

Nachhaltige Stadt-Land-Entwicklung am Beispiel der Kommune Penig (Teil 2)

David Braun, Dr. Angela Kunz, Markus Thieme, Referat 34 – Ländliche Entwicklung

1 Hintergrund des Pilotprojektes

Durch Eingemeindungen vormals selbstständiger Landgemeinden in Städte findet Dorfentwicklung zunehmend im Kontext der städtischen Entwicklung statt. Wie nach der Gemeindegebietsreform und der damit verbundenen Eingemeindung von Dörfern in Städte eine vernetzten, nachhaltigen Stadt-Land-Entwicklung gestaltet werden kann, wurde im Zeitraum Juli 2002 bis Mai 2005 im Rahmen eines Pilotprojektes am Beispiel der Kommune Penig untersucht.

Gegenstand des Projektes war die Initiierung, Begleitung und Auswertung des Entwicklungsprozesses einschließlich der Erarbeitung und Umsetzung eines praktischen Handlungskonzeptes. Dies beinhaltete die Abstimmung und Vernetzung von Dorf- und Stadtentwicklung und die Fixierung überörtlicher Handlungsfelder.

Das Vorhaben wurde in Zusammenarbeit mit dem Staatlichen Amt für ländliche Entwicklung Oberlungwitz von der Gemeinde Penig unter Leitung des Bürgermeisters Thomas Eulenberger realisiert. Fachlich begleitet wurde das Pilotprojekt durch die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft.

Die prozessbegleitende Moderation des Entwicklungsprozesses in Penig und anschließende Konzepterarbeitung wurde als Nachauftragnehmer durch das Planungsbüro STEG - Stadtentwicklungsgesellschaft Südwest gemeinnützige GmbH, Niederlassung Dresden, durchgeführt.

2 Entwicklungsprozess in Penig

Das Pilotprojekt bestand aus zwei Projektphasen. Die erste Projektphase wurde von Juli 2002 bis Oktober 2003 durchgeführt. Die Ergebnisse dieser ersten Phase wurden im Januar 2004 in der Stadtverwaltung Penig in einem Kreis von Kommunalexperthen, Projektbeteiligten und Verwaltungsfachleuten vorgestellt. Einzelprojekte aus den jeweiligen Handlungsfeldern konnten bereits soweit vorangebracht werden, dass eine weitere Moderation nicht notwendig erschien. Beispiele hierfür sind der Vereinsstammtisch sowie die Einrichtung einer Jugendrubrik in der Freien Presse.

Im Rahmen dieser Veranstaltung wurde schnell deutlich, dass eine Fortführung des Pilotprojektes sinnvoll und notwendig war. Für ausgewählte Handlungsfelder, wie die Verkehrsvernetzung innerhalb der Gemeinde sowie einer Bedarfsanalyse für dezentrale und zentrale Gemeinschaftseinrichtungen, wurde deshalb eine weitere Begleitung und Moderation des Entwicklungsprozesses im Rahmen einer zweiten Projektphase vereinbart. Nach einer kurzen Unterbrechung wurde die STEG für den Zeitraum Mai 2004 bis Mai 2005 auch mit der Fortführung beauftragt.

Es zeigte sich u.a., dass der Schwerpunkt „Wirtschaftsentwicklung“ mit der bis dahin angewandten methodischen Herangehensweise einer breiten Bürgerbeteiligung allein nicht bedient werden kann. Unter den Bewohnern der ländlichen Ortsteile wurde dieses Thema nicht als Handlungsschwerpunkt gesehen. Aus diesem Grund wurde in der zweiten Projektphase das Thema „Regionale Wertschöpfung“ verstärkt untersucht, um auch für diesen Bereich geeignete Methoden zu finden. Dabei sollten die Möglichkeiten der Kommune, sich in diesem Bereich aktiv einzubringen und unterstützend tätig zu werden, ausgelotet werden. Es war zu klären, ob mit Hilfe kommunalpolitischer Maßnahmen unternehmeri-

sches Potenzial aufgespiert, unterstützt und begleitet werden kann und welche Möglichkeiten zur Sicherung und zum Ausbau bestehender Unternehmen im Einflussbereich der Kommune liegen.

