

Seminar der Allianz Ländlicher Raum am 13.02.2017

Wege der Innenentwicklung in ländlichen Räumen

Vortrag zum Thema

"Umbau statt Zuwachs" Erkenntnisse und Erfahrungen

Wir haben heute schon Wegweisendes zu diesem Thema gehört. Die Erkenntnisse sind da. Handeln ist angesagt.

„Der eine wartet, dass die Welt sich wandelt, der andere geht hin und handelt.“

Diese Worte des berühmten italienischen Dichters Dante haben bis heute ihre Gültigkeit nicht verloren. Schon länger ist klar, dass der demografische Wandel, d. h. die Veränderung der Bevölkerungsstruktur, das Leben primär in unserem ländlichen Raum stark und nachhaltig verändern wird. Die sich daraus ergebenden Herausforderungen zu meistern, war das Ziel von „Umbau statt Zuwachs“.

Am Anfang steht die Erkenntnis. Die Erfahrungen sammeln sich in der Umsetzung und da gehen manche Dinge anders als man anfangs meint. Vielfach verändern sich auch Schwerpunkte.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen in der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus mit zunächst 19 dann 17 Verwaltungseinheiten sowie 4 Landkreisen (Holzminden, Hameln-Pyrmont, Schaumburg und Nienburg) war, dass der Bevölkerungsrückgang in diesem Bereich und die Überalterung zu Unternutzung, Leerstand und Verfall der Ortslagen führen kann. Eine solche Entwicklung geht natürlich einher mit dem Verlust der Infrastruktur zur Daseinsvorsorge. Dahinter steht auch die Gefahr, dass die Identifikation der Menschen mit ihrem Wohnort sich

negativ verändert. Es entsteht Mutlosigkeit, eine Spirale mit mangelnder Investitionsbereitschaft und Wertverluste bei Immobilien. All das kann einen Negativtrend einleiten, gegen den nur sehr sehr schwer anzukommen ist.

Im Jahre 2009 haben sich diese 19 Gemeinden mit den 4 Landkreisen zusammengetan, um strategische Handlungsansätze und notwendige Umbauprozesse modellhaft zu erproben, damit eine solche Abwärtsspirale entweder nicht entsteht oder, wenn sie schon da ist, erfolgreich gegengesteuert werden kann. Im Jahre 2009 haben wir auf der Basis einer Bevölkerungsprognose des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsförderung, die für diesen Planungsraum aufgestellt worden ist, erkannt, dass ein Paradigmenwechsel entsteht. Nicht mehr Wachstum entsteht, sondern Schrumpfung setzt ein (Einwohnerverluste bis zu 25 % bis zum Jahre 2025). Diese Schrumpfung ist aber kein Übergangsphänomen, sondern dagegen ist nur langfristig etwas entgegenzusetzen. Die Entwicklung des ländlichen Raumes wird durch diese Situation des Bevölkerungsrückgangs und der Bevölkerungsalterung unumkehrbar geprägt. Dies wird zwar derzeit durch die Flüchtlingsproblematik überlagert. Die Grundstruktur bleibt jedoch bestehen.

Wir haben uns dann zusammengesetzt, um gemeinsame Strategien zu entwickeln, um Anpassungsprozesse und Umbauprozesse zu erarbeiten, um unseren ländlichen Bereich in der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus zukunftsfähig zu erhalten bzw. zu gestalten.

Die übergreifende Fragestellung war: „Wie müssen wir die kommunale Steuerung modifizieren, um das zu erreichen?“ Am Anfang stand die Bestandsaufnahme und diese Bestandsaufnahme hat zunächst erhebliche Zeit in Anspruch genommen, denn es musste geschaut werden bei 19

kreisangehörigen Gemeinden und 4 Landkreisen, die über drei Jahre in dem Projekt zusammengearbeitet haben, was sind die zentralen Punkte. Ein zentraler Punkt ist sofort herausgearbeitet worden: Wie kann man die aktive Innenentwicklung befördern? Keine Neuausweisung im Außenbereich, sondern wir wollten, dass Nachverdichtung Priorität bekommt. Eins wurde auch anfangs klar, dass die Zukunft sich vor Ort gestaltet. Wenn wir nicht aktiv werden, dann geschieht auch nichts. Ich erinnere mich noch gut an den Auftakt am 9. Oktober 2009. Der damalige Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium, Herr Ripke, hat den Förderbescheid über 400.000 Euro aus dem Regionalisierungsfond überreicht. Daneben musste ein nicht unbeträchtlicher kommunaler Anteil von den Teilnehmern aufgebracht werden. Die Förderung bezog sich auf die Jahre 2010, 2011 und 2012.

