

Vitale Dörfer – Voraussetzung für zukunftsfähige ländliche Räume

Beiträge der Bayerischen Verwaltung für Ländliche Entwicklung



Leonhard Rill

Die ländlichen Räume vor enormen Herausforderungen

Lange Zeit sorgte vor allem der landwirtschaftliche Strukturwandel für Veränderungen in den ländlichen Räumen. In den letzten Jahren sind aber weitere Herausforderungen hinzugekommen. Immer deutlicher wirken sich Entscheidungen wie die EU-Erweiterungen und die Globalisierung der Märkte insbesondere durch eine Verschärfung des Wettbewerbs und eine Zunahme der Waren-, Handels- und damit Verkehrsströme auf die Entwicklung der ländlichen Räume aus. Neue Schwerpunktsetzungen in der Raumordnungspolitik mit einer Präferenz für die Metropolen und die Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik im Rahmen sogenannter Cluster erhöhen den Druck auf die ländlichen Räume zusätzlich. Eine Verschärfung des Verteilungskampfes um die schwindenden Ressourcen staatlicher Haushalte und Verwaltungen geht damit einher. Und die nicht mehr wegzudiskutierenden Veränderungen des Klimas stellen die land- und forstwirtschaftliche Erzeugung und damit eine der Schlüsselbranchen in den ländlichen Räumen zunehmend vor Probleme.

Beträchtliche Auswirkungen auf den ländlichen Raum erwachsen laut Prognosen aus der unausgewogenen demographischen Entwicklung. Besonders für die peripheren ländlichen Räume ist sie mit Geburtenrückgang und Überalterung sowie zunehmenden Gebäudeleerständen und der Aufgabe von Nahversorgungs- und Infrastruktureinrichtungen verbunden. Zugleich ist auch mit einem weiter zunehmenden Nutzungsdruck im Umfeld von Ballungsräumen zu rechnen. Damit einhergehend erfolgt die Ausweisung von neuen Wohn- und Gewerbegebieten mit hohem Flächenverbrauch und die Umnutzung von ehemaligen landwirtschaftlichen Anwesen zu reinen Wohnzwecken. Auch in diesen Regionen ist aber auf jeden Fall mit einem erheblich höheren Durchschnittsalter zu rechnen. So wird sich die Zahl der Hochbetagten, also der Menschen über 80 Jahre, bis 2050 verdreifachen.

Jedes dieser Problemfelder ist für sich brisant genug. Aber in den Dörfern überlagern sich alle diese Problemfelder zu einer Schnittmenge. Dort besteht akuter Handlungsbedarf! Denn mangelnde Funktionsvielfalt führt zu einem Vitalitätsverlust. Ohne vitale Dörfer wird aber auch der ländliche Raum seine vielfältigen gesellschaftlichen Funktionen nicht erfüllen können.

Derzeit stehen wir national und international in einer Neubewertung der ländlichen Räume. In Tagungen, politischen Veranstaltungen und auch in der Medienberichterstattung findet das Thema ländlicher Raum ein enormes Echo. Dabei wird klar: Die Zukunft der ländlichen Räume ist eine eminent politische und gesellschaftspolitische Thematik von höchster Brisanz. Es geht darum, ob wir einen Zerfall des Landes in Boom- und Schrumpfreionen hinnehmen wollen und können. Gleichzeitig besteht aber auch ein breiter Konsens darüber, dass die ländlichen Gemeinden und Regionen als eigenständige, vielfältig ausgeformte Lebensräume gestärkt werden sollen. Darüber hinaus erwartet die Gesellschaft, dass alles getan wird, um mit Grund und Boden sparsam umzugehen, gesunde Lebensmittel zu erzeugen und eine nachhaltige Landbewirtschaftung zu gewährleisten.