An dieser Stelle wird darauf verwiesen, dass in jeder Kommune spezifische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, im Folgenden jedoch allgemeingültige Hinweise aufgezeigt werden. Dies betrifft sowohl anzuwendende Methoden als auch ausgewählte Ergebnisse für wichtige Handlungsfelder im Rahmen einer nachhaltigen Stadt-Land-Entwicklung. Es werden Hinweise für die Herangehensweise an einen solcherart moderierten Entwicklungsprozess sowie für die Einordnung in die Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE) gegeben.

3 Erfahrungen zur methodischen Herangehensweise

Nachhaltige Stadt-Land-Entwicklung bedeutet den Erhalt der Funktionsfähigkeit und der Eigenart von Dorf und Stadt gleichermaßen sowie deren Weiterentwicklung zugunsten nachfolgender Generationen unter Nutzung von Synergieeffekten aufgrund der vorhandenen spezifischen Potenziale beider Partner (Eigendefinition).

Eine **breite Bürgerbeteiligung** besitzt einen hohen Stellenwert für den erfolgreichen Moderationsprozess einer nachhaltigen Stadt-Land-Entwicklung.

Aus den Ergebnissen von Bürgerbefragungen wird unmittelbar der Leidensdruck der Bewohner erkennbar. Die Bürger sprechen dabei insbesondere individuelle Problemfelder an, beziehungsweise Handlungsfelder, in denen man glaubt, selbst gewisse Eingriffsmöglichkeiten zu besitzen und so etwas zu einer möglichen Verbesserung der Situation beitragen zu können. Im Fall Penig waren dies Handlungsfelder wie soziokulturelle Gemeinschaftseinrichtungen, Kinder- und Jugendarbeit sowie Fragen zur Mobilität. Auf dieser Ebene gelangt man ohne eine intensive Bürgerbeteiligung nicht zum Ziel.

Die erzielten Ergebnisse aus den Bürgerbefragungen sind hinsichtlich ihrer Verwertbarkeit und Aussagekraft sehr genau zu prüfen. Speziell in Penig wurde beim Handlungsfeld Mobilität eine starke Diskrepanz sichtbar zwischen dem Wunsch nach einem verbesserten ÖPNV-Angebot und einer späteren tatsächlichen Nutzung eines solchen.

Welche Handlungsfelder letztendlich bearbeitet werden, hängt von der spezifischen Ausgangssituation einer Kommune ab.

Im Zuge der notwendigen Auswertung vorhandener Planungen und Konzepte wurde festgestellt, dass das vorliegende „Integrierte Stadtentwicklungskonzept“ (INSEK), welches die aktuellen Probleme und Maßnahmenvorschläge für die zukünftige Entwicklung aus Sicht der Stadt zum Inhalt hat, ebenso wenig geeignet war, **gemeinsame** Handlungsfelder für Stadt und Dorf zu identifizieren, wie die Örtlichen Entwicklungskonzepte (ÖEK's) auf Ortsteilebene.

Für einen erfolgreichen Entwicklungsprozess einer nachhaltigen Stadt-Land-Entwicklung ist eine **Gesamtschau** notwendig. Das bedeutet, es ist sowohl die Erarbeitung eines Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes für die Problemlagen, welche aus Sicht der Stadt existieren, als auch eines Konzeptes zur Integrierten Ländlichen Entwicklung für die Handlungsfelder aus Sicht der Dörfer in Verbindung mit der Stadt im Kontext der Region notwendig.

Die Inhalte des Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes richten sich genauso wie die des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes nach der jeweiligen Problemlage der siedlungsstrukturellen Einheit (Stadt) bzw. der Region, die ländlich strukturiert ist.

