

## **Evaluation der Hessischen Dorferneuerung – neue Anforderungsprofile an ein Programm für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums im Zeichen des demographischen Wandels**

Annegret Boos-Krüger / Christoph Graß / Klaus Schüttler

### **1. Zur aktuellen Situation**

Das Hessische Dorferneuerungsprogramm ist ein Investitionsprogramm, das durchschnittlich 250 Dorferneuerungsschwerpunkte mit einem Bewilligungsvolumen von rd. 25 Mio Euro (Stand: 2007) in ihren städtebaulichen, wirtschaftlichen wie sozio-kulturellen Entwicklungen nachhaltig unterstützt. Handlungsfelder sind u.a.:

- Kultur, Freizeit, Soziales,
- Infrastruktur und Verkehr,
- Siedlungsentwicklung und Dorfbild,
- Handel, Handwerk und Dienstleistung,
- Landwirtschaft und Landschaftspflege.

Die Schwerpunktsetzungen in den Handlungsfeldern erfolgen problemorientiert und ortsspezifisch.

Das Verfahren ist auf das Erstellen eines Dorferneuerungskonzepts gegründet, unter breiter Mitwirkung der Bevölkerung.

Für die weitere Entwicklung des Programms sind zukünftig verstärkt die Konsequenzen aus dem prognostizierten demographischen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland einzubeziehen. Ein fortgesetzter Bevölkerungsrückgang sowie eine deutliche Überalterung der Gesellschaft sind hierbei als statistisch gesicherte Prognose anzunehmen. Dieser Umstand erfordert auf den verschiedensten Handlungsebenen ein Umdenken.

Ein kurzer Rückblick veranschaulicht die gegenwärtige und zu erwartende Situation: Im 19. und 20. Jahrhundert war die Entwicklung von Städten wie von Siedlungsräumen des ländlichen Raums, abgesehen von Kriegszeiten, überwiegend von Bevölkerungswachstum gekennzeichnet. Erst in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts begannen Städte im Sinne von Bevölkerungsverlust zu schrumpfen, weil im Zuge von Suburbanisierungsprozessen sich Funktions- und Lebensräume in das Umland von Städten ausdehnten. Befördert wurde dieser Prozess durch die gewachsene Mobilität der Bevölkerung (PKW-Nutzung und ausgebaute ÖPNV-Netze). Dörfer und Klein- wie Mittelstädte im ländlichen Raum verzeichnen zwar in diesem Zeitraum deutliche Bevölkerungsgewinne, vor allem durch die Ausweisung günstiger Baulandflächen für Ein- und Zweifamilienhäuser, insgesamt gestaltete sich aber bereits in diesem Zeitraum die Geburtenrate der Mehrheitsbevölkerung rückläufig.

Überlagert wird diese Entwicklung bis in die zweite Hälfte der 1980er Jahre durch Wanderungsge-

winne aus dem Ausland, bedingt durch eine in den 1960er Jahren begonnene Anwerbungspolitik von Arbeitskräften. Diese ist gegenwärtig allerdings längst am Ausklingen, aufgrund der seit langem anhaltenden Arbeitsplatzverluste in Industrie und Bergbau.

In der Zusammenschau haben Außenwanderungsgewinne und die vergleichsweise hohen Geburtenzahlen der Migranten zwar bis zum Ende des 20. Jahrhunderts die Bevölkerungsverluste der Städte gebremst, gleichzeitig jedoch die Bevölkerungszusammensetzung stark verändert. In großstädtischen Räumen, aber auch in Klein- und Mittelstädten des ländlichen Raums, wird in wenigen Jahren eine Vielzahl, teilweise auch die Mehrheit, der Bevölkerung einen Migrationshintergrund haben.

In ländlich strukturierten Räumen kumulieren diese Trends der schrumpfenden Bevölkerungszahlen aufgrund des allgemeinen Geburtenrückganges mit zusätzlichen Abwanderungsbewegungen der erwerbsfähigen und jüngeren Generation, begründet in den für diesen Raum typischen stark rückläufigen Erwerbs- und Arbeitsplatzangeboten.

In jüngster Zeit werden von Kommunalpolitikern aus Unterzentren, Kleinzentren und Mittelzentren in ländlich geprägten Räumen zunehmend soziale, kulturelle, ökonomische und in der Folge baulich-räumliche Probleme konstatiert. Ursachen und Wirkungsketten sind bekannt: Angesichts des demographischen Wandels sind öffentliche Infrastrukturen verstärkt defizitär ausgelastet: „In Räumen, die von Bevölkerungsverlusten betroffen sind, werden die vorhandenen Infrastrukturangebote von immer weniger Menschen genutzt bzw. nachgefragt. Das führt dazu, dass die Auslastung dieser Angebote abnimmt, also die Betriebskosten steigen. (...) Die zu erwartende Unterauslastung von Infrastruktur führt vor allem zu Finanzierungsproblemen, weil die nahezu gleich bleibenden Kosten (Kostenremanenz) von einer sinkenden Anzahl von Nutzern zu tragen sein wird“ (MUSCHWITZ unter Berufung auf LANG/TENZ 2003). Diese Trends stellen Kommunen und Landkreise vor die Aufgabe der adäquaten Problemlösung und – nicht zu unterschätzen – der Problemvermittlung hin zur Bürgerschaft. Politik, Administration und Bürgerschaft stehen somit vor neuen Aufgaben der Zukunftsbewältigung.

