Vorbereitender Bericht

zur gemeinsamen Jahrestagung der DASL und ARL 2016

Daseinsvorsorge und Zusammenhalt

Deutsche Akademie für Städtebau
und Landesplanung

Niedersachsen

Daseinsvorsorge und Zusammenhalt

Impressum

Vorbereitender Bericht
zur Jahrestagung 2016
„Daseinsvorsorge und Zusammenhalt“

Förderung: Land Niedersachsen,
vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung

Redaktion: Julian Wékel

Copyright 2016 by
den jeweiligen Autoren

Alle Rechte, einschließlich
Fotokopie und Mikrokopie, vorbehalten

Die Abbildungen stellten die Autoren eigenverantwortlich
aus ihren Archiven zur Verfügung

Technische Umsetzung und Layout: Irene Gaus, Yann Colonna, Nils Janing

Herstellung: ESM Satz und Grafik GmbH, Berlin

Vorbereitender Bericht
zur Jahrestagung 2016 in Hannover

DASL

INHALTSVERZEICHNIS

Julian Wékel
Editorial **8**

KAPITEL 1: **Forum STÄDTE**

Themenschwerpunkt **„URBANES WOHNEN“**

Engelbert Lütke Daldrup
Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz 2016.
Ein Baustein zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum in einer wachsenden Stadt **13**

Karrl Busch & Ulrich Gerlach
Wohnen ... ein Pfeiler der Daseinsvorsorge / weitergehende Konzepte **19**

Svenja Grzesiok
Bündnisse für Wohnen im Kontext integrierter, kooperativer Quartiersentwicklung **21**

Axel Koschany
Auf dem Weg zu neuen Wohnungen: Muss ein Bett eigentlich 2 x 2 m groß sein...
und gehört Wohnen eigentlich zur Daseinsvorsorge? **27**

Heidi Sinning
Genossenschaftliche Wohnmodelle in Zürich.
Beitrag zu bezahlbaren, sozial durchmischten und nachhaltigen Wohnen? **31**

Hans-Peter Boltres
„Wohnung statt Unterkunft?!“ –
Flüchtlingsunterbringung mit der Perspektive Wohnen in Hamburg. Ein Praxisbericht **37**

Isabelle Klein, Andreas Ortner & Matthias Soot
Neue Trends der Mietpreis- und Immobilienwertentwicklung in Großstädten
und deren Umland infolge verstärkter Zuwanderung nach Deutschland? **43**

Matthias Lerm & Ralf Kästler
Zum Zusammenhang von städtebaulicher Struktur von Wohngebieten,
Straßenquerschnitt und Erschließungskosten **49**

Reinhard Wölpert
Daseinsvorsorge in wachsenden Städten.
Unterbringung der Flüchtlinge als gutes Beispiel? **59**

Themenschwerpunkt **„URBANE INFRASTRUKTUR“**

Jürgen Eppinger, Kaspar Klaffke & Peter Krämer
Öffentlicher Raum und gesellschaftlicher Zusammenhalt **61**

Wolfgang Haller
Der Rückbau der autogerechten Stadt.
Ein Paradigmenwechsel erfordert mehr als den Umbau von Straßen **69**

Jeanette Klemmer
Daseinsvorsorge und Güterverkehr? Es ist an der Zeit für eine Verzahnung der Disziplinen **73**

Martin Schmidt
Sektorübergreifende Koordination Kritischer Infrastrukturen
als Herausforderung resilienter Städte **77**

Frank Burlein & Christina Ebel
Integrierte Planungskonzepte in der Stadtentwicklung.
Strategisches Instrument zur Gestaltung der Herausforderungen durch Zuwanderung **82**

Stefan Heinig & Ruth Rabenberg
Daseinsvorsorge in Zeiten unsicherer Entwicklungsperspektiven.
Das Beispiel Schulentwicklung in Leipzig **86**

KAPITEL 2: **Forum REGIONEN**

Manfred Miosga
Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen.
Die Suche nach neuen Wegen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags in Bayern **91**

Petra Overwien
Daseinsvorsorge als Daueraufgabe. Aktuelle Herausforderungen für
die Raumordnung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg **95**

Bernd Droste
Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche
als neues Instrument im LEP NRW **99**

Matthias Furkert
Innovative Sicherung der Daseinsvorsorge durch zentrale Orte 3.0.
Pragmatische Ansätze zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts
am Beispiel Rheinland-Pfalz **103**

Stefan Greiving
Rolle Zentraler-Orte-Konzepte bei der Gestaltung
zukünftiger Daseinsvorsorge in den Regionen **109**

Anne Volkmann
Räumliche Chancengleichheit als Ansatz einer Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse **113**

Florian Ahlmeyer et al.
Erreichbarkeitssicherung im ländlichen Raum am Beispiel des Landkreises Calw **115**

Christian Schlump
Daseinsvorsorge im Zeichen des Demografischen Wandels. Das BMVI-Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen" **119**

Axel Stein
Ausreichende Verkehrsbedienung –
Zur Verantwortung von Kommunen, regionaler Ebene und Zivilgesellschaft **123**

Linda Lange
Mal hier, mal dort – doch wo bleibt der Ort? Temporäre An- und Abwesenheiten und deren Auswirkungen auf ländlichgeprägte Räume und Gesellschaften **127**

Kim Pollermann, Petra Raue & Gitta Schnaut
Neugestaltung der Daseinsvorsorge mit Innovation und Integration **131**

Thomas Wieland & Christoph Dittrich
Gesundheitsversorgung als Zukunftsaufgabe der Daseinsvorsorge.
Erfassung, Modellierung und ein Ansatz zum Monitoring der kleinräumigen Versorgung mit Gesundheitseinrichtungen in der Gesundheitsregion Göttingen **135**

Jannis Hoek, Martin Rumberg & Carsten Felz
Milieuspezifische Anforderungen an Neuartige Sanitärsysteme (NASS) in ländlichen Siedlungen **141**

Thomas Terfrüchte
Regionale Daseinsvorsorge. Versorger und Versorgte in Regionalen Handlungsräumen **147**

Thomas Streifeneder, Christian Hoffmann & Clare Giuliani
Raumintegrierter und sektorübergreifender Governance Ansatz
zur Sicherung von Grunddaseinsfunkionen im Alpenraum **151**

Andreas P. Cornett
Regional und Kommunalreformen:
Chance oder Herausforderung für den ländlichen Raum. Erfahrungen aus Dänemark **155**

KAPITEL 3: **Forum AKTEURE**

Katrin Bäumer & Sebastian Elbe
Unternehmerische Menschen als Akteure der Regionalentwicklung.
Wie kann das Potenzial besser genutzt werden? **161**

Jochen Cortier & Wolfgang Weiß
Demographischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge in ländlich-peripheren Räumen Ostdeutschlands. Zum Verhältnis von Landwirtschaft und Kommune **165**

Peter Dehne, Johann Kaether & Anja Neubauer
Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge.
Methodische Bausteine und kleinräumig differenzierte Lösungsansätze **171**

Tatjana Fischer
Ein Tauschbörsensystem in der Steiermark **177**

Mathias Jehling & Thomas Hartmann
Daseinsvorsorge zwischen Markt, Macht und Moral. Räumliche Szenarien zur Gerechtigkeit **181**

Florian Langguth
Finanzierungsmodelle für neue Formen des Erbringens von Daseinsvorsorge **187**

Gesa Matthes
Innovationen in der Daseinsvorsorge durch Stadt-Land Kooperationen **193**

Frank Osterhoff
Regionale Verantwortung von Unternehmen. Chancen und Grenzen **197**

Jan M. Stielike
Koproduktionen der Daseinsvorsorge. Sicherstellung von Daseinsvorsorge und Infrastruktur im Zusammenspiel von öff entlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft **201**

Friedemann Kunst
Baustelle Verwaltung. Thesen zur Rekonstruktion und Neuausrichtung der planenden Verwaltung als Akteur der Daseinsvorsorge **205**

KAPITEL 4: **SONSTIGE BEITRÄGE**

Andreas Kellner
Denkmalschutz als Daseinsvorsorge **209**

Christian Werthmann
Daseinsvorsorge für die andere Mehrheit **211**

Kenneth Anders
Kultur der Daseinsvorsorge. Thesen für einen Diskurs **219**

Susanne Hauser
Raum und Infrastruktur.
Zum Stand kultur- und medienwissenschaftlicher Forschung. Eine Skizze **223**

Peter Dellemann
Vorbereitender Bericht und digitale Plattform **227**

Prof. Julian Wékel, Wissenschaftlicher Sekretär DASL

Editorial zum Vorbereitenden Bericht Jahrestagung 2016 der DASL in Kooperation mit der ARL

Dieser Vorbereitende Bericht bietet Mitgliedern und Gästen beider Akademien, die gemeinsam die diesjährige Jahrestagung der DASL gestalten, das Forum, die Gelegenheit und Bühne für die Darstellung und den Dialog ihrer Positionen zu den Inhalten der bevorstehenden Veranstaltung. Er dokumentiert und ergänzt die bereits im Vorfeld in den Landesgruppen und Arbeitsgemeinschaften geführte Auseinandersetzung mit individuellen Erfahrungsberichten und grundsätzlicheren Überlegungen zu den unterschiedlichen Dimensionen des Themas „Daseinsvorsorge und Zusammenhalt".

Die einzelnen Texte stehen in der Verantwortung ihrer Verfasser. Sie werden weder umfänglich redigiert noch kommentiert. Kurze, thesenhafte Stichwortsammlungen sind ebenso willkommen gewesen wie umfangreichere Fallstudien aus Praxisfeldern oder die Darstellung von Ergebnissen wissenschaftlicher, Theorie bildender Arbeit, die diesmal aus der Beteiligung der ARL-Mitglieder besonderen Raum einnimmt.

Denjenigen, die von diesem Angebot aus eigener Initiative Gebrauch machten, dem „Call for Papers" oder der konkreten Ansprache zur Darstellung ihrer speziellen Kenntnisse folgten, sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Sie erleichtern den Tagungsteilnehmern schon vorab einen inhaltlichen Einstieg in das gesetzte Themenfeld und qualifizieren auch die Vorbereitung auf die Diskussionen in den vorgesehenen Foren.

Sofern Beiträge über die Tagungsvorbereitung hinaus von besonderer Bedeutung erscheinen, werden sie zusätzlich im nächstjährigen Almanach der DASL veröffentlicht.

Für die aktuelle Jahrestagung ist der Vorbereitende Bericht aufgrund des auch diesmal überaus weiten thematischen Rahmens von besonderer Bedeutung. Er zeichnet sich gleichzeitig durch bewusste Orientierung vieler Beiträge auf die bereits konkretisierten Inhalte der geplanten Foren aus.

In diesem Jahr wird die Vorbereitung zudem erstmalig durch eine digitale Wissensplattform zum Austausch planungsrelevanter Fragestellungen, Tagungsthemas begleitet und wesentlich ergänzt.

Die digitale Wissensplattform www.planungsimpulse.de bietet die Chance, dezentrales Wissen von Planungspraktikern, Wissenschaftlern und weiteren Experten über innovative Planungen und Projekte zu bündeln, zu ordnen und neu zu vernetzen. Sie soll über die Jahrestagung hinaus, einen zukunftsrelevanten Austausch zur Sicherung und Gestaltung unter gegenwärtigen Bedingungen leistbarer, gleichzeitig nachhaltiger Daseinsvorsorge ermöglichen. Auf www.planungsimpulse.de werden Ideen sowie laufende und abgeschlossene Projekte und Konzepte öffentlich zugänglich und sichtbar gemacht. Auf diese Weise möchten wir Erfahrungen unterschiedlicher Gemeinden, Städte und Regionen miteinander ins Gespräch bringen. Die Plattform bietet die Chance, Wissen zwischen verschiedenen Regionen, Disziplinen und Positionen neu zu vernetzen. www.planungsimpulse.de wird vom Institut für Städtebau und Wohnungswesen München (ISW) in Kooperation mit der DASL betrieben.

Die Initiatoren freuen sich, wenn von diesem Angebot ausgiebig Gebrauch gemacht und auch weit über den Kreis der Mitglieder beider Akademien auf diese Darstellungs- wie Informationsplattform hingewiesen wird.

Für die intensive Abstimmung zwischen der gastgebenden Landesgruppe Bremen Niedersachsen, den übrigen Landesgruppen (LG) der DASL, aber auch den Landesarbeitsgemeinschaften der ARL zur Strukturierung und Präzisierung der unterschiedlichen Aspekte, die sich mit dem Begriffspaar „Daseinsvorsorge und Zusammenhalt" verbinden, ist allen Beteiligten nochmals besonders zu danken.

Es fiel diesmal der Vorbereitungsgruppe allerdings nicht leicht, den wohl elementarsten und gleichzeitig ebenso allgemeinen wie umfassenden Auftrag räumlicher Planung, eben „Daseinsvorsorge" zu betreiben, thematisch auf das in einer Zweitagesveranstaltung Leistbare einzugrenzen.

So stehen den Teilnehmenden nun drei Angebote zur individuellen Selektion und Vertiefung zur Verfügung: erstens die Auseinandersetzung mit spezifischen Fragen und aktuellen Herausforderungen der Daseinsvorsorge im städtischen Raum, zweitens desgleichen auf Ebene und mit den planerischen Instrumenten der Regionen und schließlich drittens bezogen auf das Zusammenspiel neuer wie traditioneller Akteure auf dem Feld unterschiedlicher Infrastrukturbereitstellung.

Diese drei Themenfelder sind auch bestimmend für die Gliederung des Vorbereitenden Berichts und da diesmal keine konkreten inhaltlichen Verantwortungen an die Landesgruppen vergeben wurden, stammen auch die Einzelbeiträge in den Kapiteln von Autorinnen und Autoren quer übergreifend aus dem Kreis von Mitgliedern und Gästen beider Akademien. Die Paten und Moderatoren der Foren haben jeweils ihrem Kapitel ein Abstract zu den in ihrem Abschnitt zusammengefassten Beiträgen vorangestellt.

Es verwundert nicht, dass im ersten Forum zu Beginn das derzeit am höchsten herausfordernde Aufgabenfeld öffentlicher Daseinsvorsorge, die zeitnahe Deckung des drängenden Wohnungsbedarfs, aufgerufen wird. Mehrere Beiträge widmen sich hierauf bezogenen Einzelaspekten wie den sich weiterentwickelnden Finanzierungs- und Organisationsformen, den Fragen der Vertretbarkeit einer Reduzierung baulicher Standards, aber auch strategischen Feldern der Wohnungsbaupolitik auf erweiterter gesetzlicher Grundlage zur Ermöglichung eines entsprechend hohen Bauvolumens und insbesondere leistbaren Wohnungsbau auch in stark wachsenden Städten. Dies alles ist Inhalt eines ersten Workshops in diesem Forum.

Darüber hinaus wird sich das Forum „Stadt" in einem zweiten Workshop, und in Anknüpfung an die DASL-Jahrestagung 2014 in Stuttgart, mit neuen Sichten auf städtische Mobilität und mit aktuell bedeutsamen Funktionen wie Möglichkeiten der Neugestaltung öffentlicher Räume auseinandersetzen. Insgesamt haben schon zu diesen beiden Workshops 15 Autorinnen und Autoren vorbereitend beigetragen.

Das zweite Kapitel und gleichzeitig die Vorbereitung auf das „Forum Regionen" beinhaltet sogar sechszehn Beiträge, die sich vorrangig mit Fragen der Weiterentwicklung und Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes an die gegenwärtigen raumstrukturellen Bedingungen und deren Perspektive befassen. Sodann steht die hiermit verbundene neue Integration des elementaren Postulats raumplanerisch zu gestaltender Daseinsvorsorge – die „Schaffung respektive Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen" im Mittelpunkt der Beiträge.

Das dritte Forum schließlich, das sich mit neuen Kooperationen auf regionaler Ebene und mit dem erweiterten Akteurskreis in der Teilnahme an raumplanerischen Konzepten und Entscheidungen auseinandersetzt, wird ebenso mit zehn Beiträgen zu unterschiedlichen Aspekten vorbereitet. Hier ist vorgesehen, vor dem Hintergrund der Kooperationserfahrungen insbesondere im letzten Jahrzehnt Chancen und Grenzen der Partnerschaft mit privatwirtschaftlichen und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren auszuloten.

Zudem ist der Status und die Leistungsfähigkeit aktueller Verwaltungsstrukturen kritisch zu reflektieren.

Schließlich sind in einem vierten Kapitel fünf Beiträge zusammengestellt, die generellere Themen also auch Aspekte von Daseinsvorsorge, die nicht explizit Gegenstand der Foren sind, aufgreifen.

Man darf gespannt sein, ob es erneut, wie bei der Jahrestagung 2015 der DASL in Regensburg gelingt, die Themenfülle durch kluge Dramaturgie des Veranstaltungsablaufes und Nutzung unterschiedlicher Präsentations- und Erörterungsformen in Plenum und Foren zu bewältigen.

Hierfür sind über die klassischen Vortragsformate hinaus bereits Podiumsdialoge, aber vor allem Thementische zur Konzentration auf spezifische Fragen und Diskussionen in kleinem Kreis Teilnehmender und ein Markt der Möglichkeiten angekündigt.

Besonderer Dank gilt über diejenigen, die mit ihren Beiträgen den Vorbereitenden Bericht tragen, hinaus den Mitgliedern der Vorbereitungsgruppe aus ARL und DASL zu, die in mehreren Sitzungen und engem, Akademie übergreifendem Diskurs, die Tagungsinhalte wie den Ablauf der Veranstaltung konzipierten und aus deren Mitte acht Mitglieder dann zusätzlich bereit waren, Patenschaften der Betreuung und Leitung zu übernehmen.

Aufgrund des wesentlich auf Bedingungen und Möglichkeiten zukünftiger Bau- und Planungskultur ausgerichteten Tagungsthemas unterstützt und fördert das das Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung die Drucklegung dieses Vorbereitenden Berichts, auch hierfür ist außerordentlich zu danken.

STÄDTE

Forum I

Dr. Klaus Habermann-Nießße
Dr. Matthias Hardingshaus
Prof. Dr. Martin Prominski

Wachsende Einwohnerzahlen, Verknappung der Wohnungsmärkte und soziale Polarisierung, aber auch zunehmende Flächenkonkurrenzen und Verdichtung mit Verlust von Grünräumen sind einzelne Phänomene des derzeitigen Bedeutungsgewinns der großen Städte. Auch kleinere Großstädte und Mittelstädte, die zum Beispiel als Hochschulstandorte an Attraktivität für Zuwanderung gewinnen, werden von diesen Trends erfasst.

Für die Städte bedeuten diese hohe Belastungen für das urbane Wohnen und die urbane Infrastruktur neue Herausforderungen für Daseinsvorsorge und den Zusammenhalt. Angestrebt wird eine kompakte, funktional, sozial und ethnisch durchmischte Stadt, weil nur auf diese Weise die Integration und gesellschaftliche Teilhabe aller Bürger über lokale Arbeitsmärkte, über soziale Netze und vor allem über kulturelle Heterogenität hergestellt werden kann. Das Ausmaß der sozialen Polarisierung einerseits und die hohe Belastung der urbanen Infrastruktur stellen dieses Leitbild immer wieder in Frage.

Wir möchten in den zwei Diskussionsforen über „urbanes Wohnen“ und „urbane Infrastruktur“ der Frage nachgehen, welche Wege heute für Daseinsvorsorge und Zusammenhalt in den Städten zu beschreiten sind.

Im Panel „Urbanes Wohnen“ soll der Frage nachgegangen werden, wie und mit welchen Akteuren und Modellen heute die erhebliche Wohnungsnachfrage in den belasteten nachgefragten Städten und Gemeinden zu bewältigen ist? Es stellt sich die Frage ob es genügt, ausreichend Wohnraum bereitzustellen oder ob darüber hinaus nicht zuletzt angesichts der aktuellen Migration eine besondere Priorität auf preis- und belegungsgebundenen Wohnraum zu formulieren ist? Sind diese öffentlich geförderten Bestände nicht auch systematisch zur Förderung des Ideals der sozialen Mischung in allen Wohnungsteilmärkten der Stadt zu integrieren?

Im Panel „Urbane Infrastruktur“ stellt sich die Frage, welche Formen der Infrastruktur für den Zusammenhalt der Stadt eine besondere Bedeutung haben. Der Strukturwandel der öffentlichen Räume, die hohe Bedeutung der grünen Infrastruktur für die Werthaltigkeit der Stadt, die alle Ebenen durchdringende Digitalisierung, aber auch die Herausforderungen an nachbarschaftliche soziale Infrastruktur und die Zukunft der Mobilität sind Themen, die in diesem Panel zu diskutieren sind. Es soll versucht werden, die Komplexität des Begriffes „Infrastruktur“ zu erfassen und erste Antworten zu formulieren, wie es gelingen kann, die dichte, vielfältige und heterogene Stadt zu erhalten und gleichzeitig eine werthaltige, durchgrünte, entspannte und sozial gerechtere Stadt zu bekommen.

„Ungleichheit, Ungleichzeitigkeit und Ungleichartigkeit machen die Stadt zu einem Ort, an dem das Fremde nah ist. Babylon und Jerusalem definieren das produktive Spannungsfeld zwischen sündigem Chaos und heiliger Ordnung. Der Prozess der Urbanisierung schwankt zwischen Emanzipation und der Errichtung neuer Zwänge. Urbanität erschöpft sich nicht in Gewimmel, Straßencafes und einem reichen Kulturangebot. Urbanität entsteht auch nicht durch eine Häufung von Annehmlichkeiten. Urbanität ist anstrengend,“
(Walter Siebel, Die Kultur der Stadt, Berlin 2015 S. 433f.)

Prof. Dr.-Ing. Engelbert Lütke Daldrup, Staatssekretär für Bauen und Wohnen,
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin

Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz 2016

Ein Baustein zur Sicherung von bezahlbarem Wohnraum in einer wachsenden Stadt

Einführung

Vor 25 Jahren erlebte Berlin schon einmal einen großen Wachstumsschub. Wenige Jahre später folgte die Ernüchterung. Als im Jahr 1997 mehr als 30.000 Wohnungen in Berlin gebaut wurden, war die Stadtrandwanderung im vollen Gange und die Einwohnerzahl ging zurück. Wieso reden wir trotz dieser Erfahrungen heute wieder von der wachsenden Stadt?

Berlin hat die Strukturkrise der Nachwendejahre erfolgreich durchlebt. Seit zehn Jahren wächst die Stadt wieder – bis 2010 fast unbemerkt. Heute leben 290.000 Menschen mehr in Berlin und es gibt über 300.000 zusätzliche Arbeitsplätze.

Berlin ist heute eine sehr attraktive Stadt. Mobile und qualifizierte Menschen ziehen in die Stadt. Allein in den letzten fünf Jahren ist die Einwohnerzahl um 220.000 gestiegen und der Trend setzt sich fort. Hinzu kommt aktuell der hohe Zuzug von Flüchtlingen. Dadurch nahm im Jahr 2015 die Bevölkerung um insgesamt 100.000 Einwohner zu.

Mit dem schnellen Wachstum der Stadt wurden die vor wenigen Jahren noch vorhandenen Wohnungsmarktreserven aufgezehrt. Der Wohnungsmarkt ist mittlerweile in der gesamten Stadt sehr angespannt und insbesondere preiswerte Wohnungsangebote sind knapp geworden. Diese Entwicklungen stehen im Fokus der stadtgesellschaftlichen Debatte.

Das Land Berlin hat seit 2012 umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um eine angemessene Wohnraumversorgung insbesondere auch für einkommensschwächere Bevökerungs-gruppen zu gewährleisten. Das Berliner Wohnraumversorgungs-gesetz ist dabei ein wichtiger Baustein der Berliner Wohnungspolitik für die wachsende Stadt. Es sichert die Versorgungsfunktion des Sozialwohnungsbestands sowie die Finanzierungsstruktur der künftigen Wohnraumförderung und konkretisiert die Aufgaben der sechs landeseigenen Wohnungs-unternehmen. Das Gesetz geht dabei zurück auf eine sehr intensive Diskussion in der Berliner Stadtgesellschaft zur Wohnungs-versorgung und Mietenpolitik im Jahr 2015.

Auslöser dieser stadtpolitischen Debatte waren die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt im Herbst 2014 eingesetzte Expertenkommission zum Sozialen Wohnungsbau und der im Frühjahr 2015 eingeleitete Mietenvolksentscheid.

Der Berliner Wohnungsmarkt

Der Berliner Wohnungsmarkt verzeichnete in den letzten 20 Jahren Richtungswechsel, die wohl unter bundesdeutschen Zentren einmalig sind: In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ging die Bevölkerung erheblich zurück, Wohnungsleerstände bauten sich auf und die Mieten entwickelten sich in den erst-en zehn Jahren der 2000er Jahre sehr moderat. Seit 2005 wächst Berlin wieder, zunächst geringfügig und ohne größere Wirkungen auf die Wohnraumversorgung. Ab 2010 schnellte der Bevölkerungszuwachs durch starke Zuwanderungen jedoch nach oben – auf derzeit mehr als 40.000 Personen pro Jahr. Auch in Zukunft sind größere Zuwächse zu erwarten. Die Bevölkerungsprognose 2016 geht in der mittleren Variante von einem Bevölkerungszuwachs von 266.000 Einwohnern von 2015 bis 2030 (Abbildung 1) aus. Damit wächst Berlin in wenigen Jahren in der Größenordnung deutscher Großstädte wie Gelsenkirchen oder Erfurt.

Die stark steigende Nachfrage schlug sich in erheblichen Steigerungen der Mieten in allen Segmenten nieder: Die ortsübliche Vergleichsmiete 2015 liegt mit 5,84 €/m² nettokalt um 21 % über dem Wert von 2009 (4,83 €/m²). Die durchschnittlichen Angebotsmieten für Neuvermietungen stiegen von 5,61 €/m² im Jahr 2008 auf 8,80 €/m² im Jahr 2015 (+ 57 %). Besonders problematisch ist die Verknappung des preisgünstigen Segments: Wurde 2008 noch die Mehrzahl der Wohnungen (54 %) zu Nettokaltmieten unter 6,00 €/m² angeboten, war dies 2015 bei weniger als einem Zehntel der Wohnungen der Fall.

Im Sozialen Wohnungsbestand stieg die durchschnittliche Nettokaltmiete von 4,72 €/m² im Jahr 2006 auf 6,11 €/m² im Jahr 2015 spürbar (30 %); Mietsteigerungen resultieren hierbei nicht nur aus dem planmäßigen Fördermittelabbau, sondern auch aus der Reduzierung von Mietverzichten, die Eigentümer gegenüber den rechtlich zulässigen Mieten in der entspannten Marktphase eingegangen waren. (Abbildung 1)

Auch wenn die Berliner Mieten im Vergleich zu Wohnungsmärkten mit langjährig angespannter Marktlage – wie in Hamburg, München oder Köln – vergleichsweise niedrig sind, ist diese Entwicklung vor dem Hintergrund der deutlich geringeren Zahlungsfähigkeit der Berliner Haushalte als besonders problematisch für eine angemessene Wohnungsversorgung zu bewerten. Das verfügbare Einkommen der Berliner Haushalte liegt um 17 % bis 45 % unterhalb der Haushalte in diesen Städten.

Berliner Instrumente zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums

Berlin hat auf die Marktveränderungen umgehend reagiert und die Wohnungspolitik wieder zu einem der zentralen Handlungsfelder des Senats gemacht. Seit 2012 wurde in schneller Abfolge eine Vielzahl von wohnungs- und mietenpolitischen Maßnahmen

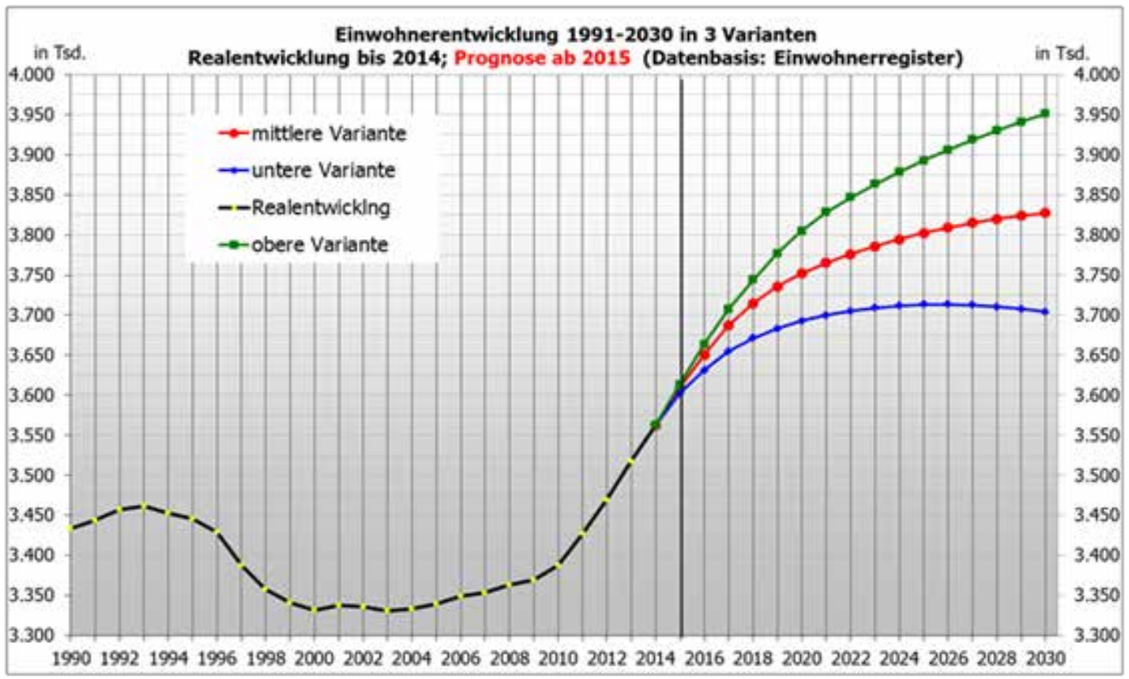


Abb. 1: Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016), Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2015 - 2030, Berlin, S. 24

eingeführt, die sowohl auf die Sicherung günstiger Mieten im Wohnungsbestand als auch auf die Unterstützung des Wohnungsneubaus zielen. Darüber hinaus sind die sechs landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften in den Fokus gerückt.

Auf die Erweiterung des Wohnungsangebots sowie die Sicherung bezahlbarer Neubauwohnungen zielen insbesondere

- die Wiedereinführung der Wohnungsneubauförderung in 2014 als zentrales Instrument, um bei steigenden Neubauzahlen auch einen Anteil von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen zu gewährleisten; angesichts des großen Bedarfs an bezahlbaren Mietwohnungen wurde das Programmvolumen von anfänglich 1.000 Wohnungen pro Jahr auf 2.500 (2016) bis auf 3.500 (2017) Wohnungen pro Jahr erhöht und soll entsprechend des steigenden Bedarfs weiter erhöht werden (Ziel: 5.000 WE p.a.);
- die Bündnisse für Wohnungsneubau mit den wohnungs- und bauwirtschaftlichen Verbänden sowie den Berliner Bezirken (2014);
- das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung mit transparenten Regeln für städtebauliche Verträge und einer fairen Lastenverteilung zwischen öffentlicher Hand und Investoren, u. a. mit der Verpflichtung zur Errichtung von mindestens 25 % mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen auf neuen Wohnbauflächen;
- die Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik mit der Abkehr vom Prinzip der Grundstücksvergabe ausschließlich zum Höchstpreis hin zur zielgerichteten Einbringung der Grundstücke in die städtischen Wohnungsbaugesellschaften oder der Vergabe in offenen Konzeptverfahren;
- das Auflegung des Programms „Experimenteller Geschosswohnungsbau (preiswertes Segment)" mit einem Mittelvolumen von 30 Mio. € im Rahmen des Sondervermögens Infrastruktur der Wachsenden Stadt (SIWA);
- die Beschleunigung und Verbesserung von Verwaltungsverfahren durch Anreize für zügige Baugenehmigungen (Prämien für die Berliner Bezirke seit 2014), die Einrichtung der Wohnungsbauleitstelle (seit Mai 2013) und eines Neubaubeauftragten (seit November 2014) als zentrale Anlaufpunkte für Investoren und Bezirke, die Änderung der Zuständigkeiten für Bebauungsplanverfahren im gesamtstädtischen Interesse zwischen Senat und Bezirk sowie der Aufbau einer Planungs-Task-Force mit 50 zusätzlichen Mitarbeitern (seit 2016);
- das Wohnungsbaubeschleunigungsgesetz 2016, mit dem einige landesrechtliche Verfahrensbehinderungen beim Wohnungsneubau beseitigt wurden.

Um die Entwicklung der Mieten im Bestand zu dämpfen wurde insbesondere der rechtliche Handlungsspielraum des Landes Berlin ausgeschöpft:

- Erlass der Kappungsgrenzen-Verordnung nach § 585 Abs. 3 BGB im Mai 2013, mit der Mieterhöhungen auf maximal 15 % in drei Jahren beschränkt werden (statt 20 % in drei Jahren);
- Neureglungen der „Kündigungsschutzklausel-Verordnung", mit der die gesetzlichen Wartefristen bei Eigenbedarfskündigungen nach der Begründung von Wohneigentum in allen Berliner Bezirken auf 10 Jahre verlängert werden (Oktober 2013, zuvor bezirksabhängig 3 bis 7 Jahre);
- Einführung eines generellen Zweckentfremdungsverbots von Wohnungen in 2014, insbesondere um Ferienwohnungen wieder dem regulären Wohnungsmarkt zur Verfügung zu stellen;
- Erlass der Umwandlungsverordnung im März 2015, mit der die Bezirke in Milieuschutzgebieten die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unter einen Genehmigungsvorbehalt stellen können;
- Einführung der Mietenbegrenzungsverordnung (sogenannte Mietpreisbremse) im Juni 2015, damit Wiedervermietungsmieten nicht mehr als 10 % über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen.
- Den sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen kommt eine herausgehobene Aufgabe beim Angebot bezahlbarer Bestands- und Neubauwohnungen zu:
- Mit den landeseigenen Wohnungsbaugesellschaften wurde 2012 ein Bündnis für soziale Wohnungspolitik und bezahlbare Mieten vereinbart, das u.a. hinter den rechtlichen Möglichkeiten zurückbleibende Mieterhöhungen (z. B. max. 9 % der Modernisierungskosten), eine Vermietung jeder zweiten Innenstadt-Wohnung an WBS-Berechtige sowie den Verzicht von Mieterhöhungen bei Haushalten mit Nettokaltmietbelastungen über 30 % vorsieht.
- Die landeseigenen Wohnungsunternehmen beginnen eine „Neubauoffensive" und weiten bis 2026 ihren Bestand von rd. 300.000 auf 400.000 Wohnungen aus. Rd. 60.000 Wohnungen sollen hiervon durch Neubau entstehen, darunter rund ein Drittel als geförderte Sozialwohnungen.

Politische Debatte um weitere Maßnahmen der sozialen Wohnraumversorgung

Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz ist ein Ergebnis eines intensiven Diskurses der Berliner Stadtgesellschaft im Jahr 2015.
Für die Bestände des traditionellen, im Ersten Förderweg bis 1997 errichteten Sozialen Wohnungsbaus (aktuell rd. 116.000 noch gebundene Wohnungen) waren neue Lösungswege zu finden. Die Sozialmieten hatten sich aufgrund des planmäßigen Fördermittellabbaus in der Phase der Marktentspannung von der allgemeinen Mietenentwicklung abgekoppelt. Für die Mieterhaushalte eines Teils der Bestände (rd. 20.000 Wohnungen) entstanden hohe Mietforderungen, da 2003 die Anschlussförderung nach 15 Förderjahren eingestellt wurde. Vor diesem Hintergrund richtete die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt eine Expertenrunde mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung und Investitionsbank (IBB), von Mieter- und Vermieterverbänden sowie von Betroffenenvertretungen und Sozialverbänden ein. Die Expertenrunde tagte von November 2014 bis März 2015 fünf Mal und entwickelte wichtige Lösungsansätze (z. B. die Unterstützung von Mieterhaushalten für tragbare Mietenbelastungen von höchstens 30 % und die Ausweitung der Mietprüfungen der IBB).