Bürgernah konzipierte Projekte und Planungen erfordern eine besonders **intensive und aktuelle Öffentlichkeitsarbeit**. Regelmäßige Pressemitteilungen, in einigen Regionen möglicherweise auch Mitteilungen im regionalen Fernsehen oder Rundfunk, sollen über den aktuellen Arbeitsstand informieren, Interesse bei den Bürgern wecken und so eine möglichst große Zahl von Bürgern zur Mitwirkung animieren.

Für die Bearbeitung sämtlicher Schwerpunktfelder, welche sich im Moderationsprozess herauskristallisieren können, ist eine **Bündelung unterschiedlicher Fachkompetenzen** nötig. Für die erfolgreiche Ausgestaltung des Entwicklungsprozesses ist es deshalb wichtig, entweder ein interdisziplinär besetztes Büro mit der Moderation und der Durchführung des Projektes zu beauftragen oder durch Hinzuziehung externer Experten das notwendige Know-how zu erreichen.

Im Rahmen des Pilotprojektes in Penig wurde ein Büro mit überwiegend stadtplanerischen Referenzen sowie mit umfangreichen Erfahrungen in der Dorfentwicklung mit der Moderation des Prozesses beauftragt. Für die Bearbeitung des Handlungsfeldes „Mobilität“ wurde als „externer Experte“ das Verkehrsplanungsbüro vci hinzugezogen.

4 Erkenntnisse zu den einzelnen Handlungsfeldern

4.1 Handlungsfeld: Mobilität

Im Rahmen des Pilotprojektes wurde von den Bewohnern als wichtiges Handlungsfeld die unzureichende Anbindung der einzelnen Ortsteile an das ÖPNV-Netz bzw. an die Stadt bemängelt.

In Penig sind anstelle eines täglichen alternativen Angebotes zum liniengebundenen ÖPNV, wie beispielsweise AnrufBus oder Anruftaxi, zunächst zusätzliche Verbindungen an den Tagen der Bürgersprechstunde im Rathaus und des Wochenmarktes geplant. An einem bestimmten Tag in der Woche sind demnach zukünftig alle Ortsteile an die Kernstadt angebunden. Bei entsprechender Resonanz und der langfristigen Tragfähigkeit besteht die Option, das Angebot zu gegebener Zeit zu erweitern. Wann der „**Marktbus**“ in Penig das erste Mal rollt, stand nach Abschluss des Projektes noch nicht fest. Die damit verbundene spürbare Verbesserung der Mobilität für die Bewohner der Kommune Penig wäre in Abstimmung mit den betreffenden ÖPNV-Anbietern durchaus auch in anderen Kommunen denkbar. Die Einführung eines solchen alternativen Angebotes wurde im Fall Penig möglich, da parallel durch das regionale Verkehrsunternehmen die Gesamtkonzeption für den öffentlichen Linienverkehr im Landkreis überarbeitet wurde und daraus Einsparungspotenziale offen gelegt wurden.

Hinsichtlich der Verbesserung der innerkommunalen Verkehrsvernetzung durch Ausbau des vorhandenen Radwegenetzes ist in jedem Fall vorab zu prüfen, ob aufgrund der Topographie das Fahrrad als Fortbewegungsmittel auch im Alltag geeignet ist und somit tatsächlich eine Verbesserung der Verkehrsvernetzung innerhalb der Kommune erreicht wird. Zudem ist mit Sicht auf das Verkehrsaufkommen auf den innerörtlichen Straßen zu prüfen, inwieweit das vorhandene Straßennetz nicht bereits geeignet ist, den Fahrradverkehr aufzunehmen. In so einem Fall würde schon eine bessere Ausschilderung von möglichen Fahrradrouten und gegebenenfalls -spuren eine wesentliche Verbesserung herbeiführen. Beide Merkmale, die vorhandene Topographie und das relativ geringe Verkehrsaufkommen auf den Straßen, waren in Penig Gründe, einen möglichen Ausbau des Radwegenetzes, natürlich auch vor dem Hintergrund der knappen Finanzen im Stadthaushalt, vorerst nicht prioritär zu behandeln.

