



Madeline Kaupert, Jürgen Götdecke-Stellmann

Das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“



Der Bund unterstützt mit der Städtebauförderung die Kommunen darin, ihre Funktionsfähigkeit zu erhalten und soziale Missstände zu vermeiden. Verfassungsrechtliche Grundlage dafür ist der Artikel 104b des Grundgesetzes (GG), wonach der Bund Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen den Ländern und Gemeinden gewähren kann. Kennzeichnend für die Städtebauförderung ist die Beteiligung aller drei föderalen Ebenen, sie ist somit ein Beispiel für eine vertikale Politikverflechtung in diesem Aufgabenbereich. Seit ihrer Einführung im Jahr 1971 ist die Städtebauförderung hinsichtlich ihrer Aufgabenschwerpunkte, ihrer Anwendungspraxis und auch in Bezug auf ihre Programmstruktur den sich wandelnden Anforderungen in der Stadtentwicklung angepasst worden.

Heute bietet die Städtebauförderung den Kommunen sechs Programmbereiche zur Bewältigung städtebaulicher Aufgabenstellungen an. Mit dem 2010 eingeführten Programm Kleine Städte und Gemeinden ist die Städtebauförderung um ein Programm erweitert worden, das explizit auf die Herausforderungen des demografischen Wandels in ländlichen Räumen Bezug nimmt und die geförderten Gemeinden zur interkommunalen Kooperation anregt. Am Programm beteiligen sich alle Flächenstaaten außer Hessen.

Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung, die jährlich zwischen Bund und Ländern abgeschlossen wird, benennt die Ziele des Programms. Danach soll das Programm zur Förderung von Städten und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demografischen Wandel betroffenen Räumen eingesetzt werden, damit hier städtebauliche Gesamtmaßnahmen durchgeführt werden können, die der Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge dienen. Kleine Städte und Gemeinden, so die Intention des Programms, sollen dabei in ihrer Funktion als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge unterstützt werden. Gerade in strukturschwachen ländlichen Regionen besteht die Gefahr, dass Gemeinden ihre zentralörtliche Funktion nur noch eingeschränkt erfüllen können, was in der Folge zu weiteren Strukturproblemen in diesen Gemeinden bzw. Regionen führen kann. Insofern ist es auch eine Aufgabe des Programms, für diese Gemeinden eine Basis zu schaffen, die sie für die Zukunft handlungsfähig erhält.

Der Bund allein hat bis zum Programmjahr 2017 428 Mio. Euro für das Programm Kleine Städte und Gemeinden bereitgestellt. Im Rahmen von mehr als 600 geförderten Maß-

nahmen sind bisher rund 1.300 Kommunen in die Förderung aufgenommen worden. Das Programm zeigt auch, dass trotz des expliziten Anspruchs nicht jede Gesamtmaßnahme auch interkommunal angelegt sein muss. Gerade in der Frage nach der interkommunalen Ausgestaltung der Gesamtmaßnahmen zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Praxis, auf die im Folgenden näher eingegangen werden soll.

Abbildung 1 stellt alle im Programmjahr 2017 beteiligten Gemeinden und Kooperationsräume dar. Im Durchschnitt besteht ein Kooperationsraum aus drei beteiligten Kommunen, in einigen Kooperationsräumen arbeiten allerdings bis zu vierzehn selbstständige Kommunen zusammen. Aufgrund dieser Struktur ist es möglich, dass in einem Kooperationsraum mehrere Fördergebiete ausgewiesen und dementsprechend mehrere städtebauliche Gesamtmaßnahmen durchgeführt werden.