Anknüpfend an die Arbeit der Expertenrunde erarbeitete die Initiative Mietenvolksentscheid im Winter 2014/15 alternative Vorschläge und bereitete ein Volksbegehren vor. Dazu erstellte die Initiative einen umfangreichen Entwurf mit 52 Paragraphen für ein Berliner Wohnraumversorgungsgesetz, der neben der Sicherung der Mieten und Bindungen im Bestand von öffentlich geförderten Wohnungen auch umfassende Regelungen für eine langfristig gesicherte soziale Ausrichtung der städtischen Wohnungsunternehmen (u.a. durch Umwandlung in Anstalten öffentlichen Rechts und umfangreichen Aufkauf von Sozialmietwohnungen) sowie dezidierte Vorgaben für die künftige Wohnraumförderung und die Sicherung der Fördermittel durch einen Wohnraumförderfonds vorsah.

Innerhalb von ca. zwei Monaten hatte die Initiative rd. 40.000 gültige Unterschriften von Unterstützerinnen und Unterstützern des Volksbegehrens gesammelt, womit die erforderliche Mindestzahl von 20.000 Unterstützungsunterschriften für die Einleitung eines Volksbegehrens nach dem Berliner Abstimmungsgesetz innerhalb sehr kurzer Zeit deutlich überschritten wurde.

Die von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt erstellte amtliche Kostenschätzung setzte die Kosten mit rd. 3,3 Mrd. Euro über den Fünfjahreszeitraum (2017 - 2021) an. Die Kosten wurden von der Initiative mit rd. 1,3 Mrd. Euro deutlich niedriger veranschlagt.

Der Senat teilte – trotz fundierter Kritik einzelner durch die Initiative vorgebrachter Ansätze – viele Ziele der Berliner Mieteninitiative, sodass erste Sondierungsgespräche zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Initiative und des Senats einberufen wurden. Diese Sondierungen mündeten schließlich im August 2015 in intensive ergebnisorientierte Gespräche, in die auch die SPD-Fraktion des Berliner Abgeordnetenhauses intensiv eingebunden war.
Nachdem im August 2015 eine Einigung zwischen den Initiatoren des Mietenvolksentscheides und der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt erzielt wurde, leitete die Senatsverwaltung auf der Grundlage der Gesprächsergebnisse das Gesetzgebungsverfahren über die Neuausrichtung der sozialen Wohnraumversorgung in Berlin (Berliner Wohnraumversorgungsgesetz) ein. Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz wurde im November 2015 vom Berliner Abgeordnetenhaus beschlossen. Die Initiative Mietenvolksentscheid beende daraufhin ihr Verfahren zum Volksentscheid.

Das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz

Das zum 01.01.2016 in Kraft getretene Berliner Wohnraumversorgungsgesetz ist ein Artikelgesetz, mit dem drei bestehende Gesetze geändert sowie drei neue Gesetze verabschiedet wurden (Abbildung 2). Die drei Gesetzesänderungen zielten vor allem auf die Sicherung des sozialen Wohnungsbestands und seiner Bezahlbarkeit. Mit den drei neuen Gesetzen wurde

- den landeseigenen Wohnungsunternehmen ein besonders verbindlicher Rahmen ihrer Versorgungsaufgaben gegeben,
- mit der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts" eine neue Institution für die Fortentwicklung wohnungspolitischer Strategien konstituiert sowie
- ein Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin eingerichtet, der als revolvierender Fonds langfristig die Förderung von Modernisierung und Neubau sichern soll. (Abbildung 2)

Gesetzliche Verankerung der Aufgaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen

Das neue Gesetz zur sozialen Ausrichtung und Stärkung der landeseigenen Wohnungsunternehmen für eine langfristig gesicherte Wohnraumversorgung legt die Aufgaben der sechs Gesellschaften degewo, GESOBAU, Gewobag, HOWOGE, STADT UND LAND und WBM fest.

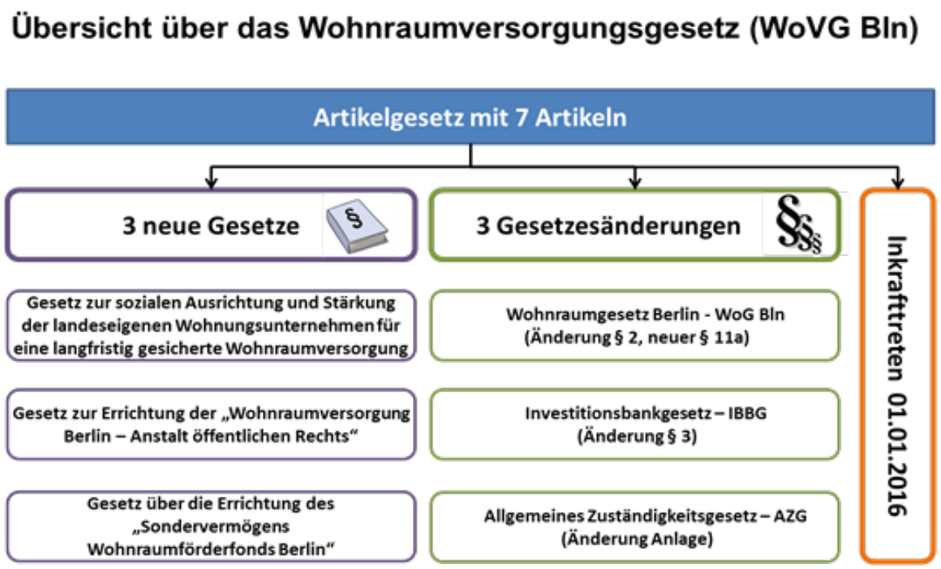


Abb. 2: Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, eigene Darstellung

Oberziele bzw. Kernaufgaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen sind gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes sowohl die Sicherung und Erweiterung preisgünstigen Mietwohnraums in allen Bezirken für breite Schichten der Bevölkerung (Wohnungsmarktaufgabe) als auch die Hilfestellung zu einer nachhaltigen und bedarfsgerechten Wohnraumversorgung für Haushalte in Berlin, die auf dem Wohnungsmarkt besonders benachteiligt sind und sich nicht selbst mit angemessenem Wohnraum versorgen können (Versorgungsaufgabe).

Weiterhin präzisiert das Gesetz die Rahmenvorgaben des Senats an die Vermietungspraxis der sechs landeseigenen Wohnungsunternehmen, die mehr als bisher auf die Wohnraumversorgung von einkommensschwächeren Haushalten ausgerichtet werden soll. Die zunächst bis 2016 befristeten Regelungen zur Wohnungsvergabe und Mietenentwicklung des Mietenbündnisses (siehe oben) werden in Dauerrecht überführt. Darüber hinaus müssen nunmehr frei werdende Wohnungen zu mindesten 55 % an wohnberechtigte Haushalten (WBS-Berechtigte) vergeben werden, hierunter ein Fünftel an besondere Bedarfsgruppen wie Obdachlose, Flüchtlinge, betreute Wohngruppen und vier Fünftel an Haushalte mit besonders niedrigem Einkommen (bis zur Bundes-Einkommensgrenze nach § 9 Wohnraumförderungsgesetz).

Fristlose Kündigungen und Zwangsvollstreckungsmaßnahmen sollen durch detaillierte Regelungen zur Ausschöpfung sämtlicher Möglichkeiten von Informations-, Beratungs- und Hilfeangeboten weitgehend vermieden werden und nur zur Anwendung kommen, wenn Maßnahmen nicht angenommen werden oder eine anderweitige Wohnungsversorgung der Betroffenen gesichert ist.

Die Mitwirkung der Mieterinnen und Mieter an den Unternehmensentscheidungen wird durch Einführung eines Mieterrats bei jedem landeseigenen Wohnungsunternehmen gesetzlich verankert. Die Mieterräte haben umfassende Auskunfts- und Stellungnahmerechte zu den wesentlichen Unternehmensentscheidungen und sollen durch ein Mitglied aus ihrer Mitte im jeweiligen Aufsichtsrat vertreten sein.

Des Weiteren wird die rechtliche Grundlage für die Eigenkapitalausstattung der Unternehmen geschaffen, um die vom Senat angestrebte Erweiterung der Wohnungsbestände der Unternehmen von jetzt knapp 300.000 auf perspektivisch 400.000 Wohnungen zu schaffen.

„Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts"

Durch das neue Gesetz zur Errichtung der „Wohnraumversorgung Berlin – Anstalt öffentlichen Rechts" wird eine nicht rechtsfähige und vermögenslose Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet. Sie soll den Senat und die landeseigenen Wohnungsunternehmen in fachlichen Fragen beraten. Hierbei sollen auch Vorschläge für die unternehmenspolitischen Leitlinien für die Versorgungs- und Wohnungsmarktaufgaben der landeseigenen Wohnungsunternehmen entwickelt werden. Die Anstalt hat darüber hinaus kontrollierenden Einfluss auf die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen der landeseigenen Wohnungsunternehmen: eine notwendige Zustimmung wird versagt, wenn mindestens zwei der 15 Mitglieder des Verwaltungsrats widersprechen. Damit wurde ein faktisches Privatisierungsverbot von landeseigenen Wohnungen gesetzlich normiert.

„Sondervermögen Wohnraumförderfonds Berlin"

Mit dem Gesetz über die Errichtung des „Sondervermögens Wohnraumförderfonds Berlin" wird ein Sondervermögen errichtet, in das die ab dem Haushaltsjahr 2014 bereitgestellten bzw. künftig bereitzustellenden Mittel zur Förderung des Wohnungsneubaus und der Modernisierung fließen. Über die Höhe der jeweils in den Fonds fließenden Mittel entscheidet auf Vorschlag des Senats das Berliner Abgeordnetenhaus in seinen Haushaltsberatungen. Zusätzlich fließen die Zins- und Tilgungsleistungen für Finanzierungen in den Fonds zurück (revolvierender Fonds). Das Sondervermögen wird von der Investitionsbank Berlin treuhänderisch verwaltet. Bei planmäßiger Bedienung der ausgereichten Darlehen vergrößert sich der Wohnraumförderfonds durch die entsprechenden Rückflüsse, die dann wiederum zur Förderung weiterer Vorhaben eingesetzt werden können.

Das Sondervermögen kann eingesetzt werden für die Finanzierung des Wohnungsbaus, den Erwerb von Wohnraum, die Modernisierung und Instandsetzung von Wohnraum sowie den Erwerb von Belegungsrechten an bestehendem Wohnraum.

Sozialer Wohnungsbestand: Individuelle Mietzuschüsse, verstärkte Mietenkontrollen und Sicherung von Belegungsbindungen

Die Versorgungsfunktion des vorhandenen Sozialen Wohnungsbestands wurde durch Änderungen von zwei Gesetzen über Artikel 1 und 6 des Wohnraumversorgungsgesetzes gestärkt und gesichert. Mit der Neufassung von § 2 Wohnraumgesetz Berlin wurde zum 01.01.2016 ein neues Konzept für die finanzielle Unterstützung der Mieterinnen und Mieter in den Sozialmietwohnungen eingeführt. Durch individuelle Mietzuschüsse wird gewährleistet, dass bei Haushalten die Nettokalt-Mietbelastung für die angemessene Wohnfläche maximal 30 % des Haushaltseinkommens beträgt. Bei Gebäuden mit schlechten Energiekennwerten wird zum Ausgleich von hohen Heizkosten die Nettokalt-Mietbelastung gestaffelt weiter auf bis zu 25 % reduziert. Sofern Transferleistungen bezogen werden, wird durch Mietzuschüsse die Miete auf das angemessene Maß der sozialen Sicherungssysteme gesenkt.

Ein weiterer Ansatz zur Sicherung der Bezahlbarkeit der Sozialmietwohnungen ist der Ausbau der Prüfungen bei Sozialwohnungen durch die Förderbank Investitionsbank Berlin. Durch das über Artikel 6 Wohnraumversorgungsgesetz geänderte Investitionsbankgesetz wurde ab 2016 nicht nur der Umfang der allgemein üblichen Kontrollen der Sozial- bzw. Nettokaltmieten von 5 % auf 20 % pro Jahr intensiviert. Vielmehr sollen auch die Nebenkosten im Sozialen Wohnungsbau durch neu eingeführte Prüfungen der Betriebskostenabrechnungen und der Kontrolle des Instandhaltungszustandes begrenzt werden. Zugleich soll die Investitionsbank Berlin durch Beratungen darauf hinwirken, dass die älteren Sozialwohnungsbestände behutsam modernisiert werden.
Um die Bindungen soweit wie möglich zu sichern, wurde die Nachwirkungsfrist für Bindungen bei Fällen mit vorzeitiger vollständiger Rückzahlung von Förderdarlehen durch § 11a Wohnraumgesetz Berlin ab dem 22.09.2015 von zehn auf zwölf Jahre verlängert. Mit der Ausschöpfung des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens dieser Bindungssicherung wurde auf die aktuell verstärkte vorzeitige Ablösung der Förderdarlehen wegen der sehr niedrigen Kapitalmarktzinsen reagiert.

Des Weiteren sind nunmehr großflächige Freistellungen von Bindungen (z. B. ganzer Siedlungen) gesetzlich ausgeschlossen, wobei der Senat solche Freistellungen auch zuvor hat auslaufen lassen.

Zwischenfazit und Ausblick

Durch das Berliner Wohnraumversorgungsgesetz wurde der mit der Wiederanspannung des Wohnungsmarkts im Jahr 2012 eingeschlagene Weg zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums durch einen Instrumentenmix fortgesetzt. Dabei wurden die verschiedenen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Wohnungsmarktsegmente berücksichtigt. Insbesondere für die Sicherung der Angebote für einkommensschwache Haushalte oder für Haushalte mit anderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt ist das Wohnraumversorgungsgesetz ein zentraler Baustein der neuen Berliner Wohnungspolitik für eine wachsende Stadt.

Insbesondere wurde der zuvor eingeleitete quantitative und qualitative Ausbau der Versorgungsfunktion der landeseigenen Wohnungsunternehmen weiter gestärkt und gesetzlich verankert. Für den vorhandenen Sozialmietwohnungsbestand wurde das drängendste Problem der Bezahlbarkeit für Einkommensschwache durch individuelle Mietzuschüsse gelöst. Zudem wurden für den weiteren Ausbau der Neubauförderung gute Rahmenbedingungen und Akzeptanz geschaffen. Dies ist insbesondere relevant, weil in Zukunft weiterhin jährlich mehrere tausend „alte" Sozialmietwohnungen aus der Bindung fallen werden.

Mit dem Berliner Wohnraumversorgungsgesetz konnten aber nicht alle Fragen zum traditionellen Sozialmietwohnungsbestand bearbeitet werden. Das bestehende problematische Kostenmietrecht blieb zunächst unverändert. Die Veränderung der komplexen Regeln des alten sozialen Wohnungsbaus kann – auch aufgrund der sehr spezifischen Berliner Förderpraxis – problematische Effekte erzeugen, wie etwa die Gefahr von Mieten oberhalb der ortsüblichen Vergleichsmiete oder hohe Mieterhöhungsmöglichkeiten in Objekten ohne Anschlussförderung. Deshalb wurde schon mit dem Beschluss des Wohnraumversorgungsgesetzes die nachfolgende Prüfung von Änderungen des Kostenmietrechts ins Auge gefasst.

Von Februar bis Juli 2016 tagte hierzu eine vom Abgeordnetenhaus eingesetzte Expertengruppe zur Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin unter Vorsitz von Peter Runkel, ehemaliger Abteilungsleiter des Bundesbauministeriums. Am 7. Juli 2016 hat sie umfassende Reformvorschläge vorgelegt. Diese zeigen verschiedene, alternative Reformoptionen für eine Richtsatzmiete im Sozialen Wohnungsbau auf. Ein Reformvorschlag differenziert die Richtsatzmiete nach Einkommensstufen, ein anderer sieht gestaffelte Abstände zur ortsüblichen Vergleichsmiete vor. Die Umsetzung dieser Vorschläge bedarf umfassender Änderungen der Fördersystematik und neuer gesetzlicher Regelungen. In der nächsten Legislaturperiode, die im Oktober 2016 beginnt, wird der Senat und das Abgeordnetenhaus die Reformoptionen bewerten und die Weichen für den Sozialwohnungsbestand in Berlin neu – und hoffentlich nachhaltig - stellen. Die Vorschläge der Expertengruppe werden dazu eine wichtige Grundlage sein.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2016), Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2015 - 2030, Berlin, S. 24

Abb. 2 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, eigene Darstellung

Quellenverzeichnis:

Der Bericht der Expertengruppe zur Reform des Sozialen Wohnungsbaus in Berlin ist abrufbar unter:
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/sozialer_wohnungsbau/reform/

Dipl.-Ing. Karl Busch, Architekt/Stadtplaner, BUSCH Architekten BDA, Hannover
Dipl.-Ing. Ulrich Gerlach, Architekt/Stadtplaner, ehem. Leitung Stadtsanierung Hannover, ehem. Geschäftsführer GBH Hannover

Wohnen ... ein Pfeiler der Daseinsvorsorge / weitergehende Konzepte

Die Wahrung und Förderung des sozialen Friedens in unserer Gesellschaft sehen wir als wichtigstes Ziel aller Bemühungen um Vorsorge. Besonderes Augenmerk gebührt dem Wohnen für die Ärmeren und den Möglichkeiten der Integration dieses immer größer werdenden Bevölkerungsanteils unserer Gesellschaft. Wir meinen, dass über Instrumente nachgedacht werden sollte, die über die gegenwärtig verfügbaren hinausgehen.

Unsere Stadtgesellschaft droht weiter auseinander zu fallen in arm und reich, in Einheimische und Menschen ausländischer Herkunft. Das ist nicht hinnehmbar und gefährlich. Die Versorgung mit Wohnraum für die Ärmeren in der Gesellschaft wird gegenwärtig mit eher konventionellen Lösungsansätzen, weniger zukunftsorientiert und planungssicher gehandhabt. Mal mehr, mal weniger mangelt es an dem Bewusstsein, es mit einer kontinuierlichen gesellschaftlichen Aufgabe zu tun zu haben.

Der Anteil an preiswerten Wohnungen ist in fast allen Kommunen Deutschlands zu gering. Die Anzahl von Belegrechtswohnungen sinkt kontinuierlich. Die Erfahrung zeigt, dass der Markt allein es nicht regelt. Das Wohnen für Geringverdienende ist spätestens seit dem Ende der 80er Jahre mit der Aufhebung der Gemeinnützigkeit aus dem Blickfeld der Politik geraten. Das Angebot an kostengünstigem Wohnraum schien ausreichend, die Bevölkerungsprognosen (Deutschland schrumpft) haben das allgemeine Desinteresse gefördert.

Die gegenwärtige Situation am Wohnungsmarkt hat zwar die Aufmerksamkeit von Politik, Verbänden und Immobilienwirtschaft geweckt (siehe „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen"). Es fehlt jedoch in weiten Kreisen der Bevölkerung an öffentlichem Bewusstsein a) für die Notwendigkeit der gesellschaftliche Aufgabe der sozialen Wohnungsversorgung grundsätzlich und b) dafür, dass es sich hierbei um eine kontinuierliche Aufgabe handelt.

Für eine langfristige, auf Integration ausgerichtete soziale Wohnraumversorgung

- *Bewusstsein stärken für die soziale Bedeutung der Wohnungsversorgung von ärmeren Bevölkerungsteilen in unserer Gesellschaft*

Bereits jetzt ist, vor allem angesichts des Migrationsdrucks der uns derzeit beschäftigt, in der Gesellschaft die Befürchtung wahrzunehmen, dass es unabwendbar zu Segregationserscheinungen – hier Gated Communities, dort soziale Brennpunkte mit allen Randerscheinungen wie No-Go-Areas und Parallelgesellschaften – kommen wird. Dies darf nicht eintreten. Dringend muss öffentliches Bewusstsein dafür hergestellt werden, dass die Lösung der Wohnungsfrage ein zentraler Beitrag zur Wahrung des sozialen Friedens in der Bundesrepublik darstellt.

Wir fragen, ob es der Bedeutung dieser kontinuierlich präsenten Aufgabe nicht besser entsprechen würde, einen Teil der Steuereinnahmen - politisch abgesichert und zumindest mittelfristig zweckgebunden - für diese Aufgabe bereitzustellen.

Dies könnte in Form einer staatlichen Wohnbausteuer geschehen (analog zum Solidarfonds).

Die Steuer wäre von jedem Steuerpflichtigen zu entrichten - ohne Erhöhung der allgemeinen Steuerquote. Damit stünden, für jedermann sichtbar und nachvollziehbar, Mittel für die soziale Wohnraumversorgung zur Verfügung. Das Bewusstsein für diese dauerhafte Aufgabe würde in der allgemeinen Öffentlichkeit und bei den politischen Akteuren deutlich geschärft. Für jedermann würde deutlich sichtbar, dass er für die Wahrung des sozialen Friedens Mitverantwortung übernimmt und seinen Beitrag leistet.

Die öffentlichen Hände sollten sich immer wieder vergegenwärtigen, dass wir uns in unserer Gesellschaft dauerhaft mit eher wachsender Armut auseinandersetzen müssen und sicherlich eine Zahl von durchschnittlich 20% bis 25% aller Wohnungen für Bedürftige verfügbar sein müssen (mehr als 2% für schwer Vermittelbare).

- *Räumliche Integration ist auch soziale Integration*

Es ist nicht hinnehmbar, die Konzentration von Armut in innenstadtfernen Quartieren zuzulassen, während sich das Innere der Stadt zu einem Ort des Wohlbefindens und des Wohlstands entwickelt. Soziale Segregation schafft Verwerfungen mit gesellschaftlich verheerenden Folgen.

Das Innere der Stadt hat sich als beispielgebender Ort der Integration von Arm und Reich zu erweisen. Das Innere der Stadt ist der Ort, der die Stadtgesellschaft zusammen hält. Es ist die Zentralität des Inneren mit Strahlkraft auf die ganze Stadt, die in besonderer Weise dazu geeignet ist, gleichzeitig die räumliche wie die soziale Integration zu fördern und zu sichern.

Zukünftige Wohnkonzepte sollten durch die Mischung von hochpreisigem Wohnraum mit bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsschichten Akzente für Integration setzen. Dies muss für die innerstädtische Quartiersentwicklung genauso gelten, wie für Einzelprojekte.

Es geht darum, bezahlbaren Wohnraum in einer wie auch immer gearteten Mischung mit höherwertigen Wohnungen auf Dauer zu platzieren.

Das ist nur zu erreichen, wenn die Sozialbindung von Wohnraum an den betreffenden Orten dauerhaft erhalten bleibt. Es fehlt ein Konzept, Wohnungen mit Sozialbindung im Eigentum von Privaten, von Genossenschaften und der gesamten Wohnungswirtschaft dauerhaft zu sichern, etwa durch Verlängerung von Belegrechten durch öffentliche Nachfinanzierung o.ä. Es fehlen Konzepte, private Wohnungen durch den befristeten oder auch unbefristeten Erwerb von Belegrechten durch die öffentliche Hand für die soziale Vorsorge zu erschießen.

- *Soziale Integration durch Mitverantwortung*

Es fehlt ein Konzept, den Status des Sozialmieters als dem `Mieter ohne Verantwortung´ für die Mietsache zu verändern.
Im engen Zusammenhang mit der Standortfrage steht das Selbstverständnis mit dem sich Mieter ihrer Wohnung zuwenden bzw. die Frage, in welchem Verhältnis Mieter zu ihrer Wohnung oder zu der Immobilie stehen, in der sie leben.

Ein wichtiger Effekt sozialer Wohnungsvorsorge sollte es sein, dem Sozialmieter die Anregung zu geben und die Chance zu eröffnen, sich mit allen Aspekten seines Daseins in die Gesellschaft zu integrieren.

Wege dahin können sein: Die Übernahme von mehr Verantwortung für die Wohnung und das Umfeld (Mieterbeiräte o. Ä.), oder gar der Erwerb von Wohnungseigentum (Eigenkapitalersatz durch Selbsthilfe und/oder Wohngeld), ggf. durch Wahrnehmung von Vorkaufsrechten beim Erwerb öffentlich geförderter Wohnungen. Eine hohe Verantwortung für die eigene Wohnung ist um so eher zu erwarten, als die Möglichkeit des Miteigentums im Rahmen einer Eigentümergemeinschaft bzw. Genossenschaft gegeben ist.
Bei dergleichen Privatisierungsmodellen ist die dauerhafte Sozialbindung des Wohneigentums zu sichern.

Das Bewusstsein, es mit Eigentum zu tun zu haben, aus dem man nicht ohne Weiteres vertrieben werden kann, die Tatsache, ohne die Androhung von unerwarteten Mieterhöhungen wohnen zu können, nimmt soziale Unsicherheit.

Diskutiert werden sollten Möglichkeiten zum öffentlich geförderten Eigentumserwerb.

- *Flächenstandards*

Grundsätzlich gehören die allgemein üblichen Flächenstandards auf den Prüfstand.

Die Stadt Wien als Vorreiter in Sachen Wohnungsversorgung fördert seit Jahren den Bau von Wohnungen mit geringeren Flächenstandards. So genannte Smart-Wohnungen – auch in höheren Häusern – bieten der öffentlichen Hand, den Bauherren und den Benutzern die Möglichkeit, Erschwingliches zu realisieren und zu gestalten. Konzepte für das Leben in Kleinwohnungen sollten Kompensationselemente enthalten, die die Qualität des Wohnens nicht nur in der eigenen Wohnung, sondern in der näheren Nachbarschaft bzw. im Quartier und zum Gegenstand haben.

- *Öffentliche Förderung*

Öffentliche Fördermittel sollten grundsätzlich als Darlehen gegeben werden.

Die Rückflüsse könnten in einen der Förderung des sozialen Wohnungsbaus vorbehaltenen Wohnraumförderfonds fließen. Dieser in Zusammenwirken mit kontinuierlich verfügbaren Steuereinnahmen dürfte die Gesellschaft konditionieren, Antworten auf die dauerhaft bestehende Wohnungsfrage zur Versorgung der Ärmeren in unserer Gesellschaft geben zu können.

M.Sc. Svenja Grzesiok, wissenschaftliche Mitarbeiterin
Lehrstuhl für Urban and Metropolitan Studies des Geographischen Instituts der Ruhr-Universität Bochum

Bündnisse für Wohnen im Kontext integrierter, kooperativer Quartiersentwicklung

Neulich in der Berliner U-Bahn hörte ich, wie ein Kind seine Mutter fragte: „Mama, wenn Du Dir etwas aussuchen müsstest: Würdest Du lieber in einem schönen Haus wohnen und auf ein hässliches Haus schauen, oder würdest Du lieber im hässlichen Haus wohnen und auf das schöne Haus schauen?" Die Mutter des Kindes überlegte lange. Und tatsächlich fällt es schwer, sich für das „Entweder – Oder" zu entscheiden. Wer möchte schon in einem „schönen" Haus wohnen, dessen Nachbarschaft unattraktiv ist? Was aber nützt eine „schöne" Nachbarschaft, wenn die Wünsche an die eigenen Vier-Wände nicht erfüllt werden?

Mit Blick auf die Daseinsvorsorge in Fragen des Wohnens ist die Antwort jedoch klar: Es darf kein „entweder – oder" geben, sondern die Antwort muss „sowohl als auch" lauten. Dies in den Städten und ihren Quartieren umzusetzen ist zweifelsohne eine enorme Herausforderung, denn gerade unter dem Eindruck der in den vergangenen Jahren stark angestiegenen Flüchtlingszuwanderung haben Fragen der „Mischung" und „Integration" eine neue Bedeutung erlangt. Für die Akteure der Stadt- und Quartiersentwicklung – von der öffentlichen Hand, über die organisierte Wohnungswirtschaft bis zu einem sich engagierenden Bürgertum – ist diese Herausforderung aber nur die aktuellste von vielen: Klimaschutz und Energieeffizienz, Bezahlbarkeit und soziale Gerechtigkeit werden schon lange diskutiert. Hinzu kommen unterschiedlichste Partikularinteressen, die sich aus der oben genannten Herausforderung ergeben, da Wohnen zugleich Wirtschafts- wie Sozialgut ist und insofern sowohl unter Renditegesichtspunkten als auch als Mittel des sozialen Ausgleichs betrachtet werden muss.

Entsprechend dieser heterogenen Interessenlagen und vor dem Hintergrund sinkender öffentlicher Ressourcen und Handlungsfähigkeit gilt es daher, jenseits der etablierten Strukturen und Prozesse von Planung und Governance nach Akteurskonstellationen zu suchen, die in der Lage sind, eine strategische und integrierte Stadtentwicklung – vor allem mit Fokus auf das Handlungsfeld Wohnen – zu initiieren und zu tragen.

„Bündnisse für Wohnen" als Antwort auf komplexe wohnungspolitische Herausforderungen

Als eine solche neue Governance-Form gelten sowohl auf bundes-, landes- als auch kommunalpolitischer Ebene „Bündnisse für Wohnen". Sie haben das Ziel, für die aktuellen wohnungspolitischen Herausforderungen adäquate und kooperativ getragene Lösungen zu entwickeln und gleichzeitig privatwirtschaftliches und zivilgesellschaftliches Engagement in den Prozess einzubinden. Im Fokus dieser strategischen Bündnisse steht zumeist die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums, wobei in diesem Sinne zugleich Antworten auf den demografischen wie auch klimatischen Wandel gefunden und ebenso die Nachfrage- wie auch Angebots-Perspektive berücksichtigt werden sollen.

Auf der Bundesebene hat das BMUB 2014 „Das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen" mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft sowie weiteren gesellschaftlichen Akteuren geschlossen. Seither dient es als zentrales Instrument für die Intensivierung des Wohnungsneubaus. Dabei gelten die Empfehlungen des Bündnisses als Grundlage für die im März 2016 beschlossene Wohnungsbau-Offensive des Bundes.
Auf der Ebene der Länder hatte bspw. bereits ein Jahr zuvor das MBWSV NRW mit dem Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V., Haus & Grund NRW sowie dem VdW Rheinland Westfalen das „Bündnis für Wohnen NRW – bezahlbar, generationengerecht, energieeffizient" gegründet, das seitdem, gemeinsam mit einem beratenen Kuratorium und einer wissenschaftlichen Begleitung, als wohnungspolitische Diskussionsplattform in Nordrhein-Westfalen fungiert.

Schaut man noch eine Ebene weiter hinunter: Eine 2015 im Auftrag des BBSR gegebene Studie von empirica zum Thema „Lokale Bündnisse für bezahlbares Wohnen und Bauen in ausgewählten Handlungsfeldern" legt ihren Fokus auf die Untersuchung von regionalen und kommunalen Bündnissen für Wohnen in wachsenden Städten mit über 50.000 Einwohnern. Erste Ergebnisse dieser Studie zeigen, dass auch diese Bündnisse im Wesentlichen als Plattform zum Wissens- und Erfahrungsaustausch dienen und oftmals unter Federführung der öffentlichen Hand initiiert und organisiert werden. Das Gros dieser „Lokalen Bündnisse für Wohnen" ist aus dem Handlungsdruck entstanden, kostengünstigen Wohnraum bereitzustellen. Dabei verzeichnen fast alle in der Studie befragten Bündnis-Kommunen einen Engpass am lokalen Wohnungsmarkt.
Offen bleibt dabei die Frage, wie sich die Situation in Kommunen darstellt, die keine wachsenden oder gar schrumpfende Bevölkerungszahlen aufweisen. Sind Kooperationen auf kommunaler Ebene nur dann relevant oder möglich, wenn neuer und bezahlbarer Wohnraum bereitgestellt werden muss?

Ebenfalls offen bleibt, ob „Bündnisse für Wohnen" lediglich als strategisches Instrument und als Plattform zum Erfahrungs- und Wissensaustausch fungieren können, oder ob solche Kooperationsformen auch auf der operativen Ebene im Sinne der Daseinsvorsorge Projekte entwickeln und umsetzen können.

Als dafür geeignete räumliche Ebene rückte das Quartier in den letzten Jahren zum wiederholten Male als wichtige Handlungsebene der Stadtplanung und -entwicklung in den Fokus der Aufmerksamkeit. Definiert als gemeinsamer Wahrnehmungs- und Handlungsraum einer Vielzahl von Akteuren, der zugleich aufgrund

seiner überschaubaren Größe intensive, thematisch fokussierte sowie themenübergreifende Kommunikationsprozesse zwischen unterschiedlichen Akteuren erlaubt, bietet sich gerade das Quartier als Experimentierfeld für eine kooperative Governance an (vgl. Deffner, Meisel 2013).

Man könnte davon ausgehen, dass aufgrund der langjährigen Erfahrungen im Rahmen der Städtebauförderung, die bei der Fördervergabe als wesentliche Voraussetzung die Kooperation der relevanten quartiersbezogenen Akteure voraussetzt, hinreichend Wissen über die Ausprägung, die Rolle und Bedeutung von „Bündnisse für Wohnen" bei einer integrierten Quartiersentwicklung besteht. Doch gerade hier existiert eine Forschungslücke. Dieser Beitrag will daher erste strukturelle Antworten auf diese offenen Fragen geben und zeigt zudem weiteren Forschungsbedarf auf.

Wie sehen „Quartiersbezogene Bündnisse" für Wohnen aus?

Die Identifikation quartiersbezogener „Bündnisse für Wohnen" birgt zwei wesentliche Herausforderungen: Zum einen werden diese nur in den seltensten Fällen – anders als auf der Ebene des Bundes, Landes oder im Falle einiger Kommunen – unter der Bezeichnung „Bündnis" geführt. Zum anderen ist die Datengrundlage äußerst heterogen: Während einige quartiersbezogene „Bündnisse für Wohnen", auch wenn sie unter einem anderen Namen geführt werden, eingehend wissenschaftlich evaluiert sind, fehlt bei anderen Beispielen eine Dokumentation gänzlich.

Um ein strukturiertes Wissen über die Ausprägung quartiersbezogener Bündnisse für Wohnen zu generieren wurden daher in einer explorativen Studie[1] alle zwischen den Jahren 2000 und 2014 prämierten Projekte des „Preises Soziale Stadt"[2] untersucht – der Fokus dieser Studie richtet sich demnach nicht ausschließlich auf wachsende Kommunen bzw. Quartiere, sondern verfolgt explizit einen breiteren Ansatz[3].

Von allen eingereichten Projekten (1424) wurden bislang 152, also im Durchschnitt 10,7 % prämiert (78 Projekte zwischen 2000 und 2014) oder anerkannt (74 Projekte zwischen 2000 und 2014). Versteht man nun unter einem „Quartiersbezogenen Bündnis für Wohnen" eine Kooperationsform bei der neben dem Handlungsfeld Wohnen im Sinne der integrierten Quartiersentwicklung mindestens ein weiteres Querschnittshandlungsfeld mit strategischer Bedeutung für das Quartier, wie bspw. Bildung oder Infrastruktur, bearbeitet wird und an der neben mindestens einem relevanten wohnungswirtschaftlichen Akteur auch Akteure aus Verwaltung und Politik und / oder Zivilgesellschaft beteiligt sind, so lassen sich im Kontext des Preises „Soziale Stadt" 47 ausgezeichnete Projekte identifizieren, die diese Kriterien erfüllen.