Die kommunale Bauleitplanung sowie programmatische Regulative in Form verschiedener Förderprogramme, so auch die Hessische Dorferneuerung, gingen bisher von einer stabilen bis wachsenden Bevölkerung mit sich gleichmäßig abzeichnenden Bedürfnissen für alle Bevölkerungs- und Altersgruppen aus. Aspekte einer qualitativ gesteuerten baulich-räumlichen Schrumpfung, steigende Anforderungen an eine effiziente, innovative soziale und ökonomische Infrastruktursicherung und Integrationsanforderungen an heimische, verbleibende und zuwandernde Bevölkerung wurden bis in die jüngste Zeit im ländlichen Raum nicht als eine grundsätzliche aufzugreifende Aufgabenstellung wahrgenommen.

Den aktuellen Bevölkerungsprognosen folgend, zeichnet es sich jedoch deutlich ab, dass zur Bewältigung des demographischen Strukturwandels im ländlichen Raum erweiterte Strategien zu entwickeln sind für:

- Dorfumbau/Dorfrückbau,
- Anpassung von Infrastruktur (Dienstleistung, Gemeinwesenbedarf, Ver- und Entsorgung, Einzelhandel),
- Demographische Prozesse (Überalterung versus Lebensstilzuwanderung).

Gleichzeitig werden an diese Aufgabenstellung gebundene Anpassungsstrategien zur Verfahrens-

steuerung zu diskutieren sein.

Zur Bearbeitung dieser Aufgabenstellungen hat das Hessische Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz jeweils 2005 und 2006 zwei aufeinander aufbauende Studien in Auftrag gegeben:

- *Evaluierung Hessischer Dorferneuerungsverfahren 1995-2003*  
Ermittlung des derzeitigen Stellenwerts ausgewählter Zukunftsthemen und Prognose der zu erwartenden Bedeutung dieser Themen für das Dorferneuerungsprogramm (2005) und
- *Flächenmanagement im Rahmen der Hessischen Dorferneuerung*  
Vorklärung und Konzeptarbeit eines Modellvorhabens für ein kommunales Flächenmanagement zur Unterstützung einer nachhaltigen Innenentwicklung historischer Ortskerne im Rahmen der Hessischen Dorferneuerung (2006).

Die Ergebnisse aus beiden Studien werden im Folgenden zusammenfassend vorgestellt. Zu erwartende Konsequenzen in den zukünftigen Schwerpunktsetzungen des Dorfentwicklungsprogramms werden aufgezeigt.

## **2. Einordnung der Untersuchungsergebnisse zur Evaluierung Hessischer Dorferneuerungsverfahren 1995-2003**

Eine zusammenfassende Betrachtung der quantitativ und qualitativ ermittelten Ergebnisse der zuvor genannten Studie belegen:

- Methodisch und verfahrensbedingt sind die Zugänge zur Festlegung der Themen- und Aufgabenstellungen in der Dorfentwicklung stark ortsindividuell geprägt.
- Bei allen untersuchten Förderschwerpunkten wiederholt sich vielfach eine typische Hierarchie bei der Prioritätensetzung der Themen- und Aufgabenstellungen in den Endberichten der Dorfentwicklungskonzepte.
- Bei den letztlich umgesetzten kommunalen Maßnahmen setzen sich „Themenklassiker“ durch. Diese liegen in Bereichen der sozial-kulturellen Infrastruktur und eng an diesen Rahmen geknüpft in baulich-räumlichen Aufgabenstellungen zur Schaffung, Erhaltung oder Verbesserung von Gemeinschaftseinrichtungen. Zumeist handelt es sich hierbei um Dorfgemeinschaftshäuser, Mehrzweckhallen, Feuerwehrhäuser mit Vereinsnutzungen oder Sportvereinshäuser.
- Durch die Mitwirkung und Begleitung der Bürger an der Dorfentwicklungskonzeption und an den Projektumsetzungen sind im hohen Maße motivations- und identifikationsstiftende Impulse in der Bürgerschaft festzustellen.

Diese Ergebnisse sind folgerichtig auf die Inhalte, Ziele und Förderkulisse des Hessischen Dorfentwicklungsprogramms bzw. auf die Handlungsanleitungen zum Programm zurückzuführen und entsprechen der aktuellen Aufgabenbeschreibung für die Konzeptentwicklung einer Dorferneuerung, wie sie durch die zuständige Verwaltung vorgegeben wird<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu: Aufgabenbeschreibung für die Konzeptentwicklung einer Dorferneuerung, Ausschreibungstext der Fachverwaltung, Stand: 13.01.2005.

*Zusammenfassend kann festgestellt werden: Die Hessischen Dorferneuerungsverfahren erreichen die programmatisch gesetzten Ziele.*

Die Untersuchungsergebnisse wurden jedoch dem Auftrag dieser Studie folgend einem erweiterten Fragenkatalog unterworfen, der u.a. der zentralen Frage nachging: Leisten die Ergebnisse der Dorfentwicklung einen Beitrag zur Lösung der Zukunftsaufgaben, die der prognostizierte Strukturwandel im Zuge des demographischen Wandels für den ländlichen Raum nach sich zieht?

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Projekte und Maßnahmen in sozio-ökonomischen und landwirtschaftlich/ökologischen Themenfeldern in der Dorferneuerung nachrangig umgesetzt werden. Kommen Projekte dieser Art zum Tragen, werden sie in der Regel durch andere Förderprogramme des Landes gefördert. Dies bedeutet in jedem Fall eine zuvor erfolgte positive Impulswirkung durch das Dorferneuerungsverfahren. Hohe Priorität hat die Realisierung von Projekten in baulich-räumlichen Themenfeldern mit Auswirkungen auf die Stabilisierung sozialer und kultureller Infrastruktureinrichtungen. Dies wird bestätigt in der quantitativen Auswertung der Datensätze zur Fragebogenaktion, in den ergänzenden Datensätzen der Investitionsbank Hessen wie über die qualitativ ermittelten Ergebnisse aus den geführten Experteninterviews.

