

In Kooperation mit



**Zwischenevaluierung des Programms
"Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche
Zusammenarbeit und Netzwerke"
Aktenzeichen: 10.08.42.5**

Endbericht

**Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)**

21.11.2018

In Kooperation mit



**Zwischenevaluierung des Programms
"Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche
Zusammenarbeit und Netzwerke"
Aktenzeichen: 10.08.42.5**

Endbericht

Bearbeitung:

Dr. Reinhard Aehnelt (Projektleitung IfS)

Daniel Förste (IfS)

Bärbel Winkler-Kühlken (IfS)

Stephan Kathke (EBP Deutschland GmbH)

**Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)**

21.11.2018

Gesellschafter:

Dr. Reinhard Aehnelt

Prof. Dr. Christian Diller

Dipl.-Pol. Wolfgang Jaedicke

Dr. Oliver Schwab (Geschäftsführer)

Dipl.-Soz.Wiss. Kristin Schwarze

Dipl.-Hdl. Gisela Seidel

Dr. Kathleen Toepel

Dipl.-Geogr. Jürgen Vesper (Geschäftsführer)

Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken

Prof. Dr. Hellmut Wollmann

Kurztitel:

Zwischenevaluierung Kleinere Städte und Gemeinden - IfS O19/4c

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
1. Einführung.....	10
2. Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung	11
2.1 Eckpunkte des programmübergreifenden Evaluierungskonzeptes.....	11
2.2 Methodik der Zwischenevaluierung	12
2.3 Raumebenen der Untersuchung.....	17
2.4 Methodenmix.....	19
3. Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke"	20
3.1 Herausforderungen und Handlungsbedarf.....	23
3.2 Programmziele	25
3.3 Förderinhalte, Handlungsbereiche und Instrumente	27
3.4 Weiterentwicklung des Programms	30
3.5 Entwicklung der Programmumsetzung	31
3.6 Die beteiligten Kommunen im Programm	33
3.7 Mittelbündelung	40
3.8 Zwischenfazit	47
4. Programmumsetzung in den Ländern.....	49
4.1 Der Einfluss landesspezifischer Rahmenbedingungen	50
4.2 Die Förderverfahren	54
4.3 Auswahl der Programmkommunen.....	55
4.4 Länderprofile im Vergleich.....	60
4.5 Zwischenfazit	61
5. Instrumentell-prozessuale Umsetzung des Programms.....	62
5.1 Überörtliche Zusammenarbeit und Kooperationsmanagement	62
5.2 Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte	72
5.3 Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit.....	77
5.4 Verfügungsfonds	80
5.5 Zwischenfazit	82
6. Inhaltlich-thematische Schwerpunkte des Programms.....	84
6.1 Herausforderungen für die Städte und Gemeinden	84

6.2	Handlungsfelder der Daseinsvorsorge.....	85
6.3	Länderseitige Schwerpunktsetzungen	86
6.4	Umsetzung auf kommunaler Ebene.....	89
6.5	Schwerpunktsetzungen bei den Einzelmaßnahmen	92
6.6	Zwischenfazit	97
7.	Zielerreichung des Programms.....	99
7.1	Erreichung der Ziele und Wirkungen des Programms.....	99
7.1.1	Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren	102
7.1.2	Infrastruktur anpassen - Daseinsvorsorge langfristig sichern.....	104
7.1.3	Integriert handeln, finanzieren, fördern	106
7.2	Zwischenfazit	108
8.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	111
9.	Ausblick.....	122
10.	Literaturverzeichnis	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Ausgewertete Fallstudien.....	15
Abbildung 3.1: Leitbild Daseinsvorsorge.....	22
Abbildung 3.2: Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen.....	33
Abbildung 3.3: Durchschnittliche Umverteilung zulasten und zugunsten des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden"	33
Abbildung 3.4 Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke	34
Abbildung 3.5: Beteiligte Kommunen nach Gemeindestrukturtyp	36
Abbildung 3.6: Beteiligte Kommunen nach Gemeindestrukturtyp	38
Abbildung 3.7: Eingesetzte Finanzierungsquellen bei der Durchführung der Gesamtmaßnahme.....	42
Abbildung 3.8: LEADER-Regionen in Deutschland 2014 bis 2020	45
Abbildung 3.9: Geschätzte Bedeutung der erzielten Mittelbündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme.....	46
Abbildung 4.1: Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Klassifikation Stadt- und Gemeindetyp des BBSR in den Bundesländern (n: 1110)	51
Abbildung 5.1: Grundformen der Kooperation	64
Abbildung 5.2: Durchschnittliche Zahl von Gemeinden je Kooperationsraum in den Bundesländern (n: 755)	65
Abbildung 5.3: Anteil der Nennung der Umsetzung von Beratungsleistungen, Management als wichtige Einzelmaßnahmen oder Projekte im Fördergebiet und Programmjahr – 2011 bis 2015 (n: 409)	71
Abbildung 5.4: Verteilung von Entwicklungskonzepten in den Kooperationsräumen.....	74
Abbildung 5.5: Anteil der Nennung der Umsetzung von Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung als wichtige Einzelmaßnahmen oder Projekte im Fördergebiet und Programmjahr (n: 409)	79
Abbildung 6.1: Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten.....	90
Abbildung 6.2: Bauliche Maßnahmen in sozialen Treffpunkten - Mehrzweckhalle, Bürger-, Dorfgemeinschaftshaus, Familienzentren, Mehrgenerationenhaus.....	93
Abbildung 6.3: Bauliche Maßnahmen Schule, Kitas, Sportstätte, Sportanlage	94
Abbildung 6.4: Bauliche Maßnahmen Gebäude privat, Wohnhaus	95

Abkürzungsverzeichnis

BauGB:	Baugesetzbuch
BBSR:	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BBR:	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BMVBS:	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMUB:	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
eBi:	elektronische Begleitinformationen
EFRE:	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER:	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume
eMo:	elektronisches Monitoring
ESF:	Europäischer Sozialfonds
GAK:	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GEKO:	Gemeindeentwicklungskonzept
IBA:	Internationale Bauausstellung
IGEK:	Integriertes Gemeindliches Entwicklungskonzept
ILE:	Integrierte Ländliche Entwicklung
ILEK:	Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept
INKAR:	Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung
INSEK:	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
ISEK:	Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept
KfW:	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAG:	Lokale Aktionsgruppe
LEADER:	Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale
MKRO:	Ministerkonferenz für Raumordnung
NRW:	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV:	Öffentlicher Personen-Nahverkehr
REK:	Regionales Entwicklungskonzept
RIHK:	Regionales Integriertes Entwicklungs- und Handlungskonzept
TEKO:	Teilraumentwicklungskonzept
VV:	Verwaltungsvereinbarung
ZOS:	Zentrale-Orte-System

Kurzfassung

Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung

Vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen macht das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" seit dem Programmstart 2010 Förderangebote zur überörtlichen, arbeitsteiligen Anpassung der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Gegenstand der vorliegenden ersten Zwischenevaluierung ist es, die Zielerreichung und Bedeutung des im Verhältnis zu anderen Städtebauförderprogrammen noch relativ jungen Programms festzustellen.

Das "programmübergreifende Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern", auf das sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände geeinigt haben, liegt auch der vorliegenden Untersuchung zugrunde. Neben Veröffentlichungen zum fachlichen Kontext flossen die Programmdokumente und die der Fachöffentlichkeit zugänglichen Informationen der Programmbegleitung, insbesondere die Statusberichte zum Programmvollzug, in die Analysen ein. Die wichtigsten Datengrundlagen wurden vom BBSR zur Verfügung gestellt, wobei es sich einerseits um Kontextdaten zu den Räumen und Gemeinden, zum anderen um programmbezogene Daten handelt. Entsprechend des Evaluierungskonzeptes waren von der Bundestransferstelle 26 Fallstudien vorbereitet worden, die für vergleichende Analysen auf der Ebene von Kooperationsräumen eine informative qualitative Basis bildeten.

Um die programmspezifisch sehr vielfältige Umsetzung in den Ländern, Kooperationsräumen und Kommunen ausreichend zu reflektieren, wurden zusätzlich ausführliche Gespräche mit allen Programmverantwortlichen der Länder geführt. Dem intensiven Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder, Kommunen und Verbände dienen drei flankierende Workshops. Für ihr Engagement und ihre Kooperationsbereitschaft sei allen am Verfahren Beteiligten ausdrücklich gedankt.

Programmziele, Grundlagen und Programmentwicklung

Mit dem Programm unterstützt die Städtebauförderung kleinere Städte und Gemeinden bei notwendigen Anpassungen an den demografischen Wandel. Es betritt dabei auf zweierlei Weise Neuland, indem es sich zum einen explizit an kleinere Städte und Gemeinden wendet und sie zum anderen zur überörtlichen Zusammenarbeit bei der Bewältigung der jeweiligen Herausforderungen auffordert. Ziel der Städtebauförderung ist es dabei, zukunftsfähige Städte und Gemeinden als lebenswerte Wohn- und Arbeitsorte zu sichern. Eingebettet ist das Bund- Länder-Programm in die übergeordnete "Initiative Ländliche Infrastruktur" des Bundesbauministeriums. Ziel der Initiative ist die Sicherung der Da-

seinsvorsorge in ländlichen Regionen, die von Bevölkerungsrückgang, Abwanderung, Überalterung und stagnierender bis rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung geprägt sind.

Übergeordnetes Ziel des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" ist es dabei, die Städte als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig zu machen und ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der Region zu sichern bzw. zu stärken. Dies soll durch drei Leitziele umgesetzt werden:

- Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren,
- Infrastruktur anpassen - Daseinsvorsorge langfristig sichern
- Integriert handeln, finanzieren und fördern.

Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" entfaltet damit eine wesentliche Initiativwirkung zur Stärkung von Ankerstädten in ländlichen Regionen. Eingesetzt werden können die Finanzhilfen für städtebauliche Gesamtmaßnahmen, insbesondere für die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen in die städtebauliche Infrastruktur der Daseinsvorsorge und damit gleichzeitig zur Beseitigung städtebaulicher Missstände. Städte und Gemeinden, die überörtlich in einem größeren funktionalen Zusammenhang zusammenarbeiten oder kleinere Städte in Kooperation mit ihrem Umland soll dabei Vorrang eingeräumt werden.

Das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" hat sich seit seinem Start im Jahr 2010 gut entwickelt. Die Nachfrage nach dem Programm ist kontinuierlich gewachsen: Die Anzahl der geförderten Gesamtmaßnahmen ist von 76 im Jahr 2010 auf 536 im Jahr 2016 gestiegen, an denen 1.554 Kommunen beteiligt sind. 96 Prozent aller beteiligten Kommunen sind dem Typ Kleinstadt oder Landgemeinde zuzurechnen. Die Programmkommunen liegen ganz überwiegend in ländlichen Räumen, je nach Siedlungsstruktur der Länder auch überwiegend in dünn besiedelten Kreisen. Jedoch wird im Zeitverlauf ein Trend zur vermehrten Aufnahme von Kommunen in städtischen Räumen erkennbar. Die Indikatoren zur Strukturschwäche und zum demografischen Wandel zeigen, dass die Programmkommunen vielschichtige Problemlagen und überwiegend eine besonders ausgeprägte Strukturschwäche aufweisen. Die Betroffenheit vom demografischen Wandel ist dabei unterschiedlich.

Die instrumentell-prozessuale Umsetzung des Programms erfolgt über die Erarbeitung und Fortschreibung integrierter Entwicklungskonzepte und die Bildung überörtlicher Netzwerke zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Dazu gehören Abstimmungsprozesse und

Kooperationsmanagement sowie die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern.

Im inhaltlich-thematischen Programmfokus stehen Maßnahmen zur Anpassung oder langfristigen Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels. Investitionen sollen auch zur Behebung städtebaulicher Missstände, insbesondere zur Anpassung der Infrastruktur dienen. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Innenentwicklung, zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen sowie zur Barrierearmut oder -freiheit von Gebäuden und Flächen.

Als Programm am Schnittpunkt von städtischer und ländlicher Entwicklung spielt das Zusammenwirken mit den Programmen der ländlichen Entwicklung auf der europäischen und nationalen Ebene eine wichtige Rolle. Sie haben eine große Bedeutung in den Kooperationsräumen des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden".

Programmumsetzung in den Ländern

Mit Ausnahme der Stadtstaaten und Hessen beteiligen sich alle Bundesländer am Programm. Das Programm trifft auf sehr unterschiedliche siedlungsstrukturelle, regionalökonomische und demografische Rahmenbedingungen in den Ländern. Auf der einen Seite sind einige Länder stärker durch ländliche Räume geprägt, in anderen dominieren verstädterte Räume. In einigen Ländern dehnen sich inzwischen auch kleinere Städte aufgrund von Eingemeindungen erheblich in der Fläche aus und verfügen über eine Vielzahl von Ortsteilen. Unterschiedliche kommunale Länderstrukturen und die Ergebnisse von Gebietsreformen beeinflussen die länderbezogene Umsetzung ebenfalls. Die Struktur der am Programm beteiligten Gemeinden wird zudem durch die jeweilige Förderstrategie des Landes sowie durch die Resonanz bei den Kommunen auf das Förderangebot mitbestimmt.

Auch wenn sich auf einzelne Aspekte bezogen Vergleichbarkeiten und Unterschiede in der Länderumsetzung erkennen lassen, hat sich gezeigt, dass die zwölf beteiligten Länder innerhalb der Leitplanken der Programmziele und der Regelungen der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung sehr individuelle Wege bei der Programmumsetzung gehen. Das Programm ist dabei wie kein anderes Städtebauförderprogramm geeignet, auf unterschiedliche Strukturvoraussetzungen und Förderpolitiken mit Bezug zu kleineren Städten und Gemeinden flexibel zu reagieren.

Instrumentell-prozessuale Umsetzung des Programms

Kernmerkmal des Programms ist die überörtliche Zusammenarbeit und die auch themen- sowie organisationsbezogene Kooperation. Auf der Raumebene sind drei Konstellationen anzutreffen. Bei interkommunalen Kooperationen schließen sich mehrere Kommunen "auf Augenhöhe", d. h. mit ähnlichen Ausgangsbedingungen, zu einem Verbund zusammen. Bei den Stadt-Umland-Kooperationen konzentriert sich die Aufgabenverteilung auf den zentralen Ort der Kooperation. Hier werden Einrichtungen der Daseinsvorsorge gebündelt. Das Umland profitiert im Umkehrschluss von der Versorgungsfunktion des zentralen Ortes. Bei den intrakommunalen Kooperationen bzw. den Flächengemeinden besteht in dem Sinne keine "klassische" Kooperation zwischen mehreren Gemeinden, sondern die Zusammenarbeit erfolgt innerhalb einer Gemeinde zwischen der Kernstadt und den einzelnen Ortsteilen.

Das Spektrum der Kooperationen ist im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" sehr breit, sie unterscheiden sich räumlich, thematisch und organisationsbezogen. Beispielgebend sind umfassende Kooperationskonstellationen, in denen die Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden themenübergreifend in der Planung, der Prozessbegleitung sowie Umsetzung durch das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" unterstützt wird. Während der Wille zur Zusammenarbeit sich bei den Akteuren selbst durchsetzen muss, kann das Kooperationsmanagement bei der Umsetzung eine wichtige Rolle spielen, wenn es die Verwaltung beim Fördercontrolling, der programmübergreifenden Fördermittelakquisition, der Mobilisierung privaten Kapitals sowie bei der Zusammenarbeit unterstützt. Die Flexibilität, die das Programm bei den Gestaltungs- und Organisationsformen der Kooperationen ermöglicht, hat sich nach Angaben der Programmbeteiligten bewährt.

Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte stellen ein Kerninstrument des Programms dar. Ähnlich der vielfältigen Kooperationskonstellationen ist auch das Spektrum der vorliegenden integrierten Konzepte sehr groß. Auch hier ist festzustellen, dass zur Programmaufnahme teilweise auf bestehende regionale Planungsansätze zurückgegriffen wird. Fördergebietsbezogene und überörtliche Planungen erfordern eine hohe Kompetenz der Verwaltung und differenzierte Planungskompetenzen der externen Planungsbüros. Vielfach können die Konzepte aber noch stärker als ressort- und förderprogrammübergreifende Strategien qualifiziert werden.

Auch bei Bürgerbeteiligung, Akteurseinbindung und Öffentlichkeitsarbeit zeigen sich programmspezifischen Besonderheiten. Kleinere Städte und Gemeinden verfügen teilweise über weniger Erfahrung mit der Umsetzung der Städtebauförderung, im Vergleich zu konkreten Vor-Ort-Projekten ist der überörtliche Ansatz den Beteiligten teilweise schwerer zu vermitteln und Vorbehalte gegenüber Anpassungen im Daseinsvorsorgebereich können ein zusätzliches Hemmnis für die Beteiligung darstellen. Gute Beispiele lassen erkennen, dass die Beteiligung bei einer Verknüpfung mit überzeugenden Leitbildern und konkreten

Maßnahmen gut funktionieren kann. Der Einsatz der Verfügungsfonds erfolgt im Programm bisher noch selten, doch könnte das Instrument insbesondere geeignet sein, in kleinen Orten bzw. Ortsteilen die Akzeptanz für den überörtlichen Ansatz zu erhöhen, wenn dort mit dem Verfügungsfonds kleine Maßnahmen umgesetzt werden.

Thematisch-inhaltliche Umsetzung des Programms

Das Programm gibt einen Förderrahmen für ein breites Spektrum von Maßnahmen der Daseinsvorsorge vor, was unterschiedliche Förderschwerpunkte der Länder ermöglicht. Die Einbettung der inhaltlich-thematischen Handlungsschwerpunkte in die kommunalen Entwicklungserfordernisse gelingt jeweils über die integrierten Konzepte. Grundsätzlich ist eine Kongruenz zwischen dem jeweils diagnostizierten Handlungsbedarf, den Zielen bei der Weiterentwicklung der kommunalen Daseinsvorsorge und den Fördermaßnahmen gegeben. Den größten Handlungsbedarf sehen die Kommunen im öffentlichen Raum. Daher werden in diesem Handlungsfeld die meisten Maßnahmen realisiert. Das betrifft neben Grün- und Freiflächen auch die Aufwertung von Straßen, Plätzen und Parkflächen.

In allen Ländern lassen sich viele Einzelmaßnahmen finden, die sich im Rahmen der Gesamtmaßnahmen mit der Aufwertung oder der Schaffung von sozialen Infrastrukturangeboten, Veranstaltungszentren und Bürgerhäusern befassen. Die Förderung von Gemeindebedarfseinrichtungen im Sinne multifunktionaler Einrichtungen ist verbindendes Element des Programms in Bezug auf seine inhaltliche Umsetzung. In Bezug auf die Ziele der umgesetzten Maßnahmen zeigt sich, dass die Angebote zumeist in zentralen Lagen gebündelt und die Leistungen qualitativ aufgewertet werden. Leerstehende Gebäude werden als sozialer Treffpunkt und gleichzeitig als Kultur- und Bildungszentren umgenutzt. Neu geschaffene multifunktionale Gemeindeeinrichtungen bieten Raum für Bürgerbeteiligung und sind gleichzeitig Verwaltungsorte.

Durch viele Maßnahmen zur Barrierefreiheit versuchen die Kommunen, auf die Bedürfnisse einer älteren werdenden Wohnbevölkerung einzugehen. Gleichzeitig versucht man an vielen Orten, durch die Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien die Abwanderung zu stoppen oder neue Bewohnerinnen und Bewohner zu gewinnen. Bauliche Maßnahmen in sozialen Treffpunkten stellen ein wesentliches Element dar, um die Möglichkeit zu schaffen, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen zusammenzubringen. Gleichzeitig ergeben sich hier Möglichkeiten einer gestärkten Innenentwicklung, die mit der Konzentration von Daseinsvorsorgeeinrichtungen in den Zentren herbeigeführt werden soll.

Zielerreichung des Programms

Die Zielerreichung zu messen, ist bei allen Evaluierungen der Städtebauförderung nicht einfach. Das hat seinen Grund vor allem darin, dass neben relativ leicht quantifizierbaren baulichen Ergebnissen Beiträge zu sehr komplexen und teilweise abstrakten Zielen und komplexen Wirkungen erwartet werden. Das ist beim Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" in besonderem Maße der Fall. Die Verantwortlichen sollen eine neue Sichtweise einnehmen, integriertes Denken wird ebenso als Ziel formuliert wie gemeinschaftliches Handeln.

Es hat sich gezeigt, dass das Programm dabei nicht am Punkt Null anfangen musste, sondern an Erfahrungen aus anderen Förderprogrammen und teilweise bereits etablierte Kooperationen anknüpfen kann. So wird Kooperation teilweise gestärkt und teilweise angestoßen. Das Programm unterstützt die Beteiligten dabei, ihr Handeln auf eine qualifiziertere konzeptionelle Basis zu stellen, die alle relevanten Aspekte der Daseinsvorsorge und der Gemeindeentwicklung im Verbund thematisiert. Der umfassende Anspruch kann aber auch eine Zugangshürde für kooperationsunerfahrene und kleine Kommunen bilden. Zusätzliche Ansprüche stellt die Bündelung verschiedener Finanzquellen und Fördermöglichkeiten. Damit kommt der personellen und fachlichen Unterstützung eine deutlich größere Bedeutung zu als bei Programmen, die Städte mit viel Fördererfahrung ansprechen.

Vor Ort trägt das Programm zur Erreichung der unmittelbaren Ziele einer Anpassung der Daseinsvorsorge in unterschiedlicher Weise bei. Auch die Stärkung der Zentren wird erfolgreich als Ziel verfolgt. Allerdings sind die materiellen Wirkungen des Programms bedingt durch den gegebenen Mitteleinsatz begrenzt. Insofern sind es eher richtungsweisende Anstöße, die das Programm geben kann, was seine Rolle als Impulsgeber für eine dauerhafte Kooperation unterstreicht.

Unschärfen, die teilweise auf der programmatischen Ebene bereits angelegt sind, können sich bei der Programmumsetzung verstärken. Das betrifft erstens die Auswahl der Programmgemeinden. Hier könnten größere Anstrengungen unternommen werden, noch stärker die von Abwanderung und Alterung betroffenen Gemeinden für das Programm zu gewinnen. Zweitens wird der Grundgedanke des Programms, die überörtliche Zusammenarbeit, noch nicht angemessen als dauerhafte Förderbedingung qualifiziert. Zum dritten ist jedes Programm der Städtebauförderung gut beraten, sein programmatisches Profil in den Maßnahmenschwerpunkten sichtbar zu machen, da es sonst Gefahr läuft, an inhaltlichem Profil einzubüßen. Es gibt eine ganze Reihe guter Beispiele für eine konsequente Verbindung von Maßnahmen zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge mit der Bewältigung städtebaulicher Herausforderungen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In den letzten Jahren haben sich in Deutschland die regionalen Unterschiede in der Entwicklung von Ballungsräumen und ländlich-peripheren, strukturschwachen Räumen merklich verstärkt. Um auf diese Herausforderung zu reagieren, ist das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" sehr gut geeignet. Es richtet sich gezielt an Kommunen, die Kooperationen mit ihren Nachbargemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Es ist also in höchstem Maße zeitgemäß und relevant.

In dreierlei Hinsicht hat das Programm in den sieben Jahren seines Bestehens erfolgreich im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes, der Länder und der Kommunen neue Akzente gesetzt und Bewährtes fortentwickelt: Erstens fokussiert es auf kleinere Städte und Gemeinden und zielt damit auf eine Gebietskulisse ab, die bisher in dieser Form nicht im Mittelpunkt der Städtebauförderung gestanden hat.

Zweitens stellt der Titel des Programms deutlich die überörtliche Kooperation als Erfolg versprechende Form der Bewältigung der neuen Herausforderungen heraus. Es bietet für die kleineren Städte und Gemeinden einen Anreiz, zeitgemäße Lösungen gemeinsam zu erarbeiten und Angebote zu entwickeln, die mehreren Orten zugutekommen. Die Bereitschaft zur Kooperationen setzt eine neue Sichtweise und die Überwindung von Konkurrenzdenken voraus. Ein derart anspruchsvoller Programmansatz benötigt Zeit, wird aber bereits in einer Reihe von im Programm kooperierenden Orten mit Erfolg gelebt.

Drittens sollen durch das Programm Mängel und Lücken in der Daseinsvorsorge vermieden oder beseitigt werden. Welche Maßnahmen aus dem durch Bund und Länder umrissenen Förderspektrum ergriffen werden, liegt dabei im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit im Ermessen der Kommunen. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass sehr unterschiedliche Akzente gesetzt werden, durch die auf vielfältige Art und Weise den negativen Folgen des demografischen Wandels entgegengewirkt und auf drohende Entwicklungen vorausschauend reagiert werden kann.

Die Relevanz des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" wird angesichts der fortschreitenden Ausdifferenzierung der räumlichen Entwicklungen und Lebensbedingungen weiter zunehmen. Ihm kommt vor diesem Hintergrund auch in Zukunft eine besondere und zunehmende Bedeutung zu, indem überörtlich abgestimmte Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge gefördert werden.

Im Programmverlauf sind sowohl die Anzahl der geförderten Kooperationsräume und Gesamtmaßnahmen als auch die zur Verfügung stehenden Fördermittel kontinuierlich ge-

stiegen. Das Programm findet bei den Kommunen eine positive Resonanz. Es sollte sich in Zukunft am steigenden Bedarf der Kommunen orientieren, muss aber auch die begrenzten finanziellen und personellen Kapazitäten der kleineren Städte und Gemeinden berücksichtigen. Insofern lassen die Ergebnisse der Evaluierung eine moderate jährliche Aufstockung geboten erscheinen.

Gerade das Programm kleinere Städte und Gemeinde ist in besonderem Maße ein lernendes Programm, wofür es viele Ansätze gibt:

- Das Programm fördert die integrierte Entwicklung der Kommunen auf der Schnittstelle von städtischer und ländlicher Entwicklung. Um den Mehrwert der integrierten Konzepte und ortsübergreifenden Abstimmungsprozesse zu sichern und noch mehr Wirkung zu entfalten, sollte es mit anderen Initiativen, Programmen und Instrumenten konsequenter verzahnt werden.
- Gerade kleineren Städten und Gemeinden will das Programm notwendige Anpassungen der Daseinsvorsorge an die sich verändernden demografischen Bedingungen erleichtern. Um die Zielgruppe besser zu erreichen, sollten die Ansprache, Motivation und Beratung intensiviert werden.
- In der überörtlichen Kooperation sieht der Programmansatz einen entscheidenden Schlüssel zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen. Für ein Aufgreifen dieses strategischen Ansatzes sollte stärker geworben und seine Umsetzung konsequenter unterstützt und eingefordert werden.
- Integrierte überörtliche Konzepte haben sich in der Städtebauförderung ebenso wie in der ländlichen Entwicklung als Planungsinstrument bewährt. Beide Ansätze aufeinander abzustimmen und kontinuierlich weiterzuentwickeln, stellt gerade an kleinere Städte und Gemeinden hohe Ansprüche. Für dieses Mehr an Qualität müssen sie bei ihren Anstrengungen auch zukünftig unterstützt werden.
- Bei der Anpassung der Angebote der Daseinsvorsorge bietet das Programm Unterstützung für ein breites Spektrum geeigneter städtebaulicher Maßnahmen. Noch konsequenter sollten diese auf die Schaffung bzw. Anpassung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sowie die Umsetzung von Maßnahmen fokussiert werden, die gleichzeitig zur Stärkung der Ortskerne und damit der Innenentwicklung beitragen.
- Die Vielfalt in der Art und Weise, wie das Programm umgesetzt wird, lädt zum Vergleich der unterschiedlichen Ansätze und zum länderübergreifenden Erfahrungsaustausch ein. Der Bedarf ist gerade für kleinere Städte und für Gemeinden mit wenig Erfahrung in der

Städtebauförderung hoch. Die Bundestransferstelle hat sich als hervorragender Impulsgeber für ein lernendes Programm bewährt und sollte ihre Bemühungen zum programmspezifischen Kompetenzausbau fortsetzen.

Kleinere Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Herausforderungen in Folge des demografischen und wirtschaftlichen Wandels durch neue räumliche und akteursbezogene Kooperationen sowie arbeitsteilige Leistungserbringung zu unterstützen, ist eine anhaltende Zukunftsaufgabe. Die Fortführung des Städtebauförderprogramms „Kleinere Städte und Gemeinden“ ist gut geeignet, im Kontext weiterer Ansätze zur Stärkung des ländlichen Raums seinen Beitrag zu leisten.

1. Einführung

Das Bundesbauministerium und die Länder haben im Jahr 2010 das Städtebauförderungsprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" gestartet. Eingebettet ist das Programm in die übergeordnete "Initiative Ländliche Infrastruktur" des Bundesbauministeriums. 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 Programm Laufzeit stand die Zwischenevaluierung entsprechend des Evaluierungskonzepts für die Städtebauförderung von Bund, Ländern und Verbänden auf der Agenda. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse vor. Die Evaluierung wurde von Januar 2016 bis Februar 2018 im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung durch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) mit Unterstützung der EBP Deutschland GmbH durchgeführt.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut:

Im Kapitel 2 werden zunächst Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung erläutert.

Kapitel 3 stellt die programmbezogenen Rahmenbedingungen, Ziele, Handlungsfelder und Instrumente des Programms sowie dessen Einbettung in die Struktur- und Förderpolitik des Bundes vor. Zusätzlich wird die Charakteristik der beteiligten Kommunen dargestellt.

Kapitel 4 beschreibt, wie die Länder das Bund-Länder-Programm unter ihren jeweiligen Rahmenbedingungen und förderpolitischen Ausrichtungen formal und inhaltlich umsetzen.

Im Kapitel 5 wird die Umsetzung des Programms hinsichtlich der Prozesse und Instrumente dargestellt und bewertet.

Im Kapitel 6 werden die inhaltlich-thematischen Handlungsschwerpunkte vorgestellt, in denen das Programm Wirkung entfaltet.

Kapitel 7 nimmt eine zusammenfassende Bewertung der Zielerreichung vor.

Abschließend werden in Kapitel 8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen formuliert, die auf den Evaluierungsergebnissen der Kapitel 3 bis 7 aufbauen und die jeweils am Ende der Kapitel formulierten Zwischenfazits aufgreifen.

2. Anlass, Ziel und Methodik der Zwischenevaluierung

Parallel zum Programmbeginn 2010 haben sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände auf ein gemeinsam erarbeitetes "Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern" geeinigt, welches in zwei Publikationen des Bundes (BMVBS 2010b, 2012a) einer breiteren Fachöffentlichkeit bekannt gemacht wurde. Dieses Evaluierungskonzept liegt auch der vorliegenden Untersuchung zugrunde. Ziel der Zwischenevaluierung ist, auf Basis der Programmstrategie, der Programmumsetzung sowie der erzielten Erfolge und Wirkungen in den Programmkommunen den Grad der Zielerreichung einzuschätzen.

2.1 Eckpunkte des programmübergreifenden Evaluierungskonzeptes

Mit dem Evaluierungskonzept soll eine programm- wie auch länderübergreifende Systematisierung und Strukturierung aller Evaluierungen von Programmen der Städtebauförderung erreicht werden. Diesem Ziel dienen zum einen grundsätzlich zu beachtende Evaluierungsfragen und Evaluierungsstandards, zum anderen wurden fünf Module für die zukünftige Evaluierung von Städtebauförderprogrammen festgelegt:

Im Rahmen des "Grundlagenmoduls" soll schon bei der Programmvorbereitung und Programmplanung die zukünftige Evaluierung mit in den Blick genommen werden. Durch ein indikatorenbasiertes Programm- und Kontextmonitoring (jährliche programmbegleitende Erhebung von Input-, Output- und Kontext-Daten aller Fördergebiete) wird die Wissens- und Datenbasis für Evaluierungen systematisch verbessert.

Das zweite Modul des Evaluierungskonzeptes - das Modul "Selbstevaluierung auf Gesamtmaßnahmenebene" - ist als Empfehlung an die Kommunen zu verstehen, in regelmäßigen Abständen auf Ebene der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen systematisch die eigene Herangehensweise im Rahmen der Programmumsetzung zu reflektieren.

Das dritte Modul "Begleitforschung" bezieht die Arbeit der jeweiligen Bundestransferstellen sowie anderer Akteure der Begleitforschung in den Kontext der Evaluierung ein. Neben der Erarbeitung von ergänzenden Informationsgrundlagen für die Programmdurchführung erfolgt eine Programmbegleitung in Form von Transferveranstaltungen, Statusberichten und Fallstudien.

Das vierte Modul "Zwischenevaluierungen" beschreibt das Vorgehen für die vorliegende Evaluierung: Auf Basis der in den drei ersten Modulen gesammelten Informationen werden, ergänzt durch weitere evaluierungsvorbereitende Materialien, vom Bund externe Evaluierungen beauftragt. Aufbauend auf deren Ergebnissen können die Fördermit-

telgeber den erreichten Stand der laufenden Programmumsetzung einschätzen und gegebenenfalls Korrekturen und Anpassungen vornehmen.

Das abschließende fünfte Modul "Programmübergreifende Querschnittsevaluierungen" ermöglicht, über die programmbezogenen Evaluierungsmodule hinausgehend, handlungsfeld- oder instrumentenbezogene Evaluierungen über Programmgrenzen.

2.2 Methodik der Zwischenevaluierung

Die Zwischenevaluierung konnte sich auf fünf unterschiedliche Informationsquellen stützen. Neben Veröffentlichungen zum fachlichen Kontext flossen die Programmdokumente und die der Fachöffentlichkeit zugänglichen Informationen der Programmbegleitung, insbesondere die Statusberichte zum Programmvollzug, in die Analysen ein. Die wichtigsten Datengrundlagen wurden vom BBSR zur Verfügung gestellt, wobei es sich einerseits um Kontextdaten zu den Städten und Gemeinden, zum anderen um programmbezogene Daten handelt. Entsprechend des oben dargestellten Evaluierungskonzeptes waren 26 Fallstudien durch die Bundestransferstelle erarbeitet worden, auf die für vergleichende Analysen auf der Ebene von Kooperationsräumen und Kommunen zurückgegriffen werden konnte. Nicht zuletzt gaben die drei Workshops, die mit Vertreterinnen und Vertretern von Ländern, Kommunen, Wissenschaft und Verbänden durchgeführt wurden, wertvolle Anregungen für vertiefende Überlegungen zum Programmvollzug. Im Verlauf des Evaluierungsprozesses zeigte sich, dass der größte Teil der gestellten Forschungsfragen nur durch qualitative Auswertungsmethoden zufriedenstellend beantwortet werden konnte. So lassen sich zwar die beteiligten Städte und Gemeinden sehr gut mit Hilfe quantitativer Auswertungen auf Basis einer Datenanalyse typisieren. Die Darstellung strategischer Ansätze, der thematischen Handlungsfelder und der Entwicklungsrichtung über die Programmlaufzeit, die einen breiten Raum in der Zwischenevaluierung einnimmt, ist jedoch vor allem über die Auswertung von Experteninterviews, Planungsdokumenten und die Handreichungen und Veröffentlichungen der Transferstelle und der Fallstudien möglich.

Folgende Daten- und Informationsgrundlagen standen für die vorliegende Evaluierung zur Verfügung:

Programmdokumente und Programminformationen von Bund und Ländern

Als wichtigstes Dokument wurde die Programmstrategie zum Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" für die Evaluierung ausführlich rezipiert. Daneben zählen auch die jährlichen Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung zwischen Bund und Ländern zu den zentralen Program-

minformationen. Auf Länderebene kommen Richtlinien, Verordnungen und Erlasse zur Städtebauförderung oder auch speziell zum Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" hinzu. Sie setzen den Rahmen für die Umsetzung auf Länderebene. Da sich das Thema Förderrichtlinien an der Schnittstelle von Städtebauförderung und Unterstützung der ländlichen Räume befindet, war eine Betrachtung der Rahmenbedingungen und Entwicklungstendenzen der Raumentwicklung erforderlich. Nicht zuletzt war dabei auch das Umfeld weiterer Förderangebote von Interesse, um Synergien und Schnittstellen ausloten zu können. Die entsprechenden Dokumente wurden für die Analyse herangezogen. Darüber hinaus wurden alle wichtigen Veröffentlichungen des Bundes und der Länder zum Programm gesichtet und ausgewertet.

Statistische Datengrundlagen

Im Rahmen der Zwischenevaluierung wurde eine vertiefte Datenanalyse zur Typisierung der am Programm beteiligten Kommunen durchgeführt. Vom BBSR wurden hierzu Kontextdaten auf Basis der Indikatoren sowie Kartenmaterial zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR) bereitgestellt und in die Analyse einbezogen. Herangezogen wurden weitere wirtschaftliche und demografische Eckdaten. Im Mittelpunkt stand der vom BBSR gebildete Indikator "Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden", der neben Wanderungsbewegungen weitere Kontextindikatoren einbezieht und unterschiedliche Entwicklungstypen von kleineren Städten und Gemeinden ableitet. Diesen liegt ein Verständnis von Schrumpfungsentwicklung zugrunde, das über die Existenz einer Bevölkerungsab- oder -zunahme als einziges Kriterium hinausgeht.

Untersucht wurden auch die Daten der Städtebauförderungsdatenbank. Sie enthält Förderdaten, die aus den Bundesprogrammen entnommen werden können. Die Befüllung der Städtebauförderdatenbank durch die Kommunen stellt eine Fördervoraussetzung dar. Sie erfasst die bereitgestellten Finanzhilfen, die Bezeichnung der Gesamtmaßnahme, den geplanten Zeitrahmen und den Förderstatus. Zusätzlich werden für das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" die übrigen beteiligten Städte und Gemeinden erfasst, unabhängig davon, ob sie Mittel aus dem Programm erhalten.

Die elektronischen Begleitinformationen (eBi) und das elektronische Monitoring (eMo) sind zusätzliche gemeinsam genutzte Instrumente von Bund, Ländern und Kommunen zur Erfassung ergänzender Informationen im Zuge der jährlichen Programmaufstellung sowie von Input-, Output- und Kontextindikatoren zur Beobachtung der Maßnahmenumsetzung. Die elektronischen Begleitinformationen, die im Zuge der jährlichen Programmaufstellung durch die Kommunen erfasst bzw. aktualisiert werden, liefern Informationen zu den Zielen der Gesamtmaßnahme, zu den Einzelmaßnahmen und Maßnahmenschwerpunkten im jeweiligen Programmjahr, zu konzeptionellen Grundlagen und Fördergebieten. Die Einga-

ben werden durch das BBSR seit 2002 aufbereitet. Die Daten des eBI stellen eine Quelle zur Erfassung und Bewertung der durch die beteiligten Kommunen entwickelten Ziele wie auch der durchgeführten Aktivitäten im dar. Die Daten werden mit Hilfe eines Online-Formulars erhoben, wobei die Kommunen aufgefordert sind, für alle Gesamtmaßnahmen im Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" die entsprechenden Informationen zur Verfügung zu stellen. Für die Auswertung der eBI standen die Angaben aus den Programmjahren 2010 bis 2015 zur Verfügung. Aus dem E-Monitoring, das den Verlauf der Gesamtmaßnahmen erfasst, waren die Daten 2013 und 2014 verfügbar.

Dabei gibt die Frage 6 der elektronischen Begleitinformationen den beteiligten Städten und Kommunen die Möglichkeit, darzustellen, welche wichtigen Einzelmaßnahmen oder Projekte in den Fördergebieten mit den Programmmitteln umgesetzt werden sollen. Analysiert wurden die Daten für den Zeitraum 2011 bis 2015. Die Angaben wurden codiert und die Häufigkeiten ausgezählt. Ein Bezug zu räumlichen und demografischen Strukturdaten ermöglichte vertiefende Analysen.

Ergebnisse der Programmbegleitung und der Bundestransferstelle

Seit Ende 2011 begleitet die Bundestransferstelle die Umsetzung des Programms. Sie führt programmspezifische Veranstaltungen durch, um einen fachlichen Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren zu ermöglichen. Mitglieder des Evaluierungsteams konnten an zwei Transferwerkstätten teilnehmen. Die Transferstelle erarbeitet Statusberichte zum Stand der Programmumsetzung und dokumentiert kommunale Praxisbeispiele. Der erste Statusbericht wurde 2014 vorgelegt, der zweite Statusbericht wurde 2018 veröffentlicht¹. Im selben Jahr erschien auch eine Dokumentation von richtungsweisenden Strategien und Projekten im Städtebauförderungsprogramm unter dem Titel "Zukunftsweisende Ansätze in kleineren Städten und Gemeinden". Diese Dokumente stellen eine wertvolle Grundlage für die Arbeit an der Zwischenevaluierung dar. Ferner wurden Informationen aus der Informationsplattform www.staedtebaufoerderung.info genutzt.

Fallstudien

Die Evaluierung stützt sich neben den Programmdokumenten und den Daten zur Programmumsetzung auf 26 Fallstudien, die durch die Bundestransferstelle in den Jahren 2016 und 2017 erarbeitet worden waren. Die Erarbeitung der Fallstudien erfolgte in drei Phasen. Die Auswahl der Fallstudien oblag der Bundestransferstelle in Abstimmung mit dem Bundesbauministerium/BBSR sowie den zuständigen Landesministerien. Bei der

¹ Den Verfassern lag bereits im Jahr 2017 der Entwurf des zweiten Statusberichtes vor, so dass seine zentralen Aussagen bei der Erarbeitung der Zwischenevaluierung berücksichtigt werden konnten.

Auswahl der Fallstudien haben sowohl die räumliche Verteilung der Gesamtmaßnahmen im Bundesgebiet als auch die Anzahl von Fallstudien pro Land Berücksichtigung gefunden. Die unterschiedlichen Kooperationsräume, Gemeindetypen, siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen, Problemkonstellationen sowie Handlungs- und Bündelungsansätze haben als beachtenswerte Aspekte ebenfalls Eingang in das Auswahlverfahren gefunden.

Abbildung 2.1: Übersicht der 26 Fallstudien



Quelle: Begleitforschung des Bund-Länder-Programms: Fallstudienbericht

Ziel der Fallstudienauswahl war es außerdem, die Vielfalt der Strategien und Handlungsansätze, des Instrumenteneinsatzes sowie der umgesetzten Maßnahmen in ihrer ganzen Breite abzubilden und auch Einzel- und Sonderfälle der Programmumsetzung ("critical cases") deutlich zu machen. Dies erleichtert es, im gegenüberstellenden Vergleich der Fallstudien "fachliche Strategien" (Haubrich 2009, S. 90), die standortübergreifend auf ähnliche Weise umgesetzt werden, herauszuarbeiten und typisierend zu beschreiben. Referenzrahmen für diese Vorgehensweise sind die zuvor als zentral für die Programmumsetzung identifizierten instrumentell-strategischen sowie inhaltlich-thematischen Handlungsfelder.

Weitere Dokumente und Informationen

Hierzu zählen Gutachten und Fachliteratur zu programmrelevanten Themen sowie Gutachten und Materialien Dritter wie Positionspapiere oder Fachveröffentlichungen.

Experteninterviews

Für die Analyse der Umsetzung des Programms wurden von März bis Juni 2017 leitfadengestützte, halbstandardisierte Interviews durchgeführt und ausgewertet. Bis auf fünf Telefoninterviews wurden diese persönlich vor Ort geführt. Befragt wurden in insgesamt 26 Interviews leitende Vertreterinnen und Vertreter der mit der Umsetzung des Programms betrauten Verwaltungseinheiten in allen am Programm beteiligten Ländern, Programmverantwortliche von beteiligten Städten und Gemeinden sowie Vertreterinnen und Vertreter aus Verbänden, Wissenschaft und Planung. Die in den Interviews getroffenen Aussagen wurden auf der Grundlage einheitlicher Auswertungsraster analysiert und Aussagen zur Beantwortung der Forschungsfragen verglichen.

Begleitender Expertenkreis zur Zwischenevaluierung

Der Evaluierungsprozess ist übergreifend diskursiv angelegt. Für den Zeitraum der Arbeit an der Zwischenevaluierung wurde eine "Expertenrunde" mit rund 30 Expertinnen und Experten einberufen. Sie setzte sich aus den Programmverantwortlichen aus Bund und Ländern zusammen und umfasste darüber hinaus Vertreterinnen und Vertreter ausgewählter Kommunen, der kommunalen Spitzenverbände, weiterer Verbände sowie Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Planung. Ein erster Workshop fand im November 2016 statt. Hier standen die Darstellung der Methodik der Zwischenevaluierung und die Diskussion der Programmstrategie im Vordergrund. Insbesondere wurde der Begriff der Daseinsvorsorge erörtert. Beim zweiten Workshop im Juni 2017 stellte das Evaluierungsteam erste Ergebnisse der Analyse in Form von Thesen zur Diskussion. Der dritte Workshop im März 2018 setzte sich kritisch mit den Ergebnissen und Empfehlungen aus-

einander, die im Zuge der Arbeiten am Entwurf des Evaluierungsberichtes vorgelegt worden waren. Die im Rahmen des Workshops entwickelten Anregungen fanden Eingang in den überarbeiteten Endbericht. Die besondere Bedeutung der Expertengruppe liegt vor allem darin, dass hier die Ergebnisse und Empfehlungen mit den Erfahrungen der Mitglieder, die mindestens indirekt an der bisherigen Umsetzungspraxis beteiligt waren, gespiegelt werden konnten.