4.2 Handlungsfeld: Wirtschaft & Kommune

Die Wirtschaftsförderung durch die Kommune stellte in Penig schon vor Beginn des Pilotprojektes eine sehr starke kommunale Flanke dar, wenngleich damit noch nicht die Probleme einer hohen Arbeitslosigkeit gelöst werden konnten. Wirtschaftsstammtisch und Regionalmesse sind Initiativen der Peniger Stadtverwaltung, die Wirtschaftsentwicklung voran zu bringen. Jedoch gibt es im Spannungsfeld Unternehmen und Kommune weitere praxisorientierte Handlungsempfehlungen bzw. Ansatzpunkte. Diese könnten in Penig genauso wie in anderen sächsischen Kommunen genutzt werden, die eigene Gründer- und Unternehmerfreundlichkeit zu erhöhen. Eine dafür sehr gut aufbereitete Informationsquelle stellt die Internetseite www.goodpractice.de dar.¹ In ihr sind in Karteikartenform sinnvolle praktische Beispiele vorgestellt, welche Möglichkeiten eine Kommune besitzt, ihre Gründungs- und Unternehmerfreundlichkeit zu steigern.

Bezüglich des Handlungsfeldes „Wirtschaftsentwicklung“ stößt die methodische Herangehensweise einer breiten Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene an ihre Grenzen. Im Rahmen des Pilotprojektes wurde deutlich, dass der Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen mit dem Instrument der klassischen Dorfentwicklung nicht hinreichend bewerkstelligt werden kann. Auf der Ebene des einzelnen Dorfes gelingt es nur sehr schwer, lokale Wertschöpfung und damit Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu entwickeln.²

Die Erfahrungen aus Penig haben gezeigt, dass Wirtschaftspolitik, um wirksame Effekte zu erzielen, eines gemeindeübergreifenden bzw. regionalen Ansatzes bedarf. Die finanziellen Mittel, aber auch organisatorischen Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung sind auf kommunaler Ebene zu begrenzt, um wirksame Effekte erzielen zu können.

Im Ergebnis des Projektes soll deshalb die Rolle des Regionalmanagements gestärkt werden. Gleichzeitig erscheint es sinnvoll, ein Umsetzungsmanagement auf unterschiedlichen regionalen Ebenen aufzubauen, damit einzelne Projekte entsprechend durchgeführt bzw. unterstützt werden können.

Im Landratsamt Mittweida existiert seit Anfang 2003 eine Personal-Stelle zum Regionalen Umsetzungsmanagement im Kohrener und Rochlitzer Land. Diese wichtige zentrale Anlauf- und Koordinierungsstelle erfüllt Aufgaben wie Information, Beratung sowie Projektmanagement für die Bereiche Existenzgründung, Bestandssicherung und Neuansiedlung von Unternehmen. Sie stellt die Verbindung zwischen den kommunalen und staatlichen Behörden sowie den regionalen Akteuren und Bürgern dar und dient als Plattform zur gemeinsamen und projektorientierten Problemidentifikation und -lösung mit dem Ziel, die Weiterentwicklung des Wirtschaftsstandortes zu unterstützen. Aus den Erfahrungen in Penig heraus scheint es sinnvoll und notwendig, die Förderung für die Anstellung eines so genannten Regionalmanagers auch über das Jahr 2005 hinweg beizubehalten.

Fördergebietsabgrenzungen nach administrativen Grenzen sind bei einer notwendigerweise problembezogenen **Ausrichtung eines Regionalmanagements** nur wenig sinnvoll. Die Zusammenarbeit der Kommunen richtet sich nach den jeweiligen Aufgaben und Interessen.

