

Kommunaler Innenentwicklungsfonds

Ein Instrument zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Ortskerne im ländlichen Raum

38

SRL

SCHWERPUNKT · PLANERIN 6_19

Leerstand und Funktionsverluste in den Ortskernen, demografischer Wandel, Entwicklungsdruck und Flächenverbrauch an den Ortsrändern sind Herausforderungen, denen sich Kommunen in den Landkreisen Nienburg/Weser und Gifhorn gegenübersehen, auch wenn sie innerhalb der Regionen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

Gemeinsam mit der Georg-August-Universität Göttingen und dem Regionalverband Großraum Braunschweig haben die Landkreise Nienburg/Weser und Gifhorn mit ihren Städten und Gemeinden ein interkommunales, an den lokalen Bedarfen orientiertes Förderinstrument der regionalen Kooperation entwickelt, den Kommunalen Innenentwicklungsfonds (KIF). Für die Einrichtung des Fonds wurden finanzielle, rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen untersucht und das Fondsmodell in Planspielen erprobt.

Fondsmodell

Die Kommunen in den Landkreisen Nienburg/Weser und Gifhorn verfolgen mit der Entwicklung des Kommunalen Innenentwicklungsfonds das Ziel der Stärkung ihrer Region über die Funktionssicherung sowie die Aktivierung und Attraktivierung der Ortsmitten ihrer Städte und Gemeinden. Im Vordergrund steht der Gedanke des freiwilligen Zusammenschlusses mit Ausstrahlungseffekten auf die gesamte Region.

Ein zentraler Lösungsansatz des Projekts sieht vor, dass Kommunen in interkommunaler Zusammenarbeit einen eigenverantworteten, eigenfinanzierten und selbstverwalteten Fonds zur Unterstützung nachhaltiger Innenentwicklung gründen. Im Zuge des fast dreijährigen Abstimmungsprozesses wurden gemeinsam ein Fondsmodell sowie ein Antrags- und Bewertungsverfahren entwickelt und ausführlich diskutiert.

Außer der Förderung von Innenentwicklungsmaßnahmen besteht ein wichtiger Anreiz für die Kommunen zur Gründung des KIF darin, dass die KIF-Mittel als kommunaler Eigenanteil in anderen Förderprogrammen (z. B. Städtebauförderung, Dorferneuerung) eingesetzt werden können. Außerdem ist im Projektverlauf die gemeinsame Überzeugung entstanden, dass Gemeinden und Städte ein starkes und funktionstüchtiges Umland benötigen. Daraus ergibt sich ein weiterer Anreiz.

Die Funktionsweise des Fonds stellt sich folgendermaßen dar: Auf der Einzahlungsseite speisen Beiträge der beteiligten Städte und Gemeinden basierend auf der Steuerkraft und Einwohnerzahl als Einzahlungsschlüssel den Fonds. Die beteiligten Landkreise streben ihrerseits eine finanzielle Beteiligung an den Fonds in einer vergleichbaren Höhe zum gemeindlichen Beitrag an. Darüber hinaus würden sich die Beteiligten sehr freuen, wenn das Fonds-

volumen in den ersten Jahren durch das Land Niedersachsen und den Bund weiter erhöht werden könnte und damit diese kommunale Initiative der regionalen Kooperation Anerkennung findet.

Die Auszahlung aus dem Fonds soll im Sinne eines Wettbewerbsgedankens für die besten Innenentwicklungsmaßnahmen der kommunalen und privaten Antragsteller erfolgen. Es wird eine Zuwendung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses aus dem Fonds gewährt. Aus dem Fonds sollen Maßnahmen und Projekte gefördert werden, die der Stärkung der zentralen Ortslagen dienen. Sie lassen sich vier Handlungsfeldern zuordnen: Wohnen, soziale Infrastruktur, lokale Wirtschaft und Freiraum. Um die beantragten Maßnahmen in ein Ranking einzuordnen, wurde ein Bewertungsverfahren einschließlich eines Kriterienkatalogs zur Bepunktung von Projektskizzen erarbeitet. Das Ranking dient als Grundlage für die Entscheidung, welche Vorhaben finanziert werden sollen.

Es ist angedacht, dass ein Bewertungsgremium die Projektanträge auf handlungsfeldrelevante sowie handlungsfeldübergreifende Qualitätskriterien bewertet und ein Ranking der förderfähigen Projekte erstellt. Anschließend findet ein Dialog über den Antrag und die Bewertung statt. Im Anschluss findet eine weitere Bewertung zur Festlegung des endgültigen Rankings statt.