2.3 Raumebenen der Untersuchung

Anders als in anderen Programmen der Städtebauförderung sind aufgrund der Spezifik des untersuchten Programms mehrere Raumebenen von Belang:

Programmkommunen

Durch die Besonderheit des Programms, interkommunale oder auch im Fall von Gemeindeverbänden oder Städten mit räumlich dispersen Ortsteilen intrakommunale Kooperation zu fördern, muss zwischen Programmkommunen einerseits und beteiligten Kommunen andererseits unterschieden werden. Bei den Programmkommunen handelt es sich um Fördermittelempfänger. Teilweise übernehmen sie auch eine Koordinationsfunktion für die beteiligten Kommunen. Die Handhabung ist jedoch in den Ländern unterschiedlich, teilweise bildet eine Programmkommune die komplette Gesamtmaßnahme ab, bisweilen bilden auch mehrere Programmkommunen mit eigenen Gesamtmaßnahmen einen Kooperationsraum (z. B. Bayern).

Beteiligte Kommunen

Beteiligte Kommunen sind im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" alle Kommunen, die sich innerhalb eines Kooperationsraums engagieren oder als Bündnispartner Erwähnung finden. Es sind also auch Kommunen darunter, die selbst keine Maßnahmen im Rahmen des Programms umsetzen. Ein Teil der beteiligten Kommunen wird somit in den jeweiligen Planungsdokumenten (integrierte Entwicklungskonzepte etc.) erwähnt, nicht aber im Rahmen der Mittelverausgabung in den Gesamtmaßnahmen erfasst.

Kooperationsräume

Der Kooperationsraum bildet die Kulisse, innerhalb derer Kommunen im Rahmen des Städtebauförderprogramms "Kleinere Städte und Gemeinden" zusammenarbeiten. Besteht der Kooperationsraum aus nur einer Kommune, handelt es sich in der Regel um eine Kommune mit mehreren Ortsteilen, die im Rahmen des Programms intrakommunal

zusammenarbeiten. Überwiegend handelt es sich um interkommunale Kooperationsräume über Gemeindegrenzen hinweg. Dabei beeinflussen die im jeweiligen Land formulierten programmatischen Vorgaben wie auch die regional unterschiedlichen Gemeindestrukturen die Formen der Zusammenarbeit.

Gesamtmaßnahmen

Eine Gesamtmaßnahme ergibt sich aus der Bündelung und zielgerichteten Ausrichtung einer Vielzahl zum Teil verschiedenartiger Einzelmaßnahmen innerhalb eines räumlich abgegrenzten Fördergebietes. Gesamtmaßnahmen sind von langfristiger Dauer, ihre Umsetzung und Verwaltung liegt im Verantwortungsbereich der Kommune. Für das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" ist wiederum charakteristisch, dass sowohl einzelne Kommunen als auch Kooperationsverbände, bestehend aus mehreren Kommunen, Gesamtmaßnahmen umsetzen. Die Praxis der Ausweisung von Gesamtmaßnahmen variiert zwischen den Bundesländern. In der Folge repräsentieren einerseits einzelne Gesamtmaßnahmen einen Kooperationsraum insgesamt, andererseits existieren in einem Kooperationsraum mehrere Gesamtmaßnahmen.

Soweit möglich, wird im Folgenden jeweils die höchste Zahl an dokumentierten Fällen in die Analyse aufgenommen. In Tabelle 2.1 ist erkennbar, welcher Grad der Abdeckung mit den zur Verfügung stehenden Daten erreicht werden kann.

Tabelle 2.1: Verfügbare Datensätze in elektronischen Begleitinformationen für verschiedene Bezugsräume (2015)

	Anzahl der verfügbaren Datensätze der laufenden Raubeobachtung des BBSR	Fallzahlen der vorliegenden Datenquellen	Grad der Abdeckung
Beteiligte Kommunen	1.112	1.077	97%
Kooperationsräume	358	345	96%
Gesamtmaßnahmen	498	409	82%

Fördergebiete

Fördergebiete werden von beteiligten Kommunen ausgewiesen und räumlich klar umrissen. Die räumliche Abgrenzung kann als Sanierungsgebiet nach § 142 BauGB, städtebaulicher Entwicklungsbereich nach § 165 BauGB, Erhaltungsgebiet nach § 172 BauGB, Maßnahmengebiet nach § 171b oder § 171e BauGB, Untersuchungsgebiet nach § 141 BauGB oder durch Beschluss der Gemeinde erfolgen. Zusammen bilden sie die Gebietskulisse, in der Städtebaufördermittel zum Einsatz kommen. Die Gemeinde als Ganzes darf nicht als Fördergebiet ausgewiesen werden.

2.4 Methodenmix

Insgesamt kam bei der Evaluierung des Programms ein Methodenmix zum Einsatz. Die verfügbaren Daten aus der Städtebauförderdatenbank, den elektronischen Begleitinformationen, dem elektronischen Monitoring sowie aus der laufenden Raubeobachtung des BBSR wurden ergänzt durch die Ergebnisse von Expertengesprächen mit allen Programmverantwortlichen auf Länderebene, mit Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen und Verbänden. Hinzu kamen als wichtige Erkenntnisquelle die Diskussionen im begleitenden Expertenkreis und auch die Teilnahme an Transferwerkstätten. Dabei wird die Analyse der Daten dadurch erschwert, dass die elektronischen Begleitinformationen auf sehr unterschiedliche Weise ausgefüllt wurden. Zudem erschwert das Auseinanderfallen von Gesamtmaßnahmen, Programmkommunen und Kooperationsräumen die Analyse. Der vorgegebene lange Bearbeitungszeitraum führte dazu, dass die zu Beginn der Evaluierung analysierten Daten (eBi: 2011 bis 2015, eMo: 2013 und 2014) am Schluss bereits nicht mehr auf dem neuesten Stand waren. Zu Teilaspekten wurden Daten des Programmjahrs 2016 mit herangezogen.

Ein entscheidendes methodisches Problem bei der Evaluierung aller Programme der Städtebauförderung hat sich auch hier als unüberwindbar bestätigt: Dadurch, dass die operative Umsetzung im Wesentlichen der Gestaltungskraft der Länder unterliegt, ergibt sich eine erhebliche Vielfalt bei der Konkretisierung aller relevanten inhaltlich-thematischen und instrumentell-prozesshaften Aspekte. Vieles erschließt sich nur vor dem Hintergrund der räumlich-strukturellen und politischen Gegebenheiten der Länder sowie ihrer jeweiligen Umsetzungspraxis auf dem Gebiet der Städtebauförderung. Dieser Komplexität der Kontextfaktoren kann die Evaluierung auf der Grundlage einer sehr begrenzten Zahl von Expertengesprächen und verfügbaren Dokumenten nicht vollinhaltlich gerecht werden. Hinzu kommt, dass das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" nach 2010 zunächst eine Startphase durchlief, während der sich eine Reihe von Modifizierungen ergaben, wodurch die "stabile" Phase der Programmumsetzung nur einen relativ kleinen Teil des Erhebungszeitraums abdeckt. Dies erschwert vor allem Aussagen zu Zielerreichungsgraden und Wirkungen.

3. Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke"

Forschungsleitfragen

- Welchen wesentlichen (demografischen, wirtschaftlichen und städtebaulichen) Herausforderungen begegnen die Städte und Gemeinden mit der Teilnahme am Programm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke"?
- Wie stellt sich der Finanzmitteleinsatz in den Programmkommunen dar (nach Stadt- und Gemeindetyp, Gebietstyp, Bündelung öffentlicher Mittel, Anstoßwirkung des Programms, Einsatz privater Investitionen)? Sind Förderbedingungen und Förderlaufzeiten zielgerichtet und ausreichend flexibel ausgestaltet? Welcher Förderbedarf wird künftig erwartet?
- Welche Bedeutung hat die Bündelung von Ressourcen im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden"? Wie wirksam ist das Programm im Zusammenspiel mit anderen Programmen und Projekten (im Sinne des Ansatzes "integriert handeln, finanzieren und fördern")?

Die Städtebauförderung unterstützt mit dem Programm kleinere Städte und Gemeinden vor allem in dünn besiedelten, ländlich geprägten, von Abwanderung bedrohten und/oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen bei notwendigen Anpassungen an den demografischen Wandel. Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" betritt dabei Neuland, indem es sich zum einen explizit an kleinere Städte und Gemeinden wendet und sie zum anderen für die Bewältigung der jeweiligen Herausforderungen zur überörtlichen Zusammenarbeit auffordert. Ziel der Städtebauförderung ist es dabei, zukunftsfähige Städte und Gemeinden als lebenswerte Wohn- und Arbeitsorte zu sichern.

Das Bund-Länder-Programm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" wurde auf Grundlage des Art. 104b Grundgesetz im Jahr 2010 als zweitjüngstes Programm aufgelegt. Eingebettet ist das Bund-Länder-Programm in die übergeordnete "Initiative Ländliche Infrastruktur" des Bundes. Ziel der Initiative ist die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen, die von Bevölkerungsrückgang, Abwanderung und stagnierender bis rückläufiger wirtschaftlicher Entwicklung geprägt sind. Mit der "Initiative Ländliche Infrastruktur" hat das Bundesbauministerium bereits im Jahr 2010 die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen als große Herausforderung und besondere Aufgabe erkannt und leistet mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" sowohl konzeptionelle als auch städtebaulich-investive Beiträge.

Als das Programm im Jahr 2010 startete, war bereits deutlich geworden, dass vor allem kleinere Städte und Gemeinden in ländlich geprägten Räumen aufgrund der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen mit Bevölkerungsverlusten und Umbrüchen in ihrer Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge konfrontiert waren. Einwohnerrückgänge und Veränderungen der Bevölkerungsstrukturen beeinträchtigten einerseits die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen und führten andererseits zu einer veränderten Nachfrage. Gleichzeitig war die Erkenntnis gewachsen, dass die klassischen Optionen der Raumordnung, durch Reduzierung, Verkleinerung oder Konzentration von Angeboten eine angemessene Infrastrukturausstattung zu sichern, teilweise an ihre Grenzen gekommen waren und nach neuen Lösungen gesucht werden musste. Die Kommunen standen vor der Herausforderung, ihre öffentlichen Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge an die sich verändernden Nachfragen mit neuen Ideen und Ansätzen anzupassen.

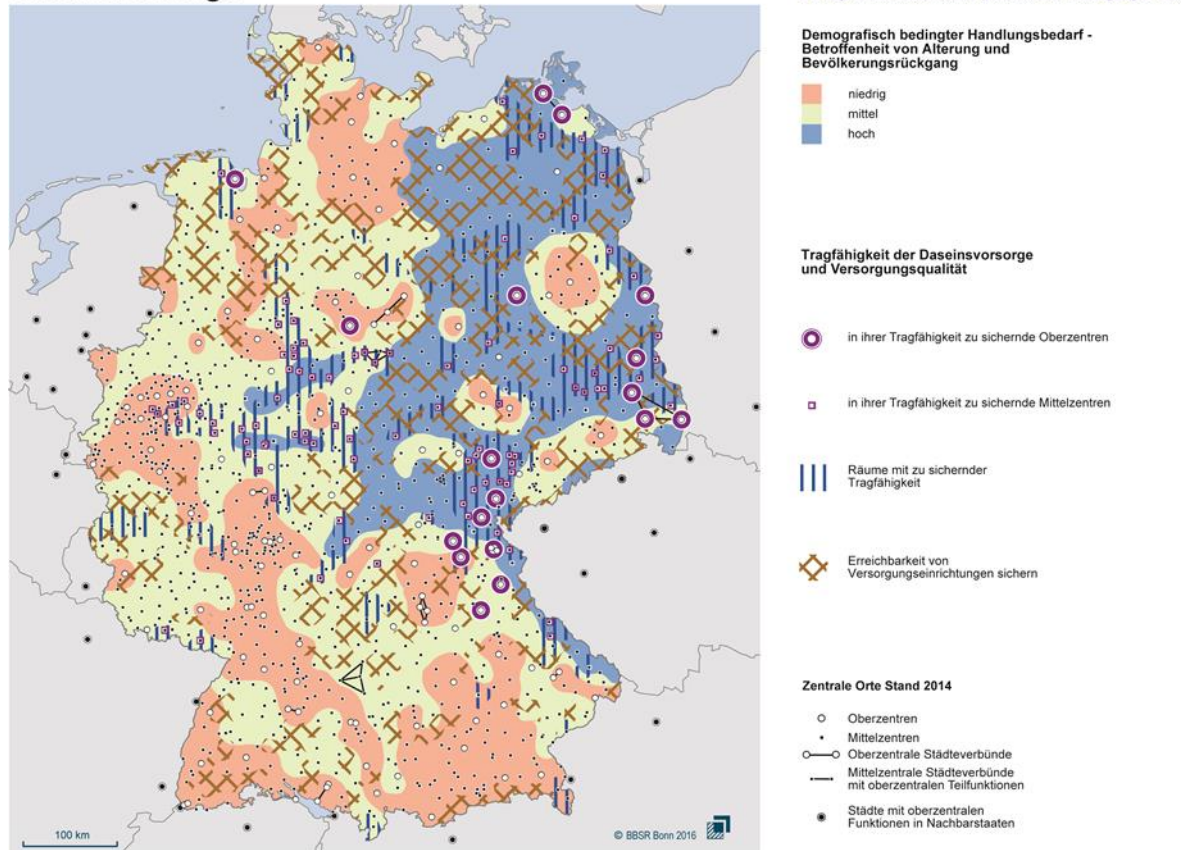
Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) mit den für Raumordnung und Städtebau zuständigen Ministerien hatte bereits im Jahr 2006 mit den "Leitbildern und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland" eine gemeinsame Entwicklungsstrategie der Raumordnungspolitik für Bund und Länder in drei Leitbildern entwickelt und diese 2016 in nunmehr vier Leitbilder einer nachhaltigen Raumentwicklung fortgeschrieben (MKRO 2006, MKRO 2016). Insbesondere die beiden Leitbilder "Wachstum und Innovation", aktuell "Wettbewerbstätigkeit stärken" sowie "Daseinsvorsorge sichern" zielen auch darauf, regionale Ressourcen und endogene Potentiale zu heben und so die Städte und Regionen bei der Bewältigung des Wandels zu unterstützen. Das Leitbild "Wettbewerbstätigkeit stärken" empfiehlt Räume mit besonderem Handlungsbedarf eine stärkere Nutzung ihrer Potenziale durch Erarbeitung integrierter Entwicklungs- und Stabilisierungsstrategien und Verfolgung einer integrierten Förderpolitik. "Vorhandene Entwicklungskerne, insbesondere in zentralen Orten, sollen zu Ankerpunkten ausgebaut werden" (MKRO 2016, AS 5). "Daseinsvorsorge sichern" skizziert eine Neuausrichtung von Strategien und Instrumenten, um auch künftig in allen Teilräumen eine angemessene Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Wichtige Ansätze sind Kooperationen, die Sicherung der Erreichbarkeit von Infrastruktur sowie die Sicherung der Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume generell.

Die Abbildung "Leitbild Daseinsvorsorge" zeigt deutlich den Handlungsbedarf in Folge des demografischen Wandels in großen Bereichen des Landes (siehe Abbildung 3.1). Die vier zentralen Handlungsfelder, mit denen das Ziel "Daseinsvorsorge sichern" erreicht werden soll, spiegeln sich in der Ausgestaltung des Städtebauförderungsprogramms "Kleinere Städte und Gemeinden" wider: "Zentrale-Orte-Systeme konsequent anwenden", "Koope-

rationen ausbauen", "Versorgung dünn besiedelter ländlicher Bereiche sichern" und "Erreichbarkeit sichern" (MKRO 2016).

Abbildung 3.1: Leitbild Daseinsvorsorge

Daseinsvorsorge



Quelle: MKRO Jahr 2006

Das Städtebauförderungsprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" leistet damit einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Leitbilder und Handlungsansätze der Raumordnung. Ziel ist es, kleinere Städte und Gemeinden als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge und die Zusammenarbeit der Kommunen aktiv zu unterstützen. Einige Länder stellen hierbei nicht die planerisch-funktionale Einstufung der Städte und Gemeinden, sondern vielmehr den regionalen Bedarf bei der Auswahl der Förderkommunen in den Vordergrund (siehe auch Kap. 4).

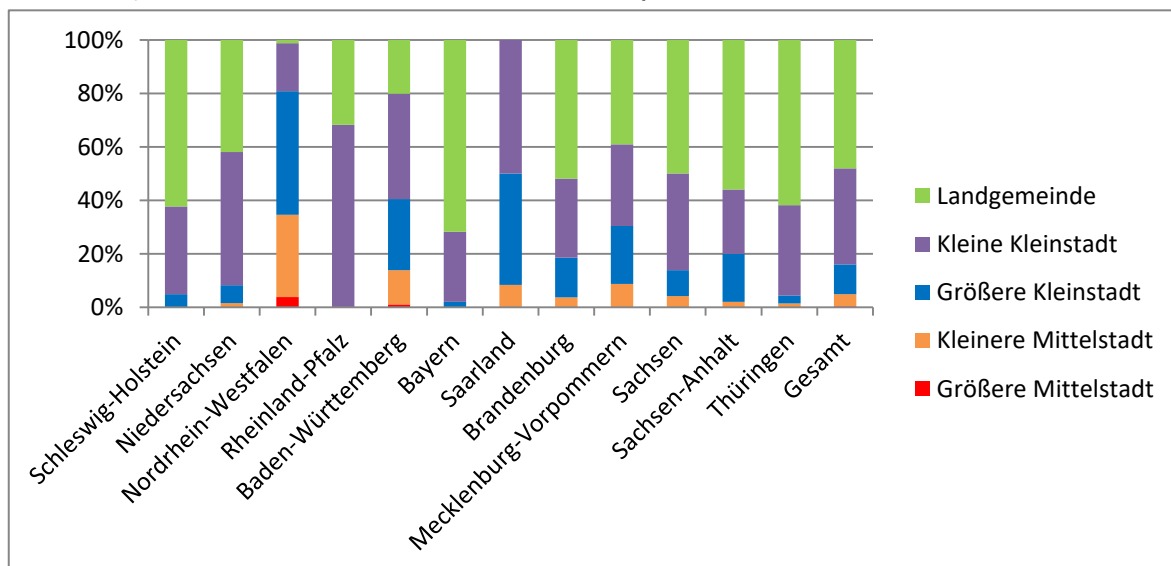
Um gute Lebensbedingungen und Lebensqualität in den Kommunen zu erhalten und die Daseinsvorsorge zu sichern, ist insbesondere in ländlichen, dünn besiedelten Räumen eine Bündelung von Potenzialen und Kräften mehrerer Kommunen hilfreich. Sie sollten zusammenarbeiten, gemeinsame Lösungen abstimmen und Infrastrukturen gemeinsam oder arbeitsteilig anbieten. Ein Nutzen-Lasten-Ausgleich sollte organisiert werden, um die

Akzeptanz zu fördern und ein effizientes Leistungsangebot zu ermöglichen. Während 2010 die ersten Fördermaßnahmen durch die Länder in das Programm aufgenommen wurden, haben Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände eine gemeinsame Programmstrategie erarbeitet, die den programmatischen Rahmen, die Herausforderungen, Ziele und Handlungsschwerpunkte beschreibt und Basis für die Programmumsetzung ist.

3.1 Herausforderungen und Handlungsbedarf

Das Programm zielt auf kleinere Städte und Gemeinden und nutzt dabei den Begriff "kleinere Städte", den es in der amtlichen Statistik so nicht gibt und der damit einer Definition bedarf. In Deutschland gibt es rund 11.000 Städte und Gemeinden und rund 4.500 Gemeindeverbände. Zu Letzteren zählen rund 1.700 Landgemeinden, rund 1.200 kleine Kleinstädte (5.000 bis unter 10.000 Einwohner), rund 900 größere Kleinstädte (10.000 bis unter 20.000 Einwohner) und 617 Mittelstädte (20.000 bis unter 100.000 Einwohner).² Aus der Formulierung "kleinere Städte" kann geschlossen werden, dass das Programm auch kleine Mittelstädte bis unter 50.000 Einwohner ansprechen will. Es zielt damit im Kern auf die rund 2.600 "kleineren" Städte in Deutschland mit einer Einwohnerzahl von 5.000 bis 50.000 ab und bezieht umliegende Landgemeinden in Kooperationsverbänden ein.

Abbildung 3.2: Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Klassifikation Stadt- und Gemeindetyp des BBSR in den Bundesländern (n: 1110)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016

² Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR.

Der demografische Wandel in Form von Rückgang und Alterung der Bevölkerung ist in vielen Regionen Deutschlands bereits deutlich spürbar. Er betrifft zwar sowohl ländliche als auch städtische Räume, aber zunehmend hat der demografische Wandel für die kleineren Städte und Gemeinden in ländlichen, dünn besiedelten Räumen besondere Bedeutung. In strukturschwachen Regionen sind die Städte und Gemeinden deutlicher von Bevölkerungsrückgang und Alterung der Bevölkerung betroffen. Selektive Wanderungen verstärken dort den generellen Trend niedriger Geburtenraten. Andererseits bewirkt die Steigerung der Lebenserwartung eine längere aktive Lebensphase, was unter anderem zu Ruhestandswanderungen in kleinere Städte und Gemeinden führt. Dies trägt zusätzlich dazu bei, dass der Anteil älterer Menschen in vielen ländlichen Regionen den Bundesdurchschnitt übertrifft (Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung ländlicher Räume 2016, S. 10).

Junge Menschen und insbesondere junge Frauen wandern zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken aus strukturschwachen Räumen ab und kehren selten zurück, was zu Verschiebungen im Geschlechterverhältnis und stärkerer Alterung beiträgt. Andererseits steigen Bevölkerungszahlen auch mittelfristig in wirtschaftlich und touristisch prosperierenden ländlichen Räumen. Allerdings verlaufen demografische und wirtschaftliche Entwicklungen auch kleinräumlich gegensätzlich, so dass sich Bevölkerungswachstum in einer zentralen kleineren Stadt und Stagnation oder Bevölkerungsrückgang in benachbarten Städten und Gemeinden nebeneinander vollziehen können. Diese gegenläufigen Entwicklungen verschärfen den Wettbewerb der Kommunen um Einwohner und Unternehmensansiedlungen. Dabei spielen bei den sogenannten weichen Standortfaktoren Angebote der sozialen Infrastruktur wie Betreuungseinrichtungen für Kinder und Bildungsangebote eine bedeutende Rolle (vgl. dazu auch Zweiter Statusbericht, S.50).

Im Ergebnis führt dies dazu, dass sich kleinere Städte und Gemeinden mit den Folgen von Rückgang und einem zunehmenden Durchschnittsalter der Bevölkerung auseinandersetzen müssen, die Veränderungen in der Nachfrage nach Infrastruktur sowie entsprechenden Anpassungsbedarf nach sich ziehen. Einerseits führt sinkende Nachfrage nach bestimmten altersgruppenspezifischen Angeboten zu Tragfähigkeitsproblemen und Anpassungsbedarf. Andererseits entstehen durch politische Vorgaben (z. B. Kinderbetreuung unter 3 Jahren, kostenlose Kita-Plätze) und die Veränderungen in der Altersstruktur Nachfragen nach erweiterten Infrastrukturangeboten. Angespante öffentliche Haushalte und sinkende Steuereinnahmen machen durchweg tragfähige Lösungen durch Anpassung der Infrastrukturausstattung erforderlich (BMVBS 2013).

Das Programm richtet sich zwar vor allem an Kommunen in von Abwanderung und Alterung betroffenen ländlichen Regionen. Anpassungsbedarf besteht gleichwohl auch in stagnierenden bzw. noch wachsenden Kleinstädten und Gemeinden. In vielen Räumen

gehen Ausbau und Anpassung der Infrastrukturangebote auch Hand in Hand, was die kommunalen Haushalte stark belastet und nicht selten zu Schließungen einzelner Einrichtungen führt. Eine Reduzierung des Infrastrukturangebots der Daseinsvorsorge wirkt sich in mehrfacher Hinsicht nachteilig auf die Stadt- und Ortsentwicklung, aber auch die Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft aus. Einerseits geht die Reduzierung der Angebote der Daseinsvorsorge häufig mit Gebäudeleerstand und dem Brachfallen von Flächen in den Zentren und Ortskernen einher, die gleichzeitig nicht nur Funktionsverluste, sondern sinkende Attraktivität mit negativen Auswirkungen auf die Lebensbedingungen als Wohn- und Wirtschaftsstandort bedeuten. Andererseits bedeutet die Ausdünnung der Angebote für die Bewohnerinnen und Bewohner wie die Unternehmerschaft weitere Wege zu Angeboten der Daseinsvorsorge, was gleichbedeutend mit einer Einschränkung der Lebensqualität zu setzen ist. Das Neue des Programms besteht darin, ausdrücklich kleinere Städte und Gemeinden in den Fokus der Städtebauförderung zu rücken und sie bei der Bewältigung ihrer Aufgaben zur überörtlichen Zusammenarbeit zu motivieren.

3.2 Programmziele

Vor diesem Hintergrund wollen Bund und Länder mit dem Programm vor allem die kleineren Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlich geprägten, von Abwanderung bedrohten und/oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen unterstützen. Übergeordnetes Ziel ist es, die Kommunen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig zu machen und ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion dauerhaft, bedarfsgerecht und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der Region zu sichern und zu stärken (BMVBS 2013, S. 5). Dies soll durch die folgenden drei Leitziele umgesetzt werden (BMUB 2014b, S. 15; BMVBS 2013, S. 12 ff.):

- Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren,
- Infrastruktur anpassen - Daseinsvorsorge langfristig sichern
- Integriert handeln, finanzieren und fördern.

Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren

Die Stabilisierung eines angemessenen Infrastrukturangebots der Daseinsvorsorge und die Stärkung zentralörtlicher Funktionen können durch eine Bündelung öffentlicher und privater Ressourcen und Kräfte gelingen. Zum einen durch eine starke bzw. neue Kooperation von Städten und Gemeinden bei der Leistungserbringung zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zum anderen durch stärkere Partnerschaften zwischen Stadt und Um-

land. Zentralere Handlungsschwerpunkt des Programms ist deshalb die Förderung der aktiven interkommunalen bzw. überörtlichen Zusammenarbeit bei der Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in den Kommunen. Solche Kooperationen setzen in jedem Fall eine überörtliche Abstimmung und Zusammenarbeit voraus.

Infrastruktur anpassen - Daseinsvorsorge langfristig sichern

Die Stärkung kleinerer Städte und Gemeinden als wirtschaftliche, soziale, kulturelle Kristallisations- und Ankerpunkte durch arbeitsteilige Sicherung und Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur der Daseinsvorsorge spricht das übergeordnete Ziel des Programms direkt an. Die Kommunen werden darin unterstützt, auf der Grundlage der gemeinsamen Abstimmung ihre städtebauliche Infrastruktur umzustrukturieren, u. a. durch neue multifunktionale Lösungen an veränderte Nachfragestrukturen anzupassen und städtebauliche Missstände zu beseitigen. Dies erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, um ein in seiner Dichte und Qualität bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen.

Integriert handeln, finanzieren und fördern

Mit diesem Leitziel werden die Erstellung integrierter Entwicklungskonzepte sowie die Bündelung der Städtebaufördermittel mit anderen Finanzierungsmöglichkeiten adressiert. Eine besondere Bedeutung erhält dabei das integrierte Entwicklungskonzept im Programm, da es Ergebnis der überörtlichen Kooperation und Abstimmung sein und auf der Grundlage der Prüfung alternativer Organisationsformen und Möglichkeiten die künftige arbeitsteilige Ausgestaltung der Daseinsvorsorge entwerfen soll. In den Erarbeitungs- und Fortschreibungsprozess sind relevante Träger öffentlicher Belange, lokale Initiativen und Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Die Ergebnisse der informellen Planung sollen durch politische Beschlüsse abgesichert werden.

Die integrierten Entwicklungskonzepte gehen weit über die städtebaulichen Ansätze hinaus, sie sollen als ganzheitlicher Ansatz zur Stärkung der Städte und Regionen verstanden werden. Insoweit werden auch Aussagen zu anderen Fachressorts und -politiken integriert. Um diese Konzepte umzusetzen, bedarf es dementsprechend einer Bündelung mit anderen Finanzierungsmöglichkeiten auf kommunaler-, Landes-, Bundes- und EU-Ebene.

3.3 Förderinhalte, Handlungsbereiche und Instrumente

Die Finanzhilfen des Bundes und der Länder sind bestimmt für städtebauliche Gesamtmaßnahmen zur Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge (Art. 8 Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017). Eingesetzt werden können die Finanzhilfen insbesondere für die Vorbereitung und Durchführung von Investitionen in die städtebauliche Infrastruktur der Daseinsvorsorge und damit gleichzeitig zur Beseitigung städtebaulicher Missstände (BMVBS 2013, S. 15). Vorrang soll dabei überörtlich zusammenarbeitenden oder ein Netzwerk bildenden Städten und Gemeinden eingeräumt werden.

Entsprechend der Programmstrategie und der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung können die Fördermittel insbesondere eingesetzt werden für:

Investitionsvorbereitende und –begleitende Maßnahmen

- Erarbeitung und Fortschreibung integrierter Entwicklungskonzepte, 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 (einschließlich Abstimmungsprozesse und Kooperationsmanagement) sowie
- die Beteiligung und Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern.

Städtebauliche Investitionen

- Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände, insbesondere zur Anpassung der Infrastruktur. Diese können beispielsweise eine bedarfsgerechte Anpassung und Sanierung von Gebäuden öffentlicher, sozialer und kultureller Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur oder die Sanierung und der bedarfsgerechte Umbau leerstehender Gebäude, zum Beispiel als flexibel nutzbare Multifunktionshäuser für eine wohnortnahe Versorgung sein.
- Maßnahmen zur Innenentwicklung, zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen sowie zur Barrierearmut oder -freiheit von Gebäuden und Flächen.

Verfügungsfonds

- Zur stärkeren Beteiligung und Mitwirkung Privater und Betroffener können Städte und Gemeinden einen Fonds einrichten, über dessen Mittelverwendung ein lokales Gremium entscheidet. Die Finanzierung sieht in der Regel eine 50-prozentige Finanzierung durch Städtebaufördermittel und 50 Prozent Beiträge von der Wirtschaft, Privaten oder durch zusätzliche Mittel der Gemeinde vor (Art. 9 Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung).

Aus der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV) und der Programmstrategie leitet sich die inhaltliche Ausgestaltung des Programms in drei inhaltlich-thematischen Handlungsbereichen/Handlungsfeldern ab. Dabei ist daran zu erinnern, dass alle Maßnahmen Teil einer städtebaulichen Gesamtmaßnahme bzw. eines integrierten Entwicklungskonzepts sein müssen.

Interkommunale Aufgabe Daseinsvorsorge

Wie lebenswert und zukunftsfähig kleinere Städte und Gemeinden sind, hängt entscheidend von ihren Infrastrukturangeboten ab. Die Kommunen haben die Aufgabe, öffentliche Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu schaffen und bedarfsgerecht anzupassen. Dazu gehören der Umbau und die Sanierung sozialer, öffentlicher und kultureller Einrichtungen, wie z. B. soziale Einrichtungen, Bildungs-, Betreuungs- und Sporteinrichtungen oder Angebote der Gesundheitsversorgung. Besonders in kleineren Städten und Gemeinden können multifunktionale Einrichtungen in Form von Familien-, Jugend- oder Bürgerzentren mehrere Angebote bündeln und bedarfsdeckend wirken.

Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung

Seit 2017 werden Maßnahmen der Innenentwicklung explizit als Fördergegenstand in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung genannt. Damit wird der Stärkung der Stadt- und Ortskerne in kleineren Städten und Gemeinden Rechnung getragen. Innenentwicklung wird hierbei in einem weiteren Sinn verstanden: Über die Abstimmungen und das Zusammenwirken der kleineren Städte und Gemeinden wird Innenentwicklung zu einem "gemeinsamen Entwicklungsprinzip", wodurch "die Konkurrenz um Neubaugebiete und Gewerbeflächen vermindert" werden könne. Dadurch rücken auch Maßnahmen des Leerstands- und Flächenmanagements als geeignete Bausteine in den Fokus des Programms. Ferner werden Beratungs- und Förderangebote für private Akteure entwickelt, z. B. kommunale Förderprogramme für private Modernisierungsmaßnahmen in Form von Haus-, Fassaden- oder Hofflächenprogrammen. Aber auch die funktionale Stärkung und

Aufwertung der Infrastruktur in den Stadt- und Ortskernen trägt zur Innenentwicklung bei. Dazu gehören auch die klassischen Aufgaben der Beseitigung städtebaulicher Missstände. Diese wird durch Umnutzung von leerstehenden Infrastrukturgebäuden, wie Schulen, Rathäusern, Handelsimmobilien oder auch ortsbildprägenden Wohngebäuden verfolgt. Auch die Aufwertung und barrierearme Gestaltung öffentlicher Räume und Gebäude sowie die Anlage bzw. Qualifizierung von Grün- und Freiräumen gehören dazu.

Die Handlungsbereiche überlagern sich durchaus. In der Praxis werden häufig mehrere Handlungsbereiche angesprochen (BMUB 2014b). Die vielfach durchgeführte Sanierung von leerstehenden Gebäuden in den Innenstädten zur Umnutzung als multifunktionale Einrichtung zielt auf die funktionale Stärkung der Innenstadt, indem sie einen Ort für Begegnung und bürgerschaftliches Engagement schafft und beseitigt zugleich den städtebaulichen Missstand des Leerstands. In einigen Bundesländern werden auch leerstehende Schulgebäude saniert und zu Kindertageseinrichtungen umgenutzt. Die Beseitigung des städtebaulichen Missstands kann dabei unter bestimmten Voraussetzungen gleichzeitig zur Sicherung des Bildungsstandortes beitragen.

Insgesamt tragen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen durch multifunktionale Ansätze zu neuen Qualitäten, durch barrierefreie Gestaltung und Aufwertung öffentlicher Plätze und Grünflächen zur Erhöhung der Aufenthaltsqualität bei. Im weiteren Sinne ist darin ein erster Schritt zur Anpassung der städtebaulichen Strukturen an die demografische Entwicklung zu sehen.

Entwicklungskonzepte und Kooperationsmanagement

Zur prozessualen Umsetzung des Programms stehen den Programmkommunen zwei strategische Instrumente zur Verfügung:

- Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte bilden die Grundlage der überörtlichen Zusammenarbeit, in ihnen sollen die gemeinsamen Ziele sowie Maßnahmen festgelegt werden. Sie sind sowohl räumlich als auch institutionell gemeindeübergreifend in einem Abstimmungsprozess zu erarbeiten, der Bürgerinnen und Bürger sowie lokale Akteure beteiligt (BMUB 2014b, S. 15).
- Ein Kooperationsmanagement kann in den kleineren Städten und Gemeinden die Programmumsetzung vor Ort und die überörtliche Zusammenarbeit und Koordinierung unterstützen, was insbesondere für Städte und Gemeinden mit knappen personellen und finanziellen Ressourcen hilfreich ist. Verfügungsfonds können bis zu 50 Prozent mit öffentlichen Mitteln unterstützt werden.

3.4 Weiterentwicklung des Programms

Nach der Abstimmung der Programmstrategie zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden fand während der Programmlaufzeit eine Weiterentwicklung der Handlungsfelder und auch der Instrumente statt. Einerseits sind diese explizit in Veränderungen in der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung von 2010 bis 2017 erkennbar. Andererseits sind Akzentverschiebungen im Laufe der Programmumsetzung implizit aus den Statusberichten der Begleitforschung ablesbar. Dabei sind die im Folgenden aufgeführten Veränderungen in den Verwaltungsvereinbarungen keineswegs auf das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" beschränkt. Die Fortentwicklung erfolgt in der Städtebauförderung teilweise über alle Programme hinweg, Neuerungen der Verwaltungsvereinbarung finden somit auch im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" ihren Niederschlag.

So wird "ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes überörtlich abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept" gefordert, das "Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet" darstellen soll (Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012, S. 13). Hierbei handelt es sich um eine Veränderung von Formulierungen über alle Programme hinweg, die bei der Erarbeitung der Konzepte und der Bewohnerbeteiligung größeres Gewicht geben will.

Weitere, nicht unerhebliche Präzisierungen erfuhr das Programm mit den Verwaltungsvereinbarungen Städtebauförderung 2015 und 2016. Zunächst erfolgt eine Ausweitung förderfähiger Maßnahmen: Unter Absatz 3 wird bezüglich der Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände klargestellt: "Dazu gehören auch Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen bzw. zur Barrierearmut bzw. -freiheit von Gebäuden und Flächen." (BMUB 2014d, S. 7). In die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016 wurde die Förderfähigkeit des Kooperationsmanagements aufgenommen (BMUB 2015). In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017 wird die Innenentwicklung nunmehr auch explizit als Fördergegenstand genannt (Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017).

Eine Erweiterung der inhaltlichen Ausrichtung des Programms implizieren die Aussagen des ersten Statusberichtes zu den städtebaulichen Zielen, die das Programm verfolgt. So wird im Kapitel 2 ("Potenziale aktivieren in kleineren Städten und Gemeinden") im Unterkapitel "Lebenswerte Stadt- und Ortskerne" auf die Stärkung der Nutzungsvielfalt und der Innenentwicklung abgestellt (BMUB 2014b). Letztere sei durch die "Konzentration von Nutzungen" und die "Aufwertung der öffentlichen Räume in den Innenstädten" zu erreichen. Auch die Leerstandsbehebung erhält einen zentralen Stellenwert.

Nach Aussage der Transferstelle spiegelt sich in den Ausführungen des Statusberichtes die Thematisierung dieser inhaltlichen Schwerpunkte seitens der Programmverantwortlichen auf Länder- und kommunaler Ebene wider (BMUB 2014b). Die Relevanz der Themen Innenentwicklung, Leerstands-beseitigung, Flächenmanagement, Eigentümerberatung zu Sanierung und Entwicklung im Bestand ist für die Kommunen im ländlichen Raum zweifelsfrei gegeben. In der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2017 heißt es, dass zum Fördergegenstand explizit auch Maßnahmen zur Innenentwicklung gehören. Ferner kann seit 2017 in allen Programmen der Städtebauförderung auch die Sicherung von Altbauten und anderen Stadtbild prägenden Gebäuden mit reduziertem kommunalen Eigenanteil gefördert werden (Artikel 2 Absatz 2). Damit wird dem Thema der Innenentwicklung in zweifacher Hinsicht durch die Aussagen der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung ein stärkeres Gewicht gegeben. Allerdings muss angemerkt werden, dass diese Gesichtspunkte nicht unmittelbar der ursprünglichen Zielstellung des Programms entsprechen, welche die Daseinsvorsorge und darauf bezogene interkommunale Kooperation in den Vordergrund gestellt hat. Wenn es gelingt, diese Aufgabe mit einer stärkeren Innenentwicklung oder mit einer Beseitigung des Leerstands zu verbinden, ist dies ein positiver zusätzlicher Handlungsansatz.

3.5 Entwicklung der Programmumsetzung

Das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" hat sich seit seinem Start im Jahr 2010 gut entwickelt. Alle Flächenländer beteiligen sich an der Programmumsetzung, die drei Stadtstaaten können die rechnerisch auf sie entfallenden Fördermittel des Bundes in anderen Städtebauförderprogrammen einsetzen. Die Nachfrage nach dem Programm ist kontinuierlich gewachsen: Die Anzahl der geförderten Gesamtmaßnahmen ist von 76 im Jahr 2010 auf 536 im Jahr 2016 gestiegen.³

Mit Ausnahme der Stadtstaaten und Hessen beteiligen sich alle Bundesländer am Programm "Kleinere Städte und Gemeinden". Ein Blick auf die obenstehende Tabelle spiegelt die unterschiedlichen Länderstrategien bei der Aufnahme von Programmgebieten wider. Eine stärkere räumliche Schwerpunktsetzung erfolgt in Schleswig-Holstein, dem Saarland und Brandenburg mit jeweils geringer Anzahl an Fördermaßnahmen. Mit 149 Fördermaßnahmen werden die meisten im Freistaat Bayern durchgeführt. Bis einschließlich 2016 haben die Fördermaßnahmen im Durchschnitt knapp 668.000 Euro Bundesfinanzhilfen erhalten, wobei die Mittelstreuung auf die Maßnahmen sehr unterschiedlich ist. Die höchsten durchschnittlichen Bundesfinanzhilfen pro Maßnahme verteilen sich auf Brandenburg

³ An dieser Stelle werden abweichend von den Betrachtungszeitraum 2010 bis 2015 auch Werte für das Jahr 2016 einbezogen, um den anhaltend positiven Verlauf des Programms zu unterstreichen.

(rd. 1,8 Mio. Euro) gefolgt von Schleswig-Holstein mit rd. 1,5 Mio. Euro, Nordrhein-Westfalen (rd. 1,2 Mio. Euro) und Sachsen (rd. 1,1 Mio. Euro). Dies lässt tendenziell auf ein Bestreben zur Konzentration der Fördermittel schließen. Eine breitere Streuung lassen dagegen durchschnittliche Bundesfinanzhilfen pro Maßnahme von rd. 287.000 Euro in Bayern erwarten⁴.

Tabelle 3.1: Entwicklung der geförderten Maßnahmen im Bund-Länder-Programm

Bundesland	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016								
	Geförderte Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Gesamtzahl der Maßnahmen	Geförderte Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Gesamtzahl der Maßnahmen	Geförderte Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Gesamtzahl der Maßnahmen	Geförderte Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Gesamtzahl der Maßnahmen	Geförderte Maßnahmen	Ruhende Maßnahmen	Gesamtzahl der Maßnahmen						
Baden-Württemberg	7	0	7	15	0	15	31	15	46	36	13	49	41	13	54	61	8	69	66	4	70
Bayern	25	0	25	41	1	42	52	6	58	68	7	75	86	6	92	112	17	129	118	31	149
Brandenburg	8	0	8	5	3	8	8	1	9	9	0	9	12	0	12	13	0	13	13	0	13
Mecklenburg-Vorpommern	1	0	1	3	1	4	4	3	7	6	6	12	6	9	15	3	14	17	7	15	22
Niedersachsen	0	0	0	20	0	20	15	14	29	24	19	43	5	43	48	27	24	51	31	20	51
Nordrhein-Westfalen	9	0	9	13	4	17	29	6	35	30	18	48	34	26	60	33	37	70	32	42	74
Rheinland-Pfalz	4	0	4	8	0	8	13	0	13	13	2	15	31	4	35	40	4	44	38	8	46
Saarland	2	0	2	4	0	4	3	1	4	4	0	4	6	2	8	12	0	12	11	1	12
Sachsen	2	0	2	5	1	6	6	2	8	10	1	11	11	3	14	14	3	17	12	7	19
Sachsen-Anhalt	10	0	10	3	9	12	13	8	21	14	14	28	15	19	34	13	23	36	13	22	35
Schleswig-Holstein	3	0	3	7	0	7	4	3	7	5	2	7	4	3	7	5	1	6	3	4	7
Thüringen	5	0	5	7	3	10	8	7	15	13	13	26	8	23	31	7	27	34	14	24	38
gesamt	76	0	76	131	62	153	186	66	252	232	95	327	259	151	410	340	158	498	358	178	536

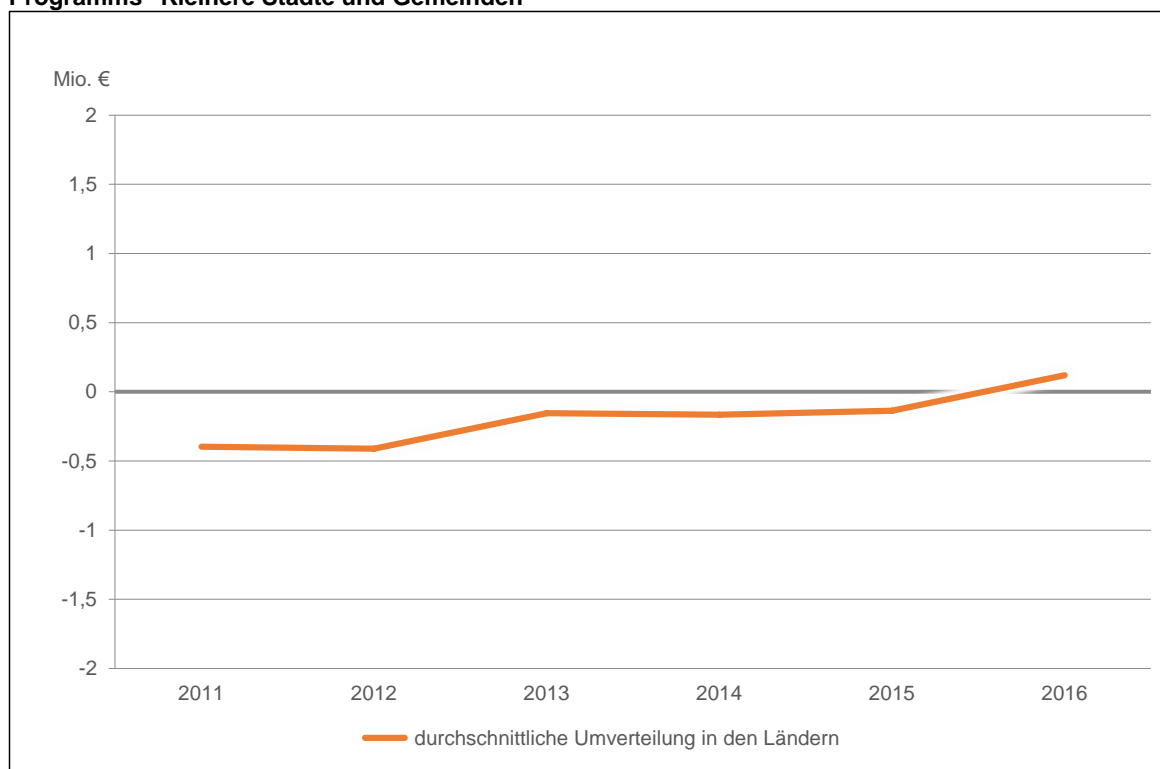
Quelle: eigene Zusammenstellung auf Grundlage der Bundesprogramme 2010 bis 2016 (http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Foerderung/foerderung_node.html)

Die wachsende Bedeutung des Programms spiegelt sich in der Entwicklung der verfügbaren Bundesfinanzhilfen im Zeitraum von rund 18 Mio. Euro in 2010 auf rund 65 Mio. Euro in 2016 wider. Damit hat das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" inzwischen einen gefestigten Anteil von 9 Prozent der insgesamt für die Städtebauförderung zur Verfügung stehenden jährlichen Mittel. Ein Blick auf die Entwicklungen der Umverteilungen

⁴ Die Zahlen beziehen sich auf die Angaben aus den jährlichen Übersichten des Bundesprogramms Kleinere Städte und Gemeinden, Gesamtzahl der Maßnahmen und Finanzhilfen bis einschließlich Programmjahr 2016.

der Bundesfinanzhilfen zu Ungunsten bzw. zu Gunsten des Programms unterstreicht die wachsende Bedeutung des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden". Nach knapp 5 Mio. Euro Umverteilungen in andere Städtebauförderprogramme in den beiden Anfangsjahren ist 2016 eine Mittelverschiebung zu Gunsten des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" zu verzeichnen. Mecklenburg-Vorpommern und Bayern waren die ersten beiden Länder, die seit dem Programmjahr 2013 Umschichtungen zugunsten des Programms vorgenommen haben.