Ländliche Entwicklung in Bayern: Neue Strategien und bewährte Programme

Um diese Zielsetzungen zu erreichen, ist zukünftig noch gezielteres und effektiveres, sektorübergreifendes Denken und Handeln, sind integrierte Projekte und Programme sowie Netzwerke erforderlich. Dabei ist unbestritten: Auch wenn über allen Entwicklungsaktivitäten als Oberziele die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die Stärkung der Wirtschaftskraft, die Erhöhung der Wertschöpfung, der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommensmöglichkeiten, die Verbesserung der Zukunftsfähigkeit und die Steigerung der Attraktivität der ländlichen Räume stehen, so gibt es dafür dennoch kein bayernweites Schema, kein allumfassendes planerisches Rezept für alle ländlichen Räume. Die Erfolge der Ländlichen Entwicklung sind nicht zuletzt darin begründet, dass in jedem Vorhaben von den Akteuren gemeinsam maßgeschneiderte Lösungen entwickelt werden. Nötig sind eben auf die jeweilige Region und deren Stärken und Schwächen bezogene, flexible Konzepte. Nach dem Motto »Wenn eine Region wüsste, was sie weiß« gilt es ganz gezielt die Stärken zu stärken.

Immer mehr Gemeinden erkennen, dass viele der Ansätze, die die Zukunftschancen verbessern helfen, eine einzelne Gemeinde überfordern. Partnerschaftliches Verhalten und gemeinsames Handeln im Verbund eröffnen dagegen Chancen. Die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung hat schon seit dem Jahr 1992 kommunale Allianzen initiiert, gefördert und unterstützt

– zunächst unter der Bezeichnung Regionale Landentwicklung. Mit der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« und nun auch als wichtigem Teil des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und ländlicher Raum 2007 – 2013 besteht für diese Vorgehensweise auch der notwendige förderrechtliche Rahmen. Die ILE bietet ein Fundament für den gezielten Einsatz der Schlüsselinstrumente Flurneuordnung und Dorferneuerung sowie von Infrastrukturmaßnahmen außerhalb von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG). Durch Bündelung und Konzentration auf Schwerpunkte können die durch Personalabbau und Mittelknappheit beeinträchtigten Ressourcen der Verwaltung noch effizienter eingesetzt werden. Aber auch andere Programme und Instrumente können in einer ILE gemeindeübergreifend koordiniert werden.

Voraussetzungen für den Erfolg sind die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und ein enger Bezug zu den Handlungsfeldern der Gemeinden. Auf der Basis von gemeinsam entwickelten Visionen und Leitbildern erarbeiten die Kommunen in eigener Verantwortung gebiets- und gemeindeübergreifende, integrierte Entwicklungskonzepte (ILEK). Diese Konzepte, deren Erarbeitung über die Ämter für Ländliche Entwicklung (ALE) finanziell unterstützt werden kann, sind Grundlagen für den Einsatz der zur Umsetzung notwendigen Förderprogramme. Ziel eines integrierten ländlichen Entwicklungskonzeptes, entstanden aus einer möglichst umfassenden, ganzheitlichen Sichtweise, muss es sein, die verschiedenen Entwicklungsansätze zu bündeln, Strategien für die Entwicklung der Einzelgemeinden und der Region zu erarbeiten und Wege für die Umsetzung zu finden und zu begleiten. Wer sich auf dem »Markt der Möglichkeiten« umsieht, der wird dafür derzeit kaum eine bessere Strategie als die integrierte ländliche Entwicklung finden.

Die Entwicklungsansätze, die oft verbunden sind mit eigentumsrelevanten Problemstellungen und Landnutzungskonflikten, können durch ein ganzheitliches Landmanagement umgesetzt bzw. unterstützt werden. So können, gerade über Gemeindegrenzen hinweg, eigentumsfreundliche, sozialverträgliche und flächensparende Lösungen gefunden werden. Denn die bodenordnungs-basierten Instrumente der Verwaltung für Ländliche Entwicklung, insbesondere Flurneuordnung und Dorferneuerung, bieten ideale Voraussetzungen und Möglichkeiten, um die kooperierenden Gemeinden zu unterstützen. Im Sinne einer integrierten Entwicklung ist es aber auch notwendig, darüber hinaus andere Programme und Instrumente zu erkunden und koordiniert einzusetzen.

