

● **Schwerpunkt »Zusammen arbeiten«**

Handeln statt Hoffen

Zusammenarbeit zur Bewältigung des demografischen Wandels:
Aufbruch im Werra-Meißner-Kreis

von Michael Glatthaar

Der demografische Wandel stellt die Städte und Gemeinden in Deutschland vor große Herausforderungen. Nahezu jedes kommunale Handlungsfeld ist von der Veränderung der Altersstruktur in der Bevölkerung betroffen: von der öffentlichen Infrastruktur über die Sozialpolitik bis hin zur Finanzierung der Daseinsvorsorge. Der folgende Beitrag geht am Beispiel des Werra-Meißner-Kreises der Frage nach, wie es gelingen kann, den vielfältigen Herausforderungen des demografischen Wandels durch Einbindung von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft zu begegnen. Der Werra-Meißner-Kreis gehört in den alten Bundesländern zu den »Vorreitern« des demografischen Wandels, weil er schon jetzt einen deutlichen Rückgang der Bewohnerzahlen und eine sichtbare Überalterung der Bevölkerung vorzuweisen hat. Im Unterschied zu den neuen Bundesländern hat die Region es jedoch nicht mit einem plötzlichen Einbruch der Einwohnerzahlen zu tun, sondern mit einem allmählichen Prozess, der mehr und mehr sichtbar wird. Das Modellvorhaben der Raumordnung »Region schafft Zukunft« in der Region des Werra-Meißner-Kreises, das im Folgenden dargestellt wird, hat in knapp zwei Jahren zu einer Aufbruchstimmung geführt und zahlreiche Projekte initiiert. Was sind die Erfolgsfaktoren dieses Modellvorhabens? Wie wurde der Prozess gesteuert, welche Formen der Zusammenarbeit haben sich bewährt? Und welche Schlussfolgerungen können in Hinblick auf die Entwicklung und Umsetzung von Förderprogrammen von Bund und Ländern gezogen werden?

Der Werra-Meißner-Kreis war eine der ersten Regionen in den alten Bundesländern, die vom demografischen Wandel stark betroffen war. Der Kreis hat bis heute den höchsten Bevölkerungsrückgang in Hessen mit den einhergehenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen. Seit über zehn Jahren verliert der Kreis im Durchschnitt jährlich ein Prozent seiner Bevölkerung – die Faktoren hierfür sind allgemein bekannt (negativer natürlicher Saldo und negativer Wanderungssaldo) und sollen hier nicht vertieft werden.

Bei dem Versuch, auf kommunaler und regionaler Ebene Antworten auf die Fragen zu geben, die mit der demografischen Entwicklung zusammenhängen, sind vier »Meilensteine« zu nennen:

- Im Jahr 2004 fand die erste kreisweite Veranstaltung (Regionalforum) zum demografischen Wandel statt, die auf Initiative der Kreisverwaltung und des Vereins für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V., der gleichzeitig die Lokale Aktionsgruppe im LEADER-Prozess (LAG) ist, durchgeführt wurde. Teilnehmer waren Vertretern der ehrenamtlichen Kommunalpolitik, die Bürgermeister des Kreises sowie Multiplikatoren aus den Bereichen Soziales, Wirtschaft, Kultur und Jugend. Das Regionalforum bildete den Auftakt der Diskussion über Prognosen und Auswirkungen der demografischen Entwicklung und formulierte erste Handlungsnotwendigkeiten.
- Im Jahr 2006 richtete der Landrat die »Stabsstelle Demografie« ein. Dem Stab Demografie gehören alle Fachbereiche der Kreisverwaltung an. Zeitgleich wurde auf Kreisebene das Lokale Bündnis für Familie gegründet, das sich zum wesentlichen Motor bei der Gestaltung des demografischen Wandels entwickelte.
- Im Jahr 2007 wurde unter Federführung des Vereins für Regionalentwicklung e.V. mit zahlreichen Akteuren aus der Region das »Regionale Entwicklungskonzept« geschrieben. Der demografische Wandel ist so zu einem der zentralen Themen im Regionalen Entwicklungskonzept geworden.