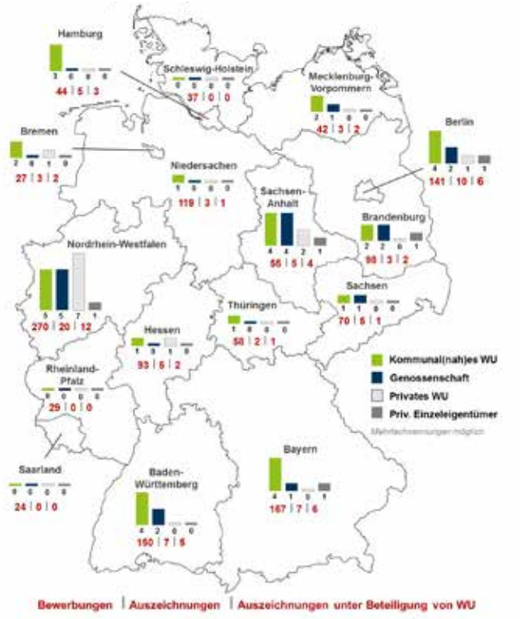


Abb. 1: Preis Soziale Stadt: Bewerbungen und Auszeichnungen (Prämierung und Anerkennung) nach Bundesländern (2000-2014)

Die Abbildung zeigt zum einen die räumliche Verteilung der Wettbewerbsbeiträge (Bewerbungen) nach Bundesland und zum anderen die Anzahl der Auszeichnungen, sowie die Anzahl jener ausgezeichneten Projekte, an denen – entsprechend eines Bündnisses für Wohnen - wohnungswirtschaftliche Akteure, aufgeteilt nach kommunal(nahen) oder privaten Wohnungsunternehmen sowie Genossenschaften und privaten Einzeleigentümern[4], beteiligt sind. Dabei ist NRW klarer Spitzenreiter hinsichtlich der Anzahl an Bewerbungen und Auszeichnungen – auffällig ist jedoch, dass an nur 60 % der Projekte wohnungswirtschaftliche Akteure beteiligt sind. In Sachsen-Anhalt und Bayern findet sich – bei insgesamt deutlich weniger Auszeichnungen – bspw. ein höherer Anteil.

Es überrascht nicht, dass bei der Frage, welche wohnungswirtschaftlichen Akteure an den Bündnissen beteiligt sind, die bekanntlich „etablierten Partner", nämlich die kommunal(nahen) Wohnungsunternehmen, am häufigsten vertreten sind. Ist nur ein wohnungswirtschaftlicher Akteur am Bündnis beteiligt, so ist es in 19 Fällen ein kommunal(nah)es Wohnungsunternehmen, in vier Fällen eine Genossenschaft und in weiteren vier Fällen ein privates Wohnungsunternehmen. Wenn am Bündnis zwei wohnungswirtschaftliche Akteure vertreten sind, dann ist die Konstellation von einem kommunal(nah)en Wohnungsunternehmen und einer Genossenschaft am häufigsten vertreten (fünf Fälle) – auch dieses Ergebnis überrascht nicht.

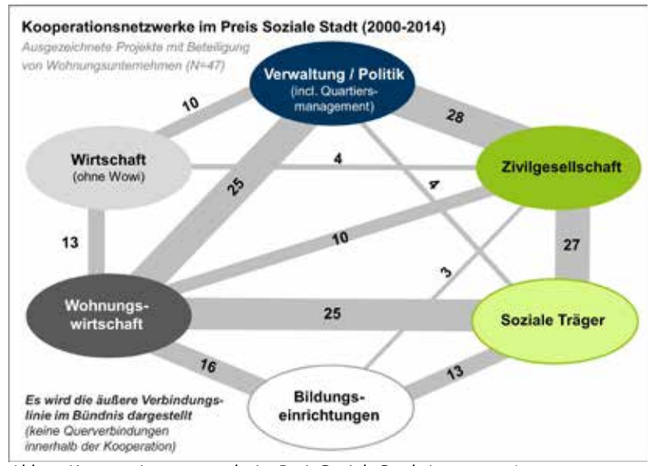


Abb. 2: Kooperationsnetzwerke im Preis Soziale Stadt (2000-2014)

Die Abbildung zeigt die Summe der jeweiligen Akteursnetzwerke im Preis Soziale Stadt. Dabei wurden je Projekt die beteiligten Akteure – unterteilt in die Klassen Verwaltung/Politik (hierzu wird auch ein Quartiersmanagement gezählt), Zivilgesellschaft (dazu zählt insb. die organisierte Zivilgesellschaft, wie bspw. in Form von Vereinen), Soziale Träger (z.B. karitative Einrichtungen), Bildungseinrichtungen, Wirtschaft und Wohnungswirtschaft – miteinander verbunden.

Will man also die Frage beantworten, wie ein „Quartiersbezogenes Bündnis für Wohnen" aussieht, so sind – neben der Wohnungswirtschaft – die weiteren beteiligten Akteure die Verwaltung/Politik, die Zivilgesellschaft und die Sozialen Träger. Während auf den übergeordneten räumlichen Ebenen hauptsächlich die öffentliche Hand sowie wohnungswirtschaftliche Schlüsselakteure vertreten sind, wird in den Quartieren also ein breiterer Akteursmix möglich.

Weitere Unterschiede zu den übergeordneten Ebenen finden sich in den Handlungsschwerpunkten: „Quartiersbezogene Bündnisse für Wohnen" legen ihre Handlungsschwerpunkte[5] im baulichen Bereich vor allem auf die Ertüchtigung des Wohnungsbestandes (17 Nennungen bei 47 Projekten), des Wohnumfeldes (13), sowie auf die Bereitstellung und Entwicklung der quartiersbezogenen Infrastruktur (15). Die Handlungsfelder Neubau (3) sowie bezahlbarer Wohnraum (3) nehmen in diesem Zusammenhang nur eine marginale Rolle ein. Wesentliche soziale Handlungsschwerpunkte liegen auf den Themen Zusammenleben (14), Partizipation (14) und Integration (14). Das Thema des generationengerechten Wohnens stellt bei nur vier Projekten den Handlungsschwerpunkt dar.

Während erste Erkenntnisse zur Ausprägung quartiersbezogener Bündnisse für Wohnen über die Analyse des Preises Soziale Stadt gewonnen werden konnten, stellt sich die Frage, wie solche strategischen Allianzen zwischen relevanten Akteuren der Privat- bzw. Wohnungswirtschaft sowie Politik/Verwaltung und Zivilgesellschaft hervorgebracht werden können und was Erfolgsfaktoren oder auch Hemmnisse für quartiersbezogene Bündnisse sein können. Im Rahmen vertiefender Fallstudienanalysen (Köln Kalk, Essen Altendorf, Dortmund Westerfilde) sowie eines Expertenworkshops zum Thema „Kooperativ = integrativ? Kooperative Ansätze für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen"[6] konnten erste Erkenntnisse darüber gewonnen und diskutiert werden.

Zielsetzungen und Erfolgsfaktoren von „Bündnissen für Wohnen im Quartier": Coopetition als Verbindung von Kooperation und Wettbewerb

Wesentliche Voraussetzung für das Gelingen von „Quartiersbezogenen Bündnissen für Wohnen" ist das Erarbeiten einer gemeinsamen Zielsetzung, die beispielsweise darin liegen kann, „bezahlbares und qualitätvolles Wohnen" im Quartier bereitzustellen sowie Maßnahmen zur Realisierung dieses Ziels gemeinsam abzustimmen und zu entwickeln – ein Beispiel dafür ist der Wohndialog in Köln-Kalk (vgl. Grzesiok, Hohn, Meisel 2014). Um eine solche Zielsetzung zu entwickeln, kann eine vorangestellte Bestandsanalyse über die Potenziale und Defizite des Quartiers (z.B. durch die Analyse von Statistiken, Bewohnerbefragungen etc.) helfen: Diese deckt zum einen die Handlungsbedarfe auf und identifiziert zum anderen Perspektiven für das Quartier. Beispiele für mögliche Projekte solcher quartiersbezogenen Bündnisse für Wohnen, die auch einen Mehrwert für das Quartier erzielen können, finden sich sowohl auf der baulichen als auch der sozialen Ebene. Sie reichen vom Bereitstellen eines wohnungswirtschaftlichen Quartiersmanagements über abgestimmte und gemeinsame Maßnahmen im (halb-)öffentlichen Wohnumfeld, Entwicklung des Wohnungsbestandes bspw. auch mit einem einheitlichen Fassadenprogramm, bis hin zu Beteiligungsmaßnahmen und sozialen Projekte mit den Quartiersbewohnern.

Dabei verfolgen die beteiligten Akteure – dies gilt vor allem für die Wohnungsunternehmen – mit ihrem Engagement natürlich in erster Linie Ziele, die am ökonomischen Nutzen ihres Unternehmens ausgerichtet sind. Die Erfahrungen aus den untersuchten Fallbeispielen zeigen aber auch, dass es bei einer unternehmerischen

1 Die Analyse ist Teil des am Geographischen Institut der Ruhr-Universität laufenden Dissertationsprojekts der Autorin zum Thema „Bündnisse für Wohnen im Kontext integrierter und kooperativer Quartiersentwicklung" unter Betreuung von Prof. Dr. Uta Hohn und Prof. Ulli Meisel.

2 „Der Preis Soziale Stadt ist eine Gemeinschaftsinitiative von Auslobern aus Zivilgesellschaft, Wohnungswirtschaft, Wohlfahrt, Wissenschaft und Politik. Ziel des Wettbewerbs ist es, vorbildliche Projekte und Initiativen für eine soziale Stadt der breiten Öffentlichkeit bekanntzumachen und damit deren Nachahmung zu fördern." (vhw 2016)

3 Die Besonderheit des Preises ist, dass hier auch Projekte eingereicht werden können, die nicht zwingend in einer Förderkulisse liegen, so dass in der bundesweiten Stichprobe ein möglichst breites Spektrum quartiersbezogener Kooperationen enthalten ist.

4 Mehrfachnennungen ergeben sich, wenn an einem Projekt mehrere wohnungswirtschaftliche Akteure beteiligt sind.

5 Mehrfachnennungen möglich

6 Der Workshop wurde im September 2015 von der Arbeitsgruppe „Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen" des Jungen Forums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL organisiert und initiiert.

Konfliktfeld/Herausforderung		Lösung im Governance-Prozess
Integrierter Handlungsansatz	z. T. verschiedene Arbeits- und Denkweisen	Kommunikation, Verständnis und Kompromissbereitschaft zwischen den Akteuren
Ungleiches Tempo bei Governance-Prozessen	Enttäuschungen, Missverständnisse und Konflikte, wenn Herangehensweise der jeweiligen Akteure sich im Tempo deutlich unterscheidet	Veränderung und Angleichung der strukturellen Ausrichtung der Akteure
begrenztes Budget/ Finanzierung	Blockade von Projekten, Unzufriedenheit und Überforderung von weniger ressourcenstarken Akteuren	Finden von Kompromissen mit der Berücksichtigung der jeweiligen Ressourcen als einziger Lösungsansatz
Unberechenbarkeit der Akteure/ Misstrauen	Unzureichende Abstimmung bei der Umsetzung von Maßnahmen	Integriertes Handlungskonzept als Leitfaden und Vertrauensaufbau während des Prozesses, Strategisches Leitbild
Konkurrenz der Akteure	Konkurrierende Akteure und Projekte, Aufmerksamkeit und Fördergelder	Vorteile der Kooperation müssen Vorteile unternehmerischer Konkurrenz überwiegen; behutsame Implementierungn neuer Instrumente der Quartiersentwicklung sowie Kooperation
zeitliche Dimension	Unterschiedliche zeitliche Dimensionen, Wirksamkeit von Handlungsmaßnahmen zeitlich verzögert	Übergeordnetes Handlungskonzept als Kommunikationsbasis, „perspektivischer Inkrementalismus"
Aktivierung privater Einzeleigentümer	Keine passenden Lösungsansätze zur Aktivierung (vgl. Krüger et al. 2010, Pollermann 2008)	Repräsentanz durch Interessensvertretung, Erfahrungen aus Best-Practice-Beispielen heranziehen
Diskontinuität/ Fremdheit KALKschmiede*	Lange Findungsphase der KALKschmiede*	Rolle des intermediären Akteurs im Vorfeld der Quartiersarbeit klären

Tab. 1: Konfliktfelder, Herausforderungen und Lösungen im Governance-Prozess von „Quartiersbezogenen Bündnisse für Wohnen"

Konkurrenz der Akteure und teilweise divergierenden eigennützigen Interessen durchaus möglich ist, Kooperationen im Sinne einer nachhaltigen Quartiersentwicklung einzugehen, wenn sich dadurch für die Unternehmen ein Mehrwert gemäß der Formel „cooperation + competition = coopetition" ergibt. Unternehmen sind vor allem dann bereit, sich auf Kooperationen einzulassen, wenn:

- sie dadurch Synergieeffekte generieren können,
- sich diese positiv auf ihr Image auswirken,
- durch die positive Außenwirkung die Erreichung ihrer Zielsetzungen vereinfacht wird,
- sie dadurch Planungssicherheit bei Investitionsentscheidungen erhalten und
- sie von anderen Handlungsfeldern – auf der Basis eines integrierten Handlungsansatzes, der bspw. durch ein Quartiersmanagement gewährleistet werden kann – profitieren können.

Ausgehend von diesen initiierenden Faktoren und in Bezug auf die genannten Fallbeispiele lassen sich Erkenntnisse ableiten, die kooperative Governance-Prozesse auf der Ebene des Quartiers fördern können. So sind Kooperationen von zeitgleich am Markt konkurrierenden Wohnungsunternehmen besonders erfolgreich, wenn:

- eine Vertrauensbasis zwischen den Bündnispartnern besteht,
- ein gemeinsames Leitziel verfolgt wird,
- ein effizientes und umsetzungsorientiertes Arbeiten gewährleistet ist,
- lange Abstimmungsprozesse vermieden werden,
- die verantwortlichen Kooperationspartner über ausreichend – oder zumindest vergleichbare – Entscheidungsgewalt verfügen und die Kooperation somit „auf Augenhöhe" stattfindet,
- die Kooperation informell angelegt ist – eine Formalisierung kann dann im laufenden Prozess stattfinden,
- eine neutrale Moderation vorhanden ist und die Kooperationspartner zusammen hält und
- eine professionelle Organisation der Kooperation stattfindet.

Konfliktfelder quartiersbezogener Governance und Lösungsstrategien

Trotz der Vorteile, die sich aus der Arbeit quartiersbezogener Bündnisse ergeben, können während des Governance-Prozesses auch unterschiedlichste Konfliktfelder und neue Herausforderungen entstehen: Zwar gelten entsprechend des Ansatzes der quartiersbezogenen Governance die Akteursgruppen bei kooperativen Steuerungsformen und einem gemeinsamen Handeln gemeinhin als gleichberechtigte und selbständige Partner in einem flexiblen Netzwerk (Sinning; Ziervogel 2010: 123). Doch trotz der unterstellten Gleichberechtigung gilt es, die Verteilung der allokativen sowie autoritativen Machtressourcen sowie mögliche Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Interessen und Handlungslogiken zu berücksichtigen. Dabei kann die Verschiebung von Machtverhältnissen, gemessen an der Ausstattung der Akteure mit den genannten Ressourcen in diesem Zusammenhang bspw. ebenso Grund für das Entzünden von Konflikten sein, wie das Aushandeln gemeinsamer und umsetzungsorientierter Zielsetzungen. Zudem birgt das das Implementieren neuer Governance-Formen stets auch das Aufbrechen nicht mehr tragfähiger Strukturen und Verfahrensabläufe mit sich, was zum Teil auch gegen den Willen der etablierten Akteure zunächst auf Widerstand oder gar Ablehnung stoßen kann.

Weitere Konfliktfelder werden in der folgenden Tabelle skizziert, wobei zeitgleich mögliche Lösungswege im Governance-Prozess aufgezeigt werden.
„Urbanität ist anstrengend" wird Walter Siebel im einleitenden Beitrag zitiert. Dennoch zieht es uns „zurück in die Städte". Gleiches gilt für eine kooperative Quartiersentwicklung: Das Ausloten von Interessen und Aushandeln von Zielsetzungen – bei allen angerissenen Herausforderungen und Konfliktfeldern – ist anstrengend. Es kostet Zeit und Geld. Dabei darf Kooperation keinesfalls zum Placebo werden. Wenn aus „Runden Tischen" lange Bänke werden, nehmen Schlagkraft und somit auch Synergien, die von ihnen auf eine integrierte Quartiersentwicklung ausgehen, ab.

Doch die Erfahrungen zeigen, dass gerade von den in diesem Beitrag skizzierten „Bündnissen für Wohnen" im Quartier durchaus Potenziale ausgehen, die angesichts der immer komplexer werdenden Herausforderungen unbedingt ausgeschöpft werden sollten. Damit quartiersbezogene Bündnisse für Wohnen sich in der integrierten Quartiersentwicklung weiter etablieren können, sollte fundiertes Wissen über die Handlungslogiken, Zielsetzungen, Strategien und Konzepte der beteiligten Akteure gewonnen werden – denn sind diese bekannt, kann dies den Aushandlungsprozess deutlich erleichtern und schneller zu den gewünschten Erfolgen im Sinne der Daseinsvorsorge im Handlungsfeld Wohnen führen.
Es wird auch deutlich, dass sich quartiersbezogene Bündnisse für Wohnen elementar von ihren Pendants auf räumlich übergeordneten Ebenen unterscheiden. Sie agieren vor allem auf der operativen und projektbezogenen Ebene und ergeben sich aus dem Handlungsdruck, vermeintlich „benachteiligte" Wohnquartiere vor weiteren downgrading-Prozessen zu bewahren und langfristig zu stabilisieren.
Gelingt dies, könnte die Mutter aus der U-Bahn ihrem Kind sicher sagen, dass es im Leben nicht immer um ein „entweder - oder" gehen muss, sondern dass ein „sowohl als auch" an der ein oder anderen Stelle genau das ist, was das Leben in unseren Städten lebenswert macht.

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis:

Abb. 1 Eigene Darstellung 2015, Analysegrundlage: GdW 2000-2014
Abb. 2 Eigene Darstellung 2015, Analysegrundlage: GdW 2000-2014
Tab. 1 Eigene Darstellung 2013

Literatur

Bornhorst, J.; Grzesiok, S.; Ruprecht, M.-I. (2015): Neue Wege für die integrierte Entwicklung des Wohnens in städtischen Räumen. Erste Arbeitsgruppe des Jungen Forums der ARL. In: RaumPlanung 178/2.

Bornhorst, Judith; Grzesiok, Svenja; Müller, Anja ; Ruprecht, Mei-Ing (2016): „Kooperativ = integrativ?" Der Beitrag kooperativer Ansätze für die integrierte Entwicklung des Wohnens. In: vhw FWS 2/4: 91-96.

Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (2016): Preis Soziale Stadt 2016. http://www.preis-soziale-stadt.de/ [04.07.2016]

Deffner, Veronika; Meisel, Ulli (Hg.) 2013: „StadtQuartiere". Sozialwissenschaftliche, ökonomische und städtebaulich-architektonische Perspektiven. Essen.

Drilling, Matthias; Olaf Schnur (Hg.) 2009: Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden.

Fürst, Dietrich; Lahner, Marion; Zimmermann, Karsten (2004): Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung: Placemaking und Local Governance. Berlin. = Regiotransfer 4.

Grzesiok, Svenja; Hill, Alexandra 2014: Wohnungswirtschaftliches Engagement für Bildungsinfrastruktur – Herausforderungen und Mehrwerte neuer Kooperationen einer integrierten Quartiersentwicklung. In: Zeitschrift für Immobilienwissenschaft und Immobilienpraxis (ZIWP) 2 (1): 6-20.

Grzesiok, Svenja; Hohn, Uta; Meisel, Ulli 2014: Kooperative Quartiersentwicklung als Experiment. Der Wohndialog der KALKschmiede* in Köln. In: RaumPlanung 174 (3/4): 29-35.

Hohn, Uta 2009: Zukunft wird gemacht: Urban Renaissance in der Global City Tôkyô. In: Basten, Ludger (Hg.): Metropolregionen – Restrukturierung und Governance. Deutsche und internationale Fallstudien. Dortmund =Metropolis und Region, Bd. 3: 113-149.

Grzesiok, Svenja; Ast, Verena; Sweers, Jan-Christian 2014: Wohnungsunternehmen und der Preis Soziale Stadt. Die Rolle der Wohnungswirtschaft im Rahmen von Best-Practice-Beispielen der integrierten Quartiersentwicklung. In: vhw FWS 6/12: 331-334.

Sinnig, Heidi; Ziervogel, Daniela 2010: Governanceansätze in der Wohnungsbestands- und Stadtteilentwicklung. In: Röber, Manfred; Sinnig, Heidi (Hg.): Wohnen im Bestand. Nachfrageorientierung als Perspektive. Detmold: 121-136.

Dipl.-Ing. Axel Koschany, Koschany + Zimmer Architekten KZA

Auf dem Weg zu neuen Wohnungen: Muss ein Bett eigentlich 2 x 2 m groß sein…

…und gehört Wohnen eigentlich zur Daseinsvorsorge?

Für das gesellschaftliche wie individuelle zukünftige Dasein Vorsorge zu treffen, ist ein zentraler Inhalt raumbezogener Politik und Planung. So steht es quasi in den Vorbemerkungen zum „Forum Städte" der Jahrestagung 2016 von ARL und DASL. Dabei geht es auch darum, den Rahmen, in dem „Daseinsvorsorge" gedacht und definiert wird, neu abzustecken.

Denn wenn man – schlaglichtartig und unwissenschaftlich zufällig – nach Definitionen des Begriffs und seiner Inhalte sucht, dann gleichen sie sich inhaltlich sehr. Egal, ob auf der Website des DGB, der Heinrich-Böll-Stiftung oder des Deutschen Instituts für Urbanistik: Mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge ist immer von Infrastruktur die Rede, von Wasserver- und entsorgung, von Energieversorgung und öffentlichem Nahverkehr. Man liest von den Liberalisierungs- und Deregulierungsprozessen, denen sie unterworfen waren und sind. Es geht um grenzüberschreitenden Wettbewerb und die gesellschaftlichen Wandlungsprozesse wie den demographischen Wandel, die immer wieder zu kontroversen Diskussionen über den Begriff, seine Definition und vor allem seine Inhalte, seinen Rahmen geführt werden. Begriffe wie „Existenzsicherung" und „zivilisatorische Grundversorgung" fallen, es ist die Sprache von Dienstleistungen und Gütern. Aber Wohnen taucht als Begriff in den Definitionen nicht auf.

Wenn es aber in den Gütern „steckt", ist es dann ein Gemeingut oder ein Wirtschaftsgut? Wohl beides, was es in seiner Zuordnung im Rahmen der Daseinsvorsorge nicht einfacher machen würde. Ein Blick in Veröffentlichungen der Raum- und Regionalplaner, Soziologen und Geographen wie der Politik offenbart die oft kontroverse Diskussion darüber. Elinor Ostrom – Trägerin des Wirtschaftsnobelpreises – widmet sich der Frage in ihrem Buch „Was mehr wird, wenn wir teilen", in dem sie über den Wert des Gemeingutes für die Gesellschaft schreibt, zu dem sie zumindest das städtische Wohnen zählt.

Und der Staat hat sich ja auch eine ganze Zeit des Themas Wohnen angenommen, wenn auch nicht explizit als Teil seiner den Menschen „geschuldeten" Daseinsvorsorge: Der „soziale Wohnungsbau" prägte die Nachkriegszeit bis in die späten 80er Jahre des letzten Jahrhunderts, als die Privilegien der Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft wurden und der Staat sich aus der Förderung des Wohnungsbaus zurückzog. Zum einen war man der Auffassung, der Bedarf sei gedeckt und der Staat solle sich aus dem Wohnungsmarkt heraushalten, zum anderen gerieten die Haushalte der Kommunen immer mehr in Schieflage, so dass schlicht die Mittel für die Förderung von Wohnraum fehlten. In der Gemeindeordnung von NRW heißt es in § 8, Abs. 1: „Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen."

Und die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit sind längst erreicht und teilweise weit überschritten. Beim Difu liest man dazu in seinem Bericht 01/2012:

„(…) Das historisch gewachsene, in Deutschland auf die 30er Jahre zurückgehende, Verständnis einer umfassenden öffentlichen Daseinsvorsorge mit den daraus entstandenen öffentlich-rechtlichen Anbieterstrukturen wird insbesondere seit den 1990er Jahren (…) durch die klammen Kassen der Kommunen kritisch hinterfragt. Auch der demografische Wandel sowie das Problem des Bevölkerungsschwundes in vielen ländlichen Regionen verschärfen die Diskussion um die Frage, welche öffentlichen Dienstleistungen von kommunaler Hand angeboten werden sollten und welche Leistungen beispielsweise von Privatunternehmen übernommen werden können."

Mit Blick auf ihre klammen Kassen haben sich viele Kommunen längst vom Tafelsilber ihrer kommunalen Wohnungsbaugesellschaften getrennt. So hat Dresden gar keine eigene Gesellschaft mehr, und der Allbau in Essen, längst zur AG transformiert, hat Anfang Juli dieses Jahres verkündet, dass er seine Neubauaktivitäten drastisch zurückfahren wird, da die Stadt aufgrund ihrer desolaten Haushaltssituation die Gewinnrückführung deutlich erhöht.
Dabei hat die Allbau AG in den letzten Jahren mit Projekten in Essen wie dem „Niederfeldsee", im neu entwickelten Universitätsviertel (siehe Abb. „Pier 78") oder mit den „Kastanienhöfen" in der nördlichen Essener Innenstadt wohnungsbauliche „Landmarken" gesetzt, die für die Entwicklung der jeweiligen Stadtquartiere von immenser Bedeutung sind. Zu Beginn seiner Amtszeit 2007 hat Vorstand Dirk Miklikowski vor allem die gesellschaftliche Verantwortung der kommunalen Wohnungsbauunternehmen betont und bedauert, schon damals ziemlich allein auf weiter Flur zu sein. Hinzu kommt, dass die großen Konzerne sich ebenfalls längst als Akteure aus dem Wohnungsmarkt verabschiedet hatten. Auch wenn man sich darüber streiten kann, ob die ThyssenKrupps, Vebas und RAGs dieser Zeit ihren Wohnungsbau mehr als Wirtschafts- denn als Gemeingut betrachtet hatten, so hatte ihr ursprüngliches Engagement für das Wohnen ihrer (Mit-)Arbeiter wichtige stabilisierende Folgen und positive Impulse für Stadtgesellschaft und Stadtentwicklung.

Mit dem Verkauf ihrer Wohnungsbestände öffneten die Konzerne internationalen Finanzinvestoren den deutschen Wohnungsmarkt. Wie die „Heuschrecken" schienen sie über die Bestände herzufallen – mit der Hoffnung auf Renditen, aber ohne verstanden zu ha-

Koschany + Zimmer Architekten KZA | Pier 78 – Blick vom Park

Koschany + Zimmer Architekten KZA | Pier 78 – Innenhof

Fotos: ©Daniel Sumesgutner

ben, wie der deutsche Wohnungsmarkt funktioniert. Während sich private Entwickler in den großen Städten auf den Markt des hochwertigen Wohnungsbaus konzentrierten, verwalteten die neuen Eigentümer des ehemals sozialen Wohnungsbaus ihre Bestände auf niedrigem Niveau. Wohnen war nahezu völlig aus jedem Rahmen einer staatlichen Daseinsvorsorge gefallen, egal, wie man sie definiert.

Und was hat das alles mit der notwendigen Größe eines Betts zu tun…? Um das zu beantworten, gilt es, zuerst noch einen Blick darauf zu werfen…

…was seitdem geschah:

Die kommunale Wohnungsbaupolitik ist mit Vehemenz zurück auf der Agenda. Zudem hat sich das Verständnis aller Beteiligten für die Bedeutung des Wohnens gerade in den großen Städten und Metropolregionen verändert:
Private Akteure haben begonnen, ihre Rolle als Mitgestalter unserer Städte anzunehmen und sind diesmal mit dabei. Mal eher getrieben, weil die Städte ihnen durch Auflagen Wohnungsschlüssel vorschreiben, nach denen – wie zum Beispiel in Düsseldorf – 20 % neu geplanter Wohnungen nach den sozialen Förderrichtlinien, 20 % „preisgedämpft" und nur die restlichen 60 % frei finanziert vermietet werden dürfen. So verlagern die Kommunen die Aufgabe an die Privatwirtschaft, denn an ihren klammen Kassen hat sich nichts geändert. Im Gegenteil: Auch wenn Bund und Länder begonnen haben, neue Förderprogramme aufzulegen, sind diese angesichts des immensen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum nur ein Tropfen auf dem heißen Stein - und zudem für manches Unternehmen aus der freien Wirtschaft aufgrund ihrer Rahmenbedingungen auch nicht interessant.

Andere Unternehmen nehmen sich aber auch aus eigenem Antrieb der Aufgabe an. So hat die Vonovia AG entschieden, sich nach Jahrzehnten ausschließlicher Bestandsverwaltung ihrer Vorgänger-Unternehmen nun dem Neubau von Wohnungen zuzuwenden, dies vor allem mit Blick auf kostengünstiges und möglichst serielles Bauen. Denn die Anzahl der bundesweit in den nächsten Jahren geplanten neuen Wohnungen, die das DAX-Unternehmen seinen Shareholdern für die nächsten Jahre angekündigt hat, geht in die Tausende. Also…:

Wohnen, wohin man schaut

Eine neue Euphorie rund um das Wohnen ist entstanden, neue Konzepte werden entwickelt, fast vergessen schienende Ideen werden wiederentdeckt und mit Blick auf die heutigen Möglichkeiten weiterentwickelt: serielle Vorproduktion, modulares Bauen, skalierbare Elemente. Das Bauen mit Holz erfährt durch den Wohnungsbau einen immensen Schub, kaum ein Dach ist noch vor seiner Aufstockung sicher und Bauordnungen werden angepasst, um die Realisierung von Wohnungsbauprojekten zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Schien in Deutschland noch vor nicht allzu langer Zeit „alles gebaut", eröffnet sich nun die Chance, in unseren Städten an vielen Stellen Räume für eine neue, qualitätsvolle und lebenswerte Urbanität zu schaffen. Bei allem Aktivismus ist es gleichzeitig wichtig, die Menschen, die in den Nachbarschaften und Quartieren, in denen nun händeringend nach Flächen zur Nachverdichtung gesucht werden, bereits leben und sich engagieren, mitzunehmen und einzubinden in das, was ihre Umgebung nachhaltig verändern wird. „Quartiersbezogene Bündnisse für Wohnen" wie von Svenja Grzesiok von der Ruhr-Universität Bochum beschrieben, sind hier viel versprechende Ansätze für erfolgreiche Konzepte.

Bei aller gebotenen Eile, kostengünstigen Wohnraum in großem Maßstab zu schaffen, gilt es nicht zuletzt zu vermeiden, die Fehler der 50er, 60er und 70er Jahre des letzten Jahrhunderts zu wiederholen. In einer Zeit, in der unsere Städte unter ähnlichem Zeitdruck neuen Wohnraum bereitstellen mussten und dabei der Blick für urbane Vielfalt und architektonische Qualitäten oft verloren ging. Und so wird viel darüber gesprochen und geschrieben, über…

Das neue Wohnen:

Kostengünstiges Wohnen, Mikro-Wohnen, Vario-Wohnen: Programme, Planungen und Projekte rund um „das Wohnen" bestimmen seit Monaten - lange, bevor die Flüchtlinge kamen – über die Fachleute hinaus Diskussionen, Veranstaltungen und Gesprächsrunden aller Akteure, die in der Verantwortung stehen, Wohnraum zu schaffen: der Politik und Verwaltung, der Verbände, Wohnungsbaugesellschaften, Entwickler, Baufirmen und Investoren - und von uns Architekten:
Zusammen mit unseren Bauherrn sollen wir die Ergebnisse all der Programme und politischen Vorgaben in gebauten Raum umsetzen: kostenbewusst, gestalterisch anspruchsvoll und natürlich nachhaltig - die Stadt und ihre Quartiere bereichernd - für Menschen ein neues Zuhause schaffen. Und bitte schnell…

Und wo beginnen?

Aus unserer Sicht beim Nukleus: der Wohnung. Und dabei gilt es, „das Wohnen" neu zu denken, jedes „das war schon immer so" zu hinterfragen und jedem „das haben wir noch nie gemacht" ein „warum-eigentlich-nicht?" entgegenzustellen. Das gilt für Größe und Ausstattungsdetails der Wohnungen – wie groß muss ein Bett wirklich sein (da ist es endlich…!!) und kann man Einbauschränke nicht intelligent vorstrukturieren - wie für ihre Bäder: warum kann ein Bad im kostengünstigen Wohnungsbau nicht die gleichen durchdachten Ausbauqualitäten haben wie im „Motel One"? Und gehören der Eingang eines Hauses wie sein Treppenhaus für seine Bewohner nicht auch zur Wohnqualität? Zugleich sind Planungs- und Bauablauf neu zu strukturieren, digitale Prozesse wie BIM unter Einbindung aller Beteiligten aktiv zu nutzen.
Dabei ist es schwer, mit lokalen Projekten neue Maßstäbe im überregionalen Markt zu etablieren: Die Projekte sind oft zu klein, und die meisten Bauherrn agieren lokal. Ressourcenstarken, überregional agierenden Akteuren am Wohnungsmarkt gelingt es eher, innovative Konzepte mit der notwendigen Strahlkraft zu entwickeln und im Markt zu etablieren.

Unser Ansatz

Im September 2015 erhielt unser Büro von der Vonovia AG den Auftrag, den oben skizzierten Anforderungen folgend, innovative Wohn- und Baukonzepte zu entwickeln:
Wohnungs- und Gebäudetypologien, welche die Umsetzung des Unternehmensziels ermöglichen, bundesweit in den nächsten Jahren zehntausende Wohnungen im Zuge einer Nachverdichtung auf eigenen Grundstücken zu bauen.

Um mit Blick auf eine erweiterte Daseinsvorsorge, kostengünstigen Wohnraum bereitzustellen, soll dies unter Einhaltung ambitionierter Kostenvorgaben, eines wertigen Standards in Ausbau und Materialität sowie der Vorgabe geschehen, die neuen Konzepte mit Blick auf serielle Einheiten für ein „schnelles" und zugleich standortbezogen individuelles Bauen zu entwickeln. Eine der wesentlichen Vorgaben war es, die seit Jahren steigende Quadratmeter-Zahl pro Person im Wohnungsbau, die mit zu den Kostensteigerungen beigetragen hat, zu hinterfragen und auf das wirklich Notwendige und Sinnvolle zurückzuführen:

„Small but Smart" ist der Leitgedanke der entwickelten Bausteine, „Mikro" in ihrer Grundgröße, „Vario" in der Vielfalt, sie zu unterschiedlichen Wohnungen und Häusern zusammensetzen zu können und so auf jeden Ort und seine Vorgaben individuell zu reagieren. Es war auch für uns ein ganz neues Vorgehen, zuerst die kleinsten Einheiten zu entwickeln, ohne zu wissen, wie das Haus aussehen wird, das sich daraus zusammensetzen lässt.

Mit den Wohnungs-Bausteinen den modularen Ansatz in aller Konsequenz zu denken und zu konzeptionieren, führte im nächsten Schritt zu einer großen Vielfalt an Möglichkeiten, die Bausteine zu immer wieder neuen, individuellen Gebäuden zusammensetzen zu können.

So gelingt es, die Skepsis der regionalen Geschäftsführer der Vonovia AG in unseren Gesprächen bald zu überwinden: Verbinden sie Stichworte wie Serie, Modul und Vorfertigung zu Beginn noch mit Uniformität und Einheitsbauten, sind sie schnell überzeugt von den vielen Möglichkeiten, individuell auf ihre Belange wie Standort oder Mieterklientel einzugehen. So führen die inzwischen bundesweiten Standortuntersuchungen zu immer wieder neuen Ansätzen und Gebäuden, basierend auf den immer gleichen Bausteinen für die Wohnungen.

Der Ausblick

Die Entwicklung hat bis heute gezeigt, dass eine Menge möglich ist, wenn alle Beteiligten es wollen und bereit sind, etwas Neues zu wagen. Sie zu finden ist in einer eher konservativen Immobilienwirtschaft nicht immer leicht: Nachdem Bauherr und Architekt gemeinsam das Grundkonzept entwickelt hatten und damit bis in die Vorstandsebene wie auch beim „Capital Day" im Juni dieses Jahres große Begeisterung auslösten, stellten sich die weiterführenden Gespräche mit ausführenden Unternehmen oft als eher zäh und wenig motiviert heraus. Es gilt eben auch hier, anders und neu zu denken, andere Kostenansätze zu rechnen und liebgewonnene Routinen zumindest einmal gedanklich zu verlassen. Gerade manch „Großer" der Branche tat sich dabei schwer, manche haben sich gar nicht erst auf das Konzept eingelassen. Dafür hat uns manch kleines, junges Unternehmen überrascht und sich von unserer Begeisterung anstecken lassen. Das wiederum macht Hoffnung.

