Abstimmung und ggf. einschließlich vorbereitender Untersuchungen).

Neben integrierten Entwicklungskonzepten können in den Kooperationsräumen und/oder Fördergebieten auch sektorale Konzepte sowie sonstige Fach- und Rahmenplanungen (z. B. Regionale Entwicklungskonzepte/-strategien im Rahmen der LEADER- oder EFRE-Förderungen) vorliegen.

Die Ausgestaltung der Konzepte und die Schwerpunktsetzungen richten sich nach den vor Ort vorhandenen Bedarfen und Zielen. Zur Programmumsetzung haben sie häufig einen Fokus auf Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Zudem formulieren die Länder teils spezifische Fördervoraussetzungen und fordern beispielsweise sowohl ein interkommunales als auch ein Konzept für das Fördergebiet ein. In Einzelfällen ist es auch möglich,

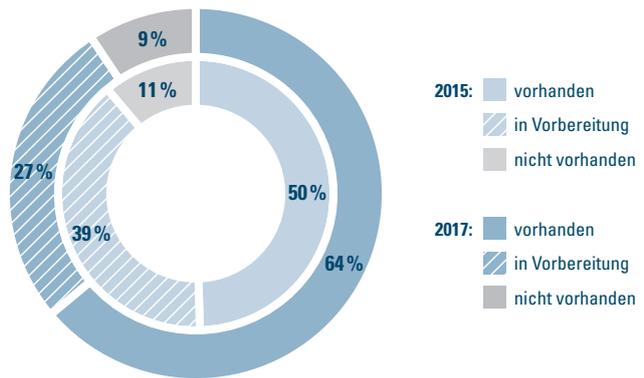
dass weitere konzeptionelle Grundlagen (z. B. sektorale Konzepte, Entwicklungsstrategien) als Fördergrundlage anerkannt werden. Daher liegen in der kommunalen Praxis auch mehrere Konzepte gleichzeitig vor oder ein einzelnes Konzept bezieht sich auf unterschiedliche räumliche Bezugsebenen (überörtlich, gesamtstädtisch, Fördergebiet).

Mit den elektronischen Begleitinformationen werden einerseits Konzepte auf Ebene der Kooperationsräume (integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte, sonstige Fach- und Rahmenplanungen) und andererseits Konzepte auf Ebene der Fördergebiete (Stadt- und Gemeindeentwicklungskonzepte, teilräumliche Konzepte, sonstige Fach- und Rahmenplanungen) bei den Programmkommunen abgefragt. Es zeigt sich, dass in allen Kooperationsräumen mindestens eines dieser Konzepte vorlag bzw. im Entstehen ist. Im Vergleich zum Jahr 2015 wird deutlich, dass in immer mehr Kooperationsräumen sowohl überörtlich abgestimmte Konzepte als auch Konzepte in den Fördergebieten vorliegen.

**Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte**

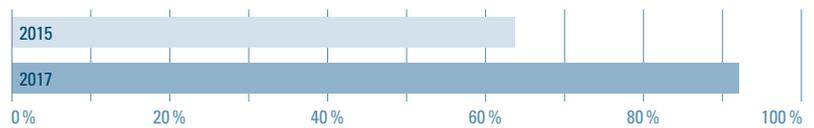
Die Daten zur Programmumsetzung ermöglichen einen detaillierten Blick auf die integrierten überörtlich abgestimmten Entwicklungskonzepte sowie weitere Fach- und Rahmenplanungen (z. B. Regionale Entwicklungskonzepte, Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte) für den Kooperationsraum.

In 64 % der Kooperationsräume lag im Jahr 2017 ein integriertes überörtlich abgestimmtes Konzept vor, in weiteren 27 % der Kooperationsräume war dieses Konzepte in Vorbereitung (vgl. Abbildung 22). Der Anteil fertiggestellter überörtlich abgestimmter



**Abbildung 22: Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte, Anteile und Entwicklung 2015 bis 2017**

2015: n=315. 91,8 % der 343 Kooperationsräume für die eBI 2015 vorliegen. 2017: n=396. 96,6 % der 410 Kooperationsräume für die eBI 2017 vorliegen. Quelle: eBI 2015 und 2017, Frage 2. Darstellung: Plan und Praxis

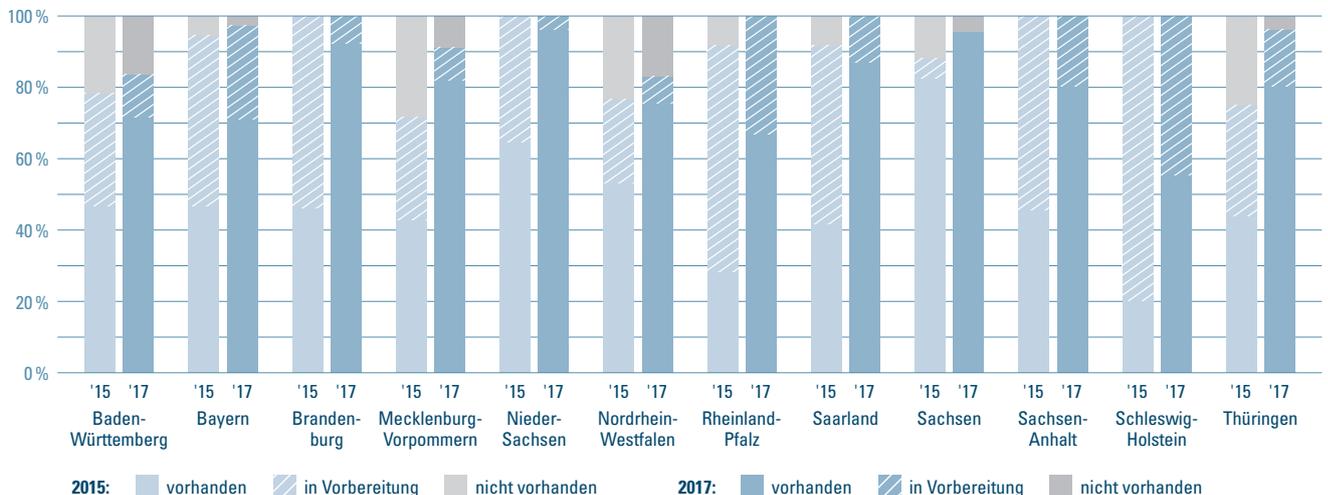


**Abbildung 23: Sonstige Fach- und Rahmenplanungen für den Kooperationsraum (z. B. Regionale Entwicklungskonzepte, Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte)**

2015: n=198. 57,7 % der 343 Kooperationsräume für die eBI 2015 vorliegen. 2017: n=210. 51,2 % der 410 Kooperationsräume für die eBI 2017 vorliegen. Quelle: eBI 2015 und 2017. Darstellung: Plan und Praxis

Konzepte hat im Vergleich zu 2015 damit deutlich zugenommen. Auch der Anteil der sonstigen überörtlichen Fach- und Rahmenplanungen hat sich seit 2015 stark erhöht und betrug im Jahr 2017 92 % (vgl. Abbildung 23).

Entsprechend der landesspezifischen Fördervoraussetzungen ergeben sich Unterschiede bei der Ausgestaltung der überörtlich abgestimmten integrierten Konzepte zwischen den Ländern (vgl. Abbildung 24). Gemeinsam ist allen Ländern, dass eine planerisch und konzeptionell umfassende



**Abbildung 24: Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte nach Ländern**

2015: n=315. 91,8 % der 343 Kooperationsräume für die eBI 2015 vorliegen. 2017: n=396. 96,6 % der 410 Kooperationsräume für die eBI 2017 vorliegen. Quelle: eBI 2015 und 2017, Frage 2. Darstellung: Plan und Praxis

Vorbereitung der Gesamtmaßnahmen für die Förderung im Programm entscheidend ist. Dazu gehört, dass die Bedarfe und Ziele der Maßnahme analysiert und dokumentiert werden sowie eine Beschäftigung mit überörtlichen Aspekten stattfindet. In einigen Ländern ist der Anteil an vorliegenden Konzepten bereits hoch, in anderen Ländern sind die Konzepte verstärkt in Vorbereitung. Die Anzahl an vorliegenden, fertiggestellten Konzepten hat sich jedoch seit 2015 in allen Ländern erhöht.

Die Erstellung von Konzepten, insbesondere in einem überörtlichen Kontext, benötigt Zeit. Dies spiegelt auch eine Auswertung über den Anteil vorliegender integrierter überörtlich abgestimmter Entwicklungskonzepte in den Kooperationsräumen, aufgeschlüsselt nach dem Jahr der Programmaufnahme wider. In Kooperationsräumen, die erst seit einem oder zwei Jahren am Programm beteiligt sind (vgl. Abbildung 25, Säulen 2016 und 2017), haben noch weniger als die Hälfte ein vorliegendes Konzept, etwa die Hälfte erarbeiten es aktuell.

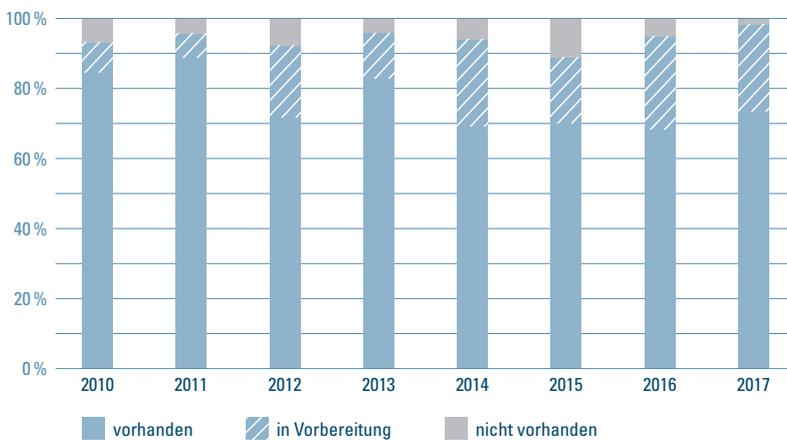
Nach ca. zwei Jahren Programmlaufzeit (Säulen 2014 und 2015) liegt in über der Hälfte der Kooperationsräume ein fertiges überörtliches integriertes

Entwicklungskonzept vor, nach längerer Programmzugehörigkeit erhöht sich die Quote weiter. In den Fällen, in denen ein überörtlich abgestimmtes Konzept weder in Erarbeitung war noch fertig vorlag, waren andere Konzepte, z. B. Konzepte im Fördergebiet oder andere Fach- und Rahmenplanungen vorhanden.

### Konzeptionelle Grundlagen in den Fördergebieten

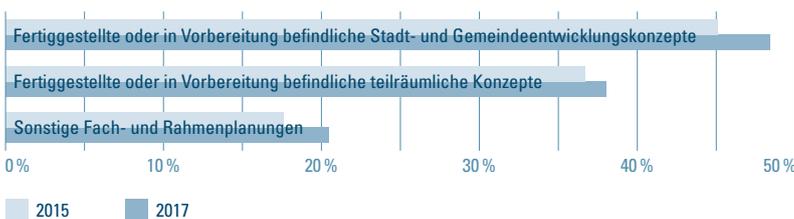
Mit den elektronischen Begleitinformationen zum Städtebauförderprogramm wird auch abgefragt, welche Entwicklungskonzepte (neben dem überörtlichen Konzept) speziell für das Fördergebiet vorliegen. Für 48 % der Fördergebiete sind dies Stadt- und Gemeindeentwicklungskonzepte, für 38 % teilräumliche Konzepte und in 20 % der Fördergebiete sonstige Fach- und Rahmenplanungen, wobei auch mehrere Konzepte in einem Fördergebiet vorliegen können. Sowohl bei den Stadt- und Gemeindeentwicklungskonzepten als auch den teilräumlichen Konzepten handelt es sich nach Angaben der Gemeinden mehrheitlich um integrierte Konzepte. Gegenüber 2015 gab es eine geringfügige Erhöhung des Anteils der Fördergebiete mit Stadt- und Gemeindeentwicklungskonzepten sowie sonstigen Fach- und Rahmenplanungen.

Vorbereitende Untersuchungen (VU) zur Gesamtmaßnahme liegen in 37 % der Fördergebiete vor. Insgesamt haben 13 % der Kooperationsräume diese nach Programmaufnahme durchgeführt. Die VU ist in der Programmumsetzung nicht die Regel, sondern nur unter gegebenen Voraussetzungen und Zielen durchzuführen. Sie werden insbesondere in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein erarbeitet. Teilweise sind die abgegrenzten Fördergebiete auch so kleinräumig, dass eine VU nicht als erforderlich erachtet wird.



**Abbildung 25: Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte in den Kooperationsräumen nach Jahr der Programmaufnahme**

n=396. 96,7% der 410 Kooperationsräume für die eBI 2017 vorliegen.  
Quelle: eBI 2017. Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 26: Entwicklungskonzepte für das Fördergebiet**

Konzepte fertiggestellt oder in Vorbereitung zusammengefasst. 2015: n=878 (Mehrfachnennungen möglich). Alle Fördergebiete für die eBI 2015 vorliegen. 2017: n=944 (Mehrfachnennungen möglich). Alle Fördergebiete für die eBI 2017 vorliegen. Quelle: eBI 2015 und 2017, Frage 8.6. Darstellung: Plan und Praxis

### 2.2.1 Erfahrungen aus der Programmumsetzung

Die Konzepte, mit denen die Kooperationsräume ihre Gesamtmaßnahmen vorbereiten und begleiten, unterscheiden sich in Art und Entstehungsprozess deutlich. Die nachfolgenden Beispiele aus drei Kooperationsräumen geben einen Überblick über verschiedene Ansätze und Herangehensweisen. Dargestellt werden interkommunale Entwicklungskonzepte, ein Entwicklungskonzept für die gesamtstädtische Ebene, bei denen überörtliche Aspekte berücksichtigt werden sowie die Kombination aus überörtlichem Entwicklungskonzept und integriertem städtebaulichem Entwicklungskonzept einschließlich der vorbereitenden Untersuchung.

## Mittelbereich Templin: Interkommunales Konzept zur gemeinsamen Entwicklung des Kooperationsraumes

Im „Netzwerk Uckermärker Seenlandschaft“ arbeiten die vier Kommunen des Mittelbereiches Templin seit vielen Jahren erfolgreich interkommunal zusammen. Eine wichtige Grundlage für die gemeinsame Arbeit und die Entwicklung des Kooperationsraums ist das gemeinsame integrierte überörtliche Entwicklungskonzept samt seiner Fortschreibung.