Abbildung 3.3: Durchschnittliche Umverteilung von Bundesfinanzhilfen zulasten und zugunsten des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden"

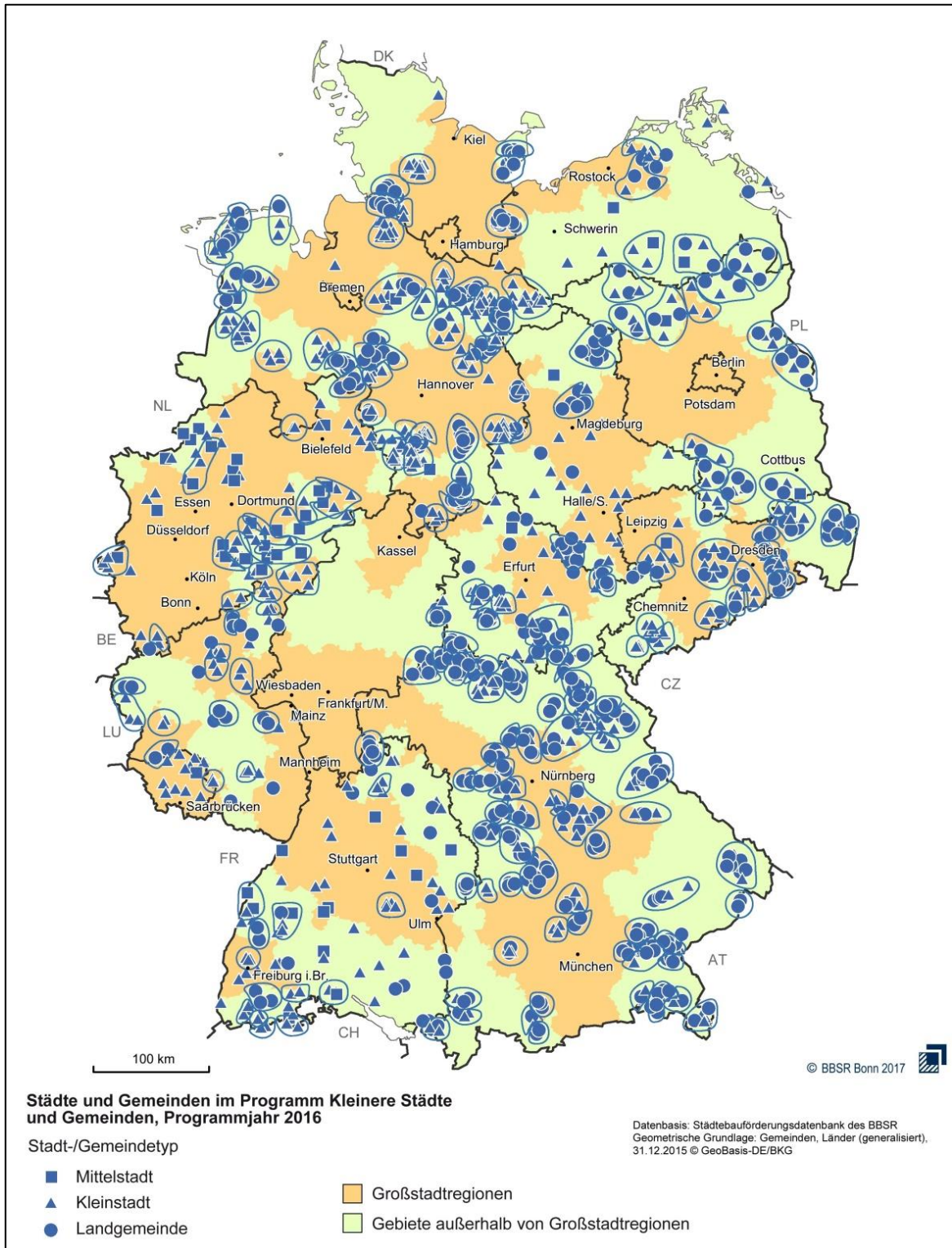


Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Übersichten der Landesprogramme

3.6 Die beteiligten Kommunen im Programm

Auf der folgenden Karte wird sichtbar, dass es im Programm netzwerkbildende Kommunen gibt und solche mit anderen Formen der überörtlichen Zusammenarbeit. Neben den Programmkommunen gibt es weitere beteiligte Kommunen, die ebenfalls mit diesen Netzwerke bilden. Diese sind allerdings in der Karte nicht erkennbar, da es sich um intrakommunale oder Stadt-Umland-Kooperationen handelt. Alles in allem werden die 536 Gesamtmaßnahmen des Jahres 2016 von inzwischen 1.154 beteiligten Kommunen in 378 Kooperationsräumen umgesetzt.

Abbildung 3.4: Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke



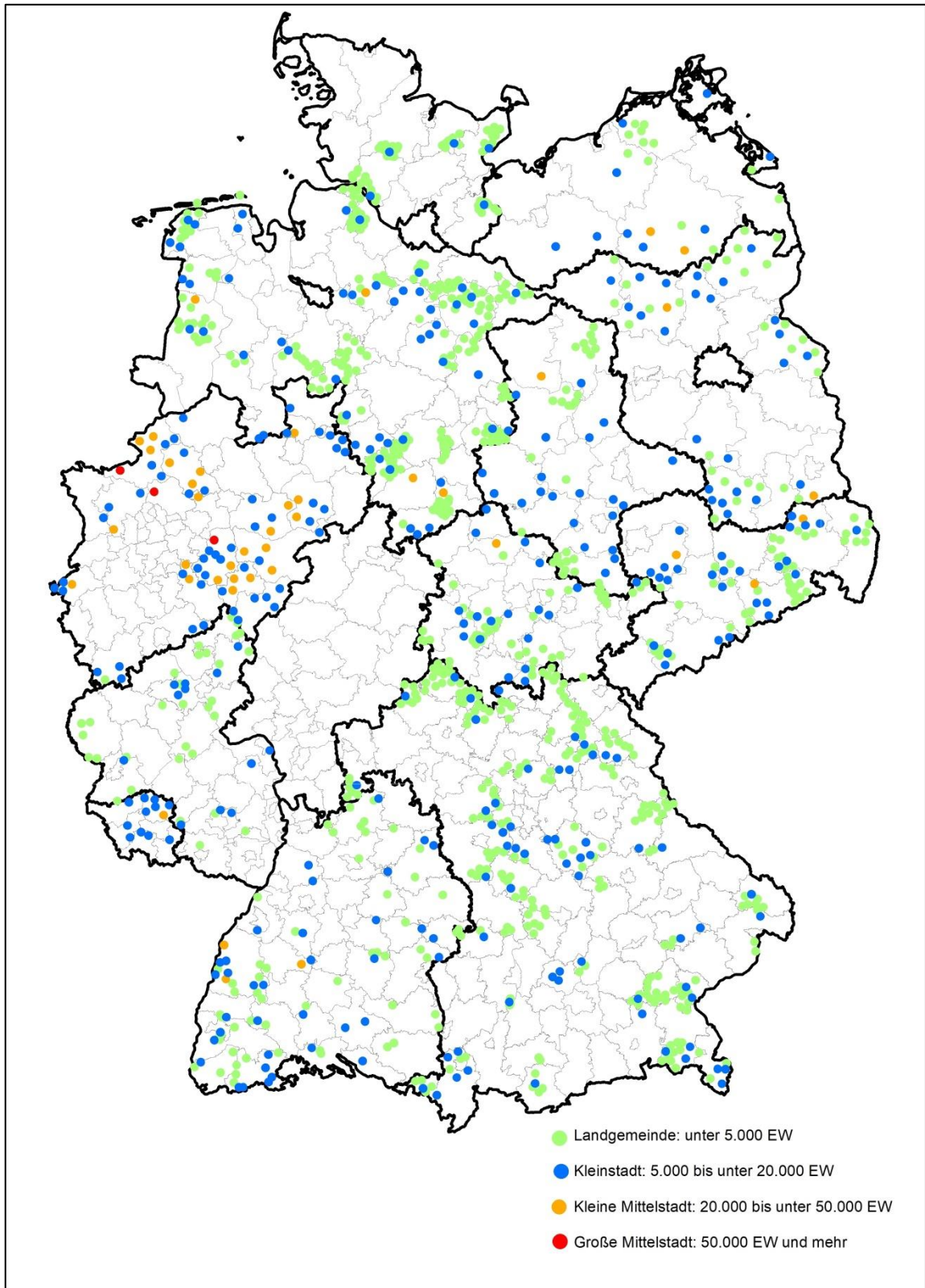
Quelle: BBSR

Allerdings sind weder die Programmkommunen die einzigen Fördermittelempfänger, noch ist die Zahl der Gesamtmaßnahmen mit der der Programmkommunen deckungsgleich. Vielmehr gibt es Länder, in denen es innerhalb eines einzelnen Kooperationsraums mehrere Gesamtmaßnahmen gibt, in anderen Ländern ist es in der Regel nur eine. Teilweise wird jeweils eine Gesamtmaßnahme einer Kommune zugerechnet, teilweise deckt eine Gesamtmaßnahme mehrere Einzelmaßnahmen oder Fördergebiete in verschiedenen Orten ab. Daneben gibt es eine ganze Reihe von Gesamtmaßnahmen, die nur von einer Kommune –teilweise im Rahmen intrakommunaler Kooperation- umgesetzt werden. Das ist vor allem in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und im Saarland der Fall und erklärt sich einerseits aus der Gemeindestruktur, teilweise aber auch aus der Förderstrategie der Länder (siehe unten und Kapitel 4).

Die strukturellen Rahmenbedingungen in den Ländern bilden den Rahmen für die Auswahl der Programmkommunen, die aber durch die landesseitigen Schwerpunktsetzungen (Angebot) sowie die Nachfrage seitens der Städte und Gemeinden entscheidend mitgeprägt wird. Die Zusammensetzung der ins Programm aufgenommenen Kommunen lässt sich anhand mehrerer struktureller Indikatoren beschreiben. Dies soll im Folgenden anhand des Stadt- und Gemeindetyps, des siedlungsstrukturellen Kreistyps sowie ausgewählter Ausprägungen der Folgen des demografischen Wandels erfolgen.

Betrachtet man die Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Stadt- und Gemeindetyp, so zeigt sich, dass zum Untersuchungszeitpunkt 96 Prozent aller beteiligten Kommunen dem Typ der Kleinstadt und dem der Landgemeinde zuzuordnen sind. Die unterschiedlichen Verteilungen in den Ländern hängen mit der Städte- und Gemeindestruktur und den geschilderten Schwerpunktsetzungen des jeweiligen Landes zusammen. Die größten Anteile von Landgemeinden finden sich in Bayern, Brandenburg, Schleswig-Holstein, Thüringen und Sachsen-Anhalt. In Nordrhein-Westfalen überwiegen erwartungsgemäß größere Kleinstädte und Mittelstädte im Programm. In Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und im Saarland ist jeweils eine relativ hohe Anzahl kleiner Kleinstädte im Programm vertreten. Ein Schwerpunkt des Programms liegt somit auf Kommunen unter 20.000 Einwohnern.

Abbildung 3.5: Beteiligte Kommunen nach Stadt- und Gemeindetyp



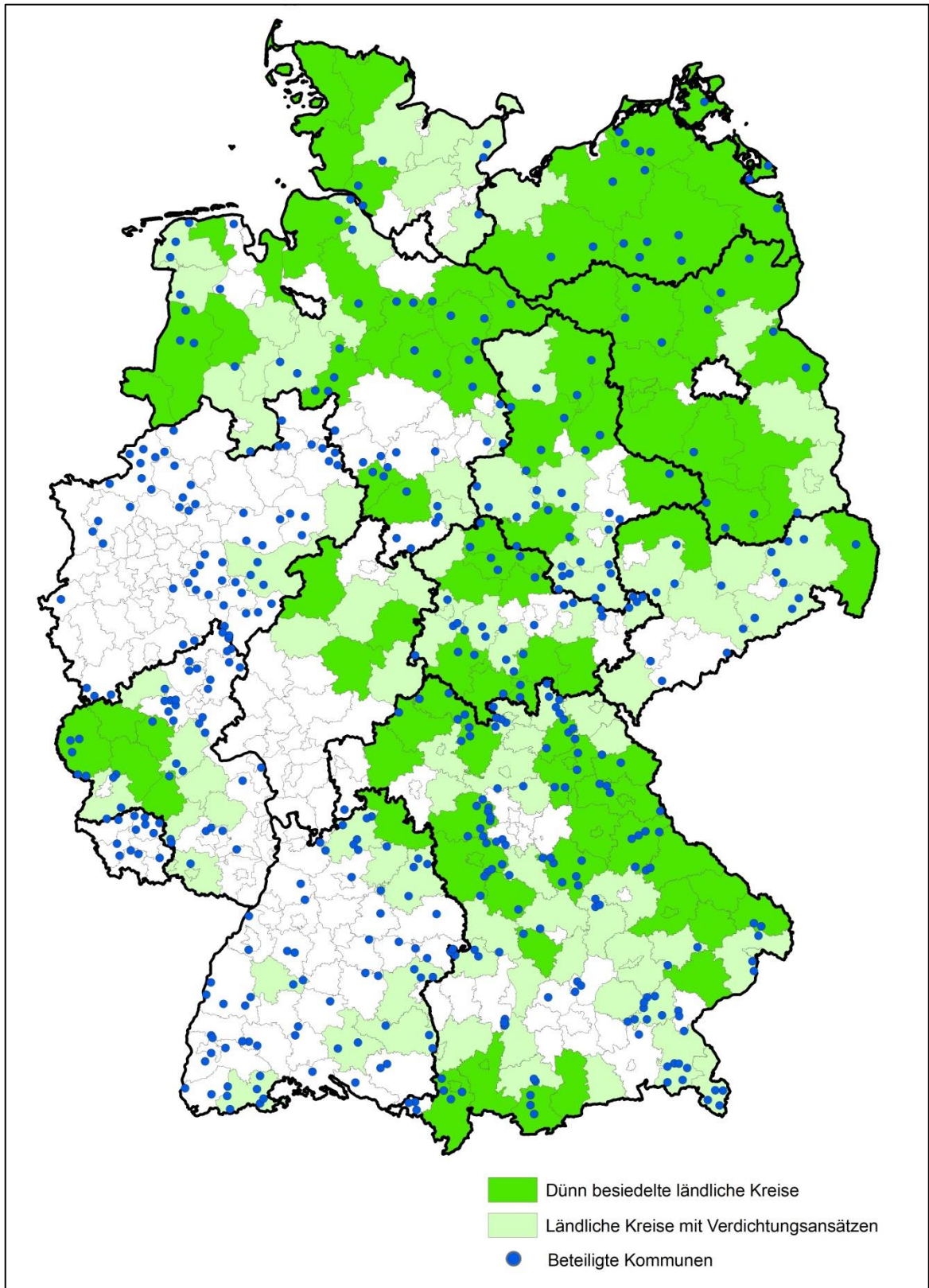
Quelle: laufende Raumbewertung des BBSR, Stand 31.12.2014

Im Hinblick auf die räumliche Lage der Programmkommunen zeigt die untenstehende Karte, dass entsprechend der Programmstrategie die Programmkommunen ganz überwiegend in ländlichen Räumen liegen. Je nach Siedlungsstruktur der Länder überwiegen auch dünn besiedelte ländliche Kreise. Besonders hoch ist der Anteil von am Programm beteiligten Kommunen in ländlichen Räumen in den Ländern Schleswig-Holstein, Bayern und Niedersachsen sowie in allen ostdeutschen Ländern. Im Gegensatz hierzu liegt der überwiegende Teil der beteiligten Kommunen in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg sowie im Saarland in städtischen Kreisen, was ebenfalls mit der Siedlungsstruktur dieser Länder zusammenhängt. Allerdings spiegelt nicht in allen Ländern der Anteil beteiligter Kommunen in ländlichen oder städtischen Räumen die Proportionen im jeweiligen Bundesland wider (siehe auch Tabelle 9.4 im Anhang). So verfügt Rheinland-Pfalz über mehr Kommunen in ländlichen als in städtischen Räumen. Im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" ist die Verteilung indes umgekehrt.

Die Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Klassifikation ländlicher und städtischer Raum im Zeitverlauf der Programmumsetzung zeichnet einen eindeutigen Trend ab. Während der Anteil der Kommunen in ländlichen Kreisen abnimmt, steigt der Anteil der Kommunen in städtischen Kreisen an. Im Verlauf der Programmumsetzung haben sich bisher nur leichte Veränderungen in Bezug auf die proportionale Verteilung der Stadtgrößen ergeben. Der Anteil der Landgemeinden ist um etwa ein Fünftel zu Gunsten der Kleinstädte gesunken, die Kleinstädte konnten ihren Anteil im Programmverlauf steigern.⁵ Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass das Programm in den Zielräumen umgesetzt wird und auch vorwiegend die Gruppe der "kleineren" Städte und Gemeinden erreicht. Die Entwicklung legt allerdings die Vermutung nahe, dass die Erweiterung des Kreises der am Programm beteiligten Kommunen zulasten der Zielschärfe gegangen ist. Dass dies auch Ausdruck der Tatsache sein kann, dass es schwierig ist, die besonders betroffenen Städte und Gemeinden zur Teilnahme am Programm zu bewegen, wird weiter unten ausgeführt.

⁵ Die Zuordnung zu den Typen der Raumabgrenzungen unterliegt dabei leichten Veränderungen bei der eventuellen neuen Zuordnung der Städte und Gemeinden im Zuge von Gebietsreformen. Hierdurch ändert sich die Grundgesamtheit der Städte und Gemeinden und eventuell die entsprechende Zuordnung zu einer Kategorie.

Abbildung 3.6: Beteiligte Kommunen nach Siedlungsstrukturellem Kreistyp



Quelle: laufende Raubeobachtung des BBSR, Stand 31.12.2014, eigene Darstellung

Das Programm nimmt die Auswirkungen des demografischen Wandels in den Blick, adressiert vor allem strukturschwache und schrumpfende Regionen. Hierbei zeigt sich, dass die Ausgangsbedingungen der Kommunen sehr unterschiedlich sind. Eine aktuelle Studie des IfS betrachtet u. a. stadregionale Entwicklungsstufen der deutschen Kleinstädte. Die räumliche Verteilung der Regionen mit negativer Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2002 bis 2014 zeigt dabei eine starke Konzentration im Osten sowie in den ländlichen Gebieten im Westen Deutschlands. Wenige Kleinstädte in diesen Regionen wachsen gegen den regionalen Trend. Rund 55 Prozent aller Kleinstädte schrumpften in dem untersuchten Zeitraum (BMI 2019).

Die skizzierten strukturellen Unterschiede schlagen sich auch in den Programmkommunen nieder. So liegen etwa drei Viertel der als stark schrumpfend charakterisierten Kommunen in einem der neuen Länder. Dies bedeutet allerdings nicht, dass nur die ostdeutschen Programmkommunen mit Schrumpfung konfrontiert sind, mehrheitlich bilden Kommunen aus den westdeutschen Ländern die Kategorie "schrumpfend" gemäß dem mehrdimensionalen BBSR-Indikator.⁶ In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, aber auch im Saarland, in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz überwiegt die Zahl der schrumpfenden die der wachsenden Städte und Gemeinden. Auf der anderen Seite wird ein Drittel aller am Programm beteiligten Kommunen als wachsend beschrieben. Im Hinblick auf die bayerischen Städte und Gemeinden ist sogar eine höhere Zahl wachsender Kommunen (146) als schrumpfender Kommunen (101) ins Programm aufgenommen worden. Ein nahezu ausgeglichenes Verhältnis zwischen Schrumpfung und Wachstum ergibt sich für die Bundesländer Baden-Württemberg und Niedersachsen.

Daraus kann allerdings nicht automatisch gefolgert werden, dass die teilnehmenden Kommunen keine städtebaulichen und sozialen Missstände aufweisen, denn ein Indikator allein ist nicht in der Lage, die komplexen Problemlagen in den am Programm beteiligten Städte und Gemeinden zu erfassen.

Im Hinblick auf den Durchschnittswert kleinerer Städte und Gemeinden zeigt sich, dass die Hälfte aller beteiligten Kommunen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen ist als der Durchschnitt. Diese beteiligten Kommunen konzentrieren sich dabei in Niedersachsen, Brandenburg und zu Teilen in Sachsen. Hingegen weisen die Länder Nordrhein-Westfalen und Thüringen nur einige wenige beteiligte Kommunen auf, die unter einer hohen Arbeitslosigkeit leiden. Bei der Beschäftigungsquote weist ein größerer Teil der betei-

⁶ Das Messkonzept des BBSR zum Thema wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden umfasst die sechs Strukturindikatoren Bevölkerungsentwicklung, Gesamtwanderungssaldo, Entwicklung der nach Alter Erwerbstätigen, Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten am Arbeitsort sowie die Entwicklung des Gewerbesteureinkommens und bildet damit die mehrdimensionalen Abhängigkeiten ab. Vergleiche dazu auch BBSR 2018.

tigten Kommunen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt niedrigere Werte auf. Diese Tendenz verstärkt sich noch im Vergleich mit den Durchschnittswerten kleiner Kleinstädte.

Der Indikator der Steuereinnahmen ist für die Charakterisierung der am Programm beteiligten Kommunen insofern von Bedeutung, als Kommunen mit geringem Steueraufkommen häufig höheren Konsolidierungsdruck im Daseinsvorsorgebereich haben und ggf. auch Einrichtungen schließen müssen. Im Vergleich zum bundesdeutschen Schnitt sind die Steuereinnahmen in den beteiligten Kommunen geringer, nur 14 Prozent der Städte und Gemeinden liegen oberhalb des Bundesdurchschnitts. Auch beim Vergleich mit dem Durchschnittswert kleiner Kleinstädte wird klar, dass drei von vier beteiligten Kommunen über geringere fiskalische Handlungsspielräume verfügen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" aufgenommenen Kommunen überwiegend mit vielschichtigen Problemlagen konfrontiert sind. Die Indikatoren zeigen überwiegend, aber nicht durchweg eine ausgeprägte Strukturschwäche der am Programm beteiligten Kommunen. Auch von den Auswirkungen des demografischen Wandels sind sie unterschiedlich betroffen. Tatsächlich stellt das Programm aber auch nicht darauf ab, die am stärksten negativ betroffenen Städte und Gemeinden zu fördern. Vielmehr kann es eine sinnvolle Strategie sein, strukturstärkere Kommunen in Kooperation mit den umliegenden Gemeinden als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge zu stärken. Zudem soll das Programm auch präventiv wirken, wodurch ebenfalls Kommunen aufgenommen werden, die aktuell noch nicht von Schrumpfung betroffen sind.

3.7 Mittelbündelung

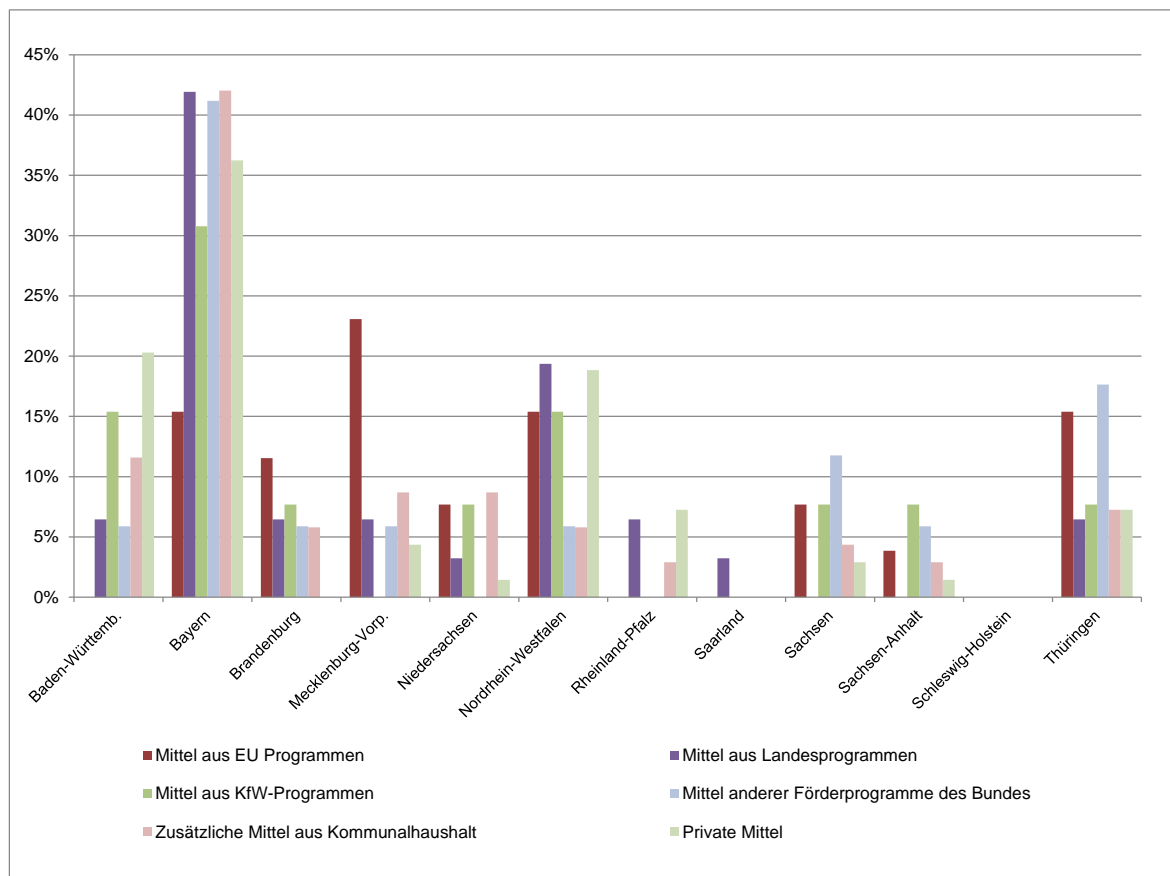
Das Thema Mittelbündelung hat im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" eine besondere Bedeutung, was in der Zielformulierung "Integriert handeln, fördern und finanzieren" bereits zum Ausdruck kommt. Die integrierten, überörtlich abgestimmten Entwicklungskonzepte sollen explizit Ziele und Maßnahmen über die städtebauliche Dimension hinaus im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes zur Sicherung der Daseinsvorsorge enthalten.

Angaben zur Bündelung und Überlagerung von Förderprogrammen liegen aus dem E-Monitoring zu den Fragen 3 und 4 vor. Frage 3 betrifft die Überlagerung mit anderen Städtebaufördermitteln. Die meisten Überlagerungen sind mit dem Programm "Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen" festzustellen, was der "Überleitung" teilweise nicht abgeschlossener passender Maßnahmen in der Anfangszeit des Programms geschuldet sein dürfte. Einige wenige Überlagerungen gibt es zum Programm "Stadtumbau

Ost bzw. West", dem Städtebaulichen Denkmalschutz und dem Programm "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren". Die anderen Programme haben nur sehr geringe Bedeutung.

Frage 4 betrifft die Bündelung mit anderen Förderprogrammen des Bundes, der Länder, von Privaten und mit EU-Mitteln. Eine intensive Bündelung findet vor allem im Zuge der bayerischen Maßnahmen statt. Auch in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wird das Bündelungsziel durch Einbindung von Mitteln aus verschiedenen Programmen erreicht. Dagegen ist in Schleswig-Holstein und im Saarland die Zahl der Maßnahmen, von denen angegeben wird, dass sie auch aus anderen Quellen Mittel beziehen, gering. Zum Einsatz bei den Bündelungen kommen laut E-Monitoring mit Abstand am häufigsten Gemeindeverkehrsfinanzierungsmittel, aber teilweise auch Mittel der Wohnraumförderung, zur energetischen Sanierung, zur Denkmalpflege oder auch Barrierefreiheit.

Abbildung 3.7: Eingesetzte Finanzierungsquellen bei der Durchführung der Gesamtmaßnahme (Mehrfachantworten möglich, absolut) (n:314)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016 (eMo)

In Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen ist es gelungen, die Mittel des Programms mit privatem Kapital zu bündeln. In Bayern, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen, werden zusätzliche Mittel aus den Kommunalhaushalten mit den Programmmitteln verbunden.

Ein grundsätzlicher Blick soll nachfolgend auf die Einbeziehung von EU-Mitteln und der ländlichen Entwicklung geworfen werden. Obwohl die Evaluierung noch keine große Bedeutung dieser Programme innerhalb der Gesamtmaßnahmen, sondern eher in den Kooperationsräumen und den beteiligten Städten und Gemeinden ergibt, könnten sie bei der zukünftigen Gestaltung des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" an Bedeutung gewinnen. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein finden keine Bündelungen mit EU-Mitteln statt. Aus der vorstehenden Grafik werden die unterschiedlichen Bündelungsstrategien der Bundesländer deutlich.

Acht Bundesländer setzen mehr oder weniger intensiv EU-Programme ein (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

Als wichtige Förderprogramme stehen grundsätzlich die europäischen Strukturfondsprogramme Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie der Europäische Sozialfonds (ESF) zur Verfügung, die jedoch eher auf wirtschaftliche Entwicklung und Qualifizierungsmaßnahmen ausgerichtet sind. Laut Angaben im E-Monitoring kommt der EFRE in einigen Ländern zum Einsatz (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen), ein ESF-Einsatz ist dort nicht zu verzeichnen.

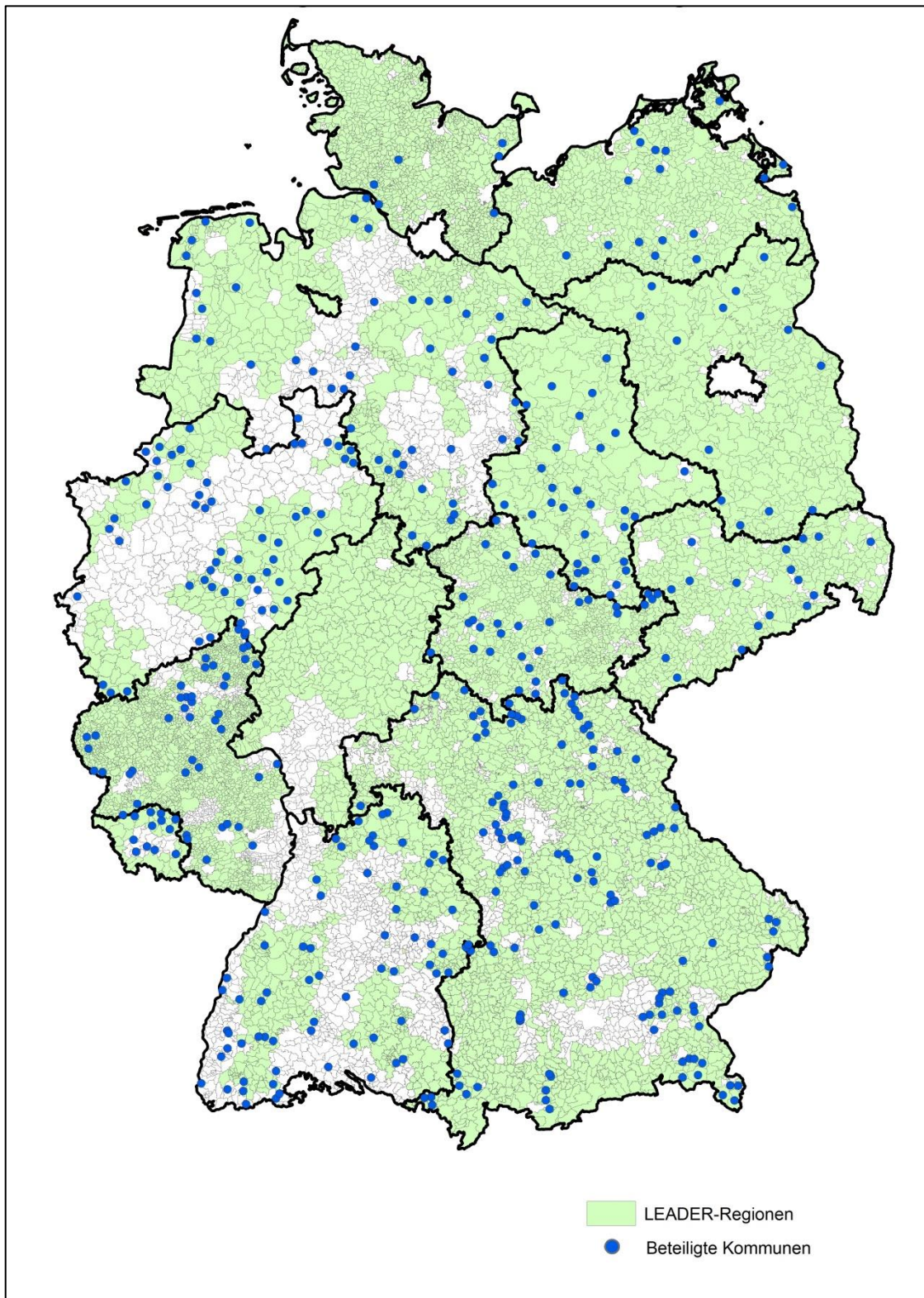
Zentrales Förderinstrument zur Entwicklung ländlicher Regionen ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume (ELER) bzw. die daraus abgeleiteten Landesprogramme. In der laufenden Förderperiode 2014 - 2020 betreffen zwei der insgesamt vier Schwerpunkte die integrierte Entwicklung ländlicher Räume. Lokale Dorfentwicklungsprojekte (Schwerpunkt 3), um zukunftsfähige attraktive ländliche Räume und Dörfer zu gestalten, sowie LEADER (Schwerpunkt 4) als strategischer bottom-up-Vernetzungsansatz zur Regionalentwicklung unter Beteiligung der Bevölkerung und lokaler Akteure in Lokalen Aktionsgruppe (LAG). Förderfähig sind Interventionen in Planungs- und Managementaufgaben sowie Investitionen in ländliche Infrastruktur, d. h. in Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten. Die Leader-Regionen stehen als Förderkulisse fest, Fördermittel beantragen können nur Mitglieder zur Umsetzung der ELER-Ziele.

Die laufende Förderperiode umfasst 321 LEADER-Regionen und deckt weite Bereiche der ländlichen Räume ab. Eine Überschneidung mit Kooperationsräumen bzw. Programmkommunen ist daher in vielen Fällen gegeben (vgl. auch Abb. 3.9 und BBSR 2012). Die LEADER-Regionen haben in den Programmkommunen und Kooperationsräumen des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" indirekt eine große Bedeutung. Fast die Hälfte der Gemeinden und Städte in den 26 Fallstudien profitieren aktuell oder profitierten in früheren Förderperioden auch von diesem Förderinstrument, einige Fallstudiengemeinden sogar seit mehr als einer Förderperiode (Südliches Paderborner Land, Allianz Hofheimer Land). Die Überschneidung der Gebietskulisse sagt gleichwohl noch nichts über eine Mittelbündelung aus. Von den Fallstudien in LEADER-Regionen haben rd. 40 Prozent von einer Mittelbündelung berichtet. Unabhängig von einer Mittelbündelung profitieren Kooperationen des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden", die in diesen Förderregionen liegen, von der abgestimmten Erarbeitung überörtlicher Entwicklungskonzepte und der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie lokaler Akteure in diese Prozesse. Die Kooperationserfahrungen kommen der Programmierung der Städtebaufördermaßnahmen zugute.

Auf nationaler Ebene ist die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) für die ländliche Entwicklung wichtig. Sie kofinanziert Maßnahmen des ELER und bildet auch die Grundlage für die entsprechenden Länderprogramme. Insbesondere mit den Fördermaßnahmen der "Integrierten Ländlichen Entwicklung" (ILE) des aktuellen Rahmenplans, aber auch mit Agrarumweltmaßnahmen sollen ländliche Räume als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturräume gesichert und weiterentwickelt werden. Förderfähige Maßnahmen sind u. a. integrierte ländliche Entwicklungskonzepte, Pläne für die Entwicklung ländlicher Gemeinden, Regionalmanagement, Dorferneuerung und -entwicklung, dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen sowie Breitbandversorgung ländlicher Räume (BMEL 2014).

Im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" haben diese Programme dennoch keine große Bedeutung hinsichtlich der finanziellen Bündelung, eine Bündelung mit ELER-Förderung weisen die Auswertungen des E-Monitorings bisher nur für die Hälfte der am Programm beteiligten Bundesländer aus (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen). In den Fallstudien wird der Einsatz von ELER-Mitteln in zwei Fällen berichtet; eine ILE-Förderung wird in fünf Fallstudien angezeigt, in vier davon parallel zur LEADER-Region.

Abbildung 3.8: LEADER-Regionen in Deutschland 2014 bis 2020

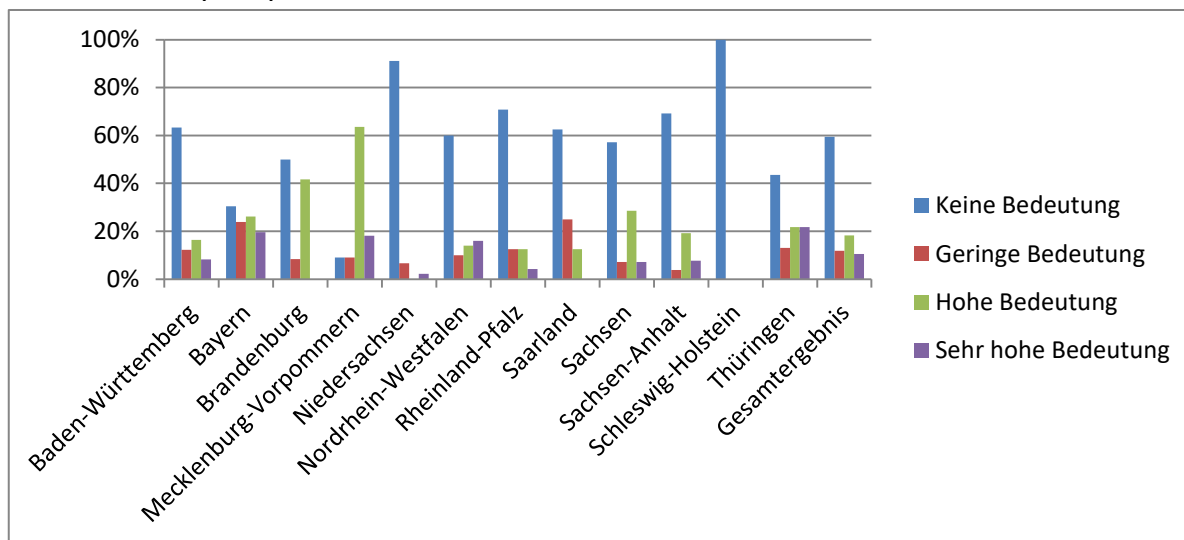


Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume

Auch wenn Expertengespräche Hinweise darauf gaben, dass eine Bündelung von Städtebauförder- und EU-Mitteln aufgrund der unterschiedlichen Programmphilosophien und Abrechnungsmodi eher komplex ist (z. B. Brandenburg), steuern die jeweiligen Ländervorgaben die diesbezüglichen Aktivitäten der Kommunen und Kooperationsräume. Explizit auf die Bündelung von Städtebauförderung und EU-Mitteln sowie ggf. weiterer Förderprogramme setzen der Freistaat Bayern, Mecklenburg-Vorpommern sowie im Rahmen der REGIONALE auch Nordrhein-Westfalen.

Das E-Monitoring enthält die Einschätzung der Städte und Gemeinden zur Bedeutung der erzielten Mittelbündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme. Im Wesentlichen korrespondieren die Einschätzungen mit den vorgenommenen Bündelungen von Programmmitteln mit anderen Finanzierungsquellen in den Ländern (Abbildung 3.9). Dort, wo es in überdurchschnittlichem Maße zu Mittelbündelungen kommt, wie in Bayern und Mecklenburg-Vorpommern, wird diesem strategisch-instrumentellen Ansatz eine hohe bis sehr hohe Bedeutung zugemessen.

Abbildung 3.9: Geschätzte Bedeutung der erzielten Mittelbündelung für die Durchführung der Gesamtmaßnahme (n:314)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016 (eMo)

Ein Blick auf die Fallstudien zeigt ein disperses Bild, das die unterschiedlichen Strategien der Fördermaßnahmen abbildet. In den Fallstudien kommen anders als im gesamten Programm die EU-Mittel mit knapp 60 Prozent am häufigsten zum Einsatz, gefolgt von sonstigen, worunter auch zusätzliche Mittel aus dem Kommunalhaushalt sowie private Finanzierungsquellen fallen. Etwa gleichbedeutend sind Überschneidungen mit anderen Städtebauförderprogrammen und Landesprogrammen.

3.8 Zwischenfazit

Das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" wurde im Jahr 2010 mit dem Ziel aufgelegt, Klein- und Mittelstädte in ländlichen Räumen, vorzugsweise in strukturschwachen, dünn besiedelten Regionen als Ankerorte zu stärken sowie als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Kerne zu sichern. Angesichts demografischer und wirtschaftsstruktureller Veränderungen stehen damit überörtliche Kooperationen, die Anpassung der Infrastruktur zur Sicherung der Daseinsvorsorge sowie integrierte Finanzierung und Förderung im Fokus des Programms. Das Städtebauförderprogramm setzt damit zugleich an zentralen Zielen der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern an. Es hat sich seit Programmbeginn im Jahr 2010 gut entwickelt: Die Anzahl der geförderten Gesamtmaßnahmen ist von anfänglich 76 auf 536 im Jahr 2016 gestiegen. Mit einem Finanzvolumen von rund 1 Mio. Euro einschließlich der Landes- und kommunalen Mittel leistet es einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung von Klein- und Mittelstädten als Ankerpunkte in ländlichen Räumen wie auch zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Das Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" mit seinem überörtlichen Ansatz fördert integrierte Entwicklungsansätze in den Kommunen an der Schnittstelle städtischer und ländlicher Entwicklung. Die integrierten Entwicklungskonzepte stellen ganzheitliche Ansätze für die Städte und Regionen dar und gehen damit über den lokalen Gebietsbezug der Städtebauförderung deutlich hinaus. Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" übt damit eine wesentliche Initialwirkung zur Stärkung von Ankerstädten in ländlichen Regionen aus. Es trägt durch die (überörtlichen) integrierten Entwicklungskonzepte zur interkommunalen Zusammenarbeit und arbeitsteiligen Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen bei.

Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" spricht die Zielgruppe gut an. 96 Prozent aller beteiligten Kommunen sind dem Typ Kleinstadt oder Landgemeinde zuzurechnen. Die Programmkommunen liegen ganz überwiegend in ländlichen Räumen, je nach Siedlungsstruktur der Länder auch überwiegend in dünn besiedelten Kreisen. Jedoch wird im Zeitverlauf ein Trend zur vermehrten Aufnahme von Kommunen in städtischen Räumen erkennbar. Die Indikatoren zur Strukturschwäche und zum demografischen Wandel zeigen, dass die Programmkommunen vielschichtige Problemlagen und überwiegend eine besondere Strukturschwäche aufweisen. Die Betroffenheit vom demografischen Wandel ist unterschiedlich.

Um ganzheitliche Entwicklungskonzepte und überörtliche Zusammenarbeit weiterzuentwickeln und realisieren zu können, werden weitere Förder- und Finanzierungsmittel eingesetzt. Hierfür steht eine Reihe von Fördermöglichkeiten auf europäischer und nationa-

ler Ebene zur Verfügung. Die Bündelung und strategische Weiterentwicklung der Städtebauförderung und der ländlichen Entwicklung inklusive LEADER hat in den Kooperationsräumen des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" bereits eine große Bedeutung. Zum einen liegen viele Kooperationsräume in solchen Regionen und können von den Erfahrungen überörtlicher Zusammenarbeit und gemeinsamer Entwicklung direkt profitieren. Die Implementation von Kooperationen, die Erarbeitung von integrierten Entwicklungskonzepten und die Umsetzung einzelner Maßnahmen gelingen vor diesem Hintergrund leichter. Zum anderen werden in einigen Ländern bereits erfolgreich EU-Mittel mit den Städtebaufördermitteln des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" gebündelt (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen im Rahmen der REGIONALEN).

4. Programmumsetzung in den Ländern

Forschungsleitfragen

- Welche Rolle spielen länderspezifische Ansätze? Wie sind Programmausgestaltung und -vollzug im länderübergreifenden Querschnitt zu beschreiben?

Die Durchführungsverantwortung des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" liegt wie bei den anderen Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung bei den Ländern. Die Programmumsetzung wird daher von den landesspezifischen Besonderheiten, Merkmalen der beteiligten Kommunen und Förderverfahren beeinflusst. Entsprechend dieses Gestaltungsauftrags unterscheidet sich die Umsetzung des Programms von Land zu Land in mehrfacher Hinsicht. Dabei sind die Einflussfaktoren komplex. Sie betreffen zunächst die Art und Weise, wie das Programm in die Landespolitik und die Städtebauförderung eingefügt wird. Sodann wird in den Ländern die Ausrichtung auf bestimmte inhaltlich-thematische Schwerpunkte des Programms unterschiedlich akzentuiert. Auch der Einsatz der Instrumente und ihre Kombination werden nicht einheitlich gehandhabt. Eine Systematisierung wird dadurch erschwert, dass sich diese Faktoren in vielfältiger Weise ergänzen und zudem die Umsetzung Veränderungen im Zeitverlauf unterworfen ist – auch länderspezifisch ist das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" ein lernendes Programm.

Es ergeben sich auf einzelne Aspekte bezogen Vergleichbarkeiten und Unterschiede in der Länderumsetzung. Im Endeffekt sind jedoch zwölf spezifische Verfahrensweisen und damit Länderprofile der Programmumsetzung entstanden, die sich im Kern durch die Strukturbedingungen des jeweiligen Landes, die entsprechenden regionalpolitischen Strategien und die generelle Handhabung der Programme der Städtebauförderung erklären, aber damit allein nicht hinreichend beschreiben lassen. Die große Vielfalt resultiert im Gegensatz zu den anderen Städtebauförderprogrammen vor allem aus der Besonderheit des Programms, dem überörtlichen bzw. interkommunalen Ansatz. Im Rahmen der Zwischenevaluierung ist hier vor allem die Frage zu beantworten, ob das Programm flexibel genug ist, die unterschiedlichen Länderbedingungen innerhalb des Zielsystems des Programms abzudecken. Es geht aber trotz der Unterschiedlichkeit auch darum, übertragbare Erfahrungen bei der Programmumsetzung gerade bzgl. der Programmspezifika der überörtlichen Abstimmung/interkommunalen Kooperation und des förderprogrammübergreifenden integrierten Ansatzes zu identifizieren.

Grundlage im Rahmen dieser Zwischenevaluierung waren die Förderrichtlinien und Dokumente der Länder, aber vor allem die in allen Ländern durchgeführten Interviews sowie die Ländervoten in den Sitzungen der begleitenden Expertenrunde. Länderbezogene Zwischenevaluierungen sind noch nicht erfolgt, sind jedoch in einigen Ländern angedacht.⁷

Hier sollen zunächst unter 4.1 die landesspezifischen strukturellen und förderpolitischen Rahmenbedingungen beschrieben und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Programmumsetzung untersucht werden. Im Abschnitt 4.2 und 4.3 werden die Förderverfahren und der Prozess der Auswahl von Programmkommunen genauer betrachtet. Im Abschnitt 4.4 werden die Länderprofile zusammenfassend gegenübergestellt.

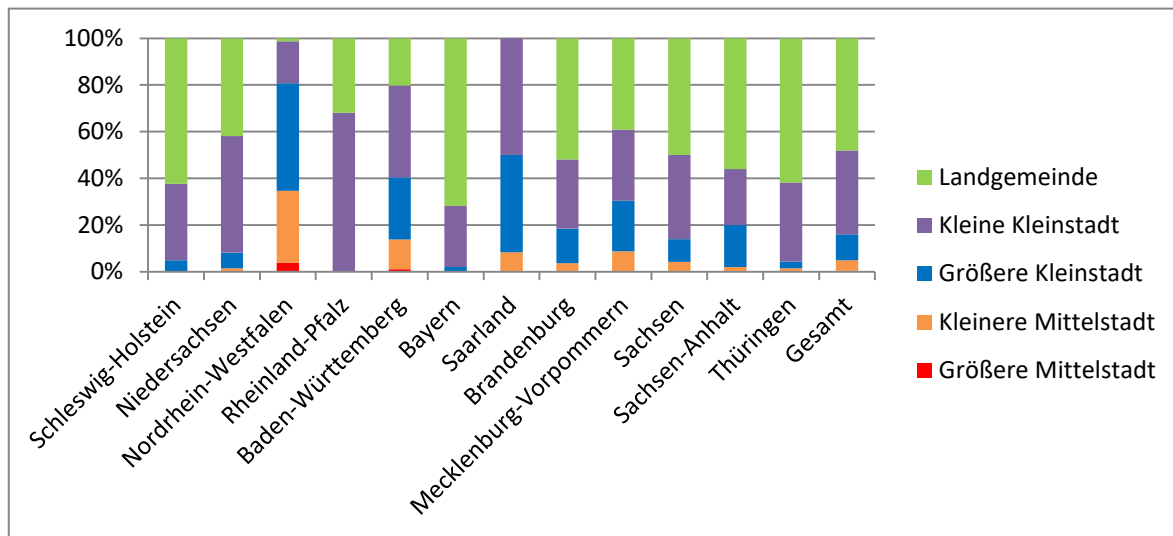
4.1 Der Einfluss landesspezifischer Rahmenbedingungen

Die strukturellen Rahmenbedingungen in den Ländern sind sehr verschieden, was zu der in Kapitel 3.6 dargestellten Unterschiedlichkeit der beteiligten Kommunen führt. In allen beteiligten Bundesländern sind ländliche Räume⁸ vertreten, jedoch in sehr unterschiedlicher Ausprägung. So ist Bayern beispielsweise durch eine Vielzahl kleinerer Städte und Gemeinden geprägt. Dies sorgte dort schon früh für Initiativen zur Kooperation in ländlichen Räumen und auch dafür, dass wichtige Impulse für das Programm von dort ausgesandt worden sind. Umgekehrt ist in Nordrhein-Westfalen und im Saarland der Anteil größerer Kleinstädte und auch Mittelstädte höher. Hier wie auch in anderen Bundesländern sind die Anteile von kleineren Städten als der anderen Zielgruppe (im Wesentlichen Kleinstädte) deutlich höher. Die Möglichkeiten der Länder, sich kleineren Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen zuzuwenden, sind von vornherein sehr unterschiedlich.

⁷ so in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Interviews erwähnt.

⁸ Nicht gleichbedeutend mit ländliche Kreise i. S. d. siedlungsstrukturellen Kreistypen lt. BBSR.

Abbildung 4.1: Verteilung der am Programm beteiligten Kommunen nach Klassifikation Stadt- und Gemeindetyp des BBSR in den Bundesländern (n: 1110)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016

Die Gemeinde- und Verwaltungsstrukturen sind in den Ländern sehr unterschiedlich und auch die Gemeindestrukturereformen haben in der jüngeren Vergangenheit dazu beigetragen, dass sich die Beschreibung des Siedlungsgefüges der Länder verändert hat. Deutlich treten die Unterschiede bezüglich der Gemeindestruktur bei den am Programm beteiligten Ländern Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu Tage. So ist Nordrhein-Westfalen das einwohnerreichste Land Deutschlands, verfügt aber mit 396 über die geringste Anzahl an Städten und Gemeinden, da in diesem Bundesland ausschließlich relativ große Einheitsgemeinden bzw. Verbandsgemeinden bestehen. In Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen sind viele Städte und Gemeinden⁹ bzw. andere Formen politisch selbstständiger Kommunen vorhanden, jedoch sind diese wesentlich kleinflächiger. Größere Städte und Gemeinden mit mehreren eingemeindeten Ortsteilen finden sich in den Bundesländern Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. So folgen inzwischen die sachsen-anhaltiner Städte Gardelegen, Möckern und Zerbst nach der Fläche direkt auf Berlin und Hamburg. Dagegen überwiegt in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern eine kleinteilige Gemeindestruktur mit größtenteils eigenständigen Städten und Gemeinden. Entsprechend unterschiedlich sind die Potenziale der Länder für inter- bzw. intrakommunale Kooperationen.

Es ist aber keineswegs so, dass sich die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten quasi spiegelbildlich in der Programmkulisse des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden"

⁹ Bzw. andere länderspezifische Formen der selbstständigen politischen Gemeinden, wie Einheits- oder Großgemeinde.

abbilden. Vielmehr wird diese entscheidend durch landesspezifische Strategien der Struktur- und Förderpolitik mitbestimmt. In Nordrhein-Westfalen gibt es bereits seit dem Jahr 2000 die REGIONALEN als Instrument der Strukturpolitik, die zunächst in zwei- und inzwischen in dreijährigem Turnus in unterschiedlichen Regionen mit ihren Städten, Gemeinden und Kreisen umgesetzt werden. Die Gebietskulisse des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" ist zum Teil mit diesem "Landesstrukturprogramm auf Zeit" identisch und ergänzt es konzeptionell. Die REGIONALEN gehen auf die IBA Emscher Park zurück und unterstützen vor dem Hintergrund eines verschärften internationalen Standortwettbewerbs "anspruchsvolle, strukturwirksame Maßnahmen in den Bereichen Stadt, Landschaft, Kultur und Wirtschaft, die über einen Zeitraum von mehreren Jahren entwickelt werden"¹⁰. Der gemeinsame Nenner mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" besteht im Gedanken einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit und einer integrierten Planung, die auf Synergien setzt. Die jeweiligen Regionalen fokussieren auf die Zukunftsaufgaben der jeweiligen Regionen, weisen dabei aber in der Programmlaufzeit auch Bezüge auf den demografischen Wandel bzw. die Daseinsvorsorge auf.

In Bayern erfolgt eine enge Abstimmung der Maßnahmen der Städtebauförderung mit der Integrierten ländlichen Entwicklung. So wurden Gemeindeallianzen durch die bei den Regierungsbezirken angesiedelten Ämter für Ländliche Entwicklung bereits seit 2004 mit der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) zur Bewältigung des demografischen Wandels unterstützt (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Darstellungen der ländlichen Entwicklung). Neben der Innenentwicklung stehen wirtschaftliche und soziale Herausforderungen im Mittelpunkt, sodass ganzheitliche Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umgesetzt werden können. Durch die interkommunale Zusammenarbeit soll damit ein strukturpolitischer Entwicklungsimpuls für jede einzelne Gemeinde sowie den gesamten Gemeindeverbund ausgelöst werden. Im Zeitraum 2008 bis 2016 (Stand: 30.06.2016) wurden in Bayern insgesamt 77 Allianzen der Integrierten Ländlichen Entwicklung gegründet. Auf diesen Erfahrungen konnte das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" aufbauen. Das Programm wird grundsätzlich in interkommunal zusammenarbeitenden Kooperationen umgesetzt.

Die Umsetzung der Landesentwicklungsziele und hierbei konkret die Stärkung der landesspezifischen zentralörtlichen Strukturen ist grundsätzlich in allen Ländern bei der Programmumsetzung relevant. In sechs Bundesländern gilt die zentralörtliche Funktion als wesentliches Kriterium für die Aufnahme in das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden". In Schleswig-Holstein beispielsweise werden ausschließlich Städte und Gemeinden außerhalb der Ordnungsräume der Oberzentren bzw. des Verdichtungsraums Hamburg

¹⁰ Homepage des Ministeriums für Heimat, Kommunales, bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Regionale Zusammenarbeit, Startseite, Zugriff 20.11.2018

gefördert, wurden zunächst Grundzentren mit dem Programm angesprochen, ab dem Programmjahr 2016 auch Unterzentren bzw. ländliche Zentralorte. Diese sollen als Ankerpunkt der Stadt-Umland-Kooperation gestärkt werden, damit auch das Umland davon profitieren kann. Auch in Brandenburg ist eine stark landesplanerisch orientierte Ausrichtung festzustellen; der Fokus liegt auf den Mittelzentren und den umliegenden Städten und Gemeinden des jeweiligen Mittelbereiches. Dahinter verbirgt sich der Ansatz, dass durch die Stärkung des Mittelzentrums die jeweils durch die Landesplanung vorgegebenen Mittelbereiche in ihrer Gesamtheit ebenfalls gestärkt werden.

In Mecklenburg-Vorpommern wird ebenfalls der Schwerpunkt auf die Grundzentren gelegt. Einzige Ausnahme bildet die Stadt Neustrelitz, die als Mittelzentrum innerhalb des Kooperationsraumes wichtige Funktionen und Aufgaben für die umliegenden Grundzentren übernimmt. Hierfür dürfte es auch eine Rolle spielen, dass die Anzahl der Zentralen Orte in Mecklenburg-Vorpommern drastisch reduziert worden ist. Auch in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt besteht die Zielgruppe aus städtisch geprägten Grundzentren und ihrem Umland in ländlichen Räumen (Stadt-Umland-Kooperation).

In Sachsen gelten Städte und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion in ländlichen Räumen mit bis zu 17.500 Einwohnern als zuwendungsfähig. Anders als in den anderen Bundesländern wird hier die Einwohnerzahl als zusätzliches Kriterium angewendet. In Rheinland-Pfalz sind seit 2013 auch Kooperationsverbünde (interkommunale Kooperation) mit zwei oder mehr Städten und Gemeinden vertreten. Hierbei müssen die Städte und Gemeinden mindestens 1.000 Einwohner und grundzentrale (Teil-) Funktionen vorweisen. In Sachsen-Anhalt stellt die Gemeindegebietsreform von 2010 die enorm in die Fläche gewachsenen Kommunen vor die Aufgabe, ihre neuen Ortsteile in eine gemeinsame Strategie einzubeziehen. Vor ähnlichen Aufgaben sah sich das Saarland bei Auflage des Programms gestellt. Dort war bereits vor dem Start des Programms der Prozess der Erstellung der Gemeindeentwicklungskonzepte explizit mit dem Ziel finanziell unterstützt worden, dass sich hieraus neue Strukturen im Hinblick auf die intrakommunale Kooperation ableiten lassen. In den Interviews¹¹ wurde deutlich, dass auch künftig enge Bezüge zwischen Gebietsreformprozessen und der Programmumsetzung bestehen werden. Politisch stark umstrittene Reformprozesse können auf der einen Seite dazu führen, dass Kommunen interkommunale Kooperationen zurückhaltend angehen; auf der anderen Seite ist das Programm auch weiterhin dafür geeignet, neu geschaffene Zusammenschlüsse auf ihrem Weg des Zusammenfindens zu unterstützen.

¹¹ U. a. in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern.

Die genannten Aspekte der Landesstrukturen bestimmen auch stark die im Programm anzutreffenden Kooperationsarten von der intrakommunalen Zusammenarbeit innerhalb einer Gemeinde über Stadt-Umland-Kooperation bis zu weiter gefassten interkommunalen Kooperationen mehrerer ähnlich großer Kommunen.

4.2 Die Förderverfahren

Alle Länder haben seit dem Programmstart 2010 auf Basis etablierter Städtebauförderverfahren programmspezifische Strukturen zur Programmumsetzung aufgebaut. Diese sind grundsätzlich immer eingebettet in die Durchführung aller Städtebauförderprogramme, je nach Organisation und Kapazitäten wird das Programm z. T. stark programmbezogen, z. T. aber auch programmübergreifend personell verantwortet.

Die Prozessabläufe und Organisationsstrukturen sind von Land zu Land verschieden und davon abhängig, wie die Städtebauförderung innerhalb des jeweiligen Ministeriums und nachgeordneter Behörden administrativ gegliedert ist. In der Regel ist sie den Innen- bzw. Bauministerien zugeordnet. Für die Programmaufstellung einschließlich Auswahl und Beratung der Kommunen sind grundsätzlich die jeweiligen Ministerien zuständig. Als Bewilligungsbehörde agieren entweder die Investitions- und Förderbanken oder nachgeordnete Dienststellen. Diese sind in erster Linie für die Fördermittelbewilligung und -bewirtschaftung sowie für die Beratung der Kommunen zuständig. Einen Sonderfall bildet hierbei Sachsen, da die Sächsische Aufbaubank in enger Abstimmung mit dem Sächsischen Staatsministerium des Inneren auch an der Programmaufstellung mitwirkt.¹²

Hinsichtlich der organisatorischen Arbeitsabläufe der Länder bei der Städtebauförderung und dabei auch beim Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" lassen sich zwei Verfahrensweisen unterscheiden - das einstufige und das zweistufige Verfahren. Beim zweistufigen Verfahren, welches in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen praktiziert wird, sind Regierungsbezirke zwischen der Landes- und Kommunenebene tätig. Diese übernehmen im Rahmen der Städtebauförderung wichtige Beratungs-, Steuerungs- und Bündelungsfunktionen. Als Vorteile dieses Verfahrens erweisen sich kürzere Kommunikationswege und eine hohe Kenntnis der kommunalen Bedürfnisse. In den drei Ländern mit zweistufigem Verfahren ist eine höhere Bündelungswirkung erkennbar. Gerade für dieses Programm mit dem Fokus auf kleinere und oft städte-

¹² Interview Sachsen, 24.04.2017.

bauförderunerfahrene Kommunen und der Schnittstelle zur Förderung der ländlichen Räume ist dies ein wichtiger Vorteil und wird auch von Kommunen so wahrgenommen.¹³

Da die Herausforderungen, vor denen die kleineren Städte und Gemeinden stehen, wie gezeigt vielschichtig sind und nicht allein mit Hilfe der Städtebauförderung bewältigt werden können, kommt der Bündelung von Fördermitteln (und Einwerbung privater Mittel) eine zentrale Rolle zu. Wie in Kapitel 3.7 dargestellt, findet insbesondere in Bayern und Nordrhein-Westfalen eine intensive Bündelung statt, aber mit Thüringen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern auch in Ländern, die nicht die Vorteile der zweistufigen Struktur haben. In den Interviews und Diskussionen mit den Ländervertretern wurde deutlich, dass bei der Bündelung von Fördermitteln länderbezogen unterschiedliche Beteiligungs- und Abstimmungsverfahren genutzt werden, bei der ressortübergreifenden Bündelung aber grundsätzlich noch "Luft nach oben" gesehen wird.

Unterschiedlich sind die Vorgehensweisen der Länder auch hinsichtlich der parallelen Ausweisung von Fördergebieten im Rahmen der verschiedenen Städtebauförderprogramme. Kennzeichen aller Städtebauförderprogramme ist das Erfordernis, Fördergebiete räumlich klar abzugrenzen. Im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" ist es nicht zulässig, das gesamte Gemeindegebiet oder den gesamten Kooperationsraum als Fördergebiet auszuweisen. Je nach Kooperationstyp bzw. Maßgabe des Landes können innerhalb des Kooperationsraumes allerdings ein oder mehrere Fördergebiete festgelegt werden. Bei den Interviews wurde betont, dass im Gegensatz zu den Förderkulissen anderer Städtebauförderprogramme die Gebiete relativ klein gehalten werden und zum Teil "punktuell" ausgerichtet sind.

4.3 Auswahl der Programmkommunen

Die Auswahl der Programmgebiete erfolgt in einem mehrstufigen Prozess, in dem sich top-down-Aktivitäten der Landesbehörden und bottom-up-Initiativen von Kommunen ergänzen. Zunächst einmal muss seitens des Landes das Förderprogramm in die Landesstrukturpolitik, Landesplanung sowie die Landesförderpolitik eingebettet werden. Zudem sind die Förderprogrammausrichtungen und Förderkulissen mit denen der übrigen Städtebauförderprogramme abzustimmen. Auf der Grundlage dieser Vorüberlegungen erfolgt in der Regel ein Programmaufruf, der die Kriterien für eine Programmaufnahme definiert. Im optimalen Fall werden diejenigen Kommunen motiviert, einen Förderantrag zu stellen, die als Zielgruppe für das Programm und die geförderten Maßnahmen priori-

¹³ Interview Bad Berleburg; Bündelungskompetenz des Regierungsbezirks wird explizit als sehr hilfreich angesehen.

siert worden waren. Die Programmaufnahme ist also ein interaktiver Prozess, dessen Erfolg von Steuerung und Kommunikation abhängt.

Bei der Auswahl von Kommunen für das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" gibt es formal ähnliche Verfahren, und, wie in anderen Städtebauförderprogrammen auch, unterschiedliche Wege der Information. In Bezug auf die Periodizität der Programmausschreibungen bzw. Aufnahme neuer Kommunen zeigt sich in den Ländern eine große Bandbreite. Es lassen sich grundsätzlich zwei Vorgehensweisen unterscheiden. Während der überwiegende Teil jährliche Programmausschreibungen durchführt bzw. Neuaufnahmen bewilligt, werden in den Ländern Brandenburg, Schleswig-Holstein und dem Saarland Programmaufrufe nach Bedarf vorgenommen. In Nordrhein-Westfalen erfolgte zum Programmjahr 2010 ein Programmaufruf, um rasch den Bedarf des neuen Programms decken zu können. In Brandenburg werden derzeit keine Programmaufrufe durchgeführt, sondern nur Folgeanträge bewilligt. Die Aufnahme von Kommunen ist auch durch die bereitstehenden Fördermittel begrenzt. In der Regel reichten bisher die Mittel aus, um die Nachfrage zu decken. Zusätzlicher Förderbedarf konnte über Umschichtungen aufgefangen werden. In einigen Ländern war im Jahr 2017 die Anzahl der Anträge erstmals höher als die Anzahl der Maßnahmen, die aufgenommen werden können (siehe auch Kapitel 3.5).

In der Regel findet im Vorfeld der Programmaufnahme bereits eine Vorprüfung durch die Mittelbehörde oder nachgeordnete Dienststelle statt. Das letztendliche Votum zur Programmaufnahme obliegt allerdings in jedem Fall dem zuständigen Landesministerium im Benehmen mit dem Bundesbauministerium. In Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein werden im Rahmen des Entscheidungsprozesses Bereisungen vorgenommen, um sich über die Problemlagen und städtebaulichen Missstände vor Ort zu informieren.¹⁴ Ebenso gehören Bereisungen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz zum Auswahlverfahren. Diese frühen Beratungen sind gerade für kleine und/oder mit der Städtebauförderung unerfahrene Verwaltungen wichtig, wie in den Interviews betont wurde.

Die Auswahl kommunaler Förderanträge folgt den in der Verwaltungsvereinbarung definierten Fördervoraussetzungen. Allerdings werden bei der Umsetzung zum Teil unterschiedliche landesspezifische Kriterien herangezogen. Sie beruhen im Wesentlichen auf den genannten landesspezifischen Rahmenbedingungen und Förderstrategien. Unterschiede zeigen sich auch in den Anforderungen an die Ausgestaltung der integrierten

¹⁴ Interview Nordrhein-Westfalen 26.04.2017, Niedersachsen 28.02.2017, Schleswig-Holstein 13.04.2017.

(überörtlichen) Entwicklungskonzepte (siehe Kapitel 6.2) oder der Kooperationsbeziehungen.

In der Praxis ist es vielfach auch so, dass die Kommunen Fördermaßnahmen konzipieren und entsprechende Förderanträge vorbereiten, für die zunächst die Städtebauförderung als Adressat feststeht, nicht allerdings das konkrete Programm. Zusammen mit den Mittelbehörden oder den operativen Stellen auf Landesebene wird dann in einem interaktiven Prozess versucht, die Passfähigkeit der Förderanträge mit den jeweiligen Programmen zu erhöhen. Welche dies sind, hängt vom inhaltlichen Profil der Projektideen ab. So wurden eine Reihe von Projekten anknüpfend an Maßnahmen des ausgelaufenen Sanierungs- und Entwicklungsprogramms entwickelt, andere zunächst im Hinblick auf eine Förderung im Programm "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren". Insofern gelangen im Einzelfall auch Förderfälle in die Gebietskulisse des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden", die nicht von Anfang an vollumfänglich der Philosophie des Programms entsprachen.

Abgesehen von den Kriterien der zentralörtlichen Funktion bzw. der Vorlage eines integrierten Entwicklungskonzeptes wird in der bisherigen Programmumsetzung zusätzlich eine indikatorengeleitete Gebietswahl nicht praktiziert. Es ist Aufgabe der Kommunen, eine auch datenbasierte Begründung des Förderantrags herzuleiten. Nichtsdestotrotz konnte im Rahmen der Evaluierung und insbesondere durch die Gespräche mit den Vertreterinnen und Vertretern der Länder ein für das Programm typisches Auswahlverfahren anhand folgender Kriterien festgestellt werden:

Zum einen findet in allen Ländern eine Priorisierung zugunsten der beantragenden Kommunen mit drängenden Problemlagen statt. Im Regelfall sind das diejenigen, die sich in ländlichen und dünn besiedelten Regionen befinden und durch anhaltende demografische und wirtschaftsstrukturelle Veränderungen gekennzeichnet sind. Daneben wird in einem Teil der Länder ein präventiver Ansatz verfolgt. So äußert sich beispielweise in Bayern, Baden-Württemberg oder Nordrhein-Westfalen der demografische Wandel bisher weniger in Form der Schrumpfung der zahlenmäßigen Abnahme der Bevölkerung, sondern primär durch ihre Alterung. In den Kommunen werden Strategien und Maßnahmen entwickelt, um die Infrastruktur frühzeitig auf die veränderte Nachfrage anzupassen und die Lebensqualität und Daseinsvorsorge langfristig zu sichern.

Angesichts der Ausrichtung des Programms auf die inter- bzw. intrakommunale Zusammenarbeit können auch bereits bestehende Kooperationsstrukturen (siehe auch Kapitel 2 und 5) den Ausschlag für die Aufnahme in das Programm geben. So interagierten bereits vor der Programmeinführung viele Kommunen in ortsübergreifenden Netzwerken, z. B. in den Bereichen Mobilität, Tourismusmarketing oder der Ver- und Entsorgung. Darüber

hinaus wurden zum Teil im Rahmen von vorhergehenden Programmen bereits Kooperationsstrukturen initiiert, wie z. B. bei den LEADER-Regionen.

Ein relevantes Auswahlkriterium ist die Kooperations- und Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden. So kann der Fall auftreten, dass eine Gemeinde zwar hinsichtlich ihrer Problemkonstellation auf der Prioritätenliste des Landes steht, aber nicht in der Lage ist, die Anforderungen des Programms hinsichtlich des Aufbaus einer Kooperation oder der Erstellung eines integrierten Konzeptes zu erfüllen. Dasselbe gilt für die Erfüllung der Anforderungen, das Programm entsprechend zu steuern und umzusetzen. Insofern beeinflusst auch die Leistungsfähigkeit der Kommune die Auswahl der Programmgebiete. Es wurde von den Ländervertretern darauf hingewiesen, dass viele der objektiv für das Programm prädestinierten Kommunen nicht über die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen verfügen, um einen qualifizierten Antrag zu stellen oder die Anforderungen an Steuerung und Bündelung adäquat umzusetzen. Mit dem Verweis auf den deutlich zugenommenen Fachkräftemangel in den Verwaltungen der kleinen Kommunen wird dies von einigen Ländervertretern als zunehmender Engpassfaktor gesehen.¹⁵ Wegen fehlender Erfahrungen insbesondere kleinerer Kommunen mit den Verfahren der Städtebauförderung wurden in einigen Ländern zu Programmbeginn solche Kommunen bevorzugt, die bereits mit der Städtebauförderung gearbeitet hatten.

Die Aufnahme in das Programm setzt also auf Seiten der Kommunen voraus, dass eine entsprechende Bereitschaft zur Bewerbung geweckt wird. Nicht auszuschließen ist, dass Kommunen, die für das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" geeignet wären, der Zugang zu wichtigen Informationen fehlt. Da kleinere Städte und Gemeinden in der Regel weniger Erfahrung mit der Städtebauförderung haben und ihnen auch nicht so viel Fachpersonal zur Verfügung steht, kommt beim Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" der Beratung und Unterstützung besondere Bedeutung zu. Hinzu kommt, dass bei dem Programm der räumliche Bezugsrahmen größer als bei den klassischen Städtebauförderprogrammen und insofern ein doppeltes Know-how erforderlich ist, das die Modalitäten der Städtebauförderung und der überörtlichen Abstimmung und Förderung umfasst.

Damit besonders betroffene Kommunen Zugang zu den Programminformationen haben, werden seitens einiger Länder spezielle Beratungsmöglichkeiten angeboten und in Frage kommende Kommunen teilweise direkt angesprochen. Zudem finden in fast allen Bundesländern jährliche Veranstaltungen zu Themen der Städtebauförderung statt. Diese setzen sich mit aktuellen, landesspezifischen Problemen und Herausforderungen auseinander und sind in der Regel programmübergreifend ausgerichtet. Der Bedarf nach landesspezi-

¹⁵ U.a. im Interview in Nordrhein-Westfalen und Schleswig Holstein.

fischen Netzwerktreffen, wie sie in Schleswig-Holstein und dem Saarland stattfinden, wird von anderen Ländervertretern eher als gering eingeschätzt, vielmehr das vorhandene Beratungsangebot als ausreichend erachtet. Kommunen, die sich an mehreren Förderprogrammen beteiligen, sind daher oft schon in andere Vernetzungsprozesse mit eingebunden und können daraus ihre Informationen generieren. In dem Fall der REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen kommt zudem eine eigens installierte REGIONALE-Agentur zum Einsatz, die Aufgaben des Erfahrungsaustausches und Wissenstransfers übernimmt.

Einige Länder verfügen über Informationsangebote, Arbeitshilfen und Leitfäden zu bestimmten Themen, die auch für das Programm von hoher Relevanz sind. So gibt es in Schleswig-Holstein beispielsweise einen Werkzeugkasten zum Thema Daseinsvorsorge, der den Kommunen methodische Ansätze vermittelt, die Auswirkungen des demografischen Wandels auf einzelne Infrastrukturbereiche zu analysieren, konkrete Anpassungsstrategien zu entwickeln und politisch und organisatorisch umzusetzen. Die Länder Bayern und Saarland bieten darüber hinaus Informationsangebote zu interkommunalen Kooperationen an.

Auf Ebene der Länder findet ein programmspezifischer Erfahrungsaustausch bisher ausschließlich in Schleswig-Holstein statt. Hierbei kommen auf Einladung des zuständigen Ministeriums die am Programm beteiligten Kommunen in einer ausgewählten Programmkommune zusammen. Die Netzwerktreffen bieten ein Forum für den Austausch von Fragen und Erfahrungen zur Programmumsetzung zwischen den Programmkommunen und mit dem Landesministerium. Abgerundet werden die Veranstaltungen durch eine Gebietsbesichtigung.

Die Beratungsangebote der Länder finden auf Ebene der Ministerien statt, wie beispielsweise in Thüringen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein, oder erfolgen durch die Mittelbehörden, wie in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Daneben stellen die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen zusätzliche Beratungsangebote durch die Förderbanken bzw. die jeweiligen Landesämter zur Verfügung.

4.4 Länderprofile im Vergleich

Zusammengefasst hat sich gezeigt, dass die beteiligten Länder jeweils länderspezifische Wege bei der Programmumsetzung gefunden haben. Diese bewegen sich alle innerhalb der Leitplanken der Programmziele und der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung.

Es ergeben sich zwar auf einzelne Aspekte bezogen Vergleichbarkeiten und Unterschiede in der Länderumsetzung, aber keine durchgehend vergleichbaren Wege. Es lassen sich aber erklärend folgende wesentliche Ausrichtungen charakterisieren:

- **Strukturpolitisch geprägter Programmeinsatz**
In allen Ländern ist die Programmumsetzung in die Landesstruktur- und Förderpolitik eingebettet. Einige Länder mit ausgeprägten struktur- und regionalpolitischen Strategien nutzen das Programm für deren Umsetzung sehr konsequent. Genannt seien die Länder Nordrhein-Westfalen mit dem Ansatz der REGIONALEN und auch Bayern. Hier ist auch die Bündelungswirkung sehr groß.
- **Landesplanerisch geprägter Programmeinsatz**
Über die in allen Ländern erfolgende Berücksichtigung landesplanerischer Ziele und die überwiegend an zentralörtlichen Mindestfunktionen gebundenen Programmaufnahmen hinaus erfolgt in einigen Ländern ein stark landesplanerisch orientierter Programmeinsatz. Dies ist vor allem im Land Brandenburg mit der gezielten Ansprache der Mittelzentren, im Land Schleswig-Holstein mit dem Fokus auf die ländlichen Zentren unterer Funktion außerhalb der Verdichtungsräume sowie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zu beobachten.
- **Nachfrage- bzw. städtebaulich orientierter Programmeinsatz**
Für alle Länder ist die Programmumsetzung letztendlich von der Mitwirkungsfähigkeit und -bereitschaft der Kommunen bzw. Kooperationsräume abhängig. In vielen Ländern bestehen aus bereits vorhandenen übergemeindlichen räumlichen Initiativen bzw. in anderen Programmen entwickelten Planungen von Ankerstädten programmaffine Anfragen, die die Landesprogramme prägen. Genannt seien Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Selbstverständlich bestehen Mischformen dieser Charakteristika. Zusammenfassend ist aber hervorzuheben, dass das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" wie kein anderes Städtebauförderprogramm geeignet ist, länderspezifische Bedingungen zu berücksichtigen und andererseits ein sehr breites Einsatzspektrum zulässt.

4.5 Zwischenfazit

Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" trifft auf unterschiedliche siedlungsstrukturelle, regionalökonomische und demografische Rahmenbedingungen in den Ländern. Auf der einen Seite sind einige Länder stärker durch ländliche Räume geprägt, in anderen dominieren städtische Räume. In einigen Ländern dehnen sich inzwischen auch kleinere Städte im Ergebnis von Eingemeindungen erheblich in der Fläche aus und verfügen über eine Vielzahl von Ortsteilen. Unterschiedliche Kommunalstrukturen in den Ländern und die Ergebnisse von Gebietsreformen beeinflussen die länderbezogene Umsetzung sehr stark.

Diese Gegebenheiten schlagen sich jedoch nicht unmittelbar auf die Struktur der am Programm beteiligten Städte und Gemeinden nieder. Vielmehr wird sie durch die jeweilige Strategie des Landes und der Städtebauförderung einerseits sowie durch die Resonanz bei den Kommunen auf das Förderangebot andererseits mitbestimmt. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das Programm die intendierte Zielgruppe, nämlich kleinere Städte und Gemeinden in ländlichen Räumen bzw. in Regionen mit infrastrukturellen Defiziten, in allen Ländern auf unterschiedlichen Wegen gut erreicht.

Es hat sich gezeigt, dass die beteiligten Länder sehr länderbezogene Wege bei der Programmumsetzung gefunden haben. Diese bewegen sich alle innerhalb der Leitplanken der Programmziele und der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung. Das Programm ist wie kein anderes Städtebauförderprogramm geeignet, unterschiedliche Länderstruktur- und Förderpolitiken mit Bezug zu ländlichen Räumen bzw. zu kleineren Städten und Gemeinden zu unterstützen.

Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass kleinere, strukturschwache Städte und Gemeinden als die eigentliche Hauptzielgruppe aufgrund fehlender Vertrautheit mit der Städtebauförderung oder aufgrund unzureichender personeller oder finanzieller Ressourcen nicht in den Genuss kommen können, das Programm zu nutzen. Dem entgegenzuwirken, erfordert wirksame Informations-, Aktivierungs- und Beratungsangebote. Gerade die sehr kleinen Städte, die nur über geringe personelle und finanzielle Ressourcen verfügen, brauchen Unterstützung sowohl bei Aufnahme als auch Umsetzung des Programms.

5. Instrumentell-prozessuale Umsetzung des Programms

Der prozessualen Umsetzung und den entsprechenden Instrumenten kommt im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" eine zentrale Rolle zu. Der überörtliche und integrierte Ansatz stellt hohe Anforderungen gerade an die kleineren Städte und Gemeinden. Schlüsselinstrumente sind die überörtliche Kooperation und die integrierten Entwicklungskonzepte. Beleuchtet werden auch die Gestaltung der damit verbundenen Partizipationsprozesse und der Einsatz des Instruments des Verfügungsfonds.

Forschungsleitfragen:

- Welche Bedeutung haben interkommunale bzw. überörtliche Kooperationen? Wie nachhaltig sind die Kooperationsstrukturen, auf die das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" aufsetzt bzw. die im Rahmen des Programms entwickelt wurden?
- Welche Rolle spielt der Einsatz der Instrumente "Integrierte (überörtliche) Entwicklungskonzepte", "Kooperationsmanagement" und "Verfügungsfonds"? Wie gelingt die Aktivierung der lokalen und regionalen Akteure? Welche Rolle spielen die "klassischen" Instrumente des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts?
- Welche Hinweise können für die Anwendung gegeben werden? Inwieweit reicht das städtebauliche Instrumentarium aus bzw. sollte es ergänzt oder modifiziert werden?
- Welche Rolle spielen Formen der Bürgerbeteiligung und -mitwirkung?

5.1 Überörtliche Zusammenarbeit und Kooperationsmanagement

Ziel der Zusammenarbeit und der Netzwerkbildung ist es, die Angebote und Potenziale der Kommunen dort zu bündeln, wo die Ressourcen für die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Breite begrenzt sind. Sie will damit die Handlungsfähigkeit der einzelnen Städte und Gemeinden durch verstärkte Kooperation und Abstimmung sichern. Dies betrifft insbesondere kleinere Städte und Gemeinden, welche von Abwanderung, Alterung oder wirtschaftlicher Strukturschwäche betroffen sind und die nur durch Bündelung der Kräfte und Ressourcen dauerhaft gehalten und gestärkt werden können.

Dabei sind interkommunale Kooperationen nicht neu. Viele Städte und Gemeinden in Deutschland verfügen bereits über mehrjährige Erfahrungen im Bereich der überörtlichen Zusammenarbeit. Dies bestätigen programmbezogen auch die untersuchten Fallstudien, aus denen hervorgeht, dass viele der Kooperationen auf bereits bestehende Strukturen aufbauen. Oftmals handelt es sich dabei um themenspezifische Netzwerke, z. B. der Ver- und Entsorgung, beim Tourismusmarketing, oder im administrativen Bereich. Andere Zusammenschlüsse sind im Rahmen eines vorhergehenden Programms entstanden. Insbesondere im Maßnahmenprogramm der Europäischen Union "LEADER" sind auf sektoraler Ebene bereits interkommunale Arbeitsteilungen aufgebaut worden (z. B. projektbezogene interkommunale Arbeitsgruppen zu den Verwaltungsbereichen Steuern, Aufgabenstrukturen etc.).

Angestoßen durch das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" wird die Zusammenarbeit gestärkt oder auf die Schnittstelle zwischen städtischer und ländlicher Entwicklung ausgeweitet, andererseits auf die Sicherung der Daseinsvorsorge fokussiert. In den Fällen, in denen vorher keine ähnlichen Strukturen existierten, agiert das Programm als Impulsgeber, mit dessen Unterstützung durch die Kommunen innerhalb eines Kooperationsraums ein gemeinsames Problemverständnis sowie gemeinsame Ziele und Maßnahmen erarbeitet, abgestimmt und umgesetzt werden können.

Kooperationsspektrum

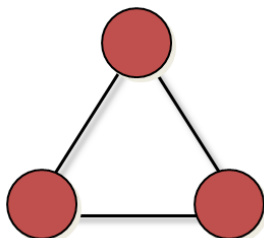
Es gibt in der Programmumsetzung keinen Mustertyp an Kooperation, sie unterscheiden sich vielmehr raum-, themen- und organisationsbezogen. Das Spektrum der Kooperationen ist im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" sehr weit. In einigen Fällen ist sie auf einzelne Maßnahmen bezogen. In anderen Fällen ist die bisherige Kooperation auf Planungsprozesse begrenzt. Beispielgebend sind umfassende Kooperationskonstellationen, in denen die Zusammenarbeit mehrerer Städte und Gemeinden themenübergreifend in der Planung, der Prozessbegleitung sowie Umsetzung durch das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" unterstützt wird. Die im Programm anzutreffenden Kooperationen haben ihre jeweils eigenen Hintergründe und Ausprägungen. Auch wenn die Kooperation in den meisten Ländern Fördervoraussetzung ist, betonen die Länder explizit die Gestaltungsfreiheit zur Form der Kooperation.

Kooperationsraumtypen

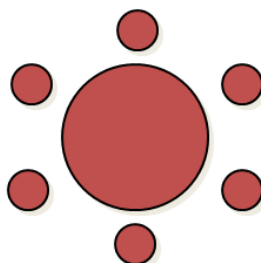
Die Kooperationsraumtypen hängen in hohem Maße von den Siedlungs- und Verwaltungsstrukturen ab. Zusätzlich beeinflussen z. T. länderspezifische Vorgaben der Landesplanung (z. B. Mittelbereichskonzepte im Land Brandenburg) oder andere länderspezifische

sche Strategien die Kooperationsraumtypen. Prinzipiell lassen sich drei Grundformen der Kooperation im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" unterscheiden:

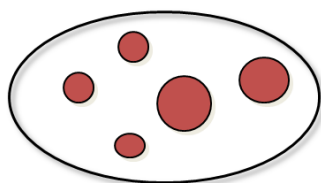
Abbildung 5.1: Grundformen der Kooperation



Bei **interkommunalen Kooperationen** schließen sich mehrere Kommunen "auf Augenhöhe", d. h. mit ähnlichen Ausgangsbedingungen, zu einem Verbund zusammen. Nach dem Prinzip der Arbeitsteilung können dabei von den verschiedenen Kommunen bestimmte Aufgabenschwerpunkte übernommen werden.



Bei den **Stadt-Umland-Kooperationen** konzentriert sich die Aufgabenverteilung auf den zentralen Ort der Kooperation. Hier werden Einrichtungen der Daseinsvorsorge gebündelt und vornehmlich gefördert. Das Umland profitiert im Umkehrschluss von der Versorgungsfunktion des zentralen Ortes.