Die 2001 zuletzt fortgeschriebenen Leitlinien und Grundsätze der Hessischen Dorferneuerung waren u.a. darauf angelegt, die Phase zwischen der Erarbeitung des Dorfentwicklungskonzepts und der Umsetzungsphase zu verschlanken. Die Zeitspanne zwischen Aufnahme des Ortes als Förderschwerpunkt und des Beginns investiver Maßnahmen sollte verkürzt werden (HMWVL 2001, S. 3).

Dieser positive Effekt führt dazu, dass die Motivation und geweckte Eigeninitiative in der Bürgerschaft aus der Ideensammlung und Diskussion zur Zukunftsentwicklung des Dorfes während der Konzeptentwicklungsphase bis in die Umsetzungsphase hinein weitergetragen werden kann. Die zeitnahe Umsetzung von Pilotprojekten ohne langwierige, vorgeschaltete Planungsphase bewährt sich und wirkt identitätsstiftend in der Bürgerschaft.

Nachteilig wirkt sich aus, dass möglicherweise Projekte mit einem Bedarf von längerer Entwicklungszeit auf der Seite der Bürgerschaft, aber auch auf der Seite der Beteiligten in der Verwaltung und freien Büros frühzeitig verworfen werden und statt dessen verfahrensbewährte Projektideen befördert und umgesetzt werden.

### **3. Einordnung der Ergebnisse aus der Studie Flächenmanagements im Rahmen der Hessischen Dorferneuerung**

Die Evaluierung der Hessischen Dorferneuerungsverfahren, abgeschlossen 2005, belegte in den Ergebnisanalysen einen *zukünftig erhöhten Bedarf der städtebaulichen Lenkung von Ortskernentwicklungen im ländlichen Raum*. Ursache ist der demographische Wandel, verbunden mit erheblichen Überalterungs- und Abwanderungstrends in der Bevölkerung, der sich wiederum in einem entsprechenden fortschreitenden Leerstand von Bausubstanz niederschlägt. Diese Entwicklung ist verbunden mit weiteren sozio-ökonomischen Fragestellungen, so zur zukünftigen Infrastruktursicherung im ländlichen Raum, zur inner- und interkommunalen Zusammenarbeit, zu Fragen der Integration von zuziehenden Bevölkerungsgruppen, unter Umständen mit Migrationshintergrund, wie zu neuen Herausforderungen in Sachen bürgerschaftlichen Engagements.

Die nordhessische Stadt Battenberg (Eder) zum Beispiel identifiziert in ihren Ortsteilen mehrere vom demographischen Wandel betroffenen Gebiete und prognostiziert einen drastischen Anstieg dieser Gebiete – vor allem in den alten Ortskernen – in Kenntnis der Altersstruktur der derzeitigen Besitzer und in gesicherter Kenntnis des fortschreitenden Strukturwandels in der Landwirtschaft. Die Möglichkeit eines frühzeitigen Gegensteuerns ist mit den bestehenden Planungsinstrumenten und Förderprogrammen für die Kommune nicht gegeben, da sich die betroffenen Gebäude und Grundstücke in privater Hand befinden und sich die nachfolgende Eigentümergeneration, falls überhaupt vorhanden, mit der Aufgabenstellung einer nachhaltigen Erhaltung, Sanierung, Vermarktung oder gar Flurneuordnung dieser Liegenschaften überfordert sieht bzw. an dieser Aufgabe nicht interessiert ist.

Diese hier beispielhaft genannten Entwicklungen führen inzwischen in weiten Teilen Hessens dazu, dass örtliche Teilbereiche schon heute durch Leerstand und baulichen Verfall geprägt sind. Dieser Umstand wird sich aufgrund ungeklärter Nachfolge in den Eigentümerverhältnissen bzw. Nichtantritt der Nachfolge von Eigentum weiterhin ausdehnen. Die Folge sind von sozialer und baulicher Erosion geprägte Teilbereiche, die in ihren Auswirkungen in den gesamten innerörtlichen Bereich ausstrahlen und die Wohn-, Lebens- und Arbeitsbedingungen im ländlichen Raum insgesamt beeinträchtigen.

In den 2006 fortgeschriebenen Richtlinien zur Hessischen Dorferneuerung ist deshalb unter *Punkt 5.4.3 Flächenmanagement und Erschließungsmaßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Wohnqualität der Kerngebiete unter Wahrung der ortstypischen Siedlungsstruktur und der kulturhistorischen Werte*<sup>2</sup> explizit als neuer Fördertatbestand berücksichtigt worden.

In diesem Zusammenhang wurde die HA Hessen Agentur GmbH vom Hessischen Ministerium für Umwelt, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz mit einer Studie beauftragt, deren *Ziel* es war, *Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen für die Anwendung des Flächenmanagement (und Erschließungsmaßnahmen)* zu erstellen und zwar explizit *im Anwendungsbereich der Hessischen Dorferneuerung*.

#### **4. Flächenmanagement – allgemeine Grundlagen zur Begriffsklärung**

Ein Flächenmanagement soll – wie auch die Dorferneuerung insgesamt – die Ortsentwicklung unter siedlungsökologischen Aspekten unterstützen. Der Begriff der Siedlungsökologie umfasst hierbei alle nachhaltigen, d.h. sozialen, ökonomischen sowie baulich-räumlichen und somit ökologischen Entwicklungsziele. Ein besonderer Zielindikator ist hierbei, den weiteren Flächenverbrauch durch Siedlungserweiterung in den Ortsrandlagen drastisch zu reduzieren und Erschließungskosten wie Kosten für Ver- und Entsorgung für die Kommunen bzw. für die Endverbraucher zu senken.