### Konzepttyp

- Integriertes gemeindeübergreifendes/interkommunales Entwicklungskonzept

### Zentrale Handlungsfelder

- Infrastrukturanpassung
- Daseinsvorsorge
- Beteiligung

### Konzeptidee

Im Kooperationsraum liegt das sog. Mittelbereichsentwicklungskonzept (fertiggestellt 2012, Fortschreibung 2016) als integriertes überörtliches Entwicklungskonzept zugrunde. Dieses legt Rahmenbedingungen für die Entwicklung der überörtlich zusammenarbeitenden Kommunen fest und begleitet die Programmumsetzung. Die Entwicklungskonzeption für den Kooperationsraum umfasst eine Bestandsaufnahme und -analyse in den Kommunen des Kooperationsverbundes. Dabei werden sowohl vergangene und aktuelle als auch zukünftige, prognostizierte Entwicklungen einbezogen und Handlungserfordernisse abgeleitet. Es werden Projekte und Maßnahmen in den Handlungsfeldern Daseinsvorsorge, demografische Entwicklung, interkommunale Zusammenarbeit sowie in den Themenfeldern Wirtschaft, Tourismus, Verkehr und erneuerbare Energien definiert.

Die Fortschreibung des Entwicklungskonzepts ermöglicht durch Reflexion der bereits umgesetzten

Maßnahmen und durch Anpassungen an aktuelle Entwicklungen eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Mittelbereichs. Themen wie Umwelt- und Klimaschutz, Generationengerechtigkeit und Barrierefreiheit finden in der Fortschreibung eine stärkere Berücksichtigung. Ebenfalls werden Bezüge zu EU- und landespolitischen Zielen und Schwerpunkten hergestellt.

### Erstellungsprozess

Die vier Kommunen der Kooperation haben mit Aufnahme in das Städtebauförderprogramm ein externes Planungsbüro mit der Konzepterstellung beauftragt, das später auch als Kooperationsmanagement eingesetzt wurde. Das Konzept konnte im Februar 2012 fertiggestellt und final abgestimmt werden. Vier Jahre später erfolgte eine Fortschreibung mit dem Planungshorizont 2030. Die Erstellung des integrierten Entwicklungskonzeptes erfolgte mit einem intensiven Beteiligungsprozess in mehreren Schritten. Ausgehend von einer Bestandsaufnahme und -analyse unter Einbezug der aktuellen Daten, Prognosen und Meinungen von Expertinnen und Experten wurden Bedarfe abgeschätzt und eine Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt, aus der Entwicklungsziele und konkrete Maßnahmen abgeleitet wurden.

Eingebunden waren über gemeinsame Sitzungen und Diskussionsrunden, einen Workshop sowie eine interkommunale Fachausschusssitzung die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Amtsvorsteher, die Fachausschüsse der Kommunen sowie die Vertreterinnen und Vertreter des Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL) und der Bewilligungsbehörde Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV). Die Einbindung der Bevölkerung erfolgte im Rahmen einer öffentlichen Veranstaltung in Templin.

### Mittelbereich Templin

Bundesland: **Brandenburg**

Programmaufnahme: **2010**

Beteiligte Kommunen:  
**1 Programmkommune und  
3 beteiligte Kommunen  
(jeweils mit eigenen  
Fördergebieten)**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**2.172.500 Euro**

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: **26.996**

Größe Kooperationsraum:  
**1.003 km<sup>2</sup>**



**Ortskern Boitzenburg**

Foto: LPG mbH



**Grundschule Gerswalde**

Foto: LPG mbH

Auch die Fortschreibung des Konzeptes wurde intensiv durch Beteiligungsprozesse begleitet sowie durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Im Mittelpunkt standen Gespräche mit Expertinnen und Experten, Fachveranstaltungen, Pressemitteilungen sowie die Beteiligung politischer Gremien. Das zentrale Gremium des Kooperationsraums, bestehend aus den Hauptverwaltungsbeamten und dem Kooperationsmanagement, begleitete den gesamten Prozess. In gemeinsamen Sitzungen wurden die übergeordneten und sektoralen Ziele sowie die zentralen Maßnahmen erörtert und abgestimmt.

#### Lernerfahrungen und Impulse

Mit dem gemeindeübergreifenden integrierten Entwicklungskonzept wurde im Kooperationsraum

eine entscheidende Grundlage für die Entwicklung der Daseinsvorsorge geschaffen und die interkommunale Zusammenarbeit qualifiziert. Die Fortschreibung hat den Kooperationspartnern ermöglicht, auf sich ändernde Rahmenbedingungen einzugehen. Neue Themenfelder konnten aufgegriffen werden und ein umfangreicher Beteiligungsprozess hat die Planungsgrundlage für den gesamten Kooperationsraum erneut legitimiert. Damit konnte sich die interkommunale Kooperation „Netzwerk Uckermärker Seenlandschaft“ weiterentwickeln, bewährte Akteurskonstellationen wurden gestärkt und neue angestoßen. Mit der Ausarbeitung neuer Maßnahmen konnte die Entwicklung des Raumes mit langfristiger Perspektive strategisch vorbereitet werden.

### Verbandsgemeinde Flammersfeld: Verknüpfung von überörtlichem Konzept und Fördergebietskonzept

In der Verbandsgemeinde Flammersfeld (Rheinland-Pfalz), die aus insgesamt 26 Ortsgemeinden besteht, wird die Programmumsetzung mit zwei Konzepten in unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen vorbereitet und begleitet. Der überörtliche Kontext wird im Entwicklungskonzept für das gesamte Verbandsgemeindegebiet abgebildet. Dieses überörtliche Konzept ist Grundlage für die vorbereitenden Untersuchungen im Rahmen von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten für die Fördergebiete in den zwei Ortsgemeinden und Grundzentren Flammersfeld und Horhausen.

#### Konzepttypen

- Integriertes gemeindeübergreifendes Entwicklungskonzept
- Integriertes Entwicklungskonzept für die Fördergebiete sowie vorbereitende Untersuchung

#### Zentrale Handlungsfelder

- Innenentwicklung
- Infrastrukturanpassung
- Öffentlicher Raum
- Beteiligung

#### Konzeptidee

Das abgestimmte überörtliche Entwicklungskonzept der Verbandsgemeinde (Kooperationsstrategie) stellt die Entwicklungsziele und Handlungsleitlinien für die Verbandsgemeinde sowie die beiden Programmkommunen Flammersfeld und Horhausen dar. Als Grundlage dient eine umfangreiche Bestandsaufnahme, die sich auf die Themen Bevölkerungsentwicklung (aktuell und prognostiziert) sowie die Versorgung mit Einrichtungen der privaten und öffentlichen Daseinsvorsorge konzentriert. Ein

weiterer Schwerpunkt liegt auf den Funktionen sowie Verflechtungen der beiden Grundzentren Flammersfeld und Horhausen mit anderen Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde.

Parallel zum überörtlichen Konzept wurden für Flammersfeld und Horhausen im Rahmen von vorbereitenden Untersuchungen gebietsbezogene integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK) erstellt. Diese Entwicklungskonzepte bilden die Grundlage, die Verbandsgemeinde durch die Stärkung der beiden Grundzentren zukunftsfähig weiterzuentwickeln. Hierzu werden Maßnahmen in Flammersfeld und Horhausen abgeleitet, mit denen die Versorgungsaufgaben der Grundzentren gestärkt werden sollen. Im Mittelpunkt stehen die Beseitigung städtebaulicher Missstände, die Qualifizierung der innerörtlichen Einzelhandelsachsen, die Stärkung der kulturellen und sozialen Angebote sowie eine verkehrliche Neuordnung einzelner Bereiche.

#### Erstellungsprozess

Ein wesentlicher Bestandteil des überörtlichen Konzeptes war die umfangreiche Analyse zu strukturellen und demografischen Rahmenbedingungen der gesamten Verbandsgemeinde und ihrer Ortsgemeinden. Zudem waren alle 26 Ortsbürgermeisterinnen und Ortsbürgermeister aufgefordert, die Handlungsschwerpunkte aus Sicht ihrer jeweiligen Kommune für die Grundzentren Flammersfeld bzw. Horhausen und für das Verbandsgemeindegebiet zu benennen. Dadurch konnte ein Meinungsbild der gewählten Vertreterinnen und Vertreter aus der Bürgerschaft einfließen und die beiden Programmkommunen wurden mit ihren Verflechtungen ins Verbandsgemeindegebiet betrachtet.

#### Verbandsgemeinde Flammersfeld

Bundesland:  
Rheinland-Pfalz

Programmaufnahme: 2014

Beteiligte Kommunen:  
2 Programmkommunen  
(innerhalb einer  
Verbandsgemeinde  
mit insgesamt 26  
Ortsgemeinden)

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
755.250 Euro

Bevölkerungszahl im  
Kooperationsraum: 11.975

Größe Kooperationsraum:  
75 km<sup>2</sup>



**Ruine des Blüthenhöfchens vor dem Abriss**

Foto: Verbandsgemeinde Flammersfeld



**Platz nach der Neugestaltung**

Foto: Verbandsgemeinde Flammersfeld

Die Entwicklungskonzepte für die Fördergebiete wurde unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie weiterer Akteure erarbeitet. Dazu kamen unterschiedliche Verfahren wie Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung, Gespräche mit Expertinnen und Experten, Gespräche und moderierte Arbeitskreise mit Eigentümerinnen und Eigentümern und Anwohnerinnen und Anwohnern sowie themenbezogene Workshops (z. B. zu wirtschaftlichen, sozialen, baukulturellen Aspekten) zur Anwendung. Dieser Prozess hat zu einer Legitimierung der Konzepte und vorgeschlagenen Maßnahmen in den Programmkommunen beigetragen.

Die Erstellung der Konzepte wurde durch ein externes Büro begleitet und erfolgte als ineinander verzahnter Prozess. Das überörtliche Konzept wurde verstärkt verwaltungsintern erarbeitet, während

die weitestgehend identisch aufgebauten städtebaulichen Entwicklungskonzepte unter stärkerem Einbezug der Öffentlichkeit erfolgte.

#### **Lernerfahrungen und Impulse**

Die strukturierte Erarbeitung von aufeinander aufbauenden Konzepten von der überörtlichen zur gebietsbezogenen Ebene ermöglicht bereits im Konzeptstadium eine umfangreiche Vorbereitung der Programmumsetzung. Dies erleichtert die Begründung von Einzelmaßnahmen und gibt der Verwaltung einen klaren Handlungsleitfaden, der mit allen Ortsgemeinden abgestimmt ist. Der in Flammersfeld und Horhausen umgesetzte Beteiligungsprozess im Rahmen der Erstellung der Fördergebietskonzepte legitimiert die Programmumsetzung sowohl gegenüber privaten Eigentümerinnen und Eigentümern als auch der Bevölkerung vor Ort.

## **Harzgerode: Gesamtstädtisches Entwicklungskonzept mit Berücksichtigung überörtlicher Verflechtungen**

Die Stadt Harzgerode ist eine in den Jahren 2009 bis 2010 durch Gemeindefusionen entstandene Einheitsgemeinde mit 13 Ortsteilen im Südosten des Harzes (Sachsen-Anhalt). Die Kernstadt Harzgerode hat die funktionale Zuweisung eines Grundzentrums. Der Stadtentwicklung der Einheitsgemeinde liegt ein gesamtstädtisches integriertes Entwicklungskonzept zugrunde, in dem Verflechtungen der Stadt in die Region dargestellt werden.

#### **Konzepttyp**

- Gesamtstädtisches integriertes Entwicklungskonzept mit Berücksichtigung überörtlicher Verflechtungen

#### **Zentrale Handlungsfelder**

- Innenentwicklung

- Infrastrukturanpassung
- Daseinsvorsorge
- Beteiligung

#### **Konzeptidee**

Zentrale Grundlage für die Programmumsetzung in Harzgerode ist ein integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept, in dem das gesamte Stadtgebiet sowie überörtliche Verflechtungen betrachtet werden. Das Konzept analysiert im Schwerpunkt die öffentliche und private Infrastruktur der Daseinsvorsorge und ist unmittelbar nach der Aufnahme in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erstellt worden. Ziel ist es, die Lebensqualität langfristig auf dem bestehenden Niveau zu erhalten und dem drohenden Leerstand im Wohn- und Gewerbebereich in den Ortsteilzentren zu begegnen.

#### **Harzgerode**

Bundesland: **Sachsen-Anhalt**

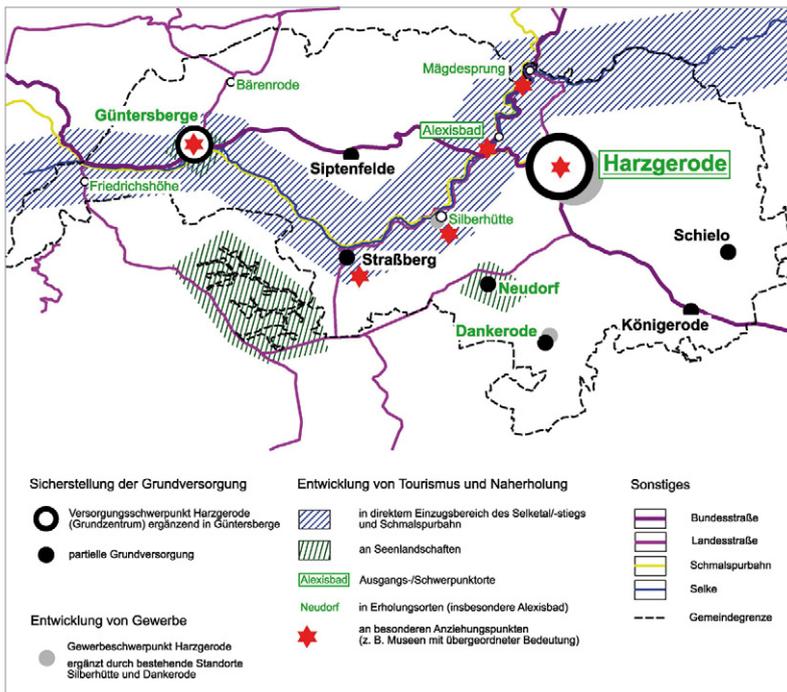
Programmaufnahme: **2011**

Beteiligte Kommunen:  
**1 Programmkommune (mit 13 Ortsteilen)**

Bewilligte Bundesfinanzen  
mittel bis einschließlich 2018:  
**883.700 Euro**

Bevölkerungszahl im  
Kooperationsraum: **7.906**

Größe Kooperationsraum:  
**165 km<sup>2</sup>**



**Abbildung 27: Handlungsschwerpunkte im Bereich Infrastrukturanpassung nach integriertem Entwicklungs- und Handlungskonzept**

Quelle: Stadt Harzgerode

Das Konzept leistet für das Zusammenwachsen und die Kooperation innerhalb der erst seit 2010 bestehenden Einheitsgemeinde einen wichtigen Beitrag. Die städtebaulichen, strukturellen und demografischen Rahmenbedingungen aller Ortsteile wurden erfasst und bewertet, ein Leitbild und zentrale Ziele formuliert sowie Handlungsbereiche, Maßnahmen und Fördergebiete festgelegt. Neben der Neuordnung und Qualifizierung ausgewählter Einrichtungen der Daseinsvorsorge in der Kernstadt und den Ortsteilen wurden Potenziale in vielfältigen Themenbereichen (z. B. Tourismus, Wirtschaft, technische Infrastruktur, Mobilität) ausgelotet.