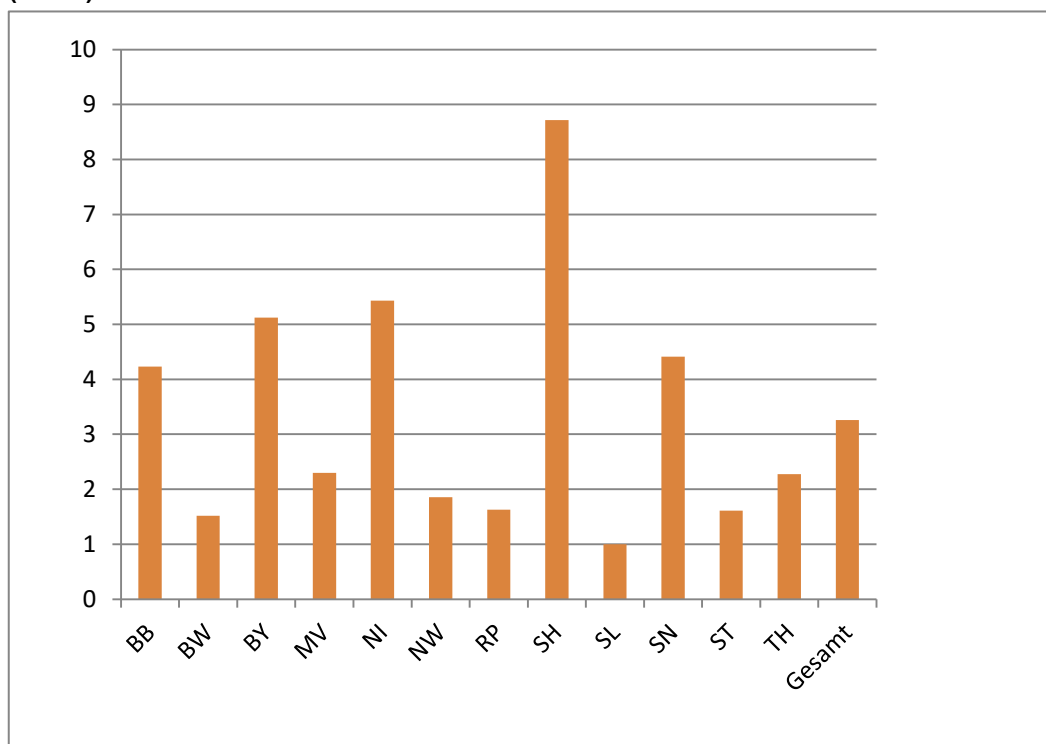
Bei den **intrakommunalen Kooperationen** bzw. den Flächengemeinden besteht in dem Sinne keine "klassische" Kooperation zwischen mehreren Städten und Gemeinden, sondern die Zusammenarbeit erfolgt innerhalb einer Gemeinde zwischen der Kernstadt bzw. der Kerngemeinde und den einzelnen Ortsteilen.

Eng mit der Gemeindestruktur hängt die Form der Kooperationen zusammen, die in den Ländern vorherrschen. In einigen Ländern konnten, wie gezeigt, bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 Erfahrungen mit der gemeindeübergreifenden Kooperation im Rahmen des LEADER-Programms gesammelt werden. Diese LEADER-Regionen lassen sich fast über die gesamten ländlichen Bereiche der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen finden. Auch in Sachsen, Niedersachsen, Teilen von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg waren in einem Teil der beteiligten Städte und Gemeinden bereits LEADER-Kooperationsstrukturen vorhanden.

Bei einem Blick auf die Zahl der jeweils beteiligten Kommunen in den Kooperationsräumen wird ersichtlich, dass Schleswig-Holstein die durchschnittlich höchste Zahl an Projektpartnern aufweist, was auf die strategische Ausrichtung des Landes auf Stadt-Umland-

Kooperationen zurückzuführen ist. Im Mittel bilden hier fast neun Städte und Gemeinden einen Kooperationsraum. Im Unterschied hierzu überwiegt im Saarland der Typ der intrakommunalen Kooperation, da in den frühen 1970er Jahren eine umfassende Gebietsreform dazu führte, dass große Flächengemeinden mit jeweils vielen Ortsteilen entstanden sind.

Abbildung 5.2: Durchschnittliche Zahl von Städten und Gemeinden je Kooperationsraum in den Bundesländern (n: 755)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016 (Auswertung Kooperationsräume)

Richtet man den Blick auf die Verteilung der verschiedenen Kombinationsmöglichkeiten des größten und kleinsten Partners in den Kooperationsräumen in Bezug auf deren Einwohnerzahl,¹⁶ so wird deutlich, dass in 87 Prozent der Kooperationen mindestens eine Landgemeinde mit weniger als 5.000 Einwohnern beteiligt ist. Bei knapp einem Drittel der Kooperationsräume sind sie die ausschließlichen Partner. In über der Hälfte der Fälle setzt sich der größte Teil der Kooperationsräume aus Kleinstädten und Landgemeinden zusammen.

¹⁶ Gemeinden, die weniger als 5.000 Einwohner haben, werden als "Landgemeinde" bezeichnet. Die obere Bevölkerungszahl für Kleinstädte beträgt bis unter 20.000 Einwohner (für kleinere Kleinstädte bis unter 10.000 Einwohner) und für Mittelstädte bis unter 100.000 Einwohner.

Tabelle 5.1: Kooperationskonstellationen innerhalb der Kooperationsräume bezüglich der Einwohnerzahl

Kooperationen zwischen	Anteil an allen Kooperationen
Mittelstadt mit Kleinstadt	7%
Mittelstadt mit Landgemeinde	4%
Kleinstadt mit Kleinstadt	7%
Kleinstadt mit Landgemeinde	54%
Landgemeinde mit Landgemeinde	29%

Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016 (Auswertung Kooperationsräume)

Andererseits heißt das, dass rund ein Drittel (36 Prozent) der Kooperationen "auf Augenhöhe" ähnlich großer Partner stattfinden (Kleinstadt mit Kleinstadt oder Landgemeinde mit Landgemeinde), während rund zwei Drittel (64 Prozent) der Kooperationen eine "hierarchische" Konstellation aufweisen, also jeweils eine größere mit einer oder mehreren kleineren Gemeinden kooperiert. Diese Grundkonstellationen nach einwohnerbezogenen Stadt- und Gemeindegrößen und Partnerkonstellationen sind jedoch in der Umsetzung der Kooperation oft eben nicht prägend. Die Qualität und Intensität der Kooperationen von kleineren Städten und Gemeinden und auch unterschiedlicher Partnergrößen kann dennoch intensiv sein und auf Augenhöhe stattfinden, wie das Beispiel der Allianz Hofheimer Land zeigt.

Bis auf das Saarland und Schleswig-Holstein lässt sich in den übrigen Ländern indes kein eindeutiges Muster der Kooperationskonstellationen erkennen. Je nach Ausgangslage und vorhandener Strukturen sind hier unterschiedliche Typen vorzufinden. Zum Teil fand auch im Laufe der Programmumsetzung eine Öffnung statt. So wurden beispielsweise in Rheinland-Pfalz, ähnlich wie in Schleswig-Holstein, zunächst ausschließlich städtisch geprägte Grundzentren und ihr Umland gefördert, um damit auf die Abwanderung und Alterung in den Ortsteilen zu reagieren. Seit 2013 werden jedoch auch Kooperationsverbünde mit zwei oder mehreren Städten und Gemeinden aufgenommen, wobei die Städte und Gemeinden mindestens 1.000 Einwohner und grundzentrale (Teil-)Funktionen haben müssen. In Brandenburg bestand zum Programmstart die Vorgabe, dass die Kooperationen im Regelfall den von der Landesplanung vorgegebenen Mittelbereichen entsprechen sollen. Im Laufe der Zeit wurde aber festgestellt, dass einzelne Kommunen - z. B. aufgrund historischer Bezüge - eine Zusammenarbeit mit anderen Kommunen präferieren. Aus diesem Grund wurde die Vorgabe gelockert, ohne die strategische Ausrichtung des Landes auf die Mittelbereiche zu ändern.

Inter- und intrakommunale Kooperation

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal der überörtlichen Kooperationen ist die Anzahl an kooperierenden selbstständigen Kommunen; mit 55 Prozent der Fälle überwiegen die interkommunalen Kooperationen gegenüber den intrakommunalen Kooperationen. Diese Unterscheidung ist grundsätzlich wichtig, da interkommunale Kooperation als verwaltungsübergreifende Kooperationen deutlich höhere Herausforderungen stellen. In den Ländern Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurden bisher nur Kooperationsräume mit zwei oder mehr Kommunen aufgenommen, in allen anderen Bundesländern gibt es beide Konstellationen.

Kooperationsgenese

Vielfach bauen überörtliche Ansätze auf bestehenden Kooperationen auf, dies trifft auch für das Programm zu. Die Auswertung der Fallstudien ergab, dass es nur in sieben der 26 herangezogenen Fallstudien keine vorhergehende Zusammenarbeit gab. In der weit überwiegenden Anzahl konnte dagegen auf bestehenden Kooperationsansätzen aufgebaut werden. Diese bestehenden Kooperationsansätze sind dabei sehr unterschiedlich, was die Konstellation, die Themen oder die Intensität der Partnerschaft betrifft. Die Kooperationsansätze gehen zum Teil zeitlich weit zurück, wie das Beispiel Zörbig in Sachsen-Anhalt zeigt, wo bereits 2004 mit dem freiwilligen Zusammenschluss von acht Städten und Gemeinden zur Einheitsgemeinde die Grundlage für die Kooperation gelegt wurde und sich im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" die Zusammenarbeit durch Planungen und Investitionsmaßnahmen auf mittlerweile elf Ortsteile erstreckt. Auch intrakommunale Maßnahmen gehen z. T. auf Kooperationsansätze vor der Programmaufnahme zurück, wie die Beispiele Burgbrohl und Rennerod in Rheinland-Pfalz zeigen, die vorher in anderen Programmen gefördert wurden. Insbesondere durch die LEADER-Initiativen sind viele Kooperationsansätze geschaffen worden, wie die Leerstandsinitiative Brückenland Bayern-Böhmen. "Neue" Kooperationsansätze, die mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" unterstützt wurden, sind die Schleswig-Holsteiner Beispiele Neustadt in Holstein oder Ratzeburg.

Es ist zu erwarten, dass auch künftig neu aufzunehmende Kooperationsräume mehrheitlich an bestehenden Kooperationsansätzen anknüpfen können, allein schon aufgrund des hohen Abdeckungsgrades der ländlichen Regionen mit LEADER-Regionen. Die bisherigen Beispiele zeigen aber, dass auch sie keine "Selbstläufer" sind, da räumliche, thematische und organisatorische Neujustierungen erforderlich sind. "Neuen" interkommunalen Kooperationsräumen sollte gleichwohl künftig besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden, sie benötigen oft Unterstützung und zeitlichen Vorlauf bis zum Erreichen der "Programmreife".

Kooperationstypen

Auch bei den Kooperationstypen, unterschieden nach Intensität, Breite und dem Einsatz des Programm-Instrumentenkastens sind vielfältige Umsetzungsweisen im Programm erkennbar. *Konzeptionelle Kooperationen* beschränken sich zunächst nur auf die konzeptionelle Ebene. Sie nutzen damit den verfügbaren Instrumentenkasten des Programms nur sehr eingeschränkt. Die nächste Entwicklungsstufe stellen die *programmbezogenen Kooperationen* dar, die über Konzepte hinaus weitere Instrumente und investive Fördermöglichkeiten des Programms nutzen. Die höchste Entwicklungsstufe stellen die *programmübergreifenden Kooperationen* dar. Sie weisen kooperationsraumbezogene integrierte Konzepte, förderprogrammübergreifende Ansätze und etablierte Steuerungsstrukturen auf. Für das Gesamtprogramm liegen keine belastbaren Zahlen zum Anteil dieser umfassenden Kooperationsansätze vor, bei den Fallstudien sind dies zehn der 26 Fälle.

Eine Hürde stellt nach Einschätzung der Länder jedoch oft der Schritt von der konzeptionellen Zusammenarbeit zur kooperativen Umsetzung dar. Aufgrund der noch relativ kurzen Laufzeit des Programms und der Dauer der Planungsprozesse steht ein hoher Anteil der Kooperationsansätze noch vor dieser Hürde. Üblicherweise werden im Ergebnis des Konzeptes Vorschläge für die Umsetzung und Steuerung der weiteren Kooperation entwickelt. Sehr häufig werden bereits beim Erstellungsprozess der integrierten, überörtlichen Entwicklungskonzepte interkommunale Arbeits- und Lenkungsstrukturen etabliert, die in der Umsetzung fortgeführt werden können. Wie die Fallbeispiele zeigen, gelingt dies nur zum Teil, während teilweise Arbeitsstrukturen aus den Planungsprozessen nicht den Schritt in die Umsetzung schaffen. Beispielgebend für umfassende Ansätze sind neben der interkommunalen Kooperation "Oben an der Volme" (Nordrhein-Westfalen) z. B. auch Bad Eilsen in Niedersachsen oder die Gemeindeallianz Hofheimer Land in Bayern, wo mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" die Kooperation deutlich gestärkt wurde.

Kooperationssteuerung

Auch bei der Organisationsstruktur innerhalb der Kooperationen sind unterschiedliche Vorgehensweisen erkennbar.

Das Modell der Lenkungsgruppen findet sich am häufigsten; diese sind meist mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, wichtigen Verwaltungsakteuren und z. T. externen Planerinnen und Planern besetzt. Die Häufigkeit der Treffen ist unterschiedlich: In der Sängerstadtreion (Brandenburg) trifft der Kooperationsrat alle sechs Wochen zusammen, in weniger intensiven Kooperationen z. T. nur einmal im Jahr. Für die Kooperationen ist die aktive Mitwirkung der Hauptverwaltungsbeamten bzw. Bürgermeister zentral. In

allen Fallstudien ist ableitbar, dass auch hier das Gesamtprojekt "Chefsache" ist, ungeachtet des Grades der Kooperation. Die Notwendigkeit der "Chefsache Kooperation" wurde auch durch die Einschätzungen der Programmverantwortlichen der Länder und der Expertinnen und Experten bestätigt. Dessen ungeachtet ist die Einbeziehung der relevanten Verwaltungsbereiche und auch der Stadt- und Gemeindevertretungen im Hinblick auf eine Verstetigung der kooperativen Prozesse unabdingbar.

Die Verbindlichkeit der Kooperationsumsetzung kann informell oder formell sichergestellt werden; für letzteres sind Kooperationsverträge typisch. Zum Anteil formeller Bindungen ergab eine Auswertung der Transferstelle einen Anteil von 34 Prozent der Kooperationsräume (BBSR 2018, S. 39). Formalisierte Entscheidungsstrukturen sind aus Sicht der REGIONALEN-Agentur eine wichtige Voraussetzung erfolgreicher interkommunaler Kooperationen. In den Expertenrunden wurde darauf hingewiesen, dass verbindliche Strukturen und vertragliche Bindungen zwar mehr Kontinuität und Sicherheit schaffen, andererseits aber zu hohe Anforderungen die Kooperation auch lähmen können. Insgesamt besteht bei den Vertreterinnen und Vertretern der Länder und Kommunen Konsens darüber, die Flexibilität bei den Gestaltungs- und Organisationsformen der Kooperationen beizubehalten.

Kooperationsmanagement

Interkommunale Kooperationen und überörtliche Zusammenarbeit sind mit Mehraufwand und teilweise neuen Herausforderungen für die beteiligten Akteure verbunden. Sowohl der erhöhte Abstimmungs- und Steuerungsbedarf als auch die koordinierte Umsetzung der lokalen Maßnahmen übersteigt oft die Kapazitäten der Verwaltung kleiner Städte. Für die Unterstützung der Kooperationsarbeit wird bei einer Vielzahl von überörtlichen Netzwerken daher ein externes Kooperationsmanagement eingesetzt. Hierbei handelt es sich um ein spezifisches und förderungsfähiges Instrument des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden", dessen Zweck es ist, die Zusammenarbeit zu unterstützen. Wie das Kooperationsmanagement vor Ort umgesetzt wird, hängt von der jeweiligen Kooperation und deren Aufgabenstruktur ab.

Das Kooperationsmanagement kann grundsätzlich ein breites Spektrum an Leistungen abdecken, das individuell spezifiziert werden muss. Anders als z. B. klassische Sanierungsträgerleistungen sind Leistungsbild, Umfang, Organisation und zeitlicher Umfang von Kooperationsmanagementleistungen von Fall zu Fall sehr unterschiedlich. Folgende Leistungen können Gegenstand des Kooperationsmanagements sein:

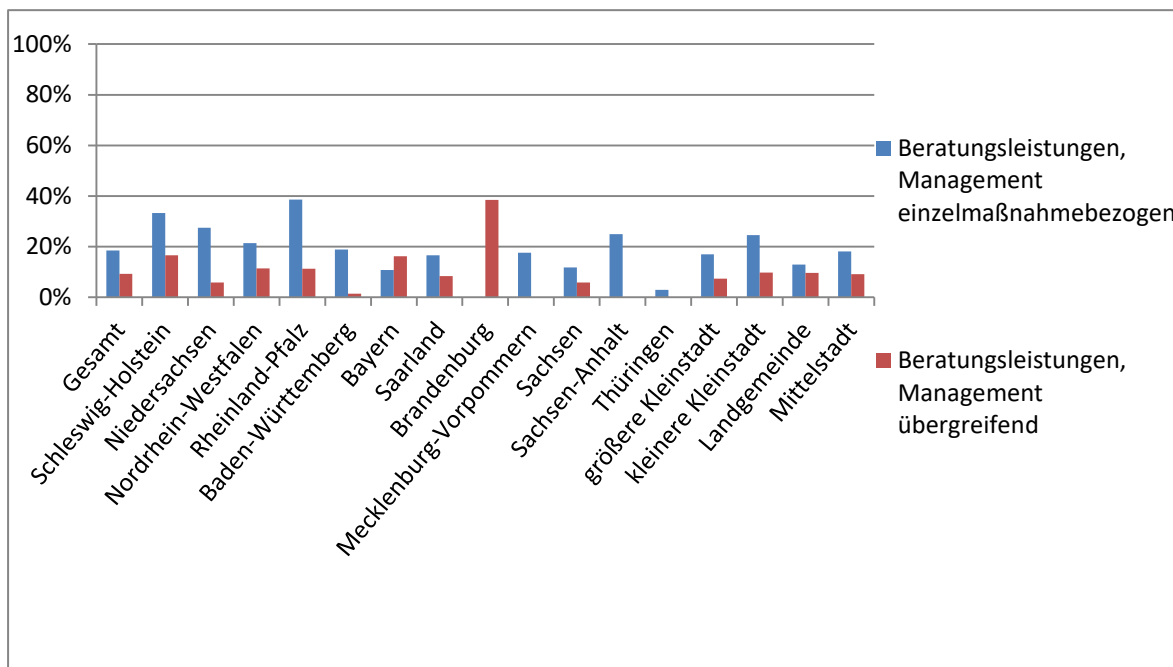
- Begleitung der Erstellung des interkommunalen bzw. überörtlich abgestimmten integrierten Entwicklungskonzeptes,

- Prozesssteuerung und -begleitung, Gesamtprozess und Lenkungsgremien,
- Moderationsleistungen,
- Öffentlichkeitsarbeit,
- Projektvorbereitung und Fördermittelmanagement.

Im Rahmen der erfassten Beratungsleistungen, die rund 28 Prozent der Programmkommunen in Anspruch nehmen (vgl. Kap.5.2), sind sowohl einzelmaßnahmenbezogene, fördergebiets- wie auch kooperationsbezogene Leistungen enthalten. Belastbare Angaben, welche dieser Fälle ein Kooperationsmanagement im engeren Sinne beinhalten, liegen nicht vor. Von den 26 Fallstudien wird in fünf Fällen ein überörtlich ausgerichtetes Kooperationsmanagement durchgeführt. In weiteren fünf Fällen übernimmt ein räumlich weiter gefasstes Regionalmanagement die Aufgaben mit.

Unterschiedliche Ansätze des Kooperationsmanagements können exemplarisch an den Beispielen des Mittelbereichs Templin (Brandenburg) und der Allianz Hofheimer Land (Bayern) aufgezeigt werden. In Templin unterstützt ein externes Kooperationsmanagement den Förderprozess, die Einzelprojektumsetzung, Öffentlichkeitsarbeit und den Kooperationsprozess. Dieses hat seinen Sitz nicht in der Region und ist nur anlassbezogen vor Ort tätig. Im Hofheimer Land wird vor Ort ein von den Kommunen finanziertes Allianzmanagement (als Kooperationsmanagement) betrieben, das über die Prozessbegleitung hinaus vielfältige Aufgaben der sehr breit aufgestellten Kooperation übernimmt.

Abbildung 5.3: Anteil der Nennung der Umsetzung von Beratungsleistungen, Management als wichtige Einzelmaßnahmen oder Projekte im Fördergebiet und Programmjahr – 2011 bis 2015 (n: 409)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016 (eBI)

Die interkommunale Kooperation und überörtliche Zusammenarbeit standen auch im Zentrum von zusätzlichen Interviews mit Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern aus Programmkommunen. Der Mittelbereich Wittstock/Dosse (Brandenburg) hat auf Basis eines Kooperationsvertrages 2007 ein überörtlich abgestimmtes Konzept entwickelt. Mit der Programmaufnahme 2010 wurde ein externes Kooperationsmanagement etabliert, das den Prozess seitdem sehr wirkungsvoll unterstützt. Dies umfasst sowohl die Qualifizierung von Planungen und Vereinbarungen wie auch die Vorbereitung investiver Maßnahmen.

In Bad Berleburg, mit 23 Ortsteilen eine der größten Flächenkommunen in NRW, wurde im Rahmen der Dachmarke "Bad Berleburg - Meine Heimat 2020" im Jahr 2010 ein Leitbildprozess "Meine Stadt Bad Berleburg 2020" und die Gründung eines "Bad Berleburger Netzwerkes" angestoßen, die Grundlage für die 2013 erfolgte Aufnahme in das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" waren. Als Modellprojekt der REGIONALE Südwestfalen konnten Leitprojekte umgesetzt werden, bei denen bürgerschaftliche Initiativen eng eingebunden wurden. Das Kooperationsmanagement wird von der Verwaltung selbst

durchgeführt; zur Prozesssteuerung ist ein Lenkungsgremium zur Umsetzung der Fördermaßnahmen eingesetzt worden.

Auch nach Einschätzung der Vertreterinnen und Vertreter der Länder kommt dem Kooperationsmanagement unabhängig von der konkreten Ausrichtung und Finanzierung eine wichtige Rolle zu, um sowohl die Prozessumsetzung, die programmübergreifende Fördermittelakquisition, die Mobilisierung privaten Kapitals sowie die Zusammenarbeit zu unterstützen und effektiv zu gestalten. Das setzt aber fachlich und kommunikativ sehr qualifiziertes Personal vor Ort voraus und das Leistungsbild geht über das fördergebietsbezogene Management deutlich hinaus.

Stand und Nachhaltigkeit der Kooperationen

Ziel der meisten Kooperationen ist im Regelfall die langfristige bzw. dauerhafte Zusammenarbeit. Je nach Kooperationstypus, Alter und dem Stand der Planungs- und Implementierungsprozesse sind der erreichte Stand und die Stabilität der Kooperationen sehr unterschiedlich. Oft ist die Hürde von der Planungsphase zur Umsetzung noch nicht genommen. Auch gibt es Brüche und Pausen in Kooperationsprozessen, die aber überwunden werden können. In den Fällen der - aufwändigen - programmübergreifenden Kooperationen, die mit einem entsprechenden strategischen Ansatz und intensiver Begleitung einhergehen, sind die Aussichten für eine dauerhafte Kooperation oft am besten, wie die Beispiele Sängerstadtregion (Brandenburg) und Oben an der Volme (Nordrhein-Westfalen) zeigen. Angesichts der notwendigen langen Zeiträume für die Kooperationsprozesse kann die Nachhaltigkeit der Kooperationen im jungen Programm noch nicht genauer bewertet werden. Erfolgreiche Beispiele generieren bereits nach wenigen Jahren erste "fassbare" Projekte, sind politisch stabil getragen und auch in der Öffentlichkeit anerkannt; eine tragfähige Aussage über ihre langfristige Stabilität kann daraus aber noch nicht abgeleitet werden.

5.2 Integrierte überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte

Während in der Städtebauförderung integrierte Konzepte für die Gesamtstadt- und Gebietskulissenebene langjährig etabliert und auch förderunabhängig als Schlüsselinstrumente anerkannt sind, stellen integrierte *überörtlich* abgestimmte Entwicklungskonzepte mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" in der Städtebauförderung ein Novum dar. Sie schließen die räumliche Lücke zwischen den kommunalen Konzepten und regionalen Entwicklungskonzepten. Dazu heißt es in der Programmstrategie:

"Zur Vorbereitung von Investitionen städtebaulicher Gesamtmaßnahmen fördern Bund und Länder die Erarbeitung und Fortschreibung interkommunal bzw. überörtlich abgestimmter, integrierter Entwicklungs- und Handlungskonzepte. Mehrere Städte und Gemeinden oder Gemeinden mit ihren Gemeindeteilen verständigen sich in einem überörtlichen Ansatz über gemeinsame Strategien und Maßnahmen der Orts- und Stadtentwicklung und über die Sicherstellung einer bedarfsgerechten, langfristigen Daseinsvorsorge für sich und ihr Umland."

Konzepttypologie

Auf *kommunaler* Ebene handelt es sich um Gemeindeentwicklungsplanungen, Integrierte Stadt- und Gemeindeentwicklungskonzepte und weitere Konzeptstellungen und -fortschreibungen auf kommunaler Ebene.

Auf *interkommunaler* Ebene kommen überörtliche Entwicklungskonzepte, Mittelbereichskonzepte, interkommunale Entwicklungsstrategien und regionale Entwicklungskonzepte zum Tragen. Diese überörtlichen integrierten Konzepte als Kerninstrumente des Programms werden z. T. auch sukzessive weiterentwickelt, d. h. Handlungsfelder werden ergänzt bzw. vertieft. Überörtliche integrierte Konzepte werden auf der Fördergebietebe-
ne teilweise um Teilraumkonzepte und vorbereitende Untersuchungen ergänzt.

Die Verzahnung der unterschiedlichen Raumebenen in der Planungsgenese erfolgt nach Auswertung der Fallstudien vor allem dann sehr stringent, wenn *innerhalb* des Programms sowohl überörtliche Konzepte als auch gemeindliche bzw. Fördergebietskonzepte umgesetzt werden.

Die jeweiligen Länderstrategien sind auf der Konzeptebene zum Teil sehr konkret und die Umsetzung wird verfolgt. Genannt seien Brandenburg und das Saarland. Im Saarland werden Gemeindeentwicklungskonzepte (GEKO) und daraus abgeleitet Teilraumentwicklungskonzepte (TEKO) erstellt, in Brandenburg sind Mittelbereichskonzepte das Hauptinstrument.

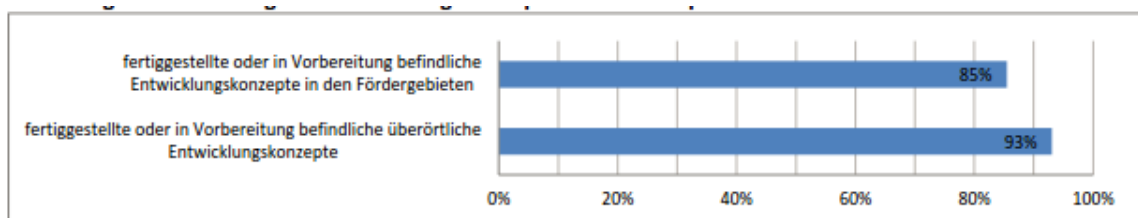
Beispielgebend für eine qualifizierte Planungskultur ist die aus vier Gemeinden bestehende Kooperation "Oben an der Volme" in Nordrhein-Westfalen. Hier wurden sehr systematisch und eng verzahnt alle relevanten räumlichen Planungsebenen abgedeckt. Auf Basis eines regionalen integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes (RIHK) 2011 wurden im Rahmen der REGIONALE 2013 vier integrierte Handlungskonzepte für die Zentren der vier Städte erstellt. Zusätzlich wurde mit dem Tourismuskonzept 2013 ein wichtiges sektorales Konzept für den Kooperationsraum erstellt.

Konzeptgenese

Seit Programmstart 2010 ist die Vorlage eines integrierten Entwicklungskonzeptes für alle Städtebauförderprogramme Fördervoraussetzung. In allen Ländern ist im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" die Erstellung integrierter überörtlich abgestimmter Konzepte Aufnahmevoraussetzung. Dies können sowohl interkommunale wie auch intrakommunale Konzepte sein. Es kann zur Programmaufnahme aber auch auf vorliegende Konzepte aus bereits bestehenden Kooperationsansätzen zurückgegriffen werden, wenn diese einen geeigneten konzeptionellen Rahmen bieten. Die Anforderungen an vorhandene Konzepte sind nicht geregelt, sie können auch einen räumlich weiteren Planungsbezug haben oder nicht alle Handlungsfelder abdecken.

Anhand der Fallstudien können die sehr unterschiedlichen Planungsgenesen dargestellt werden: In zwölf Fällen gab es bereits *vor Programmaufnahme* bestehende Konzepte, überwiegend aus LEADER-Prozessen, die vom Ansatz her ausreichend Bezüge zu den geforderten integrierten überörtlich abgestimmten Konzepten aufwiesen; teilweise wurden diese Konzepte fortgeschrieben oder neu erstellt. In zehn Fällen folgten im *weiteren Programmverlauf* Qualifizierungen, Fortschreibungen und Vertiefungen. Allerdings gibt es vereinzelte Sonderfälle (z. B. Olfen, Nordrhein-Westfalen, Handlungskonzept Innenstadt im REGIONALE-Kontext, Treben, Thüringen; Fördergrundlage bestehendes REK vor Programmaufnahme).

Abbildung 5.4: Verteilung von Entwicklungskonzepten in den Kooperationsräumen



n=317; 88,5Prozent aller 358 Kooperationsräume für die eBI 2015 vorliegen

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der eBI 2015.

Überörtliche Konzepte liegen für ca. 93 Prozent aller Kooperationsräume vor bzw. werden erarbeitet. Für die räumliche Ebene der Fördergebiete gilt dies nach den ausgewerteten Angaben in ca. 85 Prozent der Fälle. Diese insgesamt relativ hohen Anteile wie auch die Unterschiede beider Kriterien konnten im Rahmen der Evaluierung nicht weiter verifiziert werden, nach Einschätzung der Gutachter beinhalten diese Angaben auch Konzepte aus der Zeit vor den Programmaufnahmen.

Konzeptförderung

Die Erstellung (und Fortschreibung) integrierter überörtlicher abgestimmter Konzepte als maßnahmenübergreifende Kerninstrumente des Programms ist in allen Ländern entsprechend der Regelungen der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung grundsätzlich förderfähig. Es gibt jedoch länderbezogene Einschränkungen, so sind diese in z. B. Mecklenburg-Vorpommern nur mit konkretem Vorhabenbezug förderfähig. Für neu aufzunehmende Kommunen bzw. Kooperationen ohne vorliegende Planungen kann eine Zugangshürde darin bestehen, dass zur Programmaufnahme eine antragsbegründende Grundstrategie der Zusammenarbeit als erster "Trittstein" noch nicht vorgelegt werden kann.

Integrierter Ansatz, Qualität und Fortschreibung

Der integrierte Ansatz als Kernelement der Programmstrategie bezieht sich vor allem auf eine möglichst umfassende Abdeckung des Daseinsvorsorgespektrums auf der Basis einer detaillierten Analyse und Prognose der demografischen und sozialen Entwicklung. Über die Daseinsvorsorge hinaus sind alle relevanten Handlungsfelder des integrierten Planungsansatzes zu berücksichtigen. Dies entspricht dem in der Planungstheorie und -praxis mittlerweile unstrittigen Anspruch und findet sich auch in Publikationen bzw. Arbeitshilfen von Bund und Ländern wieder. Der integrierte Ansatz umfasst auch in der Programmumsetzung ebenfalls die Ebenen *Akteursspektrum* als auch den im Programm zentralen *räumlich integrierten* Ansatz.

Je nach regionaler bzw. örtlicher Situation werden Themen vertiefend und z. T. in sektoralen Konzepten behandelt. Die Analyse der Fallstudien hat ergeben, dass die relevanten Handlungsfelder in den integrierten Konzepten hinsichtlich der Problemlagen und Handlungsbedarfe weitgehend vollständig abgedeckt werden. Vor allem Konzepte, die strategisch und auf das relevante Spektrum an Handlungsfeldern ausgerichtet sind, um als integrierte Grundlage für verschiedene Förderprogramme zu dienen, entsprechen in besonderem Maße der Intention des Programms.

In der Diskussion mit der begleitenden Expertengruppe zur Zwischenevaluierung wurde die stärkere Berücksichtigung einzelner Themen durch sektorale Vertiefungen diskutiert. Neben dem Thema Wirtschaft wurde auch eine mögliche konzeptionelle Stärkung des Themas Wohnen kontrovers diskutiert. Zurückhaltende Voten wurden damit begründet, dass mit konzeptionellen Vertiefungen auch entsprechende Erwartungshaltungen an die investive Förderung geweckt werden, die mit dem Programm nicht umsetzbar sind. Befürwortende Voten stellten die Bedeutung von Analysen zum Anpassungsbedarf auf dem Wohnungsmarkt heraus. Aus gutachterlicher Sicht müssen die Planungsaufwände für diese Vertiefungen mit den lokalen Erfordernissen korrespondieren. Allerdings würde

schon das Zusammenbringen relevanter Wohnungsmarktakeure mit der Verwaltung ein wichtiger erster Schritt sein, um mehr Transparenz auf den in kleinen Städten und Gemeinden in der Regel überschaubaren Wohnungsmärkten herzustellen. Eine Zunahme der Bedeutung sektoraler Vertiefungen z. B. in den Bereichen Wohnen und Sport wurde auch in der 10. Transferwerkstatt in Neustadt in Holstein umfassend diskutiert, auch neue Förderschwerpunkte wie Grün in der Stadt können hier berücksichtigt werden.

Beispielgebend für eine qualifizierte Planungskultur ist die Sängerstadtregion (Brandenburg), für die auf Basis des Mittelbereichskonzeptes sektorale Konzepte in den für ihre Kooperation relevanten Bereichen Mobilität, Einzelhandel, Sport und Wohnen im Programm erstellt wurden.

Die komplexen integrierten Planungsaufgaben und der "Spagat" zwischen fördergebietsbezogenen Planungen und überörtlichen Konzepten erfordern qualifiziertes Personal auf der Seite der Kommunen und Planungsbüros. In der Diskussion mit den Ländern wurde deutlich, dass Qualitätsprobleme festzustellen sind, wenn die örtlichen Planer eine Maßstabebene (oft die fördergebietsbezogene) abdecken können, aber die für die überörtliche Planungsaufgabe erforderlichen Kompetenzen nicht haben (oder umgekehrt).

Eine Bewertung der *Qualität der Planungen* ist im Rahmen der Evaluierung aufgrund der Vielfalt der Konzepte nicht im Einzelnen möglich. Im Rahmen der Auswertung der Fallstudien ist erkennbar, dass die Mindestvoraussetzungen erfüllt werden. Es wird aber auch deutlich, dass sie nur in der Hälfte der Fälle ein räumlich-funktionales Leitbild beinhalten. Wichtig erschienen der Expertengruppe zur Zwischenevaluierung vor allem klare Ziele, die auch als überörtliche Vereinbarungen fixiert werden können, um so die Verbindlichkeit der Konzepte und Kooperation zu erhöhen.

Aufgrund der noch kurzen Laufzeit des Programms können der *Umsetzungsstand* wie auch die *Umsetzungsfähigkeit* der Konzepte überwiegend noch nicht bewertet werden. Die im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" geförderten komplexen Planungsprozesse sind z. T. noch nicht abgeschlossen (Beispiel Ratzeburg und Neustadt in Holstein; Schleswig-Holstein). Vielfach konnten jedoch bereits investive Fördermaßnahmen (z. B. Rodachtal, Thüringen/Bayern; Allianz Hofheimer Land, Bayern; Sängerstadtregion, Brandenburg) umgesetzt worden, die auf den Konzepten basieren. Die investiven Förderungen erfolgten teilweise bereits während der Konzepterstellung. Damit ist bezogen auf diese Gruppe bereits erkennbar, dass die Umsetzungsfähigkeit der Konzepte gegeben ist. Mit weiterem Programmfortgang wird man die Umsetzungsfähigkeit und der Umsetzungsstand der Konzepte bei mehr Maßnahmen bewerten können.

Die *Verbindlichkeit der Planungen* durch kommunale Beschlüsse ist in den Ländern vor allem auf der Ebene der Fördergebiete geregelt; es sind Beschlüsse zu den Konzepten und zur Anwendung des Verfahrens notwendig. Auf der Ebene der übergeordneten integrierten Konzepte betonen die Länder die Notwendigkeit konkreter Ziele, Maßnahmen und Vereinbarungen, überlassen die Form die Verbindlichkeit der Konzepte und Kooperationen aber weitgehend den Kooperationsräumen.

Seitens der Länder bestehen für die Konzepte z. T. planungsbezogene *Arbeitshilfen*, z. B. im Saarland zur Erstellung von Integrierten Gemeindeentwicklungskonzepten. Die Qualitätsprüfung von Planungen wird in den Ländern mit unterschiedlicher Intensität betrieben, beispielsweise erfolgt in Schleswig-Holstein eine detaillierte Prüfung der Konzepte und in Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Bayern werden strategische Planungsprozesse eng begleitet.

Für die im Programm frühzeitig aufgenommenen Kommunen stellt sich zunehmend die Frage der *Fortschreibungen* bestehender Konzepte. In den ausgewählten Fallstudien erfolgten beispielsweise bereits Fortschreibungen der Brandenburger Mittelbereichskonzepte. Auch in Niesky (Sachsen) wurde das 2013 beschlossene überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzept 2015 fortgeschrieben. In welchen zeitlichen Abständen und mit welcher Tiefe Fortschreibungen und damit einhergehend Qualifizierungen erfolgen, muss vor Ort entschieden werden. Anlass können einerseits dynamische Veränderungen in der Demografie sein. So verzeichnen auch kleinere Kommunen in den letzten Jahren erhöhte Zuzüge, unter anderem durch die Flüchtlingsbewegungen. Hier ist wichtig zu analysieren, ob es sich um temporäre Effekte handelt oder aber Anpassungsbedarfe der Bevölkerungs- und Altersprognosen bestehen. Andererseits sind Fortschreibungen bei Strategieanpassungen und Veränderungen des Maßnahmenportfolios notwendig. Anstehende Fortschreibungen sollten vor allem der Aktualisierung und Feinsteuerung dienen und in den kleinen Städten und Gemeinden möglichst überschaubare Aufwände verursachen. Wenn die Konzepte modular aufgebaut sind, erleichtert dies die Fortschreibung deutlich.

5.3 Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Gegenüber den anderen Städtebauförderprogrammen sind folgende *programmspezifische Besonderheiten* bei der Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit zu berücksichtigen:

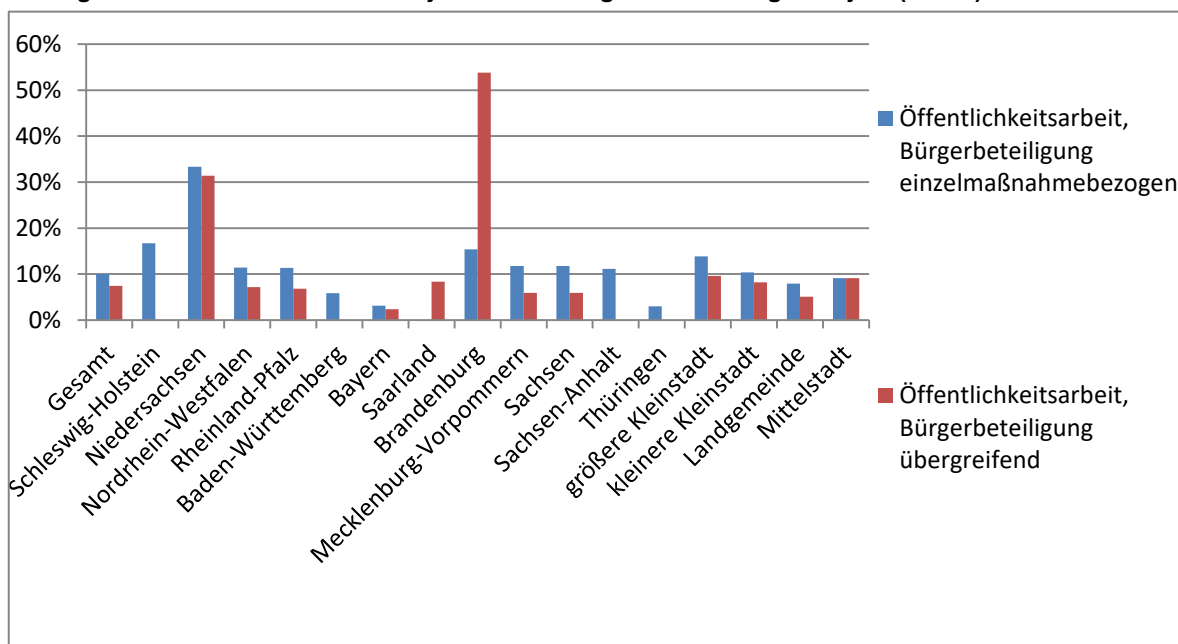
- In den kleineren Städten und Gemeinden verfügen Verwaltung wie Bürgerschaft in der Regel über weniger Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen. Vor allem in kleineren Städten und Gemeinden sind Stadtentwicklungsprozesse und Städtebauförderverfahren

ren häufig neu und mit hohen Erwartungshaltungen verbunden. Der erklärenden und aktivierenden Bürgerbeteiligung kommt eine hohe Bedeutung zu.

- Der überörtliche Ansatz ist abstrakter und schwerer vermittelbar als konkrete Förderprojekte "vor der Haustür". Bei intra- und vor allem interkommunalen Kooperationen sind die Wege vom Wohnort zum Zentralort und Investitionsschwerpunkt schlichtweg länger. Was in einem anderen Ort oder Ortsteil geschieht, interessiert solange nicht, wie der Kooperationsgedanke nicht positiv vermittelt wird.
- Mit den Anpassungen der Daseinsvorsorgestrukturen können in den von Schrumpfung und Alterung betroffenen Kommunen auch Anpassungen des Angebots (Schließungen, Angebotsausdünnungen) verbunden sein. Das erschwert die Beteiligung und macht das Verfahren anspruchsvoller, um den Betroffenen die trotz objektiver Handlungsbedarfe bestehenden Potenziale überörtlicher Kooperationen zu vermitteln.

Auf diese Besonderheiten müssen die Kommunen mit einer angemessenen Intensität der Partizipation und mit geeigneten Formen der Öffentlichkeitsarbeit reagieren. Bisher nehmen die einzelmaßnahmenbezogenen Beteiligungsaktivitäten in durchschnittlich 10 Prozent aller Maßnahmen einen erwähnenswerten Stellenwert ein, bei der übergreifenden Öffentlichkeitsarbeit sind es 7 Prozent. Auffällig sind die hohen Anteile übergreifender Beteiligung in Brandenburg, die auf umfassende Beteiligungen bei den Mittelbereichskonzepten schließen lässt. Das laut Auswertung höhere Niveau in Niedersachsen kann ggf. auf die hohe politische Bedeutung des Themas nach den Zusammenschlüssen und entsprechend intensive Aktivitäten zurückgeführt werden.

Abbildung 5.5: Anteil der Nennung der Umsetzung von Öffentlichkeitsarbeit und Bürgerbeteiligung als wichtige Einzelmaßnahmen oder Projekte im Fördergebiet und Programmjahr (n: 409)



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016 (eBI)

Aus den Fallstudien lässt sich trotz des hohen Stellenwerts der Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit auf Hemmnisse bei der Umsetzung schließen. Zu Beginn des Programms wurden in einer Reihe von Kommunen vielfältige Formate eingesetzt. Es gab Workshops, Bürgerforen, konsekutive Veranstaltungen mit dem Ziel der Maßnahmenvorbereitung. Es findet sich jedoch unter den Fallstudien eine ganze Reihe von Beispielen dafür, dass solch frühe Beteiligungsaktivitäten nach der Konzeptphase nicht in begleitende Beteiligungsaktivitäten überführt werden konnten.

Etwas häufiger werden "klassische" Instrumente wie Pressemitteilungen, Informationsveranstaltungen oder Ausstellungen eingesetzt. Bei drei Viertel der untersuchten Fallstudien wurden darüber hinaus Medien (Zeitungen, Broschüren, soziale Medien) genutzt. Inwieweit soziale Medien auch in Partizipationsprozessen kleinerer Kommunen einen nennenswerten Stellenwert haben, ist nicht bekannt. Bei der *einzelprojektbezogenen Öffentlichkeitsarbeit* zu größeren Investitionsprojekten unterscheiden sich die Instrumente nicht grundlegend von denen anderer Städtebauförderprogramme.