Dann ging es los!

Es war von Anfang an etwas Besonderes, weil es gelang, die kommunale Ebene einzubinden, die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu sensibilisieren und damit den Prozess „bottom up“ positiv zu begleiten.

Was waren die Ziele, wobei als grundlegender Ansatz die Bewältigung der Auswirkungen des demografischen Wandels im Untersuchungsraum der Regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus feststand:

- Einen Beitrag zur Stabilisierung der Region zu leisten und das trotz der laufenden und prognostizierten Schrumpfungs-, Ausdünnungs- und Alterungsprozesse.
- Für alle beteiligten Kommunen einen Beitrag für eine ganzheitliche Entwicklungsperspektive zu erarbeiten.

- Impulse zur Steuerung – bzw. geordneten Kanalisierung – von unvermeidlichen Umbau- und Schrumpfungsprozessen zu setzen. Für diese Prozesse einen strategischen Rahmen aufzuzeigen.
- Standortkonkurrenzen bzw. Standortwettbewerb zwischen Kommunen innerhalb der Region abzubauen helfen – stattdessen partnerschaftliche regionale und kommunale Zusammenarbeit zu etablieren und zu verstärken und dadurch die Chancen der Region Weserbergland plus im europäischen Wettbewerb der Regionen verbessern helfen. – kein Einwohnerkannibalismus -
- Standorte von Infrastrukturen und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge im ländlichen Raum durch Konzentration, Bündelung und Arbeitsteilung zu erhalten helfen.
- Fehlinvestitionen in neue Baugebiete und Infrastrukturvorhaben zu vermeiden sowie durch den Ausbau und neue Formen der Arbeitsteilung Synergien zu erzielen und damit die kommunalen Haushalte langfristig zu entlasten.
- Dem Verfall alter Orts- und Stadtkerne durch die konsequente Hinwendung zur Innenentwicklung zu begegnen.
- Teilhabechancen im Wettbewerb um zukünftige Förderprogrammteilnahmen auf europäischer, bundesdeutscher und niedersächsischer Ebene zu verbessern helfen. Hier primär Akquise von Fördermitteln für Investitionen für eine aktive Innenentwicklung.

Darüber wurde zwischen den beteiligten Gemeinden und den 4 Landkreisen eine Projekt-Vereinbarung geschlossen.

Einen Punkt dieser Vereinbarung möchte ich dabei beispielhaft hervorheben, weil er übergeordnet unser Tun gedanklich immer begleiten sollte. Er lautet: Die Teilnehmer erkennen an, dass die Akzeptanz und der Wandel nicht als Verlust, sondern als Chance zum Gewinn von Lebens-

qualität und zur Verbesserung der Standortattraktivität erkannt und vermittelt wird.

Eine solche Neupositionierung bedeutet, neu zu denken, Althergebrachtes über Bord zu werfen, innovativ tätig zu sein. Hier haben wir zusammen mit dem damaligen Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung ein Baulücken- und Leerstandskataster entwickelt, das heute von einem Großteil der niedersächsischen Gemeinden angewandt wird. Es handelt sich dabei um eine webbasierte Datenbank als Ortsplan, in dem Leerstände und Baulücken, aber auch Daten zur Altersstruktur der Bevölkerung, und zwar bezogen auf das jeweilige Objekt deutlich gemacht werden können, quasi ein Vorwarnsystem für drohenden Leerstand. Dieses Projekt wurde als besonders innovativ im Bundeswettbewerb „Land der Ideen“ ausgezeichnet. Begründet wurde die Auszeichnung damit, dass es das Ausmaß von Leerstand und Überalterung sichtbar macht und auf dieser Basis sich entwickelnde Probleme rechtzeitig angefasst werden können, u. a. auch Ortsentwicklungskonzepte befördert werden.