### Erstellungsprozess

Die Erstellung des integrierten Entwicklungskonzeptes erfolgte in einem umfassenden und intensiven Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren über zwei Jahre (Fertigstellung 2015). Mit der Erarbeitung wurde ein externes Planungsbüro beauftragt, das alle Schritte bis zur Endfassung begleitet hat. Ein erster Diskussionsentwurf des Konzeptes, der die Ergebnisse der umfangreichen Bestandsanalyse zur öffentlichen und privaten Daseinsvorsorge und daraus abgeleitete Ziele enthielt, diente als Grundlage für verwaltungsinterne und fachübergreifende Ämterrunden sowie für die Abstimmung mit politischen Vertretern und Vertretern der Stadt und der Ortschaften.

In einer im Prozessverlauf eigens eingerichteten „Arbeitsgruppe Stadtentwicklung“, die sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Politik und Verwaltung zusammensetzt, wurde der Entwurf mehrfach diskutiert und vertieft. Hervorgegangen sind das abgestimmte Leitbild „Harzgerode – gemeinsam eine lebenswerte und lebendige Stadt gestalten“, ein Handlungskonzept mit konkreten Maßnahmen sowie Beschlüsse zu Fördergebieten. Mit der öffentlichen Auslegung, einer begleitenden Bürgerversammlung sowie einer Haushaltsbefragung konnten alle Bürgerinnen und Bürger an der Erarbeitung des Leitbildes und des Handlungskonzeptes teilhaben. Auch überörtliche Behörden und Träger öffentlicher Belange wurden zu Stellungnahmen aufgefordert und ihre Anmerkungen sind so unmittelbar in das Konzept eingeflossen.

Das integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzept ist auch vier Jahre nach Fertigstellung noch immer eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Stadtentwicklung. Auf den positiven Erfahrungen aufbauend wird aktuell eine Fortschreibung und Weiterentwicklung vorbereitet, die eine Reflexion und eine Integration weiterer sektoraler Konzepte und Themen beinhaltet.

### Lernerfahrungen und Impulse

Die durch die Gemeindefusionen institutionalisierte Kooperation wurde in Harzgerode von Beginn an genutzt, um den Herausforderungen des demografischen Wandels aktiv zu begegnen. Dazu haben sowohl der Erarbeitungsprozess als auch die abgestimmten Ergebnisse des integrierten Handlungs- und Entwicklungskonzeptes maßgeblich beigetragen. Die Zusammenarbeit konnte intensiviert werden und in Abstimmung zwischen Fachämtern, Politik und Ortsteilen wurden Kompromisse und Lösungen für Maßnahmen im Stadtgebiet gefunden, die einen zukunftsweisenden Beitrag zur nachhaltigen Sicherung der Daseinsvorsorge in der Einheitsgemeinde Harzgerode leisten.



**Sanierter Westflügel des Schlosses in Harzgerode**

Foto: Stadt Harzgerode

## 2.2.2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Integrierte Entwicklungskonzepte sind in der Städtebauförderung ein etabliertes und anerkanntes Steuerungs- und Bündelungsinstrument. Überörtlich abgestimmte integrierte Entwicklungskonzepte sind im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ die zentrale Grundlage für die Programmumsetzung. Gefordert und gefördert ist im Programm – anders als in anderen Programmen der Städtebauförderung – ein überörtlicher Handlungsansatz. Die Konzepte beziehen sich daher mehrheitlich auf den gesamten Kooperationsraum und nicht nur auf ein Gemeindegebiet. Sie werden mit der Zielsetzung erstellt, gemeinsame Strategien und Maßnahmen für die Sicherstellung einer bedarfsgerechten, langfristigen Daseinsvorsorge für den gesamten Kooperationsraum umzusetzen. Sie bieten darüber hinaus die Möglichkeit, den Gesamt- raum auch jenseits der Programmumsetzung zu betrachten und Strategien zu deren Entwicklung zu erarbeiten.

Gerade für kleinere Städte und Gemeinden mit ihren kleinen Verwaltungseinheiten und dennoch zahlreichen Arbeitsfeldern ist die Erarbeitung und die Umsetzung eines überörtlichen abgestimmten integrierten Entwicklungskonzeptes eine Herausforderung. Vielschichtige Akteursstrukturen, eine großräumige, überörtliche Betrachtung und der interkommunale Ansatz erfordern eine intensive Auseinandersetzung mit den relevanten Themen und einen sensiblen Umgang mit der Ableitung von konkreten Projekten. Die im Programm mögliche Förderung der Konzepterstellung ist für viele Kooperationsräume daher wichtig und unterstützt die Erreichung der Programmziele. Eigenmittel für den komplexen Prozess der Erarbeitung sind häufig nicht vorhanden (Beteiligung vielfältiger Akteure, breite Erhebung der bestehenden und künftigen Entwicklungsdaten etc.) und strategische Auseinandersetzungen in einem von diversen Problemlagen betroffenen Raum umso notwendiger. Eine weitere Herausforderung bildet die Verzahnung der in einigen Ländern vorgeschriebenen vorbereitenden Untersuchungen mit dem überörtlichen Konzept.

Das Ergebnis einer Konzepterstellung ist die planerische und städtebauliche Vorbereitung der investiven Maßnahmen, die mit allen relevanten und betroffenen Akteuren abgestimmt wurde. Neben der Erfassung der Potenziale und Anpassungsbedarfe der öffentlichen und privaten Infrastruktur im überörtlichen Maßstab werden wichtige Grundlagen für eine gemeinsame Arbeit im Kooperationsraum geschaffen. Dies stärkt auch die Verbindlichkeit der Kooperation. Dem Erarbeitungsprozess so-



**Freifläche Neue Mitte Ichttershausen**

Foto: Plan und Praxis

wie der Fortschreibung kommt hierbei eine hohe Bedeutung zu, denn bewährte Akteurskonstellationen können gestärkt, neue Netzwerke gebildet und Vertrauen als wichtige Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit aufgebaut werden.

Die Bandbreite an Entwicklungskonzepten ist im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ groß, aber folgerichtig, da unterschiedliche Ausgangssituationen auch individuelle planerisch-strategische Grundlagen benötigen. In der Programmumsetzung haben sich folgende Ansätze für integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte als erfolgreich erwiesen:

- Eine ganzheitliche, integrierte Betrachtung des gesamten Kooperationsraums mit fachbereichsübergreifender Perspektive unter besonderer Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Infrastruktur der Daseinsvorsorge.
- Eine begründete Ableitung von konkreten Zielen und Maßnahmen und eine gemeinsame Festlegung von Förderkulissen unter Setzung zeitlicher und räumlicher Prioritäten.
- Eine umfangreiche Beteiligung aller relevanten Akteure im Kooperationsraum, die sowohl den konzeptionellen Erstellungsprozess als auch die abgeleiteten Maßnahmen legitimiert.
- Ein Aufzeigen und Begründen der Bündelung öffentlicher und privater Mittel für eine effiziente und zielgerichtete Umsetzung der Maßnahmen.
- Eine kontinuierliche Fortschreibung der Konzepte, um langfristig im Kooperationsraum als Entscheidungsgrundlage zu dienen.

### 2.3 Kooperationsmanagement – überörtlich steuern und Prozesse begleiten

Der Einsatz eines Kooperationsmanagements stellt eine Möglichkeit dar, die Zusammenarbeit und die Umsetzung von Maßnahmen in einer interkommunalen Kooperation zu unterstützen und zu organisieren. Zu den Aufgaben eines Kooperationsmanagements gehören u. a. die Prozesssteuerung, die Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten, die Begleitung von Einzelmaßnahmen, das Fördermittelmanagement sowie die Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit. In der kommunalen Praxis bei der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ wird in rund einem Drittel der Kooperationsräume auf das Instrument zurückgegriffen. Die organisatorische Umsetzung unterscheidet sich teilweise stark und ist von örtlichen Voraussetzungen, Akteuren und Strukturen abhängig.

In der VV Städtebauförderung wird das Kooperationsmanagement seit 2016 explizit benannt. So können die Fördermittel des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ auch für Kooperationsmanagements eingesetzt werden, um die „Bildung interkommunaler Netzwerke bzw. Stadt-Umland-Vernetzungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge“ (VV Städtebauförderung 2018, Art. 8 Abs. 3) zu unterstützen.

Aus den Förderrichtlinien der Länder geht hervor, dass Kooperationsmanagements in fast allen Ländern grundsätzlich förderfähig sind. In der Umsetzung zeigen sich jedoch Unterschiede. Während Kooperationsmanagements in einigen Ländern regelmäßig gefördert werden, kommt das Instrument in anderen Ländern nur selten oder gar nicht zum Einsatz.

#### Aufgaben von Kooperationsmanagements

Das Kooperationsmanagement ist ein für das Programm spezifisches Instrument zur Unterstützung der Programmumsetzung sowie des Aufbaus und der Verstärkung von überörtlichen Netzwerken. Es zeigt sich, dass sich die Tätigkeiten eines Kooperationsmanagements eng an der räumlichen Ausgangslage und den vorhandenen Strukturen in den Kooperationsräumen, den Bedürfnissen der Akteure in den beteiligten Kommunen sowie den umzusetzenden Maßnahmen orientieren. Kooperationsmanagements übernehmen folgende Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Kooperation und der Förderung über das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“:

Die Prozesssteuerung umfasst den organisatorischen Mehraufwand, den eine Kooperation mehrerer Kommunen mit sich bringt. Hierunter fallen kon-

tinuierliche Arbeiten wie die Koordination, Durchführung und Nachbereitung gemeinsamer Sitzungen, das Erstellen von Beschlussvorlagen und Zeitplänen, die Aufarbeitung von Projekten für Fördermittelgeber, Verwaltung und Politik oder auch die grundsätzliche Mitentwicklung von Kooperationsstrukturen im Netzwerk. Bei der Ausschreibung von Gutachten und Studien, die als vorbereitende Maßnahmen zur Umsetzung von investiven Projekten dienen, steuern die Kooperationsmanagements Ausschreibungen auf organisatorischer und inhaltlicher Ebene.

In der Umsetzung von förderfähigen Maßnahmen sind die Kooperationsmanagements maßgeblich in die inhaltliche Ausgestaltung eingebunden. So sind sie oftmals in der Erarbeitung und Fortschreibung integrierter überörtlicher Entwicklungskonzepte (vgl. Kapitel 2.2) eingebunden. Daneben wirken sie begleitend und beratend bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen mit.

Als Scharnier zwischen kommunaler Ebene und der Fördermittelstelle übernehmen Kooperationsmanagements häufig die Beantragung von Gesamt- und Einzelmaßnahmen sowie Fördermitteln. Dies bedeutet zum einen die inhaltliche Abstimmung gemeinsam mit den Kommunen und dem Fördermittelgeber über zu fördernde Maßnahmen. Auf der anderen Seite bedarf es organisatorischer Arbeiten im Fördermittelmanagement wie der Pflege einer Kosten- und Finanzierungsübersicht oder von Umsetzungs- und Zeitplänen.

Die Öffentlichkeitsarbeit und auch die Beteiligung der öffentlichen und privaten Akteure ist ein wesentlicher und förderfähiger Bestandteil der Städtebauförderung. Die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von öffentlichen Foren sowie die aktivierende Arbeit vor Ort gehört daher ebenfalls zu den Tätigkeiten von Kooperationsmanagements. Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung werden in allen Phasen eines Kooperationsprozesses durchgeführt und umfassen Arbeiten zur Erstellung integrierter überörtlicher Entwicklungskonzepte, zur Umsetzung von Einzelvorhaben oder von öffentlichen Aktionen, wie z. B. dem „Tag der Städtebauförderung“. Die Kooperationsmanagements tragen damit wesentlich zur öffentlichen Wahrnehmbarkeit interkommunaler Kooperationen bei.

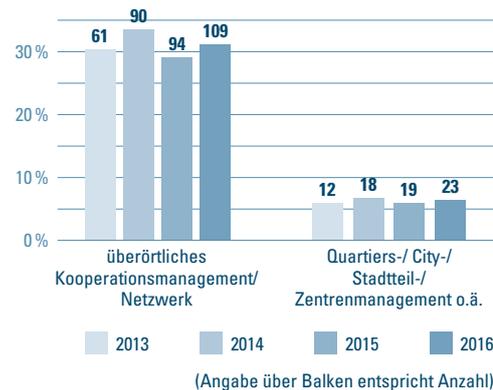
#### Arten von Kooperationsmanagements

Bei der Programmumsetzung in den Kooperationsräumen zeigt sich ein differenzierter Einsatz des Instrumentes. Die Ausgestaltung des Kooperationsmanagements ist stark von den Gegebenheiten im Kooperationsraum abhängig. Auch die Finanzierung von Kooperationsmanagements ist

unterschiedlich und richtet sich nach den örtlichen Gegebenheiten, aber auch nach der Verfügbarkeit von Fördermitteln. Zum Einsatz kommen daher u. a. Mittel des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“, Fördermittel der EU, Fördermittel und Zuweisungen der Länder oder Eigenmittel der beteiligten Kommunen. Grundsätzlich lassen sich zwei Organisationsformen des Kooperationsmanagements unterscheiden.