Auch die Ländervertreter verweisen z. T. auf die räumliche Distanz und Abstraktheit des überörtlichen Programmansatzes, welche die Mobilisierbarkeit der Bürgerinnen und Bürger für die Beteiligung erschweren. Es finden sich aber durchaus gute Beispiele, die dem überörtlichen Charakter des Programms Rechnung tragen. Genannt seien das Wirken

des "Allianzmanagements" der Kooperation Hofheimer Land (Bayern), die umfassenden Beteiligungsprozesse der Leerstandsoffensive Brückenland Bayern-Böhmen (Bayern), das "Bad Berleburger Bürgernetzwerk" (Nordrhein-Westfalen) und die Aktivitäten zur Entwicklung von Dachmarken in einigen Kooperationen. Bemerkenswert ist auch die Nutzung von Multiplikatorentreffen in Bad Eilsen (Niedersachsen).

Zum Einfluss der Beteiligung auf die Planungsergebnisse lassen die Fallstudien keine systematischen Erkenntnisse zu. Beispiele wie in der Gemeinde Querschied (Saarland) weisen aber auf den Zusammenhang von umfassenden Beteiligungsangeboten und der Akzeptanz umgesetzter Maßnahmen und der hier ortsteilübergreifenden Zusammenarbeit hin.

Die Notwendigkeit einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit wurde von den Expertinnen und Experten ausdrücklich hervorgehoben. Dies bezieht sich sowohl auf die Beteiligung bei der Konzepterstellung als auch auf die spätere Umsetzung von Einzelmaßnahmen.

5.4 Verfügungsfonds

Das im Jahr 2008 programmübergreifend eingeführte Instrument der Verfügungsfonds als Instrument zur privat-öffentlichen Kooperation ist auch im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" anwendbar.¹⁷ Es zielt auf die stärkere Einbeziehung und Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger und weiterer Akteure vor Ort. Da der Förderanteil in der Regel bis zu 50 Prozent beträgt und nur in besonderen Ausnahme- und Einzelfällen auf bis zu 100 Prozent erhöht werden kann, ist seine Nutzung in der Regel auf die zusätzliche Einwerbung von Kapital aus Mitteln der Wirtschaft und privater Akteure angewiesen. Anders als im Programm "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren" gibt es bisher nur sehr wenige Beispiele programmspezifischer Anwendungen. In den elektronischen Begleitinformationen wird es nur bei 4 Prozent aller Gesamtmaßnahmen erwähnt. Diesen Angaben entsprechend werden laut den Daten Verfügungsfonds bisher in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt eingesetzt. In den Gesprächen mit den Vertreterinnen und Vertretern der Länder wurde der Einsatz des Verfügungsfonds jedoch lediglich von Nordrhein-Westfalen bestätigt.

Die Analyse der Fallstudien bestätigt diesen Befund grundsätzlich. So ist in der Fallstudie "Oben an der Volme" ein Einsatz des Instruments bezogen auf den überörtlichen Ansatz gelungen. Hier wurde der Verfügungsfonds in allen vier beteiligten Kommunen Meinerz-

¹⁷ http://www.staedtebauforderung.info/StBauF/DE/Programm/AktiveStadtUndOrtsteilzentren/Programm/Instrumente/Verfuegungsfonds/verfuegungsfonds_node.html

hagen, Kierspe, Halver und Schalksmühle eingesetzt, um zur Stärkung der Innenstädte beizutragen. Dafür wurden kleinere Maßnahmen im Stadtraum umgesetzt. Daneben ist der Einsatz des Verfügungsfonds in der Fallstudie "Südliches Paderborner Land" vorgesehen. In Bad Berleburg ist es im Ergebnis des Kooperations- und Förderprozesses gelungen, durch erzielte Haushaltsspielräume die Ortsteile mit kleinen Budgets für Daseinsvorsorgeprojekte auszustatten, was für die Akzeptanz des Gesamtansatzes der Kooperation von hoher Bedeutung ist. Derartige kleinteilige Ortsteilbudgets könnten die Besonderheit des Programmes unterstützen, wenngleich die städtebauförderbezogenen Rahmenbedingungen (Förderkulissen, Zweckbindung) zu prüfen wären.

Insgesamt betrachtet ergibt sich im Ergebnis der Zwischenevaluierung, dass die Nachfrage nach Verfügungsfonds bisher nicht sehr groß ist und auch ein programmspezifisches Profil des Instruments noch nicht erkennbar ist. Ein Grund kann in der vorherrschenden Ortsgröße und der räumlichen Breite des Maßnahmenspektrums liegen; der Kreis der Ansprechpartner ist schwer zu bestimmen und in den kleinen Städten und Gemeinden eher klein. Allgemein gilt die Aktivierung privater Investoren zur Mitfinanzierung als größtes Hemmnis bezüglich der Umsetzung auf kommunaler Ebene. Die Finanzierung zu je 50 Prozent wird hierbei gerade in den wirtschaftsschwachen kleineren Städten und Gemeinden als zu hoch angesehen. Eine weitergehende Öffnung der Erhöhungsklausel würde einer Änderung der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung bedürfen. Den Kommunen fehlen aber auch die personellen Kapazitäten zur stärkeren Vermittlung. Als Hemmnis erweist sich, dass die Einsatzmöglichkeiten und der Mehrwert des Instrumentes in den Kooperationsräumen noch nicht hinreichend gesehen werden. Anders als bei den Programmen Soziale Stadt und Aktive Stadt- und Ortsteilzentren fehlen bislang übertragbare Erfahrungen mit programmspezifischen Anwendungen.

5.5 Zwischenfazit

Ziel der Zusammenarbeit und der Netzwerkbildung ist es, die Angebote und Potenziale der Kommunen zu bündeln, wo die Ressourcen für die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche zu begrenzt sind. Es kann festgestellt werden, dass der Ansatz in den Kooperationsräumen in der Regel thematisch breiter ist. Das liegt auch daran, dass in der deutlichen Mehrzahl der Fälle die überörtliche Zusammenarbeit auf bereits bestehende Kooperationsansätze aufbaut. Auch aus diesem Grund unterstützt das Programm ein breites Spektrum an **Kooperationstypen**. Einerseits wurden neue Kräfte für bestehende Kooperationsansätze mobilisiert, in anderen Fällen erfolgt ein Gründungsimpuls für neue Kooperationen. Die Flexibilität bei den Gestaltungs- und Organisationsformen der Kooperationen hat sich bewährt.

Für die ortsübergreifende Zusammenarbeit sind zunächst die Weckung von Kooperationsbereitschaft und danach der Schritt von der kooperativen Erstellung der Konzeption zur gemeinschaftlichen Umsetzung der Maßnahmen entscheidende, wenn auch nicht leicht zu bewältigende Schritte. Für ersteres sind ausreichende Anreize erforderlich, für letzteres verbindliche Zielformulierungen und Entscheidungsstrukturen unerlässlich. Während der Wille zur Zusammenarbeit sich bei den Akteuren selbst durchsetzen muss, kann das **Kooperationsmanagement** bei der Umsetzung eine wichtige Rolle spielen, um die Prozessumsetzung, die programmübergreifende Fördermittelakquisition, die Mobilisierung privaten Kapitals sowie die Zusammenarbeit zu unterstützen.

Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte stellen ein Kerninstrument des Programms dar. Ähnlich der sehr vielfältigen Kooperationskonstellationen ist auch das Spektrum der vorliegenden integrierten Konzepte sehr groß. Auch hier ist festzustellen, dass zur Programmaufnahme überwiegend auf bestehende Planungsansätze zurückgegriffen wird, die in der Regel als Fördergrundlage anerkannt und qualifiziert werden konnten. Fördergebietsbezogene und überörtliche Planungen erfordern eine hohe Kompetenz der Verwaltung und differenzierte Planungskompetenzen der externen Planungsbüros. Der integrierte Ansatz mit dem Schwerpunkt auf der Daseinsvorsorge wird planerisch weitgehend umgesetzt. Vielfach können die Konzepte aber noch stärker als ressort- und förderprogrammübergreifende Strategien qualifiziert werden. Zusätzlich wird der Bedarf deutlich, relevante Themen mit dem Bezug zur Daseinsvorsorge in angemessener Form zu vertiefen. Allerdings besteht zwischen dem umfangreichen Planungsanspruch, dem daraus resultierenden möglichen Interventionsspektrum und der eher punktuellen Investitionskraft des Programms ein Spannungsverhältnis, das Augenmaß bei der Umsetzung erfordert.

Für die **Bürgerbeteiligung, Akteurseinbindung und Öffentlichkeitsarbeit** sind die programmspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen. Dies sind die geringeren Erfahrungen vieler kleiner Städte und Gemeinden mit Beteiligungsverfahren, der gegenüber konkreten Vor-Ort-Projekten schwerer vermittelbare überörtliche Ansatz und die vielfach vorhandenen Vorbehalte gegenüber Anpassungen im Daseinsvorsorgebereich. Das erschwert Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit, doch lassen gute Beispiele erkennen, dass sie bei einer Verknüpfung mit überzeugenden Leitbildern und konkreten Maßnahmen gut funktionieren können. Es erweist sich auch hier teilweise als schwierig, die Beteiligung beim Start des Programms in die Umsetzungsphase "mitzunehmen".

Der **Einsatz der Verfügungsfonds ist im Programm** bisher noch sehr schwach ausgeprägt. Nur aus Nordrhein-Westfalen sind konkrete Beispiele bekannt. Programmspezifisch ist gerade in den kleineren wirtschaftsschwachen Kommunen der Zugang zu privatem Kapital schwieriger bzw. mit hohem Aufwand verbunden. Andererseits ist das Instrument geeignet, im Programm in kleinen Orten bzw. Ortsteilen die Akzeptanz für den überörtlichen Ansatz zu erhöhen, wenn es für kleine Maßnahmen genutzt wird, mittels derer sie stärker in die Programmumsetzung einbezogen werden.

6. Inhaltlich-thematische Schwerpunkte des Programms

Forschungsleitfragen:

- Welchen Herausforderungen begegnen die Städte und Gemeinden? Welche Ziele verbinden sie mit der Umsetzung der Gesamtmaßnahmen?
- Welche Handlungsschwerpunkte sind bei der Programmumsetzung vor Ort besonders relevant (z. B. Anpassung und Weiterentwicklung der sozialen, kulturellen, öffentlichen Infrastruktur, aktive Innenentwicklung und Umgang mit Leerstand, Stärkung der Stadt- und Ortskerne als Wohn- und Versorgungsstandorte, Aufwertung öffentlicher Räume und Freiräume)?
- Welchen Beitrag leisten die städtebaulichen Maßnahmen zur Problemlösung? Inwieweit werden bei der Umsetzung des Programms notwendige funktionale und bauliche Anpassungen bedarfsgerecht und zukunftsfähig gestaltet?

6.1 Herausforderungen für die Städte und Gemeinden

Im ersten Statusbericht wird der Hintergrund für die Herausforderungen, vor denen die kleineren Städte und Gemeinden in vielen ländlichen Regionen stehen, hauptsächlich in einer Gefährdung der Lebensqualität durch die Folgen des demografischen und wirtschaftlichen Wandels gesehen. (BMUB 2014b, 14) Ein Bevölkerungsrückgang führe „unweigerlich zu einer reduzierten Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge. Eine sinkende Nachfrage zieht mittel- bis langfristig Tragfähigkeitsprobleme nach sich. Die öffentliche Hand wird gezwungen, das kommunale Angebot nicht ausgelasteter Einrichtungen an die geänderte Nachfrage anzupassen. Auch private Dienstleister der Daseinsvorsorge müssen auf sinkende Einnahmen reagieren ... In vielen kleineren Städten und Gemeinden gehen der Ausbau und die Reduktion von Infrastrukturangeboten teilweise Hand in Hand, weil sich auf der einen Seite der Anteil der Älteren erhöht und auf der anderen Seite der Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwerbstätigen abnimmt. Dieses Nebeneinander von gleichzeitigem Abbau, Umbau und Ausbau belastet die kommunalen Haushalte zusätzlich.“ (ebenda)

Es geht bei der Umsetzung des Programms also um die bedarfsgerechte Anpassung der Infrastruktur, wobei diese aufgrund der Gleichzeitigkeit zurückgehender und wachsender Bedarfe nicht auf einen Abbau vorhandener Strukturen reduziert werden darf. Inhaltlich-

thematisch zielt das Programm in erster Linie auf Maßnahmen zur Anpassung oder langfristigen Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den jeweiligen Bedingungen des demografischen Wandels.

6.2 Handlungsfelder der Daseinsvorsorge

Bevor untersucht werden kann, wie das Programm diese Aufgabe erfüllt, ist zu klären, was darunter im Kontext des Programms zu verstehen ist. Der Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge¹⁸ ist nicht eindeutig definiert und wird teilweise synonym zu öffentlicher Infrastruktur, öffentlichen Dienstleistungen oder Grundversorgung benutzt. Im Kern geht es um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Güter und Dienstleistungen, die auf kommunaler Ebene teilweise von öffentlichen, teilweise aber auch von privaten Anbietern bereitgestellt werden. Was zur kommunalen Daseinsvorsorge zu zählen ist, bildet einen Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen und unterliegt auch sozialem und technologischem Wandel. Heute werden zum Kern der kommunalen Daseinsvorsorge Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Energieversorgung, Post und Telekommunikation, öffentlicher Personennahverkehr, Sparkassen, Krankenhäuser und Rettungsdienst gezählt. Es werden auch Bildungseinrichtungen, Museen, Kinder- und Schullandheime, Altenheime sowie Sport und Erholung dazu gerechnet. In einem weiteren Sinn lassen sich auch die gesamte Verkehrsinfrastruktur und auch das Wohnen dazu zählen (siehe Knorre 2005, zitiert nach Einig 2008, S. 17).

Die Unbestimmtheit des Begriffs hätte es nahe gelegt, ihn in der Programmstrategie genauer abzugrenzen. Eine Definition dessen, welches genau die Fördergegenstände sein sollen, unterbleibt dort zwar, aber es wird festgehalten, dass die Kommunen „im Rahmen der Gesamtmaßnahme die Finanzhilfen des Programms insbesondere für Investitionen zur Umstrukturierung und kostensparsamen Anpassung der städtebaulichen Infrastruktur einsetzen“ können (BMVBS 2013,17). Als Beispiele werden genannt:

- „Bedarfsgerechte bauliche Anpassung und Sanierung von Gebäuden öffentlicher, sozialer, kultureller Einrichtungen der Versorgungsinfrastruktur für eine gemeinsame effizientere Nutzung durch die beteiligten Kommunen bzw. Ortsteile,
- Sanierung und bedarfsorientierter Umbau leer stehender Gebäude, z. B. als flexibel nutzbare Multifunktionshäuser für wohnortnahe Versorgungsleistungen,

¹⁸ Ursprünglich wurde der Begriff von Ernst Forsthoff (1938) angesichts zunehmender Verstädterung geprägt, welche die Bewohner zunehmend auf öffentliche Daseinsvorsorge angewiesen sein ließ.

- Verfügungsfonds (z.B. zur Förderung privaten und bürgerschaftlichen Engagements im Bereich sozial-kultureller Infrastruktur).“ (ebenda)

Weitere Aspekte der Daseinsvorsorge, auf die das Programm abzielt, lassen sich aus den Veröffentlichungen entnehmen, die im Programmmzusammenhang erstellt worden sind. Die vom Bundesbauministerium herausgegebenen Anwenderhinweise zur Städtebauförderung liefern zum Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" einige Hinweise darauf, was inhaltliche Schwerpunkte sein können (BMUB 2016, S. 33): Öffentliche soziale und kulturelle Einrichtungen, flexibel nutzbare Multifunktionshäuser für eine wohnortnahe Versorgung, Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen sowie Maßnahmen zur Herstellung von Barrierearmut bzw. -freiheit von Gebäuden und Flächen.

Im ersten Statusbericht der Bundestransferstelle finden sich ebenfalls mögliche Handlungsfelder für die Förderung, nämlich Bildung und Kinderbetreuung, medizinische Versorgung, Mobilität sowie als mögliche Maßnahmen die Förderung von Dorfläden (mit Treffpunkt). Im zweiten Statusbericht wird auf die Schaffung kultureller Einrichtungen als relevantes Handlungsfeld des Programms aufmerksam gemacht (BBSR 2018, S.50). Angaben zu den genannten Infrastruktureinrichtungen werden auch im elektronischen Monitoring speziell für das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" erhoben. Zusammengefasst lässt das den Schluss zu, dass das Programm auf kulturelle, soziale, bildungs- und gesundheitsorientierte Infrastruktur sowie auf Maßnahmen im öffentlichen Raum sowie zur Herstellung von Barrierefreiheit beziehungsweise den Abbau von Barrieren abzielt. Aus der Zurückhaltung des Programms bei der Definition seiner Fördergegenstände ergibt sich ein breiter Spielraum für eine Konkretisierung der inhaltlich-thematischen Schwerpunkte durch die Länder und Kommunen.

6.3 Länderseitige Schwerpunktsetzungen

Die Länder setzen bei ihrer Ausgestaltung des Bund-Länder-Programms unterschiedliche Akzente. Aber auch sie verzichten auf genauere Definition in den Förderrichtlinien¹⁹, so dass die jeweils länderspezifischen Voraussetzungen für die Förderfähigkeit von Maßnahmen nur indirekt aus der Programmpraxis sowie über Aussagen der Programmverantwortlichen abgeleitet werden können. Dabei kennzeichnet es alle Programme der

¹⁹ In einem erläuternden Merkblatt des Landes Niedersachsen zu den Städtebauförderrichtlinien werden Maßnahmen an Schulen, Feuerwehrhäusern, Rathäusern, Bauhöfen und Friedhöfen explizit ausgeschlossen. In den Förderrichtlinien des Landes Sachsen-Anhalt wird ausgeführt: „Zur Daseinsvorsorge zählen all jene Güter und Dienstleistungen, an deren nachhaltiger Angebotssicherung ein besonderes öffentliches Interesse besteht.“

Städtebauförderung im föderalen Deutschland, dass es bei der Ausgestaltung von Programminhalten Unterschiede zwischen den Ländern gibt. Auffallend ist allerdings beim Programm "Kleinere Städte und Gemeinden", dass darüber, welche Maßnahmen im Einzelnen förderfähig sind, die länderspezifischen Vorgehensweisen besonders deutlich auseinandergehen.

Schon im ersten Statusbericht der Transferstelle wurde eine "große Vielfalt der Programmumsetzung" in den Ländern konstatiert (BMUB 2014b, S. 20). Erstens ist dies der geschilderten Tatsache geschuldet, dass der Begriff der Daseinsvorsorge uneindeutig ist und ein weites Themenspektrum umfasst. Entsprechend ist es wenig überraschend, dass er in den Ländern unterschiedlich interpretiert wird. Zweitens ist vorn gezeigt worden, dass sich unterschiedliche, teils gegenläufige Handlungserfordernisse überlagern. Und drittens schließlich hängen die unterschiedlichen Akzentsetzungen auch davon ab, welche landesspezifischen Ziele erreicht werden sollen oder Priorität genießen. Grundsätzlich ist das Spektrum der geförderten Maßnahmen in allen Ländern breit. Aus den Angaben im zweiten Statusbericht lassen sich gewisse Akzentuierungen erkennen, auch wenn dabei die Palette der geförderten Maßnahmen nicht immer erkennbar wird (BBSR 2018, 20-25):

- Baden-Württemberg: Der Schwerpunkt liegt auf der „Sicherung der Versorgungsfunktionen“, „es wird viel Wert auf Bau- und Prozesskultur gelegt.“
- Bayern: Es werden „Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände und damit die Umsetzung baulicher Projekte gefördert, um damit die zentralen Ortskerne funktionsfähig und sowohl für junge Familien als auch für ältere Menschen attraktiv zu halten.“
- Brandenburg: „Im Fokus stehen Maßnahmen zur Sicherung und Stärkung kommunaler Daseinsvorsorgeinfrastrukturen.“
- Mecklenburg-Vorpommern: Das Hauptaugenmerk liegt „auf der Umsetzung konkreter investiver Maßnahmen. Prioritär fördert das Land Maßnahmen zur Sicherung und Anpassung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen. Die Sanierung und Instandsetzung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen bildet einen Förderschwerpunkt.“
- Niedersachsen: „Die Förderung investiver Maßnahmen aus dem Programm konzentriert sich auf die Sicherung und Anpassung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Förderfähig sind Maßnahmen an öffentlichen Einrichtungen für gemeinschaftliche Aktivitäten, Erholung, Soziales, Kulturelles und multifunktionale Nutzungen (z.B. Nahversorgung, Gesundheit) mit überörtlicher Bedeutung, Maßnahmen zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen sowie der Barrierefreiheit und –armut.“

- Nordrhein-Westfalen: Förderfähig sind „Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung der kommunalen Infrastruktur sowie zur Aktivierung der Stadt- und Ortskerne“
- Rheinland-Pfalz: Ein Schwerpunkt der Förderung „liegt auf Maßnahmen zur Anpassung der Infrastruktur aufgrund einer zurückgehenden Bevölkerung sowie zur Sicherung und Stärkung öffentlicher Daseinsvorsorge“
- Saarland: „Förderschwerpunkte sind insbesondere Investitionen zur Behebung städtebaulicher Missstände, zur Anpassung von Infrastruktureinrichtungen ... sowie Maßnahmen zur Innenentwicklung, zur Schaffung und Erhaltung von Grün- und Freiräumen sowie der Barrierefreiheit bzw. –armut.“
- Sachsen: Das Land legt einen „Schwerpunkt auf die der Ortskerne und auf Innenentwicklung.“
- Sachsen-Anhalt: Im Mittelpunkt der Förderung stehen „die Revitalisierung stadtzentrumstypischer Einrichtungen wie Gemeinschaftshäuser, die Umnutzung denkmalgeschützter Gebäude zu Bürger- und Dienstleistungszentren, die Gestaltung von Maßnahmen im öffentlichen Raum sowie die Behebung städtebaulicher und funktionaler Missstände“.
- Schleswig-Holstein: „Neben der städtebaulichen und funktionalen Stärkung der Innenstädte bzw. Ortskerne steht die Modernisierung der sozialen Infrastruktur (z.B. Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Jugend und Sport) im Mittelpunkt der Förderung“. Nach Aussagen der Programmverantwortlichen will Schleswig-Holstein das Programm vor auch zur Verbesserung der Barrierefreiheit nutzen.
- Thüringen: „Oft werden leer stehende bzw. sanierungsbedürftige Gebäude zu soziokulturellen Zentren, Begegnungsstätten oder Bürgerhäusern aus- oder umgebaut. Häufig wird zudem die Sanierung und Modernisierung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen gefördert.“

Es herrschen in den Ländern verschiedene Rahmenbedingungen, was die Bandbreite weiterer Förderprogramme und Finanzierungsquellen angeht. Hierdurch werden im Zuge der Bündelung von Fördermitteln die Akzente für das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" jeweils unterschiedlich gesetzt. Nicht zuletzt werden auch förderrechtliche Aspekte länderseitig unterschiedlich gehandhabt. Einige Länder schließen die Pflichtaufgaben der Kommunen grundsätzlich von der Förderung aus, Bayern und Niedersachsen wiederum betonen sehr stark das Subsidiaritätsprinzip als Richtschnur der Förderfähigkeit. Im Ergebnis gibt es Maßnahmen, die in allen Ländern gefördert werden. Dazu gehören vor allem soziale Treffpunkte, Gemeindezentren, multifunktionale Räume oder Mehrgenerationentreffpunkte. Daneben gibt es Maßnahmen, die in einigen, aber nicht allen

Ländern förderfähig sind (Sanierung von Bildungseinrichtungen oder Feuerwehrstützpunkten). Und schließlich gibt es Maßnahmen, die in einigen Ländern Schwerpunkte der Förderung bilden, während ihre Förderung in anderen ausdrücklich ausgeschlossen ist (zum Beispiel Aufwertung von Schulstandorten). Aber auch hier können sich durch geschickte Kombination von Einrichtungen und entsprechende Bündelung der Finanzierungsquellen wieder Möglichkeiten für die Realisierung derartiger Maßnahmen eröffnen. Im Ergebnis zeigt die Auswertung der Begleitinformationen für die Jahre 2011 bis 2015 folgende Maßnahmenswerpunkte:

Tabelle 6.1: Maßnahmenswerpunkte bei der Programmumsetzung in den Ländern

Maßnahmegruppen	SH	NI	NRW	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH
Bürgerhäuser u.a.	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Soziale Treffpunkte	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Schulen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kitas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Sportstätten	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Kultureinrichtungen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Gebäude für öffentliche Nutzung, Rathäuser	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Grünflächen und Parks	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Plätze/Freiflächen/Straßen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Private Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● häufig gefördert = Grad der Umsetzung liegt über dem Durchschnitt des Anteilswertes aller Gesamtmaßnahmen
 ● teilweise gefördert = wird in mehr als 10 % der Gesamtmaßnahmen umgesetzt, Wert aber unterhalb des Durchschnitts aller Gesamtmaßnahmen
 ● selten oder gar nicht gefördert = Wird in weniger als 10 % der Gesamtmaßnahmen umgesetzt
 Quelle: eBi

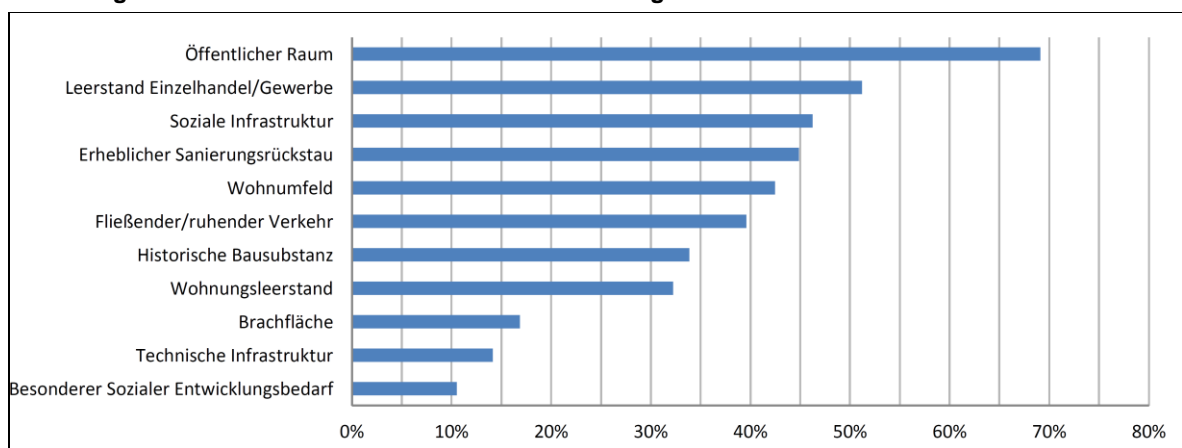
6.4 Umsetzung auf kommunaler Ebene

Auf der kommunalen Ebene erfahren die Programminhalte eine weitere Konkretisierung im Zuge der Beantragung von Fördermitteln für städtebauliche Gesamtmaßnahmen. Dabei müssen die Intentionen des Bund-Länder-Programms mit den Handlungserfordernissen der Kommunen in Übereinstimmung gebracht werden. Diese sind natürlich bemüht,

ihre Aufgaben bestmöglich im Interesse der Bewohnerschaft zu erbringen, wobei sie in erster Linie auf die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben verwiesen sind. Was sich darüber hinaus an freiwilligen Aufgaben finanzieren lässt, hängt unmittelbar von der kommunalen Haushaltslage ab. Diese bietet kleineren Städten und Gemeinden in strukturschwachen Regionen vergleichsweise geringe Handlungsspielräume. Entsprechend groß ist das Interesse der Kommunen, ihre Aufgaben unter Zuhilfenahme von Fördermitteln erfüllen zu können. Die kommunale Logik hat ihren Ausgangspunkt also bei den konkreten Bedarfen und führt von dort zu den Programminhalten.

Das Programm verlangt von den Kommunen, die beantragten Gesamtmaßnahmen strategisch zu begründen. Dahinter steht das Bemühen, das eher inkrementalistische Handeln der Kommunen konzeptionell zu ordnen. Dabei sollen sich die entsprechenden integrierten Handlungskonzepte durchaus nicht auf das Förderspektrum des jeweiligen Programms beschränken, vielmehr sollen die lokalen Problemlagen und Handlungserfordernisse in ihrer ganzen Breite aufgegriffen und dargestellt werden. Integrierte Konzepte sollen die Grundlage für einen ressort- und akteursübergreifenden Ansatz bilden (siehe Kapitel 3.4). Insofern ist es folgerichtig, wenn die Bandbreite der in den Konzepten identifizierten Handlungserfordernisse über das Spektrum dessen hinausgeht, was im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" gefördert werden kann. Dieser Sachverhalt wird auch durch die Kategorisierung von Handlungsbedarfen bestätigt, die im zweiten Statusbericht der Begleitforschung aus der Analyse der Angaben in den elektronischen Begleitinformationen 2016 entwickelt wird.

Abbildung 6.1: Städtebauliche Missstände in den Fördergebieten



Quelle: Plan und Praxis, BBSR 2018

Aus den identifizierten Handlungserfordernissen müssen die Kommunen der jeweiligen Zielstellung entsprechende Maßnahmen ableiten, die mit Hilfe unterschiedlicher Finanzierungsquellen und Förderprogramme umgesetzt werden können und sollen. Anhand der

Fallstudien ist dieser Zusammenhang nachvollziehbar, denn dort sind die identifizierten Problemstellungen im Kooperationsraum, die Herausforderungen auf dem Feld der Daseinsvorsorge, die diesbezüglichen Zielstellungen sowie die daraus abgeleiteten Maßnahmen dargestellt. Bei der Analyse der Fallbeispiele entlang der Frage, inwieweit sich die Einzelmaßnahmen kongruent aus den konzeptionellen Aussagen ableiten, stellte sich das methodische Problem, dass nicht immer erkennbar war, ob die Maßnahmen aus dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" finanziert werden oder ob andere Finanzierungsquellen genutzt werden sollen. Zudem handelt es sich zum Teil um Maßnahmen, deren Realisierung zum Zeitpunkt der Dokumentation noch ungeklärt war.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkung lässt sich sagen, dass eine kongruente Herleitung der Maßnahmen aus den konzeptionellen Aussagen zum Handlungsbedarf auf dem Feld der Daseinsvorsorge unterschiedlich überzeugend gelingt. Ein Beispiel für eine gute Herleitung ist Amelinghausen-Ilmenau, wo auf der Zielebene eine familienfreundliche Kommunikation und Maßnahmen für Jugendliche angestrebt werden und auf der Maßnahmenebene ein Familien- und ein Jugendzentrum realisiert wird. In manchen Fällen ist ein Zusammenhang nur partiell erkennbar. Die Schwierigkeit, den Zusammenhang von Maßnahmen und Zielen aufzudecken, ergibt sich daraus, dass die Aussagen zu den Handlungserfordernissen und Zielen in den Konzepten sehr abstrakt und allgemein formuliert sind.

In der breiten Mehrzahl der Fallstudien überwiegt ein konkreter Bezug zu Aufgaben der Daseinsvorsorge, in einigen Fällen bilden eher städtebauliche Defizite den Begründungszusammenhang für die Maßnahmen. In den untersuchten Fallstudien kommt der Innenentwicklung in einem Drittel der umgesetzten Maßnahmen eine übergeordnete Rolle zu. Hauptsächlich geht es darum, die Anpassung oder Sicherung von Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge mit einer Stärkung der Innenentwicklung zu verbinden. Dafür, wie das gelingen kann, gibt es in den Fallstudien eine ganze Reihe von Beispielen: So werden Leistungen im Rahmen investiver Maßnahmen im Zentrum gebündelt, um Doppelinfrastrukturen zu vermeiden, oder es erfolgt die Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs als überörtlicher Einzelhandels- und Versorgungsstandort. An zentralen Orten erfolgt auch die Sicherung der medizinischen Versorgung. Teils leerstehende Gebäude, wie ehemalige Schulen, werden als Kultur- und Bildungszentren umgenutzt. Neu geschaffene multifunktionale Gemeinbedarfseinrichtungen im Ortszentrum bieten Raum für Bürgeraktivitäten und sind gleichzeitig Verwaltungsorte. In anderen Fällen gelingt die Zusammenführung von verschiedenen Akteuren im Kulturbereich in innerstädtischen Gebäuden. Dies alles sind gelungene Beispiele für eine Verbindung von Maßnahmen der Daseinsvorsorge mit der Beseitigung städtebaulicher Missstände und einem Beitrag zur Innenentwicklung.

6.5 Schwerpunktsetzungen bei den Einzelmaßnahmen

Für eine Analyse der Einzelmaßnahmen, die mit Hilfe des Programms gefördert werden, wurden Angaben in den Begleitinformationen für den Zeitraum 2011 bis 2015 ausgewertet. Sie spiegeln die für die Programmstrategie charakteristische Breite des Begriffs der Daseinsvorsorge wider.

Maßnahmen im öffentlichen Raum

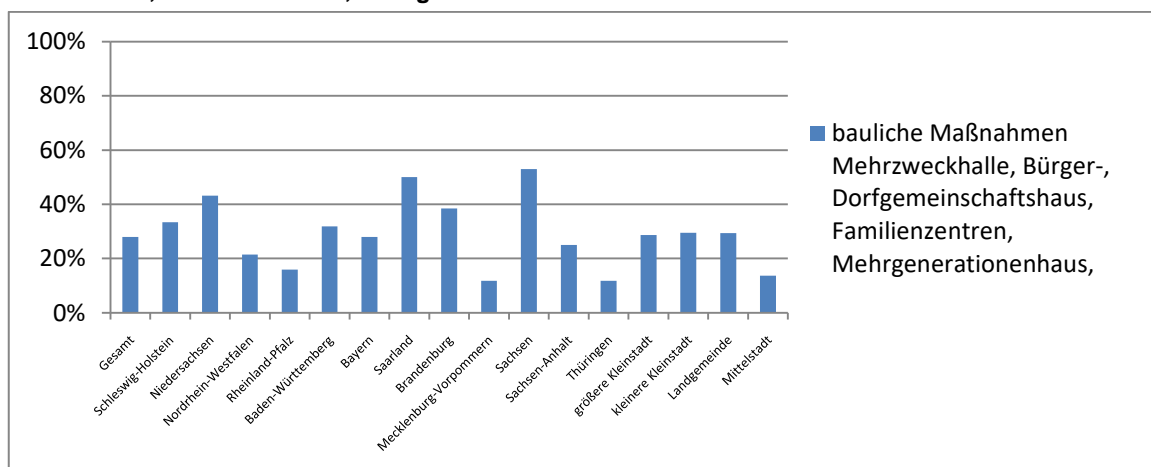
Maßnahmen im öffentlichen Raum belegen bei der Auszählung der Häufigkeit den ersten Platz. Das entspricht dem hohen Stellenwert, der ihnen von den Kommunen hinsichtlich ihrer Handlungserfordernisse beigemessen wird. Auch der Zweite Statusbericht stellt fest: „Die Bedeutung von Grün- und Freiflächen zeigt sich auch in einem breiten Spektrum von Art und Umfang der umgesetzten Einzelmaßnahmen. Sie reichen von der begleitenden Umgestaltung von Wegen und der Schaffung von klassischem Straßenbegleitgrün über die Umfeldgestaltung von Wohngebäuden oder Infrastruktureinrichtungen, die Aufwertung von Brachflächen bis hin zur umfassenden Umgestaltung von Freiflächen in Ortsmitten und neuen grünen Treffpunkten entlang von Flüssen und Auen.“ (BBSR 2018,S.62)

Teilweise lassen diese Maßnahmen in den Fallstudien einen deutlichen Bezug zur Daseinsvorsorge erkennen. So wurde in der Gemeinde Quierschied die Gestaltung des Triebener Platzes für eine bessere Zugänglichkeit und höhere Sicherheit der Nutzenden übersichtlicher gestaltet und die Aufenthaltsqualität dadurch verbessert. 10 Prozent der Maßnahmen betreffen unmittelbar Grünanlagen, Spielplätze oder Parks. In Kierspe beispielsweise entsteht auf einer Brache am Stadteingang, die in der Nähe des Bahnhofs liegt, ein freiräumliches Refugium für alle Altersgruppen. Geplant sind dort auch die Öffnung und Renaturierung der Volme mit angrenzenden attraktiven Aufenthaltsbereichen und der Bau des öffentlichen VolmeFreizeitParks Kierspe mit einer Bühne für kulturelle Aktionen und Freizeiteinrichtungen. Es gibt auch in anderen Fallbeispielen eine Reihe solcher Maßnahmen mit einem Bezug zur allgemeinen Steigerung der Aufenthaltsqualität oder der touristischen Attraktivität. Eine Grenzziehung, wo Maßnahmen im öffentlichen Raum der Daseinsvorsorge dienen, ist anhand der Aussagen der Programmstrategie nicht möglich. Einige Kommunen versuchen vor allem durch die Herstellung von Barrierefreiheit den Bedürfnissen älterer Bewohnerinnen und Bewohner entgegen zu kommen. In anderen Fällen erfolgt eine Aufwertung eher mit dem Ziel der Attraktivitätssteigerung für junge Familien, teilweise wird beides angestrebt.

Maßnahmen zur Schaffung und Stärkung sozialer Treffpunkte

Ein weiterer deutlicher Schwerpunkt des Programms liegt bei den Maßnahmen im Bereich der baulichen Maßnahmen an sozialen Treffpunkten wie Mehrzweckhallen, Bürger- oder Dorfgemeinschaftshäusern, Familienzentren oder Mehrgenerationenhäusern. Sie sind in mehr als einem Drittel der Angaben zu den Gesamtmaßnahmen in den Begleitinformationen zu finden. Eine genauere Beleuchtung dieser Maßnahmen anhand der Fallstudien zeigt, dass überwiegend mit den Maßnahmen eine qualitative Aufwertung der Leistungen oder eine Instandsetzung und Modernisierung der Gebäude erfolgt. In der Hälfte der Fallstudien wiederum ist erkennbar, dass in den umgewandelten und aufgewerteten Infrastrukturen neue Leistungen angeboten werden, so z. B., wenn aus zwei leerstehenden denkmalgeschützten Gebäuden ein neues soziokulturelles Zentrum mit Café, Ateliers und Ausstellungsräumen entsteht. Bei einem Drittel der untersuchten Fallstudien hat das Thema der Daseinsvorsorge im Verlauf der Programmumsetzung einen Bedeutungszuwachs erfahren. Es gelingt in diesem Feld auch oft, die Stärkung der Daseinsvorsorge mit einer Belebung der Innenstadt oder der Akzentuierung der Ortsmitte zu verbinden.

Abbildung 6.2: Bauliche Maßnahmen in sozialen Treffpunkten - Mehrzweckhalle, Bürger-, Dorfgemeinschaftshaus, Familienzentren, Mehrgenerationenhaus



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016. (eBI)

Innerhalb des Bereichs sozialer Infrastruktur und Gemeinbedarfseinrichtungen registriert die Begleitforschung, dass die Kommunen einen Schwerpunkt auf kulturelle Einrichtungen, Bildungseinrichtungen sowie Angebote für Kinder und Jugendliche legen (BBSR 2018, S. 50).

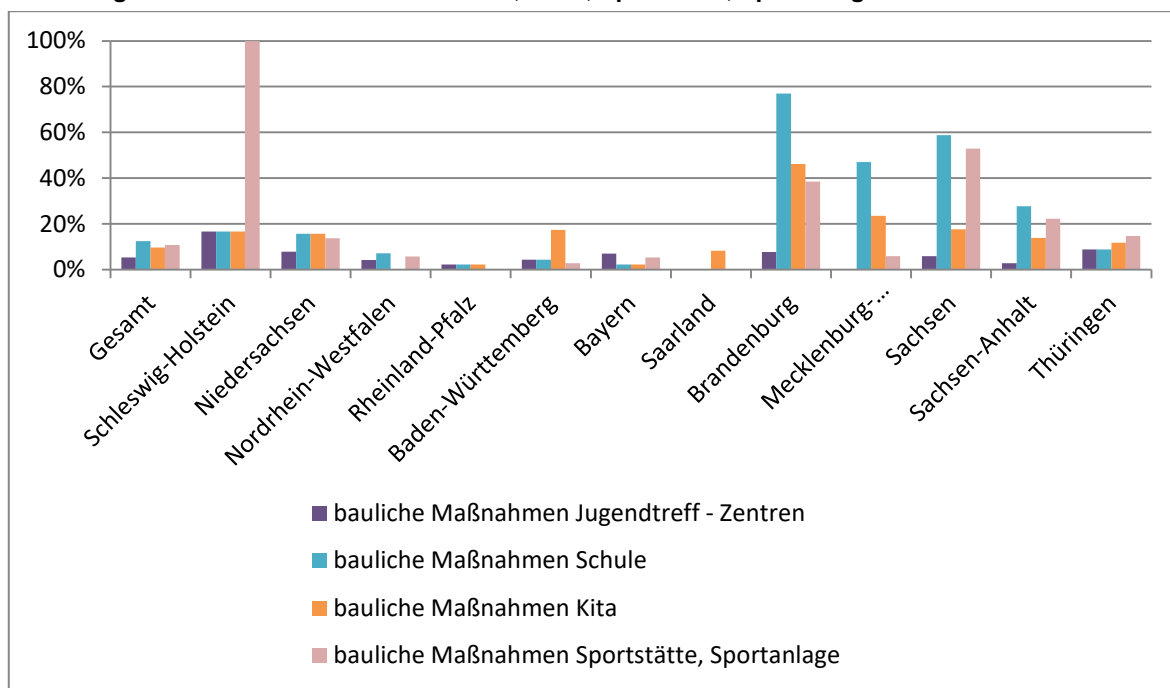
Maßnahmen zur Belebung der kulturellen Infrastruktur

Ebenfalls relativ häufig werden in den Begleitinformationen Maßnahmen an Gebäuden der kulturellen Infrastruktur aufgeführt. In den integrierten Konzepten bilden Themen wie Tourismus oder Kultur häufig das verbindende Element oder der kulturelle Sektor wird als Wachstumsfaktor der Regionen gesehen, indem er den Kommunen ein positiveres Image verleiht und den Tourismus als wirtschaftliche Grundlage fördert. Teilweise wird dies mit Angeboten der Daseinsvorsorge verbunden. Die Samtgemeinde Bad Eilsen hat beispielsweise Kursaal und Kurtheater, deren Nutzung durch den schlechten baulichen Zustand des denkmalgeschützten Gebäudes gefährdet war, erworben und saniert, um die Nutzung als Kultur- und Veranstaltungszentrum weiterhin zu ermöglichen und das baukulturelle Erbe im Ortszentrum zu erhalten.

Maßnahmen im Bereich Bildung, Jugend und Sport

Alle Maßnahmen aus dem Bereich Bildung, Jugend und Sport zusammengenommen stellen einen weiteren Schwerpunkt im Spektrum der Einzelmaßnahmen dar. Hierbei geht es um bauliche Maßnahmen an Kitas, Schulen, Jugendtreffs, Sportstätten und Sportanlagen.

Abbildung 6.3: Bauliche Maßnahmen Schule, Kitas, Sportstätte, Sportanlage



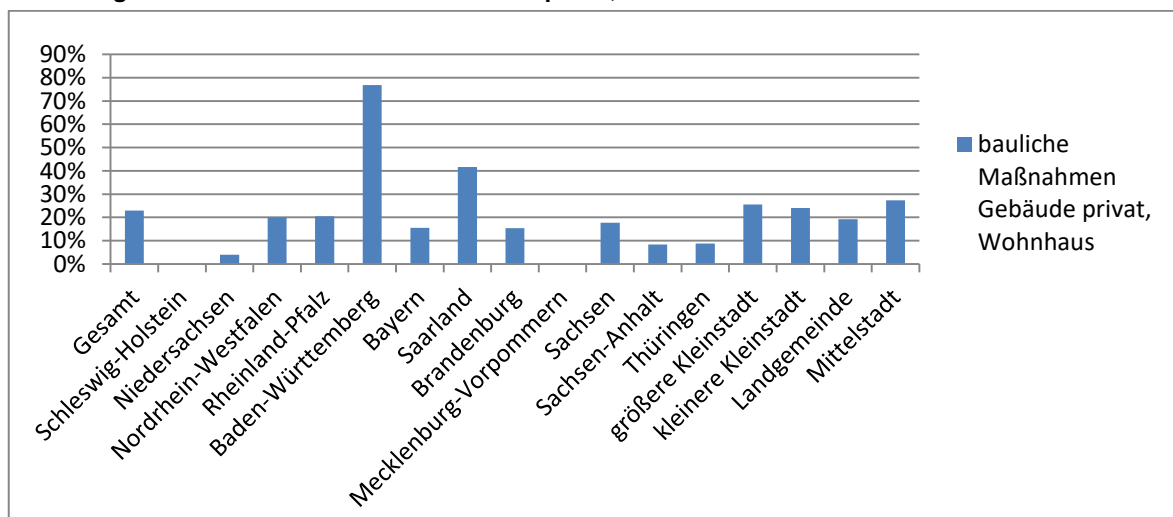
Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016. (eBI)

Die Fallstudien zeigen, dass mit diesen Maßnahmen häufig eine Öffnung für weitere Nutzergruppen erfolgt oder die Herstellung von Multifunktionalität erreicht wird. Sie sind ebenfalls für die Attraktivitätssteigerung der Städte und Gemeinden wichtig. Ein Beispielprojekt ist die Schaffung einer multifunktionalen Jugendfreizeiteinrichtung und eines Gesundheitssportzentrums mit Betreuungsfunktion für alle Generationen auf dem Gelände des Stadtbads in Zörbig. Das „Haus der Vielfalt“ dient als multifunktionaler Begegnungs-, Beratungs- und Kommunikationstreffpunkt, an dem unterschiedliche Gruppen (u. a. Vereine, Stadtjugendbeauftragte, örtliche Unternehmen) vernetzt werden.“ (BBSR 2018, S.51).