Um die Prozessziele zu erreichen, ist für das Modellprojekt eine Organisationsstruktur entwickelt worden, in welcher in 4 Arbeitsgruppen und einer Steuerungsgruppe Grundlagen erarbeitet worden sind. In den Arbeitsgruppen

- Leerstands- und Baulückenkataster, das auch jetzt noch weiter entwickelt und verbessert wird – ein großer Erfolg unserer Arbeit in „Umbau statt Zuwachs“ -
- Möglichkeiten und Regeln der interkommunalen Abstimmung
- Ortsentwicklungs- und Gebäudeumnutzungskonzepte
- Vermarktung

sind Ideen entwickelt worden, wie ein sinnvolles Gegensteuern durchgeführt werden kann, wie

- Einheitliche Erfassung und Pflege von Leerständen und Baulücken für aktive Innenentwicklung – Vorrang der Innenentwicklung -
- Interkommunale Planungsabstimmungen durch gemeinsame Flächennutzungsplanung
- Schaffung von räumlichen Strukturkonzepten in Beispielräumen, wobei im Rahmen von Strategien Vorgaben erarbeitet worden sind, wie diese Räume sich in den relevanten Bereichen der Daseinsvorsorge gemeinsam und abgestimmt aufstellen. Im Landkreis Nienburg haben sich vier Verwaltungseinheiten, nämlich Heemsen, Liebenau, Marklohe und Steimbke mit rd. 30.000 Einwohnern zusammengetan, um für diesen Bereich Perspektiven zu entwickeln. Dies bildete die Grundlage für die Erarbeitung eines Interkommunalen Entwicklungs- und Handlungskonzeptes, mit welchem dieses Netzwerk in die Städtebauförderung für kleinere Städte und Gemeinden aufgenommen wurde. Ohne „Umbau statt Zuwachs“ wäre das nicht gelungen.
- Erarbeitung einer „Kümmererstruktur“
- Grundlage für Ortsentwicklungs- und Gebäudeumnutzungskonzepte für Um- und Neubau im Bestand
- Vermarktungsinstrumentarien und Marketingstrategien, um dem Verfall der Innerortslagen entgegenzuwirken
- Schaffung ökonomischer Steuerungsinstrumente zur Flächeneinsparung. Wir haben über eine Baulandabgabe für Innenentwicklung (BLAI) nachgedacht. Dies wird derzeit als möglicher kommunaler Innenentwicklungsfond (KIF) weitergeführt.

Das alles ist nicht nur Theorie, sondern all das ist in vielfältigen Beratungsgesprächen mit interessierten Kommunen, u. a. über das Thema „neuer Flächennutzungsplan“ erörtert worden. Des Weiteren wurde dies in den Gremien des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes vorgetragen und ist auf diesem Weg in die niedersächsischen Gemeinden hineingetragen worden. Es haben im Rahmen von „Umbau statt Zuwachs“ Gespräche mit den zuständigen Ministerien über die Gestaltung von gezielten Förderprogrammen stattgefunden. Letztlich ist „Umbau statt Zuwachs“ auch im Koalitionsvertrag der jetzigen Regierung mit dem Hinweis aufgenommen, dass diese Ziele weiter verfolgt werden sollten.

Eine Grunderkenntnis: Vieles ist nur interkommunal umzusetzen. Das erfordert Weitsicht, Überzeugungskraft und langen Atem. Der Kampf gegen die Kirchturmpolitik ist noch lange nicht gewonnen.

Der Erhalt unserer Basisinfrastrukturen geht – so unsere Erkenntnisse - nur in Kooperationsräumen. Denken wir beispielhaft an medizinische Versorgung, an Bildung usw., aber auch an öffentliche Einrichtungen, z. B. Bäder. Warum soll es zukünftig nicht möglich sein, in bestimmten Räumen bestimmte öffentliche Einrichtungen vorzuhalten und dafür dann Mobilität zu entwickeln. Damit könnte man auch erhebliche Zuschussbedarfe herunterfahren, die z. B. bei den Bädern auftreten.