Bei externen Kooperationsmanagements werden Akteure, die nicht unmittelbar in bestehende politische oder administrative Strukturen eingebunden sind, beauftragt. Externe Kooperationsmanagements verfügen über eine unvoreingenommene Perspektive auf den Kooperationsraum. Sie können damit als neutraler Akteur wahrgenommen werden und erleichtern es, Vertrauen zwischen den Kooperationspartnern zu schaffen, da sie keine eigenen Ziele verfolgen. Vor allem bei Themen, die komplex und bei denen schwierige Abstimmungsprozesse zu erwarten sind, können so transparente Arbeitsstrukturen und Vorgehensweisen einfacher etabliert werden. Als externe Kooperationsmanagements werden oftmals private Planungsbüros beauftragt. In einigen Fällen werden sie auch im Rahmen anderer interkommunaler oder regionaler Zusammenschlüsse (z. B. LEADER, REGIONALE Nordrhein-Westfalen etc.) eingesetzt. Auch die Übernahme der Koordinierung der Kooperationsaktivitäten als „Nebentätigkeit“ durch einen Sanierungsträger ist möglich.

Bei internen Kooperationsmanagements übernehmen lokale Akteure aus Verwaltung diese Funktion. Hierbei liegt der Vorteil darin, dass diese Akteure mit den Rahmenbedingungen vor Ort (räumliche Gegebenheiten, Kenntnis der Verwaltungsstrukturen und -abläufe) schon vertraut sind. Je nach Aufstellung der Akteure vor Ort können einzelne Aufgaben eines Kooperationsmanagements auch durch kommunale Gesellschaften übernom-



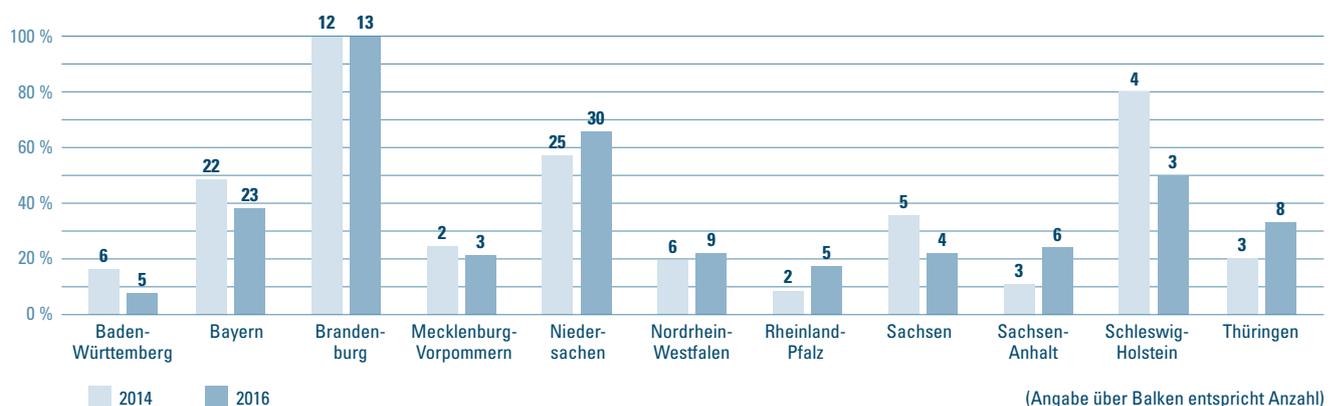
**Abbildung 28: Überörtliche Kooperationsmanagements/Netzwerke bzw. Quartiers-/City-/Stadtteil-/Zentrenmanagements o. ä. in den Kooperationsräumen**

2013: n=132 (Mehrfachnennungen möglich).  
66% der 200 Kooperationsräume für die eMo 2013 vorliegen.  
2014: n=179 (Mehrfachnennungen möglich).  
66,8% der 268 Kooperationsräume für die eMo 2014 vorliegen.  
2015: n=212 (Mehrfachnennungen möglich).  
65,4% der 324 Kooperationsräume für die eMo 2015 vorliegen.  
2016: n=231 (Mehrfachnennungen möglich).  
66% der 350 Kooperationsräume für die eMo 2016 vorliegen.  
Quelle: eMo 2013 bis 2016. Darstellung: Plan und Praxis

men werden. Dennoch wird auch in diesen Fällen häufig eine externe Unterstützung beispielsweise im Fördermittelmanagement (z. B. durch einen Sanierungsträger), bei der Planung von baulichen Maßnahmen oder bei der Öffentlichkeitsarbeit bzw. dem Marketing in Anspruch genommen.

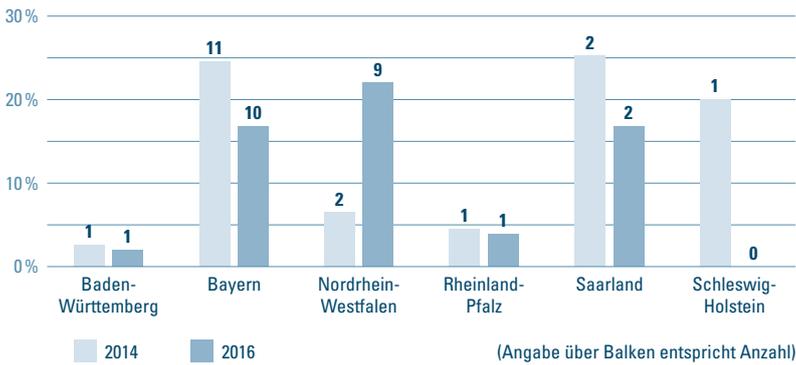
### Kooperationsmanagements in den Kooperationsräumen

Die Programmbegleitung zeigt, dass in einigen Kooperationsräumen bereits ein Kooperationsmanagement eingesetzt wird. Die Frage des elektronischen Monitorings nach Kooperationen im Fördergebiet ist hierfür ein Anhaltspunkt. Hierbei wird ein breites Spektrum an möglichen Kooperationspartnern benannt. Dabei geben rund 30% der Kooperationsräume an, mit einem überörtlichen Kooperationsmanagement bzw. Netzwerk zusammen zu



**Abbildung 29: Überörtliche Kooperationsmanagements in den Kooperationsräumen nach Ländern**

2014: n=260. 97% der 268 Kooperationsräume für die eMo 2014 vorliegen. 2016: n=338. 96,6% der 350 Kooperationsräume für die eMo 2016 vorliegen. Keine Nennungen für das Saarland vorhanden. Quelle: eMo 2014 und 2016. Darstellung: Plan und Praxis



**Abbildung 30: Quartiers-/City-/Stadtteil-/Zentrenmanagement o. ä. in den Kooperationsräumen nach Ländern**

2014: n=149. 55,6 % der 268 Kooperationsräume für die eMo 2014 vorliegen. 2016: n=210. 60 % der 350 Kooperationsräume für die eMo 2016 vorliegen. Keine Nennungen für Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vorhanden.

Quelle: eMo 2014 und 2016. Darstellung: Plan und Praxis

arbeiten (vgl. Abbildung 28). Die absolute Anzahl an Managements ist in den letzten beiden Programmjahren (von 2014 auf 2016) von 90 auf 109 angestiegen. Zudem gaben rund 7 % der Kooperationsräume an, mit einem Quartiers-, City-, Stadtteil-, Zentrenmanagement oder einer ähnlichen Einrichtung zu arbeiten. Auch hier gab es von 2014 auf 2016 eine leichte absolute Zunahme von 18 auf 23.

Inwiefern Kooperationsräume, die noch keine Fördergebiete abgegrenzt haben ebenfalls über Ko-

operationsmanagements verfügen, ist mit den verfügbaren Daten nicht feststellbar.

Bei den Angaben, ob mit überörtlichen Kooperationsmanagements bzw. Netzwerken gearbeitet wird, sind im Vergleich der Jahre 2014 und 2016 räumliche Schwerpunkte in Bayern, Brandenburg sowie Niedersachsen erkennbar (vgl. Abbildung 29).

Managements auf Quartiers-, City-, Stadtteilebene oder auf Ebene des Zentrums werden nur in wenigen Bundesländern im Programm eingesetzt (vgl. Abbildung 30). Die meisten Nennungen entfallen hierbei auf Bayern und Nordrhein-Westfalen.

### 2.3.1 Erfahrungen aus der Programmumsetzung

Die überörtliche Steuerung und Begleitung von Kooperationsprozessen durch ein Management ist in den einzelnen Kooperationsräumen sehr unterschiedlich ausgestaltet; Arbeitsstrukturen, Aufgabenfelder und Art der Zusammenarbeit mit den beteiligten Kommunen variieren. Im Folgenden wird anhand von drei Beispielen ein Überblick gegeben, wie und mit welchen Aufgaben Kooperationsmanagements in die Akteursnetzwerke vor Ort eingebunden sind.

#### Initiative Rodachtal: Länderübergreifendes Kooperationsmanagement durch ein Planungsbüro

Die länderübergreifende Zusammenarbeit der Kommunen der Initiative Rodachtal ist eine Besonderheit. Die beteiligten Städte und Gemeinden haben erkannt, dass gemeinsame Probleme auch über Ländergrenzen hinweg effizienter bewältigt werden können. Die Initiative Rodachtal wird dabei durch ein Kooperationsmanagement unterstützt. Es koordiniert die interkommunale Zusammenarbeit und unterstützt die Umsetzung der Maßnahmen in den Kommunen.

##### Art des Kooperationsmanagements

- Externes Kooperationsmanagement

##### Zentrale Handlungsfelder

- Innenentwicklung
- Mobilität
- Beteiligung

##### Struktur und Geschichte der Kooperation

Um die Tätigkeiten der interkommunalen Kooperation Initiative Rodachtal zu koordinieren, wurde 2005 ein privates Planungsbüro mit dem Kooperationsmanagement beauftragt. Die interkommunale Kooperation besteht mittlerweile aus elf Städ-

ten und Gemeinden in Bayern und Thüringen. Bereits im Jahr 2001 gründeten die Kommunen den länderübergreifenden Verein Initiative Rodachtal e. V., um die Herausforderungen des Strukturwandels gemeinsam zu begegnen. Zusammen wurden in mehreren überörtlichen Entwicklungskonzepten und durch die Bündelung verschiedener Förderprogramme unterschiedliche Ansätze und Projekte erarbeitet. So wurde die Initiative Rodachtal im Jahr 2011 auch in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aufgenommen und durch das Kooperationsmanagement begleitet. Schwerpunkte der Zusammenarbeit im Programm sind u. a. eine abgestimmte Siedlungsflächenentwicklung und die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Damit reagieren die Kommunen auf die mit dem wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandel einhergehende Zunahme von Brachflächen, Baulücken und leerstehenden Gebäuden.

##### Rolle des Kooperationsmanagements

Das Kooperationsmanagement wird durch den Vorstand der Initiative Rodachtal mit den operativen Tätigkeiten beauftragt. Es hat die Aufgabe, die Vereinsarbeit zu koordinieren und die Öffentlichkeits-

#### Initiative Rodachtal

Bundesländer:  
**Bayern und Thüringen**

Programmaufnahme: **2011**

Beteiligte Kommunen:  
**5 Programmkommunen und 6 beteiligte Kommunen**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**970.465 Euro**

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: **29.471**

Größe Kooperationsraum:  
**407 km<sup>2</sup>**

arbeit sowie die Kommunikation mit den verschiedenen Akteuren und Kommunen zu übernehmen. Es ist wesentlich für die strategische Ausgestaltung und inhaltliche Weiterentwicklung der interkommunalen Kooperation verantwortlich, organisiert und koordiniert die Arbeit der Initiative und steht in engem Austausch mit den beteiligten Kommunen, um die gemeinsamen Entwicklungsziele auf der lokalen Ebene zu implementieren. Zudem entwickelt das Kooperationsmanagement gemeinsam mit regionalen Akteuren Projekte in verschiedenen Handlungsfeldern und ist mit der Akquise der Fördermittel sowie der administrativen Verwaltung der Fördermittel beauftragt. Das Kooperationsmanagement vertritt die Initiative Rodachtal zudem bei den relevanten Stellen und Behörden in den Ländern Thüringen und Bayern.

### Lernerfahrungen und Impulse

Die länderübergreifende Zusammenarbeit der Kommunen in der Initiative Rodachtal stellt besondere Anforderungen an das Kooperationsmanagement. Herausforderung dabei ist insbesondere der Umgang mit unterschiedlichen Förderanfor-



**Kompetenzzentrum Bauen in Ummerstadt**

Foto: Plan und Praxis

derungen in den Ländern. Um die Entwicklungsziele und Maßnahmen der Initiative Rodachtal auf diese unterschiedlichen Anforderungen abzustimmen, kommt dem Kooperationsmanagement eine besonders wichtige Funktion zu.

## Mittelbereich Zehdenick/Gransee und Fürstenberg/Havel: Internes Kooperationsmanagement auf zwei institutionellen Ebenen

Die interkommunale Kooperation der Stadt Gransee, der Stadt Zehdenick sowie der Stadt Fürstenberg/Havel im Mittelbereich Zehdenick/Gransee wird durch eine Regionale Entwicklungsgesellschaft koordiniert. Die fachliche Steuerung der Kooperation im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ liegt federführend bei der Verwaltung des Amtes Gransee und Gemeinden.

### Art des Kooperationsmanagements

- Internes Kooperationsmanagement

### Zentrale Handlungsfelder

- Infrastrukturanpassung
- Mobilität
- Öffentlicher Raum



**Abbildung 31: Logo der regionalen Entwicklungsgesellschaft „REGiO-Nord“**

Quelle: Regionale Entwicklungsgesellschaft REGiO-Nord mbH

### Struktur und Geschichte der Kooperation

Die interkommunale Kooperation im Mittelbereich Zehdenick/Gransee wird durch ein zweigliedriges Kooperationsmanagement koordiniert. Zum einen unterstützt eine regionale Entwicklungsgesellschaft die interkommunale Kooperation. Sie wurde 2008 eingerichtet, nachdem die amtsfreie Gemeinde Zehdenick und die Stadt Gransee im Gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin/Brandenburg als Mittelzentrum in Funktionsteilung festgesetzt wurden.

Die Stadt Fürstenberg/Havel ist nicht Teil des Mittelzentrums in Funktionsteilung, wird als Teil des Mittelbereichs aber dennoch einbezogen. An der regionalen Entwicklungsgesellschaft sind die drei beteiligten Gemeinden als Gesellschafter beteiligt. Zudem wurde ein Kooperationsrat eingerichtet, dem Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung der drei beteiligten Gemeinden angehören.

Zum anderen wird die Koordination der konkreten Maßnahmenumsetzung im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ auf der Ebene der Fachverwaltungen durchgeführt. Insbesondere werden Maßnahmen realisiert, die die Erreichbarkeit wichtiger Verkehrsknotenpunkte verbessern und öffentliche Einrichtungen stärken.