Maßnahmen zur Stärkung des Wohnens in den Stadt- und Ortskernen

In den letzten Jahren nahm die Dynamik am deutschen Wohnungsmarkt zu, so dass es in größerem Ausmaß zu einem Engpass an preiswertem Wohnraum kam. Im Gegensatz zu den Entwicklungen in Groß- und Mittelstädten stehen die kleineren Städte und Gemeinden allerdings vor dem Problem, dass in von Abwanderung geprägten ländlichen Regionen der Leerstand zunimmt und die dortigen Wohnungsmärkte eine fehlende Vielfalt in Bezug auf das bestehende Wohnungsangebot aufweisen. In Bezug auf das Thema Wohnen geht es in dem Programm vor allem darum, kreative Lösungen zu unterstützen, wie leerstehende Gebäude multifunktional oder für neue Nutzungsformen genutzt werden können. Hierzu zählen auch altersgerechte und generationenübergreifende Wohnformen oder Wohngruppen. Im Zweiten Statusbericht heißt es: „Es werden vor allem altersgerechte und barrierefreie Wohnangebote bereitgestellt sowie Bestandsgebäude umgebaut“ (BBSR 2018, S.57).

Abbildung 6.4: Bauliche Maßnahmen Gebäude privat, Wohnhaus



Quelle: Städtebauförderungsdatenbank des BBSR, Stand: 31.08.2016. (eBI)

Dabei leisten Maßnahmen an privaten (Wohn)gebäuden einen wichtigen Beitrag zur Innenentwicklung. In den alten Bundesländern gehören fast 10 Prozent aller Einzelmaßnahmen in dieses Feld, dreimal so viel im Vergleich mit den neuen Bundesländern. Vor allem in Baden-Württemberg werden solche Vorhaben in großer Zahl gefördert. In Bayern war das Thema Leerstands-beseitigung eine wichtige inhaltliche Klammer bei der Bildung mehrerer Gemeindeallianzen. Ein Beispiel dafür ist die Gemeindeallianz Hofheimer Land, wo dieses Thema bereits bei der Aufnahme in das Programm einen hohen Stellenwert gehabt hat. In der benachbarten Initiative Rodachtal bemüht man sich, durch effizientes Flächenmanagement die Versorgungsfunktion der Siedlungszentren zu sichern sowie die historischen Bausubstanzen und Siedlungsstrukturen zu erhalten ohne die Siedlungsflächen zu erweitern.

Maßnahmen im Bereich technischer Infrastruktur

Grenzen findet das Programm inhaltlich-thematisch bei einer Reihe von Aufgaben der Daseinsvorsorge wie Wasserver- und -entsorgung, Müllabfuhr und öffentliche Mobilität, die als Pflichtaufgaben der Kommunen oder aus anderen Gründen nicht Gegenstand der Städtebauförderung sind. Gleichwohl besitzt gerade das Thema der Mobilität hohe Relevanz für die Umsetzung der Programmziele. Dies ist einerseits darin begründet, dass ländliche Räume ohnehin längere Wege erfordern. Weiterführende Schulen, Krankenhäuser, spezialisierte Arztpraxen oder Kultureinrichtungen sind nicht mehr an jedem Wohnort vorhanden. Auch Kindertagesstätten und Grundschulen sind nicht mehr überall wohnortnah verfügbar. Die Taktzeiten der Busse richten sich aber vor allem nach den Bedürfnissen des Schülertransports.

Wenn Infrastrukturangebote mit Hilfe des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" räumlich konzentriert werden, erhöht das für die Betroffenen die Anforderungen an die Mobilität. Der individuelle motorisierte Individualverkehr ist für betagte Menschen sowie Kinder und Jugendliche jedoch keine Lösung. Daher müssen innovative Lösungen erarbeitet werden, damit sie die kleineren Orte nicht verlassen. Hierzu zählen Mobilitätsbeauftragte, Bürgerbusse, Ruftaxen und Car-Sharing-Dienste. Angegangen wurde im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ bisher vor allem die Aufwertung der baulichen Infrastrukturen des öffentlichen Personennahverkehrs. Hierzu zählen die barrierefreie Gestaltung von Haltestellen des ÖPNV sowie die Aufwertung von Straßen und die Schaffung von Parkgelegenheiten.

6.6 Zwischenfazit

Die Herausforderungen, vor denen die Kommunen bei der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in kleineren Städten und Gemeinden stehen, sind vielschichtig und örtlich sehr verschieden. Das Programm gibt einen Förderrahmen für ein breites Spektrum von Maßnahmen der Daseinsvorsorge vor, der mit länderspezifischen Konkretisierungen von den Kommunen umgesetzt werden kann. In der Praxis führt dies zu deutlichen Unterschieden, was in den verschiedenen Ländern gefördert wird.

Die Einbettung der inhaltlich-thematischen Handlungsschwerpunkte in die kommunalen Entwicklungserfordernisse gelingt über die integrierten Konzepte. Grundsätzlich sind Übereinstimmungen zwischen dem diagnostizierten Handlungsbedarf, den Zielen hinsichtlich der Weiterentwicklung der kommunalen Daseinsvorsorge und den Einzelmaßnahmen gegeben. Den größten Handlungsbedarf sehen die Kommunen im öffentlichen Raum. Daher werden dort auch die meisten Maßnahmen realisiert. Das betrifft neben Grün- und Freiflächen auch die Aufwertung von Straßen, Plätzen und Parkflächen.

Als Ziel verfolgen die Kommunen in der Regel eine Verbesserung der Angebote der Daseinsvorsorge und verbinden dies mit dem Ziel einer Stärkung der Innenentwicklung. Länderübergreifend lassen sich viele Einzelmaßnahmen finden, eine Aufwertung oder Schaffung von sozialen Infrastrukturangeboten, multifunktionalen Zentren und Bürgerhäusern zum Ziel haben. Die Förderung von Gemeindebedarfseinrichtungen im Sinne einer Schaffung von Einrichtungen mit vielfältiger Nutzung ist verbindendes Element des Programms in Bezug auf die inhaltliche Umsetzung. Diese Entwicklung hat sich im Verlauf der Programmumsetzung verstärkt.

In Bezug auf die Ziele der umgesetzten Maßnahmen zeigt sich, dass mit ihnen zumeist in zentralen Lagen die Angebote gebündelt und die Leistungen und Angebote qualitativ aufgewertet werden. Leerstehende Gebäude werden als sozialer Treffpunkt und gleichzeitig als Kultur- und Bildungszentren umgenutzt. Neu geschaffene multifunktionale Gemeindeeinrichtungen bieten Raum für Bürgerbeteiligung und sind gleichzeitig Verwaltungsorte. Häufig, wenn auch nicht überall, gelingt es, das allgemeine Ziel der Innenentwicklung mit Maßnahmen zur Daseinsvorsorge zu verbinden.

Auch wenn durch viele Maßnahmen zur Barrierefreiheit die Kommunen versuchen, auf die Bedürfnisse der älteren Wohnbevölkerung einzugehen, sind die älteren Bevölkerungsgruppen nicht alleinige Zielgruppen des Programms. Gleichzeitig versucht man an vielen

Orten, durch die Verbesserung der Lebensbedingungen von Familien die Abwanderung zu stoppen oder neue Bewohnerinnen und Bewohner zu gewinnen.

Bauliche Maßnahmen in sozialen Treffpunkten stellen ein wesentliches Element dar, um die Möglichkeit zu schaffen, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen zusammenzubringen. Gleichzeitig ergeben sich hier Möglichkeiten einer gestärkten Innenentwicklung, die mit der Konzentration von Daseinsvorsorgeeinrichtungen in den Zentren herbeigeführt werden soll.

7. Zielerreichung des Programms

Forschungsleitfragen:

- Welche Ergebnisse und Effekte werden mit dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" erzielt? Welchen Beitrag leisten die städtebaulichen Maßnahmen zur Problemlösung? Inwieweit werden bei der Umsetzung des Programms notwendige funktionale und bauliche Anpassungen bedarfsgerecht und zukunftsfähig gestaltet? Welche unbeabsichtigten Nebeneffekte sind festzustellen?
- In welchen Handlungsfeldern und Schwerpunkten wurden die Programmziele inwieweit erreicht?
- Welche Wirkung können die angestoßenen Prozesse und bereits umgesetzten Maßnahmen im Hinblick auf die Ziele des Programms und die von den Kommunen formulierten Zielsetzungen entfalten? Welche Wirkungen haben die Maßnahmen in den Kommunen und für die Region? Geht mit der Programmumsetzung eine Stärkung der (zentralörtlichen) Funktionen und der Wohn- und Lebensqualität der Kommunen einher?
- Inwieweit leistet das Programm einen Beitrag, um den Herausforderungen und den Folgen des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels in den Kommunen wirksam zu begegnen?
- Trägt das Programm erkennbar dazu bei, kleinere Städte und Gemeinden als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge zu stärken? Welche Ansätze und Instrumente haben sich bewährt?

7.1 Erreichung der Ziele und Wirkungen des Programms

In der Programmstrategie werden die allgemeinen Programmziele folgendermaßen beschrieben: "Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen Räumen, die von Abwanderung bedroht und/oder vom demografischen Wandel betroffen sind, bei der Anpassung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen zu unterstützen." (BMVBS 2013, 12) Dieser Grundgedanke des Programms hat sich auf Länder- und kommunaler Ebene im Zuge der Implementation des Programms gut umsetzen lassen. Wie in Kapitel 4

dargestellt, erreicht das Programm vorwiegend seine Zielgruppe, die kleineren Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen Kreisen. In neun Ländern sind die beteiligten Kommunen in diesem Raumtyp sogar überproportional vertreten. Es handelt sich auch mehrheitlich um schrumpfende Städte und Gemeinden mit alternder Bevölkerung, also um solche, die vom demografischen Wandel negativ betroffen sind.

Es gab allerdings auch Hinweise darauf, dass eine Reihe ähnlich stark oder stärker betroffener Kommunen nicht am Programm teilnehmen kann, weil die Einstiegshürden relativ hoch und die personelle und finanzielle Kraft dieser Städte und Gemeinden schwach sind. Im Zuge der Evaluierung kann diese Beobachtung jedoch nicht überprüft werden und müsste vor allem länderbezogen vertieft werden. Die im Rahmen des Berichts vorgenommene Datenanalyse zeigt andererseits, dass sich ein Drittel der Städte und Gemeinden in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen befindet und bei gut einem Drittel Wachstumstendenzen festzustellen sind. Dies scheint der Programmstrategie auf den ersten Blick zu widersprechen. Diese bleibt jedoch bei näherem Hinsehen hinsichtlich der Zielgruppe insofern vage, als es dort heißt, es seien "insbesondere" kleinere Städte und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen Räumen zu fördern. Um die Zielgruppe genauer zu bestimmen, wäre eine präzisere Zielformulierung erforderlich.

Ähnliches gilt hinsichtlich der Betroffenheit vom demografischen Wandel. Auch wenn der Formulierung, die in der Programmstrategie und der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung enthalten ist, intentional unterstellt werden kann, dass eine negative Betroffenheit gemeint ist, so wird vom Wortlaut her nur auf eine potenziell negative Perspektive ("von Abwanderung bedroht") abgestellt. Daran anknüpfend wird länderseitig eine Konzentration der Förderung auf die stark negativ vom demografischen Wandel betroffenen Städte und Gemeinden im Allgemeinen nicht angestrebt, vielmehr soll die Förderung nach Aussage der Programmverantwortlichen auch präventiv wirken. Insofern entspricht die Auswahl der Programmkommunen zwar voll und ganz den Formulierungen des Programms. Eine andere Frage ist, ob die Programmstrategie die Zielgruppe nicht präziser beschreiben sollte. Letztendlich muss es aufgrund der z. T. sehr großen strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern vor allem darauf ankommen, *länderspezifisch* die am stärksten betroffenen Kommunen zu erreichen.

Das Programm zielt darauf, die zentralörtliche Versorgungsfunktion der Städte und Gemeinden "dauerhaft, in angemessener Form und auf hohem Niveau für die Bevölkerung der Städte und Umlandgemeinden zu sichern" (S. 12). Die Zielstellung ergibt sich aus der Diagnose, dass durch Bevölkerungsrückgang, Alterung und Wirtschaftsstrukturwandel ein Nachfragerückgang in bestimmten Bereichen der Daseinsvorsorge zu beobachten ist. Die Tragfähigkeit bestimmter Angebote kann dann nur durch Bündelung, Zentralisierung oder Arbeitsteilung aufrecht erhalten werden. Parallel entstehen auch neue Anforderungen an

Infrastrukturangebote, wie etwa ein adäquates Pflege- und Wohnangebot für ältere Menschen. Möglichkeiten, darauf zu reagieren, sind daher die Stabilisierung vorhandener oder die Schaffung neuer, aber an die neuen Rahmenbedingungen angepasster und längerfristig tragfähiger Angebote. Gute Ansätze finden sich hierfür in den Fallbeispielen, wenn Landgemeinden multifunktional nutzbare Gebäude in ihrer Ortsmitte umbauen oder wenn entsprechende Angebote in Grund- und Mittelzentren stabilisiert werden. In den Fallstudien finden sich Hinweise darauf, dass durch die Maßnahmen eine Funktionsstärkung der Städte und Gemeinden eintritt. Beschrieben wird häufig, dass durch die baulichen Maßnahmen, die auf die Innenentwicklung und die Beseitigung städtebaulicher Missstände abzielen, eine Belebung der Ortskerne eingetreten sei. Diesen Befund bestätigt auch der 2. Statusbericht, in dem er qualitätsvollen und multifunktionalen Einrichtungen der Daseinsvorsorge einen Beitrag zur Sicherung der Lebensqualität, zur Innenentwicklung und zur Leerstandsbehebung beimisst (BBSR 2018, S. 53).

Die Erfüllung des übergeordneten Ziels, die Städte und Gemeinden "als wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ankerpunkte für das Land zukunftsfähig zu machen" und der Erwartung, dadurch die "Lebensqualität und Attraktivität dieser Kommunen im ländlich geprägten Einzugsbereich" langfristig zu stärken, kann realistischerweise vom Programm allein nicht erwartet werden, vielmehr dürfte hier das Zusammenwirken unterschiedlicher Bestrebungen in dieser Richtung im Sinne des integrierten Programmansatzes angesprochen sein. Die Frage, ob diese Wirkungen durch Maßnahmen des Programms eintreten, kann angesichts der Komplexität der Einflussfaktoren nicht beantwortet werden. Zudem muss gerade bei eher langfristig erwarteten Wirkungen berücksichtigt werden, dass die Ergebnisse und Wirkungen des Programms zum Zeitpunkt der Zwischenevaluierung durch die begrenzte Programmlaufzeit mitbestimmt werden. Der Zeitraum, der im Zuge dieser Zwischenevaluierung auf der Datengrundlage des eBi betrachtet wurde, war sogar nur auf die Programmjahre 2010 bis 2015 begrenzt, die stark von der Startphase des Programms mitgeprägt waren.

In den Berichten zu den Fallstudien sind die Formulierungen entsprechend relativ vorsichtig: So wird beispielsweise von einer "Sicherung" der Lebensqualität in der Fallstudie Gesundheits- und Wellnessregion Müritz oder einem "Beitrag" zur Lebensqualität im Hofheimer Land gesprochen. In nahezu allen Fallstudien finden sich Anhaltspunkte, die eine grundsätzlich positive Wirkung in diese Richtung bestätigen, so dass durchweg mindestens von einem Beitrag zur Sicherung, teilweise auch zu einer Erhöhung der Lebensqualität durch Maßnahmen des Programms ausgegangen werden kann. Darüber hinaus kann angenommen werden, dass die Wirkung mitunter nicht nur im lokalen Umfeld der Maßnahme selbst, sondern auch in den kleineren Städte und Gemeinden im Kooperationsverbund eintritt. In der Fallstudie Südliches Paderborner Land wird dies explizit bestätigt: Hier

wird eine positive Ausstrahlung der Ankerpunkte in ländlichen Räumen auf die zahlreichen umliegenden Dörfer konstatiert.

7.1.1 Kräfte bündeln, überörtlich kooperieren

Der Grundgedanke des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" ist darauf gerichtet, die Aufgaben der Daseinsvorsorge, deren Sicherstellung kleineren Städten und Gemeinden zunehmend schwer fällt, durch eine intra- oder interkommunale Kooperation arbeitsteilig auf mehrere Schultern zu verteilen und damit eine qualitativ angepasste Versorgung in einem größeren räumlichen Zusammenhang zu sichern. Dieser theoretisch naheliegende Grundgedanke ist alles andere als voraussetzungslos, stehen doch einer Zusammenarbeit mehrerer Städte und Gemeinden oder Ortsteile trotz möglicher Synergien und entsprechender Vorteile einer Zusammenarbeit erfahrungsgemäß viele Hemmnisse wie Konkurrenzdenken, überkommene Vorurteile, Misstrauen oder die Erfahrung verlorener Eigenständigkeit entgegen. Da die interkommunale Kooperation auch einen Lernprozess darstellt, bietet das Programm hierfür einen Möglichkeitsraum.

So sieht das Programm als Anreiz zur Zusammenarbeit vor, dass Finanzhilfen auch zur Vorbereitung von Gesamtmaßnahmen wie die Erarbeitung gemeinsamer Entwicklungsstrategien, die Bildung überörtlicher Netzwerke (einschließlich Kooperationsmanagement) sowie Beteiligung und Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden können. Wie in Kapitel 4 dargelegt, zeigt die Programmpraxis, dass es nicht überall gelingt, diesen wichtigen Aspekt des Programms umzusetzen. Ein Grund dafür kann darin liegen, dass die Bereitschaft zur Kooperation nicht überall Fördervoraussetzung ist. In den Diskussionen mit den Expertinnen und Experten aus Kommunen und Ländern wurde zwar zu Recht festgestellt, dass interkommunale Kooperation auf Freiwilligkeit beruhen sollte. Allerdings ist das kein Argument, diesen zentralen Anspruch des Programms nicht stärker bei der Aufnahme in das Programm zu berücksichtigen. Das ist in der Praxis sicher nicht immer leicht, denn es hat sich gezeigt, dass die Bereitschaft zur Kooperation zwar mitunter signalisiert, aber dann doch nicht eingelöst wird. Die Gespräche mit den Programmverantwortlichen auf Länderebene legen den Schluss nahe, dass einer Kontrolle und gegebenenfalls Nachjustierung dieses Sachverhaltes weniger Bedeutung beigemessen wird, als es der Stellenwert dieses zentralen Programmaspektes erwarten lässt.

In mehr als der Hälfte der Programmkommunen wird interkommunal kooperiert (BBSR 2018, S.39). Die restlichen 45 Prozent führen Maßnahmen im Maßstab einer Kommune durch, wobei darin kleinere Städte und Gemeinden enthalten sind, die intrakommunal kooperieren. Dort ist das Vorhaben, vor einer Eingemeindung unabhängige ehemalige

Städte und Gemeinden nun als Ortsteile zu einer guten Zusammenarbeit zu führen, eine der interkommunalen Kooperation durchaus vergleichbare Aufgabe. Die Transferstelle macht zudem auf den weiteren Umstand aufmerksam, ihr sei "aus der Programmbegleitung bekannt, dass häufig eine Abstimmung mit den Umlandgemeinden stattfindet" (BBSR 2018, S.38). Den Zahlen lässt sich nicht genau entnehmen, wie viele Städte und Gemeinden ganz auf sich allein gestellt agieren. Es hängt vor allem von der Länderstrategie ab, wie der programmatische Anspruch an die überörtliche Kooperation umgesetzt wird.

In Bayern wird eine interkommunale Kooperation weitgehend gleich großer Städte und Gemeinden "auf Augenhöhe" bevorzugt, bundesweit wird ein solches Kooperationsmodell in rund drei von zehn Kooperationsräumen umgesetzt. Ein gutes Beispiel ist die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen in mehreren Orten der Gemeindeallianz Hofheimer Land. Dort gruppiert sich die Gemeindeallianz nicht um das Mittelzentrum, was die gleichberechtigte Kooperation erleichtert. Das Stadt-Umland-Modell einer arbeitsteiligen Sicherstellung der Daseinsvorsorge, das etwa der Hälfte der Kooperationsräume zugrundeliegt, sieht einen einzigen "Ankerpunkt" in ländlichen Räumen vor, in dem Angebote der Daseinsvorsorge vorzugsweise gebündelt werden. Meist handelt es sich um Städte und Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion. Hier kommt es für die Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit darauf an, dass ein Zusatznutzen einen Anreiz für die kleinen Orte zur dauerhaften Mitwirkung bildet. Das gilt noch stärker für die dritte Kooperationsform, die intrakommunale Kooperation, in der eingemeindete, ehemals selbstständige Ortsteile mit dem Hauptort zusammenarbeiten.

Die Evaluierung der Fallstudien zeigt, dass die Zusammenarbeit eines intensiven Impulses bedarf, der meist durch die Führungsebene gesetzt wird. Ihre Verstetigung erfordert danach eine Übernahme von Verantwortlichkeiten auf der operationellen Ebene. Ziel ist es, dass sich die Zusammenarbeit nicht auf die Vorbereitung der Gesamtmaßnahmen beschränkt, sondern als Arbeitsprinzip in den Verwaltungen und darüber hinaus etabliert wird. Die Sensibilisierung für überörtliche Stärken und Schwächen, die im ersten Statusbericht (BMUB 2014b, S. 9) beschrieben wird, kann als Voraussetzung für ein dauerhaft kooperatives Handeln angesehen werden. Auch wenn der auslösende Impuls in der Regel aus den Städten und Gemeinden selbst kommt und auch stark personengebunden ist, kann ein externes Kooperationsmanagement zur Stabilisierung und Verstetigung der Kooperation beitragen. Unter dem Strich ist es in einer knappen Mehrheit der untersuchten Fallbeispiele gelungen, durch das Städtebauförderprogramm eine neue Qualität der interkommunalen Zusammenarbeit anzustoßen.

Dass die Kooperation Impulse für neue Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge setzt, wird in der Hälfte der Fallstudien bejaht. So unterstreicht die Kooperation Brückenland Bayern-Böhmen beispielsweise, das Programm trage dazu bei, "das Bewusstsein für Auswirkungen des demografischen Wandels in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit zu schärfen". Dieselbe Sensibilisierung für die Folgen des demografischen Wandels wird im Südlichen Paderborner Land beschrieben. Auch eine Erhöhung der Außenwahrnehmung durch gemeinsames Auftreten lässt sich als positives Ergebnis von Kooperation beschreiben. Zum Beispiel stärkt in der Sängerstadregion ein gemeinsames Erscheinungsbild die regionale Identität und das kooperative Handeln wird durch einen gemeinsamen Link auf den Websites unterstrichen.

Vergleicht man die Angaben des BBSR zu Kooperationsräumen in den Programmjahren 2014 und 2016, so wird sichtbar, dass vor allem in Bayern, Rheinland-Pfalz, aber auch in Baden-Württemberg und Sachsen Zusammenschlüsse hinzugekommen sind. Das ist ein positives Ergebnis vor dem Hintergrund, dass sie alle Beteiligte Zeit kostet und zunächst einmal viele strategische Überlegungen abverlangt, bevor sich messbare Ergebnisse zeigen. So ist es umso positiver zu bewerten, dass einige Länder hier vorankommen.

7.1.2 Infrastruktur anpassen - Daseinsvorsorge langfristig sichern

Das Programm erreicht Städte und Gemeinden mit sehr vielfältigen Problemlagen. Grundsätzlich sind die Folgen von Alterung und Schrumpfung die zentralen Herausforderungen, die sich in den Programmkommunen stellen. Sie zwingen die Kommunen zu einer Anpassung der Infrastruktur und damit der Angebote und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Von den Ländern werden die als förderungswürdig erachteten Themen der Daseinsvorsorge im Einzelnen sehr unterschiedlich gewichtet. Das beschränkt sich nicht nur auf die Bandbreite dessen, was als förderfähig angesehen wird, wie dies auch bei anderen Programmen der Städtebauförderung feststellbar ist. Es ist vielmehr so, dass Maßnahmen, die in einigen Ländern von der Förderung ausgeschlossen sind, in anderen den Schwerpunkt der Förderung bilden. Auch wenn in der Praxis durch Bündelung von Maßnahmen und Finanzierungen letztlich teilweise ähnliche Ergebnisse erzielt werden, stellt sich angesichts dieser Praxis die Frage, ob hier nicht eine inhaltliche Verständigung zwischen den Ländern und mit dem Bund angezeigt wäre.

Der unbestimmte Begriff der Daseinsvorsorge geht weit über das Spektrum dessen hinaus, was städtebaulich gefördert werden kann. Welche Maßnahmen beantragt und in den Kommunen umgesetzt werden, ist einerseits Ergebnis interkommunaler Aushandlungsprozesse, andererseits der Abstimmungen mit dem Fördergeber. Das Spektrum der ge-

förderten Maßnahmen ist daher sehr breit. Einigkeit besteht allerdings einerseits über Grenzen vor allem hinsichtlich technischer Versorgungsaspekte wie Wasser, Energie, Abfallwirtschaft. Auch der öffentliche Nahverkehr bleibt aus Gründen der Subsidiarität außerhalb des Förderfähigen. Andererseits zeigt die Evaluierung, dass es einen breiten Interpretationsspielraum dafür gibt, was unter "städtebaulicher Infrastruktur der Daseinsvorsorge" zu verstehen ist und inwieweit diese sich auf die Daseinsvorsorge beziehen muss. Einen Schwerpunkt der Programmumsetzung, der beides sichtbar miteinander verbindet, bilden Maßnahmen im Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur. Weitere derartige Schwerpunkte bilden Sporteinrichtungen und die Schaffung sozialer Treffpunkte (auch multifunktionale Nutzungen). Je nach Bundesland liegt der Fokus explizit oder auch explizit nicht im Bildungsbereich. In diesen Maßnahmen wird der prägnanteste Beitrag zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge gesehen.

Am häufigsten werden Maßnahmen zur Aufwertung öffentlicher Räume und Freiräume umgesetzt. Hier liegt auch der größte Handlungsdruck bei den Städten und Gemeinden. Aber nur bei einem Teil dieser Maßnahmen lässt sich ein unmittelbarer Bezug zur Daseinsvorsorge erkennen. Dieser ist zum Beispiel dann gegeben, wenn mit der Maßnahme eine barrierefreie oder barrierearme Gestaltung erreicht werden soll. Würde man darüber hinaus alle Maßnahmen im öffentlichen Raum zur Daseinsvorsorge zählen, liefe das Programm Gefahr, sein spezifisches Profil gegenüber den anderen Programmen der Städtebauförderung zu verlieren.

Einen besonderen Beitrag leistet das Programm dann, wenn trotz notwendiger Kapazitätsreduzierungen von Daseinsvorsorgeinfrastrukturen durch Bündelung und Konzentration eine neue Qualität geschaffen wird. Ganz überwiegend handelt es sich um die Aufwertung vorhandener oder die Schaffung neuer Einrichtungen. Das ist an und für sich ein sehr positives Ergebnis und zeigt, dass die Anpassung an veränderte Nachfragesituationen nicht unbedingt zu deren räumlicher Konzentration führen muss. Dazu könnte unter Umständen die bereits oben zitierte Formulierung in der Programmstrategie beigetragen haben, die Versorgung solle "auf hohem Niveau" gesichert werden, was in einem Spannungsverhältnis zur angestrebten Anpassung "in angemessener Form" steht, was für die Zielgruppe der schrumpfenden Städten und Gemeinden naheliegender erscheint.

Als optimal lässt sich die geschickte Verbindung der Beseitigung städtebaulicher Missstände mit Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge beschreiben. Dadurch kann auch das Ziel der Innenentwicklung umgesetzt werden, das ursprünglich nicht explizit Ziel des Programms war, in der Praxis aber eine wichtige Rolle bei den geförderten Maßnahmen spielt. Allerdings gelingt diese Kombination städtebaulicher Ziele mit Maßnahmen zur Infrastrukturentwicklung noch nicht überall.

7.1.3 Integriert handeln, finanzieren, fördern

Im Kanon der Programme der Städtebauförderung weist das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" die Besonderheit auf, dass es im Schnittpunkt zwischen Stadtentwicklung und der Förderung ländlicher Entwicklung agiert. Während sich der Blick in den regionalen Programmen eher auf größere Räume richtet und hohe Förderanteile in Projekte außerhalb der Zentren gelenkt werden, fokussiert das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" auf definierte Gebietskulissen innerhalb kleinerer Städte und Gemeinden, um sie mit gezielten Maßnahmen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen zu stärken. Das eröffnet gute Ergänzungs- und Bündelungsmöglichkeiten beider Ansätze und lässt Synergien in der regionalen Entwicklungsförderung erwarten. Dies zeigt sich auch in der Kulisse des Programms: So ist ein erheblicher Teil der Kooperationen aus zuvor existierenden LEADER- bzw. ILE-Verbänden entstanden.

Als eine Stärke des Programms hat sich seine Fähigkeit erwiesen, die Einbettung von ortsübergreifenden Kooperationen und Handlungsansätzen in eine gesamtheitliche und integrierte Planung voranzubringen. Mit seiner Fokussierung auf Investitionen in die Infrastruktur der öffentlichen Daseinsvorsorge hat das Städtebauförderprogramm gezeigt, dass es bestehende Initiativen zur Bewältigung des Struktur- und demografischen Wandels in ländlich geprägten Regionen sehr gut ergänzt. Es erweist sich damit als ein wichtiger Bestandteil der Anstrengungen zur Aufwertung dieser Räume und zum Erhalt der kleineren Städte und Gemeinden als Ankerorte. Angesichts der zunehmenden räumlichen Disparitäten und der Gefährdung der raumordnerisch geforderten Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland kommt dem Programm aktuell und in absehbarer Zukunft, auch bezogen auf den Kanon der Städtebauförderung, eine sehr wichtige Rolle zu.

Integrierte Handlungskonzepte sind "in der Stadtentwicklung ein etabliertes und anerkanntes Steuerungsinstrument" (BBSR 2018, S. 43) und stellen inzwischen durchweg eine Voraussetzung für die Aufnahme in die Programme der Städtebauförderung dar. Noch anspruchsvoller ist das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden", insofern es darüber hinaus überörtlich abgestimmte integrierte Konzepte verlangt. Sie sollen nicht nur die relevanten Fachplanungen und Akteure in eine gemeinsame Erarbeitung von Konzeptionen einbeziehen, sondern auch unterschiedliche Ressourcen mobilisieren. Die Angaben der Kommunen lassen darauf schließen, dass es sich bei der Konzepterstellung oder -fortschreibung um einen Prozess handelt, der mit der Aufnahme ins Programm keineswegs immer abgeschlossen ist.

Um diese äußerst anspruchsvolle Aufgabe zu bewältigen, greifen einige Kommunen auf Vorarbeiten aus anderen Programmzusammenhängen zurück. Allerdings bleibt auch

dann die Aufgabe bestehen, diese an die Erfordernisse der Städtebauförderung anzupassen und die unterschiedlichen Maßstabebenen Kooperationsraum und Fördergebiet zusammenzubringen. Das hat in der Praxis den positiven Effekt, dass die Konzepte das Thema der Daseinsvorsorge nicht nur auf das fokussieren, was durch das Programm förderfähig ist, sondern in der Regel weitere relevante Aspekte einbeziehen. Auf diese Weise bilden die integrierten Konzepte eine Grundlage für die Inangriffnahme weiterer Maßnahmen über die Städtebauförderung hinaus.

Die Konzepte enthalten auch die Entscheidungen, an welchem Standort die zukünftigen Einrichtungen angesiedelt oder erhalten werden sollen. Insofern sind für die integrierten Konzepte wichtige strategische Richtungsentscheidungen eine Voraussetzung. Der integrierte Ansatz thematisiert sowohl den gesamten Kooperationsraum als auch die Gebietskulissen der Gesamtmaßnahmen. Diese sehr unterschiedliche Maßstäblichkeit führt dazu, dass in größeren Kooperationsräumen getrennte Konzepte genutzt werden, die miteinander verzahnt und abgestimmt werden. Auf dem Schnittpunkt von Regionalentwicklung, Daseinsvorsorge und Städtebauförderung ist für die Erarbeitung der Konzepte komplexes fachliches Wissen erforderlich. Die interkommunale Kooperation zieht zusätzliche Anstrengungen bei der Aushandlung und politischen Absicherung der Konzepte nach sich. Beides stellt hohe Anforderungen an das Fachpersonal in den Städten und Gemeinden. Durch die Förderung von externen Beraterleistungen wird dies teilweise aufgefangen. Die kleineren Städte und Gemeinden sehen sich aber zunehmend vor das Problem gestellt, dass entsprechendes Fachpersonal wie auch qualifizierte externe Beratungskapazitäten schwer zu rekrutieren sind.

Der Anspruch und die lokalen Potenziale stehen also in einem Spannungsverhältnis, das vor Ort realistisch austariert werden muss. Dies gelingt mit unterschiedlichem Erfolg. Im Ergebnis entstehen Konzepte sehr verschiedener Art und Qualität. Auch die Begleitforschung stellt fest, es gebe "keinen einheitlichen Typus von Konzept" (BBSR 2018, S. 44). Teilweise sind sie sehr allgemein gehalten und enthalten auch keine klar erkennbare Zielsetzung, andere enthalten zwar ein Leitbild, die Untersetzung mit Maßnahmen aber unterbleibt, teilweise sind sie umgekehrt auf die Gesamtmaßnahme des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" fokussiert. Allerdings wäre es auch unrealistisch, angesichts der eingeschränkten personellen Kapazität an Verwaltungsmitarbeitern in den Bau- und Planungsämtern kleinerer Städte und Gemeinden ähnlich ausgefeilte Konzeptpapiere wie im großstädtischen Kontext zu erwarten. Die Forderung nach komplexen Konzepten stellt für kleine Städte und Gemeinden eine hohe Einstiegshürde ins Programm dar. Sie wird umso eher überwindbar sein, wenn für die Antragsteller eine sinnvolle Balance zum investiven Anreiz erkennbar ist. Hier hat sich eine Unterstützung der Kommunen durch eine Förderung der Konzeptüberarbeitung als hilfreich erwiesen.

Der Rahmen für die Bündelung von Fördermitteln wird grundsätzlich von den Ländern gestaltet und von den Kommunen konkretisiert. So wird in einigen Ländern z. B. Städtebauförderung in der Kernstadt und in den Umlandgemeinden ELER oder Dorferneuerung eingesetzt. In fast allen Bundesländern gibt es Abstimmungen zwischen dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" und den Programmen der Dorferneuerung in unterschiedlichen Formen und Intensitäten. Sinnvoll sind raumbezogene und programmübergreifende Ansätze wie die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen und die damit verbundenen ressortübergreifenden Förderabstimmungen und Unterstützungen der Kommunen. Wichtig ist, dass die kleineren Städte und Gemeinden konkrete Unterstützung erhalten, weil sie anders als größere Städte keine "Bündelungsexperten" vorhalten können. Der dreistufige Verwaltungsaufbau erweist sich als für die Bündelung des Programms von Vorteil, denn hier gelingt es besser, verschiedene Ressortansätze zusammenzubringen und zu verbinden. Aufgrund der Vielfalt von Förderressourcen für ländliche Räume bestehen durchaus Potenziale, die Städtebauförderung und die ländliche Entwicklung stärker zu verzahnen.

Seine Nähe zur Förderung ländlicher Entwicklung legt eine enge Kooperation mit den für ländliche Entwicklung befassen Ressorts auf Bundes- und Länderebene nahe. Diese erfolgt allerdings noch nicht überall. Auch für die Umsetzung entsprechender Ansätze mit Hilfe von ressortübergreifenden Landesinitiativen, die strukturpolitischen Überlegungen folgen, fehlt es bis auf die REGIONALEN in Nordrhein-Westfalen bisher noch an Initiativen. Dagegen bieten sich auf der kommunalen Ebene vielfältige Bündelungsmöglichkeiten, die auch genutzt werden. Die Verzahnung von Fördermitteln aus Programmen zur ländlichen Entwicklung mit Finanzhilfen der Städtebauförderung auf der Ebene der Gesamtmaßnahme wird allerdings nicht in allen Ländern unterstützt.

7.2 Zwischenfazit

Die Zielerreichung zu messen, ist bei allen Evaluierungen der Städtebauförderung nicht einfach. Das hat seinen Grund vor allem darin, dass neben relativ leicht quantifizierbaren baulichen Ergebnissen Beiträge zu sehr komplexen und teilweise abstrakten Zielen und komplexen Wirkungen erwartet werden. Das ist beim Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" ebenfalls in hohem Maße der Fall. Die Städte und Gemeinden sollen eine neue Sichtweise einnehmen, integriertes Denken wird ebenso als Ziel formuliert wie gemeinschaftliches Handeln. Man sollte eher danach fragen, ob das Programm die richtigen Impulse und ausreichende Anreize setzt, um diese hoch gesteckten Zielen im Lauf der Zeit besser zu erreichen.

Es hat sich gezeigt, dass das Programm dabei nicht am Punkt Null anfangen musste, sondern an Erfahrungen aus anderen Förderprogrammen und teilweise bereits erprobte Kooperationen anknüpfen kann. Kooperation wird also teilweise gestärkt und teilweise angestoßen. Das Programm bietet den Beteiligten die Möglichkeit, ihr Handeln auf eine qualifiziertere konzeptionelle Basis zu stellen, die alle relevanten Aspekte der Daseinsvorsorge und der Gemeindeentwicklung im Verbund thematisiert. Der umfassende Anspruch bietet eine gute Basis für eine vertiefte und kontinuierliche Zusammenarbeit, kann aber auch zu einer Zugangshürde für kooperationsunerfahrene Kommunen werden, die durch Beratung und Unterstützung der im Hinblick personell und finanziell meist geringer ausgestatteten Städte und Gemeinden ausgeglichen werden kann.

Auch stellt die Städtebauförderung für die kleineren Städte und Gemeinden teilweise Neuland dar, was ebenfalls hohe Anforderungen an ein Programmmanagement stellt. Zusätzlich werden diese durch die geforderte interkommunale Perspektive erhöht. Es ist zielführend, wenn hierfür externe Hilfe gefördert werden kann, wie es das Programm vorsieht. Insofern es über das eigene bauliche Wirkungsfeld hinaus ausstrahlt, ist auch ein anteilig höherer Fördermitteleinsatz für die maßnahmenbegleitenden Aufgaben der Konzepterstellung und des externen Managements gerechtfertigt.

Zusätzliche Ansprüche stellt die Bündelung verschiedener Finanzquellen und Fördermöglichkeiten. Grundsätzlich stellt das Wirken auf der Schnittstelle von städtischer und ländlicher Entwicklung hierfür eine geeignete Plattform dar. Auch wenn entsprechende Weichenstellungen auf Länderebene bisher noch nicht in allen Ländern erfolgt sind, gelingt die Bündelung vor Ort teilweise sehr gut. Eine Rolle spielt auch hier die entsprechende Beratung, die entweder durch die Oberste Landesbehörde, die Mittelbehörde oder durch Dritte erfolgt. Da das Programm seinen selbst gestellten Anspruch, vor allem kleine Orte anzusprechen, gut erfüllt, kommt der personellen und fachlichen Unterstützung größere Bedeutung zu als bei Programmen, die größere Städte mit viel Fördererfahrung ansprechen.

Vor Ort trägt das Programm zur Erreichung der unmittelbaren Ziele einer Anpassung der Daseinsvorsorge in unterschiedlicher Weise bei. Auch die Stärkung der Zentren wird erfolgreich als Ziel verfolgt. Allerdings sind die materiellen Wirkungen des Programms begrenzt. Insofern sind es eher richtungsweisende Anstöße, die das Programm geben kann, was seine Rolle als Impulsgeber für eine dauerhafte Kooperation unterstreicht.

Unschärfen, die teilweise auf der programmatischen Ebene bereits angelegt sind, drohen sich bei der Programmumsetzung zu verstärken. Das betrifft erstens die Auswahl der Programmgemeinden, insofern hier größere Anstrengungen unternommen werden könn-

ten, stärker die von Abwanderung und Alterung betroffenen Städte und Gemeinden für das Programm zu gewinnen. Zweitens wird die konsequente Umsetzung der überörtlichen Zusammenarbeit als noch nicht überall nachdrücklich unterstützt und als Grundgedanke des Programms kommuniziert. Zum dritten ist jedes Städtebauförderungsprogramm gut beraten, die Maßnahmenschwerpunkte konsequent aus der programmatischen Ausrichtung zu entwickeln, da es sonst Gefahr läuft, an inhaltlichem Profil zu verlieren. Um dem entgegenzuwirken, erweist sich eine geschickte Verbindung von Maßnahmen zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge mit der Bewältigung städtebaulicher Herausforderungen als beste Lösung.

8. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

In den letzten Jahren haben sich in Deutschland die regionalen Unterschiede in der Entwicklung von Ballungsräumen und ländlich-peripheren, strukturschwachen Räumen merklich verstärkt. In seiner Weihnachtsansprache 2017 sprach der Bundespräsident von Orten, in denen es schon lange "keine Lebensmittelgeschäfte mehr gibt, inzwischen auch die Gaststätte geschlossen ist, die Wege zum Arzt immer weiter werden und die letzte Busverbindung eingestellt ist. Solche Orte gibt es zu viele, im Osten wie im Westen unseres Landes". Er wünschte sich mehr Unterstützung für Initiativen, die mit Ideenreichtum und Engagement diese Herausforderung annehmen. Genau das macht das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke", das im Jahr 2010 gestartet worden ist. Es richtet sich gezielt an Kommunen, die Kooperationen mit ihren Nachbargemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Es ist also in höchstem Maße zeitgemäß und relevant.

In dreierlei Hinsicht hat das Programm in den sieben Jahren seines Bestehens erfolgreich im Rahmen der Städtebauförderung des Bundes, der Länder und der Kommunen neue Akzente gesetzt und Bewährtes fortentwickelt:

Erstens fokussiert es auf kleinere Städte und Gemeinden und zielt damit auf eine Gebietskulisse ab, die bisher in dieser Form nicht im Mittelpunkt der Städtebauförderung gestanden hat. Es bewegt sich damit auf der Schnittstelle zwischen städtischer und ländlicher Entwicklung. Die integrierten Entwicklungskonzepte, die sich in anderen Förderprogrammen bereits als handlungsleitender Rahmen bewährt haben, bieten die Chance, Stärken und Schwächen ortsübergreifend zu analysieren, Synergien und Möglichkeiten der arbeitsteiligen Bewältigung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auszuloten und hierfür Potenziale und Ressourcen zu bündeln. Diese Chance ist von einer stetig zunehmenden Zahl von Kommunen mit Unterstützung durch das Programm ergriffen worden.

Zweitens stellt der Titel des Programms deutlich die überörtliche Kooperation als Erfolg versprechende Form der Bewältigung der neuen Herausforderungen heraus. Es bietet für die kleineren Städte und Gemeinden einen Anreiz, zeitgemäße Lösungen gemeinsam zu erarbeiten und Angebote zu entwickeln, die mehreren Orten zugutekommen. Für die Weiterentwicklung bestehender oder die Begründung neuer Kooperationen muss bei den Akteuren zunächst die Bereitschaft geweckt werden. Das setzt eine neue Sichtweise und die Überwindung von Konkurrenzdenken voraus. Dieses ehrgeizige Ziel lässt sich vor allem im Prozess der Umsetzung konkreter Maßnahmen erreichen. Wo gute Ergebnisse dieser gemeinsamen Anstrengungen die Richtigkeit des Ansatzes unter Beweis stellen, führt das dazu, dass die Zusammenarbeit über den Rahmen der programmbezogenen

Maßnahmen hinausgeht und sich verstetigt. Ein derart anspruchsvoller Programmansatz benötigt aber Zeit, denn es ist nicht leicht, die oft eingefahrenen Pfade kommunalpolitischen Handelns zu verlassen und die ohnehin knappen personellen und vielfach auch finanziellen Ressourcen sorgen für enge Spielräume. Nichtsdestotrotz wird es in vielen im Programm kooperierenden Orten inzwischen mit Erfolg gelebt und zeigt, dass der Ansatz richtig und zukunftsweisend ist.