Der Einzugsbereich, in dem ein Flächenmanagement zur Anwendung kommt, ist regional, interkommunal, kommunal bzw. gemeindlich oder eben auch einzelörtlich, wie in der Dorferneuerung vorgesehen, festgelegt. Es kann sich um neu auszuweisende Flächen handeln oder um Reaktivierung von Flächen und Gebäuden in bereits überbauten Stadt- und Siedlungsräumen.

---

<sup>2</sup> Programm und Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen 2005, S. 1343.

Ein Flächenmanagement ist auf einen bestimmten Flächentypus oder auf eine optimierte Mischung von Flächentypen ausgerichtet. Anwendungsbereich für ein Flächenmanagement mit einem spezifizierten Flächentypus ist beispielsweise ein Flächenmanagement mit Gewerbeflächen, häufig praktiziert in einem interkommunal organisierten Verbund, unter anderem verbunden mit dem Ziel, Branchensynergien zu unterstützen.

Deshalb schließen sich zunehmend in der Bundesrepublik Deutschland Kommunen oder Regionen interkommunal bzw. interregional zusammen, um ein gemeinsam abgestimmtes Flächenmanagement zu betreiben. Förderinstrumentarien wie Stadtumbau Ost bzw. Stadtumbau West sehen dieses Instrument explizit in ihrem Fördertatbestand vor, um Schrumpfungsprozesse und Rückbauprozesse nachhaltig zu gestalten. In diesen Fällen verständigen sich die mitwirkenden Städte und Gemeinden auf eine regionale Gesamtstrategie.

Ein anderes Beispiel ist ein Flächenmanagement zur Belebung innerstädtischer oder innerdörflicher Gebiete durch eine Abstimmung der Funktionen Wohnen, Handwerk/Gewerbe und Infrastruktur.

Grundsätzlich gilt für alle Formen des Flächenmanagements, dass es in eine Gesamtstrategie der planenden und handelnden Stadt/Städte oder Gemeinde/ Gemeinden respektive der Region einzubinden ist.

## **5. Besondere Kriterien des Flächenmanagements im Rahmen der Dorfentwicklung**

Neben allgemeinen Grundlagen zur Durchführung eines Flächenmanagements in der Planungspraxis, die hier nicht im Einzelnen ausgeführt werden können, gibt es *einige besondere Kriterien zur Durchführung eines Flächenmanagement im Rahmen der Hessischen Dorfentwicklung, die für eine erfolgreiche Anwendung der Förderziffer 5.4.3 zu berücksichtigen sind.*

Die Kommunen und Gemeinden stehen zukünftig weiterhin im Vorfeld der Anerkennung eines neuen Dorferneuerungsschwerpunkts vor den Fragen:

1. Welcher Ort soll der nächste Dorferneuerungsförderschwerpunkt in ihrem Gemeindegebiet sein?
2. Mit welchem zukünftigen Dorferneuerungsschwerpunkt kann zur Stabilisierung des ländlichen Raums, respektive des Gemeindegebiets, das meiste erreicht werden?
3. Kann ein Flächenmanagement im Rahmen der Dorferneuerung nach Förderziffer 5.4.3 in dem noch auszuwählenden Ortsteil ein geeignetes städtebauliches Instrument darstellen?

In Anbetracht der Schrumpfungsprozesse in vielen Räumen und einer angespannten Haushaltssituation in vielen Kommunen wird insbesondere die dritte Frage an Relevanz gewinnen.

Ebenso wird die Fachverwaltung zukünftig im Zuge der Anerkennung neuer Förderschwerpunkte wie im Falle der fachlichen Begleitung bereits laufender Dorferneuerungsverfahren abzuwägen haben, inwieweit für die Bewilligung der Förderziffer 5.4.3 angemessene Effizienzaussichten bestehen.

Insoweit werden für den Anwendungsbereich der Förderziffer 5.4.3 Untersuchungsmethoden, Instrumente und Kriterien vorgestellt, die den fachpolitischen Abwägungsprozess in der Gesamtge-

meinde unterstützt und die Erfolgsaussichten von Vorhaben des Flächenmanagements im Rahmen der Dorferneuerung für Gemeinde wie Fachverwaltung prüfbar gestalten. Sie orientieren sich chronologisch und inhaltlich an den Anforderungen des derzeit üblichen Verfahrensablaufs im Vorfeld einer Hessischen Dorferneuerung mit den Phasen: Abwägungsprozess zur Auswahl eines neuen Förderschwerpunkts (FSP) auf kommunaler Ebene sowie Anerkennung des neuen Förderschwerpunkts durch die Fachverwaltung. Naturgemäß stehen in diesen Phasen Kommune, Fachverwaltung und externe Fachbüros in einem kontinuierlichen Beratungs- und Informationsaustausch. Insofern greifen auch die hier dargelegten Grundlagen in der zeitlichen Anwendung wie inhaltlichen Auslegung notwendigerweise ineinander.