Der Bauantrag für den ersten Prototyp, ein Punkthaus mit 15 Wohneinheiten, wurde am 15. Juli 2016 eingereicht. Bis Ende des Jahres soll er in Bochum realisiert und Grundlage für die Weiterentwicklung sein. Ab Januar 2017 soll das Haus in die reguläre Vermietung der Vonovia AG übergehen.

Spätestens dann werden wir sehen, ob die Balance zwischen small und smart gefunden wurde und von den Menschen angenommen wird.

Zur Beruhigung am Schluss: Es gibt auch Bausteine, in denen ein 2 x 2 m Bett stehen kann…!

Prof. Dr.-Ing. Heidi Sinning
Leiterin des Instituts für Stadtforschung, Planung und Kommunikation (ISP) der Fachhochschule Erfurt

Genossenschaftliche Wohnmodelle in Zürich

Beitrag zu bezahlbarem, sozial durchmischtem und nachhaltigem Wohnen?

Ausgangssituation, Problemlage und Fragestellung

Dem staatlichen Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge wird auch die Bereitstellung von Wohnraum zugerechnet. Vor dem Hintergrund der fachlichen Diskussion, wie insbesondere mehr bezahlbarer Wohnraum in Deutschland zur Verfügung gestellt werden kann, ist die Thematik seit einigen Jahren wieder sehr aktuell. Dies gilt besonders in wachsenden Stadtregionen, in denen ein angespannter Wohnungsmarkt besteht. Dort haben es gesellschaftlich benachteiligte Haushalte besonders schwer, Wohnraum zu finden bzw. zu behalten. Dies ist generell der Fall und gilt umso mehr für Wohnraum mit hoher Wohn- bzw. Lebensqualität. Mietpreissteigerungen und in deren Folge zunehmende Segregationsprozesse sind vielerorts zu beobachten. Da der Mietwohnungsbestand eine wichtige Versorgungsfunktion für einkommensschwache Haushalte und benachteiligte Bevölkerungsgruppen übernimmt, gelangen der soziale Wohnungsbau und genossenschaftliche Wohnformen wieder stärker in den Fokus der Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Vor diesem Hintergrund sind Ansätze aus der Schweiz, speziell in der Stadt Zürich, wo der Wohnungsmarkt stark durch Genossenschaften geprägt ist, und die dort vorliegenden Erfahrungen von Interesse.

Genossenschaften bieten in Zürich bezahlbaren Wohnraum an. In Anbetracht der angespannten Wohnungsmarktsituation in der Stadt haben sich eine Reihe neuer selbstverwalteter Wohnbaugenossenschaften bzw. Dachorganisationen bestehender Genossenschaften gegründet. Diese haben sich neben dem „bezahlbaren Wohnen" oft gleichzeitig weitere Qualitätsanforderungen, insbesondere die Nachhaltigkeit und die soziale Durchmischung, zum Ziel gesetzt. Für eine Analyse stellen sich unter anderem die Fragen:

- Inwieweit bietet der Wohnungsbau von Genossenschaften die Möglichkeit, ausreichend bezahlbaren Wohnraum auch für gesellschaftlich benachteiligte Teile der Bevölkerung zu schaffen und welche Ziele, Strategien und Instrumente können dazu beitragen? Wie ist der Beitrag der Genossenschaftsprojekte zur Reduzierung von Ungleichheit einzuschätzen?
- Die innovativen Projekte der Schweizer Genossenschaften werfen die Frage auf, wie sich bezahlbares Wohnen gleichzeitig mit sozial durchmischtem und nachhaltigem Wohnen realisieren lässt? Welchen Beitrag können beispielsweise Sharing-Ansätze (insb. gemeinschaftlich genutzte Infrastruktur) für Bezahlbarkeit leisten?
- Welche Hemmnisse und Restriktionen stehen der Umsetzung entgegen? Welche Erfahrungen lassen sich diesbezüglich ableiten?
- Welche Erfahrungen lassen sich auf Deutschland übertragen, welche (planungs-) kulturellen Unterschiede erschweren den Transfer?

Diese und weitere Fragen sollen in dem Forum I „Städte" der DASL/ARL-Jahrestagung 2016 „Daseinsvorsorge und Zusammenhalt" diskutiert werden. Die folgenden Ausführungen zur Wohnungsmarktsituation in Zürich und zu den beiden genossenschaftlichen Wohnbauprojekten Hunziker Areal und Kalkbreite bieten einen ersten Einblick und eine Diskussionsbasis (ausführlicher siehe Sinning 2016a u. 2016b; Hugentobler et al. 2016; Genossenschaft Kalkbreite 2015).

Wohnungssituation in Zürich und genossenschaftliches Wohnen

Die Schweiz ist ein Mieterland, was besonders in Zürich deutlich wird. Mit nur 8,1 % Eigentumsanteil (vgl. Statistik Stadt Zürich 2013) wohnen die aller meisten Züricher zur Miete oder in einer Wohnbaugenossenschaft. 18% des Anteils an Wohnungen in Zürich (Stadt Zürich, Präsidialdepartment 2013: 226) gehören über 100 Wohnungsbaugenossenschaften (Vergleich Anteil der Wohnungen in Deutschland: rund 10%). Dieser Anteil soll - auch unter der Prämisse, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, ausgebaut werden (vgl. Harlander, Kuhn 2012).

Die Wohnungssituation in Zürich ist seit Jahren durch einen starken Nachfrageüberhang geprägt (vgl. Hugentobler 2013). Mit dem Begriff "Wohnungsnot" lässt sich die Situation in Zürich, insbesondere für einkommensschwache Haushalte charakterisieren (speziell für Migranten, Alleinerziehende, Familien mit mehreren Kindern und alleinstehende ältere Menschen). In den letzten Jahren ist ein kontinuierlicher Anstieg der Mieten zu verzeichnen. Die Genossenschaften setzen sich aktiv für bezahlbaren Wohnraum ein. Zahlreiche innovative Wohnungsbauprojekte zeigen dies. Die Wohnungsbaupolitik der Stadt Zürich ist dabei unter anderem durch folgende Aktivitäten unterstützend tätig (vgl. ebd.: 11): Beteiligung am Genossenschaftskapital, Verbürgung von Anleihen, Restfinanzierungsdarlehen, Gewährung zinsgünstiger Darlehen, bevorzugte Vergabe von städtischen Grund mit Baurecht und Formulierung von qualitativen Anforderungen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Stadt Zürich oder eine andere fördernde Einrichtung für

Abb. 1, 2 + 3 Hunziker Areal mit Gemeinschaftseinrichtungen, wie a. Gästehaus und b. Mobilitätsstation (Fotos: H. Sinning)

einkommensschwache Haushalte das Eintrittskapital übernimmt und somit deren Mitgliedschaft in einer Wohnungsbaugenossenschaft ermöglicht.

Bezahlbares, sozial durchmischtes und nachhaltiges Wohnen im Hunziker Areal und in der Kalkbreite

Auf dem Hunziker Areal im Entwicklungsgebiet Leutschenbach im Osten Zürichs entstand ein Wohnbauprojekt für rund 1100 Menschen der Baugenossenschaft "mehr als wohnen" (Genossenschafts-Zusammenschluss von rund 60 Genossenschaften in Zürich). Hier werden hoch gesteckte soziale, ökologische und ökonomische Ziele verfolgt. Zudem praktiziert das Projekt eine solidarische und gemeinschaftliche Wohnform. (vgl. Harlander, Kuhn 2012; Schneider 2012)

Die Wohnungen sind für Züricher Verhältnisse sehr preiswert. Ein Fünftel der Wohnungen ist subventioniert, rund 5% werden an anerkannte Institutionen vermietet, die in der Wohnraumbeschaffung für Benachteiligte tätig sind. In dem Projekt sind auf diese Weise u.a. Wohnmöglichkeiten für arbeitslose Jugendliche, Behinderte, Migranten und kinderreiche Familien entstanden. Das Projekt hat insgesamt 840 qm Allmendefläche, ca. 10-15 Räume, die multifunktional zum Feiern, für Sport, Werken, Seminare und vieles mehr nutzbar sind. Ein Gästehaus ermöglicht den Bewohnern zu vergünstigten Konditionen, Gäste direkt vor-Ort unterzubringen, und damit auf ein Gästezimmer in der eigenen Wohnung zu verzichten. Die Mobilitätsstation hält Fahrräder, Fahrradanhänger, E-bikes, Einkaufswagen, Car-sharing-Stellplätze und vieles mehr bereit. Das Projekt geht mit dem „Programm Wohnen" der Stadt konform, in dem es heißt: „Die Stadt Zürich bleibt auch im aktuellen, nachfrage-bedingten Wachstum eine attraktive Wohnstadt für alle Bevölkerungsschichten und Altersgruppen. (...) Der Stadtrat setzt sich für die gute soziale Durchmischung Zürichs ein, die einen wesentlichen Beitrag zur sozialpolitischen Stabilität und zu einer hohen Lebensqualität leistet" (Stadt Zürich 2014). (vgl. Baugenossenschaft mehr als wohnen 2016; BWO 2013; Hugentobler et al. 2016)

Das Wohnungsbauprojekt Kalkbreite Areal der gleichnamigen Wohnungsbaugenossenschaft entstand nach dem Motto „Ein neues Stück Stadt". Das Areal ist zentral gelegen und gut erschlossen. Die Genossenschaft verfolgte das Ziel, ein innovatives Quartier mit hohem sozioökonomischem und ökologischem Anspruch zu realisieren. Im Einzelnen konnten diese Ziele in Bezug auf die folgenden Aspekte berücksichtigt werden: urbanes Zentrum und belebtes Quartier, Nutzungsdurchmischung mit Quartierbezug, günstige Mieten, Flexibilität in der Gebäudestruktur, geringer Ressourcenverbrauch, qualitative hochwertige Gemeinschaftsflächen, Einbezug der zukünftigen Mieter/innen in den Planungs- und Betriebsprozess, Projektentwicklung in Zusammenarbeit mit Stadt Zürich, VBZ – Verkehrsbetriebe Zürich und dem Quartier.

Grundlage war u.a. das Konzept der 2000-Watt-Gesellschaft, die nur noch ca. ein Drittel der heute in der Schweiz verbrauchten Energie benötigt. Start war 2006, als eine Handvoll Quartiersbewohner und Fachleute die Vision einer nachhaltigen Siedlung entwarfen. Vier Jahre später, 2010, entstand die Genossenschaft Kalkbreite. Auf einem 6.350 qm große Areal der Stadt Zürich entstanden 88 Wohnungen für insgesamt 230 Personen; zudem Büro- und Gewerbeflächen, Kinderkrippe, Kantine, Waschsalon, Schulungs- und Sitzungsräume sowie ein differenziertes Freizeit- und Freiraumangebot. Eine neue Tramabstellanlage wurde überdeckt, so dass eine 2500 qm große Terrasse über den Gleisen nun für die Bewohner/innen und die Öffentlichkeit als grüner Erholungsraum zur Verfügung steht. Diese große öffentlich zugängliche Terrasse wird auch „Wohnzimmer des Quartiers" genannt. Sie ist über eine Straße mit den kollektiven Räumen verknüpft. Hier findet sozialer Austausch statt. Sie ist auch der Hauptzugang zum Gebäude mit Rezeption, Briefkästen, Kantine und Waschsalon. Zusätzlich wird

Abb. 4 + 5 Wohnungsbauprojekt Kalkbreite und „Wohnzimmer des Quartiers" – öffentlich zugängige Dachterrasse (Fotos: H. Sinning)

die Terrasse durch eine Kinderkrippe, eine Gemeinschaftsküche, einige Wohnungen sowie den Essraum eines Großhaushaltes, der sich aus mehreren Wohnungen zusammensetzt, belebt. Langfristige Flexibilität ist ein wesentliches Prinzip, was vor allem in der Vielzahl von Grundrissen, Wohnungsgrößen und Nutzungen sichtbar wird (Mietobjekte von 25-900qm, Objekte sind 1-3 geschossig, haben verschiedene Raumhöhen und zum Teil Galerien). (vgl. Genossenschaft Kalkbreite 2015)

Abb. 6: Internetplattform „Anleitung Kalkbreite" (Quelle: Genossenschaft Kalkbreite)

Die Internetplattform „Anleitung Kalkbreite" wurde von zukünftigen Bewohnern/innen über einen partizipativen Prozess über WikiSpace entwickelt. Dort wurde auc das Nutzungskonzept der gemeinschaftlichen Räume entwickelt. Neun Gruppen interessierter Genossenschaftsmitglieder erarbeiteten zudem eine Betriebsanleitung für die nicht-privaten Räume und die Aufgabenbereiche des zukünftigen Betriebs für die gesamte Anlage.

Die Ansprüche zur Nachhaltigkeit sind hoch: Kompakte Bauweise (private Nutzfläche wurde gegenüber dem Schweizer Durchschnitt um 15 qm auf 35 qm pro Person minimiert, hinzu kommen zumietbare „Jokerräume", z.B. für Gäste, plus ein zentraler Gefrierraum und Waschräume, welche die Reduzierung der privaten Nutzfläche kompensieren. Der individuelle Mietpreis wurde niedrig gehalten und soziale Durchmischung erreicht. Eine Reihe von Räumen ist nutzungsneutral, sie erlauben die Aneignung des Gebäudes durch die Bewohner/innen im Laufe der Zeit. Bezogen auf Energie und Ökologie im Sinn des Minenergie-P Eco Standard (Nachweisverfahren für ein Nachhaltigkeitslabel) wurden hohe Anforderungen realisiert. Für das Projekt gilt der Niedrigenergiestandard mit geringen Lebenszykluskosten. Es handelt sich um eine autofreie bzw. -arme Siedlung (nur zwei Autoparkplätze für Personen mit Behinderungen, plus 10-20 Parkplätze für vor allem Mieter von Gewerbe- und Dienstleistungsflächen sowie Car-Sharing-Angebote im Quartier) mit rund 300 Fahrradparkplätzen.

Neben den Genossenschaftsmitgliedern des Neubauprojekts wurden auch Quartiersbewohner, soziale Initiativen und Stiftungen intensiv in den Entwicklungsprozess des Areals eingebunden. Eine Mitgliedschaft in der Genossenschaft steht auch Bewohnern/innen außerhalb des Gebäudes offen. Diese können dann bspw. auch die gemeinschaftlichen Raumangebote nutzen. Als Grundlage für die Realisierung von Nachhaltigkeitszielen, sowohl in sozialer, ökologischer als auch wirtschaftlicher Sicht, wurde die Einbindung der zukünftigen Bewohner/innen gesehen.

Ausblick und Zwischenfazit

Bei den Fallbeispielen „Hunziker Areal" und „Kalkbreite", wo die Baugenossenschaften „mehr als wohnen" und „Kalkbreite" in einem integrierten Ansatz ambitionierte soziale, ökologische und ökonomische Ziele verfolgen, spielen die partizipative Prozessgestaltung, die Einbindung in das Quartier und Durchmischungsstrategien eine besondere Rolle. Die Schweizer Beispiele stehen für einen hohen Anspruch an ein umfassendes Nachhaltigkeitsmanagement. Hohe Standards für nachhaltiges Planen und Bauen sowie eine intelligente Verbindung von ökologischen, sozialen und ökonomischen Zielen und Ansprüchen wurden realisiert. Ökologische und energieeffiziente Bauweise, Durchmischung, Inklusion und bezahlbarer Wohnraum sind nicht nur Schlagwörter, sondern wurden in den Wohnungsbauprojekten umgesetzt und sind gelebte Prinzipien.

Abb. 7-9: Kompakte Bauweise mit gemeinschaftlich nutzbaren Räumen: a. Gemeinschaftswaschsalon, b. flexibel nutzbare „Boxen" für Kreatives, Sport etc., c. Urban Gardening auf der Dachterrasse (Fotos: H. Sinning)

Zur Realisierung wurde ein Mix an Strategien eingesetzt. Dabei kommt der Kooperation mit der Stadt Zürich für die Projektentwicklung eine besondere Bedeutung zu, da die Wohnungsgenossenschaften darauf angewiesen sind, bezahlbares Bauland nutzen zu können. Bei den beiden Lagen der Neubauprojekte handelt es sich eher um herausfordernde Standorte. Begehrte Lagen werden dagegen überwiegend nur zu Höchstpreisen vergeben, so dass kaum noch Bauland zur Verfügung steht, was für ambitionierte Projekte, wie die vorgestellten, eine Zugangsschwelle darstellt. Gleichzeitig tragen die angespannte Wohnungsmarktsituation in Zürich und der entsprechende Handlungsdruck der Wohnungssuchenden allerdings dazu bei, dass innovative Wohnmodelle entwickelt werden.

Hinsichtlich der demographischen Durchmischung der Projekte zeigt sich, dass der Zuspruch bei der älteren Generation noch zögerlich ist. Die Wohnmodelle bieten aber gerade für diese Generation große Chancen, so lange wie möglich selbständig in der eigenen Wohnung bleiben zu können, da Nachbarschaft und Gemeinschaft sowie hilfreiche Infrastrukturen und Serviceangebote vorhanden sind. Zudem zeigen die Wohnprojekte, dass genossenschaftliches Wohnen eine zukunftsweisende Verbindung von Individualität und Gemeinschaft sein kann. Gemeinschaft schließt dabei zugleich auch das Quartier mit ein, und vernetzt so die verschiedenen Akteure einer nachhaltigen Quartiersentwicklung.

Im Hinblick auf die Übertragbarkeit dieser Wohnmodelle auf Deutschland bleibt sicherlich im Sinne von Nachhaltigkeit und Flächensparen die größte Herausforderung, von dem hohen Niveau an eigener Wohnfläche Abschied zu nehmen. Der Durchschnittswert der Pro-Kopf-Wohnfläche lag in Deutschland 2014 bei 46,5 qm, und er steigt nach wie vor weiter an. Dazu bedarf es – nicht nur in den Großstädten mit ihrem oftmals angespannten Wohnungsmarkt – deutlicher Änderungen der Einstellung und des Bewusstseins in Bevölkerung und Politik. Derzeit sei die Nachfrage noch zu gering, um in vergleichbare Modelle zu investieren, so die Einschätzung aus dem Bereich der Wohnungsunternehmen. Sharing-Ansätze in Beständen deutscher Wohnungsunternehmen, wie sie aktuell unter anderem in dem BMBF-Forschungsprojekt „KoSEWo – Nachhaltige Konsummodelle der Share Economy in der Wohnungswirtschaft" untersucht werden, weißen jedoch auf Trends und Veränderungen in dieser Richtung hin (siehe https://www.fh-erfurt.de/fhe/isp/forschung/).

Literatur

Ausführliche Beiträge zur Thematik Genossenschaftliches Wohnen in Zürich, die Projekte Kalkbreite und Hunziker Areal:

Genossenschaft Kalkbreite (2015) (Hrsg.): Kalkbreite. Ein neues Stück Stadt, Zürich.

Hugentobler, M.; Hofer, A.; Simmerdinger, P. (2016) (Hrsg.): Mehr als Wohnen. Genossenschaftlich planen – ein Modellfall aus Zürich, Birkhäuser Verlag, Basel.

Sinning, H. (2016a): Cooperative Housing Models in Zurich. Or: Can sustainable, affordable and social-ly-mixed housing be realised together? in: Sustainable Built Environment Conference 2016 in Hamburg. Strategies, Stakeholders, Success factors, 7th - 11th March 2016, Conference Proceedings, Karlsruhe Institute of Technology (KIT), ZEBAU - Zentrum für Energie, Bauen, Architektur und Umwelt GmbH (edit.), pp. 266-275, Hamburg.

Sinning, H. (2016b): Genossenschaftliches Wohnen in Zürich für alle? Strategien zur Inklusion benach-teiligter Haushalte am Beispiel der Genossenschaftssiedlung „Hunziker Areal", in: Altrock, U.; R. Kunze, R. (Hrsg.), Stadterneuerung und Armut, Jahrbuch Stadterneuerung 2016, S. 291-316, Springer Verlag, Berlin.

Weitere Quellen:

BAUGENOSSENSCHAFT „mehr als wohnen" (Hg.) (2016): Hunziker Areal. Lebendiges Quartier statt Siedlung. Zugriff auf http://www.mehralswohnen.ch/hunziker-areal.html am 15.07.2016

BWO (BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN) (Hg.) (2013): mehr als wohnen. Von der Brache zum Stadtquartier, Zürich. Zugriff auf https://www.google.de/?gws_rd=ssl#q=Bundesamt+f%C3%BCr+Wohnungswesen+Dokumentations+Report+2012 am 03.01.2016

HARLANDER, Tilmann; KUHN, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart. Zürich.

HUGENTOBLER, Margrit (2013): Zürich: Was tun, wenn Wohnraum knapp und teuer ist. In: RaumPla-nung. Heft 4, S. 9-13.

SCHNEIDER, Martin (2012): Urbane Durchmischung und periphere Segregation. Tendenzen der sozial-räumlichen Entwicklung in der Schweiz. In: Harlander, Tilmann; Kuhn, Gerd (Hg.), Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart/ Zürich. S.296-303,

STADT ZÜRICH, Präsidialdepartement (Hg.) (2013): Statistisches Jahrbuch Zürich 2013. Wohnungs-bestand. S. 226. Zugriff auf https://www.stadt-zu-erich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Statistik/Publikationsdatenbank/jahrbuch/2013/pdf/JB_2013-gesamt-72.pdf am 05.06.2014

STADT ZÜRICH (Hg.) (2014): Programm Wohnen. Zugriff auf https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/entwicklungsgebiete.html am 15.02.2014

STATISTIK STADT ZÜRICH (Hg.) (2013a): Wohnungsmieten (Mietpreisindex). Zürich

BAUGENOSSENSCHAFT „mehr als wohnen" (Hg.) (2009): Ein Quartier entsteht. Mehr als ein Wettbe-werb. Beilage zu Hochparterre Nr. 11, Zürich

BAUGENOSSENSCHAFT „mehr als wohnen" (Hg.) (2013): Leitbild Mehr als wohnen, verabschiedet vom Vorstand am 13. März 2013. Zugriff auf http://www.hunzikerareal.ch/fileadmin/download/Leitbild_130214_def.pdf am 09.06.2014)

BAUGENOSSENSCHAFT „mehr als wohnen" (Hg.) (2014a): Unser erstes Projekt: Hunziker Areal. Zugriff auf http://www.mehralswohnen.ch/hunziker-areal.html am 15.02.2014

BAUGENOSSENSCHAFT „mehr als wohnen" (2014b): Diverse telefonische Interviews mit Verantwort-lichen der Genossenschaft „mehr als wohnen" in 2014

BBSR (BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG) (Hg.) (2011): Fortführung der Kompensationsmittel für die Wohnraumförderung. Endbericht. Bonn

BEUERLE, Iris (2014): Wohnungsgenossenschaften im gesellschaftlichen Wandel. Hamburg

BMVBS (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG) (Hg.) (2012): Zweiter Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Berlin

BMVBW (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND WOHNUNGSWESEN) (Hg.) (2004): Wohnungsgenossenschaften – Potenziale und Perspektiven, Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften, Empfehlungen. Berlin

BRINKER, Dörthe; SINNING, Heidi (2014): Wohnraumversorgung und Wohnqualität einkommens-schwacher Haushalte. Herausforderungen, Handlungsmöglichkeiten und Grenzen für Wohnungspo-litik und Stadtentwicklung am Beispiel des Sonnenbergs in Chemnitz. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 72, Heft 1, S.39-53

BFS (BUNDESAMT FÜR STATISTIK) (Hg.) (2013): Armut in der Schweiz. Ergebnisse 2007-2011. In: BFS Aktuell, August, Neuchàtel

BFS (BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Sektion Demografie und Migration, STATISTIK STADT ZÜRICH, BVS) (Hg.) (2013): Zusammensetzung der Nationen. Zugriff auf https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/bevoelkerung/bevoelkerungsstand/downloads.html am 05.06.2014

BUNDESVERSAMMLUNG DER SCHWEIZERISCHEN EIDGENOSSENSCHAFT (Hg.) (2003): Wohn-raumförderungsgesetz WFG, Merkblatt 2: Bundeshilfe an die Dachorganisationen des gemeinnützi-gen Wohnungsbaus und ihre Einrichtungen Zugriff auf: http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010522/index.html am 05.06.2014)

BWO (BUNDESAMT FÜR WOHNUNGSWESEN) (Hg.) (2013): mehr als wohnen. Von der Brache zum Stadtquartier, Zürich. Zugriff auf https://www.google.de/?gws_rd=ssl#q=Bundesamt+f%C3%BCr+Wohnungswesen+Dokumentations+Report+2012 am 03.01.2016

DAVIDSON, Mark; LEES, Loretta (2010): New-build gentrification: its histories, trajectories, and critical geographies. Population, Space and Place, vol. 16, issue 5, pp.395-411

DEUTSCHER BUNDESTAG (Hg.) (2011): Wohngeld- und Mietenbericht 2010. Berlin. Drucksache 17/6280 vom 24.06.2011

DGRV (Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.) (Hg.) (2014): Genossenschaften in Deutschland Zugriff auf http://www.genossenschaften.de/wohnungsgenossenschaften am 05.06.2014

GDW (Hg.) (2013): Genossenschaften – Ein(s) Plus! Maßnahmen zur Förderung der Neugründung von Wohnungsgenossenschaften, verfügbar unter: http://www.ptw-thueringen.de/uploads/media/GdW_Massnahmen_Neugruendung_2013_GdW_web.pdf (Zugriff am 05.06.2014)

HABERMANN-NIEßE, Klaus; KLEHN, Kirsten (2007): Der Beitrag von Wohnungsgenossenschaften zur Quartiersentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4, S.223-232

HEYE, Corinna; ODERMATT, André (2006): Einfluss der Umzüge auf die sozialräumlichen Prozesse im urbanen Raum Zürichs. In: DISP, Heft 4, S.52-65

HOCHPARTERRE AG (Hg.) (2009): Ein Quartier entsteht. Mehr als ein Wettbewerb. Beilage zu Hoch-parterre. Nr. 11. Zürich

KANTON ZÜRICH, Volkswirtschaftsdirektion (Hg.) (2013): Wohnbauförderung, Merkblatt 09. Zugriff auf http://www.awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/wohnbaufoerderung/formulare_merkblaetter.html 05.06.2014

KOLL-SCHRETZENMEYER, Martina; KRAMP, Simon (2010): Reurbanisierung und bauliche Dynamik. Neubautätigkeiten und ihre räumlichen und sozioökonomischen Auswirkungen in der Stadt Zürich. In: DISP, Heft 180, S.60-80

PWG (Stiftung zur Erhaltung von preisgünstigen Wohn- und Gewerberäumen der Stadt Zürich) (Hg.) (2014): Stiftung PWG, Zugriff auf http://www.pwg.ch/pwg/ am 10.10.2014

RÖBER, Manfred; SINNING, Heidi (2010): Nachfrageorientierte Bestandsentwicklung in der Woh-nungswirtschaft. Folgerungen, weiterführende Überlegungen und Forschungsbedarf. In: Röber, M.; Sinning, H. (Hg.): Wohnen im Bestand: Nachfrageorientierung als Perspektive. Anforderungen, Kon-zepte und Good Practices für Wohnungswirtschaft und Stadtentwicklung. Detmold. S.251-266,

SCHMID, Peter o.J.: Die Wohnungsgenossenschaften in der Schweiz. Zugriff auf http://www.wbg-zh.ch/wp-content/uploads/2012/04/Die-Wohnbaugenossenschaften-der-Schweiz.pdf am 11.06.2014

SCHMID, Peter (2005): Die Wohnbaugenossenschaften der Schweiz. In: Purtschert, R. (Hg.): Das Ge-nossenschaftswesen in der Schweiz. Bern/ Stuttgart/ Wien. S.300-333.

STADT ZÜRICH (Hg.) (2014b): Stiftung Wohnungen für kinderreiche Familien. Zugriff auf https://www.stadt-zu-erich.ch/fd/de/index/das_departement/departementssekretariat_aufgaben/stiftung_wohnungen_fuer_kinderreiche_familien.html am 10.10.2014

STATISTIK STADT ZÜRICH (Hg.) (2012): BVS, Zahlen zur Bevölkerungsstatistik. Zürich

STATISTIK STADT ZÜRICH (Hg.) (2013b): Bevölkerungsszenarien Stadt Zürich. 2013-2025. Zürich

STATISTIK STADT ZÜRICH, BVS (Hg.) (2014): Bevölkerungsentwicklung 1901-2013. Zugriff auf https://www.stadt-zu-erich.ch/prd/de/index/statistik/bevoelkerung/bevoelkerungsstand.html#entwicklung_nachherkunftseit1900 am 05.06.2014

WOHNUNGSBAUGENOSSENSCHAFTEN ZURICH; REGIONALVERBAND ZÜRICH (Hg.) (2012): Image-Kampagne "Die Wohnbaugenossenschaften", Foto; Zugriff auf http://www.wbg-zh.ch/ am 03.01.2016

Dipl.-Ing. Hans-Peter Boltres, Baudirektor,
Leiter des Fachamtes Stadt- und Landschaftsplanung im Bezirksamt Hamburg-Nord

„Wohnung statt Unterkunft?!" – Flüchtlingsunterbringung mit der Perspektive Wohnen in Hamburg

Ein Praxisbericht

Mit dem Senatsprogramm „Flüchtlingsunterbringung mit der Perspektive Wohnen" („Festbauten") vom 5.10.2015 hat sich die Freie und Hansestadt Hamburg selbst verpflichtet, bis Ende 2016 5.600 Woh-nungen errichten zu lassen, in denen bis zu 28.000 geflüchtete Menschen mit Bleibeperspektive untergebracht werden könnten. Ziel der Senatsstrategie war es, unter Nutzung des neuen § 246 BauGB anders genutzte und planungsrechtlich für den Wohnungsbau noch nicht vorbereitete Flächen zu aktivieren, die zunächst für 15 Jahre für die Unterbringung von Flüchtlingen angemietet werden sollen. Geplant ist die schrittweise Überplanung dieser Flächen zu Wohn- oder Mischgebieten, um die entstandenen Wohnungen nach und nach in den regulären Wohnungsmarkt zu überführen. Dabei soll jeder der 7 Hamburger Bezirke einen Anteil von 800 Wohnungen realisieren. Lediglich einer der Hamburger Bezirke hat eine Fläche von 8 ha für das Senatsprogramm zur Verfügung gestellt. Die anderen Bezirke verteilen die geforderten Wohnungen auf Grund ihrer jeweiligen Strukturen, Verfügbarkeiten von städtischen (und teils privaten) Flächen und räumlicher Spezifika auf mehrere Standorte.

Das Senatsprogramm „Festbauten" tritt neben das ohnehin schon sehr ambitionierte hamburgische Wohnungsbauprogramm. Dieses plant statt der seit 2011 jährlich zu erreichenden Zielzahl von 6000 genehmigten Wohneinheiten ab Juni 2016 durch ein neu verhandeltes Bündnis für das Wohnen zukünftig mindestens 10.000 Wohneinheiten zu genehmigen. Dabei soll der Anteil öffentlich geförderter Wohnungen 30 % betragen.

Der Beitrag schildert die Herangehensweisen und planerischen Herausforderungen im Bezirk Hamburg-Nord, einem der am dichtesten besiedelten innerstädtischen Bezirke mit vielfältigen Nachbarschaften, städtebaulichen sowie sozial- und freiräumlichen Milieus. Er stellt heraus, dass durch die Sondersituation in der zweiten Jahreshälfte 2015 besondere Konstellationen in der stadtplanerischen und stadtentwicklungspolitischen Landschaft entstanden sind, die einerseits Projekte beschleunigen können, andererseits aber auch an den Grundfesten etablierter Planungskulturen und dem sehr differenzierten Gebäude deutscher Planungs- und Baurechtsnormen rütteln.

Angesichts der Ausnahmesituation, in kürzester Zeit viele Menschen angemessen zu unterbringen und der Neuerungen im Planungsrecht, sind bewährte Instrumente der Beteiligung zunächst nicht oder lediglich in reduzierter Form angewandt worden. Die damit einhergehenden Verunsicherungen, Ängste und Sorgen der Stadtgesellschaft stellen Planungsprozesse vor neue und große Herausforderungen. Die Verwaltung hat alle Hände voll zu tun, im Sinne der Daseinsvorsorge Geflüchtete angemessen und schnell unterzubringen. Ihr steht eine immer effektiver organisierte und streitfreudige Stadtgesellschaft gegenüber, die einerseits ein nie dagewesenes Maß an Hilfsbereitschaft und Integrationswillen aufbringt und andererseits insbesondere das Programm „Festbauten" sehr kritisch begleitet und beurteilt, teilweise sogar als Ghettobildung und Wiederholung städtebaulicher Sünden der 60er und 70er Jahre diffamiert.

Sind angesichts dieser Konstellation „Bürgerverträge" das richtige Instrument, Anwohner und Senat sowie Bürgerschaft einander anzunähern, Akzeptanz für die neu entstehenden Siedlungen entstehen zu lassen?

Wie gelingt es, trotz veränderter Rahmenbedingungen (zur Zeit sinkende Zuzugszahlen) das einmal gestartete Programm „Festbauten" einerseits zu einem Erfolgsmodell der Integration Geflüchteter zu gestalten und andererseits städtebauliche, freiräumliche und gestalterische Qualitäten zu sichern und Nachbarschaften entstehen zu lassen, von denen die gesamte Stadt profitieren kann? Mit welchen Anpassungen, Korrekturen und ergänzenden Maßnahmen gelingt Integration unter sozialräumlichen, städtebaulichen und freiraumplanerischen Gesichtspunkten?

1. Die Ausgangslage der Flüchtlingsunterbringung im Bezirk Hamburg-Nord

Hamburg-Nord ist mit aktuell rund 302.000 Einwohnern auf 57,5 km² einer der am dichtesten besiedelten Bezirke Hamburgs. Von innerstädtischen gründerzeitlichen Quartieren mit erheblichen Dichtewerten über Wiederaufbaugebiete der Nachkriegszeit und wenigen Großwohnsiedlungen der 60er - 80er Jahre bis hin zu großen Arealen der Flächenkonversion aus den 90ern bis heute verfügt Hamburg-Nord über eine vielfältigste städtebauliche Milieus. Die Alster und ihre Zuflüsse in all ihren Ausprägungen (vom Flüsschen über den kanalisierten Abschnitt bis hin zur Außenalster) bilden die „aquatische Schlagader" des gleichzeitig sehr grünen Bezirks. Zu den 302.000 Einwohnern kommen ca. 4.600 Geflüchtete in 21 Wohnunterkünften (Zahlen Stand 29.06.2016, Quelle http://www.hamburg.de/fluechtlinge-unterbringung-standorte/4373126/unterbringung-nord/). In diesem Bericht wird zur Vereinfachung nicht zwischen Erst- und Folgeunterbringung nach § 44 Absatz 1 bzw. § 53 Asylgesetz unterschieden.

Im weniger dicht besiedelten Norden des Bezirks mit deutlich mehr verfügbaren Flächen leben derzeit in 8 Einrichtungen bis zu 2.500 Geflüchtete.