### Mittelbereich Zehdenick/Gransee

Bundesland: **Brandenburg**

Programmaufnahme: **2010**

Beteiligte Kommunen:  
**1 Programmkommune und  
2 beteiligte Kommunen  
(jeweils mit eigenen  
Fördergebieten)**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**2.525.393 Euro**

Bevölkerungszahl im  
Kooperationsraum: **25.232**

Größe Kooperationsraum:  
**559 km<sup>2</sup>**



**Neugestaltete Straße des Friedens in Gransee**

Foto: Amt Gransee und Gemeinden



**Neugestalteter Stadteingang Berliner Tor in Zehdenick**

Foto: Stadt Zehdenick

### **Rolle des Kooperationsmanagements**

Zu den Aufgabebereichen der regionalen Entwicklungsgesellschaft gehören die Umsetzung und Begleitung regionaler Projekte und die Initiierung gemeinsamer Initiativen in den Bereichen des wirtschaftsorientierten Regionalmanagements, des Standortmarketings sowie der Tourismusförderung. Zudem unterstützt die REGiO-Nord den Kooperationsrat, indem sie Beschlüsse und strategische Entscheidungen vorbereitet. Dazu gehören auch Entscheidungen über die Umsetzung des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“.

Die Verwaltung des Amtes Gransee und Gemeinden koordiniert als zweiter Teil des internen Kooperationsmanagements im engen Austausch mit den beteiligten Gemeinden die Abstimmung über die im Kooperationsrat beschlossenen baulichen Maßnahmen. Ihr obliegt zudem die Verwaltung der durch das Land Brandenburg zugewiesenen Fördermittel im Programm „Kleinere Städte und Ge-

meinden“, mit denen Maßnahmen im gesamten Kooperationsraum umgesetzt werden.

### **Lernerfahrungen und Impulse**

Mit der interkommunalen Zusammenarbeit der Städte Gransee, Zehdenick und Fürstenberg/Havel ist es gelungen, dauerhafte und arbeitsteilige Kooperationsstrukturen fest zu verankern. Das Kooperationsmanagement unterstützt den Kooperationsrat dabei, die Entscheidungen zur strategischen Entwicklung des Kooperationsraumes zu treffen. Die konkrete Umsetzung dieser Entscheidungen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ findet anschließend auf der Verwaltungsebene und koordiniert durch das Amt Gransee und Gemeinden statt. Die Kooperation hat 2018 ein Mittelbereichsentwicklungskonzept erarbeitet, um für die nächsten Jahre die Zusammenarbeit fortzusetzen und weitere Maßnahmen im Programm umzusetzen. Damit wird auch die Arbeit des Kooperationsmanagements bestätigt.

## **Oben an der Volme: Externes Kooperationsmanagement durch ein Planungsbüro**

Halver und der Gemeinde Schalksmühle für die REGIONALE 2013 sowie die anschließende Umsetzung der Maßnahmen in der Region und in den Stadt- und Gemeindezentren wird durch ein extern gesteuertes Kooperationsmanagement begleitet.

### **Art des Kooperationsmanagements**

- Externes Kooperationsmanagement

### **Zentrale Handlungsfelder**

- Infrastrukturanpassung
- Mobilität
- Öffentlicher Raum
- Beteiligung

### **Geschichte und Struktur der Kooperation**

Um die Bewerbung der vier Kommunen für die REGIONALE Südwestfalen 2013 zu unterstützen, wurde ein externes Stadtplanungsbüro mit der Erarbeitung des Entwicklungskonzepts und dem Kooperationsmanagement beauftragt. Die REGIONALE in Nordrhein-Westfalen ist ein Instrument der Strukturpolitik, bei dem verschiedene Förderprogramme, darunter die Programme der Städtebauförderung sowie Fördermittel der Europäischen Union, gezielt gebündelt werden, um gemeinsame Strategien in den Regionen umzusetzen.

Die Aufnahme in das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgte im Jahr

### **Oben an der Volme**

Bundesland:  
**Nordrhein-Westfalen**

Programmaufnahme: **2010**

Beteiligte Kommunen:  
**4 Programmkommunen**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**7.183.000 Euro**

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: **63.574**

Größe Kooperationsraum:  
**303 km<sup>2</sup>**

2010. Die Kooperation ist umfassend angelegt und betrifft zahlreiche Handlungsfelder, deren Umsetzung von Beginn an durch das Kooperationsmanagement gesteuert und unterstützt wird. Neben gemeinsamen Aktivitäten in den Bereichen Mobilität, Kultur und Bildung liegt ein besonderes Augenmerk der Stadtentwicklung auf den Stadt- und Gemeindezentren – diese sollen aktiviert werden und die Lebensqualität in der Region stärken. Hierfür wurden mit der Unterstützung des Anfang 2013 eingerichteten lokalen Quartiersmanagements und über interaktive Prozesse u. a. Stadt- und Freiräume umgestaltet und qualifiziert, leerstehende Gebäude einer Nutzung zugeführt, Brachflächen aktiviert sowie neue Mobilitäts-, Freizeit- und Kulturangebote geschaffen.

### Rolle des Kooperationsmanagements

Das externe Büro übernimmt im Rahmen des Kooperationsmanagements die Steuerung des REGIONALE-Prozesses und der regionalen, wie auch lokalen Maßnahmen im Kooperationsraum. Zu Beginn des Kooperationsprozesses war die Erstellung des regionalen Entwicklungs- und Handlungskonzepts ihre zentrale Aufgabe. Sowohl im Rahmen der Konzepterarbeitung als auch der Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen wurden Akteure aus Politik, Verwaltung sowie die interessierte Öffentlichkeit eingebunden. Das externe Büro moderierte die Durchführung von öffentlichen Veranstaltungen sowie die regelmäßigen Abstimmungsgespräche zwischen den kommunalen Akteuren. Zudem unterstützt das für das Kooperationsmanagement zuständige Büro im Rahmen der Konzeptumsetzung beratend bei der Planung sowie der Durchführung baulicher Maßnahmen, bereitet Beschlussfassungen für politische Abstimmungen vor und begleitet die administrative Abwicklung der Fördermittel.

In den Stadt- und Gemeindezentren wurden im Rahmen des Quartiersmanagements Quartierbüros eingerichtet, über die die Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zu den Maßnahmen erfolgte. Sie dienten ab Anfang 2013 als Anlaufstellen für die Bürgerinnen und Bürger, u. a. zum Fassadenprogramm und zum Verfügungsfonds. Das Quartiersmanagement wurde anfangs durch die Bürgerinnen und Bürger rege nachgefragt.

Im Laufe des Gesamtprozesses der REGIONALE, den damit zusammenhängenden Beteiligungsverfahren sowie der voranschreitenden Umsetzung öffentlicher und privater Maßnahmen ging auch die Nachfrage nach den Angeboten des Quartiersmanagements zurück. Die Quartiersbüros wurden daher bis Ende 2016 geschlossen. Die Bürgerinnen und Bürger können sich bei Anregungen und Fragen seitdem an die Verwaltungsmitarbeiter



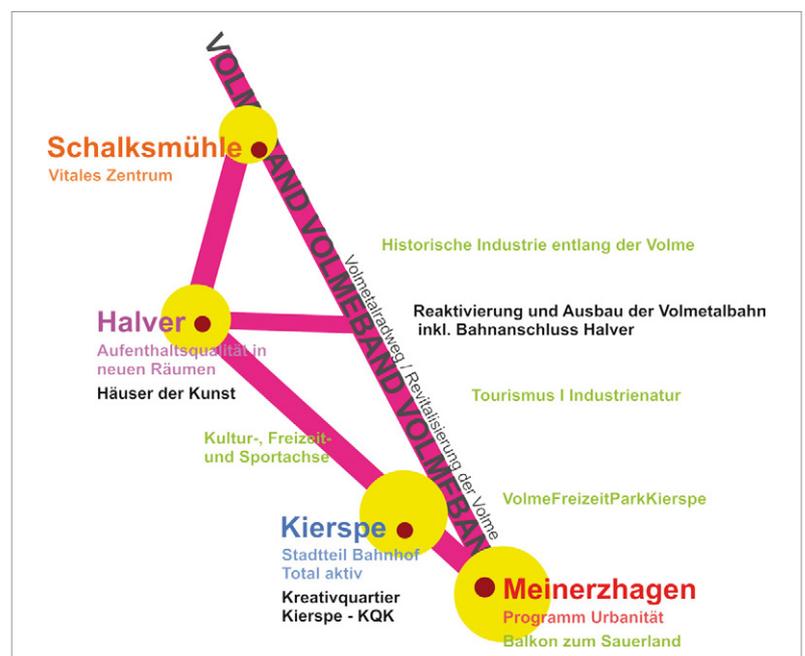
**VolmeFreizeitPark in Kierspe**

Foto: Plan und Praxis

und -mitarbeiterinnen der vier Kommunen wenden, d. h., die Prozesse werden seitdem erfolgreich aus den Rathäusern begleitet.

### Lernerfahrungen und Impulse

Mit der Kooperation der vier Kommunen im Rahmen der REGIONALE 2013 wurde der Grundstein für die Durchführung gemeinsamer Projekte gelegt und eine sehr gut strukturierte interkommunale Kooperation auf den Weg gebracht. Mit Unterstützung eines externen Kooperationsmanagements und begleitet durch eine intensive Öffentlichkeits- und Beteiligungsarbeit konnten die Stadt- und Ortskerne gestärkt, die Erreichbarkeit verbessert und eine gemeinsame Identität der kooperierenden Kommunen gebildet werden.



**Abbildung 32: Masterplan für die Kooperation „Oben an der Volme“**

Quelle: ArchitekturStadtplanungStadtentwicklung Hamerla | Groß-Rinck | Wegmann + Partner

### 2.3.2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ leistet das Instrument des Kooperationsmanagements einen wichtigen Beitrag dazu, interkommunale Netzwerke zu stabilisieren und zu stärken und die Programmumsetzung vor Ort zu begleiten. Entsprechend des überörtlichen Ansatzes des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist die besondere Herausforderung von Kooperationsmanagements vor allem darin zu sehen, dass sie nicht nur die Interessen der Akteure innerhalb einer Gemeinde, sondern die Interessen aller Akteure der Kommunen, die in einer interkommunalen Kooperation vertreten sind, aufeinander abstimmen.

Ein Kooperationsmanagement kann die Entwicklung von interkommunalen Kooperationen folglich mit einer Vielzahl von Tätigkeiten unterstützen. Dazu gehören die Prozesssteuerung, die Erarbeitung von integrierten überörtlichen Entwicklungskonzepten, die Begleitung der Umsetzung von Einzelmaßnahmen, die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln, die Beteiligung und Vernetzung von öffentlichen und privaten Akteuren, die Förderung der Mitwirkung von Bürgern und Bürgerinnen sowie die Moderation verschiedener Interessen. Hierbei kommen interne und externe Kooperationsmanagements zum Einsatz, wobei insbesondere letztere aufgrund ihrer unvoreingenommenen Perspektive als neutraler Akteur auftreten können.

Der Einsatz von Kooperationsmanagements wird durch den Bund sowie die meisten Länder unterstützt. Die Bedeutung von Kooperationsmanage-

ments als unterstützendes Instrument für die interkommunale Zusammenarbeit wird von zahlreichen Kooperationsräumen erkannt. Zwar ist die absolute Zahl der im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ geförderten interkommunalen Kooperationen, die mit Kooperationsmanagements zusammenarbeiten, kontinuierlich angewachsen, gleichwohl besteht noch Spielraum hinsichtlich eines breiteren Einsatzes dieses Instruments in der Praxis. Erfahrungen und Berichte aus den Kooperationsräumen bestätigen diese Tendenz.

Kooperationsmanagements unterstützen als „Motor“ der überörtlichen Kooperation die Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Gemeinden eines Kooperationsraums bei einer Vielzahl von Aufgaben. Bei der Einrichtung eines Kooperationsmanagements sollte daher ausgehend von den vorhandenen Rahmenbedingungen, den Akteuren und Akteursnetzwerken sowie den Zielen und Handlungsfeldern des Kooperationsraums eine geeignete Struktur gewählt werden.

In der Programmumsetzung haben sich folgende Ansätze für die Einrichtung eines Kooperationsmanagements als erfolgreich erwiesen:

- Mit Bezug auf die Ausgangslage und die Ziele des Kooperationsraumes sollte eine passgenaue Beschreibung der Aufgaben und Tätigkeitsbereiche dem Kooperationsmanagement zugrunde liegen.
- Die organisatorische Einbindung des Kooperationsmanagements durch Beauftragung eines externen Büros, die Ansiedlung innerhalb der Verwaltung oder auch Mischformen sollte abhängig von den Rahmenbedingungen, Problemlagen und verwaltungsinternen Möglichkeiten im Kooperationsraum gewählt werden.
- Die Finanzierung eines externen Kooperationsmanagements kann in vielen Ländern mit Hilfe des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ erfolgen. Unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips und im Sinne einer Verstärkung sollten weitere Finanzierungsmöglichkeiten in den Blick genommen werden, um das Kooperationsmanagement langfristig tragfähig zu finanzieren und ggf. auch Arbeitsfelder jenseits der Programmumsetzung in den Blick nehmen zu können.



Interkommunales Bürgerzentrum in der Stadt Hofheim in Unterfranken

Foto: Plan und Praxis

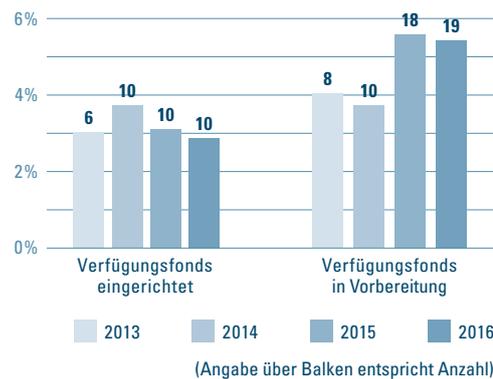
## 2.4 Verfügungsfonds – Aktivierung von Engagement und Zusammenhalt

Der Verfügungsfonds ist ein Anreizinstrument in der Städtebauförderung, um zusätzliche, auch kleinere Projekte anzustoßen, bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren und private Akteure an den Stadtentwicklungsprozessen zu beteiligen. Mit dem Verfügungsfonds können Projektideen privater Akteure gebietsbezogen gefördert werden, wobei ein lokales Gremium über die Vergabe der Mittel entscheidet.