- Im Jahr 2009 hat die Kreisverwaltung einen ersten Demografiebericht erstellt, der 2011 überarbeitet und aktualisiert wurde.

Parallel wurde eine Reihe weiterer Veranstaltungen im Kreis durchgeführt sowie Studien von der Universität Kassel und anderen Hochschulen erstellt. Insgesamt ist das Thema demografischer Wandel seit sieben Jahren immer wieder aufgegriffen worden. Dies hat dazu geführt, dass mittlerweile sämtliche kommunalen Handlungsfelder vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung diskutiert werden. Zentral war immer die Suche nach Anpassungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Mit der Zeit setzte sich auch die Erkenntnis durch, dass ein Gegensteuern nach altbewährten Mustern, beispielsweise durch die Ausweisung billigen Baulandes für Neubürger, nicht zum Erfolg führt, da sich die Wan-

derungsprozesse von der Verfügbarkeit von Bauland und Immobilien aufgrund abnehmender Nachfrage weitgehend abgekoppelt haben.

Es ist auch gelungen, neben den kommunalen Schlüsselakteuren breite Teile der interessierten Bevölkerung in der Region mit dem Thema demografischer Wandel zu erreichen. Dies führte unter anderem dazu, dass das Thema Demografie nicht als ein kurzfristiges Modethema, sondern mittlerweile als eine dauerhafte Herausforderung für den Werra-Meißner-Kreis allgemein angesehen wird.

Das Modellvorhaben »Region schafft Zukunft«

Der Werra-Meißner-Kreis wurde in das Modellvorhaben der Raumordnung »Region schafft Zukunft – alte Länder« des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und

Abb. 1: Organisationsstruktur des Modellvorhabens »Region schafft Zukunft – Werra-Meißner« (eigene Darstellung)



Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aufgenommen. Ziel des Modellvorhabens ist, an Beispielen zu zeigen, wie sich eine Region den Herausforderungen des demografischen Wandels stellen kann und welche Strategien dabei zum Erfolg führen. Das Modellvorhaben »Region schafft Zukunft« umfasste einen fast zweijährigen Prozess (Juli 2009 bis März 2011), in dem ein Masterplan Daseinsvorsorge in drei Arbeitsgruppen erarbeitet und über 25 Projekte umgesetzt wurden (Abb.1).

Komplexe Steuerung

Die Steuerung komplexer regionaler Prozesse wird als »Regional Governance« bezeichnet und steht seit mehreren Jahren im Fokus wissenschaftlicher Diskussionen. Den Hintergrund dieser Diskussionen bilden zwei zentrale Erkenntnisse: Einerseits können Erfolge und Misserfolge auf regionaler Ebene immer weniger durch zentrale politische Entscheidungen vom Bund oder den Ländern beeinflusst werden. Andererseits sind die Kommunen als handelnde Akteure häufig zu klein, um die zunehmend komplexeren Prozesse beeinflussen oder gar lenken zu können.

In der Regional Governance-Diskussion werden fünf Ebenen zur Beschreibung komplexer Steuerungssysteme unterschieden, die zur Einordnung des Masterplan-Prozesses im Werra-Meißner-Kreis verwendet werden:

- *Ebene 1: Eine regionale Organisation, die neben einem Kern zur Durchführung wesentlicher Aufgaben auch Entscheidungsorgane und Entscheidungsregeln beinhaltet.* Dies war im Masterplan-Prozess die Lenkungsgruppe (siehe Abb. 1). Als Entscheidungsregel setzte sich die Konsensentscheidung durch, obwohl formal das Mehrheitsprinzip festgelegt wurde. Die Lenkungsgruppe traf sich während der Laufzeit zehn Mal. Weitere Kernaufgaben waren die Vernetzung der Arbeitsgruppen und weiterer Akteure, insbesondere der politischen Vertreter auf kommunaler und Kreisebene.
- *Ebene 2: Der Netzwerkcharakter der Organisation zur Steuerung der Aufgaben, also insbesondere die Zusammenarbeit relevanter Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor.* Dieser Netzwerkcharakter war einerseits durch die Lenkungsgruppe selbst gegeben sowie durch die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen. Alle Arbeits- und Entscheidungsstrukturen waren durch Vertreter des öffentlichen und privaten Sektors besetzt, die ohne formale hierarchische Strukturen zusammenarbeiteten. Insgesamt arbeiteten rund 80 Personen regelmäßig in den Arbeits- und Projektgruppen zusammen. Etwa 200 Personen wurden jeweils über drei große Veranstaltungen und circa 1000 Personen über den regelmäßigen Newsletter erreicht. Dies scheint auf den ersten Blick wenig, da nicht mal ein Prozent der Bevölkerung direkt eingebunden war. Andererseits konnten über die personelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppen Schlüsselpersonen aus Vereinen und Verbänden einbezogen werden, die einen weit größeren Kreis von Personen erreichten.
- *Ebene 3: Die Bedeutung von Akteuren in der Regionalpolitik, also die Berücksichtigung der legitimierten politischen Vertreter.* In allen Entscheidungs- und Arbeitsgremien waren politisch legitimierte Vertreter verschiedener Parteien eingebunden. Die Entscheidungen beispielsweise über die Mittelverwendung im Masterplan wurden jedoch ohne zusätzliche, formal-politische Beschlüsse gefasst (Lenkungsgruppe). Gleichwohl wurde das gesamte Modellvorhaben zu Beginn durch einen Kreistagsbeschluss und einen Beschluss der Bürgermeisterdienstversammlung legitimiert bzw. unterstützt, so dass von Beginn an die legitimierten Vertreter eingebunden waren. Für die Umsetzung der Handlungs- und Anpassungsstrategien (Ergebnisse) wurden Diskussionen in allen relevanten Ausschüssen und im Kreistag geführt (siehe unten).
- *Ebene 4: Eine Kombination von Steuerungsformen und -instrumenten, also Rechtsnormen, Verhandlungen, Anreiz- und Ausgleichsregeln wie beispielsweise Wettbewerbe, die Einordnung des Organisationsmodells (offenes oder geschlossenes System) sowie Dauerhaftigkeit und Verbindlichkeit der Zusammenarbeit.* Es handelte sich um eine Kombination aus offenem und geschlossenem System. Die Arbeits- und Entscheidungsebenen tagten nicht öffentlich und waren auf eine Anzahl von maximal 25 Teilnehmer begrenzt. Gleichzeitig wurde eine breite Offenheit durch die Veröffentlichung von Zwischenergebnissen, Protokollen, öffentlichen Veranstaltungen sowie die Herausgabe eines monatlichen Newsletters erreicht.
- *Ebene 5: Die Rolle und Funktion einer Koordinierungsstelle (z. B. das Regionalmanagement), im Sinne von zielgerichteter Lenkung, Moderation und Koordination.* Über die gesamte Laufzeit des Prozesses gab es eine zentrale Koordinierungsstelle, die durch zwei Personen besetzt war: die Geschäftsführerin des Vereins für Regionalentwicklung sowie der Leiter der Stabsstelle Demografie. Zusätzlich wurde das Modellvorhaben durch ein externes Prozessmanagement unterstützt, das in allen drei Ebenen vertreten war, die jeweiligen Sitzungen mit vorbereitete, durchführte und die Ergebnisse aufbereitete. Hierdurch war gewährleistet, dass die interne Kommuni-

Daten, Fakten und Ergebnisse

Laufzeit des Projekts: Juni 2009 bis März 2011

Finanzen:

- 30.000 Euro für die Erarbeitung des Masterplans Daseinsvorsorge (Datenerhebung, -aufbereitung, qualitative Bedarfsanalyse, Prozessmanagement, Öffentlichkeitsarbeit, Prozesssteuerung der Geschäftsführung, externe Dienstleister)
- 600.000 Euro für 20 Projekte im Themenfeld »Innovationen für familien- und altengerechte Quartiere«
- 130.000 Euro für sechs Projekte im Themenfeld »Wachstum und Innovation«
- circa 4,5 Millionen Euro aus anderen Programmen, Eigenmitteln und in Form von Eigenleistungen