Immer mehr bringt sich die Verwaltung für Ländliche Entwicklung darüber hinaus als aktivierende Verwaltung ein. Die Menschen mit ihren Bedürfnis-

sen stehen bei allen Entwicklungsaktivitäten im Vordergrund. Die Verwaltung verfolgt das Leitbild, mit wenig kostenintensiven neuen Initiativen nicht nur Geldgeber, sondern auch Ideengeber, Ideenförderer und Netzwerkarchitekt im ländlichen Raum zu sein. Die Mitarbeiter der Verwaltung treten auf als Initiatoren und Begleiter von Prozessen, als »Ermöglicher« und Umsetzer. Sie können und müssen die Menschen, ihr Wissen, ihre Fähigkeiten und auch die verschiedenen Milieus in den Dörfern zusammenbringen. Es geht dabei sowohl um das »Machen« als auch um das »möglich Machen«.

Dorferneuerung – eine Erfolgsgeschichte bleibt modern

Dabei können die Mitarbeiter der Verwaltung auf einen reichen Erfahrungsschatz aus mehr als 25 Jahren Dorferneuerung aufbauen. Sie sind zu Experten in der Begleitung solcher Prozesse geworden. Denn das wesentliche Ziel der Dorferneuerung war und ist es, unter Einbeziehung aller Akteure multifunktionale Dörfer als lebendige Heimat mit eigenständigem Charakter zu erhalten und eine nachhaltige Ortsentwicklung zu initiieren.

Aufgrund dieser Erfolgsgeschichte verwundert es nicht: Das Bayerische Dorferneuerungsprogramm erfreut sich allergrößter Nachfrage. Zur Zeit werden in Bayern in mehr als 2 200 Ortschaften mit insgesamt über 500 000 Einwohnern in über 600 Gemeinden Dorferneuerungsmaßnahmen durchgeführt. Die Mitarbeiter der Verwaltung für Ländliche Entwicklung bieten dabei Hilfe zur Selbsthilfe und agieren motivierend und unterstützend. Sie stehen gerade den kleineren Gemeinden, die sich keine eigene Bauverwaltung leisten können und die oft nur über sehr begrenzte Personal- und Finanzressourcen verfügen, mit Fachwissen, Kompetenz und Erfahrung zur Seite. Die Dorferneuerung gibt wirtschaftliche, soziale und kulturelle Impulse. Damit trägt sie wie kein anderes bayerisches Landesprogramm zur Verbesserung der Wohn- und Wirtschaftsverhältnisse in den Dörfern und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen bei.

Die Förderung der Dorferneuerung erfolgt auf der Grundlage des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und ländlicher Raum 2007 – 2013 [Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER)], des Rahmenplans zur Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz und des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms mit Mitteln der EU, des Bundes und des Freistaates. Insgesamt stehen im Jahr 2007 rd. 50 Mio. € und damit rd. 5 Mio. € mehr als im vergangenen Jahr für die Förderung der Dorferneuerung zur Verfügung.

Aktionsprogramm »Dorf vital«

Aber auch in der Dorferneuerung müssen die Ziele immer wieder überprüft werden, müssen Schwerpunkte neu gesetzt werden. Denn die eingangs erwähnten Entwicklungen und Herausforderungen wirken sich ganz unmittelbar auf die Dörfer, vor allem auf die Dorfkerne aus und führen zunehmend zu einem schleichenden Verlust der dorftypischen Funktionsvielfalt. Schwerpunkte der Dorferneuerung werden deshalb künftig die soziale und bauliche Innenentwicklung der Dörfer, die Um- und Wiedernutzung leerstehender Bausubstanz und damit einhergehend in vielen Orten die Revitalisierung der Ortsmitten sein. Nur so lässt sich auf Dauer das gewachsene Ortsbild und damit ein wesentlicher Teil der Identität und der Lebensqualität im Dorf erhalten.

Die Verwaltung hat deshalb das Angebotsspektrum um das Aktionsprogramm »Dorf vital« ergänzt. Dabei geht es nicht um ein neues Förderprogramm. Vielmehr sollen Gemeinden und Bürger angeregt werden, die Potenziale der Innenentwicklung zu erkennen und »Vitalitätsstrategien« zu entwickeln. Gemeinden und Bürger müssen den Einsatz, den sie über Jahrzehnte für die Neuausweisung von Bau- und Gewerbegebieten aufgebracht haben, zumindest teilweise in die Innenentwicklung umleiten. Damit wird auch ein wichtiger Beitrag zum Flächensparen und zum Schutz der unvermehrbaaren Ressource Boden geleistet – was ganz im Sinne der in der Dorferneuerung angestrebten Nachhaltigkeit ist und den dringend notwendigen Klimaschutz unterstützt.