Es ist auch deutlich geworden, dass bei all unserem Tun wir uns immer wieder vor Augen führen müssen, dass es auch darum geht, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu befördern, d. h. also, den ländlichen Raum so aufzustellen, dass er auch gegenüber den Ballungs- und Verdichtungsräumen noch konkurrenzfähig ist. Dies ist auch als Ziel in der Demografiestrategie des Bundes genannt.

Erkenntnisse aus „Umbau statt Zuwachs“ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Zeit des Kirchturmdenkens die Zeit der „Ichlinge“ ist endgültig und unwiderruflich vorbei; denn wenn wir weniger werden, müssen wir enger zusammenrücken.
2. Die Probleme sind so miteinander vernetzt, dass nur ein Gesamtblick uns sagt, was als erstes, als nächstes und sofort zu tun ist.
3. Kommunale Solidarität und partnerschaftliches Zusammenarbeiten in Kooperationsräumen ist unabdingbar.
4. Ohne bürgerschaftliches Engagement wird es nicht gelingen.
5. Wir brauchen eine Kümmererstruktur.
6. Wir brauchen finanzielle Anreizsysteme, d. h. seitens des Landes bedarfsgerechte Förderprogramme bzw. Ausweitung der bestehenden Förderprogramme, insbesondere in der Städtebauförderung.
7. Die Veränderungsprozesse bedürfen der Mitgestaltung aller relevanten Kräfte, um Akzeptanz zu erreichen.

Dieses Projekt, was ja nicht mehr als Modellprojekt, sondern als Entwicklungsprojekt im Sinne der Ziele der regionalen Entwicklungskooperation Weserbergland plus weitergeführt wird, hat in seinem Verlauf eine Eigendynamik entwickelt, was die Schwerpunkte unserer Arbeit anlangt. Letztlich ist ein Punkt immer deutlicher geworden, nämlich die Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Kommunen und auch zwischen Landkreisen und Kommunen auszuloten und umzusetzen, d. h. Netzwerke zu bilden. Eine zentrale Erkenntnis hat sich ebenfalls herauskristallisiert, nämlich die Potenziale der Innenentwicklung zu heben mit all den Hilfsmitteln und dadurch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu erreichen. Das ist allemal besser als auf der „grünen Wiese“ neue Flächen zu verbrauchen und Geld in die Erde zu versenken.

Bundes- und Landesrecht räumen in ihren gesetzlichen Vorgaben der Innenentwicklung den Vorrang vor der Außenentwicklung ein. Um das auch tatsächlich umsetzen zu können, dafür hat „Umbau statt Zuwachs“ erhebliches beigetragen. Ich denke insbesondere an das Baulücken- und Leerstandskataster.

Wie geht es perspektivisch weiter?

Wir würden gern noch weitere Gemeinden aus dem Bereich Weserbergland plus mitnehmen, um mit uns gemeinsam Dinge weiter zu entwickeln, die ich bereits im Vortrag genannt habe:

- Vorrang der Innenentwicklung
- Schaffung einer Kümmererstruktur
- Fördermittelaquirierung
- Marketing und
- Weiterentwicklung im Hinblick auf die Stärkung des ländlichen Raumes.

Wichtig ist für uns, dass die Erkenntnisse aus dem Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs“ landesweit weiter verfolgt und weiter bearbeitet werden. In dem Erkenntnisprozess sind geeignete Handlungsansätze und notwendige Umbauprozesse einer aktiven Innenentwicklung überdacht worden. Erste Maßnahmen zur Umsetzung haben auch begonnen.

Wichtig ist, dass dies verstetigt wird. Hinsichtlich des im Modellprojekt entwickelten Baulücken- und Leerstandskatasters sind wir zuversichtlich, dass dies bald alle Gemeinden anwenden werden.

Es wäre auch wichtig, wenn viele Gemeinden sich am interkommunalen Innenentwicklungsfond beteiligen würden und letztlich sollten auch viele Kooperationsprojekte zur Innenentwicklung umgesetzt werden. Wir sind

derzeit dabei, dies vorzubereiten, um innovative Projekte zu unterstützen und zu steuern.

In diesem Sinne glaube ich, dass wir Impulse dafür gegeben haben, solidarisch in den kommunalen Netzwerken zusammen zu arbeiten, wenn es uns gelingt, übergreifend zu handeln.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.