¹ vgl. „Good-practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen“. Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, August 2000

² vgl. Kuschnig, Wie weiter mit der Dorfentwicklung im ländlichen Raum, In: Dokumentation zur Tagung „Neues Bauen im ländlichen Raum“ 2004, Sächsische Akademie Ländlicher Raum e.V., Diskussionsbeiträge der Podiumsteilnehmer, S. 27

Eine stärkere Wirtschaftsentwicklung erfordert eine bessere interkommunale Zusammenarbeit. Im Fall Penig zeigen Initiativen für eine gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung im Zusammenhang mit dem Neubau der BAB 72 Chemnitz-Leipzig diesbezüglich mögliche Potenziale. Begleitend dazu existieren Überlegungen zur Bildung von neuen Verwaltungsgemeinschaften bzw. zu weiteren Eingemeindungen. Unter den genannten Gesichtspunkten rücken die Städte Rochlitz und Lunzenau sowie die Gemeinden Wechselburg und Mühlau ins Blickfeld. Darüber hinaus ist eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden Wolkenburg, Waldenburg und Niederfrohna denkbar.

4.3 Handlungsfeld: Soziokulturelle Einrichtungen

Für dieses Handlungsfeld Soziokulturelle Gemeinschaftseinrichtungen war die Frage zu klären, in welchem Umfang dezentrale soziokulturelle Einrichtungen in den Ortsteilen erhalten bleiben sollen, oder ob die Zahl kleiner Einrichtungen zugunsten eines zentralen und gut ausgebauten Vereinshauses in der Kernstadt reduziert werden kann.