Drittens sollen durch das Programm Mängel und Lücken in der Daseinsvorsorge vermieden oder beseitigt werden. Sie drohen überall dort, wo sich strukturschwache Regionen zu stark entleeren oder wo die kommunale Finanzkraft für die Bewältigung der Aufgaben nicht mehr ausreicht. Dann ist das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, das für ganz Deutschland gilt, ernsthaft in Frage gestellt. Das Programm setzt hier an und bietet einerseits Unterstützung für Planungen und kooperative Prozesse. Andererseits unterstützt die Förderung die Umsetzung konkreter Maßnahmen und Projekte in den betroffenen Orten. Welche Maßnahmen aus dem durch Bund und Länder umrissenen Förderspektrum ergriffen werden, liegt dabei im Ermessen der Kommunen. Es hat sich in der Praxis gezeigt, dass sehr unterschiedliche Akzente gesetzt werden. Neben den geförderten Maßnahmen selbst stellen aber sowohl der vorgeschaltete Abstimmungsprozess wie auch die überörtliche Nutzung des Angebots einen erheblichen Mehrwert für die beteiligten Kommunen dar.

Das Programm trägt also auf vielfältige Art und Weise dazu bei, dass negativen Folgen des demografischen Wandels erfolgreich entgegengewirkt und auf drohende Entwicklungen vorausschauend reagiert werden kann. Die Ergebnisse der Evaluierung unterstreichen die Relevanz des Programms: Die Herausforderungen, die es adressiert, werden in vielen Regionen zukünftig noch zunehmen. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass erfolgreiche und verstetigte Kooperationen nicht von heute auf morgen zu erzielen sind und auch nicht top down "verordnet" werden können. Es braucht hierfür über längere Zeiträume personelle und finanzielle Unterstützung. Dass diese vom Programm den Akteuren vor Ort als Kooperationsmanagement angeboten wird, ist einer seiner großen Vorzüge und eine wichtige Bedingung, kleinere Städte und Gemeinden in strukturschwachen Regionen die Möglichkeit zu geben, erfolgreich die Zukunft zu meistern.

Die Relevanz des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" wird angesichts der fortschreitenden Ausdifferenzierung der räumlichen Entwicklungen und Lebensbedingungen weiter zunehmen. Die Weiterführung und Stärkung des Programms, das mit seinen Alleinstellungsmerkmalen auf diese Entwicklung reagiert, ist daher unerlässlich.

Der demografisch bedingte Handlungsdruck in gering verdichteten, ländlich geprägten oder strukturschwachen Regionen wird absehbar auch in Zukunft fortbestehen. Damit werden weitere Ausdünnungen der Infrastrukturen, der Nahversorgung und von Mobilitätsangeboten, Leerstand und Funktionsverluste der Ortskerne sowie sinkende kommunale Finanzkraft verbunden sein. Gleichzeitig ändert sich die Zusammensetzung der Bevölkerung. Insbesondere junge Menschen wandern für Ausbildung und Arbeitsplatz aus peripheren Regionen ab und die ältere Generation erhält ein zahlenmäßig größeres Gewicht. Für letztere werden Barrierefreiheit des öffentlichen Raumes, Angebote der Gesundheitsversorgung und altersadäquate Wohnmöglichkeiten relevant. Die Kommunen für Familien und junge Menschen attraktiv zu halten, erfordert vor allem Anstrengungen bei den Bildungs-, Freizeit- und Betreuungsangeboten.

Dem Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" kommt vor diesem Hintergrund im Kontext der "Initiative Kleinstädte in Deutschland" (vormals „Initiative Ländliche Infrastruktur" auch in Zukunft eine besondere und zunehmende Bedeutung zu, indem überörtlich abgestimmte Maßnahmen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Kommunen gefördert werden. Vor diesem Hintergrund begründen die Ergebnisse der Zwischenevaluierung die Empfehlung für eine Fortführung des Städtebauförderprogramms "Kleinere Städte und Gemeinden".

Im Programmverlauf sind sowohl die Anzahl der geförderten Kooperationsräume und Gesamtmaßnahmen als auch die zur Verfügung stehenden Fördermittel kontinuierlich gestiegen. Das Programm findet bei den Kommunen zunehmend eine positive Resonanz. War es zu Beginn für einige Länder noch schwierig, ausreichend geeignete Kommunen zur Teilnahme zu motivieren, übersteigt nun zunehmend die Nachfrage die zur Verfügung stehenden Mittel. Wurden anfangs Umschichtungen zugunsten anderer Städtebauförderprogramme vorgenommen, hat sich dies mittlerweile in einigen Ländern umgekehrt, obwohl das Fördervolumen des Programms in den letzten Jahren gewachsen ist. Es sollte sich in Zukunft am steigenden Bedarf der Kommunen orientieren, muss aber auch die begrenzten finanziellen und personellen Kapazitäten der kleineren Städte und Gemeinden berücksichtigen. Insofern lassen die Ergebnisse der Evaluierung eine moderate jährliche Aufstockung geboten erscheinen.

Das Programm fördert die integrierte Entwicklung der Kommunen auf der Schnittstelle von städtischer und ländlicher Entwicklung. Um den Mehrwert der integrierten Konzepte und ortsübergreifenden Abstimmungsprozesse zu sichern und noch mehr Wirkung zu entfalten, sollte es mit anderen Initiativen, Programmen und Instrumenten konsequenter verzahnt werden.

Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" setzt mit seinem überörtlichen Ansatz an der Schnittstelle von städtischer und ländlicher Entwicklung an und fordert die beteiligten Städte und Gemeinden durch die Komplexität der Aufgaben der Daseinsvorsorge in zweierlei Richtung zur Bündelung auf: Erstens überschreitet der Ansatz die Gebietskulisse einer Gemeinde, wie sie in der Städtebauförderung üblich ist, wodurch Finanzierungsquellen für Maßnahmen im weiteren Raum zu suchen sind. Zweitens lässt sich auch in den Fördergebieten durch Bündelung von Ressourcen das Spektrum von Maßnahmen der Daseinsvorsorge um solche erweitern, die nicht im Fokus des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" liegen.

An der räumlichen Schnittstelle zwischen städtischer und regionaler Entwicklung ist die Bündelung mit Mitteln der Integrierten Ländlichen Entwicklung eine naheliegende Option, die daher in einer Reihe von Kooperationsräumen im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" erfolgreich umgesetzt wird. Dabei spielen der Europäische Landwirtschaftsfond für die Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) und der LEADER-Ansatz (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) für die Kommunen eine besondere Rolle. Beide EU-Programme sind von den Bundesländern für die laufende Förderperiode in unterschiedliche eigene Programme umgesetzt worden. Über die ELER-Programme können auch Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung, wie Regionalmanagement, Investitionen in die Grundversorgung ländlicher Bevölkerung, Mobilitätsprojekte oder Breitbandausbau, gefördert werden. LEADER stellt einen strategischen Ansatz zur Förderung von regionalen Kooperationen auf der Grundlage gemeinsam mit der Bevölkerung erarbeiteter regionaler Entwicklungskonzepte in den festgelegten LEADER-Regionen dar. Insofern ist der Ansatz der Zielsetzung des Programms "Kleinere Städte und Gemeinden" verwandt. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung zeigen entsprechend, dass dort, wo auf solche Erfahrungen aufgebaut werden kann, Abstimmungen und Konzepterarbeitung leichter werden und auch die Umsetzung aufgrund vorhandener Konzepte zügiger gelingt.

Eine Bündelung mit anderen Förderprogrammen auf der Ebene von Gesamtmaßnahmen unterstützen einige Länder durch eine Förderberatung der kooperierenden Städte und Gemeinden. Zum Einsatz kommen letztlich neben den anderen Städtebauförderprogrammen sowohl Förderprogramme anderer Ministerien und Fachbereiche, KfW-, EFRE- sowie zusätzliche Mittel aus den Kommunalhaushalten als auch private Mittel. Solche Finanzierungsmodelle sind in der Regel komplex und ihre Umsetzung fällt gerade den

kleineren Städten und Gemeinden schwer. In den Ländern mit zweistufigem Landesverwaltungsaufbau wird die Förderberatung und -koordination von den Mittelbehörden erbracht. Wo solche Angebote fehlen, wird die Einrichtung von Beratungsangeboten nach Möglichkeit auf einer mittleren räumlichen Stufe empfohlen.

Die unterschiedlichen ministeriellen Zuständigkeiten erschweren auf Länderebene die Koordinierung von Förderstrategien, Fördergegenständen, Förderkulissen und Förderverfahren. Zusammen mit den getrennten administrativen Zuständigkeiten wird dadurch eine ergebnisorientierte erfolgreiche Bündelung auf der Ebene der Programmkommunen enorm erschwert. Eine bessere Koordinierung von regionalen und auf die Sicherung der Daseinsvorsorge gerichteten Initiativen auf ministerieller Ebene einschließlich einer interministeriellen Abstimmung der Umsetzung würde die Bestrebungen der zusammenarbeitenden kleineren Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Herausforderung, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, sehr unterstützen.

Gerade kleineren Städten und Gemeinden will das Programm notwendige Anpassungen der Daseinsvorsorge an die sich verändernden demografischen Bedingungen erleichtern. Um die Zielgruppe besser zu erreichen, sollten Fokussierung, Motivation und Beratung intensiviert werden.

Auch wenn die Programmstrategie nicht explizit auf Städte und Gemeinden fokussiert, die besonders stark vom demografischen Wandel betroffen sind, so muss seine inhaltliche Zielsetzung in diesem Sinn interpretiert werden. Dass die Ergebnisse der Zwischenevaluierung eine wachsende Nachfrage nach den Programmmitteln belegen, lässt grundsätzlich auf Länderebene einen größeren Spielraum erwarten, um noch gezielter Programmgemeinden zu erreichen, die den Anforderungen des Programms besonders entsprechen. Der Programmverlauf deutet allerdings darauf hin, dass zuletzt zunehmend weniger stark von Strukturschwäche und peripherer Lage gekennzeichnete Städte und Gemeinden den Weg ins Programm gefunden haben. Die Ländervertreter berichten, dass es nach wie vor schwer ist, den Teil der Zielgruppe mit den stärksten Strukturproblemen zur Beantragung von Fördermitteln zu bewegen.

Drei Gründe kommen als Erklärung in Betracht: Erstens kann ein Informationsdefizit bei den Adressaten vorliegen. Das dürfte im Unterschied zum Programmbeginn zwar inzwischen keine so große Rolle mehr spielen, aber gleichwohl haben die kleineren Verwaltungen einen weniger engen Bezug zur Städtebauförderung als größere Städte. Entscheidender sind vor allem zwei strukturelle Aspekte: So sind die personellen Kapazitäten bei den kleinen Städten und Gemeinden schwach, dadurch fehlt es an qualifizierten Spezia-

listen für die Antragsstellung. Das gilt vor allem für Städte und Gemeinden, die bisher keine Erfahrungen mit der Systematik der Städtebauförderung gesammelt haben. Dieser Aspekt des Fachkräftemangels gerade in den lagebenachteiligten Regionen hat nach Einschätzung vieler Ländervertreter deutlich an Gewicht gewonnen. Dem sollte durch zusätzliche Informationsangebote, aktive Ansprachen und Hilfestellungen bei der Antragstellung entgegengewirkt werden. Das adressiert die zuständigen Dienststellen der Länder, könnte länderseitig aber auch durch qualifizierte Agenturen oder ähnliche Einrichtungen unterstützt werden.

Eine weitere Einstiegshürde stellt die mangelnde Finanzkraft von kleineren Städten und Gemeinden in strukturschwachen Regionen dar. Nach Auskunft vieler Verantwortlicher sehen die kleineren Städte und Gemeinden trotz grundsätzlichem Interesse an einer Förderung keine Möglichkeit der kommunalen Mitfinanzierung in dem geforderten Umfang. Nachweislich unterstützungsbedürftigen Kommunen sollte also durch eine höhere Beteiligung von Bund und Ländern an der Förderung bzw. länderseitige Wege zur Sicherung der Eigenanteile der Einstieg ins Programm erleichtert werden. Die bestehenden Möglichkeiten der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung bei Städten und Gemeinden in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage sollten genutzt werden, um die Zielgruppe der besonders betroffenen Kommunen besser zu erreichen.

Die Aufnahme von Städten und Gemeinden mit Bevölkerungsgewinnen erscheint im Kontext des Programms dann als sinnvoll, wenn damit personelle oder finanzielle Schwächen auf Seiten der Orte im Kooperationsraum ausgeglichen und sie als Anker im Raum gestärkt werden können. Dasselbe gilt für die Aufnahme finanzstärkerer Städte und Gemeinden. Allerdings sollte dies zukünftig bei Antragstellung in einen entsprechenden Begründungszusammenhang gestellt und überprüft werden.

In der überörtlichen Kooperation sieht der Programmansatz einen entscheidenden Schlüssel zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen. Für ein Aufgreifen dieses strategischen Ansatzes sollte stärker geworben und seine Umsetzung konsequenter unterstützt und eingefordert werden.

Schon der Titel des Programms verrät, wo der entscheidende Hebel für die Bewältigung der Probleme im Gefolge des demografischen Wandels gesehen wird. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung bestätigen, dass überörtliche Kooperationen und Abstimmungen eine gute Basis für die Bewältigung der Herausforderungen darstellen. Zu Programmbeginn standen Länder, die mit diesem Ansatz bereits gute Erfolge verzeichnet hatten, Ländern gegenüber, die ihm noch keine so große Relevanz beimaßen. Inzwischen setzt sich

der Kerngedanke des Programms zunehmend durch und die Verpflichtung auf einen strategischen, förderprogrammübergreifenden und politisch bestätigten Kooperationsansatz, sei es intra- oder interkommunal, als Fördervoraussetzung wird konsequenter umgesetzt. Dieser Pfad sollte weiter beschritten werden.

Dabei sind Konsequenz und Fingerspitzengefühl erforderlich. Bei Aufnahme in das Programm sollte erkennbar sein, dass die Handlungsschwerpunkte in einem überörtlichen Aushandlungsprozess erarbeitet wurden. Außerdem sollte darauf hingewirkt werden, dass sich die überörtliche Zusammenarbeit nicht auf die Konzeptionsphase beschränkt, sondern auf eine kontinuierliche Kooperation gerichtet ist. Im Zuge der Programmumsetzung sollte auf eine zunehmend verbindliche und strukturierte Zusammenarbeit mit Zielvereinbarungen, Beschlüssen und definierten Gremien hingearbeitet werden. Die überörtliche Zusammenarbeit sollte dokumentiert werden. Diesen Prozess der Intensivierung der Zusammenarbeit sollte das Kooperationsmanagement aktiv begleiten.

Allerdings ist dies kein Plädoyer für hohe Anforderungen an die Formalisierung der Kooperation schon bei der Programmaufnahme. Denn durch zu hohe Mindestanforderungen würden zusätzliche Einstiegshürden aufgebaut. Die Evaluierung hat gezeigt, dass dann, wenn die Bereitschaft zur überörtlichen Zusammenarbeit erst einmal geweckt ist, auch gute Chancen bestehen, eine erfolgreiche Kooperation zu verstetigen und zu vertiefen. Eine gute Voraussetzung hierfür ist vor allem dann gegeben, wenn möglichst viele der beteiligten Orte von der Förderung profitieren können. Dasselbe gilt für die Akzeptanz von größeren Maßnahmen in den Ankerorten durch die kleineren Kooperationspartner. Maßnahmen, die zu einem Interessenausgleich der beteiligten Orte führen, sollten in der Konzeptphase stärker mitgedacht werden. Hierbei könnten auch gezielt ergänzende Mittel aus anderen Förderprogrammen zum Einsatz kommen. Denkbar wäre es auch, kleinere Maßnahmen als Anreize mit Hilfe von Mitteln aus einem Verfügungsfonds zu finanzieren. Dafür wäre allerdings dessen 100-Prozent-Finanzierung aus Mitteln der Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden hilfreich. Ausgestaltung und Finanzierung von Verfügungsfonds im Programm sollten im Rahmen der Programmbegleitung vertieft untersucht werden.

Überörtliche und lokale Zusammenarbeit betrifft auch die Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren. Die Evaluierung hat gezeigt, dass insbesondere in der Planungsphase und bei Projektvorbereitungen mit sozialen Trägern, Vereinen und aktiven Bürgerinnen und Bürgern in vielen Kommunen konstruktiv zusammengearbeitet wird. Die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Akteure sollte das Kooperationsmanagement weiterhin gezielt unterstützen. Seine Bemühungen sollten auch stärker der Mobilisierung privater Investitionen zugutekommen. Hier sind die Erfolge bislang noch vergleichsweise bescheiden. Das spiegelt sich auch in dem Befund wider, dass das Instrument des Verfügungsfonds im Pro-

gramm bislang nur selten zur Anwendung gekommen ist. Ein Hemmnis für eine Mobilisierung privater Finanzmittel dürften die begrenzten wirtschaftlichen Ressourcen der privaten Akteure und deren begrenzte Zahl in den kleinen Städten und Gemeinden sein. Es lässt sich aber auch feststellen, dass nur wenige Investitionen aus dem Programm ins nicht-kommunale Eigentum erfolgen.

Integrierte überörtliche Entwicklungskonzepte haben sich in der Städtebauförderung ebenso wie in der ländlichen Entwicklung als Planungsinstrument bewährt. Beide Ansätze aufeinander abzustimmen und kontinuierlich weiterzuentwickeln, stellt gerade an kleinere Städte und Gemeinden hohe Ansprüche. Für dieses Mehr an Qualität müssen sie bei ihren Anstrengungen auch zukünftig unterstützt werden.

An die integrierten Entwicklungskonzepte werden im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" insofern besonders hohe Anforderungen gestellt, als sie die geplanten lokalen Maßnahmen in einen überörtlichen Kontext einbetten sollen. Wichtige Elemente sind eine fortschreibungsfähige Bevölkerungsprognose, ein gemeinsames Leitbild, abgestimmte Ziele sowie ein förderprogrammübergreifendes Maßnahmenportfolio. Die integrierten überörtlichen Konzepte, die in den beteiligten Städten und Gemeinden zum Einsatz kommen, gehen mehrheitlich in ihrer Betrachtung über den städtebaulichen Rahmen hinaus und thematisieren teilweise weitere relevante Aspekte der Entwicklung im Kooperationsraum wie Mobilität, Wirtschaft, Wohnen oder Umwelt. Das ist wünschenswert, denn so können sie den Rahmen für weitere Aktivitäten jenseits der Städtebauförderung bilden. Gleichzeitig sollten sie über den förderspezifischen Rahmen hinausgehen und auch als Grundlage für weitere kommunale oder überörtliche Investitionsentscheidungen geeignet sein. Wenn, wie dies häufig geschieht, auf bereits bestehende Planwerke zurückgegriffen wird, müssen diese angepasst werden. Die erforderlichen Anpassungen, Fortschreibungen oder Neuformulierungen müssen weiter förderfähig bleiben.

Hierfür sind Kenntnisse der überörtlichen Planung, der gebietsbezogenen Planung sowie der Städtebauförderung gleichermaßen erforderlich. Vor dem Hintergrund der Personalsituation in den kleineren Städten und Gemeinden stellt dies oft eine Hürde dar. Durch den Einsatz des Kooperationsmanagements sollten kleinere Städte und Gemeinden möglichst schon bei der Erstellung oder Anpassung der Konzepte entlastet werden. Landesbezogen kann es ggf. auch sinnvoll sein, durch eine extern unterstützte Beratungs- oder Regiestelle qualifizierte Kapazitäten zur Beratung, Begleitung und Qualitätssicherung bereitzustellen. Aber auch wenn die Kommunen von externen Fachkräften unterstützt werden, ist sicherzustellen, dass die Erarbeitung der Konzepte tatsächlich in einem überörtlichen Kontext und unter aktiver Mitwirkung aller relevanten Akteure erfolgt.

Die integrierten Konzepte sollten periodisch überprüft und nach Bedarf fortgeschrieben werden. Um anlassbezogene Fortschreibungen zu erleichtern, sollten sie möglichst modular aufgebaut sein, damit nicht in jedem Fall das gesamte Konzept neu erarbeitet werden muss.

Die Praxis der Programmumsetzung zeigt, dass Beteiligungsangebote in erster Linie während der Erarbeitung der Konzepte sowie bei der Umsetzung konkreter Vorhaben gemacht werden. Das ist sinnvoll, denn so können die örtlichen Akteure und die engagierte Bewohnerschaft in Abwägungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Es ist allerdings nicht leicht, die komplexe Materie so aufzubereiten, dass sie für ein breites Publikum verständlich wird. Auch die größeren räumlichen Bezüge haben sich als erschwerend für gelingende Beteiligungsaktivitäten erwiesen. Hier sollte weiter der Erfahrungsaustausch über geeignete Formate ermöglicht werden, um die Partizipation im Rahmen überörtlicher und integrierter Ansätze auszubauen.

Bei der Anpassung der Angebote der Daseinsvorsorge bietet das Programm Unterstützung für ein breites Spektrum geeigneter städtebaulicher Maßnahmen. Noch konsequenter sollten diese auf die Schaffung bzw. Anpassung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Umsetzung von Maßnahmen fokussiert werden, die gleichzeitig zur Stärkung der Ortskerne und damit der Innenentwicklung beitragen.

Das Programm stellt die Kommunen beim programmspezifischen Maßnahmendesign vor eine komplexe Aufgabe: Angesichts der Vielfalt an Handlungsfeldern und Aufgaben enthalten die integrierten überörtlichen Entwicklungskonzepte im Regelfall ein umfassendes Projekt- und Maßnahmenportfolio. Aus der Vielzahl von Aufgaben der Daseinsvorsorge müssen dann jene ausgewählt werden, bei denen sich eine Anpassung an veränderte demografische Rahmenbedingungen mit Hilfe von städtebaulichen Maßnahmen vornehmen lässt. Gleichzeitig sollen die Investitionen der Innenentwicklung dienen und überörtlich tragfähige Lösungen bereitstellen. Diesen vielfältigen Ansprüchen zu genügen, fällt den Verantwortlichen vor Ort nicht immer leicht. Als geeigneter Handlungsansatz hat sich beispielsweise die Schaffung multifunktional nutzbarer Räume insbesondere dann erwiesen, wenn damit eine Beseitigung von Leerständen und die Aufwertung des Stadtbildes verbunden werden konnte.

In einigen Bundesländern wurden zu Beginn der Programmumsetzung Fördermaßnahmen aus Sanierungsprogrammen "übergeleitet", bei denen der Bezug zur Spezifik des Programms bisweilen noch nicht klar erkennbar war. Schon die Begleitforschung hatte im ersten Statusbericht eine stärkere Ausrichtung der Maßnahmen an den Programmzielen

angemahnt. Auch weiterhin sollte angestrebt werden, dass für die Förderfähigkeit von Maßnahmen im Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" weiterhin die Verbindung von städtebaulich erforderlichen Investitionen mit der Anpassung und Sicherung von Angeboten der Daseinsvorsorge das zentrale Kriterium bildet. Dabei spielt die Innenentwicklung und mit ihr die Stärkung der Zentren eine wichtige Rolle. Im Dialog mit den Kommunen sollten die Förderanträge entsprechend in eine überzeugende Übereinstimmung mit den Programmzielen gebracht werden.

In der Programmstrategie werden die Förderinhalte zwar beschrieben, aber das Spektrum förderfähiger Maßnahmen nicht eindeutig definiert. Vor diesem Hintergrund ist eine Klärstellung in der Programmstrategie empfehlenswert. Die Möglichkeit, auf unterschiedliche kommunale Bedarfssituationen flexibel reagieren zu können, sollte dabei grundsätzlich erhalten bleiben. Allerdings führen die Vorgaben, die aktuell von den Ländern hinsichtlich der Förderfähigkeit von Maßnahmen gemacht werden, im Ländervergleich zu sehr unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Orientierungen. Erklären lässt sich diese Praxis aus landespolitischen Akzentsetzungen, Programmtraditionen und fördertechnischen Rahmenbedingungen. Einer zu großen Divergenz bei den förderfähigen Maßnahmen sollte jedoch durch länderübergreifenden Erfahrungsaustausch entgegengewirkt werden, da das Programm sonst Gefahr läuft, an inhaltlichem Profil einzubüßen. Bei der Fortschreibung der Programmstrategie sollten die inhaltlich-thematischen Schwerpunkte des Programms genauer dargestellt werden.

Die Vielfalt in der Art und Weise, wie das Programm umgesetzt wird, lädt zum Vergleich der unterschiedlichen Ansätze und zum länderübergreifenden Erfahrungsaustausch ein. Der Bedarf ist gerade für kleinere Städte und für Gemeinden mit wenig Erfahrung in der Städtebauförderung hoch. Die Transferstelle hat sich als hervorragender Impulsgeber für ein lernendes Programm bewährt und sollte ihre Bemühungen zum programmspezifischen Kompetenzausbau fortsetzen.

Die Qualität der Programmbegleitung durch die Transferstelle ist von Anfang an auf hohem Niveau erfolgt. Der fachliche Austausch durch die Transferwerkstätten und die qualitativ gute Dokumentation vieler Aspekte der Programmumsetzung tragen sowohl zur Qualifizierung der Programmumsetzung als auch zur Außendarstellung des Programms in erheblichem Umfang bei. Die Arbeit der Transferstelle ist weiterhin angemessen finanziell und personell abzusichern.

Das gilt umso mehr als das Programm im Kanon der Städtebauförderprogramme aufgrund seines zugleich interkommunalen und gebietsbezogenen "Doppel"-Ansatzes und

der erwünschten Verbindung von Maßnahmen zur Anpassung der Daseinsvorsorge mit städtebaulichen Zielen ausgesprochen anspruchsvoll ist. Unterschiedliche Interpretationen und Handhabungen bieten ebenso wie verschiedenartige Beispiele für die Umsetzung reichhaltigen Stoff für eine intensive Kommunikation der Programmbeteiligten im Sinne einer weiteren Optimierung des Programms.

Im Verlauf der Evaluierung wurde ein breites Interesse sowohl an einem länderübergreifenden Austausch als auch an einer eher regionalen Vernetzung deutlich. Da im Unterschied zu anderen Städtebauförderprogrammen bisher nur wenige programmspezifische Austauschformate auf Länderebene entwickelt wurden, übernimmt die Transferstelle auf beiden Ebenen für die programminterne Kommunikation eine wichtige Funktion. Es erscheint wünschenswert, im Interesse der verbesserten programmübergreifenden Bündelung von Potenzialen die Verantwortlichen anderer Ressorts mit Bezügen zur ländlichen bzw. regionalen Entwicklung in diesen Austausch einzubeziehen.

Der länderübergreifende thematische Austausch in den Transferwerkstätten an wechselnden Orten und Programmkommunen hat sich sehr bewährt. Bei seiner Fortführung sollten die programmtypischen Themen weiter vertieft werden, dies betrifft insbesondere die Qualität und förderprogrammübergreifende Ausrichtung der integrierten überörtlichen Konzepte, die Qualifizierung und Verstetigung der Kooperation, Anregungen für geeignete Formen und neue Formate der Bürgerbeteiligung sowie Möglichkeiten zur verbesserten Einbeziehung privater Akteure.

9. **Ausblick**

Das Bund-Länder-Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden" ist das passgenaue Programm zur Bewältigung der demografischen Veränderungen insbesondere durch die Anpassung städtebaulicher Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Es ist zum richtigen Zeitpunkt von Bund und Ländern eingeführt worden, zu einem Zeitpunkt, als die Erkenntnis in weiten Kreisen von Wissenschaft und Praxis ebenso wie in Verwaltungen und Politik wuchs, dass der Ausdünnung von Infrastruktur in strukturschwachen, dünn besiedelten Räumen mit traditionellen Ansätzen der Raumordnung nur mit neuen Ansätzen erfolgreich entgegengewirkt werden kann.

Ein langer Erkenntnisprozess hat in der zurückliegenden Legislaturperiode zu umfangreichen ressortübergreifenden Aktivitäten geführt, deren Ergebnis in einer veränderten Sicht auf ländliche Räume und einer Annäherung städtebaulicher und ländlicher Entwicklung beschrieben werden kann. Das Programm "Kleinere Städte und Gemeinden" hat bereits einen Beitrag zu diesem Paradigmenwandel geleistet und kann ihn auch weiterhin mit seinen Erfahrungen und Erkenntnissen unterstützen.

Die Herausforderungen, denen sich kleinere Städte und Gemeinden stellen müssen, haben auf der politischen Ebene eine positive Resonanz gefunden: So unterstrich die 130. Bauministerkonferenz im November 2017 die Bedeutung der kleineren Städte und Gemeinden als Zentren der kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Infrastrukturen, die als Ankerpunkte der Entwicklung in ländlichen Räumen weiter gestärkt werden sollten. Sie forderte den Bund explizit auf, die erfolgreichen Städtebauförderprogramme, wie "Kleinere Städte und Gemeinden" sowie "Aktive Stadt- und Ortsteilzentren" fortzusetzen. Die 41. Ministerkonferenz für Raumordnung forderte angesichts weiter veränderter Rahmenbedingungen 2016 in ihrer Entschließung zur Weiterentwicklung der Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland in ihren Leitbildern "Wettbewerbsfähigkeit stärken" und "Daseinsvorsorge sichern" stärkere Zusammenarbeit und Vernetzung von Räumen sowie eine Unterstützung von Räumen mit besonderem strukturellen Handlungsbedarf. Die Sicherung der Versorgung dünn besiedelter Räume erfordert demgemäß über die konsequente Anwendung des Zentralen Orte-Systems hinaus die Umsetzung alternativer Lösungsansätze sowie eine Flexibilisierung fachpolitischer Standards. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung steht das Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in handlungsfähigen Kommunen in urbanen und ländlichen Räumen auf der Agenda.

Kleinere Städte und Gemeinden bei der Bewältigung der Herausforderungen in Folge des demografischen und Strukturwandels durch neue räumliche und akteursbezogene Kooperationen sowie arbeitsteilige Leistungserbringung zu unterstützen, ist eine anhaltende

Zukunftsaufgabe. Die Fortführung des Städtebauförderprogramms "Kleinere Städte und Gemeinden" ist gut geeignet, im Kontext weiterer Ansätze zur Stärkung ländlicher Räume und interkommunaler Kooperationen einen Beitrag zu leisten.

10. Literaturverzeichnis

BBSR (2015). Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. (S. 89). Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Bernt, M., & Liebmann, H. (2012). Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit?: Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden: Springer-Verlag.

BBSR (Hrsg.) (2012). Klein- und Mittelstädte in Deutschland – eine Bestandsaufnahme. Analysen Bau.Stadt.Raum, Band 10, Bonn.

BBSR (2015a). BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015. Wachsen oder schrumpfen?

BBSR (2015b). BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015. Regionale Bedeutung der Landwirtschaft und Förderung ländlicher Räume.

BBSR (Hrsg.) (2015c). Die Innenstadt und ihre öffentlichen Räume. Erkenntnisse aus Klein- und Mittelstädten. Sonderveröffentlichung. Bonn.

BBSR (Hrsg.) (2016). Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. ExWoSt-Informationen 50/1. Bonn.

BBSR (2017a). BBSR-Analysen KOMPAKT 6/2017. Monitoring der Städtebauförderung im BBSR.

BBSR-Online-Publikation (2017b). Wettbewerb 2016: Menschen und Erfolge - Ländliche Räume: produktiv und innovativ. Auswertung und Dokumentation. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Neue nationale Stadtentwicklungspolitik (NSP)" des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit betreut durch BBSR/BBR. Online-Publikation 26/2017.

BBSR-Online-Publikation (2017b). Städtebauförderungskongress - Herausforderungen und Perspektiven. Online-Publikation 24/2017.

BBSR (2018). Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Zweiter Statusbericht zum Städtebauförderungsprogramm.

BMEL (2014). Ländliche Entwicklung aktiv gestalten . Leitfaden. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

BMEL (2016). Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016. Berlin: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL).

BMI (2019). Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland - Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen. Unveröffentlichter Entwurf des Endberichts. Berlin. Bundesministerium des Innern, für Heimat und Bau (BMI).

BMUB (2014a). Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Impulse für die Praxis. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

BMUB (2014b). Erster Statusbericht zum Städtebauförderprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke". Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

BMUB (2014c). Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke - Potenziale aktivieren. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

BMUB (2016). Städtebauförderung 2016. Anwenderhinweise zu den Förderprogrammen. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

BMUB (2017a). Zukunftsweisende Ansätze in kleineren Städten und Gemeinden - Strategien und Projekte aus dem Städtebauförderprogramm. Berlin: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

BMVBS (2010a). Starke Klein- und Mittelstädte: Städtebauförderung in ländlichen Räumen. Kongress, 22. Juni 2010, Berlin. Dokumentation. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS (2010b). Programmübergreifendes Evaluierungskonzept für die Städtebauförderung von Bund und Ländern. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS (Hrsg.) (2012). Region schafft Zukunft - Ländliche Infrastruktur aktiv gestalten, Berlin.

BMVBS (2012a). Evaluierung der Städtebauförderung. Leitfaden für Programmverantwortliche. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

BMVBS (2013). Kleinere Städte und Gemeinden - überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke. Programmstrategie zum Städtebauförderungsprogramm. Berlin: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung.

Bundesstiftung Baukultur (2016/17). Baukultur Bericht Stadt und Land 2016/17, Potsdam.

Bundestransferstelle (2016). Begleitforschung des Bund-Länder-Programms "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke". Fallstudienbericht Teil I bis IV.

Butler, T., & Robson, G. (2003). London calling: the middle classes and the re-making of inner London. Oxford: Berg Publishers.

Bundestagsdrucksache 18/13700. Raumordnungsbericht 2017. Vorgelegt vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) am 23.10.2017.

Einig, K. (2008). Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. Informationen zur Raumentwicklung, 1(2), 17-40.

Forsthoff, E. (1938). Die Verwaltung als Leistungsträger. Kohlhammer.

Franzen, N., & Hahne, U., & Hartz, A., & Kühne, O., & Schafranski, F., & Spellerberg, A., & Zeck, H. (2008). Herausforderung Vielfalt - Ländliche Räume im Struktur- und Politikwandel. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Gatzweiler, H-P., Milbert, A. (2009). Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen. In: Informationen zur Raumentwicklung (7).

Glock, B. (2006). Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. American Journal of Sociology, 78, 1360-1380.

Hannemann, C. (2003). Schrumpfende Städte in Ostdeutschland - Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. Aus Politik und Zeitgeschichte, 28(2003), 16-23.

Keim, K.-D. (2006). Peripherisierung ländlicher Räume. Aus Politik und Zeitgeschichte, 37(2006), 3-7.

Kühn, M. (2017). Kooperation und Konkurrenz: Variationen der Stadtpolitik in schrumpfenden Regionen. In M. Barbehön & S. Münch (Hrsg.), Variationen des Städtischen - Variationen lokaler Politik. (S. 149-172). Wiesbaden: Springer.

Leber, N., & Kunzmann, K. R. (2006). Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Zeiten des Metropolenfiebers. disP-The Planning Review, 42(166), 58-70.

MKRO 2006. Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland, Berlin 2006.

MKRO 2016. Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland, Berlin 2016.

NRW (1994). Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Düsseldorf: Land Nordrhein-Westfalen.

Peck, J. (2012). Austerity urbanism. CITY, 16(6), 626-655.

Persson, L.O. (2003). Anpassungsstrategien für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang - Gibt es solche Strategien in Schweden? Informationen zur Raumentwicklung, 12, 719-723.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 28.04.2010/ 22.07.2010.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 16.12.2010/18.03. 2011.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2012 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach

Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 16.12.2011/04.04.2012.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2013 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 21.12.2012/ 21.03.2013.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2014 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 30.06.2014/ 02.10.2014.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 18.12.2014/18.04.2014.

[Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016] Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2016 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 18.12.2015/ 15.03.2016.

[Verwaltungsvereinbarung 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 vom 13.12.2016/ 02.05.2017

.

Anhang:

Tabelle 10.1: Übersicht der zuständigen Ministerien für Städtebauförderung, Raumordnung und Ländliche Entwicklung in den Ländern

Bundesland	Zuständiges Ministerium für Städtebauförderung	Zuständiges Ministerium für Raumordnung	Zuständiges Ministerium für Ländliche Entwicklung
Baden-Württemberg	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau (Referat 52)	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau (Referat 53)	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Referat 42 oder 45)
Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (Sachgebiet II C8)	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Referat 54)	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (7 Ämter für ländliche Entwicklung)
Brandenburg	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Referat 21)	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung (Abteilung GL - Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg)	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft (Referat 31)
Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (Abteilung 5, Referat 530)	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung (gesamte Abteilung 4)	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (Referat 340)
Niedersachsen	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (Referat 61)	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Referat 303)	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Referat 306)
Nordrhein-Westfalen	Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung	Ministerium für Inneres und Kommunales (wird überarbeitet)	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
Rheinland-Pfalz	Ministerium des Innern und für Sport (Abteilung 8, Referat 383)	Ministerium des Innern und für Sport (Abteilung 7)	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau (Referat 8604)
Saarland	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (Referat OBB 14)	Ministerium für Inneres, Bauen und Sport (Abteilung OBB 1)	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (Referat B/4)
Sachsen	Sächsisches Staatsministerium des Innern (Referat 54)	Sächsisches Staatsministerium des Inneren (Abteilung 4)	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Referat 24)

Bundesland	Zuständiges Ministerium für Städtebauförderung	Zuständiges Ministerium für Raumordnung	Zuständiges Ministerium für Ländliche Entwicklung
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (Referat 22)	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr (Referat 43)	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie (Abteilung 5)
Schleswig-Holstein	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Referat 51)	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Referat 61)	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration (Referat 64)
Thüringen	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Referat 25)	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Referat 33)	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (Abteilung 5, spez. Referat 52, 53, 54)

Quelle: IfS, eigene Zusammenstellung

Bündelung

	Regelprogramme der Städtebau- förderung	EU- Programme	Landes- programme	Dorferneuerung	Sonstige
Mittelbereich Templin					
Sängerstadtregion					
Furtwangen, Gütenbach, Vöhrenbach					
Hülben					
Allianz Hofheimer Land					
Initiative Rodachtal					
Leerstandsoffensive					
Gesunheits- und Well- nessregion Müritz					
Neustrelitz					
Amelinghausen - Ilmenau					
Bad Eilsen					
Heemsen, Liebenau, Marklohe, Steimbke					
Oben an der Volme					
Olfen					
Südliches Paderborner Land					
Burgbrohl					
Rennerod					
Hohnstein					
Niesky					
Gröningen					
Zörbig					
Quierschied					
Tholey					
Neustadt in Holstein					
Ratzeburg					
Treben					

Instrumente

	Aufnahme in das Programm	Interkommunale Kooperation und -Netzwerke	überörtliche integrierte Entwicklungskonzepte	Teilräumliche/ sektorale Konzepte	Prozessbegleitung/ Kooperationsmanagement	Leerstands-/Flächenmanagement	Anreizprogramme	Verfügungsfonds
Mittelbereich Templin	2010							
Sängerstadtregion	2010							
Furtwangen, Gütenbach, Vöhrenbach	2012							
Hülben	2011							
Allianz Hofheimer Land	2010							
Initiative Rodachtal	2011							
Leerstandsoffensive	2010							
Gesundheits- und Wellnessregion Müritz	2011							
Neustrelitz	2010							
Amelinghausen - Ilmenau	2011							
Bad Eilsen	2012							
Heemsen, Liebenau, Marklohe, Steimbke	2011							
Oben an der Volme	2010 / 2012							
Olfen	2013							
Südliches Paderborner Land	2010							
Burgbrohl	2011							
Rennerod	2010							
Hohnstein	2012							
Niesky	2010							
Gröningen	2011							
Zörbig	2010							
Quierschied	2011							
Tholey	2011							
Neustadt in Holstein	2011							
Ratzeburg	2011							
Treben	2010							

Quelle: Begleitforschung Fallstudiendokumentation

Tabelle 10.3: Vergleich der Gebietsstruktur mit der Struktur der Programmkommunen

Anteil der Landgemeinden pro Bundesland			
	Anteil der Landgemeinden	Anteil der beteiligten Gemeinden, die zu den Landgemeinden gezählt werden	Differenz in Prozentpunkten
Baden-Württemberg	16%	20%	4
Bayern	66%	72%	6
Brandenburg	67%	52%	-15
Mecklenburg-Vorpommern	70%	39%	-31
Niedersachsen	39%	42%	3
Nordrhein-Westfalen	1%	1%	1
Rheinland-Pfalz	47%	32%	-15
Saarland	0%	0%	0
Sachsen	46%	50%	4
Sachsen-Anhalt	50%	56%	6
Schleswig-Holstein	66%	62%	-4
Thüringen	82%	62%	-20
Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung : Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen			

Anteil der Kleinstädte pro Bundesland			
	Anteil der Kleinstädte	Anteil der beteiligten Gemeinden, die in die Kategorie Kleinstädte eingeordnet werden	Differenz in Prozentpunkten
Baden-Württemberg	60%	66%	6
Bayern	30%	28%	-2
Brandenburg	27%	44%	18
Mecklenburg-Vorpommern	29%	52%	23
Niedersachsen	52%	57%	5
Nordrhein-Westfalen	46%	64%	18
Rheinland-Pfalz	52%	68%	16
Saarland	81%	92%	11
Sachsen	47%	46%	-1
Sachsen-Anhalt	39%	42%	3
Schleswig-Holstein	32%	38%	6
Thüringen	15%	37%	21
Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung : Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen			

Anteil der dünn besiedelten ländlichen Kreise pro Bundesland			
	Anteil der dünn besiedelten ländlichen Kreise	Anteil der beteiligten Gemeinden in dünn besiedelten Kreisen	Differenz in Prozentpunkten
Baden-Württemberg	2%	0%	-2
Bayern	34%	56%	22
Brandenburg	56%	94%	39
Mecklenburg-Vorpommern	63%	100%	38
Niedersachsen	37%	49%	12
Nordrhein-Westfalen	0%	0%	0
Rheinland-Pfalz	14%	16%	2
Saarland	0%	0%	0
Sachsen	15%	11%	-4
Sachsen-Anhalt	36%	50%	14
Schleswig-Holstein	33%	23%	-10
Thüringen	57%	44%	-12
Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung : Laufende Stadtbeobachtung - Raumabgrenzungen			
Quelle: IfS, eigene Zusammenstellung			

Tabelle 10.6: Liste der geführten Experteninterviews

Bun- des- län- der	Name des Vertreters	Organisation
BB	Horst Bußmann	Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung Brandenburg
	Steffen Winkler	Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg
BW	Ralph König	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
BY	Svenia Rosette	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
	Manfred Grüner	Regierung von Unterfranken, Bereich 3 Planung und Bau, SG 34 Städtebau
MV	Ansvera Scharenberg	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
	Christian Jürß	Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
NI	Dr. Frohmute Burgdorf	Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
NW	Klaus Austermann	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW
RP	Christoph-Josef Böhle/ Frau Österreicher	Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz
SH	Sabine Kling	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein
	Nina Mareike Wolf	Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein
SL	Hans-Joachim Schu	Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes
SN	Michael Köppl	Sächsisches Staatsministerium des Innern
ST	Andrea Lindemann	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt

Name	Organisation
Anja Maruschky	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Dr. Ronald Thiel	Stellvertretender Bürgermeister der Stadt Pritzwalk, Geschäftsbereich 3
Dr. Sabine Michalek	Bürgermeisterin der Stadt Einbeck
Bernd Fuhrmann	Bürgermeister der Stadt Bad Berleburg
Ute Schneider	Geschäftsführerin REGIONALE 2016 Agentur GmbH
Dr. Markus Brohm	Deutscher Landkreistag
Doris Beneke	Diakonie Deutschland Evangelischer Bundesverband
Carsten Benke	Zentralverband des Deutschen Handwerks
Prof. Dr. Peter Dehne	Hochschule Neubrandenburg
Antje Markfort	Deutscher Caritasverband e.V.
Dr. Bernd Hunger	GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen
Prof. Dr. Rainer Danielzyk	Akademie für Raumforschung und Landesplanung - ARL, Hannover

Tabelle 10.7: Liste der ausgewerteten Fallstudien

01 - Schleswig-Holstein	Neustadt in Holstein Ratzeburg
03 - Niedersachsen	Amelinghausen-Ilmenau Liebenau Bad Eilsen
05 - Nordrhein-Westfalen	Olfen Südliches Paderborner Land Oben an der Volme
07 - Rheinland-Pfalz	Burgbrohl Rennerod
08 - Baden Württemberg	Hülben Furtwangen
09 - Bayern	Initiative Rodachtal Leerstandsoffensive Allianz Hofheimer Land
10 - Saarland	Tholey Quierschied
12 - Brandenburg	Sängerstadtregion Mittelbereich Templin
13 - Mecklenburg-Vorpommern	Neustrelitz Gesundheits- und Wellnessregion Müritz
14 - Sachsen	Niesky Hohnstein
15 - Sachsen-Anhalt	Gröningen Zörbig
16 - Thüringen	Treben