Bewertung von Innenentwicklungsmaßnahmen

In den Kommunen besteht eine große Bandbreite an Projektideen für Innenentwicklungsmaßnahmen, denen jedoch ein finanziell begrenzter Fonds gegenübersteht. Notwendig ist daher ein Bewertungsverfahren, mit dem die eingereichten Projekte bewertet und anschließend priorisiert werden können. Es gilt, sachgerechte Förderentscheidungen zu treffen, die von möglichst allen teilnehmenden kommunalen Akteuren akzeptiert werden. Hierzu benötigt es ein passgenaues Antrags- und Bewertungsverfahren, das in seinen Grundzügen im Folgenden kurz skizziert wird.

Das Antrags- und Bewertungsverfahren muss ohne große Einarbeitungszeit anwendbar sein und darf nur möglichst geringe Verwaltungskosten verursachen. Dies ist notwendig, damit die kommunalen Akteure die zusätzliche Arbeit durch die Gründung eines KIF als gering einstufen und sie zugleich einen schnellen Einblick in die Wirkungsweise erhalten. Gleichzeitig muss es aber auch die jeweiligen Ansprüche und Zielvorgaben aller kommunalen Akteure abbilden und Entscheidungen hervorbringen, die von der großen Mehrheit akzeptiert werden. Eine besondere Herausforderung besteht also darin, das Verfahren so kompliziert wie erforderlich und zugleich so schlicht wie möglich zu gestalten. Im Forschungsprojekt wurde daher zuerst der Bewertungsbogen entwickelt und aus den Anforderun-

gen „rückwärts“ der dazugehörige Projektantrag erstellt. Dieses Vorgehen gewährleistete, dass im Projektantrag nur jene Informationen geliefert werden müssen, die für die Bewertung relevant sind.

Die Projekte befinden sich zum Zeitpunkt der Beantragung noch in der Ideenphase. Das Verfahren muss daher eine Bewertung der Projekte und des (erwarteten) Nutzens vor Projektdurchführung ermöglichen.

Die letzte zentrale Anforderung an das Verfahren ist, dass auch Ziele in der Bewertung berücksichtigt werden, die sich nicht in monetärem Mehrwert abbilden lassen. So ist beispielsweise die Aufwertung einer zentralen Ortslage durch die Schaffung eines Treffpunktes für Jung und Alt nur schwer monetär zu bewerten.

Die Nutzwertanalyse (NWA) ist ein nicht-monetäres Analyseverfahren aus der Entscheidungstheorie und scheint auf den ersten Blick die oben skizzierten Anforderungen zu erfüllen. Ziel des theoretischen Konzeptes ist es, unterschiedliche Alternativen (hier Innenentwicklungsmaßnahmen) hinsichtlich ihrer sogenannten Nutzwerte (NW) zu priorisieren, um so eine Rangfolge der Alternativen zu erstellen. Damit die Nutzwertanalyse für einen KIF erfolgreich eingesetzt werden kann, waren zahlreiche Veränderungen und Vereinfachungen erforderlich:

- Auf ein komplexes und hierarchisches Zielsystem wurde zugunsten eines einfach nachvollziehbaren Zielkatalogs verzichtet.
- Das Verfahren der NWA wurde um kommunikative Elemente erweitert, da die strukturierte Kommunikation ein wichtiges Erfolgsmerkmal für Vertrauen und Verbindlichkeit unter den Teilnehmenden darstellt.
- Die Bewertung der Maßnahmen erfolgt durch die subjektive Einschätzung der kommunalen Akteure. Bewertungsgegenstand sind somit nicht objektiv verifizierbare Kriterien und harte Fakten, sondern Aussagen und Erläuterungen der Antragssteller zu den (erwarteten) Ergebnissen der jeweiligen Projekte.

Dieses transparente Bewertungsverfahren soll im Ergebnis zu einer stärkeren Akzeptanz der Förderentscheidungen führen. Dies ist für den Erfolg des Kommunalen Innenentwicklungsfonds besonders wichtig, da die Mittel von allen Akteuren eingezahlt werden.

Erprobung des Fondsmodells in Planspielen

Im Kontext des BMBF-Verbundvorhabens Kommunalen Innenentwicklungsfonds dienten zwei Planspiele in den beiden Landkreisen der partizipativen Entwicklung und Erprobung des Fondsmodells. Die Planspiele waren darauf ausgerichtet, unter sich verändernden Rahmenbedingungen zu testen, ob und wie sich Akteure unterschiedlich verhalten, unter welchen Bedingungen sie kooperativ agieren oder abweichen und welche Interaktionsmuster zwischen den Akteuren auftreten. Ohne Gefahr ggf. politischer Konsequenzen wurden in mehreren Spielrunden die einzelnen fachlichen Aspekte des Fonds vor dem Hintergrund einer möglichen Umsetzung unverbindlich und offen diskutiert.