Die VV Städtebauförderung setzt den Rahmen für den Einsatz des Instruments, welches grundsätzlich in allen Programmen der Städtebauförderung eingerichtet werden kann (vgl. VV Städtebauförderung 2018, Art. 10). Demnach finanziert sich der Verfügungsfonds in der Regel zu mindestens 50 % aus privaten Mitteln und wird zu gleichen Teilen aus Mitteln der Städtebauförderung kofinanziert, wobei der Anteil aus Mitteln der Städtebauförderung 50 % des Gesamtetats nicht überschreiten darf. Die Entscheidung, in welcher Form Verfügungsfonds eingesetzt werden können, obliegt den Ländern, die dazu in ihren Förderrichtlinien nicht nur die Rahmenbedingungen für das Instrument festlegen, sondern auch zusätzliche Hilfestellung z. B. durch Handlungsanleitungen und Arbeitshilfen leisten können. Prinzipiell können im Programm in allen Ländern Verfügungsfonds gefördert werden.

In der Umsetzung des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ spielen Verfügungsfonds eine eher untergeordnete Rolle. Im elektronischen Monitoring des BBSR (2016) geben insgesamt 29 Kooperationsräume an, solche Fonds in der Umsetzung oder in Vorbereitung zu haben.<sup>3</sup> Der Anteil an Kooperationsräumen mit einem Verfügungsfonds liegt seit 2013 bei etwa 3 % (vgl. Abbildung 33). Während die Anzahl der eingerichteten Verfügungsfonds seit 2014 gleich geblieben ist, hat sich bis 2016 die Zahl derjenigen Kommunen, die einen Verfügungsfonds vorbereiten, im Vergleich zu 2014 von 10 auf 19 erhöht. Insgesamt werden laut elektronischem Monitoring allerdings nur in vier der zwölf am Programm beteiligten Länder bislang Verfügungsfonds in den Kommunen eingerichtet – Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und dem Saarland.

Die Analysen und Gespräche der Bundestransferstelle haben gezeigt, dass sowohl Vertreterinnen und Vertreter aus den Landesministerien als auch aus den Kommunen selbst Unsicherheiten für die Ausgestaltung und den sachgerechten Einsatz formulieren.<sup>4</sup> Auch aus Erfahrungen anderer Städtebauförderprogramme wird deutlich, dass der Einsatz des Instruments kein Selbstläufer ist. Eine Untersuchung für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren zeigt jedoch, dass diejenigen Kom-



**Abbildung 33: Anteil an Kooperationsräumen mit Verfügungsfonds (eingerichtet oder in Vorbereitung)**

2013: n=200. Alle Kooperationsräume für die eMo 2013 vorliegen.  
2014: n=268. Alle Kooperationsräume für die eMo 2014 vorliegen.  
2015: n=324. Alle Kooperationsräume für die eMo 2015 vorliegen.  
2016: n=350. Alle Kooperationsräume für die eMo 2016 vorliegen.  
Quelle: eMo 2013 bis 2016. Darstellung: Plan und Praxis

munen, die einen Verfügungsfonds eingerichtet haben und unterhalten, den Einsatz als sehr positiv bewerten. Als besonderer Gewinn wurde u. a. eine Verbesserung der Beteiligung privater Akteure an den Prozessen der Stadtentwicklung, die Aufwertung des Ortsbildes und eine Belebung des Zentrums genannt (vgl. BBSR o.J.b).

Dass das Instrument bisher nur wenig genutzt wird, könnte u. a. darin liegen, dass der Schwerpunkt des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ auf der Sicherung der Daseinsvorsorge mit einem deutlichen Fokus auf öffentlichen Projekten liegt. Die Einbindung und Aktivierung der lokalen und regionalen Akteure und der Bürgerinnen und Bürger hat jedoch für das Gelingen der Projekte einen wichtigen Stellenwert. Gerade in kleineren Städten und Gemeinden kann der Verfügungsfonds deswegen ein geeignetes Instrument sein, um kleinere Maßnahmen im Kooperationsraum zu finanzieren, die gemeinsame Selbstverantwortung für die Ortsentwicklung zu stärken und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern anzuregen. Hier kann das Potenzial der lebendigen Gemeinschaften und der häufig engere gesellschaftliche Zusammenhalt in kleinen Ortsstrukturen gezielt nutzbar gemacht werden.

### 2.4.1 Erfahrungen aus der Programmumsetzung

Erfahrungen mit dem Instrument Verfügungsfonds liegen bislang erst in wenigen Kooperationsräumen vor. Die folgenden zwei Praxisbeispiele sowie ein Kurzinterview mit dem Programmverantwortlichen des Landes Saarland geben einen Überblick über verschiedene Ansätze Verfügungsfonds im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ umzusetzen.

<sup>3</sup> Vertiefte Recherchen im Rahmen der Programmbegleitung haben gezeigt, dass einige dieser Kooperationsräume von einer Umsetzung des Verfügungsfonds aus unterschiedlichen Gründen Abstand genommen haben. Dies bedeutet, dass insgesamt noch weniger Kooperationsräume im Programm einen Verfügungsfonds tatsächlich eingerichtet haben.

<sup>4</sup> Die Aussage basiert auf Bereisungen und Fallstudien im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ und auf Interviews mit den für das Programm zuständigen Landesministerien im Rahmen der Programmbegleitung im März und April 2018.

### Stadt Vreden, Kulturhistorisches Zentrum Westmünsterland

Bundesland:  
Nordrhein-Westfalen

Programmaufnahme: 2013

Beteiligte Kommunen:  
1 Programmkommune  
(mit 11 Ortsteilen)

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
4.839.000 Euro

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: 22.611

Größe Kooperationsraum:  
136 km<sup>2</sup>

## Vreden: Verfügungsfonds zur Stärkung der Innenstadt

Die Stadt Vreden liegt im Westmünsterland unmittelbar an der niederländischen Grenze. Als Mittelstadt übernimmt Vreden zentralörtliche Funktionen und war an der REGIONALE 2016 „Zukunftsland“ im westlichen Münsterland beteiligt. Im Jahr 2016 wurde im Rahmen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ein Verfügungsfonds eingerichtet, mit dem bereits einige privat-öffentlich finanzierte Projekte umgesetzt werden konnten.

### Zentrale Handlungsfelder

- Innenentwicklung
- Daseinsvorsorge
- Öffentlicher Raum
- Beteiligung

### Hintergrund und Ziel des Kooperationsraums

Im Jahr 2012 wurde das integrierte Handlungskonzept „Innenstadt Vreden“ unter starker Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erarbeitet, mit dem Ziel, die Innenstadt zu stärken und nachhaltig aufzuwerten. Mit Hilfe des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“ soll in der Innenstadt von Vreden ein „Dreiklang“ aus Zentrum, Kulturquartier und Berkelaue entstehen, in dem die drei Bereiche gestärkt und besser miteinander verknüpft werden. Wichtige Schlüsselmaßnahmen sind das neu geschaffene kulturhistorische Zentrum Westmünsterland (kult) am südwestlichen Rand des historischen Stadtkerns, die Kulturachse als Verbindung zwischen kult und Marktplatz und die Umgestaltung des Stadteingangs Süd.

Seit 2014 wird der Stadtentwicklungsprozess durch ein Citymanagement begleitet. Es hat die Aufgabe, die Innenstadt für Besucher attraktiver zu gestalten, Kooperation und Vernetzung auszubauen, Aktivitäten zusammenzuführen und die Identität zu stärken. Wichtiges Instrument in diesem Zusammenhang ist der Verfügungsfonds.

### Ausgestaltung des Verfügungsfonds

Der Verfügungsfonds in Vreden wurde im Jahr 2016 eingerichtet und ist Teil des integrierten Handlungskonzeptes „Innenstadt Vreden“ (Fortschreibung 2017). Mit dem Verfügungsfonds sollen das bürgerschaftliche Engagement und kleinere Projekte gefördert werden, die zur Attraktivierung der Innenstadt und zur Verbesserung des kulturellen und touristischen Angebots beitragen. Konkret wurde für den Verfügungsfonds eine Richtlinie erarbeitet.

Interessierte können einen Antrag beim Citymanagement stellen. Dieses betreut die Antragsteller und verwaltet gemeinsam mit der Wirtschaftsförderung der Stadt den Verfügungsfonds. Der Verfü-

gungsfonds wird aktiv durch die Stadt und das Citymanagement beworben. Über die Verwendung der Geldmittel wird in einem lokalen Gremium entschieden, welches aus zwölf Mitgliedern aus Stadtverwaltung, Stadtmarketing Vereinen, wie der „Ideenfabrik“ und Wirtschaftsvereinigung, sowie weiteren Institutionen wie einer Bürgerstiftung oder dem Bündnis für Familie besteht.

Aus Mitteln des Verfügungsfonds konnten bisher unter anderem neue Sitzgelegenheiten, eine Winterbeleuchtung und Plakatständer für die „Ideenfabrik“ gefördert werden. Die „Ideenfabrik“ ist ein Verein zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements. Der Verein setzt mit Bürgerinnen und Bürgern Projekte, wie z. B. Kunstprojekte, Veranstaltungen aber auch städtebauliche Vorhaben, um. 2019 wird die Aktion „Vreden ist bunt“ vorbereitet, eine Initiative des Stadtmarketings und des Citymanagements. Für zwei Monate soll sich das Stadtbild in Vreden aus vielen bunten Elementen zusammen-



Abbildung 34: Ablaufschema Verfügungsfonds Vreden

Quelle: citymanagement VREDEN, Stadt + Handel Beckmann und Föhrer Stadtplaner PartGmbH

setzen: Zwischennutzungen, Aktionen und Veranstaltungen sowie Verschönerungen von Straßen und Gehwegen.

### Lernerfahrungen und Impulse

Der Verfügungsfonds in Vreden ist als vergleichsweise junges Instrument gut angelaufen und es konnten Projekte, wie Beleuchtungselemente im öffentlichen Raum umgesetzt werden. Private Mittel werden projektbezogen eingesammelt, da dies sehr viel einfacher möglich ist als wenn Private in einen Fonds einzahlen, ohne zu wissen, welche Projekte daraus künftig finanziert werden. Bisher werden vor allem investive Projekte gefördert. Künftig ist vorgesehen, auch nicht-investive Maßnahmen, wie die Veranstaltungen und Aktionen, zu fördern.



**Mit Mitteln des Verfügungsfonds installierte Winterbeleuchtung**

Foto: citymanagement VREDEN

## Oberes Rodachtal: Verfügungsfonds zur Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit

Im Kooperationsraum Oberes Rodachtal haben sich die drei Kommunen Stadt Wallenfels, Markt Steinwiesen und Markt Nordhalben zusammengeschlossen, um gemeinsam Maßnahmen umzusetzen, die dem demografischen und strukturellen Wandel in der Region entgegenwirken. Begleitend zu den Gesamtmaßnahmen der Städtebauförderung wurde im Jahr 2012 auch ein Verfügungsfonds eingerichtet, aus dem regelmäßig kleinere Projekte zur Öffentlichkeitsarbeit und Werbemaßnahmen finanziert werden.

### Zentrale Handlungsfelder

- Innenentwicklung
- Infrastrukturanpassung
- Daseinsvorsorge
- Öffentlicher Raum
- Beteiligung

### Hintergrund und Ziel des Kooperationsraums

Grundlage zur Umsetzung der Gesamtmaßnahme ist das interkommunale städtebauliche Entwicklungskonzept aus dem Jahr 2009. Thematische Schwerpunkte des Prozesses sind strategische Ausrichtung und Marketing, Ortsbild und Immobilienmanagement, Soziales und lokale Ökonomie, Tourismus und Energie. Zentraler Handlungsbedarf besteht insbesondere in der Entwicklung von Leerstandsstrategien und im Umgang mit sanierungsbedürftiger Bausubstanz. Unter Einbindung des Engagements privater Eigentümerinnen und Eigentümer sollen leerstehende Immobilien belebt und das Ortsbild verbessert werden. Ein interkommunales Förderprogramm für Zuschüsse zur Sanierung von Immobilien innerhalb der Sanierungsgebiete aus Mitteln der Städtebauförderung schafft hierzu Anreize. Zusätzlich werden weitere Beratungs-

möglichkeiten zur Sanierung einschließlich energetischer Sanierung angeboten. Weitere wichtige Handlungsfelder sind ein interkommunales generationenübergreifendes Wohnungsmarktkonzept, Öffentlichkeitsarbeit, verschiedene Sanierungen im öffentlichen Raum und die Revitalisierung der ehemaligen Verbandsschule Wallenfels zum heutigen Bildungszentrum.

### Ausgestaltung des Verfügungsfonds

Begleitend zur Umsetzung der Gesamtmaßnahmen im Oberen Rodachtal wurde im Jahr 2012 ein Verfügungsfonds eingerichtet. Der Fonds wird in der Leitkommune Wallenfels verwaltet, abgerechnet und durch das beauftragte Stadtumbaumanagement Oberes Rodachtal begleitet. Jährlich werden für den Fonds Mittel zwischen 15.000 und 20.000 Euro bei der Regierung von Oberfranken beantragt, die durch kommunale Mittel kofinanziert werden.

Der Verfügungsfonds wird insbesondere für kleinere Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit und Werbemaßnahmen eingesetzt, die die Gesamtmaßnahmen unterstützen. Konkret wurden z. B. Flyer zum interkommunalen Sanierungsprogramm, eine Förderfibel, die Homepage zur Interkommunalen Kooperation und Veranstaltungen (z. B. „Tag der Städtebauförderung“, Ausbildungsmesse) finanziert. Zusätzlich werden aber auch Maßnahmen im Bereich der lokalen Ökonomie gefördert. So wurde über den Verfügungsfonds auch die Einrichtung eines lokalen Gutscheinsystems, des Rodachtalers, finanziert.

Die Steuerungsrunde zum Förderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ besteht aus den Bürgermeistern der beteiligten Städte und dem für die

### Oberes Rodachtal

Bundesland: **Bayern**

Programmaufnahme: **2010**

Beteiligte Kommunen:  
**3 Programmkommunen**

Bewilligte Bundesfinanzmittel bis einschließlich 2018:  
**1.844.950 Euro**

Bevölkerungszahl im Kooperationsraum: **7.910**

Größe Kooperationsraum:  
**123 km<sup>2</sup>**



Abbildung 35: Einkaufsgutschein für den Rodachtaler

Quelle: Stadtumbaumanagement Oberes Rodachtal

Maßnahme beauftragten Stadtplanungsbüro sowie weiteren Akteuren der regionalen Entwicklung (u. a. Landratsamt Kronach) und des Fördermittelgebers. Sie tagt alle zwei Monate und entscheidet auch über die zu finanzierenden Projekte aus dem Verfügungsfonds.