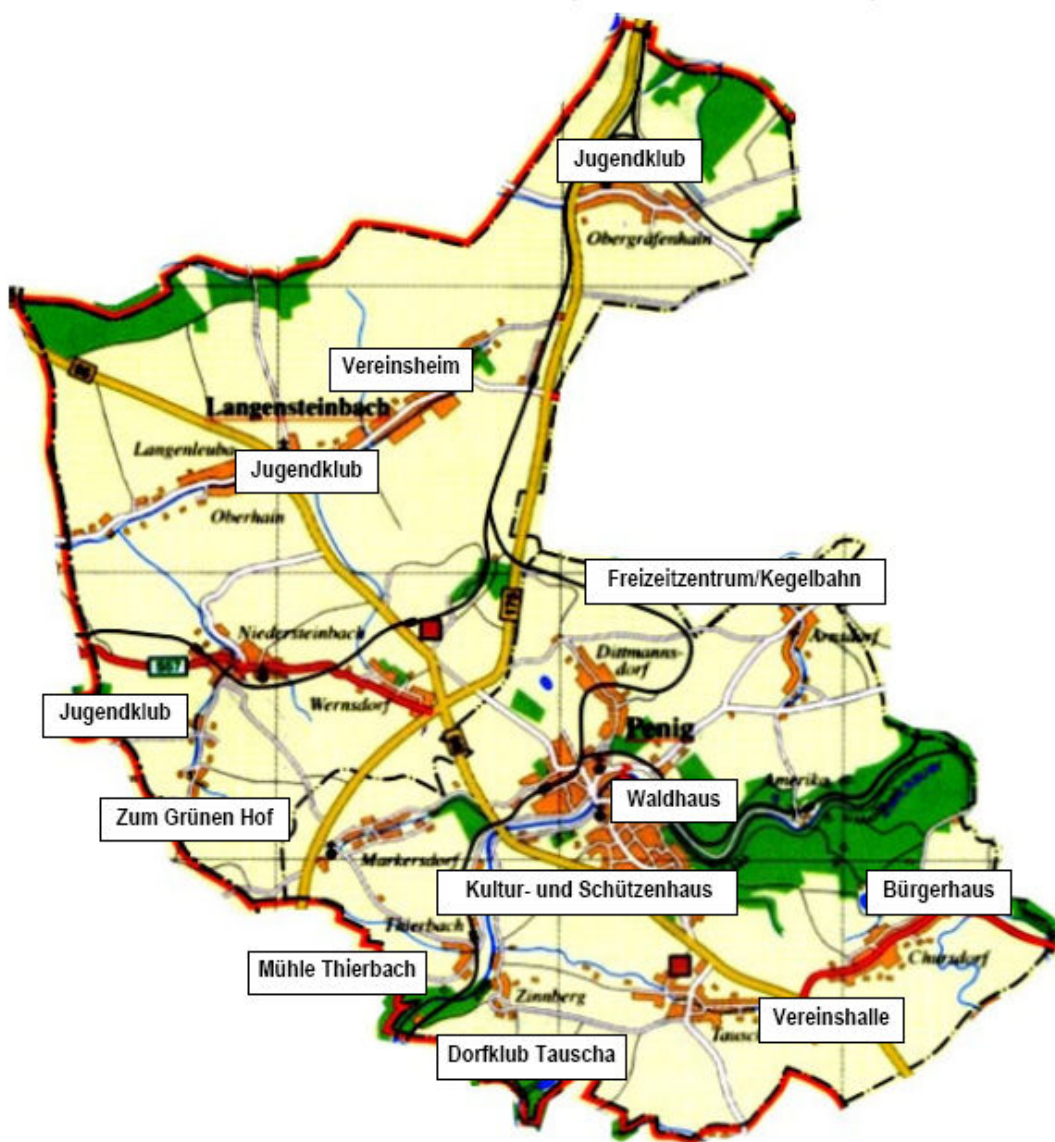


Abbildung 1: Räumliche Einordnung der soziokulturellen Gemeinschaftseinrichtungen

Zentrale Einrichtungen in der Kernstadt können dezentrale Einrichtungen in den ländlichen Ortsteilen nicht ersetzen, zumal auch die Erreichbarkeit von zentralen Einrichtungen nicht

immer gesichert ist. Andererseits können auch die dezentralen Einrichtungen nicht die Funktionen der größeren zentralen Einrichtungen übernehmen. Der Einsatz der begrenzten Haushalts- bzw. Fördermittel erfordert daher viel Augenmaß seitens der Kommune.



Abbildung 2: Aufnahmen vom Kultur- und Schützenhaus Penig von 2004; Quelle: STEG Südwest GmbH

Das Kultur- und Schützenhaus nimmt, und darin ist es den dezentralen Einrichtungen der ländlichen Ortsteile vergleichbar, die Funktionen eines Vereinshauses für einen Teil der städtischen Vereine wahr. Darüber hinaus übernimmt es aber auch gesamtstädtische Funktionen.

Das Kultur- und Schützenhaus sowie eine zweite zentrale Einrichtung, der Kinder- und Jugendtreff Waldhaus haben eine wichtige Funktion im Hinblick auf die Förderung der gesamtstädtischen Identität. Darüber hinaus bieten sie den angemessenen Rahmen für Veranstaltungen von städtischer und regionaler Ausstrahlung. Die wirtschaftliche Durchführung gehobener kultureller Veranstaltungen und großer Tanzveranstaltungen setzt entsprechende technische und räumliche Gegebenheiten voraus, die nur in diesen Einrichtungen vorhanden sind.

Für die nahe Zukunft bedeutet dies, dass der erforderliche Ausbau des „Schützenhauses“ als bedeutendste **zentrale Gemeinschaftseinrichtung** in der Kommune Penig mit der maximal möglichen Unterstützung voran gebracht werden sollte.