Aus den Planspielen ergaben sich klare Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen die Städte und Gemeinden freiwillig zu einem solchen Zusammenschluss bereit wären.

Gleichzeitig konnten sie eine klarere Vorstellung entwickeln, welche Innenentwicklungsmaßnahmen von einem solchen Fonds gefördert werden könnten und auf welcher Grundlage die Bewertung und damit die Priorisierung von konkurrierenden Anträgen erfolgen kann. Dafür konnte ein institutioneller Vorschlag inklusive eines formalen Antrags- und Bewertungsverfahrens vorbereitet und getestet werden.

Das Planspiel „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“ umfasste auch das Erproben der Einzahlungs- und der Auszahlungsseite des Fonds. Auf der Einzahlungsseite standen verschiedene Einzahlungsschlüssel zur Wahl. Naheliegend war die Verwendung der Einwohnerzahl als ein Indikator für die Größe der Kommune, d. h. mit steigender Einwohner-



Planspiel im Landkreis Nienburg/Weser (Foto: Landkreis Nienburg/Weser)

zahl steigt auch der Beitrag in den Fonds. Ebenfalls naheliegend, weil im Kommunalen Finanzausgleich erprobt, war die Berücksichtigung der Steuerkraft als Indikator für die Leistungsfähigkeit. Für die gewählten Schlüsselgrößen wurden die Einzahlungssummen für jede Gemeinde ausgewiesen, sodass jeder Gemeindevertreter nicht nur seinen eigenen Finanzierungsbeitrag, sondern auch den jeder anderen Gemeinde sowie die Gesamtsumme kannte. Auf dieser Basis wurde schließlich abgestimmt. Die Abstimmung zur Einzahlungsseite wurde am Ende des Planspiels wiederholt. Zur Vorbereitung der Auszahlungsseite brachten die Planspielteilnehmenden, die überwiegend Bürgermeisterinnen und Bürgermeister waren, Projektanträge mit. Die Projektanträge wurden innerhalb von zwei Bürgermeisterrunden untereinander beraten und individuell anhand eines Bewertungsbogens bewertet. Anschließend wurden die individuellen Bewertungen in einer Gruppenbewertung zusammengeführt, die an das sogenannte Bewertungsgremium weitergegeben wurden. Im Bewertungsgremium erfolgte eine Vorstellung des Vorhabens und abermals eine individuelle Bewertung, die wiederum in eine Gruppenbewertung überführt wurde. Die vielen Bewertungsschritte stellten sicher, dass jeder Teilnehmende sich ausreichend mit dem Vorhaben auseinandersetzte und eine eigene Bewertung einbringen konnte.

Zu den Ergebnissen zählte, dass in beiden Planspielregionen ein breites Interesse am Kommunalen Innenentwicklungsfonds besteht, obwohl der Handlungsdruck hinsichtlich einer Innenentwicklung räumlich ungleich verteilt ist. Der Kommunale Innenentwicklungsfonds wurde ganz

überwiegend als adäquater Lösungsansatz eingeschätzt. Der Einzahlungsschlüssel von Einwohnerzahl und Steuerkraft fand breite Zustimmung. Ein zusätzlicher Effekt der sich aus der Gründung eines KIF ergibt ist, dass der Austausch über Projektanträge zu einem Ideenwettbewerb führt. Die Bewertung der vorgeschlagenen Innenentwicklungsmaßnahmen anhand vereinfachter Bewertungsbögen erwies sich als möglich und führte für alle Beteiligten zu nachvollziehbaren Ergebnissen.

Kommunikation als Voraussetzung belastbarer Kooperationen

Im Verbundvorhaben KIF konnte gezeigt werden, dass ein interkommunaler Zusammenschluss erst durch intensive Kommunikation im iterativen Entwicklungsprozess des Instrumentes eine tragfähige Basis erhält.