Auswahl umgesetzter Projekte im Schwerpunkt »Innovationen für familien- und altengerechte Quartiere«:

- drei Projekte im Bereich »Nahversorgung und Begegnung« mit einer Gesamtförderung in Höhe von 230.000 Euro (davon zwei Wieder- bzw. Neueröffnungen und ein Umzug mit Schaffung eines Treffpunktes)
- zwei Mehrgenerationenprojekte im Außenbereich, Schaffung von Mehrgenerationenplätzen mit einer Gesamtförderung von 55.000 Euro
- Wettbewerb »Innovationen für familien- und altengerechte Quartiere«, insgesamt sechs Projekte, Gesamtförderung 150.000 Euro (z. B. Mehrgenerationenkino, Musikraum, Studie zu Wohnqualität)

- zwei Projekte zur Weiterentwicklung von Kindertagesstätten zu Mehrgenerationentreffpunkten (Familienhäuser), Gesamtförderung 85.000 Euro
- Studien und Konzepte zu den Themen »Mobilität« und »Wohnqualität«
- Durchführung einer Kinder- und Jugendkonferenz

Auswahl umgesetzter Projekte im Schwerpunkt »Wachstum und Innovation«:

- Projekt Demografiecoaching für Unternehmen, durchgeführt in fünf Unternehmen
- Studie zur Entwicklung von Anpassungsmöglichkeiten bei leitungsgebundenen Infrastrukturen (Wasser, Abwasser, Strom)
- Energieberatung für Unternehmen und Aufbau einer Energie-Agentur
- Studie zur Abwärmenutzung der Feuerfestindustrie

Diskussion der Ergebnisse in den Ausschüssen des Kreistags:

- Ausschuss für Kreis- und Regionalentwicklung
- Gesundheits- und Sozialausschuss
- Schulausschuss
- Umweltausschuss

Kreistagsbeschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Masterplan-Arbeitsgruppen und Fortführung des Prozesses vom 4. Februar 2011

kation über kurze Wege möglich war und durch die externe Unterstützung Managementleistungen vergeben werden konnten, um die Handlungsfähigkeit innerhalb der Region nicht durch zu viel Arbeit einzuschränken.

Das Modellvorhaben war geprägt durch die Möglichkeit, öffentliche Fördermittel für die beispielhafte Entwicklung von Anpassungs- und Handlungsstrategien sowie die Umsetzung von Projekten zu verwenden. Dieses ist, im Gegensatz zu den knappen finanziellen Ressourcen der Kommunen, als Sonderbedingung für die Steuerung anzusehen, da nicht über eine Umverteilung von Mitteln entschieden werden musste, sondern zusätzliche finanzielle Mittel verwendet wurden.

Reflexion, Aufbruchstimmung und Erfolge

Die Einordnung des Modellvorhabens nach wesentlichen Fragen von Regional Governance kann nur in Teilen erklären, warum nach vergleichsweise kurzer Zeit eine Aufbruchstimmung erreicht wurde und das

Modellvorhaben im Kreis und vom Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung als Erfolg eingeschätzt wird.

Weitere Sonderbedingungen, die auf das Modellvorhaben sowie die Besonderheiten der Region zurückgeführt werden können, sind:

■ *Ein beschleunigter Prozess*

Die Region befasste sich schon seit längerer Zeit auf verschiedenen Ebenen mit der Entwicklung von Handlungs- und Anpassungsstrategien in Folge demografischer Veränderungen. Folglich konnte das Modellvorhaben als Beschleunigung eines bereits begonnenen Prozesses angesehen werden.

■ *Bündelung von Ressourcen*

In der Zeit des Modellvorhabens ist es gelungen, die personellen wie zeitlichen Ressourcen innerhalb der Region zu bündeln. Dies spiegelte sich in der hohen Priorität innerhalb der Kreisverwaltung wider, zeigte sich aber auch im hohen Engagement der weiteren Akteure aus dem privaten Sektor.