Kommunen, die sich im fachpolitischen Abwägungsprozess zum Thema Flächenmanagement befinden, hierzu bislang noch über keine kommunalen (ggf. interkommunale) Strategien verfügen und entsprechend noch keine Erhebungen durchgeführt haben, wird empfohlen, in allen Ortsteilen ihrer Gemeinde eine „Ampel-Kartierung“ mit unterschiedlichen Erhebungsthemen (Gebäudesubstanz, Nutzungsstruktur, Bewohner-, Benutzerstruktur von Gebäuden, innerörtliche Freiflächen) durchzuführen (rot: z.B. vorhandener Gebäudeleerstand, gelb: drohender Gebäudeleerstand, grün: kein Gebäudeleerstand in den nächsten 10 Jahren). Diese vergleichsweise einfach zu erstellenden Kartengrundlagen zur baulich-räumlichen wie sozialen Situation der einzelnen Ortskernlagen bieten eine sehr gute Grundlage, um in den kommunalpolitischen Gremien die erstellten Gebäude- bzw. Flächenbilanzen im Vergleich untereinander zu interpretieren und einen Diskussionsprozess zur weiteren (Flächen)-Entwicklung in der Gesamtgemeinde sowie ortsspezifisch zu führen. Entsprechend wird es möglich, unter Berücksichtigung weiterer Kriterien, über Schwerpunktsetzungen im Gemeindegebiet nachzudenken, planerische und sonstige Instrumentarien der weiteren Konkretisierung abzuwägen und notwendige Verfahrensschritte zeitlich und inhaltlich durch politische Beschlusslagen zu verabschieden.

Einen weiteren, sehr ausführlichen Orientierungsrahmen für den Entscheidungsprozess in der Kommune bzw. durch die Fachverwaltung bietet die bereits seit langem in der Anwendung befindliche Strukturdatenerhebung der IBH: „Erhebung von Strukturdaten als Grundlage für die Anerkennung als Förderschwerpunkt im Rahmen der Dorferneuerung in Hessen“ (IBH 2006). Dieser Datensatz und Fragenkatalog berücksichtigt in seiner Fortschreibung 2006 ebenfalls wichtige Aspekte zur Orientierung der Kommunen und Fachverwaltung in Sachen Flächenmanagement.

## **6. Kriterien zur Abwägung der Erfolgsaussichten eines Flächenmanagements im Rahmen der Dorferneuerung**

Alle Ortsteile, respektive Dörfer, mit einer Einwohnerzahl bis zu ca. 3.000, werden in Hessen nach wie vor im Hessischen Dorfentwicklungsprogramm als Förderschwerpunkt anerkannt werden können. Allerdings wird sich die Förderziffer „5.4.3 Flächenmanagement und Erschließungsmaßnahmen zur nachhaltigen Verbesserung der Wohnqualität der Kerngebiete unter Wahrung der ortstypischen Siedlungsstruktur und der kulturhistorischen Werte“ nicht in jedem Dorferneuerungsschwerpunkt des Landes Hessens erfolgreich anwenden lassen. Vielmehr ist hierfür eine Reihe von belastbaren Kriterien zu Grunde zu legen, um die Erfolgsaussichten des Flächenmanagements im Rahmen der Hessischen Dorferneuerung zu sichern.

*Für den Fall, dass ein Flächenmanagement nicht das geeignete Instrument zur Ordnung der baulichen und städtebaulichen Ortskernsituation darstellt, wird empfohlen, in den Richtlinien noch den*

*Fördertatbestand des sog. Immobilien- oder Grundstücksmanagements mit zu berücksichtigen. Das Immobilien- und Grundstücksmanagement ist ein geeignetes Instrument, um einzelörtliche Ordnungsmaßnahmen bzw. objektbezogene Maßnahmen zu fördern. Aber auch dieses erscheint wenig erfolgversprechend, wenn nicht auf der Ebene der Gesamtgemeinde zumindest eine beschlossene Strategie zur Flächenentwicklung vorliegt.*

Zur Abwägung der Erfolgsaussichten des Flächenmanagements im Rahmen der hessischen Dorferneuerung wird ein Kriterienset angeboten, mit dem analog die notwendigen Entscheidungsverläufe in der Kommune und in der Fachverwaltung begleitet werden können.

### **Kriterium 1: Politische Beschlussfassung**

Jede Kommune, die Flächenmanagement im Rahmen der Dorferneuerung als Instrumentarium und Fördertatbestand nutzen will, muss über eine zukünftige Strategie zum Flächenmanagement in ihrem gesamten Gemeindegebiet, d.h. in der Kernstadt wie in allen eingemeindeten Ortsteilen, verfügen und durch einen entsprechenden Beschluss der Gremien belegen. Als Entwicklungsziel der Gemeinde ist hierbei eine nachhaltige, d.h. im Flächenverbrauch sparsam ausgerichtete Siedlungspolitik zum Ausdruck zu bringen und Umsetzungsschritte hierzu vorzuschlagen. Zwingend erforderlich ist es, in der politischen Beschlussfassung die Nachverdichtungen in den Ortskernlagen der Gemeinde einer weiteren Flächenausdehnung in Außenbereichen vorzuziehen.

In diesem Zusammenhang ist die Frage der Infrastruktursicherung durch interörtliche Kooperationen zu behandeln; diese Anforderung betrifft vor allem Regionen mit rückläufigen Bevölkerungsprognosen und geringer Entwicklungsdynamik.

Kommunen, die bis dato zum Thema Flächenmanagement keine Aktivitäten entwickelt haben, werden mit der „Ampeanalyse“ sowie mit der Strukturdatenerhebung Instrumente angeboten, hierzu einen Diskussions- und Klärungsprozess anzustrengen.