Im Rahmen des Aktionsprogramms hat die Verwaltung für Ländliche Entwicklung einen Leitfaden zur Innenentwicklung in der Dorferneuerung erarbeitet und veröffentlicht. Er unterstützt Bürger, Gemeinden, Planer und Mitarbeiter der Verwaltung dabei, Innenentwicklungspotenziale zu erkennen und in Handlungsstrategien umzulenken. Wesentlicher Bestandteil des Leitfadens ist ein Analyse-Instrument, das wir »Vitalitäts-Check« nennen. Aufbauend auf den Erfahrungen von Betroffenen, Bürgermeistern, Gemeinderäten und Bürgern kann das Dorf mit vergleichsweise geringem Aufwand und sehr schnell, aber dennoch genau durchleuchtet werden. Wie steht es um die Bausubstanz, wie ist der städtebauliche Wert, wie können Angebot und Nachfrage geregelt werden, wie sieht es im sozialen Bereich aus, wie sind Hofnachfolgen geregelt? Aus den Ergebnissen dieser Analyse gilt es dann, tragfähige Handlungsstrategien zu entwickeln. Der Leitfaden steht im Internet unter www.dorfvital.bayern.de bereit.

Um das Aktionsprogramm bei Gemeinden und in der Öffentlichkeit bekannt zu machen, haben Staatsminister *Josef Miller* und der Präsident des Bayerischen Gemeindetags, *Dr. Uwe Brandl*, den begleitenden Wettbewerb »Dorf vital«

ausgelobt. Mit dem Wettbewerb sollten Gemeinden bestärkt werden, ihre Zukunftsperspektiven aktiv zu gestalten sowie Vitalitätsstrategien zu entwickeln, zu unterstützen und umzusetzen. Viele Wettbewerbsbeiträge enthalten interessante und vielfältige Ansätze, die zur Förderung der Innenentwicklung und zur Stärkung der Vitalität der Dörfer beitragen können. Eine interdisziplinär besetzte Wettbewerbsjury hat die Preisträger ausgewählt. In einer Broschüre sind die Preisträger und die mit einer Anerkennungsurkunde ausgezeichneten Projekte mit ihren jeweiligen Ansätzen kurz und prägnant dargestellt. Dazu werden aus der jeweiligen Gemeinde auch die Ansprechpartner genannt. Die Inhalte der Broschüre werden auch unter www.landentwicklung.bayern.de in das Internet eingestellt.

Von der Bürgerbeteiligung zu Good Governance

Die Beteiligung der Bevölkerung ist zentraler Bestandteil des bayerischen Weges der Dorferneuerung. Denn der Erfolg der Maßnahmen hängt maßgeblich davon ab, dass die Bürger zur Mitwirkung bereit sind, dass der Wille zur Selbsthilfe sie motiviert und dass viele von ihnen gemeinsame Ziele und Wege finden. Ihre Arbeit leisten die Bürger freiwillig und ehrenamtlich; sie investieren dafür viel Zeit. Aber dabei gilt: Wer mitwirken will, der muss es auch können. Deshalb kommt den drei bayerischen Schulen für Dorf- und Landentwicklung (SDL) eine hohe Bedeutung zu. Dort werden die Bürgerinnen und Bürger in Seminaren befähigt, an Planungsprozessen aktiv mitzuwirken.