#### Lernerfahrungen und Impulse

Der Verfügungsfonds Oberes Rodachtal hat sich über die Jahre als Instrument bewährt. Mit diesem können begleitend zu den interkommunal angelegten Städtebaufördermaßnahmen (z. B. interkommunales Sanierungsprogramm, Öffentlichkeitsarbeit interkommunale Kooperation) vergleichsweise schnell und unbürokratisch kleinere Projekte im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und zur Aktivierung des Engagements privater Eigentümerinnen und Eigentümer finanziert werden. Der Verfügungsfonds Oberes Rodachtal wird bisher ausschließlich durch öffentliche Mittel (Städtebaufördermittel sowie zusätzliche Mittel der Gemeinde) finanziert.

### Verfügungsfonds aus Sicht eines Landesministeriums: Das Saarland im Kurzinterview

Von Seiten des Ministeriums für Inneres, Bauen und Sport Saarland ist vorgesehen, zur Begleitung der Maßnahmen im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ auch einen Verfügungsfonds einzurichten. In einem Kurzinterview mit der Bundestransferstelle erläutert Klaus Müller-Zick, Leiter des Referats Stadtentwicklung, Städtebauförderung, EU-Fonds, welche Chancen und Potenziale mit dem Verfügungsfonds im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ einhergehen.

*Bundestransferstelle: Im Jahr 2017 haben 15 Kommunen im Saarland Förderung aus dem Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ erhalten: Sie empfehlen Ihren Programmkommunen, auch einen Verfügungsfonds einzurichten. Welche Intention verfolgen Sie mit dieser Aufforderung und was können Verfügungsfonds gerade in kleineren Städten und Gemeinden bewirken?*

Müller-Zick: Ein wichtiges Ziel ist aus unserer Sicht, mit Hilfe des Verfügungsfonds kleine gemeinschaftliche Projekte in den kleineren Gemeinden zu unterstützen. Bürgerinnen und Bürger, aber auch Vereine und andere Institutionen sollen ermutigt werden, sich entsprechend der Ziele des Programms mit eigenen Ideen und Projekten in die gemeindliche Entwicklung einzubringen. Mit Hilfe des Instruments sollen kleine niedrighwellige Projekte möglichst unbürokratisch auf den Weg gebracht werden.

*Bundestransferstelle: Wie ist der aktuelle Stand zur Einrichtung von Verfügungsfonds im Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ im Saarland?*

Müller-Zick: Bisher wurden im Saarland noch keine Verfügungsfonds mit Mitteln dieses Städtebauförderprogramms eingerichtet. Allerdings wird in mehreren Kommunen beraten, wie das Instrument künftig entsprechend genutzt werden könnte. Hierbei sind noch eine Reihe von Fragen und Details zu klären, die zum einen mit den Zielen des Programms „Kleinere Städte und Gemeinden“, aber auch mit der besonderen Struktur der Programmkommunen im Saarland zusammenhängen.

*Bundestransferstelle: Welche Fragen sind das aus Ihrer Sicht?*

Müller-Zick: Eine der Hauptfragen für die Gemeinden ist: Wo liegen die räumlichen Förderschwerpunkte eines Verfügungsfonds? Die Programmkommunen im Saarland setzen sich aus mehreren oft weiter auseinanderliegenden Ortsteilen zusammen. In der Regel befinden sich die Fördergebiete in einzelnen Ortsteilen. Die Frage wäre also, ob der Verfügungsfonds nur in diesen Fördergebieten zur Anwendung kommen kann, da laut Förderrichtlinien nach wie vor ja der Gebietsbezug gilt oder ob mit Verfügungsfonds auch Maßnahmen im Kooperationsraum gefördert werden können, die außerhalb der abgegrenzten Fördergebiete liegen. Eng damit verbunden ist auch die Frage, welches Gremium im Kooperationsraum über die Projekte eines Verfügungsfonds entscheidet.

*Bundestransferstelle: Welche Projekte stellen Sie sich konkret vor?*

Müller-Zick: Wichtig ist, dass die kleineren Maßnahmen aus dem Verfügungsfonds die Gesamtmaßnahmen aus dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ unterstützen. Ein Programmschwerpunkt ist ja, dass die Daseinsvorsorge angepasst und erneuert wird, die natürlich dem gesamten Kooperationsraum zu Gute kommt. Folgende Projekte könnte ich mir z. B. vorstellen: In Ortsteil A wird mit Mitteln der Städtebauförderung eine Sporthalle erneuert, die natürlich für die Jugendlichen aus Ortsteil B und C erreichbar sein muss. Aus dem Verfügungsfonds könnte z. B. ein Bus finanziert werden, der die Ortsteile verbindet oder es werden Mietfahrräder zur Verfügung gestellt. Denkbar ist aber auch, eine einheitliche Beschilderung in allen Ortsteilen

für gemeinschaftliche Infrastruktur mit Mitteln des Verfügungsfonds zu finanzieren. Generell können die Mittel entsprechend der Bedarfe der Bürgerinnen und Bürger sowie der Entscheidungen des Gremiums ganz unterschiedlich eingesetzt werden, z. B. auch für Öffentlichkeitsarbeit, Wettbewerbe oder kleinere Spielgeräte. Wichtig ist, dass die Synergieeffekte für die gesamte Gemeinde spürbar werden und die Maßnahmen den Zielen der integrierten Entwicklungskonzepte entsprechen.

*Bundestransferstelle: Die VV Städtebauförderung sieht vor, dass für den Verfügungsfonds mindestens 50 % aus Mitteln der Wirtschaft, Immobilien- und Standortgemeinschaften, Privaten oder zusätzlichen Mitteln der Gemeinde kommen sollen. Welche Finanziers können Sie sich in den kleinen Gemeinden ländlicher Regionen vorstellen?*

Müller-Zick: Bisher stellen wir uns in erster Linie eine Kofinanzierung durch die Gemeinde vor, gerade wenn es sich um kleine Projekte für die Gemeinschaft handelt. Allerdings befinden sich

viele Kommunen in einer schwierigen Haushaltslage. Private Finanziers sind gerade in den kleinen Gemeinden eher schwer zu erreichen, hier bestehen jedoch große Unterschiede in den einzelnen Kommunen.

*Bundestransferstelle: Welche Schritte stehen aus Ihrer Sicht an, um den Verfügungsfonds auch im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ voranzubringen?*

Müller-Zick: Wie stellen uns vor, zunächst ein oder zwei Verfügungsfonds im Programm auf den Weg zu bringen, die dann den anderen Gemeinden als Anschauungsbeispiel dienen können. Weiterhin werden wir auch den kontinuierlichen Erfahrungsaustausch der Gemeinden im Saarland nutzen, um konkrete Fragen zum Verfügungsfonds zu klären. Darüber hinaus sehen wir es als wichtig an, mit dem Bund und den anderen Ländern im Gespräch zu bleiben und daran zu arbeiten, wie möglicherweise ein besonderes Profil eines Verfügungsfonds für das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“ aussehen könnte.

## 2.4.2 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Verfügungsfonds fördern lokales Engagement und unterstützen die Aktivierung der Bevölkerung und privater Akteure. Kleine, durch private und zivilgesellschaftliche Akteure getragene, investive oder investitionsvorbereitende bzw. -begleitende Maßnahmen können schnell und relativ unbürokratisch umgesetzt werden. Bisher wird das Instrument im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ allerdings kaum und nur in einigen Ländern umgesetzt, weshalb nur wenige Erfahrungen mit der Einrichtung und Umsetzung von Verfügungsfonds in den Kommunen vorliegen. Es ist davon auszugehen, dass eine stabile Arbeitskonstellation und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Akteuren innerhalb des Kooperationsraumes Grundlage für die erfolgreiche Etablierung eines Verfügungsfonds im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist. Die Anwendung im überörtlichen Kontext erfordert eingebaute Strukturen und einen langen Atem bei der Umsetzung. Im Programmkontext herrscht bei der Anwendung des lokal wirksamen Fonds im überörtlichen Kontext jedoch noch Mangel an Informationen und Unsicherheit bei den Akteuren. Weitere Unsicherheiten, so zeigt es sich auch in anderen Programmen der Städtebauförderung, bestehen häufig in der Organisation und Abwicklung des Instrumentes, was bei der Anwendung innerhalb eines Kooperationsraums eine zusätzliche Dimension erhält.

Zum erfolgreichen Einsatz eines Verfügungsfonds ist die Rolle und Unterstützung des jeweiligen Landes maßgeblich. Viele Länder stellen programmübergreifend Informationsmaterialien zum Verfü-

gungsfonds bereit. Insbesondere für Bayern und Nordrhein-Westfalen zeigt sich ein verstärkter Einsatz des Instrumentes auch im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“. Hier beraten die nachgeordneten Behörden die Gemeinden intensiv.

Generell erscheint es erforderlich, den Wissenstransfer zu bereits existierenden und angewandten Beispielen des Verfügungsfonds sowohl im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ als auch aus Erfahrungen weiterer kleinerer Städte, die in anderen Programmen gefördert wurden, zu verstärken. Ziel sollte sein, hierbei die Erfolgsfaktoren, aber auch mögliche Hemmnisse und Lösungsansätze aufzuzeigen. Hier ist eine fortlaufende Unterstützung durch Bund und Länder notwendig.

Verfügungsfonds können in kleineren Städten und Gemeinden ein hilfreiches Instrument sein, um Engagement und Zusammenhalt im Kooperationsraum zu unterstützen. In der Programmumsetzung gibt es allerdings bisher nur wenige umgesetzte Beispiele in ausgewählten Ländern. Um den Einsatz von Verfügungsfonds im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ stärker zu befördern, ist die Unterstützung von Bund und Ländern erforderlich. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Programms sollten hierbei insbesondere die Rolle des Kooperationsraums, der Gebietsbezug, Fragen der Finanzierung sowie die Einsatzmöglichkeiten des Verfügungsfonds zur Unterstützung privater und bürgerschaftlich getragener Projekte in den Kommunen und Kooperationen geklärt werden.

### 3 Fazit und Perspektiven

#### „Kleinere Städte und Gemeinden“ 2010 bis 2018

Das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ hat sich im Laufe der Programmumsetzung zu einem sehr wichtigen Baustein bei der Bewältigung städtebaulicher und demografischer Herausforderungen in kleineren Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen entwickelt.

Durch die Länder werden die Ziele und Handlungsschwerpunkte der VV Städtebauförderung in die konkrete Programmumsetzung überführt. Die übergeordneten zentralen Ziele des Programms werden in allen zwölf beteiligten Ländern deutlich: Das Programm greift vor allem in Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen abseits der Verdichtungsräume. Der Einsatzzweck der Mittel ist die Sicherung, Qualifizierung und Anpassung der Daseinsvorsorgeinfrastruktur. Zudem werden interkommunale Kooperationen initiiert und gestärkt.

Die Nachfrage nach dem Programm ist kontinuierlich gewachsen und die Relevanz für die Entwicklung überörtlich abgestimmter Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge ist groß. Nach neun Jahren Programmlaufzeit zeigen sich deutliche Erfolge:

- Die strukturellen und prozessualen Grundsätze der Städtebauförderung konnten durch das Programm verstärkt in kleineren Städten und Gemeinden verankert werden und somit in einem Siedlungstyp, der bislang nicht im Mittelpunkt der Städtebauförderung gestanden hat.

- Bau- und Planungskultur, integrierte Ansätze sowie interkommunale Strategien wurden mit dem Programm in vorrangig dünn besiedelte ländliche sowie vom demografischen und wirtschaftlichen Wandel stark betroffene Regionen getragen.
- Das Programm hat mit seinen Zielsetzungen und Handlungsschwerpunkten den spezifischen Strukturen in kleineren Städten und Gemeinden Rechnung getragen und wichtige Investitionen zur Stärkung dieser Orte als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge angestoßen.
- Mit Programmmitteln wurde ein maßgeblicher Beitrag zur Förderung interkommunaler Kooperationen und überörtlicher Netzwerke geleistet, wie er in dieser Intensität in keinem anderen Städtebauförderprogramm vorgesehen ist.
- Die räumlichen Handlungsschwerpunkte im Programm befinden sich v. a. in den Ortskernen. Damit wurde die Innenentwicklung in den kleineren Städten und Gemeinden weiter gestärkt und forciert. Viele Maßnahmen im Programm zeugen sowohl städtebaulich als auch ihren Entwicklungsprozess betreffend von hoher Qualität.

Das Städtebauförderprogramm hat eine hohe Akzeptanz und Bedeutung sowohl in den Kommunen als auch in den am Programm beteiligten Ländern. Immer mehr Länder machen von der Möglichkeit der Mittelumschichtung aus anderen Programmen der Städtebauförderung in das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ Gebrauch, wie die Landesprogramme der vergangenen zwei Jahre zeigen. Dies ist ein weiteres Indiz für die besondere Rolle der kleineren Städte und Gemeinden, die als Stadt- und Siedlungstyp maßgeblich die Siedlungsstruktur in Deutschland prägen und für einen großen Teil der Bevölkerung Ort zum Leben, Arbeiten und Wohnen sind.

Kleinere Städte und Gemeinden erfahren seit einigen Jahren in Politik, Forschung und der allgemeinen Öffentlichkeit eine höhere Aufmerksamkeit, wovon zahlreiche Presseartikel sowie eine steigende Zahl von Forschungsaktivitäten und wissenschaftlichen Veröffentlichungen zeugen. Das Städtebauförderprogramm hat einen wichtigen Beitrag für diesen Diskurs geleistet. Die im Sommer 2018 gestartete Initiative „Kleinstädte in Deutschland“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat wird weitere Ansätze zur Stärkung der Kommunen bündeln. Die Besonderheiten des Stadtty-



Schlosspark der Stadt Bonndorf

Foto: Plan und Praxis

pus „Kleinstadt“, u. a. in Hinblick auf deren Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Fragestellungen zur Förderung von kleineren Städten und Gemeinden, werden zudem durch das Auflegen eines neuen Forschungsclusters des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) betrachtet.

Eine Stärke des Programms ist der flexible Rahmen für den Mitteleinsatz, mit dem wie in keinem anderen Städtebauförderprogramm auf unterschiedliche Strukturvoraussetzungen und Förderpolitiken eingegangen werden kann. Dies erlaubt den Kommunen, unterstützt durch Bund und Länder, vielfältige Herangehensweisen. Die im Programm enthaltenen vier Instrumente – interkommunale Kooperation und Aufbau von Netzwerken, integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte (auch Förder Voraussetzung nach VV Städtebauförderung), Kooperationsmanagement sowie Verfügungsfonds – bieten so den Programmkommunen vor Ort vielfältige Optionen für individuelle und flexible Lösungen und Strategien.