Kooperationsräume

In ländlichen Räumen beteiligen sich tendenziell mehr Kommunen an einem Kooperationsraum als in städtischen Räumen, was die Bedeutung dieses Instruments zur Bewältigung von Herausforderungen gerade in dünn besiedelten ländlichen Räumen unterstreicht. Ein Merkmal des Programms ist, dass die Kooperationsräume aufgrund föderaler Besonderheiten nicht einheitlich angelegt sind. So gibt es neben den Zusammenschlüssen unabhängiger Gemeinden auch Gebietskörperschaften (je nach Bundesland Verbandsgemeinden, Samtgemeinden, Verwaltungsverbände bzw. Verwaltungsgemeinschaften), die mit ihren Mitgliedsgemeinden beteiligt sind. Auch einzelne selbstständige Kommunen werden in das Programm aufgenommen. Zum einen handelt es sich dabei um großflächige Gemeinden, die

eine engere Zusammenarbeit ihrer Ortsteile anstreben, z.B. nach einer Gemeindefusion. Zum anderen sind Städte vertreten, die ihre städtebauliche Planung mit dem Umland abstimmen.¹

beit. Auch für Gemeinden in ländlichen Kreisen ist dies die wichtigste Form überörtlicher Kooperation, sie neigen aber zugleich stärker zur Bildung von überörtlichen bzw. interkommunalen Netzwerken. Konkret kann das z.B. bedeuten, dass regelmäßige Werkstattgespräche mit Vertretern aller beteiligten Gemeinden stattfinden oder dass themenspezifische Arbeitsgruppen gebildet werden, die ihre Ideen über eine Lenkungsgruppe sammeln und einbringen. Insgesamt nutzen etwa ein Drittel der Kommunen solche Netzwerke zur Zusammenarbeit. In etwa einem Fünftel der Fälle liegen der Kooperation formelle Beschlüsse oder Verträge zugrunde. Schließlich wählen auch einige Kommunen zwei oder sogar alle drei Formen der Kooperation (Abb. 2).