In der bayerischen Dorferneuerung geht es aber nicht nur um Partizipation; hier ist die Umsetzung der Ideen der aktiven Bürgergesellschaft und einer neuen Verantwortungsgemeinschaft zwischen Staat, Kommunen, Wirtschaft und Bürger schon sehr weit entwickelt. Für weitere Erfolge reicht der partizipative Ansatz allein nicht mehr aus – auch wenn ihm weiterhin eine wichtige Rolle zukommt. Die Idee des Good Governance, die bereits in den 80er Jahren in den internationalen Finanz- und Entwicklungshilfeorganisationen entstand, aber erst allmählich Eingang in das politische Leben Deutschlands findet, zeigt hier Wege auf. Unter Good Governance wird insbesondere ein gutes Steuerungs- und Regelungssystem einer politisch-gesellschaftlichen Einheit, z. B. einer Gemeinde, verstanden. Charakteristika von Good Governance sind insbesondere Transparenz, Effizienz, Verantwortlichkeit, Subsidiarität, Partizipation, Konsenssuche sowie Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit. Eine ethische Fundierung, eine Wertebasis ist dabei unerlässlich.

Anfang dieses Jahres hat an der Schule für Dorf- und Landentwicklung Plankstetten unter dem Motto »Good Governance – der Schlüssel für eine bessere Kommunalpolitik« eine wegweisende Veranstaltung stattgefunden. Fazit dieser

Veranstaltung war u. a., dass Good Governance eine gute Möglichkeit bietet, die Menschen in Entwicklungsprozessen mitzunehmen, zukunftsorientiert zu machen und die neue Verantwortungsgemeinschaft konkret in der Praxis anzuwenden. In der Dorferneuerung und in den Entwicklungsprozessen der integrierten ländlichen Entwicklung gibt es dafür hervorragende Voraussetzungen. Diese gilt es nun weiterzuentwickeln.

Austausch von Informationen und Lösungsansätzen

Bei den Gemeinden und Bürgern im ländlichen Raum, aber auch bei Planern und Mitarbeitern der Verwaltungen besteht ein großer Bedarf für den Austausch von Informationen und Lösungsansätzen zu aktuellen Themen des ländlichen Raums – ob zur Innenentwicklung, zu Möglichkeiten der Wertschöpfung oder zu Wohn- und Betreuungsmöglichkeiten für alte Menschen. Um dem Rechnung zu tragen, soll eine Informationsplattform im Sinne einer Best-Practice-Sammlung eingerichtet werden. Sie soll dazu beitragen,

- Wissen, Ideen und Beispiele zu sammeln und aufzubereiten,
- den Transfer an die Nutzer sicherzustellen und
- die interdisziplinäre Zusammenarbeit zu fördern.

Die Plattform soll für alle Akteure zur Verfügung stehen, die sich für die Entwicklung des ländlichen Raums engagieren. Dazu zählen insbesondere Gemeinden, interessierte Bürger, politisch Verantwortliche, Mitarbeiter der Verwaltungen, Vereine, Verbände und sonstige Institutionen sowie Unternehmen und freie Planungsbüros. Es bietet sich geradezu an, im Sinne einer Public Private Partnership eine Schule der Dorf- und Landentwicklung mit der Einrichtung einer solchen Plattform zu beauftragen. Diese Schulen verfügen über große Erfahrungen in Bildungsseminaren und im Wissenstransfer für den ländlichen Raum; sie sind in diesen Bereichen seit nunmehr 15 Jahren mit großem Erfolg tätig.

Ausblick

Auch die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung ist angesichts knapper öffentlicher Haushalte von Mittelkürzungen und Personalabbau betroffen. Dem gegenüber steht eine ungebrochen hohe und in den letzten Jahren sogar nochmals gestiegene Nachfrage nach Unterstützung kommunaler Allianzen, nach Dorferneuerungen und Bodenordnungsverfahren. Darauf muss die Verwaltung Antworten finden, die weniger kostenintensive Maßnahmen, noch mehr Ideenförderung und Motivation zur Stärkung des Bürgerengagements, die Unterstützung neuer Kooperationen und von Netzwerken und vor allem eine noch stärkere Verlagerung auf strategische, planerische und bodenordne-

rische Tätigkeiten umfassen. Eines steht jedoch außer Zweifel: Die Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung wird den Gemeinden im ländlichen Raum und ihren Bürgern auch künftig mit ihren Möglichkeiten der Planung, Umsetzung, Bodenordnung, Förderung, darüber hinaus aber auch als Ideengeber und Netzwerkarchitekt zur Seite stehen – für vitale Dörfer und zukunftsfähige ländliche Räume.