### **Kriterium 2: Zentralität im Raum und Nachfragepotenzial**

Eine vorrangige Voraussetzung zur Sicherung der Effizienz eines Flächenmanagements im Rahmen der Dorfentwicklung ist ein ausreichendes, d.h. deutlich nachvollziehbares Nachfragepotenzial für die Nachnutzung von Flächen wie Gebäuden in der ausgewiesenen Ortskernlage des potenziellen Dorferneuerungsschwerpunkts. Vereinfacht: Nur wenn eine Nachfrage und Ausnutzung von Gebäuden und Flächen (z.B. für Wohnen wie für Infrastruktur) gesichert angenommen werden kann, ist die Anwendung des Instrumentes sinnvoll.

Dieses Nachfragepotenzial kann nur mit einer gewissen Zentralität des Ortes einhergehen. Die Nachfragepotenziale orientieren sich zwingend an den demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungsprognosen für die jeweilige Gemeinde/Kommune und an deren räumlichen Verortung bzw. räumlichen Gegebenheiten durch:

1. Lage im Bundesgebiet
2. Lage im Bundesland Hessen
3. Lage in der Region
4. Lage im Gemeindegebiet



Ständig fortgeschriebene und aktualisierte Prognosen durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (KOCKS 2006, S. 1) und anderen Forschungsinstituten bieten inzwischen für die Kommunen detaillierte Informationen an, um die Entwicklungslage im eigenen Gemeindegebiet beurteilen zu können. Sie beinhalten deshalb wesentliche Kriterien für eine Entscheidung zur Flächenentwicklung, respektive zum Flächenmanagement.<sup>3</sup>

Die raumordnungspolitischen Voraussetzungen auf der Makroebene – und in der Dorfentwicklung vor allem auch die kleinräumigen, regionalen Voraussetzungen auf der Mikroebene – bilden somit ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der Erfolgsaussichten eines Flächenmanagements.

Gleich in welche der zuvor diskutierten Kategorien sich eine Kommune auf den raumordnungspolitischen Makroebenen Bund, Land, Region zuzuordnen hat, sie wird sich immer durch weitere eigene und somit ganz spezifische Entwicklungsmerkmale ihrer Dörfer innerhalb des Gemeindegebietes auszeichnen. Bei der Frage der möglichen erfolgreichen Anwendung des Fördertatbestandes Flächenmanagement im Rahmen der Dorfentwicklung bleibt auch hier – auf der Mikroebene der kleinräumigeren Region – die Frage der Zentralität eines potenziellen Förderstandortes das vorrangige Kriterium.

Ein Nachfragepotenzial auf Gemeindegebietsebene kann deshalb als sicher angenommen werden, wenn:

- a) der Ort im *engeren Einzugsgebiet eines Verdichtungsraums mit stagnierender oder noch wachsender Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung liegt* (Einzugsgebiet von Ballungsräumen, Oberzentren und Mittelzentren) mit regional gesicherten Nachfragepotenzialen auf dem Wohnungs- und Gewerbeflächenmarkt,
- b) der Ort per se *durch Funktionszuweisung im Regionalen Raumordnungsplan als Unterzentrum oder Kleinzentrum* ausgewiesen ist,
- c) der Ort *in einem unmittelbaren Einzugsbereich einer bedeutenden Verkehrsachse* liegt,
- d) der Ort von je her *durch Größe, Vitalität und Entwicklungsdynamik eine Zentralität für mehrere umliegende Ortsteile im Raum aufweist* (verschiedene Infrastruktureinrichtungen, Wohnraumnachfrage, Flächen-/Gebäudenachfrage durch Handwerk, Dienstleistung und Gewerbe, zu ermitteln durch Strukturdatenerhebung, insbesondere „Dorfprofil“) und diese Funktion genutzt bzw. gestärkt werden kann im Zuge eines Flächenmanagements,
- e) dem Ort, *gelegen in einem strukturschwachen Raum mit geringer Entwicklungsdynamik, zukünftig nach eingehender Bilanz zur Flächenentwicklung in der Gesamtgemeinde für benachbarte Ortsteile im Gemeindegebiet eine besondere Funktion zur Sicherung der Infrastruktur für mehrere Ortsteile zugewiesen werden soll.*

Die Kategorien a) bis d) bieten hohe Erfolgsaussichten für ein Flächenmanagement im Rahmen der Dorferneuerung, die Kategorie e) muss bereits als Grenzfall eingestuft werden.

### **Zusammenfassende Betrachtung der Kriterien**

Jeder Ortsteil einer Kommune hat ein ganz individuelles Dorfprofil, eine eigene Identität des jewei-

---

<sup>3</sup> Entsprechende Informationen unter: [www.wegweiserdemographie.de](http://www.wegweiserdemographie.de) (BertelsmannStiftung 2006), [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de), [www.landesplanung-hessen.de](http://www.landesplanung-hessen.de).

ligen Ortes. Gerade diese galt es in der Dorfentwicklung von je her als eines von vielen Entwicklungszielen besonders zu stärken.

Diese ortsspezifische Sichtweise wird zukünftig aber nicht mehr ausreichen, wenn durch den oben ausführlich beschriebenen Strukturwandel verstärkt interörtliche und interkommunale Aspekte von der Verwaltung, der Politik und der Einwohnerschaft abverlangt werden, um Lösungen für Themen der Schrumpfung, Abwanderung, Überalterung, des Leerstandes von Gebäuden oder der Auslastung der Infrastruktur zu finden.