Potenzielle Innenentwicklungsmaßnahme: Revitalisierung ehemaliger Hofstellen in Schlüssellagen für öffentliche Bedarfe (Foto: M. Jacuniak-Suda)

Der besondere Wert des Kommunikationsprozesses lag zum einen darin, bei der Ausgestaltung des Instruments KIF an den Interessen und Bedürfnissen der Verbundpartner anzuknüpfen. Zum anderen wurde außerordentlich viel Wert auf einen partnerschaftlichen Umgang, hohe Transparenz und offenen Diskurs gelegt. Und nicht zuletzt hat der iterative Charakter des Prozesses dazu beigetragen, den Rahmen des konkret verhandelten Verbundes in mehreren Feedback-Schleifen für die Teilnehmenden nachvollziehbar zu setzen und zu justieren.

Am Kommunikationsprozess nahmen die Vertreterinnen und Vertreter aus den beteiligten Kommunen teil: die Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten und die Fachleute aus den (Bau-)Ämtern, die ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Ratsmitglieder.

Zentral für die Etablierung des KIF war es, Vertrauen zwischen den beteiligten kommunalen Partnern aufzubauen. Das gelang durch die erkennbare Ausgestaltung des Instrumentes KIF auf Grundlage der gemeinsam gewonnenen Erkenntnisse und verhandelten Parameter. Gefordert war ein Kommunikationsprozess, der an den Begriff und die Komplexität der sozialen Kompetenz anknüpft, also Kognition, Perspektivwechsel und Empathie einschließt. Im Zuge eines wiederholten Austausches von Informationen,

der gegenseitigen Anerkennung von Problemlagen und gemeinsam erarbeiteten Lösungsansätzen entstand Vertrauen. Die klare, verbindliche und transparente Kommunikation hat die Beziehungsebene zwischen den späteren Verbundpartnern nachhaltig gestärkt.

Die Planspiele haben in diesem Zusammenhang einen besonderen Beitrag geleistet. Die Teilnehmenden sind während der Planspiele in ihren jeweiligen kommunalen Rollen geblieben, haben also wie im echten Leben als Bürgermeister bzw. Bürgermeisterin, Bauamtsleitung oder politische Mandatsträger agiert. So konnten die Kommunikationsprozesse, die in einem etablierten kommunalen Innenentwicklungsfonds ablaufen würden, exemplarisch vorweggenommen und erfahrbar gemacht werden.

Der Kommunale Innenentwicklungsfonds KIF eröffnet eine unmittelbare Umsetzungschance für hoch bewertete und innovative Innenentwicklungsprojekte, die die finanziellen Möglichkeiten einer Gemeinde übersteigen, und geht zugleich weit darüber hinaus: Der Lösungsansatz KIF ist kein abstraktes Konstrukt und keine schlichte Aufrechnung zwischen Beitrag und möglicher Förderung, sondern verändert die Realität in der Kommune und in der Region. Der Kommunikationsprozess öffnet den Blick vom unmittelbaren Nutzen eines geförderten Projektes auf den nachhaltigeren Mehrwert, der sich aus der Stärke der kommunalen Gemeinschaft und der Region ergibt.

Ausblick

Die Städte und Gemeinden sowie die Landkreise Nienburg/Weser und Gifhorn verfolgen augenblicklich das Ziel, den kommunalen Innenentwicklungsfonds nach dem Projektende zu gründen. Dazu werden derzeit die notwendigen Beschlüsse, die in den Städten und Gemeinden, aber auch im Landkreis Nienburg/Weser herbeizuführen sind, vorbereitet.

Um auch anderen Städten und Gemeinden deutschlandweit über die Möglichkeiten einer erfolgreichen Implementierung des Fondsmodells informieren zu können, wurden im Forschungsprojekt ein Leitfaden für die kommunale Anwendungspraxis, eine Muster-Kooperationsvereinbarung, -Förderrichtlinie und -Beschlussvorlage erstellt.

Kilian Bizer, Prof. Dr., Universität Göttingen

*Dario Gödecke, wiss. Mitarbeiter, Universität Göttingen, Projektmanager
Marta Jacuniak-Suda, Dr., Landkreis Nienburg/Weser, Verbundkoordination
Tanja Klein, KoKo Kommunikation Konsens Konzept, Projektbegleitung im
Auftrag der planungsgruppe puche stadtplanung umweltplanung consulting gmbh*

Angelika Sack, Landkreis Nienburg/Weser, Fachbereichsleiterin Bauen, Projektleiterin, Verbundkoordination

Annika Sommer, Regionalverband Großraum Braunschweig /Landkreis Gifhorn, Projektmanagerin

Das dieser Veröffentlichung zugrunde liegende Forschungs- und Implementationsprojekt „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“ wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 033L171A gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren. Bewilligungszeitraum: 2016–2019“.