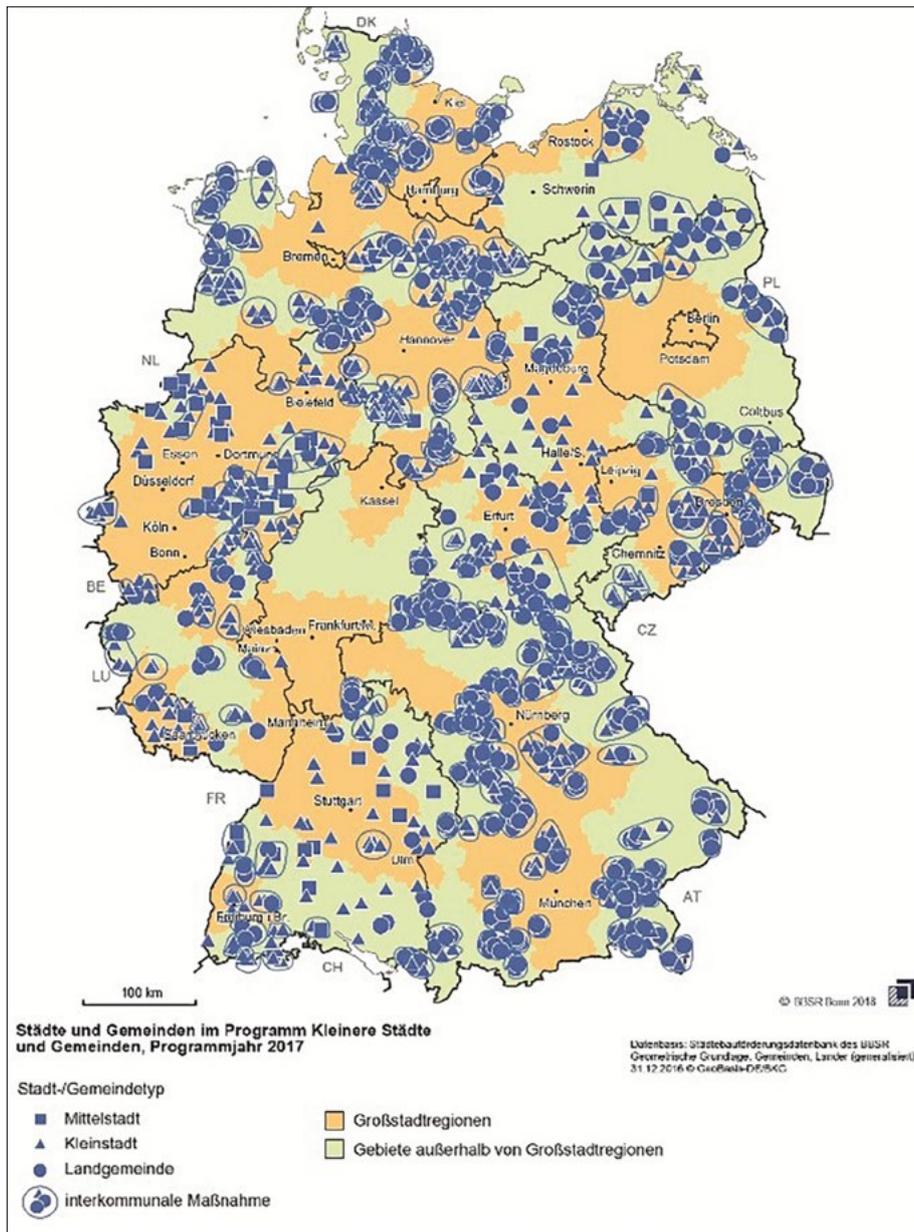


Abb. 1: Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke

Die Organisationsstruktur eines Kooperationsraums bestimmt z.T. auch, welche Form der Zusammenarbeit die beteiligten Gemeinden wählen. Dabei wird zwischen überörtlicher Abstimmung (informell), der Bildung von überörtlichen bzw. interkommunalen Netzwerken (Grad der Formalisierung variiert) und Beschlüssen/Verträgen (formell) unterschieden. Gemeinden in städtischen Kreisen wählen überwiegend die Abstimmung zwischen ihren Ortsteilen als Form der Zusammenar-

(2) Themenfelder sowie (3) gemeinsame Ziele und Handlungsspielräume identifiziert (BMUB 2016).

(1) Die Analyse der Rahmenbedingungen kann beispielsweise die Lage im Raum, die demografische Entwicklung oder wirtschaftliche und verkehrliche Gegebenheiten umfassen. Zwar befinden sich die meisten Kooperationen im Programm in tendenziell schrumpfenden Räumen, es können aber auch kleinräumige Unterschiede auftreten. Dennoch kann die Bestandsanalyse geteilte Herausforderungen zutage fördern, z.B. die Feststellung, dass Leerstände in den Innenbereichen in allen Nachbargemeinden auftreten.

¹ Die Analyse basiert auf einer Auswertung der Begleitinformationen, die von den Kommunen im Programm ausgefüllt werden. Aufgrund des unterschiedlichen Zuschnitts der Kooperationsräume kann eine Analyse dieser Ebene nur annäherungsweise erfolgen.

Entwicklungskonzepte als Grundlage

In den meisten Kommunen bilden überörtlich abgestimmte Entwicklungskonzepte die Grundlage der Kooperation, deren Erarbeitung – auch durch einen externen Dienstleister – förderfähig ist. Im Entwicklungskonzept werden (1) Rahmenbedingungen analysiert und



(2) Anschließend an die Analyse der Rahmenbedingungen lassen sich **geeignete Bereiche für die Kooperation** festmachen. Beispielhaft seien nur einige der Themenbereiche genannt, in denen die Kommunen im Programm „Kleinere Städte und Gemeinden“ kooperieren:

- Auslastung von Infrastruktureinrichtungen wie Schulen, Kindergärten und Sportplätze,
- Gestaltung von ÖPNV-Knotenpunkten mit übergemeindlicher Bedeutung,
- Erarbeitung touristischer Potenziale der Region, gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit,
- Bündelung von medizinischen Angeboten in einem Gesundheitszentrum,
- Sanierung von Kultur- oder Freizeiteinrichtungen mit übergemeindlichem Einzugsgebiet, z.B. Freibäder.