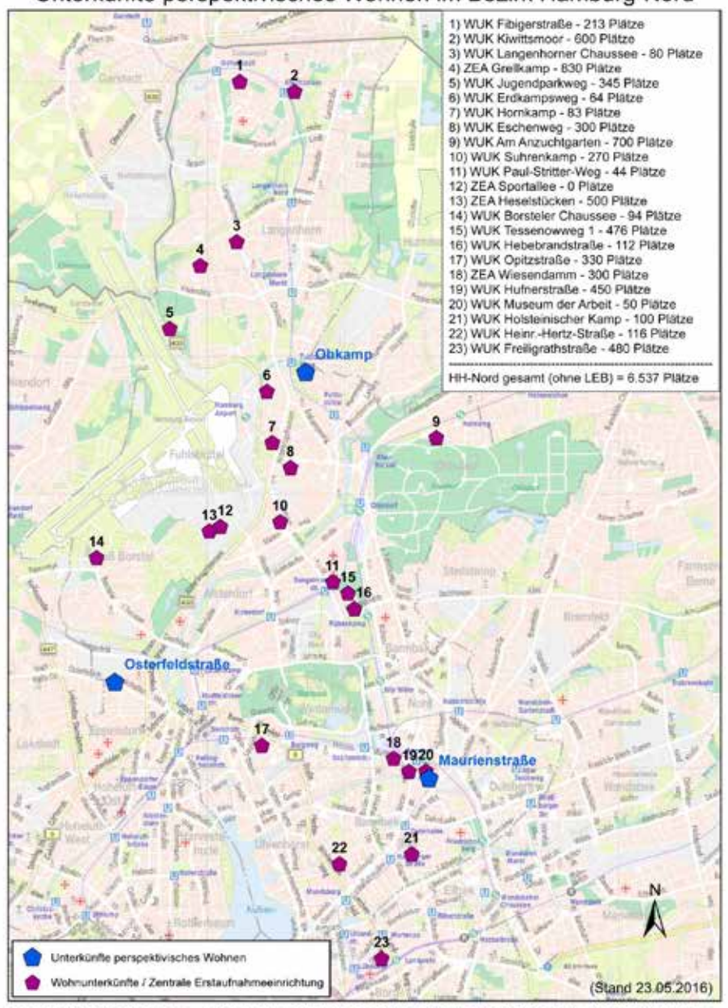
Bei den Wohnunterkünften handelt sich überwiegend um Gemeinschaftsunterkünfte in Modul- bzw. Containerbauten in maximal 3-geschossiger Bauweise, teilweise sind gewerbliche Immobilien

oder nicht mehr benötigte Schulgebäude umgenutzt worden. Einige wenige Wohnunterkünfte stammen bereits aus der Nachwendezeit in den 90er Jahren.

Zurzeit werden in Hamburg-Nord weitere 10 Flächen auf ihre Eignung für die Unterbringung von ca. 1.300 Geflüchteten geprüft bzw. vorbereitet. Dazu gehören nicht die Projekte aus dem Senatsprogramm „Flüchtlingsunterbringung mit der Perspektive Wohnen" („Festbauten"). Dazu siehe Ausführungen unter Punkt 2.

Bis Ende 2015 wurde die Mehrzahl der Unterbringungsplätze wegen der besonderen Notlage auf der Grundlage polizeirechtlicher Bestimmungen (§ 3 Hamburgisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung) genehmigt und eingerichtet. Für die Vorhaben werden nach und nach Baugenehmigungsverfahren durchgeführt. Die Projekte der Erst- und Folgeunterbringung werden alle auf maximal 5 Jahre befristet genehmigt.

Wohnunterkünfte, Zentrale Erstaufnahmeeinrichtungen und Unterkünfte perspektivisches Wohnen im Bezirk Hamburg-Nord



Kartengrundlage: Geobasisdaten Herausgeber: Freie und Hansestadt Hamburg, Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung

2. Die Projekte für „Festbauten" in Hamburg-Nord

Im Bezirk Hamburg-Nord sollte das Senatsprogramm Flüchtlingsunterkünfte mit der Perspektive Wohnen – Festbauten auf 3 Standorte verteilt werden (siehe Karte):

- Osterfeldstraße im innerstädtischen dicht besiedelten beliebten Eppendorf auf einer derzeit untergenutzten Gewerbefläche,
- Fuhlsbüttler Straße im ebenfalls innenstadtnahen dichten ehemaligen Arbeiterquartier Barmbek und
- Ohkamp im eher vorstädtisch durchgrünten Fuhlsbüttel.

Allen drei Projekten ist gemeinsam, dass sie schon länger im Fokus der Stadtentwicklung stehen und dass bislang divergierende Interessen, politische Beschlusslagen oder faktische Hemmnisse eine Entwicklung behindert haben. Durch das Senatsprogramm Festbauten scheinen sich Denk- und Aktionsräume zu öffnen, die eine zügige Entwicklung ermöglichen. Die Projekte werden alle von privaten Investoren durchgeführt. Abweichend von der eigentlichen Programmatik wird an der Osterfeldstraße „regulärer" Wohnungsbau realisiert, an den beiden anderen Standorten planen die Investoren Wohnungen nach dem Standard des geförderten Wohnungsbaus, wofür Fördermittel der Investitions- und Förderbank Hamburg in Anspruch genommen werden. Die zunächst in Aussicht genommene durchschnittliche Belegung mit jeweils 5 Personen wird seit Beginn sehr kontrovers diskutiert, vielfach wird - insbesondere von den Gegnern der „Festbauten"-Projekte – Ghettobildung befürchtet, so dass an den meisten hamburgweit diskutierten Standorten eine Reduzierung der Belegungsdichte angestrebt wird. Dies scheint anhand der zurückgehenden Geflüchtetenzahlen auch gerechtfertigt.

Für die „Festbauten" in Hamburg-Nord ist das städtische Unternehmen „fördern & wohnen" als Betreiber vorgesehen. Die Anlagen werden für 15 Jahre von f&w als Flüchtlingsunterkünfte gemietet, danach sollen die Wohnungen dem regulären Wohnungsmarkt zugeführt werden. Es wird zurzeit diskutiert, wie schon vor Ablauf der 15 Jahre ein Teil der Wohnungen als reguläre Mietwohnungen genutzt werden können. Hier gibt es rechtliche Hürden zu überwinden, die aus der Genehmigungsgrundlage § 246 BauGB und der besonderen Konstellation erwachsen, dass Folgeunterkünfte keine Wohnungen im gesetzlichen Sinn sind.

Die wichtigsten Daten und Fakten zu den drei Projekten sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

Projekt	Osterfeldstraße	Fuhlsbüttler Straße	Ohkamp
Flächengröße	6.022 m² (1. BA) 25.162 m² (2. BA)	2.672 m²	9.900 m²
Eigentum	privat	städtisch	städtisch
Anzahl Wohnungen/ Belegung	178 / 890 Pers. (1. BA) 240 / 1200 Pers. (2.BA)	90 / 450 Pers.	124 / 620 Pers.
Städtebauliches Konzept	Geschosswohnungsbau bis zu 7 Geschosse	Geschosswohnungsbau 5 Geschosse	Geschosswohnungsbau 3 Geschosse
Anbindung ÖPNV	Bus ausbaufähig	U-, S-Bahn, Bus hervorragend	U-Bahn, Bus sehr gut
Freiraumversorgung	unterdurchschnittlich, da innerstädtisches Gebiet	unterdurchschnittlich, da innerstädtisches Gebiet	sehr gut, Kleingartenanlage und öffentliches Grün im unmittelbaren Umfeld
KITA	In der Nachbarschaft geplant, Zubaubedarf im Umfeld	Zubaubedarf im Umfeld	auf dem Gelände geplant (EG), Zubaubedarf im Umfeld
Sonstige soziale Infrastruktur	sehr gut	sehr gut	Ausbaubedarf (insb. Schule)
Quartiersmanagement / runde Tische	geplant	vorhanden	geplant
Ehrenamtliches Engagement	vorhanden	vorhanden	im Aufbau
Bürgerprotest	ja	nein	nein
Genehmigungsgrundlage / Verfahren	§ 246 (10) BauGB Bebauungsplan	§ 34 BauGB	§ 246 (14) BauGB Bebauungsplan

3. Der „Instrumentenkasten" – Organisation, Ressourcen,...

Die Erfahrungen mit dem Hamburger Bündnis für das Wohnen zwischen Politik, Wohnungswirtschaft und Verbänden sowie mit dem Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau seit 2011 haben bei al-

len Beteiligten die Bereitschaft zum Dialog und zur konstruktiven Zusammenarbeit sehr gesteigert. Es gibt eingespielte Eskalations- und Konfliktlösungsstufen und –instanzen sowie verwaltungsinterne wie auch -externe Gesprächsrunden und Arbeitskreise auf allen Ebenen, um das ehrgeizige Senatsprojekt „Festbauten" einerseits und andererseits die reguläre Unterbringung von Geflüchteten zu befördern.

Für den Bezirk Hamburg–Nord ist dies einerseits ein sogenannter Gebietsarbeitskreis, in dem alle beteiligten bezirklichen Dienststellen zweiwöchentlich ressortübergreifend die drei Projekte „Festbauten" aber auch die Probleme im Zusammenhang mit den anderen Projekten zur Flüchtlingsunterbringung besprochen, Probleme frühzeitig erkannt und gelöst werden. Hier stellt sich die Kooperation zwischen Sozialraummanagement, Stadt- und Landschaftsplanung sowie der Bauprüfung als besonders fruchtbar heraus.

Andererseits werden für die größeren Projekte zur Flüchtlingsunterbringung sogenannte Antragskonferenzen zu Beginn der Genehmigungsverfahren durchgeführt. Hier treffen alle an der Genehmigung beteiligten Dienststellen und Träger öffentlicher Belange mit den Bauherren, deren beauftragten Planern und dem späteren Nutzer f&w aufeinander, um insbesondere technische und genehmigungsrelevante Details im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens zu klären. Durch Beteiligung des Sozialraummanagements an den Antragskonferenzen können neben den baulichen Fragen auch Fragen des Zuschnitts sowie der Anordnung von erforderlichen Gemeinschaftsräumen sowie der Planung der erforderlichen sozialen Infrastruktur von Anfang an mit geklärt oder zumindest angeschoben werden.

Ein dritter wesentlicher Beitrag für das Gelingen zügiger Planungs- und Genehmigungsverfahren ist die Entscheidung der maßgeblich betroffenen bezirklichen Fachämter Bauprüfung, Stadt- und Landschaftsplanung sowie Sozialraummanagement zentrale Ansprechpartner bzw. –partnerinnen zu benennen, die alle Kommunikations- und Verfahrensstränge verwaltungsintern wie nach außen bündeln und steuern. Dies ist nur möglich gewesen, weil der Senat die Dringlichkeit der Aufgabe erkannt und entsprechend die Personalkapazitäten aufgestockt hat.

Für die Koordination des beeindruckenden ehrenamtlichen Engagements ist in Hamburg-Nord eine hauptamtliche Koordinatorin bestellt worden, die nicht nur alle ehrenamtlichen Aktivitäten auf die Projekte maßgeschneidert bündelt sondern auch hamburgweit Netzwerke zur Integration pflegt und aufbaut. Aufgrund ihrer interkulturellen Kompetenz und des eigenen Migrationshintergrunds kann sie auch in die Kreise der Geflüchteten wertvolle Impulse vermitteln und als Mediatorin auftreten.

Die geschilderten 4 organisatorischen Maßnahmen ermöglichen neben den gesamtstädtischen Gremien und Entscheidungsrunden eine schnelle, unbürokratische und effektive sowie zielorientierte Kommunikation und Lösungsfindung.

4. Schnelligkeit vs. Planungskultur - Flüchtlingsunterbringung mit der Perspektive Wohnen in der öffentlichen Debatte

Als in der zweiten Jahreshälfte der Zuzug Geflüchteter immer dramatischere Ausmaße annahm, waren die oben geschilderten Maßnahmen noch nicht erdacht und implementiert. Die Not, in der Spitze bis zu 2.000 neu ankommende Geflüchtete täglich menschenwürdig unterzubringen führte zu teilweise chaotischen Verhältnissen. Einer professionell aufgestellten, aber kapazitativ weit unterausgestatteten Verwaltung und fehlenden Räumen und Immobilien für die Unterbringung Geflüchteter stand eine Öffentlichkeit gegenüber, die in ihrer überwältigenden Mehrheit offen, hilfsbereit und kreativ fremde Schutzbedürftige willkommen geheißen hat und dabei eindrucksvoll belegt hat, wie gemeinwohlorientiert, solidarisch und tolerant die Stadtgesellschaft handeln kann. Mit einer dramatisch ansteigenden Zahl von Geflüchteten, und sei es nur auf ihrer Durchreise nach Skandinavien, hat neben dem überwältigenden ehrenamtlichen Engagement die Sorge um die Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Erstversorgung der Ankommenden, die Aufnahmefähigkeit und allgemein die Fähigkeit zur Integration der fremden Menschen zugenommen.

Neben die bundesweite und in den Medien allgegenwärtige Auseinandersetzung um das „Ob" der Aufnahmefähigkeit gesellte sich überall eine immer intensivere Diskussion um das „Wie" der Unterbringung und um die Integration Geflüchteter. Hamburg hat da aufgrund seiner vielfältigen und bunten Stadtgesellschaft sicher bessere Ausgangsvoraussetzungen als manche Kleinstadt. Dennoch wurde schnell deutlich, dass die gebotene Schnelligkeit des Handelns vielfach Nachbarschaften überfordert oder zumindest stark verunsichert.

Da in Hamburg als Stadtstaat und Einheitsgemeinde die Verantwortlichkeit für baurechtliche Genehmigungsverfahren und die verbindliche Bauleitplanung auf die Verwaltung der 7 Bezirke delegiert ist, ist die lokale Verwaltung direkt verantwortlich für die Bürgerbeteiligung. Die tatsächlichen Standortentscheidungen für die Flüchtlingsunterbringung werden übergeordnet gefällt, sind jedoch in den jeweiligen Bezirken umzusetzen. Es galt und gilt also, den Spagat zwischen gesamtstädtischer Aufnahme- und Unterbringungsverpflichtung einerseits und verträglicher Integration sowie nachhaltiger Quartierentwicklung andererseits zu bewältigen.

Schnell hat sich dabei gezeigt, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Anhörungen der lokalen Bezirksversammlungen (=Verwaltungsausschüsse mit kommunalparlamentarischem Charakter aber ohne Budgethoheit) und Informationsveranstaltungen bzw. öffentlichen Plandiskussionen im Vorfeld der Einrichtung von Flüchtlingsunterbringungen nicht ausreichen, um dem Informationsbedürfnis der betroffenen Nachbarschaften zu genügen und um berechtigt oder unberechtigt aufkommenden Ängsten zu begegnen.

Es verwundert also nicht, dass während die Stadt unter Hochdruck Unterbringung zu organisieren versucht hat, sich eine Vielzahl von nachbarschaftlichen Initiativen gegen die Flüchtlingsunterkünfte und insbesondere gegen das Senatsprogramm Festbauten mobilisiert und unter dem Dachverband der Volksinitiative „Hamburg gute Integration" (http://www.gute-integration.de/) zusammengeschlossen haben. Kernforderung der Volksinitiative ist die nachhaltige Integration von Flüchtlingen in Hamburg, die ihrer Auffassung nach nur in dezentralen Unterkünften mit maximal 300 Bewohnern gelingen kann. Außerdem sollen die Unterkünfte einen Abstand von mindestens 1 km zueinander aufweisen. Legt man die städtebauliche Struktur und Verfügbarkeit von Flächen Hamburgs zugrunde und unterstellt man eine normierte Unterbringungsverpflichtung gemäß Königsteiner Schlüssel, so wird schnell deutlich, dass die Forderungen der Volksinitiative angesichts der prognostizierten Flüchtlingszahlen bis zur faktischen Schließung der Balkanroute in Praxis nicht umsetzbar waren.

Eine weitere zentrale Forderung der Volksinitiative ist eine umfassende Bürgerbeteiligung („Wir fordern vom Senat eine echte Bürgerbeteiligung und ein Ende der wiederholten Versuche nicht gesetzeskonforme Planungen einfach durchzusetzen." – siehe http://www.gute-integration.de/). Wobei gesagt werden muss, dass zu keinem Zeitpunkt „nicht gesetzeskonforme Planungen" einfach durchgesetzt, sondern die gesetzlichen Möglichkeiten des Polizeirechts zugrunde gelegt worden sind.

Die Erfahrung in Hamburg-Nord zeigt, dass insbesondere das Projekt an der Osterfeldstraße einerseits sehr kontrovers diskutiert wird und andererseits gerade hier, in einem der wohlhabendsten und etabliertesten Hamburger Stadtteile die Hilfsbereitschaft sehr groß ist. Das Spannungsfeld zwischen einer fachlich für angemessen bewerteten Bürgerbeteiligung und der von den Initiativen geforderten umfassenden Bürgerbeteiligung wird zurzeit von Akteuren auf allen fachlichen und politischen Ebenen beackert. Erwartungsgemäß gibt es noch keine Einigung mit dem Dachverband. Interessant ist, dass der Dachverband mit der Senatsebene verhandelt, die betroffenen und eigentlich zuständigen bezirklichen Gremien werden zumindest formal in die Verhandlungen jedoch nicht einbezogen. Ob sogenannte Bürgerverträge zwischen Senatsebene, Bezirksamtsleitungen und einzelnen Initiativen geeignet sind, die Konflikte zu lösen und nachhaltige Integration von Geflüchteten zu ermöglichen, wird die Zukunft zeigen. Ihre Stellung in unserem demokratisch verfassten Planungssystem und an Transparenz und Repräsentativität orientierten Gemeinwesen erscheint zumindest diskussionswürdig.

Unabhängig von der Stellung der Bürgerverträge (Beispiel des ersten abgeschlossenen Vertrags siehe https://aus-suederelbe.de/index.php/Attachment/3509-buergervertrag-neugraben-fischbek-1-pdf/) zur Lösung einzelner Konflikte über Flüchtlingsunterkünfte mit der perspektive Wohnen in den Bezirken, ist die Frage zu beantworten, wie in den Projekten für Festbauten Durchmischung, Integration und Quartiersentwicklung gelingen kann.

Dies insbesondere vor dem Hintergrund des noch ungeklärten Umgangs mit den Konsequenzen aus der rechtlichen Grundlage des § 246 BauGB, die Wohnen im herkömmlichen Sinn eigentlich nicht erlaubt. Selbst wenn, wie in den Hamburger Festbauten-Projekten geplant, Bebauungspläne für Wohnen für die betroffenen Flächen aufgestellt werden, ändert das wenig an der Tatsache, dass das städtische Unternehmen f&w, welches die gesetzliche Unterbringung zu regeln hat qua gesetzlichem Auftrag kein regulärer Vermieter für selbst bestimmtes Wohnen sein kann. Die Erfahrung von f& w zeigt, dass die durchschnittliche Verweildauer Geflüchteter mit geklärter Bleibeperspektive in den Folgeunterkünften zwischen 2 und 3 Jahren beträgt. Danach sind sie gehalten, sich auf dem regulären Wohnungsmarkt eine Wohnung zu suchen. Dies ist ein Zeitraum, der keine nachhaltige Integration ermöglicht. Wie in den neu entstehenden Quartieren mit Festbauten aus Flüchtlingsunterkünften Wohnungen und funktionierende Nachbarschaften entstehen können, ist eine der drängendsten Fragen, deren planerische Bewältigung noch aussteht.

5. Aktueller Stand und Ausblick

Von den drei Projekten Flüchtlingsunterkünfte mit der Perspektive Wohnen hat derzeit lediglich eines im Bezirk Hamburg-Nord realistische Chancen auf Umsetzung im beabsichtigten Zeitraum: das Projekt am Ohkamp ist weitestgehend durchgeplant, die Verträge zwischen Investor und Stadt sind unterschriftsreif und das Bebauungsplanverfahren läuft verhältnismäßig reibungslos. Eine Vielzahl von baulichen und planerischen Detailfragen sind gelöst, so dass im Spätsommer das Quartiersmanagement seine Arbeit parallel zum Beginn der Bauarbeiten aufnehmen kann. Im Idealfall identifiziert f&w parallel zum Baufortschritt die zukünftigen Bewohner, um dann ggf. Vertreter von ihnen in die geplante Beteiligung zur Freiraumgestaltung und zur Gestaltung des Quartierslebens einzubinden.

Das Projekt Osterfeldstraße ist zumindest unter der Prämisse einer schnellen Realisierung als Festbauten-Quartier ad acta zu legen. Das liegt hauptsächlich an dem Scheitern von Vertragsverhandlungen zur Investitionsabsicherung zwischen Stadt und Investor. Ob es – wie konzipiert – als Inkubator für eine städtebauliche Quartiersentwicklung eines in die Jahre gekommenen Gewerbegebiets in Eppendorf doch noch Chancen auf Realisierung hat, wird sich zeigen und ist insbesondere von Verhandlungen mit den benachbarten Gewerbetreibenden und deren Bereitschaft zu einer integrierten Stadtentwicklung abhängig. Es könnte ein spannendes urbanes Gebiet entstehen.

Am Standort Fuhlsbüttler Straße stehen Konkretisierungen des städtebaulich-hochbaulichen Konzepts aus. Aufgrund einer guten Beteiligungskultur und aus dem dort laufenden Sanierungsverfahren bestehenden Quartiersmanagementstrukturen ist zu erwarten, dass bei einer Realisierung eines Projekts mit 90 Wohnungen eine gute Integration möglich sein wird. Im Stadtteil bestehen bereits einige Unterkünfte und eine rege und gut vernetzte Willkommenskultur, die unter dem Dach der Initiative „Welcome to Barmbek" ebenso professionell wie idealistisch Integration betreibt und beflügelt.

Rückblickend lässt sich feststellen, dass die sehr ambitionierte Zeitplanung bei der Umsetzung des Senatsprogramms „Festbau-

ten“ (in Hamburg-Nord) nicht eingehalten werden konnte. Das liegt wesentlich an den besonderen Rahmenbedingungen und den speziellen Herausforderungen rechtlicher, inhaltlicher und politischer Natur im Zusammenhang mit der Unterbringung Geflüchteter einerseits und andererseits an den gewachsenen Anforderungen an Bürgerbeteiligung und Teilhabe an planerischen Prozessen und Entscheidungen. Gute Planung benötigt Zeit und Raum für Diskussion und Auseinandersetzung. Bewährte Instrumente zur Sicherung städtebaulicher und freiräumlicher Qualitäten wie Wettbewerbe und Qualifizierungsverfahren sind hervorragend geeignet, in Alternativen zu denken und planerische Entscheidungen auf eine breitere Basis zu stellen. Das schließt nicht aus, auf Typenbauten oder bereits realisierte Architekturen zurück zu greifen, um Kosten zu sparen. Sie müssen nur auf den spezifischen Ort und die Nachbarschaft adaptiert werden. Die betroffenen Nachbarschaften müssen Gelegenheit haben, sich mit den Planungen auseinanderzusetzen und am Planungsprozess teilzuhaben.

M.Sc. Isabelle Klein / Dr. Andreas Ortner / M.Sc. Matthias Soot
Professur für Landmanagement an der Technischen Universität Dresden

Neue Trends der Mietpreis- und Immobilienwertentwicklung in Großstädten und deren Umland infolge verstärkter Zuwanderung nach Deutschland?

Bevölkerungszunahme durch Zuwanderung verstärkt die Wohnungsnachfrage in Großstädten

Deutschlands Großstädte wachsen an Bevölkerung (Demographie Portal des Bundes und der Länder 2015). Der Zuzug erfolgt dabei zum einen seit Jahren stetig, aber in überschaubarem Maß, aus den ländlichen Räumen in die Ballungszentren hinein, zum anderen aber auch seit jüngster Vergangenheit – als die aktuell dominierende Komponente – verstärkt durch Immigranten, die den Krisengebieten in ihrer Heimat entfliehen konnten und nach Anerkennung der Fluchtgründe in Deutschland auf ein sicheres und besseres Leben mit ihren Familien hoffen. Fest steht, der Großteil der (neuen) Immigranten will in Großstädten leben, die günstige Voraussetzung für die Aufnahme einer Berufstätigkeit bieten und die dadurch gekennzeichnet sind, dass bereits sprachliche, kulturelle aber auch familiäre Strukturen existieren, die ein Leben in Deutschland vereinfachen (Die Welt 2016). Vor allem die Großstädte in den alten Bundesländern Deutschlands stehen im Fokus der Zuwanderung. Aktuelle statistische Veröffentlichungen stützen diese Vermutung (Bundesagentur für Arbeit - Statistik 2015).

Dort existieren, insbesondere infolge der gezielten Anwerbung von Gastarbeitern ab den 1960er Jahren, entsprechende Rahmenbedingungen. Auch wenn die Gastarbeiterbewegung damals unter anderen Voraussetzungen stattfand – Gastarbeiter wurden in der Industrie dringend benötigt und waren durch eigene Einkommen weitgehend finanziell unabhängig – so waren die daraus entstandenen Herausforderungen aus Stadtentwicklungsperspektive, vor allem im Hinblick auf den wachsenden Druck am Wohnungsmarkt, im Grunde die gleichen wie heute. Denn die meisten Gastarbeiter lebten bis Anfang der 1970er Jahre in Wohnheimen oder Arbeiterbaracken (Die Bundesregierung 2016) und sind in der Folgezeit – auch bedingt durch den Familiennachzug – auf dem freien Wohnungsmarkt eigenständig aktiv geworden. Was heute jedoch viel stärker als in der Vergangenheit zum Tragen kommt, ist das Wissen um die damaligen „koordinatorischen Versäumnisse“ und die daraus hervorgegangenen Segregationserscheinungen in einzelnen innerstädtischen Quartieren (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2008: 59f).

Zu einer Entschärfung der aktuellen angespannten Wohnungsmarktsituation in den Städten soll die in das Integrationsgesetz (in Kraft getreten am 06.08.2016) aufgenommene „Regelung zur Wohnsitzverpflichtung für anerkannte Flüchtlinge und InhaberInnen bestimmter anderer humanitärer Aufenthaltstitel“ beitragen (Deutscher Bundestag 2016). Doch trotz des Beschlusses des Integrationsgesetzes am 7. Juli 2016 durch den Bundestag, bleibt diese Beschränkung der Freizügigkeit, wonach der Staat beziehungsweise die Bundesländer selbst entscheiden können, ob sie Wohnorte vorschreiben oder den Umzug in bestimmte Städte verbieten (auf drei Jahre begrenzt), bei Teilen der politischen Entscheidungsträger und auch der Bevölkerung – vor allem im Hinblick auf die Wirksamkeit einer solchen Maßnahme – umstritten (Tagesschau.de 2016). Sicherlich lässt die meist ungeklärte finanzielle Situation der Immigranten eine hohe Nachfrage an Wohnungen, die mit geringen Kosten verbunden sind, vermuten. Daher stehen die Städte auch nicht grundlos vor der großen Herausforderung, dezentral verteilte Wohnungen bereitzustellen, die zum einen finanzierbar sind und zum anderen einen angemessenen Wohnstandard bieten.

Strukturelle Veränderungen in der Bevölkerung erhöhen zudem den Druck auf den Wohnungsmarkt

Neben der aktuellen Zuwanderung führen noch weitere Entwicklungen innerhalb der deutschen Großstädte zur Erhöhung der Nachfrage nach Wohnungen beziehungsweise Wohnraum. Demografische, soziale und auch wirtschaftliche Veränderungen, die unabhängig von den Migrationsprozessen ablaufen, lösen seit längerer Zeit eine entsprechende wachsende Nachfrage am Wohnungsmarkt, insbesondere auf dem Mietwohnungsmarkt, aus. Der Mietwohnungsmarkt ist in Deutschland, anders als in anderen europäischen Staaten von großer Bedeutung. Nahezu die Hälfte der Bevölkerung in Deutschland (47,5 % in 2014) wohnt zur Miete (Statista 2016). In Städten liegt der Anteil noch deutlich höher, so wohnten im Jahr 2011 in München 79 % der Bevölkerung in einer Mietwohnung (Statistisches Bundesamt 2012). Daher wirken sich Veränderungen bei den Mietpreisen stets auf weite Teile der in Deutschland lebenden Bevölkerung aus.

Zudem kommen zahlreiche Veränderungen in der Zusammensetzung der Gesellschaft zum Tragen. Das klassische Familienmodell wurde in den letzten Jahren von einer Vielzahl an neuen Lebensmodellen abgelöst. Die Eheschließungsrate sank zwischen 1991 und 2009 um 17 % – die Anzahl der Scheidungen nahm im selben Zeitraum um 36 % zu (Statistisches Bundesamt 2011: 4). Dies ist nur einer von vielen Faktoren, der sich auf die Anzahl der Privathaushalte und die Haushaltsgrößen auswirkt. So steigt der Anteil der Einpersonenhaushalte in den letzten Jahren kontinuierlich an, während gleichzeitig die Haushaltsgröße abnimmt. Im Jahr 2014 lebten durchschnittlich 2,01 Personen in einem Haushalt zusammen, während es im Jahr 1991 noch 2,27 Personen waren (Statistisches Bundesamt 2016). Nahezu die Hälfte aller Personen, die alleine leben ist bereits heute älter als 60 Jahre – der Trend ist steigend (Statistisches Bundesamt 2011 9). Zudem nimmt die Anzahl der Zweitwohnsitze in Deutschland kontinuierlich zu. Im Jahr 2011 waren knapp 600.000 Nebenwohnsitze gemeldet. An diesem Zweitwohnsitz – davon sind 75 % Einpersonenhaushalte – befanden sich zu diesem Zeitpunkt 62 % der Personen in einem Arbeits-

verhältnis (Hammes 2012: 980). Im Gegensatz dazu lagen der Anteil der Einpersonenhaushalte am Hauptwohnsitz bei lediglich 40 % sowie der Anteil der erwerbstätigen Personen bei knapp 46 % (Hammes 2012: 980).

Auch die Erhöhung des Bildungsniveaus der Bevölkerung führt insbesondere in den Universitätsstädten zu einer gestiegenen Nachfrage nach preisgünstigen Wohnungen. Immer mehr junge Erwachsene ziehen für die Ausbildung oder das Studium in die Großstädte. Es wird von einer sogenannten „Ausbildungswanderung" gesprochen. Zwischen 2000 und 2011 hat sich die Anzahl der Studierenden an deutschen Hochschulen von 1.798.863 auf 2.380.974 Personen erhöht (Statistisches Bundesamt 2013a).
Darüber hinaus sinken die Realeinkommen seit einigen Jahren und es steigen die Beschäftigungszahlen im Niedriglohnsektor. Dadurch geht die Schere zwischen „arm" und „reich" immer weiter auseinander. Die damit verbundene ungerechte Verteilung des allgemeinen Wohlstands führt zu Veränderungen der Wohnverhältnisse (Hanesch 2011: 7). Im Jahr 2012 erhielten 9 % der Bevölkerung soziale Mindestsicherungsleistungen (Statistisches Bundesamt 2013b). Aber auch Personen, die erwerbstätig sind und damit über den Förderquoten der sozialen Wohnraumförderung liegen, fällt es zunehmend schwer sich in den deutschen Großstädten mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Die Armutsrisikoquote für Erwerbstätige lag im Jahr 2014 bei 7,6 % (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2015).

Die mit wenigen statistischen Zahlen angedeuteten strukturellen Veränderungen in der Bevölkerung, stellen die Städte zudem vor Herausforderungen, die allesamt die Nachfrage nach Wohnungen flankieren und einen erhöhten Druck auf den Wohnungsmarkt ausüben (BBSR 2010: 7). Studierende, Pendler, Immigranten und Menschen jeden Alters, die auf finanzielle Unterstützung seitens des Staats angewiesen sind, darunter auch eine Vielzahl an Rentnern, benötigen preisgünstigen Wohnraum und zudem meist kleine Wohnungen (Keller 1999: 16; Siebel 2010: 49).

Befragung von Sachverständigen der Immobilienwirtschaft zur weiteren Entwicklung in Großstädten

Im Rahmen einer bundesweit durchgeführten Befragung von Sachverständigen der Immobilienbewertung und des Wohnungsmarktes im Frühjahr 2016, wurde um eine Einschätzung der gegenwärtigen Situation und den damit verbundenen Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt durch die verstärkte Zuwanderung von Immigranten gebeten. Insgesamt wurden dabei 1.250 Personen aus dem Sachverständigenverzeichnis angeschrieben. Im Rücklauf enthielten 261 Antwortbögen (entspricht einem Rücklauf von 21 %) auswertbare Informationen zur Thematik.

Mehrere Merkmale qualifizieren die Befragten als Experten für die aufgeworfenen Themen. Sachverständige der Immobilienbewertung und des Wohnungsmarktes sind bundesweit oder zumindest in mehreren Bundesländern tätig und kennen somit die unterschiedlichen Wohnungsmärkte (räumliches Verständnis). Die Befragung hat zudem ergeben, dass die Sachverständigen neben hohen Bildungsabschlüssen (knapp 80 % besitzen einen Diplom- oder Masterabschluss beziehungsweise haben ein 2. Staatsexamen/Referendariat abgeschlossen) auch über langjährige Berufserfahrung verfügen (zeitliches Verständnis): Etwa die Hälfte der Befragten besitzen zwischen 10 und 20 Jahren Erfahrungen im Beruf, etwa ein Drittel sogar mehr als 20 Jahre Berufserfahrung. Kaum einer der Befragten ist nur in einem Wohnungsteilmarkt tätig. Fast jeder Experte gab an, sowohl im ländlichen Räumen, in Kleinstädten, in Mittelstädten und in Großstädten tätig zu sein (inhaltliches Verständnis). Bei der täglichen Arbeit werden zudem Informationen der Gutachterausschüsse, der verschiedenen Mietspiegel und statistische Datenquellen verwendet.

Im ersten Teil der Befragung ging es vordergründig um generelle Einschätzungen zu künftigen Rahmenbedingungen des Wohnens und zur räumlichen Verteilung von Immigranten in Großstädten (siehe dazu Abb. 1). Von den Experten wird eingeschätzt, dass Aufgrund der einschränkten finanziellen Möglichkeiten, der Großteil der Immigranten zur Miete (94 %) wohnen wird. Dabei werden vor allem einfache Wohnlagen (72 %) realisierbare Rahmenbedingungen vorhalten können. Nicht auszuschließen scheint eine (Wieder) Inanspruchnahme von Wohnobjekten, die derzeit minderer Qualität sind und auf dem „üblichen" Wohnungsmarkt nicht mehr zu vermitteln gewesen wären. Knapp die Hälfte der Befragten (46 %) geht zudem davon aus, dass der Stadtrand- und Umlandbereich gute Optionen zum Wohnen bietet. Ein reichliches Drittel (38 %) der Immigranten wird nach Ansicht der Experten im Gebiet zwischen dem Stadtzentrum und dem Stadtrand wohnhaft werden. Lediglich 16 % sehen eine Erfüllung der Wohnansprüche der Immigranten im Bereich des Stadtzentrums. Begründet wird dies erneut durch die generell steigenden Preise am Wohnungsmarkt der Großstädte und die zu geringen finanziellen Spielräume der Immigranten.

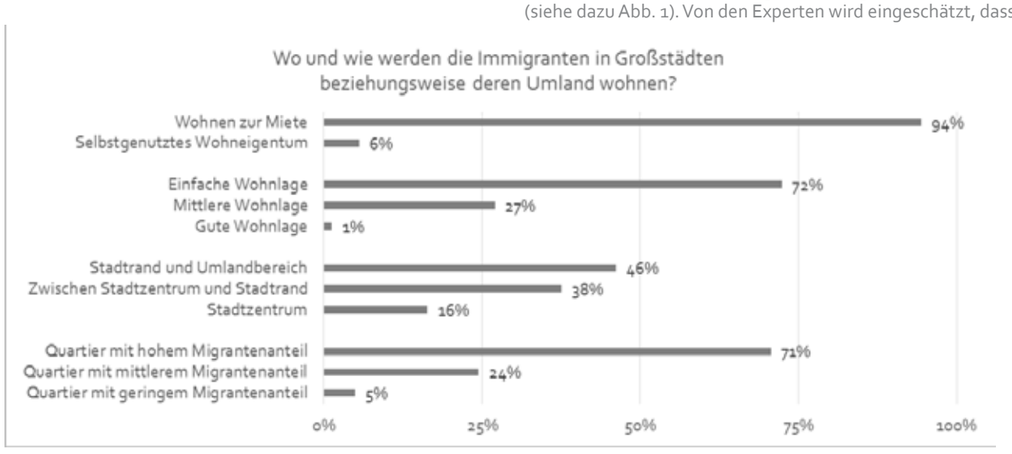


Abb. 1: Vermutete Rahmenbedingungen des Wohnens und räumliche Verteilung der Immigranten

Es wird deutlich, dass es zunächst nicht unbedingt um die Wohnwünsche der Immigranten geht, sondern die Wohnungssuche vielmehr das Ergebnis der gegenwärtig begrenzten Möglichkeiten sein wird. Daher scheint es auch wenig überraschend, dass insbesondere Quartiere mit hohem Migrantenanteil – in denen sich die Immigranten vermutlich am meisten willkommen und akzeptiert fühlen – Orte der „ersten Zuflucht" werden. Daraus könnte weiter abgeleitet werden, dass der Wunsch nach „Heimat" und der damit verbundenen Lebensart auch in Deutschland ein hoher Stellenwert zukommen wird.