- *Externe Unterstützung*
Im Modellvorhaben konnten Mittel für externe Dienstleister verwendet werden, die aufbauend auf den Fragestellungen Szenarien für die künftige Entwicklung modellhaft entwickelten, über mehrere Modellierungen Änderungen vornahmen und am Schluss eine Kosten-Nutzen-Analyse für jeweils verschiedene Handlungsstrategien erstellten. Darüber hinaus gab es eine weitere Unterstützung durch ein externes Prozessmanagement. Folglich war die Erarbeitungssituation im Modellvorhaben vergleichsweise gut, da die Teilnehmer nicht selbst bestimmte Zwischenergebnisse weiterentwickeln mussten, sondern Fragestellungen und Zielsetzungen sowie Arbeitsaufträge an Externe formulieren konnten.
- *Integrierte Vorgehensweise*
Im Rahmen des Masterplans Daseinsvorsorge war es möglich, acht Themenbereiche in drei Arbeitsgruppen parallel und integriert zu bearbeiten. Es wurden im Erarbeitungsprozess jeweils Wechselwirkungen zu anderen Themenbereichen und zu den beispielhaften Projekten aufgezeigt; damit liegt weit mehr als eine sektorale Betrachtung einzelner wichtiger Themen vor.
- *Gleichzeitigkeit von Prozess und Projektumsetzung*
Es widerspricht zwar dem eigentlichen strategisch-konzeptionellen Vorgehen, parallel zur Erarbeitung von Handlungsstrategien auch schon Projekte umzusetzen, da hier immer die Gefahr besteht, dass unumkehrbare Prozesse in Gang gesetzt werden. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, durch die frühzeitige Realisierung von Projekten Anregungen für die Entwicklung von Handlungsstrategien zu geben. Letztlich ist es gelungen, die Projekte auf der einen Seite mit den Arbeitsgruppen und den dort erarbeiteten Handlungsstrategien zu verknüpfen und Impulse bzw. Fragestellungen zu konkretisieren.
Ein weiterer wesentlicher Wert der 30 Projekte kann darin gesehen werden, dass neben strategisch-konzeptionellen Prozessen im Rahmen des Masterplans über 20 konkrete baulich-räumliche Projekte umgesetzt werden konnten, die als sichtbare Ergebnisse in der Region mit dem Masterplan verbunden sind.
- *Bundesweite Aufmerksamkeit*
Das Modellvorhaben der Raumordnung führte über fast zwei Jahre dazu, dass ein hohes Interesse am Werra-Meißner-Kreis bestand, was sich an vielfachen Anfragen für Tagungen, einer Steigerung von Exkursionen in die Region sowie einer durch den Bund begleiteten Pressearbeit zeigte.

Mit Blick auf das Steuerungssystem und den Prozess im Rahmen des Modellvorhabens sollen abschließend die wichtigsten Merkmale genannt werden.

Das in weiten Teilen geschlossene Modell ohne politische Legitimation hat durch verschiedene Formen der Öffnung bzw. Öffentlichkeitsarbeit, über die Qualität der Ergebnisse und die Diskussion mit den politisch verantwortlichen Akteuren dazu geführt, dass ein Kreistagsbeschluss zur Umsetzung der entwickelten Handlungsstrategien erreicht wurde. Dies ist vor allem der Einbindung von politischen Entscheidungsträgern geschuldet. Auf der anderen Seite ist ein wesentlicher Erfolg auch darauf zurückzuführen, dass Vertreter der privaten Sektoren (Initiativen, Vereine und Verbände etc.) aktiv eingebunden wurden und die Ergebnisse mitentwickelt haben. Hierdurch kamen neue Sichtweisen auf und es wurden weitere Themen bearbeitet (wie z. B. Nahversorgung oder Gesundheit).