Neben der bis dato anvisierten Stärkung eines besonderen Ortsteils durch die Dorferneuerung wird zukünftig vielmehr die Stärkung des Gemeindegebietes bzw. benachbarter Orte im räumlichen näheren Einzugsbereich des Förderschwerpunkts an Beachtung gewinnen müssen, um das Programm nachhaltig zur Stärkung des ländlichen Raums einzusetzen. Entsprechend werden neue Blickwinkel einzuüben sein. Dabei geht es darum, städtebauliche Maßnahmen wie das Flächenmanagement, einschließlich Maßnahmen der Infrastruktursicherung, sowie sozial oder wirtschaftlich wirksame Dorfentwicklungsprojekte in jenen Ortsteilen zu realisieren, wo sie möglichst Synergien und Stärkung für benachbarte Orte und für den Gemeinderaum insgesamt mit leisten. Bei derartigen Standortfragen wird immer wieder das diskutierte Kriterium Zentralität eines Dorfes im Gemeindegebiet und dadurch in Aussicht gestellte, hinreichende Nachfragepotenziale von ausschlaggebender Bedeutung für die nachhaltige Anwendung des Flächenmanagements in der Dorfentwicklung sein.

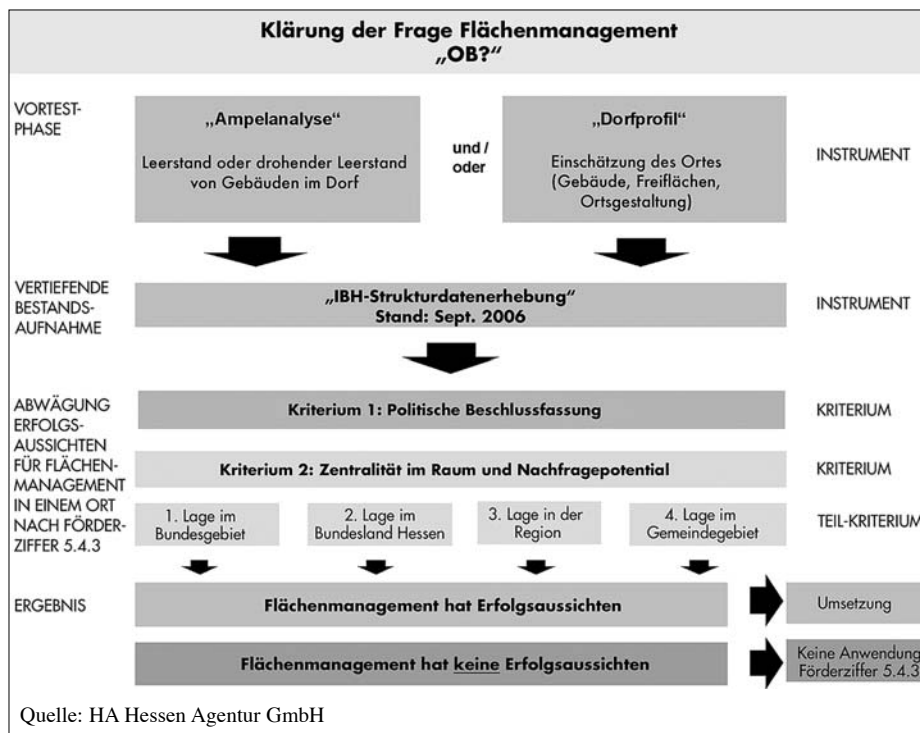


Abb. 1: Klärung der Erfolgsaussichten eines Flächenmanagements nach Förderziffer 5.4.3.

Die nachfolgende *Abbildung 1* beschreibt noch einmal im Überblick den zu vollziehenden *Entscheidungsprozess, ob ein Flächenmanagement im Rahmen der Dorfentwicklung Erfolgsaussichten hat?*

Die *Abbildung 2* beschreibt das *Wie* eines Flächenmanagements im Rahmen der Dorfentwicklung

Klärung der Frage Flächenmanagement „WIE?“		
Baurechtliche Umsetzungsempfehlung nach BauGB:	Verfahrensbedingte und planungsmethodische Umsetzungsempfehlungen	Finanztechnische Umsetzungsempfehlungen
<p>§ 9 Inhalt des B-Planes</p> <p>§ 30, Abs 3 Einf. B-Plan</p> <p>§ 24 Allg. Vorkaufsrecht</p> <p>§ 25 Besonderes Vorkaufsrecht</p> <p>§ 31 Ausnahmen und Befreiungen</p> <p>§ 165 ff Städtebaul. Entwicklungsmaßnahme</p> <p>§ 176 Baugebot</p>	<p>1. <b>Vorbereitende Planungsleistungen</b> Zum Beispiel - detaillierte Bestandsaufnahme - Abschätzung Flächenbedarf - Testentwürfe</p> <p>2. <b>Identitätsstiftende Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen</b> Zum Beispiel - Aufbau lokaler Baukultur - Grundversorgung abgestimmt mit Nachbarort - Erhaltung hochwertiger Grünflächen</p> <p>3. <b>Aktivierung des inner-örtlichen Flächenpotenzials</b> Zum Beispiel durch: - Bürgerversammlungen, Bürgertage - Pressearbeit - Eigentümergespräche</p>	<p><b>Einstellung im kommunalen Haushalt oder ausserhalb (flexibler)</b></p> <p>Zum Beispiel: bei einer Landesbank (IBH) oder bei der KfW Bankengruppe</p>
<b>Abgestimmtes Flächenmanagement im Ort für ca. 8-10 Jahre</b>		
Quelle: HA Hessen Agentur GmbH		

Abb. 2: Klärung der Umsetzung eines Flächenmanagements nach Förderziffer 5.4.3.

und zwar in Form von *baurechtlichen, verfahrensbedingten, planungsmethodischen wie finanztechnischen Umsetzungsempfehlungen*.