Der zweite Teil der Befragung widmete sich insbesondere den vermuteten Auswirkungen auf die Nachfrage und das Angebot an Wohnungen und dem daraus abschätzbarem Einfluss auf die Entwicklung von Mietpreisen und Immobilienwerten durch Immigranten in Großstädten. Die Experten bezogen folgendermaßen Stellung: Die Nachfrage an bezahlbaren Wohnungen zur Miete wird in Ballungszentren (weiter) steigen. Da derzeit jedoch kein ausreichendes Angebot an diesen Wohnungen in Großstädten zur Verfügung steht, werden sich die Mieten im sogenannten „unteren Preissegment" entsprechend (weiter) erhöhen. Der Markt reagiert ganz klassisch marktwirtschaftlich orientiert. Problematisch wird dies vor allem für die Nachfrager nach Wohnungen, die über keinerlei eigenen finanziellen Mittel verfügen und auf die finanzielle Unterstützung des Staates angewiesen sind. Der Staat setzt jedoch auch klare Grenzen, was dazu führen wird, dass ab einem bestimmten Preisniveau Empfänger von staatlichen Leistungen nicht mehr am freien Wohnungsmarkt partizipieren wird. Einige Experten treffen die Einschätzung, dass Immigranten dadurch möglichweise in unattraktive Lagen „verdrängt" werden und mit Wohnungen vorlieb nehmen müssen, die kein anderer Mieter mehr nutzen möchte. Hieraus könnten sich folglich neue Orte mit Segregationstendenzen herausbilden.

Der erhöhte Nachfragedruck auf Mietwohnungen im niederpreisigen Segment wird dazu führen, dass Teile der Bevölkerung, die noch finanzielle Spielräume besitzen (beispielsweise Schwellenhaushalte), nunmehr stärker Wohnungen im mittleren Preissegment nachfragen werden, auch wenn dies eventuell nicht den tatsächlich realisierbaren finanziellen Möglichkeiten der Nachfrager entspricht. Daraus folgt sowohl kurz-, als auch langfristig ein höheres Risiko im Hinblick auf Mietverschuldungen dieser Gruppe an Nachfragern. Aber nicht überall wird von einem Anstieg der Preise ausgegangen. Insbesondere in den Wohnlagen, in denen die Immigranten aktuell sehr dominant leben, beziehungsweise in denen ein starker Zuwachs von Immigranten stattfindet, kann es auch – laut der Experten – zu sinkenden Preisen kommen. Hier werden Punkte wie andere Lebens- und Wertvorstellungen der Immigranten doch recht kritisch angeführt, die mitunter konträr zu den Auffassungen der „einheimischen" Bevölkerung sein können. Dies führt dann zum Verlust an Nachfrage für bestimmte Teile der Bevölkerung. Nicht nur die Mietpreise werden davon betroffen, sondern auch der Verkehrswert von Wohnobjekten.

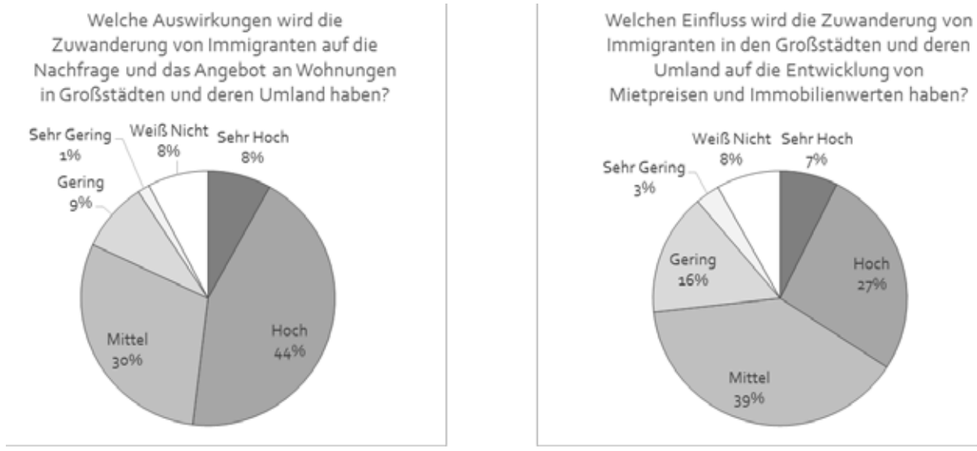


Abb. 2: Vermutete Auswirkungen auf die Nachfrage und das Angebot an Wohnungen und vermuteter Einfluss auf die Entwicklung von Mietpreisen und Immobilienwerten durch Immigranten

Die Experten sind sich weitgehend einig, dass die gegenwärtigen Herausforderungen und Probleme nur durch ein aktives Mitwirken des Staates bewältigt werden können. Gewünscht werden Maßnahmen wie die Verstärkung des sozialen Wohnungsbaus, die Initiierung neuer staatlich gestützter Wohnungsbauprogramme sowie die Erarbeitung neuer tragfähiger Konzepte für einen integrativen Städtebau. Zukunftsorientiert soll gedacht und gehandelt werden. Dies beinhaltet aber aus die Auseinandersetzung mit allen denkbaren Szenarien. So wird auch darauf hingewiesen, dass die Immigranten möglicherweise nach Beruhigung der Krisen in ihrer Heimat dorthin zurückkehren werden und hier in Deutschland ein Großteil der neugebauten Wohnungen ihren angedachten Zweck verfehlen würde. Des Weiteren wird auch darauf verwiesen, dass Wohnungsbau nicht kurzfristig erfolgen kann und somit auch die fassbaren Ergebnisse des heutigen Handelns erst in ein bis zwei Jahren tatsächlich sichtbar und greifbar werden.

Nicht verschwiegen werden soll, dass insbesondere diejenigen Experten, die eine eher geringe Einflussnahme der Immigranten auf den großstädtischen Wohnungsmarkt vermuten (siehe dazu Abb. 2), zu folgenden Einschätzungen gelangt sind: Zum einen wird der Einfluss der Immigranten nur als ein kurzzeitiges Phänomen interpretiert und zum anderen wird eine Einflussnahme ausschließlich auf das niederpreisige Segment am Wohnungsmarkt vermutet. Andere Teilbereiche des Wohnens bleiben weitgehend unberührt und daher wird die Zuwanderung von Flüchtlingen als kaum spürbarer Einfluss verstanden.

Fazit und Schlussfolgerungen

Bedingt durch die steigenden Einwohnerzahlen deutscher Großstädte wird auch die Nachfrage nach Wohnraum kontinuierlich ansteigen und somit auch die Mietpreise. Allerdings, so lässt sich vermuten, werden sich die räumlichen und preislichen Teilmärkte differenziert entwickeln, weil sich die Neubautätigkeit am freifinanzierten Wohnungsmarkt aktuell eher auf die guten Wohnlagen und das hochpreisige Segment fokussiert und somit das Angebot an Wohnungen mit hohen Standards erweitert wird. Da gerade preisgünstige Wohnungen stark nachgefragt werden und die Baufertigstellungen nicht im gleichen Umfang erfolgen, wird das Wohnungsangebot im preisgünstigen Segment weiter zurückgehen und folglich die Mietpreise dafür steigen.

Die derzeitige Zuwanderung verschärft die bereits angespannte Situation noch zusätzlich, da die Immigranten hauptsächlich auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Einkommensschwache Haushalte und soziale Randgruppen haben es auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt schwer sich aus eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum versorgen zu können (Müller 2006: 63). Maßnahmen zur Bereitstellung von ausreichend preisgünstigem Mietwohnraum in den Städten müssen von staatlicher, beziehungsweise kommunaler Seite realisiert werden. Für private Investoren und Unternehmen, die in der Regel gewinnorientiert wirtschaften, ist die Errichtung von Wohnungen im unteren Preissegment wenig attraktiv, da die Gewinnspanne nicht groß ist, denn mit Luxuswohnungen, insbesondere mit Eigentumswohnungen, lässt sich der Umsatz maximieren.

Im Gegensatz dazu sind die derzeitigen finanziellen Förderungen für die Errichtung von belegungsgebundenen Wohnungen nicht attraktiv und werden größtenteils auch nicht abgerufen. Hinzu kommt, dass derzeit viele Belegungsbindungen auslaufen und ein Defizit an geförderten Wohnungen entstanden ist. Laut Müller (2006: 63) „[…] bilden sich ohne Förderung sozial unerwünschte Defizite und Ungleichgewichte in der Wohnraumversorgung" am Wohnungsmarkt.

Die Unterschiede zwischen der ländlichen und der städtischen Bevölkerung, im Hinblick auf die Bevölkerungsdichte und auch beispielsweise auf die Alterszusammensetzung werden sich in den kommenden Jahren verstärken. Während sich die ländlichen Räume weiter „entleeren", werden die Städte Probleme mit der Bereitstellung von ausreichend Wohnungen und Wohnraum und den damit zusammenhängenden Infrastrukturen für alle Bevölkerungsschichten haben. Angesichts der aktuellen Debatten um die Daseinsvorsorge werden die ländlichen Kommunen Schwierigkeiten mit der Aufrechterhaltung ihrer Infrastrukturen haben, während die wachsenden Großstädte mit einer Überlastung der lokalen Infrastrukturen rechnen und sich daher um den weiteren Ausbau der Daseinsvorsorgeeinrichtungen aktiv kümmern müssen.

In welchem Ausmaß sich die derzeitige Immigration fortsetzen wird, ist momentan nur schwer einschätzbar. Sicher ist jedoch, dass die bestehende Nachfrage nach preisgünstigem Wohnraum im Bereich der Großstädte zukünftig weiter steigen wird. Auf Seiten von Bund, Ländern und Kommunen besteht ein dringender Handlungsbedarf, mittels beispielsweise finanzieller Anreize für eine gute Versorgungsinfrastruktur und ein ausreichendes Wohnungsangebot in allen Preissegmenten, vor allem aber im preisgünstigen Segment, zu sorgen, um eine heterogene und auch dezentrale räumliche Verteilung aller Bevölkerungsschichten über das gesamte Stadtgebiet zu gewährleisten. Denn dies ist die Grundlage für eine intakte Stadtstruktur und funktionierende Nachbarschaften.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 & 2 Eigene Darstellung | Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von Sachverständigen der Immobilienwirtschaft | Durchgeführt von der Professur für Landmanagement an der Technischen Universität Dresden im Frühjahr 2016.

Quellenverzeichnis

Bundesagentur für Arbeit - Statistik, 2015: Auswirkungen der Fluchtmigration nach Kreisen - Räumliche Verteilung der bei Arbeitsagenturen oder Jobcentern gemeldeten erwerbsfähigen Personen (geP) aus Nichteuropäische Asylzugangsländer. Aufgerufen am 11.07.2016: http://www.pub.arbeitsagentur.de/hst/services/statistik/000200/html/fl-mig/static/karten/n-europa.html

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hrsg.), 2008: Wohnen und innerstädtische Segregation von Migranten in Deutschland. Lena Friedrich. Working Paper 21 der Forschungsgruppe des Bundesamtes aus der Reihe „Integrationsreport", Teil 4. ISSN 1865-4967 (Internetversion)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2010: Fokus Innenstadt. Aspekte innerstädtischer Bevölkerungsentwicklung. BBSR-Berichte KOMPAKT 11/2010. 8 S., Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2015: In Work Poverty. Aufgerufen am 07.07.2016: http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Indikatoren/Armut/In-Work-Poverty/A9-Indikator-In-Work-Poverty.html;jsessionid=24AFD2DCDE5ACE5A42346EB8ABAED446

Demographie Portal des Bundes und der Länder, 2015: Städtische Regionen wachsen noch. Aufgerufen am 11.07.2016: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/ZahlenFakten/Bevoelkerungswachstum_Gemeinden.html

Deutscher Bundestag, 2016: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Integrationsgesetzes. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode. Drucksache 18/8829. 28 S. 20.06.2016

Die Bundesregierung, 2016: Geschichte – Gastarbeiter in der Bundesrepublik Deutschland, Aufgerufen am 11.07.2016: https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/geschichte/gastarbeiterBrd/_node.html

Die Welt, 13.01.2016: Das sind die Ballungszentren der Flüchtlinge in Deutschland, Aufgerufen am 11.07.2016: http://www.welt.de/wirtschaft/article150973911/Das-sind-die-Ballungszentren-der-Fluechtlinge-in-Deutschland.html

Hammes, W., 2012: Haushalte und Lebensformen der Bevölkerung. Ergebnisse des Mirkozensus 2011. S. 977-989. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2012: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 11/2012. 180 S., Wiesbaden

Hanesch, W., 2011: Soziale Spaltung und Armut in den Kommunen und die Zukunft des „lokalen Sozialstaats". S. 7-46. In: Hanesch, W. (Hrsg.), 2011: Die Zukunft der „Sozialen Stadt". Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen. 328 S., Wiesbaden: Springer VS

Keller, C., 1999: Armut in der Stadt. Zur Segregation benachteiligter Gruppen in Deutschland. 152 S., Opladen, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Müller, M., 2006: Probleme der Stadtentwicklung vor dem Hintergrund der räumlichen Bevölkerungs-, Arbeits- und Wohnungsmarktentwicklung – Stand und Perspektiven, KfW-Research, Mittelstands- und Strukturpolitik, Ausgabe 40. KfW-Bankgruppe (Hrsg.). 175 S., Frankfurt a. M.

Siebel, W., 2010: Impulsvortrag zum Thema Stadt: Leben. S. 48-51 In: Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, 2010: Die Zukunft unserer Städte. Kongress des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 25. Januar 2010, Bundeshaus Bonn. Dokumentation. 65 S., Bonn: Veröffentlicht

Statista, 2016: Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2014. Aufgerufen am 12.07.2016: http://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa

Statistisches Bundesamt, 2011: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Entwicklung der Privathaushalte bis 2030. Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung. 38 S., Wiesbaden

Statistisches Bundesamt, 2012: Ergebnisse des Mikrozensus. Aufgerufen am 14.07.2016: https://ergebnisse.zensus2011.de/#

Statistisches Bundesamt, 2013a: Studierende. Aufgerufen am 12.07.2016: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Bildung/lrbil01.html

Statistisches Bundesamt, 2013b: 7,25 Millionen Empfänger von sozialer Mindestsicherung am Jahresende 2012. Pressemitteilung vom 14. November 2013 – 383/13, 3 S. Aufgerufen am 12.07.2016: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/11/PD13_383_221pdf.pdf;jsessionid=171C223DFAF777C84DA4C9BD4BAB58AC.cae2?__blob=publicationFile

Statistisches Bundesamt, 2016: Haushalte 2014: rund 40 Millionen Privathaushalte in Deutschland. Aufgerufen am 07.07.2016: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/HaushalteFamilien/Aktuell_Haushalte2.html;jsessionid=9E4FB56D1EFD29B89D2173FF9578DEC8.cae1

Tagesschau.de, 07.07.2016: Bundestag – Integrationsgesetz beschlossen. Aufgerufen am 12.07.2016: www.tagesschau.de/inland/integrationsgesetz-127.html

Dr.-Ing. habil. Matthias Lerm, Leiter Stadtentwicklung
Ralf Kästler, Sachbearbeiter Stadtgebiet Ost
Stadtverwaltung Jena, Dezernat Stadtentwicklung und Umwelt

Zum Zusammenhang von städtebaulicher Struktur von Wohngebieten, Straßenquerschnitt und Erschließungskosten

Städte sind der Orte des Wachstums in unserem Land und genießen ungebrochen Zuwachs. Trotz anhaltender Bemühungen um die Innenentwicklung und um den sparsamen Umgang mit Grund und Boden ist oft die Erschließung neuer Baugebiete unerlässlich, um Zuzug und Bezahlbarkeit des Wohnraumes sichern zu können. In den vergangenen Jahren entstanden in Stadtrandlage deutscher Groß- und Mittelstädte vorrangig vom Kleinhausbau geprägte Wohnsiedlungen ohne besondere Qualitäten hinsichtlich Wohnumfeld, Durchgrünung und Flächeneffizienz.

In Jena wie in vielen deutschen Städten wurden größere Baugebietserschließungen in der Regel durch Fördermitteleinsatz begleitet. Diskussionen um flächensparendes Bauen galten eher der Reduktion der bei den kommunalen Unternehmen verbleibenden Unterhaltskosten als einer Minderung des Bodenverbrauchs selbst. In den letzten Jahren kamen viele Kommunen angesichts vorhandener Nutzungen etwa durch Kleingärten, Naturschutz oder Landwirtschaft an die Grenze sinnvoll aquirierbaren Baulandes. Letzteres wurde bei der Baugesetzbuch-Novelle von 2007 noch gestärkt, indem Bebauungspläne für die Innenentwicklung ermöglicht wurden – angesichts von Klimawandel, schwindender Biodiversität und Flächenknappheit mit der sinnvollen Intention verknüpft, das Bauen am Stadtrand oder im Umland weiter zu erschweren.

Dies führte und führt zu Überlegungen, wie sie zuletzt die erste Aufbauphase nach der Wiedervereinigung zu Beginn der 90er Jahre geprägt hatten. Stadterweiterungen wurden zunächst als Erweiterungen von STADT gesehen und wiesen also Zieldichten von 200-300 Ew/ha auf. Besonders eindrucksvoll zeichnet sich dies im Umfeld von Berlin ab, wo der Hauptstadtbonus besonders hohe Erwartungen an Zuzug weckte. Geringeres Wachstum, demographische Veränderungen und eine schlechtere konjunkturelle Lage führten jedoch ab Mitte der 90er Jahre zu einer Korrektur der frühen Bebauungsabsichten. Fast überall wurden nun Kleinhäuser als Patentrezept gesehen. Zügig füllten sich die eigentlich für den Geschosswohnungsbau vorgesehenen Gebiete mit Fertighäusern und Carports. Dabei blieb die Urbanität auf der Strecke, und die meist noch innerstädtisch oder zumindest in erschließungsgünstiger Situation gelegenen Gebiete waren bald bebaut, so auch in Jena.

Mit dem Anziehen der Baukonjunktur infolge der Finanzkrise, der Renaissance der Städte und dem damit verbundenen Sog zeigte sich jedoch sehr schnell, dass das Bauland endlich und die erforderlichen Zahlen für den Wohnungsbau allein mit dem Kleinhausbau nicht zu erbringen sein würden.

Jena, im canyonartigen Tal der Saale und ihrer Nebenbäche gelegen, ist seither gehalten, einen vergleichsweise kompakten Wohnungsbau voranzutreiben, um die wenigen noch erschließbaren Flächen möglichst sparsam zu verbrauchen – was auf eine intensive Flächennutzung hinausläuft. Damit setzte die Suche nach adäquaten städtebaulichen Mustern für eine quartierbildende Bauweise ein - geprägt durch individuellen Reihenhausbau, Stadthäuser, Stadtvillen und Blockrandschließungen durch Mietwohnungsbau. Ziel ist es, Wohnungsbau als Städtebau zu betreiben. In dieser Situation boten sich qualitätsvolle, vergleichsweise kompakte Quartierbildungen als Rückbesinnung auf die Qualitäten des gründerzeitlichen Wohnungs- und Städtebaus bzw. auf vergleichsweise verdichtete Siedlungstypologien, wie sie zuletzt vereinzelt in den Zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts gebaut wurden, an. Gute, vorbildliche Beispiele wurden in einigen deutschen Metropolen, in Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und den ursprünglich europäisch inspirierten alten amerikanischen Städten entlang der Ostküste gesucht und gefunden - und auch vereinzelt in Jena. Teil solcher Konzepte sind baumbestandene Wohnstraßen **(Abb. 1)**, schmale Vorgärten, eine drei- bis viergeschossige Blockrandbebauung und geräumige, zusammenhängende, als Gärten aufgeteilte Innenhöfe.

Abb.1 Potsdam, Feuerbachstraße, als beispielhafter Straßenraum. [Foto: Lerm]

All diesen Modellen war gemein, dass die Straßen vergleichs-weise breit waren, um außer der Durchfahrt auch das Parken, Straßenbäume, geräumige Gehbahnen und sogar Vorgärten aufnehmen zu können. Die Breite resultierte primär aus dem für höhere, drei- bis fünfgeschossige straßenbegleitende Bebauung vernünftigen Abstand zur Erzielung guter Wohnverhältnisse, dem nachrangig erst aus der Erschließungsnotwendigkeit.

Dies wurde in einem Masterplan durch Professor Klaus Theo Brenner, Berlin, und Boock Landschaftsarchitektur, Jena, bis Mitte 2015 erarbeitet und dargestellt. Bei dessen Diskussion wurde sehr schnell klar, dass eine derartige Konzeption eine Abkehr von den vergleichsweise schmalen Straßenerschließungssystemen der

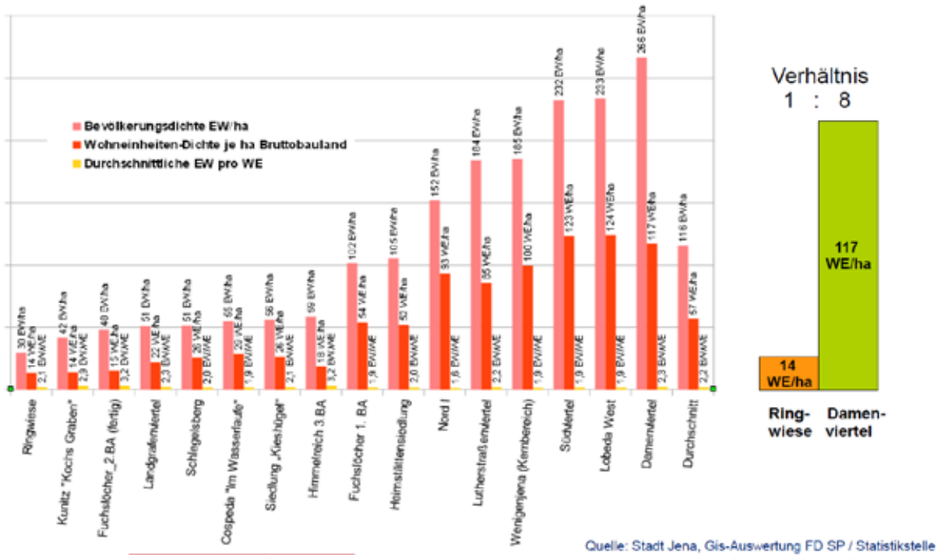


Abb. 3: Vergleich der Wohn- und Bevölkerunsdichten der beispielhaften Jenaer Baugebiete [Grafik: Kästler]

Abb.4: Zuordnung der Baugebiete zu Siedlungstypen [Grafik: Kästler]

goer Jahre bilden würde. Es galt nun zu untersuchen, ob derartig umfangreiche öffentliche Erschließungssysteme trotzdem wirtschaftlich sein können in Herstellung und Unterhalt, bezogen auf die Anzahl der Wohnungen. Vorliegende ältere Studien hatten gemahnt, dass „eine Baulandausweisung [...] dabei umso unrentierlicher [sei, d.A.] [...], je größer der Aufwand für innere und äußere Erschließung ist, je mehr nicht umlagefähige Erschließungskosten entstehen, je stärker die vorhandene Infrastruktur durch Baumaßnahmen ergänzt werden muss" .

Die Prüfung wurde durch die hier interessierende Frage-stellung eingeleitet, ob denn derart über die eigentliche Erschließungsfunktion hinaus dimensionierte Straßen, die auch noch den ruhenden Verkehr, Grün- und Fußgängerbewegungs-räume aufnehmen, angesichts der Kosten für Herstellung und Unterhaltung zu breit und unwirtschaftlich seien. Vergleicht man etwa die nach 1990 entstandenen neuen Kleinhauswohngebiete mit ihren auf das Notwendigste beschränkten Mischverkehrsflächen ohne eigenständigen Gehweg mit den großzügig dimensionierten Straßen gründerzeitlich mehrgeschossig bebauter Gebiete mit breiten Fahrbahnen, beidseitiges Parken ermöglichend, und mit zwei Gehwegen, dann liegt letzteres Modell bei der Straßenfläche und daraus restituierend auch den Kosten für Bau und Unterhalt absolut weit über denen eines Kleinhausgebietes. Jedoch könnte sich die Frage vielleicht ganz anders beantworten lassen, wenn man die Kosten auf die erzielten Wohnungen bezieht - über die Dichte zu veranschaulichen -, und damit „relative" Kosten erhält.

Eine Untersuchung von 2008 hat klar nachgewiesen, dass die Herstellungskosten für die innere Erschließung bei einer sehr geringen Bebauungsdichte von zwischen 20 und 40 Wohnungen pro Hektar acht- bis zehnmal höher sind als bei Dichten zwischen 100 und 160 Wohnungen pro Hektar.

Anhand einer vergleichenden Berechnung für Jena, durch Ralf Kästler, Stadtentwicklung/Stadtplanung, durchgeführt, konnte die Anwendbarkeit dieser Ergebnisse auch für die Jenaer Situation mit Hanglagen und nur wenig Baumöglichkeiten in der Aue belegt werden. Die zentrale Fragestellung lautete dabei, welcher Querschnitt der öffentlichen Verkehrsfläche der angestrebten hohen Qualität des neuen Wohngebiets für bis zu 1.000 Einwohner optimal entspräche und auch wirtschaftlich darstellbar sei.

Um dichteabhängige Kosten ermitteln zu können, wurden 16 Jenaer Vergleichsgebiete ausgewählt. Sie weisen unterschiedliche städtebauliche Strukturen auf. Ihre Abgrenzung konnte aus der Grundlagenarbeit der Jenaer Baustrukturtypen übernommen werden, wie sie seit 2013 im „Formatio Jenensis - Gestaltungsstandard für den öffentlichen Raum" vorliegen . Zur Auswertung mit dem GIS-System wurden jeweils vergleichbare Gebiete ausgegrenzt, wobei vereinfachend die Siedlungsfläche mit Bruttobauland gleichgesetzt wurde. Zur Bemessung der öffentlichen Flächen konnte man sich auf das GIS des Kommunalservice Jena (KSJ) beziehen, was außer den Straßen auch die Fußwege, das Straßenbegleitgrün, die Straßenbahn und weitere Infrastrukturen umfasst. Die Privatflächen als Nettobauland wurden ermittelt, indem vom Bruttobauland nun die öffentlichen Flächen abgezogen wurden.

Die Wohneinheiten trug die Statistikstelle durch GIS-Auswertung bei, auch die Bewohner nach Haupt- und Nebenwohnsitz **(Abb. 2.)**. Die auf den Grunddaten beruhende Darstellung im Säulendia-

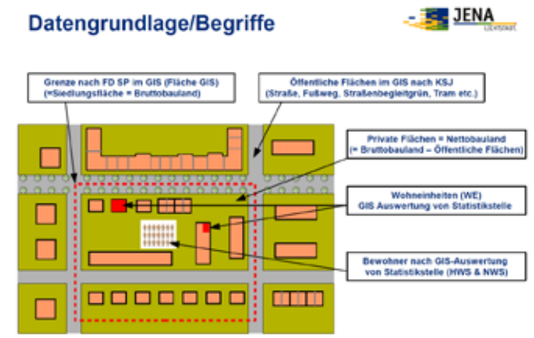


Abb.2 Datengrundlagen und Begriffe [Grafik: Kästler]

gramm **(Abb. 3)** zeigt dann eine breite Spannweite zwischen dem am dünnsten besiedelten Gebiet, der Ringwiese aus den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts, und dem Damenviertel, einer gründerzeitlichen Blockrandstruktur mit breiten Straßen – die Dichte der Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland im Damenviertel ist achtmal größer als die in der Siedlung Ringwiese. **Abb. 4** benennt die dazugehörigen städtebaulichen Typologien und ordnet sie nach aufsteigender Dichte.

In einer nächsten Stufe wurden nun die Verkehrsflächenanteile im Diagramm verglichen **(Abb. 5)** und ins Verhältnis zur Bevölkerungsdichte gesetzt. Ein in etwa exponentiell ansteigender Graph spiegelt die gegenseitigen Abhängigkeiten am besten wider. Während die Dichten im Verhältnis von 1:8 zwischen der geringsten und der höchsten auseinanderliegen, steigt der Verkehrsflächenanteil nur im Verhältnis von 1:2.

Bei näherer Betrachtung der Kosten einer Verkehrsfläche wird schnell deutlich, dass Kostenerparnisse bei einer minimalen Verkehrsfläche, wie sie in den Siedlungen typisch ist, durch Verzicht auf Fußweg, öffentliches Straßengrün und eine minimierte i.d.R. nur einseitige Beleuchtung zurückgehen, wobei jedoch höhere Kosten durch die auf engstem Raum zu verteilenden, tlw. übereinander zu verlegenden Medien entstehen. Bei breiten Verkehrsflächen entstehen Mehrkosten durch ggf. doppelseitige Straßenentwässerungsleitung und Beleuchtung, Pflanzung und Erhalt des Straßengrüns sowie doppelte Stromanschlussleitungen. Einspareffekte können erzielt werden durch die Verteilung der Medien auf den breiten Querschnitt, durch gegenüber dem Straßenaufbau geringeren Kosten des Grüns und der Gehwege und dadurch, dass Beleuchtung und Entwässerung fast die selben Flächen nutzen können.

Die Überlagerung dieser be- und entlastenden Effekte führt dazu, dass die durchschnittlichen Kosten pro Quadratmeter Verkehrsfläche für breite und auch für schmale Verkehrsanlagen in grober Näherung identisch sind.

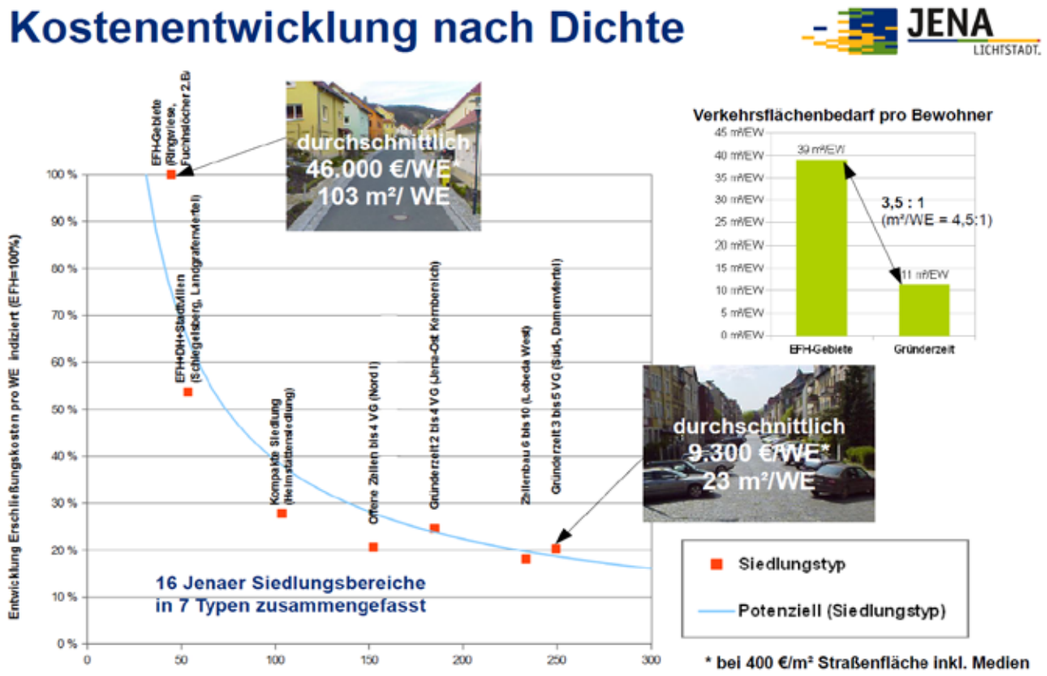


Abb. 5: Verkehrsflächnanteil der in Typen zusammengefassten Beispielbaugebiete [Grafik:Kästler]

Bei den in Jena in den vergangenen Jahren bei aufwändigeren Vorhaben erzielten Erschließungskosten von 400 € pro Quadratmeter Nettobauland einschließlich der Medien unterscheiden sich die Investitionskosten pro Quadratmeter Bauland zwischen dem Gebiet der geringsten Dichte, der Ringwiese, und dem Damenviertel in einem Verhältnis von 1:2,5 (**Abb. 6**).

Setzt man dies nun ins Verhältnis zu den Bewohnern in den zu sieben städtebaulichen Strukturtypen zusammengefassten 16 Jenaer Siedlungsbereichen, liegt der Verkehrsflächenbedarf pro Bewohner in der Ringwiese mit 39 m²/EW 3,5 mal über dem Bedarf in gründerzeitlichen Vierteln (11 m²/EW) (**Abb.7**). Zwar ist der reine Verkehrsflächenanteil am Siedlungsgebiet in den dichter bebauten Stadtteilen größer, dies wird jedoch mehr als kompensiert durch die kräftige Abnahme der Erschließungskosten pro Wohneinheit bei steigender Dichte (**Abb. 8**). Ein Wohngebiet der Nachwendezeit mit einer Erschließung durch Mischverkehrsfläche ohne Gehweg unterscheidet sich von einem gründerzeitlichen Viertel mit breiter Fahrbahn mit Schräg- oder sogar Senkrechtparkern hinsichtlich der Straßenfläche im Verhältnis von 1 : 2, hinsichtlich der Kosten absolut sogar im Verhältnis von 1 : 2,5, liegt jedoch hinsichtlich der relativen Kosten (pro Wohneinheit) weit zurück im Verhältnis von 4 : 1. Das heißt also, dass die vermeintlich so sparsam erschlossenen Kleinsiedlungsgebiete pro Wohnung einen vierfach größeren Erschließungskostenanteil pro Wohnung erzeugt haben als das in der dichten, kompakten und dennoch großzügigen gründerzeitlichen Stadterweiterung in offener Bauweise der Fall war.

Die in dem geschilderten Masterplanprozess entwickelten Ideen für das Neue Wohnen in Jena-Zwätzen, Oelste, übertragen die gründerzeitliche Raumproduktion auf ein neues Wohngebiet des 21. Jahrhunderts. Die sich längst in der Wohnnachfrage nach gründerzeitlichen Quartieren dokumentierende Beliebtheit dieser städtebaulichen Grundmuster sollen dem neuen Stadtteil zugutekommen durch eine baumumstandene Platzanlage, vergleichsweise breite Straßen mit Stellplätzen und Bäumen, breite Gehbahnen und Vorgärten (**Abb. 9**). Hier lägen die Erschließungskosten pro m² Nettobauland incl. Medien, dem öffentlichen Platz und der zur Bahn hin notwendigen Schallschutzwand bei etwa 242 €/m², was unter allen betrachteten Bautypologien einen Spitzenwert darstellt. Ganz anders stellt sich die Situation hinsichtlich der Instandhaltungskosten pro Einwohner und Jahr bei angenommenen 1,50 €/m² Verkehrsfläche/Jahr dar: Hier liegt das „Neue Wohnen in Jena-Zwätzen" bei 76 €/WE/Jahr unter dem gesamtstädtischen Durchschnitt ohne dieses Wohngebiet von 86 €/WE/Jahr (**Abb. 10**).