Darüber hinaus hat die Doppelverantwortung im Prozess (Verein für Regionalentwicklung und Kreisverwaltung) dazu geführt, dass viele Schlüsselpersonen in

Folgerungen & Forderungen

- Das große Interesse am Wettbewerb »Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge« zeigt, dass das Thema in den Regionen angekommen ist.
- Jetzt statt zwei über 20 Regionen fördern zu wollen greift zu kurz, da weit mehr Regionen eine Zukunftsstrategie entwickeln wollen und ihre eigenen Mittel hierfür in der Regel nicht ausreichen. Ein Mainstream-Förderprogramm Masterplan Daseinsvorsorge von Bund und Ländern wäre die folgerichtige Lösung.
- Die Doppelverantwortung von Kreisverwaltung und Verein für Regionalentwicklung e.V. war der Garant dafür, dass weitere Akteure einbezogen werden konnten und sehr kooperativ mit Entscheidungen und Verantwortung umgegangen wurde.
- Folglich sollte bei weiteren Förderprogrammen die Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit weiteren Schlüsselakteuren als Ausgangsbedingung festgelegt werden.
- Das dargestellte Beispiel zeigt, dass eine fach- und ressortübergreifende Bearbeitung umgesetzt werden kann und damit Querverbindungen und Abhängigkeiten verschiedener Themen berücksichtigt werden können.
- Folglich kann ein Regionalbudget (als solches kann das Modellvorhaben angesehen werden) zur Entwicklung integrierter Anpassungsstrategien und gleichzeitigen Umsetzung von Schlüsselprojekten unter bestimmten Bedingungen eine Aufbruchstimmung initiieren.

Entscheidungs- und Arbeitsstrukturen eingebunden wurden.

Letztlich hängt der Prozess wesentlich von den agierenden Personen ab. Dies kann einerseits konzeptionell an der Einbindung von Schlüsselpersonen festgemacht werden, denn es ist gelungen, die Entscheidungsträger aus Verwaltung und dem privaten Sektor in den Arbeitsprozess einzubinden. Auf der anderen Seite hängt es von den Personen selbst ab, ob sie in der Lage sind, sich auf einen offenen Arbeitsprozess einzulassen.

Die bundesweite Aufmerksamkeit, gepaart mit den Sonderbedingungen des Modellvorhabens, kann sicherlich als weiterer Teil des Erfolges bezeichnet werden. Aber die externen Bedingungen müssen auch innerhalb der Region aufgenommen und in konkrete Aktivitäten oder Strukturen umgesetzt werden, und genau dies ist im Rahmen des Modellvorhabens gelungen.

Im Sommer 2010 wurde unter dem Titel »Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge« zur Teilnahme an einem bundesweiten Wettbewerb für weitere Regionen vom Bundesministerium für Bau, Verkehr und Stadtentwicklung aufgerufen, an dem sich über 150 Regionen beteiligten. Es ist geplant, zwischen 20 und 30 Regionen bei der Entwicklung von Handlungs- und Anpassungsstrategien ab dem Jahr 2012 zu unterstützen.

Zitierte und weiterführende Literatur

- A. Benz und D. Fürst: Region: »Regional Governance« – Regionalentwicklung. In: B. Adamaschek und M. Pröhl (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh 2003, S. 11–66.
- Chr. Diller: Regional Governance by and with Government: Die Rolle staatlicher Rahmenseetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. Habilitationsschrift Berlin 2005.
- D. Fürst: Regional Governance. In: A. Benz et al. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Governance Band 2. Wiesbaden 2007, S. 353–365.
- M. Glatthaar: Stadtregionale Verbände – Lösung des Steuerungsdilemmas in schrumpfenden Regionen? Kassel 2010.
- M. Pütz: Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München 2004.
- Verein für Regionalentwicklung Werra-Meißner e.V. (Hrsg.): Region schafft Zukunft – Ergebnisse aus dem Masterplan für den Werra-Meißner-Kreis. Eschwege 2011.



Dr. Michael Glatthaar

Mitlinhaber des Planungsbüros proloco Stadt und Region, Planung und Entwicklung

Am Neuen Markt 19, 28199 Bremen
E-Mail: glatthaar@proloco-bremen.de
www.proloco-bremen.de