### Perspektiven

Vor dem Hintergrund des weiter voranschreitenden demografischen und strukturellen Wandels wird die Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden auch künftig von hoher Bedeutung sein. Entsprechend sind Impulse, um die städtebauliche Struktur kleinerer Städte und Gemeinden zu stärken, weiterhin dringend erforderlich. Die Kerninhalte des Programms – Initiierung und Verfestigung interkommunaler Ansätze zur Sicherung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge –, die in zahlreichen kleineren Städten und Gemeinden erfolgreich verfolgt wurden, werden somit auch künftig unverzichtbare Bausteine bei der Entwicklung kleinerer Städte und Gemeinden sein.

Mit dem Anspruch der Entwicklung interkommunaler Strategien, kombiniert mit den gebietsbezogenen Ansätzen der Städtebauförderung, werden in der Programmumsetzung wichtige Wege zur Stärkung der Handlungsfähigkeit einzelner Gemeinden durch die überörtliche Zusammenarbeit beschritten. Die bisherige Programmumsetzung zeigt dabei jedoch auch, dass sich insbesondere der interkommunale Kooperationsansatz im Rahmen intensiver und nicht immer konfliktfreier Prozesse entwickelt. Um überörtliche Kooperationsprozesse zu unterstützen, wird die Städtebauförderung mit ihren spezifischen Instrumenten daher auch künftig eine Schlüsselrolle einnehmen.

Die integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepte stellen als Kerninstrument der Städtebauförderung eine wichtige Basis dar, die im Programm



**Altstadt der Stadt Königsee**

Foto: Plan und Praxis

„Kleinere Städte und Gemeinden“ neben einem überörtlichen und integrierten Ansatz auch eine Bündelung unterschiedlicher Ressorts und Mittel befördern. Dabei kann die überörtliche und bündelnde Perspektive noch stärker ausgebaut werden. Das Kooperationsmanagement, das häufig noch nicht in seiner im Programm angedachten Breite und Tiefe zum Einsatz kommt, kann eine wichtige Rolle für den Kooperationsraum übernehmen, kleine Verwaltungen entlasten und die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinaus festigen. Auch wenn das Miteinander und bürgerschaftliche Engagement insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden sehr aktiv ist, werden Verfügungsfonds im Programm bislang nur in wenigen Kommunen genutzt, um bürgergetragene Projekte zu unterstützen. Hierzu einen weiteren Erfahrungsaustausch anzustreben, sollte eine Aufgabe der weiteren Programmbegleitung sein.

Bund und Länder begreifen das Programm als „lernend“, was dem Erfahrungsaustausch eine wichtige Rolle beimisst. Der vorliegende Statusbericht leistet einen Beitrag dazu. Die Praxisbeispiele, die im Rahmen der Begleitforschung kontinuierlich erstellt und aktualisiert werden, geben weitere Einblicke und Impulse für Ansätze und Erfolge im Programm (vgl. [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info)). Nicht zuletzt ist der unmittelbare Austausch der Programmkommunen untereinander oder im Rahmen länderspezifischer Netzwerke und Veranstaltungen ein wichtiges Element für das Lernen voneinander im Programm.

Die Zwischenevaluierung hat den Erfolg des Programms bestätigt und eine Fortsetzung bei moderater Anhebung der Bundesfinanzhilfen für das Programm empfohlen.

## Literatur

- BBSR 2015 – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Wachsen oder Schrumpfen? BBSR-Typisierung als Beitrag für die wissenschaftliche und politische Debatte, Bonn, BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015, Zugriff: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL\\_12\\_2015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2015/DL_12_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [abgerufen am 13.12.2018].
- BBSR 2018 – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018): Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung. Bonn, Zugriff: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/interkommunale-kooperation-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/interkommunale-kooperation-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [abgerufen am 13.12.2018].
- BBSR o. J.a – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (o. J.): Internetseite Monitoring der Städtebauförderung, Zugriff: [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Informationen/Monitoring/monitoring\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Informationen/Monitoring/monitoring_node.html) [abgerufen am 13.12.2018].
- BBSR o. J.b – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (o. J.): Der Verfügungsfonds – ein Angebot zur kooperativen Zentrenentwicklung, Zugriff: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Programm/Instrumente/Verfuegungsfonds/verfuegungsfonds\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Programm/Instrumente/Verfuegungsfonds/verfuegungsfonds_node.html) [abgerufen am 13.12.2018].
- BMUB 2016 – Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen, Berlin, Zugriff: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Arbeitshilfe\\_ISEK.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Arbeitshilfe_ISEK.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [abgerufen am 12.12.2018].
- BMVBS 2012a – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Evaluierung der Städtebauförderung – Leitfaden für Programmverantwortliche, Berlin/Bonn, Zugriff: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Evaluationsleitfaden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/Evaluationsleitfaden.pdf?__blob=publicationFile&v=1) [abgerufen am 17.12.2018].
- BMVBS 2012b – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Verfügungsfonds in der Städtebauförderung, Berlin/Bonn, [www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2013/DL\\_Verfuegungsfonds.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2013/DL_Verfuegungsfonds.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 17.12.2018].
- BMVBS 2013 – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2013): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderungsprogramm, Berlin, Zugriff: [www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/KleinereStaedte/Programmstrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/SharedDocs/Publikationen/StBauF/KleinereStaedte/Programmstrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [abgerufen am 13.12.2018].
- VV Städtebauförderung 2017 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2017) vom 13.12.2016/ 02.05.2017.
- VV Städtebauförderung 2018 – Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2018 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2018) vom 25.07.2018/ 28.09.2018.

## Datengrundlagen

- Bundesprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“, Bundesministerium des Innern, für Bauen und Heimat (BMI)
- Elektronische Begleitinformationen (eBI) zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“
- Elektronisches Monitoring (eMo) zur Bund-Länder-Städtebauförderung, Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“
- Laufende Raubeobachtung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Stand 2015.
- Städtebauförderdatenbank, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Datenstand 2016

## Anhang

### Weiterführende Forschungen im BMI und BBSR

#### **MORO-Daseinsvorsorge (Projektstart: April 2011)**

Aufbauend auf den Erfahrungen mit dem Ansatz der Regionalstrategie Daseinsvorsorge im „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ und ausgehend von dem großen Interesse daran, soll in diesem Projekt ein Netzwerk Daseinsvorsorge aufgebaut werden, das Kooperationen, Vernetzungen und einen systematischen Wissenstransfer zwischen den Modellregionen und weiteren interessierten Regionen ermöglichen soll.

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2017/netzwerk-daseinsvorsorge/01-start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2017/netzwerk-daseinsvorsorge/01-start.html)

#### **Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen (Projektstart: 2015)**

Das ExWoSt-Forschungsfeld greift die besondere räumliche Bedeutung von Kleinstädten in peripheren Lagen mit ihren speziellen wirtschaftlichen, demografischen und sozialen Rahmenbedingungen sowie spezifischen Handlungslogiken dieses Stadt- und Lagetyps auf. Modellhaft werden in acht Kleinstädten in einem gemeinsamen Prozess von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft Entwicklungspotenziale identifiziert und Zukunftsstrategien entwickelt. Auf der Basis von Szenarien werden innovative Lösungsansätze abseits tradierter Pfade entwickelt sowie Schlüsselprojekte, Netzwerke oder Handlungsansätze abgeleitet. Die Modellvorhaben stehen stellvertretend für 917 peripher gelegene Kleinstädte bundesweit.

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/01\\_Start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2015/PotenzialeKleinstaedte/01_Start.html)

#### **Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung (Projektlaufzeit: Januar 2016 – Juni 2018)**

Die Studie „Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung“ arbeitet Potenziale und Chancen interkommunaler Kooperationen heraus. Die Analyse der ausgewählten Praxisbeispiele zeigt, dass das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ ein entscheidender Anreiz- und Impulsgeber für Städte und Gemeinden ist, eine Kooperation auf interkommunaler Ebene zu beginnen oder bestehende Kooperationen weiter zu führen und zu vertiefen.

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/interkommunale-kooperation.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/interkommunale-kooperation.html)

#### **Zwischenevaluierung des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ (Projektlaufzeit: Juni 2016 – Dezember 2018)**

Das Bundesbauministerium und die Länder haben im Jahr 2010 das Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ gestartet. Eingebettet ist das Programm in die übergeordnete „Initiative Ländliche Infrastruktur“ des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI). Ziel der Initiative ist die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen, die von Bevölkerungsrückgang, Abwanderung, Überalterung und stagnierender bis rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung geprägt sind. Nach sechs Jahren Programmlaufzeit stand die Zwischenevaluierung entsprechend des Evaluierungskonzepts für die Städtebauförderung von Bund, Ländern und Verbänden auf der Agenda.

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/KleinereStaedteGemeinden/projekte/zwischenevaluierung/01-start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/KleinereStaedteGemeinden/projekte/zwischenevaluierung/01-start.html)

#### **Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland – Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen (Projektstart: August 2016)**

Kleinstädte ebenso wie Mittelstädte sind in der Raumforschung – auch international – eine vernachlässigte Kategorie. Die Rolle von Klein- und Mittelstädten in ländlichen und als peripher eingestuften Regionen als Stabilisatoren und Anker im Raum ist allgemein anerkannt und erfährt jüngst in der Forschung stärkere Beachtung. Vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung in Teilregionen der letzten Jahre steht der weniger problematisierte Typus von Kleinstädten in zentralen Lagen jedoch bislang nicht im Fokus. Diese Lücke soll das Forschungsprojekt schließen und die aktuelle Situation der Kleinstädte mit besonderem Blick in zentralen Lagen untersuchen.

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2016/Kleinstaedte/01-start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2016/Kleinstaedte/01-start.html)

### **Innenentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden – Strategien zur Sicherung lebendiger und Nutzungsgemischter Wohn- und Versorgungsstandorte (Projektstart: Februar 2018)**

Dem Grundsatz, der Innenentwicklung Vorrang vor Außenentwicklung einzuräumen, mag im planerischen Fachdiskurs wohl kaum jemand widersprechen. Schließlich kommt der Innenentwicklung eine Schlüsselrolle für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu. Auch die Erkenntnis, dass Innenentwicklung als gemeinsame Aufgabe öffentlicher wie privater Akteure gestaltet und als Teil der integrierten Stadtentwicklung betrachtet werden muss, findet meist Zustimmung. Aber die Praxis sieht vielerorts immer noch anders aus – nicht nur, aber auch in kleineren Städten und Gemeinden. Das Projektteam untersucht, mit welchen Strategien sich die Innenentwicklung in schrumpfenden und sich stabilisierenden Kleinstädten vornehmlich in ländlichen Räumen gezielt stärken lässt, um diese als lebendige und Nutzungsgemischte Wohn- und Versorgungsstandorte zu erhalten.

[www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2018/innenentwicklung-kleinere-staedte/01-start.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2018/innenentwicklung-kleinere-staedte/01-start.html)

### **Verfügungsfonds als Instrument der Stadtentwicklung in kleineren Städten und Gemeinden (Projektstart: Dezember 2018)**

Seit 2010 ist die Einrichtung von Verfügungsfonds in allen Programmen der Städtebauförderung grundsätzlich möglich. Insbesondere für die Entwicklung von kleineren Kommunen ist es wichtig, dass Bürgerinnen und Bürger und weitere Partner vor Ort Verantwortung übernehmen und Maßnahmen im eigenen Wohn- und Lebensumfeld aktiv mitgestalten. Verfügungsfonds können dabei Anreize zur Beteiligung schaffen und Aktivitäten anstoßen. Im Forschungsprojekt sollen der aktuelle Stand und die Potenziale des Einsatzes von Verfügungsfonds im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ ermittelt und zur Nachahmung anregende konkrete Hilfestellungen und Empfehlungen für Kommunen aufbereitet werden.

[www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Forschung/Verfuegungsfonds/VF\\_start\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Forschung/Verfuegungsfonds/VF_start_node.html)

## **Programmbegleitung: Aktivitäten und Veranstaltungen**

Die Bundestransferstelle für das Programm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wurde als programmspezifisches Kompetenzzentrum kurz nach Programmstart im Jahr 2011 eingerichtet.

Die Bundestransferstelle übernimmt die zwei folgenden wesentliche Aufgabenfelder:

1. Gewährleistung eines kontinuierlichen Informationsflusses und Wissenstransfers zwischen den Programmakteuren und Unterstützung der Ressortarbeit in BMI/BBSR durch interne Dokumentation der Programmumsetzung

2. Öffentlichkeitswirksame Darstellung und Vermittlung des Sachstandes der Programmumsetzung sowie guter Lösungsansätze, z. B. durch die Pflege der Internetseite [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) oder Organisation verschiedener Veranstaltungsformate (s. u.). Folgende öffentlichkeitswirksame Aktivitäten fanden von 2017 bis März 2019 statt:

- Die Internetseite [www.staedtebaufoerderung.info](http://www.staedtebaufoerderung.info) ist ein zentrales Angebot für den Erfahrungsaustausch und den Wissenstransfer zum Bund-Länder-Programm, das kontinuierlich gepflegt und angepasst wird.

- Fachkongress „Kleinstädte in Deutschland. Urbanität. Vielfalt. Perspektiven“ am 26. und 27. Juni 2018 in Berlin (Veranstalter: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)
- Transferwerkstätten im Programm „Kleinere Städten und Gemeinde“
  - 9. Transferwerkstatt „Integriert, kooperativ, aktiv – Potenziale in kleineren Städte und Gemeinden gezielt nutzen“ am 22. und 23. Juni 2017 in Hofheim in Unterfranken
  - 10. Transferwerkstatt „Zukunftsorientierte Strategien und Konzepte für Wohnen und Daseinsvorsorge“ am 13. und 14. September 2017 in Neustadt in Holstein
  - 11. Transferwerkstatt „Sicherung der Daseinsvorsorge durch Kooperationen und überörtliche Netzwerke“ am 11. und 12. März 2019 in Gröditz
- Bundesweiter und programmübergreifender Tag der Städtebauförderung, an dem Interessierten eingeladen sind sich über Projekte, Strategien und Ziele der Städtebauförderung in zahlreichen Kommunen vor Ort zu informieren
  - 13. Mai 2017, 5. Mai 2018 und 11. Mai 2019