Den Gesamtüberblick über die Kennzahlen gibt Abb. 11 Folie 46. Nach alledem weist das vergleichsweise kompakte, mit großzügig bemessenen und stark begrünten Erschließungsanlagen ausgestattete neue Siedlungsmodell, das die Qualitäten der Stadterweiterungen von vor 100 Jahren auf das 21. Jahrhundert überträgt, die günstigsten wirtschaftlichen Kennwerte auf. Auch hinsichtlich klimatisch wirksamer und ökologischer Aspekte vermag es zu überzeugen, wie Abb. 12 Folie49 veranschaulicht: Der

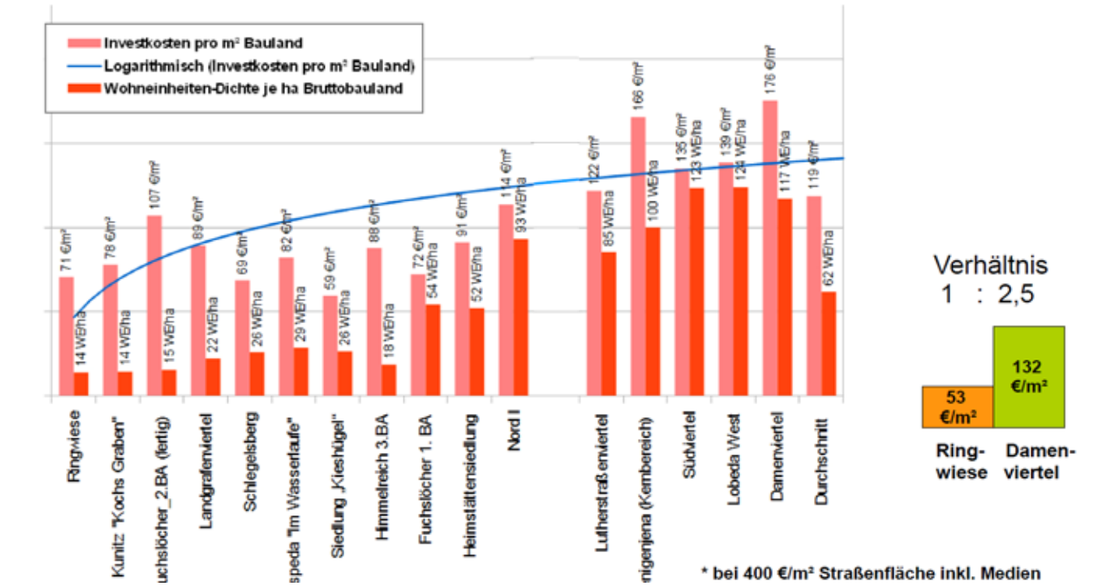


Abb. 6: Vergleich der Erschließungskosten der Baugebiete und deren Dichte (Wohneinheiten je ha) [Grafik: Kästler; Folie 28]

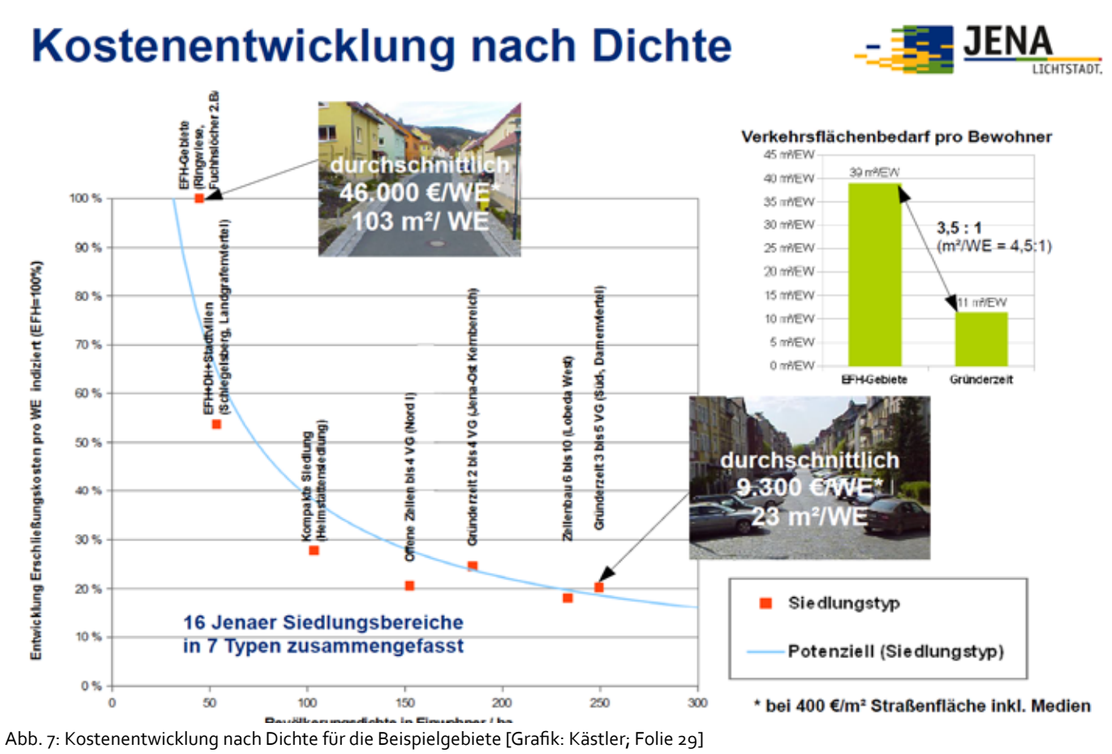


Abb. 7: Kostenentwicklung nach Dichte für die Beispielgebiete [Grafik: Kästler; Folie 29]

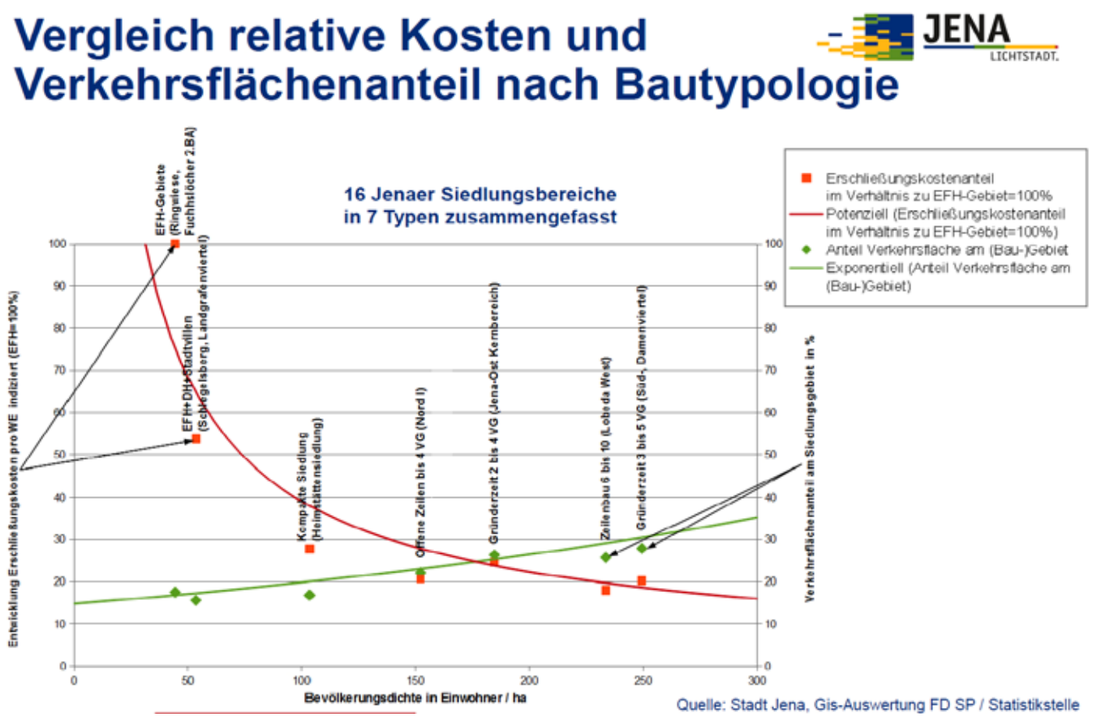


Abb. 8 : Vergleich der relativen Kosten mit dem Verkehrsflächenanteil der Baugebietsbeispiele in Abhängigkeit von ihrer Bevölkerungsdichte [Grafik: Kästler]

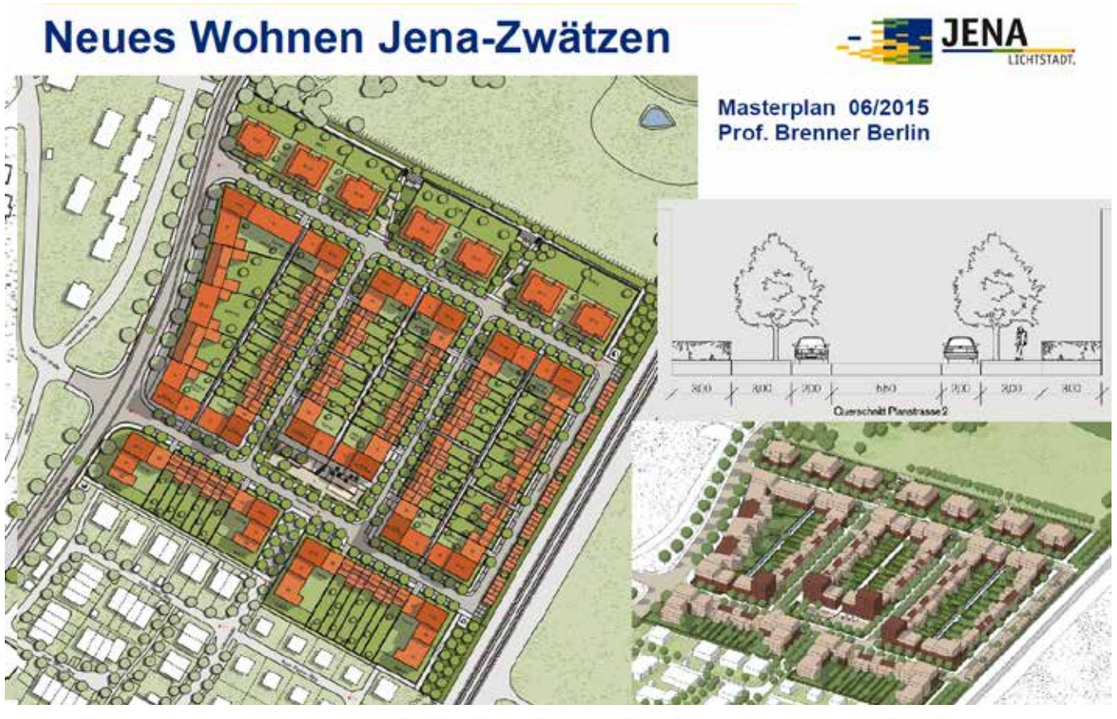


Abb. 9: Masterplan für das Neue Wohnen in Jena-Zwätzen [Grafik: Prof. Klaus Theo Brenner, Stadtarchitektur, Berlin;]

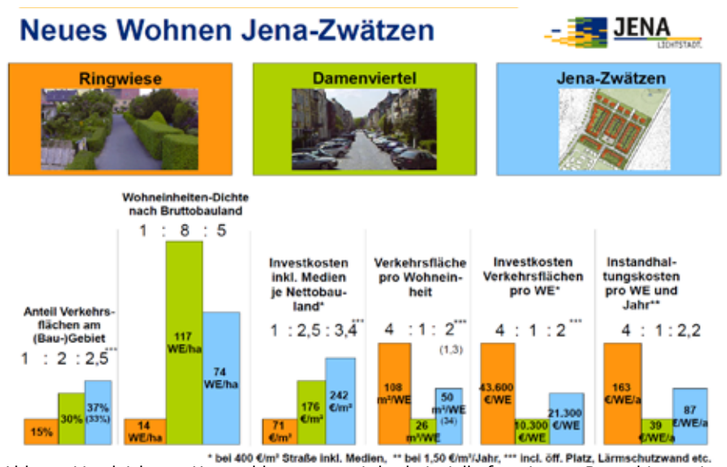


Abb. 11: Vergleich von Kennzahlen von zwei der beispielhaften Jenaer Baugebiete mit dem Neuen Wohnen in Jena-Zwätzen [Grafik: Kästler]

geringe Siedlungsflächenverbrauch pro Wohnung ähnelt dem des gründerzeitlichen Damenviertels und spielt damit in einer ganz anderen Liga als die verschwenderisch mit Raum und Kosten umgehenden offenen Standerweiterungsgebiete mit klein-teiligem Wohnungsbau.

Fazit

In einer umfangreichen Untersuchung anhand von mehreren Siedlungstypologien - u.a. Kleinsiedlungsgebiet, Gründerzeit, Siedlungen in offener Bauweise, Großsiedlung - wurde der Nachweis erbracht, dass „großzügige" Straßenräume, kombiniert mit eher kompakten Bauformen einen günstigen Einfluss auf die Erschließungs- und Unterhaltungskosten der Infrastruktur haben. Anhand eines Beispiels - Neues Wohnen in Jena Zwätzen, Masterplan von Klaus Theo Brenner, Berlin, mit Boock Landschaftsarchitekten, Jena [Abb. 13],- wird darüber hinaus deutlich, dass derartige vergleichsweise breite städtische Straßenräume von Vorteil sind auch hinsichtlich der gestalterischen Wirkung, Klimaschutz und -anpassung sowie vielfältigen Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Raumes.

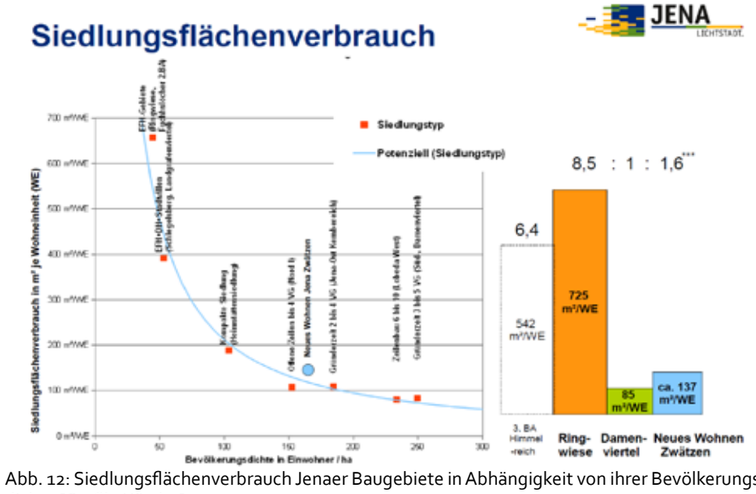


Abb. 12: Siedlungsflächenverbrauch Jenaer Baugebiete in Abhängigkeit von ihrer Bevölkerungsdichte [Grafik: Kästler]

Instandhaltungskosten*

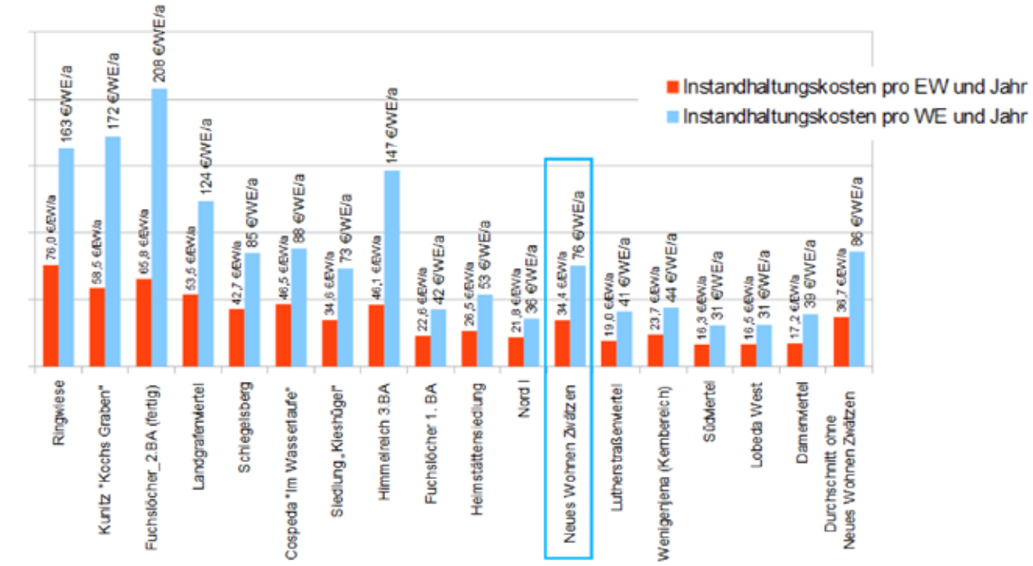


Abb. 10: Vergleich der Instandhaltungskosten der Baugebiete [Grafik: Kästler]

Abb. 13 : Perspektive einer Stadtstraße im Wohngebiet „Neues Wohnen in Jena-Zwätzen" [Grafik: Prof. Klaus Theo Brenner, Stadtarchitektur, Berlin]

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Potsdam, Feuerbachstraße, als beispielhafter Straßenraum. [Foto: Lerm]

Abb. 2 Datengrundlagen und Begriffe [Grafik: Kästler; Folie 15]

Abb. 3 Vergleich der Wohn- und Bevölkerunsdichten der beispielhaften Jenaer Baugebiete [Grafik: Kästler; Folie 19]

Abb. 4 Zuordnung der Baugebiete zu Siedlungstypen [Grafik: Kästler; Folie 22]

Abb. 5 Verkehrsflächnanteil der in Typen zusammengefassten Beispielbaugebiete [Grafik: Kästler; Folie 23]

Abb. 6 Vergleich der Erschließungskosten der Baugebiete und deren Dichte (Wohneinheiten je ha) [Grafik: Kästler; Folie 28]

Abb. 7 Kostenentwicklung nach Dichte für die Beispielgebiete [Grafik: Kästler; Folie 29]

Abb. 8 Vergleich der relativen Kosten mit dem Verkehrsflächenanteil der Baugebietsbeispiele in Abhängigkeit von ihrer Bevölkerungsdichte [Grafik: Kästler; Folie 30]

Abb. 9 Masterplan für das Neue Wohnen in Jena-Zwätzen [Grafik: Prof. Klaus Theo Brenner, Stadtarchitektur, Berlin; Folie 39]

Abb. 10 Vergleich der Instandhaltungskosten der Baugebiete [Grafik: Kästler; Folie 45]

Abb. 11 Vergleich von Kennzahlen von zwei der beispielhaften Jenaer Baugebiete mit dem Neuen Wohnen in Jena-Zwätzen [Grafik: Kästler; Folie 46]

Abb. 12 Siedlungsflächenverbrauch Jenaer Baugebiete in Abhängigkeit von ihrer Bevölkerungsdichte [Grafik: Kästler; Folie 49]

Abb. 13 Perspektive einer Stadtstraße im Wohngebiet „Neues Wohnen in Jena-Zwätzen"[Grafik: Prof. Klaus Theo Brenner, Stadtarchitektur, Berlin]

Quellenverzeichnis

Reidenbach, Michael; Henckel, Dietrich u.a.: Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebiete. Edition Difu – Stadt Forschung Praxis Bd. 3, Berlin 2007, S. 210

Institut für Landes-und Stadtentwicklungsforschung und Planersocietät – Stadtplanung, Verkehrsplanung, Kommunikation (Hrsg.): Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung, September 2008, ILS gGmbh; Abb. 7: Zusammenhang zwischen Bebauungsdichte und Erschießungskosten

Stadt Jena (Hg.:) Formatio Jenensis. Gestaltungsstandard für den öffentlichen Raum. DANE Landschaftsarchitektur Weimar (Auftragnehmer), 180 S., 1 CD, Schriften zur Stadtentwicklung Nr. 2, Jena 2013

Reinhard Wölpert
DASL Landesgruppe Mitteldeutschland

Daseinsvorsorge in wachsenden Städten

Unterbringung der Flüchtlinge als gutes Beispiel?

Im letzten Jahr stand Deutschland vor der immensen Herausforderung, innerhalb kürzester Zeit eine unerwartet hohe Zahl von Flüchtlingen unterzubringen. Dabei ging es zunächst um das Thema Wohnen als wichtiger Teil der Daseinsvorsorge. Dies wurde erfolgreich bewältigt, häufig nicht mit wirklich guten Quartieren, aber immerhin. Viele, natürlich nicht alle, zogen an einem Strang. So gelang vieles, was vorher nicht möglich erschien.

Finanzielle Mittel wurden bereit gestellt, obwohl vorher immer alles abgelehnt wurde. Flächen wurden gefunden und innerhalb kürzester Zeit (teilweise nur mit Containern) bebaut - auch in Städten, die schon übervoll schienen und hohe Grundstückspreise haben. Gesetze wurden geändert in Richtungen, an die man vorher nicht zu denken wagte. Verwaltungen handelten in einem Tempo, das man nie für möglich gehalten hätte. Diese Aufzählung lässt sich sicherlich noch fortsetzen.

Kann das beispielhaft sein für die anstehenden Probleme?

In gewisser Weise sicherlich. Oben sind - wie nicht zu übersehen - nur positive Punkte benannt, die negativen tauchen nicht auf, wie die Übergriffe auf Flüchtlinge und die Polarisierung der Gesellschaft. Aber dieser kurze Beitrag soll auch keine ausgewogene wissenschaftliche Arbeit sein, sondern plakativ auf Chancen hinweisen. Die anstehenden Aufgaben sind nicht kleiner als im letzten Halbjahr 2015 die Unterbringung der Flüchtlinge. Wahrscheinlich sind sie nicht zwingend in einer so kurzen Zeit zu lösen, dafür kann auch nicht mit so extremen Provisorien wie Zelten oder Sporthallen zum „Wohnen" gearbeitet werden. Sie sind deutlich komplizierter. Die Integration von Flüchtlingen ist wesentlich komplexer als die Errichtung einer Zeltstadt. Die Schaffung von neuem dauerhaften Wohnraum lässt sich nicht in der gleichen Zeit wie eine Containeranlage realisieren. Auf Dauer ist auch eine Arbeitsbelastung von Teilen der Verwaltung wie im letzten Quartal 2015 nicht tragbar.

Trotzdem oder gerade deswegen sollte versucht werden, vieles aus dem letzten Jahr weiter zu verfolgen. Sicherlich sollte Wohnen in Industrie- und auch Gewerbegebieten nicht dauerhaft zugelassen werden. Aber müssen alle Neubauten die ENEV 2016 zwingend erfüllen? Müssen alle Wohnungen von vornherein einen Balkon haben, oder kann der auch später nachgerüstet werden? Müssen alle Kitaräume leiser sein als die meisten Wohnungen in einer Großstadt, wo die Kinder eigentlich leben? Müssen Schulsportflächen wirklich so groß dimensioniert sein, dass in wachsenden Städten keine Flächen mehr gefunden werden? Auch diese Liste lässt sich sicherlich fortsetzen. Um Vollständigkeit soll es aber gar nicht gehen.

Wenn sich die Stadtgesellschaft (wer immer das ist) oder vielleicht auch nur die öffentliche Verwaltung gemeinsam das Ziel setzt, anstehende Probleme konstruktiv und mit Nachdruck anzugehen, dann können sie auch schnell gelöst werden. Das hat die Unterbringung der Flüchtlinge im Jahr 2015 gezeigt und das lässt sich auch auf andere Fragen der Daseinsvorsorge übertragen.

Auch wenn's nicht leicht wird, sollte es versucht werden.

Urbane Infrastruktur

Jürgen Eppinger
Professor Dr. rer. hort. Kaspar Klaffke, Landschaftsarchitekt
Peter Krämer , Landesgruppe Niedersachsen-Bremen der DASL

Öffentlicher Raum und gesellschaftlicher Zusammenhalt

Öffentlicher Raum ist in Stadt und Land allgegenwärtig. Unterschiedliche Situationen, Vielfalt und Ausdehnung machen systematische Betrachtungen schwer. Deshalb wird in diesem Beitrag die inhaltliche Eingrenzung auf Rolle, Bedeutung und Planbarkeit öffentlicher Räume in städtischen Situationen vorgenommen.

Öffentliche Räume haben viele Akteure. Sie befinden sich nicht nur in öffentlichem Eigentum. Neben der öffentlichen Hand wirken private Akteure in großer Zahl an Gestaltung, Bespielung und Nutzung des öffentlichen Raums mit. Stadträume und Stadtbilder entstehen aus dem Zu-sammenwirken der gestalteten öffentlichen Flächen und ihren raumbegrenzenden – überwiegend privaten – Nutzungen und Architekturen.

Für die Rolle öffentlicher Räume ist der Nolli-Plan berühmtes Beispiel: Er stellt nicht nur öffentli-che Straßen, Plätze, Brunnen und Grünanlagen dar, sondern darüber hinaus auch die Grundrisse der durch den öffentlichen Raum verbundenen wichtigen öffentlichen und öffentlich zugängigen privaten Gebäude: Paläste, Kirchen und Klöster.

Die Stadtplanung der Moderne hat räumliche Zusammenhänge zugunsten funktionaler Betrach-tungen vernachlässigt. Folge war die Auflösung vieler traditioneller Raumstrukturen. Schon seit den Fünfzigerjahren wird der „Verlust des öffentlichen Raums" beklagt, zuletzt mit der Ausstel-lung des Deutschen Instituts für Stadtbaukunst „Plätze in Deutschland – 1950 und heute", die Nachkriegszustand und Gegenwart von Plätzen in deutschen Städten vergleicht.

Reaktionen auf den empfundenen Verlust waren Phasen der Wiederentdeckung und Wert-schätzung: Fußgängerbereiche, aber auch räumliche Konzepte auf Stadtteilebene wurden an vielen Stellen – besonders in Klein- und Mittelstädten – in hoher Qualität realisiert.

Gegenwärtig ist ein deutlicher Trend zur Verdichtung – besonders in Innenstädten und innen-stadtnahen Stadtteilen – erkennbar: Einwohnerdichte und Nutzungsdruck steigen. Gleichzeitig nehmen Ansprüche an öffentliche Räume und Freiflächen zu.
Welche Bedeutung hat der öffentliche Raum?

Städte und Stadtteile bestehen aus unterschiedlichen sozialen Milieus. Neben der technischen Erschließung haben öffentliche Räume die Funktion, die unterschiedlichen Milieubereiche zu verbinden und Bühne für die unterschiedlichen Lebensstile zu sein. Das Versprechen des öf-fentlichen Raums liegt darin, dass sich alle in ihm auf neutralem Boden nach allgemeinverbind-lichen Regeln auf Augenhöhe begegnen und gleichberechtigt an einem Gut der öffentlichen Daseinsvorsorge partizipieren können.

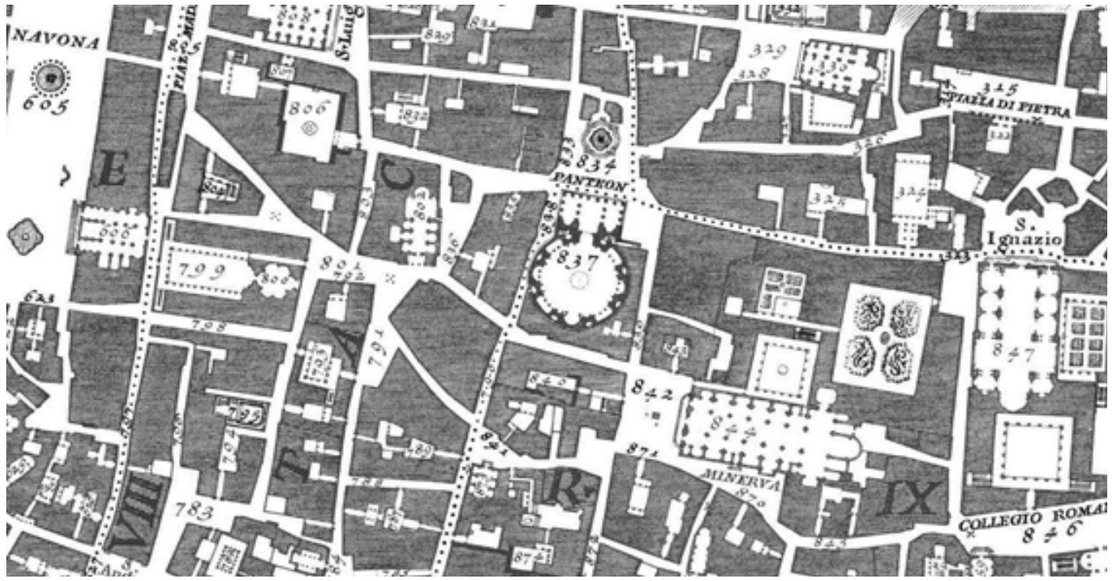


Abb. 1: Giovanni Battista Nolli (1748): La Pianta Grande di Roma (Ausschnitt)

Mit der Differenzierung der Gesellschaft hinsichtlich kulturel-ler Vielfalt und sozialer Verhältnisse differenzieren sich auch die Nutzungsmuster. Initiativen wie „urban gardening" oder Trend-sport-arten zeigen das breite Bedürfnis, öffentliche Räume neu zu interpretieren und sich anzueignen.

Die Ausstellung „DEMOPOLIS – Das Recht auf öffentlichen Raum" in der Akademie der Künste in Berlin hat in diesem Frühjahr eine umfassende Analyse versucht und gleichzeitig einen welt-weiten Überblick zu den vielfältigen Initiativen und Prozessen zur Pla-nung, Nutzung und Gestal-tung öffentlicher Räume gegeben.

Wie ist öffentlicher Raum planbar?

Die Auseinandersetzung mit einer komplexen Planungsaufgabe erfordert vermutlich nicht nur einzelne Projekte. Wer öffentliche Räume wirksam verbessern will, muss über einzelne Aktionen und Projekte hinausgehende – also strategische – Planungsansätze verfolgen.

Bürger identifizieren sich besonders mit ihrem Wohnquartier. Sie möchten sich dort heimisch fühlen und nicht in einer austausch-baren Stadtwelt leben. Öffentliche Räume sind ein wesentli-ches Element, um eine solche Identifizierung zu erreichen. Dabei geht es nicht nur um Straßen und Plätze, sondern allgemein um den Zu-gang zu gemeinschaftlich nutzbaren Freiräumen. Die Verbindung zur Natur soll nicht abreißen. Aspekt der Daseinsvorsorge ist hier, nicht nur stan-dardisierte Bedarfe zu erfüllen, sondern sich auch mit der Landschaft und Geschichte eines Ortes auseinanderzuset-zen.

In öffentlichen Räumen wirken gestalterisch und funktionell viel-fältige Einflüsse. Sie sind:

- Teil der Erschließungssysteme,
- Teil der durch Natur und Geschichte geprägten räumlichen Systeme,
- Standort von Bauten mit wichtigen Funktionen und symboli-scher Bedeutung, sowie
- Kommunikationsangebot und Sozialraum.

In der Praxis überwiegen punktuelle Veränderungen, seltener sind strategische Ansätze, die öffentlichen Raum als Kontinuum und Netz begreifen. Sie orientieren sich im Wesentlichen an der folgen-den Typologie:

- Fußgängerbereiche in Altstädten, Stadtzentren und Stadttei-len,
- Straßenräume mit reduziertem Fahrverkehr und kommunika-tiven Gestaltungselementen,
- Stadtplätze,
- Verbindungen zwischen Stadtteilen und Landschaftsräumen,
- Grünflächen und Parkanlagen, sowie
- historisch gewachsene Strukturen.

Zur Planung guter öffentlicher Räume und Raumsysteme gibt es eine Reihe von Ansätzen. Alan Jacobs stellt 1995 in seinem Buch „Great Streets" die Erschließungssysteme vieler Städte und dazu gehörende Beispiele guter Straßenräume dar.

Die Bartlett-Studiengruppe am University College of London hat 1984 das Konzept „Syntax des Raumes" zur Bewertung und Pla-nung von Raumnetzen entwickelt.

In Deutschland sind Stadtteile, die auf der Grundlage des Preußi-schen Fluchtliniengesetzes entstanden sind, oft Beispiele für gute Stadträume, z.B. die Südstadt in Hannover. Die Pläne stellen nicht die detaillierte Bebauung und undifferenzierte Verkehrsflächen dar wie heutige Bebauungspläne, sondern detailliert die Gestaltung von Straßen und Plätzen innerhalb der Fluchtlinien. Die Bebaubar-keit folgte – im Vergleich zu heute – einfachen Regelwerken.

Wie ergänzen private Angebote den öffentlichen Raum?

Öffentliche Räume werden fast immer durch private Angebote ergänzt. Das Angebot kann durch neue Formen der Kooperation zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft und der Verwal-tungen wirksam gefördert werden. Chancen solcher Prozesse liegen dar-in, bislang ungenutzte private Räume zu attraktiven Ergänzungen des öffentlichen Raums zu machen. Organisatori-sche Herausfor-derungen bestehen darin, die Impulse oft temporärer und infor-meller Initiativen zu einer für die Stadtgesellschaft positiven Form zu verstetigen.

Ein wichtiges Beispiel sind hier die Landschaftsräume, die als öf-fentlich zugänglich empfunden werden, obwohl sie überwiegend privat sind.

Bekanntes Beispiel für sinnvolle Ergänzungen des öffentlichen Raums in Innenstädten sind z.B. die Passagen in Paris oder die Ga-lerie Vittorio Emanuele in Mailand.

Chancen für neue Typen von Freiräumen liegen auch in einer neuen Sicht auf die Funktionen von Friedhofsflächen in den Städten.

Neben der Tendenz zur Privatisierung öffentlicher Räume gibt es aber auch die Bereitschaft, private Räume temporär der Öffent-lichkeit zur Verfügung zu stellen. So stellen im Rahmen der Aktion „Die offene Pforte in und um Hannover" seit 25 Jahren Privatei-gentümer an bestimmten Tagen ihre Gärten quasi als öffentliche Räume zu Besichtigung und Kommunikation zur Verfü-gung. 2015 beteiligten sich mehr als 200 Gartenbesitzer an dieser Aktion. Die Aktion ist bei Besuchern sehr beliebt. Sie schätzen die besondere, intime Atmosphäre.

Das Beispiel ist nicht singulär. In vielen privaten Freiräumen finden auch öffentliche Veranstal-tungen statt: private historische Gärten und Parks werden regelmäßig für Besucher geöffnet.

Welche Strategien braucht der öffentliche Raum?

Wenn man mehr für den öffentlichen Raum tun will, haben An-strengungen in den folgenden drei Bereichen eine Schlüsselrolle:

- Konzepte, Strategien und Pläne entwickeln!

Öffentlicher Raum muss über Einzelprojekte hinaus vermehrt Ge-genstand strategischer und systematischer Planung werden. Dies erfordert klare Strukturierung und Hierarchisierung der Raumty-pen. Planungskonzepte müssen von der Öffentlichkeit getragen werden.

- Stadtgestaltung institutionalisieren!

Planende Verwaltungen müssen ihre Kompetenz für den öffentli-chen Raum stärken. Öffentlicher Raum ist eine Resort übergreifen-de Aufgabe. Beispiel für neue Organisationsformen kann Kopen-hagen sein: Der Stadtarchitekt hat die Funktion des Anwalts für den öffentlichen Raum. Wer etwas verändern will, hat die Pflicht, sich mit ihm auf Qualitäten zu verständigen. Das Verfahren hat zu deutlichen Verbesserungen des öffentlichen Raums geführt.

- Öffentlicher Raum zum Ausbildungs- und Forschungsthema machen!

Es wird immer wieder beklagt, dass öffentlicher Raum in Ausbil-dung und Forschung nicht angemessen berücksichtigt wird. In die-sem Bereich liegen viele Chancen zur Entwicklung von angemesse-nen Planungsprozessen und neuen Verfahrenskulturen.

Quellenverzeichnis:

Bartlett Architekturstudiengruppe (1984): Syntax des Raums, in BAUMEISTER 12/1984, S. 28-37

Alan B. Jacobs (1993): Great Streets, Cambridge MA

Kaspar Klaffke, Gesa Klaffke-Lobsien (2010): Offene Pforten, in DGL-Jahrbuch Garten und Kulturen, München, S. 85-90

Landeshauptstadt Hannover (2010): Hannover City 2020+ – Das Konzept, Hannover

Freie Hansestadt Bremen (2013): Bremen – Innenstadt 2025, Bremen

Ulrich Brinkmann (2014): Vom Domhof zum Michaelisplatz – Stadtentwicklung mit dem Welterbe-Band, in BAUWELT 46, S. 26-31

Marktplatz und Welterbestätten Plan: Stadt Hildesheim

Welterbeband Plan: nsp

Michaelisplatz Foto: nsp

Burgstraße mit Welterbe-Band Foto: nsp

HILDESHEIM – STADTRAUM UND WELTERBESTÄTTEN

Planung Michaelisplatz und Welterbe-Band:
nsp – Christoph Schonhoff
Landschaftsarchitekten Stadtplaner, Hannover
SHP Ingenieure, Hannover

Projektleitung Stadt Hildesheim: Thorsten Warnecke
Seit 1985 gehören zwei der mittelalterlichen Kirchen in Hildesheim zum UNESCO-Weltkulturerbe: der Mariendom und die St. Michaelis-Kirche.