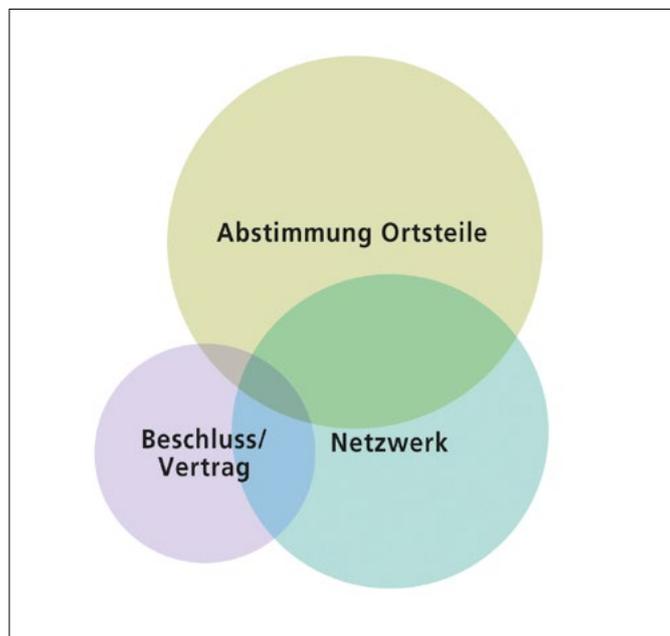


Abb. 2: Formen interkommunaler Zusammenarbeit

(3) **Gemeinsame Ziele und Handlungsspielräume** lassen sich z.B. erschließen, indem die Stärken der beteiligten Gemeinden herausgearbeitet werden, aus denen sich die Möglichkeit zur funktionalen Trennung von Aufgaben ergibt. Außerdem wird zur Vermeidung von Konflikten bei der Erstellung eines Entwicklungskonzeptes empfohlen, auf klare Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung sowie eine frühe Beteiligung der Öffentlichkeit zu setzen. Für ausführlichere Hinweise sei auf die Arbeitshilfe für Kommunen (BMUB 2016) hingewiesen, die auf der Website staedtebaufoerderung.info verfügbar ist.

Fazit

Seit 2010 gibt es mit dem Programm Kleinere Städte und Gemeinden ein Städtebauförderungsprogramm, das sich vorrangig an interkommunale Kooperationen in ländlichen Räumen richtet. Damit schließt sich das Programm der zunehmenden politischen Bedeutung dieses Instruments an, mit der auch eine Zunahme der Handlungsfelder interkommunaler Zusammenarbeit einhergeht (BLE 2012, S. 32; Weber 2014, S. 16). Das Programm zeigt, dass Kooperationen zwischen Kommunen in der Praxis eine Vielfalt unterschiedlicher Strukturen in Größe, Formen und Gestaltung der Zusammenarbeit und schließlich bezüglich der von ihnen bearbeiteten Themen bzw. konkreten Projekten annehmen. Die noch nicht vollständig abgeschlossene Programmevaluation stützt die Erkenntnis, dass eine Zusammenarbeit die Handlungsfähigkeit der einzelnen Kommune sichert. Deutlich wird aber auch, dass die Kombination interkommunaler Zusammenarbeit mit dem gebietsbezogenen Förderansatz der Städtebauförderung die Kommunen vor Herausforderungen stellt.

Madeline Kaupert, Jürgen Götdecke-Stellmann
Referat I 4 – Städtebauförderung, Soziale Stadtentwicklung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Quellen:

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (2018): Interkommunale Kooperation in der Städtebauförderung.

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen.

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2005): Endbericht. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik.

Kersting, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? Aus Politik und Zeitgeschichte 21-22, S. 32-38.

Weber, David (2014): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Bestandsaufnahme. Public Governance Sommer 2014, S. 16-18.