### Schlussfolgerungen aus der Sicht des Auftrag gebenden Fachministeriums

Eines der wesentlichen Ergebnisse der Studie ist die Erkenntnis, dass jegliche Art von Flächenmanagement für einen Ort ohne Einbindung in eine kommunale Gesamtstrategie wenig Aussicht auf Erfolg verspricht.

Die Studie schließt auf der Grundlage der in der Literatur zurzeit verfügbaren Definitionen über Art und Umfang von Flächenmanagement. Diese Begriffsbestimmung führt dazu, dass Flächenmanagement als ein Instrument verstanden wird, das drei wesentliche Komponenten hat:

1. Ein bau- und planungsrechtliches Umsetzungsszenario (erste Säule, Abb. 2)
2. Eine bürgerorientierte konzeptionelle Vorleistung der Kommune (zweite Säule)
3. Ein nicht unerheblich erscheinender Finanzmitteleinsatz durch die Kommune (dritte Säule).

Diese umfassende Form eines Flächenmanagements reduziert die Anwendbarkeit des Instrumentariums auf das Dorferneuerungsprogramm auf wenige Fälle. Es erscheint in dieser „Komplettvariante“ eher für Stadterneuerungs- und Stadtentwicklungsprozesse geeignet.

Eine Abwandlung des Instrumentariums in Richtung einer „Extensivvariante“ eines Flächenmanagements für ländlich geprägte Orte und für Kommunen mit einem begrenzten Finanzrahmen erscheint unumgänglich zu sein für den Einsatz in der Dorferneuerung.

Ein denkbarer Weg könnte darin liegen, dass das Engagement der Kommunen in der ersten und dritten Säule mit dem Ziel einer stärkeren Marktorientierung reduziert wird. Das konzeptionelle Engagement der Kommune für ein kommunales Gesamtkonzept in der zweiten Säule hingegen erscheint nicht geeignet für Abstriche.

So kann zum Beispiel das in Abschnitt 6 angesprochene Immobilienmanagement als „Extensivvariante“ eines Flächenmanagements gesehen werden, die im Rahmen der Dorferneuerung etwa nach folgenden Kriterien auszugestalten wäre:

- Notwendige Voraussetzung ist ein kommunales Gesamtkonzept zur Flächenentwicklung mit entsprechenden Beschlüssen über die angemessene Ausweisung von Neubaugebieten (oder den Verzicht darauf).
- Ausgehend von einem Ort (als Förderschwerpunkt der Dorferneuerung) werden in diesem Ort die als problematisch anzusehenden Hofreiten im Rahmen städtebaulicher Vorarbeiten einer genaueren Betrachtung unterzogen und die Absichten deren Eigentümer im Hinblick auf einen Verkauf oder eine eigene Investition geklärt. Damit ist eine gewisse „Marktfähigkeit“ abgeklärt.
- Für die Objekte, für die mit den Eigentümern eine Klärung herbeigeführt werden konnte, werden durch die Kommune im Rahmen verteilter Aufträge an Architekturbüros „visionäre Exposés“ erarbeitet und auf den Markt gebracht. Sinnvoll wäre eine Beteiligung örtlicher Banken und Sparkassen oder Immobilienbüros an den Kosten für Planungsaufträge. Die Exposés müssen attraktive Investitionsvarianten erkennen lassen und eine zuverlässige Abschätzung des Kostenrahmens ermöglichen. Durch sie werden potenzielle Käufer und investitionsbereite Eigentümer in die Lage versetzt, die abschreckende Wirkung historischer Bausubstanz zu überwinden.
- In Verbindung mit den Fördermöglichkeiten des Dorferneuerungsprogramms könnte sich daraus eine Strategie entwickeln, um unter Nutzung der Marktmechanismen Investitionen in die Kernbereiche der Dörfer zu lenken, ohne dass die Kommunen dabei finanziell überfordert werden.
- Eine sukzessive Ausdehnung einer solchen Strategie auch auf andere Orte der jeweiligen Kommune mit geeigneten (problematischen) Immobilienobjekten ist naheliegend und leicht umsetzbar.

Im Rahmen eines Pilotprojekts wurde zusammen mit der Stadt Bad Hersfeld und den örtlichen Sparkassen und Banken eine solche Strategie für ein Immobilienmanagement erprobt. Zwischenergebnisse sind positiv, abschließende Ergebnisse liegen noch nicht vor.

## Literatur

AUFGABENBESCHREIBUNG FÜR DIE KONZEPTENTWICKLUNG EINER DORFERNEUERUNG, Ausschreibungs-

text der Fachverwaltung, Stand: 13.01.2005

BERTELSMANN STIFTUNG, 2006: Aktion Demographischer Wandel, unter [www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-1F7D2135/aktion/hs.xsl/6407.html](http://www.aktion2050.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-1F7D2135/aktion/hs.xsl/6407.html)

HESSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG (HMWVL), 2001: Dorferneuerung in Hessen, Wiesbaden, S. 3 u. S. 5

IBH Investitionsbank Hessen, 2006: Erhebung von Strukturdaten als Grundlage für die Anerkennung als Förderschwerpunkt im Rahmen der Dorferneuerung in Hessen. Wetzlar September 2006

KOCKS, Martina, 2006: Innovative Ansätze zur Sicherung und Entwicklung der Infrastruktur im ländlichen Raum – Kurzfassung zum Vortrag im 504. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Forum ländlicher Raum“ vom 11. bis 13. Januar 2006 in Berlin.

LANG, T. / E. TENZ, 2003: Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und ihre Bewältigung, Bd. 1, Dortmund

PROGRAMM UND RICHTLINIEN ZUR FÖRDERUNG DER LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG IN HESSEN, Staatsanzeiger für das Land Hessen, 11. April 2005, S. 1343