Dezentrale Gemeinschaftseinrichtungen in den Ortsteilen besitzen eine wichtige Funktion für die Bürger in Bezug auf die Bindung an ihren Ortsteil und der Aufrechterhaltung des dörflichen Gemeinschaftslebens. Eine Reduzierung bestehender kommunaler Einrichtungen sollte deshalb nur dann in Erwägung gezogen werden, wenn Ortsteile über mehrere solcher Einrichtungen verfügen. Um die anfallenden Kosten für Betrieb, Unterhalt und Instandhaltung, welche die Kommune bisher tragen muss, zu reduzieren, kommt es stärker als bisher auf die Eigeninitiative der Vereine an. Die Kommune sollte Einrichtungen zunehmend in die Verantwortlichkeit ihrer Nutzer zu übergeben. Auch was die Finanzierung betrifft, besteht dringender Untersuchungsbedarf, z.B. inwieweit mit dem Modell Public-Privat-Partnership hier ein potenzieller Lösungsansatz zu Verfügung steht, womit eine weitere finanzielle Entlastung der Kommunen einhergeht hat. Dieser konnte in Penig nicht näher untersucht werden. Zudem wäre zu prüfen, inwieweit dieses Modell, also die Kooperation zwischen der öffentlichen Hand und privatwirtschaftlichen Unternehmen, auch bei anderen Handlungsschwerpunkten zum Einsatz kommen könnte.

5 Vorschläge für eine künftige Ausrichtung der Förderung

Eine nachhaltige Stadt-Land-Entwicklung ist unverzichtbarer Bestandteil der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Neben der kommunalen Einheit von Stadt und dörflichen Ortsteilen betrifft dies v.a. auch die vielfältigen funktionalen Verflechtungen. Darüber hinaus ist die Stadt-Land-Ebene ein wesentlicher Baustein der regionalen Entwicklung.

Demzufolge muss die Entwicklung dieser Ebene für sich, wie auch im regionalen Kontext, konzeptionell und investiv unterstützt werden. Das setzt entsprechende ressortübergreifende Abstimmungen bzw. Instrumentarien voraus, um die bisherigen, hemmenden Abgrenzungen und sektoralen Ansätze einschließlich von „Förderschatten“ zu überwinden.

Das Instrumentarium der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) bietet dazu gute Voraussetzungen. Mit Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) – einschließlich der möglichen räumlichen und thematischen Konzentration – können orts- bzw. gemeindeübergreifende sowie interkommunale und regionale Problemstellungen gezielt bearbeitet werden. Städte sind hier wie auch bei der Umsetzung im Rahmen des Regionalmanagements integraler Bestandteil.

Die Förderung einzelner Maßnahmen war bislang von der Einwohnerzahl der siedlungsstrukturellen Einheit abhängig. Falls an diesem Kriterium wie bislang festgehalten wird, böte die Heraufsetzung der Einwohnerzahl auf 5.000 - 10.000 EW grundsätzlich die Möglichkeit, in kleineren Städten Projekte mit Ausstrahlung in den ländlichen Raum zu fördern.

Die Förderung der ILE sollte jedoch nicht zwingend von der Einwohnerzahl eines Gebietes als Abgrenzungskriterium abhängig sein, vielmehr sollte eine für den Einzelfall spezifische problembezogene Förderung ermöglicht werden.

Wesentlich dabei ist die Kooperation bzw. das Zusammenwirken von Städtebauförderung und Förderung im Rahmen der ILE. Es besteht somit Abstimmungsbedarf zwischen den Behörden, aus welchem Fonds im jeweiligen Einzelfall Mittel verwendet werden.

Das schließt insbesondere die Abstimmung der Leistungsbilder von ILEK und Städtebaulichen Entwicklungskonzepten (SEKo) dahingehend ein, dass die Planungsebene in beiden Fällen mit einer betonten Fokussierung von Wechselwirkungen und Synergien zwischen Stadt und Land sowie auch dem weiteren Umland ganzheitlich betrachtet wird.

Im Bereich der investiven Förderung bleiben Infrastrukturmaßnahmen von besonderer Bedeutung, die die Erreichbarkeit der Stadt mit ihren zentralen Funktionen sicherstellen und umgekehrt die Entwicklungspotenziale der Dörfer berücksichtigen.