Der 1200. Geburtstag des Bistums Hildesheim 2015 war in dem vorangehenden Jahrzehnt Anlass für eine Reihe von Maßnahmen:

- Sanierung und Neugestaltung von Dom, Dommuseum und Domumgebung,
- Sanierung der Freiflächen von St. Michaelis und Neugestaltung des St. Michaelis-Platzes und
- Welterbe-Band, das die Welterbe-Stätten und weitere wichtige Elemente wie Markt, Andreas-und Kreuzkirche verbindet.

Das Umfeld von Dom und St. Michaelis wurde durch Maßnahmen im öffentlichen Raum grundlegend verändert: Barrieren wurden abgebaut oder gemildert und die Welterbe-Stätten nicht nur untereinander, sondern auch mit der Innenstadt ver-netzt.

Dies wurde durch ein neues Gestaltungselement erreicht, mit dem gut 1,2 km langen, aus rund 3000 Granitplatten bestehenden Welterbe-Band: Besucher werden entlang dieses Pfades wie selbstverständlich vom Markt zu den wichtigsten Sehenswürdigkeiten geführt.

Von dem Welterbe-Band profitieren sowohl die Bewohner des Michaelisviertels, aber besonders auch alle Besucher, denen der Pfad Orientierung auf ihren Wegen zwischen Innenstadt, St. Michaelis und Dom gegeben wird.

Das Welterbe-Band zieht sich als Konstante durch unterschiedliche Stadträume. Es wurde so konzipiert, dass es sowohl in der Fußgängerzone als auch in den Wohnstraßen des Michaelisquartiers und um den Dom mit ihren jeweilig unterschiedlichen Texturen funktioniert.

Vom Marktplatz – Start und Zielpunkt – führt der Pfad entlang des Kurzen Hagen auf den Michaelishügel entlang der Michaelisstraße zu St. Michaelis. Von dort leitet das Band die Burgstraße hinab zum Dombereich und von dort weiter über Kreuzstraße, Pelizaeusplatz, Hoher Weg zurück zum Markt. Die in den Granitplatten eingehauenen Schriftzüge „Welterbeband", „Dom" und „St. Michaelis" unterstützen die besondere vernetzende Funktion des Welterbe-Bandes.

Die Straßen des Welterbe-Bandes wurden einseitig vom Parken befreit und ermöglichten so breitere Fußwege mit Lichtstelen und in den Boden eingelassenen Lichtleisten als besonderen Gestaltungselementen.

Hannover City 2020+ / Städtebaulicher Rahmenplan (2011)
Plan: Landeshauptstadt Hannover / Machleidt + Partner, Berlin

Neugestaltung Hohes Ufer / Leine / Leibnizufer
Pläne: nsp – Christoph Schonhoff
Landschaftsarchitekten Stadtplaner, Hannover

Inszenierung Leinefurt Foto: Archiv Eppinger

Konzept Leibnizufer / Friederikenplatz / Friedrichwall
Plan: Landeshauptstadt Hannover

INNENSTADTKONZEPT HANNOVER CITY 2020+

Nach dem Stadtbahnbau seit 1960 sind viele wichtige Räume der Innenstadt – darunter die historischen Lavesachsen – neu gestaltet worden. Auch im Vorfeld der Weltausstellung erhielt eine Reihe von Straßen und Plätzen eine neue Gestalt.

Neue Impulse erhielt die Innenstadt durch den von 2007 bis 2011 durchgeführten Planungsprozess Hannover City 2020+. Zu diesem Verfahren gehörte ein zweistufiger städtebaulicher Ideenwettbewerb. Aufgaben waren ein Gesamtkonzept für die Innenstadt und detaillierte Vorschläge für die vier Vertiefungsbereiche:

- Klagesmarkt,
- Marstall,
- Leibnizufer / Hohes Ufer, sowie
- Köbelinger Markt / Neues Rathaus.

Die Ergebnisse wurden in einem vom Rat 2011 beschlossenen Innenstadtkonzept und einem Städtebaulichen Rahmenplan zusammengefasst. Mehrere Elemente sind inzwischen realisiert:

- Verkehrs- und Platzflächen zwischen Klagesmarkt und Goseriede, und
- Trammplatz vor dem Neuen Rathaus.

Vorbereitet wird:

- Neugestaltung des Hohen Ufers der Leine am westlichen Rand der Altstadt,
- Teilbebauung und Neugestaltung des Marstall-Platzes, sowie
- Neugestaltung und Wohnungsbau am Köbelinger Markt.

Besonders wichtiges Projekt ist der Bereich der Leine am Westrand der Altstadt mit Leibnizufer und Hohem Ufer. Bereits im Vorfeld der EXPO 2000 wurden Uferbereiche der Leine im Norden und Süden der Altstadt zugänglich gemacht.

Ergebnis des Wettbewerbs Hannover City 2020+ war ein Konzept, das die Zahl der Fahrspuren des Leibnizufers zugunsten eines linearen Parks reduziert und das Hohe Ufer als Promenade neu gestaltet. Inzwischen ist die Volkshochschule an das Hohe Ufer verlegt worden. Mehrere Wohn- und Geschäftshäuser sind im Bau. Die Promenade wird zurzeit realisiert. Die neue Gestaltung macht die Leine besser erlebbar, auch die tieferliegenden Bereiche werden gastronomisch erschlossen.

Kommunalpolitisch noch umstritten sind die Vorschläge zur Neugestaltung von Leibnizufer und Friedrichwall durch Reduzierung der Zahl der Fahrspuren. Das Projekt ist aber in das vor kurzem beschlossenen Stadtentwicklungskonzepts „Mein Hannover 2030" aufgenommen worden.

Plan: Kamel Louafi Landschaftsarchitekten, Berlin

HANNOVER
NEUGESTALTUNG OPERNBEREICH

Der Opernbereich in Hannover ist ein gutes Beispiel für die Überwindung isolierter, funktionaler Nutzungszuweisungen im öffentlichen Raum.

Vor der Neugestaltung gab es nebeneinander den für Veranstaltungen genutzten Platz vor dem Operngebäude, eine in sich abgeschlossene öffentliche Grünfläche und dazwischen das 1994 eingefügte Mahnmal für die ermordeten Juden Hannovers von Michelangelo Pistoletto. Straßen teilten den Bereich und bevorzugten den Autoverkehr.

Auf Initiative von Kaufleuten der Innenstadt veranstaltete die Stadtverwaltung im Jahr 2006 einen kooperativen Planungsworkshop unter mehreren Landschaftsarchitekten. Das Konzept des Büros von Kamel Louafi, Berlin, setzte sich durch und ist inzwischen ausgeführt worden.

Die zu „Arabesques" zusammengefügten Heckenstrukturen greifen ein in der Bildenden Kunst, in Musik, Tanz und Literatur bekanntes Thema auf und nehmen damit sowohl auf die Oper als auch auf die Herrenhäuser Gärten Bezug. Der Platz hat dadurch eine besondere, unverwechselbare Ausstrahlung.

Oper / Mahnmal / Heckenstrukturen Foto: Eppinger

Inszenierung Staatsopernensemble Foto: Wydmuch

Mahnmal Foto: Klaffke

Die alte Trennung der Funktionen konnte erfolgreich aufgehoben werden. Der öffentliche Raum reicht wieder bis an die begrenzenden Gebäude heran. Weil er gut zu überblicken ist, wird der große Raum als Einheit wahrgenommen. Ruhender und fließender Verkehr fügen sich harmlos ein.

Das früher hineingequetscht wirkende Mahnmal für die ermordeten Juden hat eine zentrale und freie Position gewonnen. Es ist selbstverständlicher Teil eines vielfältigen innerstädtischen Treibens. In der verbreiteten Mode des Fotoshooting ist es ein beliebtes Motiv.

Problematisch war in den ersten Jahren nach der Umgestaltung die starke Nutzung der Fläche durch schwarz-bunt gekleidetes junges Volk. Die Offenheit und Öffentlichkeit des Platzes hat aber eine dauerhafte einseitige Besetzung verhindert.

Die geschnittenen Eibenblöcke, die auf die Broderien im Großen Garten von Herrenhausen Bezug nehmen, erfordern eine hohe Aufmerksamkeit bei der Pflege.

Die Neugestaltung des Opernbereichs ist Teil der Anstrengungen der Stadt, die öffentlichen Räume der Innenstadt wie beispielsweise die Bahnhofs-vorplätze, den Ägidientorplatz oder die Fußgängerzonen um den Kröpcke attraktiv, offen, robust und anspruchsvoll zu gestalten.

Innenstadt Bremen mit Wallanlagen
Foto: Freie Hansestadt Bremen

Stadträumliche Trittsteine und Verbindungen
Plan: Freie Hansestadt Bremen

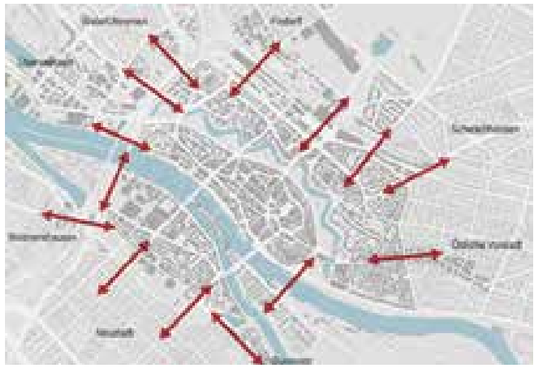
BREMEN – WEITERENTWICKLUNG DER HISTORISCHEN WALLANLAGEN

Mit dem Entwicklungskonzept „Innenstadt 2025" verfolgt Bremen das Ziel, seine urbane Nutzungsvielfalt und hohen städtebaulichen Qualitäten weiter zu entwickeln.

Als Zentrum der Region, aber auch als Attraktion für den Tourismus hat insbesondere die historische Altstadt innerhalb der Wallanlagen eine herausgehobene Bedeutung.

Mit neuen attraktiven Verbindungen soll der intensive Austausch von kulturellen Orten, Einkaufslagen und Arbeitsstandorten mit den angrenzenden Wohnvierteln verbessert und so die Urbanität der inneren Stadt gestärkt werden.

Die Gestaltung öffentlicher Räume ist für dieses Ziel ein bedeutsames Handlungsfeld. Die Weiterentwicklung der historischen und unter Denkmalschutz stehenden Wallanlagen ist eines der Schlüsselprojekte.



Verbindungen zweischen den Quartieren
Plan: Freie Hansestadt Bremen

Konzept Wallanlagen
Plan: Freie Hansestadt Bremen

Die Wallanlagen entstanden ab 1802 auf den geschleiften Stadtbefestigungen als erste Bremer Parkanlage. Der ringförmige Park, der Altstadt und Alte Neustadt umgibt, ist zwar nur aus der Vogelperspektive in seiner Gesamtheit zu erkennen, im Stadtraum heute jedoch nur mit Einschränkungen erlebbar.

In den vergangenen Jahren wurden die Wallanlagen unter gartendenkmalpflegerischen Gesichtspunkten teilweise neu gestaltet. Dennoch ist ihr Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft. Insellagen und auf Grund von Verkehrsbarrieren unbelebte oder auch vernachlässigte Abschnitte schwächen die Qualität des gesamten Freiraums.

Um ihre Bedeutung als Erholungs- und Erlebnisraum sowie als Scharnier zwischen der Altstadt und den an-grenzenden Quartieren zu stärken, sollen Querungen und Längserschließungen für Fußgänger und Radfahrer ergänzt und der ganze Raum dadurch attraktiver werden.

Der Ausbau eines geschlossenen Promenadenrings soll durch zusätzliche „Brückenschläge" ergänzt werden. Eine Belebung ist auch von einer neuen Stegverbindung zwischen Hillmannplatz und Wallmühle zu erwarten.

Der Ringschluss wird zu einer Belebung führen, die abgelegene und vernachlässigte Abschnitte in lebendige öffentliche Räume verwandelt.

In diesem Zusammenhang wird auch über die Einrichtungen neuer Außengastronomie in den Wallanlagen nachgedacht.

Klagesmarkt / Alter Nicolaifriedhof / Goseriedeplatz
Plan: urbane gestalt – Böttger Landschaftsarchitekten, Köln

HANNOVER – FRIEDHÖFE ALS ÖFFENTLICHER RAUM

Die städtischen Friedhöfe – noch genutzte wie auch außer Dienst gestellte – unterliegen in Deutschland einer leisen, tief greifenden Veränderung. Ihnen geht der kulturelle Sinn verloren. Sie sind als Bestattungsorte nicht mehr attraktiv. Ihnen kommen die Gräber abhanden. Seit der Einfüh-rung der Kostenrechnung für kommunale Friedhöfe sind dort die Gebühren sprunghaft gestiegen.

Zudem wird das traditionelle Grab mit Gedenkstein und Blumenbeet den Bedürfnissen der Bevölkerung in einer hochmobilen Gesellschaft oft nicht mehr gerecht.

In der Stadt Hannover sanken die jährlichen Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen zwischen 1980 und 2013 von 6400 auf 3000, also um mehr als die Hälfte. Nur ein kleiner Teil davon ist durch weniger Sterbefälle bedingt. Viele Angehörige von Gestorbenen bevorzugen heute Bestattungen in Wäldern, auf See oder (wie bei vielen Migranten) in der fernen Heimat.

Diese Abwanderung der Toten ist merkwürdigerweise kein öffentliches Thema. Dabei gäbe es gute Gründe, ihm mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Friedhöfe dienen ja nicht nur der Be-stattung Verstorbener, sondern sind auch öffentliche Räume der Erinne-rung und des Zusammentreffens von Gegenwart und Vergangenheit. Sie sind ein wichtiger Teil der gemein-schaftlichen historischen Vergewisse-rung und des warnenden Gedenkens an die Folgen von Krieg, Unterdrü-ckung und Vertreibung. Sie fördern das Zugehörigkeitsgefühl zu einer Stadt oder einem Stadtteil. Sie sind auch objektive Spiegel der Interkultu-ralität einer Stadtgesellschaft.

Fliehende Gräber auf dem Stadtfriedhof Ricklingen
Foto: Klaffke

Räume der Stille auf dem Stadtfriedhof Ricklingen
Foto: Klaffke

Daneben sind kommunale Friedhöfe aber oft auch die einzigen größeren öffentlichen Grünflächen in einem Stadtteil. Sie würden sich hervorra-gend als stille Erholungsflächen eig-nen. Sie könnten blütenreiche Stadt-teilgärten sein und gezielt dem Schutz von Flora und Fauna dienen. Ihre Aufwertung könnte entlastend auf Freiraumansprüche wirken.

Der Stadtfriedhof Ricklingen bei-spielsweise liegt zentral zwischen verschiedenen Stadtteilen und könnte sie auch für Radfahrer verbinden.

Mit dem Projekt „Räume der Stille" hat die Friedhofsverwaltung allgemein zur Verfügung stehenden Raum zum Innehalten geschaffen.

In der Innenstadt von Hannover ist der Alte Nikolaifriedhof im Rahmen von Hannover City 2020+ als öffentlicher Raum zurückgewonnen worden.

Ruine der Leprosenkapelle auf dem Alten Nikolaifriedhof
Foto: Klaffke

Dr.-Ing. Wolfgang Haller, Verkehrsplaner, SHP Ingenieure, Hannover

Der Rückbau der autogerechten Stadt

Ein Paradigmenwechsel erfordert mehr als den Umbau von Straßen

Als Inbegriff einer autogerechten Stadt in Deutschland wird häufig Hannover verwendet. Das „Wunder von Hannover", ein SPIEGEL-Titel aus dem Jahre 1959, beschreibt eindrucksvoll, wie der Wiederaufbau in Hannover mit dem Weitblick von Rudolf Hillebrecht, dem damaligen Stadtbaurat, die Stadt neu definiert und in weiten Teilen autogerecht gemacht hat (vgl. DER SPIEGEL 1959). Beschworen wird die Vision von „Schnellstraßen ohne Geschwindigkeitsbegrenzung", über die der Verkehr „surrt", von einer City, die mit zweispurigen Schnellstraßen umfasst wird und von Ringstraßen, an deren Gelenke „mächtige Verkehrskreisel wie Turbinenräder die Automobile in jede gewünschte Richtung wegschaufeln". Heute wissen wir, dass die verkehrliche Entwicklung in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts auch diese Straßen füllen konnte und der Kraftfahrzeugverkehr in Hannover zwar vielleicht etwas einfacher läuft als in anderen Großstädten, die Probleme mit Schadstoffbelastungen und Lärmeintragungen aber vergleichsweise ähnlich sind. Im aktuellen Masterplan Mobilität der Stadt Hannover wird deshalb auch der städtebaulichen Integration der Hauptverkehrsstraßen Priorität eingeräumt und die Nahmobilität zu Fuß und mit dem Rad soll ambitioniert gefördert werden (vgl. SHP 2012).

Der Rückbau der autogerechten Stadt, die Rückbesinnung auf die europäische Stadt mit ihrer Nutzungsmischung, ihrer Kompaktheit und damit ihrer kurzen Wege ist offenbar komplexer als dies auf den ersten Blick scheint. Ist die abschnittsweise, ca. 800 m lange Untertunnelung des Südschnellwegs von Hannover – wie gerade ein von einer fachkompetenten Jury ausgewählter Vorschlag nahelegt – bereits der Rückbau der autogerechten Stadt oder ist für einen Paradigmenwechsel im Mobilitätsverhalten nicht etwas mehr als ein Stück Stadtreparatur mit der Verlegung einer Hochstraße in einen Tunnel erforderlich? Dieser Beitrag will zeigen, dass der Rückbau der autogerechten Stadt mehr sein muss als ein Umbau der Hauptverkehrsstraßen. Er erfordert ein anderes Bild von Mobilität in der Stadt.

Hauptverkehrsstraßen für alle

Die städtebauliche Integration von Hauptverkehrsstraßen hat im Regelwerk für Stadtstraßen eine gute Tradition und kann durchaus als - theoretischer - Standard gelten (vgl. FGSV 2006). Städtebauliche Integration bedeutet in diesem Zusammenhang, dass alle Nutzungsansprüche grundsätzlich berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden. Dies gilt sowohl für die Ansprüche aller Verkehrsarten als auch der Anforderungen, die sich aus dem unmittelbaren städtebaulichen Umfeld ergeben. Erfolgt die Bemessung „vom Rand" her, d. h. wird entwurfsmethodisch nicht die verkehrlich scheinbar notwendige Fahrbahnbreite als absolut entwurfsbestimmend vorgegeben, sind Straßenraumentwürfe möglich, die gleichzeitig eine gute Gebrauchsfähigkeit und eine gute Gestaltqualität haben.

Solche Straßenräume sind für den Straßenentwurf und den Straßenumbau der letzten 25 Jahre durchaus prägend. Sie zeichnen sich durch eine relativ starke Separierung der Verkehrsarten, die starke, oftmals als übertrieben empfundene Regulierung der Querungen und häufig auch durch eine starke Übernutzung bei gleichzeitig minimalen Entwurfselementen aus. Bei der Abstimmung der Entwürfe steht die scheinbar gerechte Aufteilung des Raumes im Mittelpunkt vor der klaren Ansage, was im Einzelfall wichtig ist und was nicht. Die Räume sind dadurch vielfach überbestimmt, was im Ergebnis dazu führen kann, dass häufig alle Straßenraumnutzer mehr oder weniger unzufrieden sind.

Der Rückbau von Hauptverkehrsstraßen im Sinne einer Abkehr von der autogerechten Stadt, ist hingegen mehr als ein Straßenumbau. Er geht nämlich um den Rückbau der Kapazität der Verkehrsanlagen, also um die Reduzierung von vier auf zwei Fahrstreifen, um den Umbau von planfreien zu plangleichen Knotenpunkten, um die Reduzierung von Stellplätzen und dergleichen. Hierfür gibt es bislang in Deutschland nicht so viele Beispiele. Die im Rahmen des Planungsprozesses Hannover 2020+ vorgestellte Machbarkeitsstudie zum Rückbau des Cityrings von derzeit sechs auf vier Fahrstreifen könnte ein Einstieg in den Rückbau der autogerechten Stadt sein, wenn er kommunalpolitisch gewollt wird (vgl. Arge: SHP et al. 2012). Jüngste politische Äußerungen aus der Mehrheitsfraktion lassen daran zumindest Zweifel aufkommen. Andere Beispiele, wie der Umbau des Mittleren Rings in München führen genauso wenig zu einer geringeren Kapazität wie das oben beschriebene Projekt am Südschnellweg in Hannover. Die Entwurfsideen zum Umbau der Konrad-Adenauer-Straße in Stuttgart sind nur dann ein Einstieg in den Rückbau, wenn die Kapazität von heute fast 100.000 Kfz/Tag wirklich reduziert wird.

Beispiele aus Berlin zeigen dass der Verzicht auf Fahrstreifen durchaus möglich ist, auch wenn die bislang realisierten Beispiele überwiegend Straßen betreffen, die ohnehin überdimensioniert waren. Bei einer zielgerichteten Umverteilung der Flächen, beispielsweise zugunsten des Radverkehrs, erscheint eine Wende in der Verkehrsmittelwahl (Modal Shift) möglich. Konsequent durchgeplante Beispiele sind auch die Straßenbahnprojekte in den französischen Städten, bei denen sich die erforderlichen Flächen für Bahnkörper eindeutig von den Flächen für den Kraftfahrzeugverkehr rekrutieren und damit den gewünschten Wechsel in der Verkehrsmittelwahl augenscheinlich verdeutlichen.

Parken in der Stadt

Der Rückbau der autogerechten Stadt muss ich auch mit dem Parken beschäftigen – immerhin werden Kraftfahrzeuge im Mittel weniger als eine Stunde am Tag bewegt, die restliche Zeit stehen sie irgendwo abgestellt herum. Die Befreiung der innerstädtischen Plät-

ze vom ruhenden Verkehr ist in den letzten Jahren gut vorangekommen. Gute Beispiele zeigen, dass dadurch das Stadterlebnis erheblich gesteigert werden kann: aus öden Parkplatzflächen entstehen plötzlich attraktive Plätze mit Straßencafés. In den meisten deutschen Städten sind im Zuge der Rückgewinnung der Platzräume die noch in den 70er Jahren üblichen großen innerstädtischen Parkplätze verschwunden. In der Regel wurde das Parken in Tiefgaragen und Parkhäusern untergebracht. In der Folge sind allerdings in fast allen Städten dadurch insgesamt mehr Parkmöglichkeiten entstanden als vorher.

Das Parken in der Stadt ist in gründerzeitlichen Quartieren das am wenigsten gelöste Verkehrsproblem. Nicht der fahrende Kraftfahrzeugverkehr ist das Problem, es ist der ruhende. Die Straßenräume sind von der Anlage nicht für die heute vorherrschende Menge an zum Parken abgestellten Kraftfahrzeugen bemessen. Als Folge werden beiden Straßenseiten einschließlich der Straßenecken zugeparkt, nachts werden zusätzlich die Gehwege beparkt. Die verbleibenden Fahrgassen sind oft so eng, dass Rettungsfahrzeuge nicht oder nur schwer durchkommen. Die Straßenräume verkommen zu begehbaren Parkplätzen.

Wie konnte dies geschehen, wieso hält es die Stadtgesellschaft für akzeptabel, dass der öffentliche Raum durch eine (private) Nutzung derart okkupiert wird? Es ist keineswegs so, dass Lösungen zur Behebung des Stellplatzmangels nicht vorhanden sind. Eine Lösung wären Quartiersgaragen, die bereits vor über 30 Jahren diskutiert, in wenigen Beispielen realisiert aber in der Regel mit der Begründung der mangelnden Akzeptanz verworfen wurden. Die mangelnde Akzeptanz bezieht sich auf die notwendigerweise zu erhebenden Parkgebühren und auf die Entfernung von der Wohnung zur Quartiersgaragen. Natürlich ist ein kostenloser Stellplatz vor der Wohnung attraktiver als ein 250 Meter entfernter Stellplatz in einer Quartiersgarage, der zudem 70 Euro pro Monat und mehr kostet. Zu fragen bleibt aber, wieso im Zuge der verschiedenen Sanierungsprogramme der letzten 30 Jahre viel Geld in die Umgestaltung der Straßenräume geflossen ist, beispielsweise in die sogenannte Verkehrsberuhigung, dies in vielen Fällen aber lediglich zu einer Maximierung der Stellplätze im öffentlichen Straßenraum geführt hat.

Während in gründerzeitlichen Wohngebieten die Zwänge zur Unterbringung des Parkens offenkundig sind, stellt sich in Neubaugebieten die Frage, ob die dort praktizierten „Lösungen" wirklich besser sind. Während in den Wohnsiedlungen der 70er Jahre breite Straßenräume an der Tagesordnung waren und auch heute noch das Parkraumangebot zulasten der straßenräumlichen Qualität oftmals mehr als üppig ist, sind neuere Straßenräume in der Regel sparsamer bemessen – oft mit zweifelhaftem Erfolg: die engen Straßenräume stehen voller Autos, durch die Anordnung von Senkrechtparken kann selbst bei drei- und mehrgeschossiger Bauweise auf die Einrichtung von Sammelstellplätzen in Garagen verzichtet werden. Im Ergebnis entstehen wieder Straßenräume mit geringer Aufenthaltsqualität.

Der Rückbau der autogerechten Stadt beinhaltet deshalb auch die Beschäftigung mit dem Parken in der Stadt. Es gibt derzeit in fast allen Städten generell zu viele Stellplätze, vor allem im öffentlichen Straßenraum. Dies mag angesichts der täglichen Parkplatzsuche viele Stadtbewohner zwar weltfremd klingen, Tatsache ist aber, dass der preiswerte Parkraum das autoorientierte Verkehrsverhalten erst ermöglicht. Im Gegenzug werden die Mobilitätschancen der nicht motorisierten durch das massive Auftreten der Autos behindert. Ansätze zur Regulierung des Parkens zugunsten der Nahmobilität zu Fuß und mit dem Rad sind der Bau von Quartiersgaragen, die konsequente Bewirtschaftung des Parkens im Straßenraum sowie das Carsharing. Die Erfahrungen zeigen, dass ein Carsharing-Fahrzeug bis zu 15 private Pkw ersetzen und damit die Straßenräume von parkenden Fahrzeugen entlasten kann. Carsharing ermöglicht gelegentliche individuelle (Auto-)Mobilität ohne eigenes Auto.

„Grüne Wellen", Steuerungsstrategien und Geschwindigkeiten

Ein Relikt der autogerechte Stadt ist die vor allem in der Öffentlichkeit populäre „Grüne Welle". Diese Steuerungsstrategie suggeriert, dass die meisten Probleme, die in Städten mit Kraftfahrzeugen auftreten können, gelöst wären, wenn der Autoverkehr stetig fließen würde. Lärm- und Abgasbelastungen würden sich in Grenzen halten und der alltägliche Stau wäre vorbei. Dass dem in der Praxis nicht so ist, wissen zwar alle, die sich mit Steuerungsstrategien beschäftigen, trotzdem hält sich der Öffentlichkeit hartnäckig das Bild des geradezu genialen Problemlösers „Grüne Welle". Im Zusammenhang mit dem „Rückbau der autogerechten Stadt" stellen sich hierzu eine ganze Reihe von Fragen:

- Wenn der stetige Verkehrsfluss Vorteile verspricht, ist die Geschwindigkeit von 50 km/h dann die richtige? „Grüne Wellen" auf Radialstraßen führen häufig durch Stadtteilzentren, die zum Queren und zur Stärkung der zentralen Funktionen stadtverträgliche, geringere Geschwindigkeiten von beispielsweise 30 km/Stunde erfordern. Wäre die „Grüne Welle" für den Radverkehr nicht wichtiger als die für den Autoverkehr?
- Was machen eigentlich die anderen Verkehrsteilnehmenden, die Querenden, die aus den Nebenrichtungen, wenn die „Grüne Welle" fließt, wie lange müssen die denn warten? Hierfür gibt es zwar scheinbar gerechte Verfahren, die die Gesamtwartezeit am Knotenpunkt oder gar im gesamten Netz optimieren, aber wird damit nicht die Nahmobilität, die im Quartier zu Fuß und mit dem Rad unterwegs sind, ausgebremst?
- Wären bei geringeren Geschwindigkeiten nicht viel weniger Lichtsignalanlagen erforderlich, die heute den stetigen Verkehrsfluss behindern? Die Erfahrungen mit hoch belasteten „Shared Spaces" zeigt doch, dass zweispurige Straßen auch bei hohen Verkehrsstärken problem- und vor allen gefahrlos gequert werden können, wenn die Geschwindigkeiten geringer, z. B. 30 km/Stunde sind.

Ein weiteres Relikt der autogerechten Stadt sind an Lichtsignalanlagen die langen Umlaufzeiten, die eine höhere Leistungsfähigkeit im Kraftfahrzeugverkehr versprechen, als stadtgerechte, geringe Umlaufzeiten. Um die mittlere Wartezeit im Kraftfahrzeugverkehr zu begrenzen, sind in vielen Städten Umlaufzeiten von 120 Sekunden der Regelfall – mit fatalen Folgen für den Fußverkehr, der dadurch sehr lange Wartezeiten erfährt. Im neuen HBS 2015, dem allgemein gültigen Bewertungsmaßstab, wird die maximale Wartezeit für Fußgänger nunmehr auf 70 Sekunden begrenzt, wenn die Verkehrsqualitätsstufe D, d. h. eine noch ausreichende Qualität, erreicht werden soll (vgl. FGSV 2015). Diese Neuregelung ist zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung und wird – die Einhaltung vorausgesetzt – die Qualität im Fußverkehr verbessern. In der Praxis bedeutet dies, dass künftig Umlaufzeiten von mehr als 90 Sekunden eigentlich nicht mehr angewendet werden dürfen.

Der Rückbau der autogerechten Stadt bedeutet deshalb auch eine Abkehr von der immer noch vorhandenen Geschwindigkeitsorientierung und des leichten Verkehrsflusses für den Kraftfahrzeugverkehr. Es ist doch geradezu paradox, dass wir dem umweltunfreundlichsten und am meisten Platz beanspruchenden Verkehrsmittel versuchen „freie" Fahrt einzuräumen, damit es nicht noch umweltunfreundlicher ist und dabei die wirklich umweltfreundlichen Verkehrsmittel, nämlich den Fuß- und Radverkehr ausbremsen.

Fazit

Der Rückbau der autogerechten Stadt ist mehr als ein Umbau der Hauptverkehrsstraßen. Es ist ein anderes Bild von Mobilität in der Stadt.

Der Rückbau der autogerechten Stadt muss zu einer anderen Verteilung der Flächen, zu einer anderen Priorisierung der Verkehrsmittel und zu einem anderen Umgang der Verkehrsteilnehmenden miteinander führen, wenn wirklich ein Paradigmenwechsel erfolgen soll. Der Rückbau der autogerechten Stadt muss wegkommen von der nachfrageorientierten Bemessung und hin zu einer zielorientierten Bemessung der Verkehrsanlagen. Planungsziel darf künftig nicht die Befriedigung einer am heutigen Zustand orientierten Nachfrage, sondern an einem im politischen Konsens erarbeiten zielorientierten Angebot sein. Die derzeitige Nachfrage kann hierzu nur ein Anhaltspunkt sein.

Quellen:

DER SPIEGEL (23/1959): Das Wunder von Hannover

SHP Ingenieure; Masterplan Mobilität 2025: Hannover 2012

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen: Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen RASt, Ausgabe 2006, Köln

Arge: SHP Ingenieure, nsp Landschaftsarchitekten, KSW Stadtplaner: Machbarkeitsstudie zum Rückbau des Cityrings in Hannover, Hannover 2012

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV): Handbuch für die Bemessung von Straßen HBS, Ausgabe 2015, Köln

Dipl. Ing. Jeanette Klemmer, Bergische Universität Wuppertal

Daseinsvorsorge und Güterverkehr?

Es ist an der Zeit für eine Verzahnung der Disziplinen

Einleitung und Problembeschreibung

Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse basieren unmittelbar auf einer reibungslosen Versorgung mit Waren und Dienstleistungen und implizieren damit als Voraussetzung leistungsfähige Verkehrsnetze und einen „funktionierenden" Güterverkehr. Der Stand der Forschung und die Verzahnung von Raumplanung und Verkehrsplanung können diesem Anspruch jedoch nicht entsprechen. Häufig finden eigentlich interdisziplinär zu bewertende Betrachtungen disjunkt voneinander statt und bestehende Chancen zur Steuerung z.B. über Regionalpläne werden nicht ausreichend genutzt.

Dabei ist eine der wesentlichen Aufgaben der Regionalplanung der Ausgleich und das Management konkurrierender Raumansprüche. Vor allem in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme muss zwischen den ökonomischen und ökologischen Anforderungen abgewogen werden. Leitvorstellung gemäß des ROG §1 Abs.2 ist dabei „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung" (ROG 2008) führen soll. Dies müsste letztendlich auch zu einer expliziten Betrachtung des Güterverkehrs und der Flächeninanspruchnahme durch Güterverkehr und Logistik führen.

Die Realität in den Regionalplänen sieht jedoch erschreckend anders aus. Eine Auswertung von 99 der insgesamt 103 bestehenden Regionalpläne zeigte, dass (abgesehen von qualitativen Beschreibungen) an nahezu keiner Stelle der Güterverkehr und die Logistik intensiv und konkret berücksichtigt wurden. Damit liefern die Regionalpläne nur selten Umsetzungs- und Einbettungsvorgaben und es fehlt den Regionen oftmals an Zielvorgaben und durchgängigen Konzepten, um Güterverkehrsströme zu bündeln und Logistikflächen an geeigneten Stellen auszuweisen. Der Bedarf für eine Steuerung der Flächenausweisungen und –vergaben ist dabei dringender denn je. So liegt die Inanspruchnahme neuer Flächen mit derzeit im Durchschnitt 69 ha pro Tag „noch weit über dem Ziel von 30 Hektar pro Tag, das die Bundesregierung in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als Zielwert für 2020 formuliert hat." ((BBSR 2016), vgl. auch Abbildung 1).

Zudem sind in den vergangenen Jahren zwei wesentliche (gegenläufige) Handlungsstränge seitens der Flächenausweisungen und –vergaben zu beobachten:

- In Regionen mit wachsender Bevölkerung und Wirtschaft ist oftmals zu beobachten, dass die Gewerbeflächenentwicklung häufig mit der Wohnbauflächenentwicklung und der Entwicklung von Standorten für hochwertige Dienstleistungs- und Freizeitnutzungen konkurriert. Dies erzeugt Verdrängungseffekte, die z. T dazu führen, dass ehemals für den Handel und die Logistik vorgesehene Flächen in den Innenstädten zugunsten des Wohnungsbaus aufgegeben werden. Dies führt jedoch wiederum dazu, dass Logistikunternehmen auf Standorte in immer größerer Entfernung von der Kernstadt ausweichen (müssen), mit allen negativen Konsequenzen für zusätzliche Transport- und Umweltkosten.
- In wirtschaftlich schwächeren Regionen hingegen wird oftmals ein angebotsorientiertes Flächenmanagement betrieben. Durch das bestehende Überangebot an Gewerbeflächen und die defizitären Finanzlagen der Kommunen werden Flächen oftmals an Unternehmen vergeben, die für diese Standorte aufgrund ihrer Lärm- und Luftschadstoffemissionen schlecht geeignet sind und für welche besser geeignete Ansiedlungsflächen in der Region verfügbar wären.

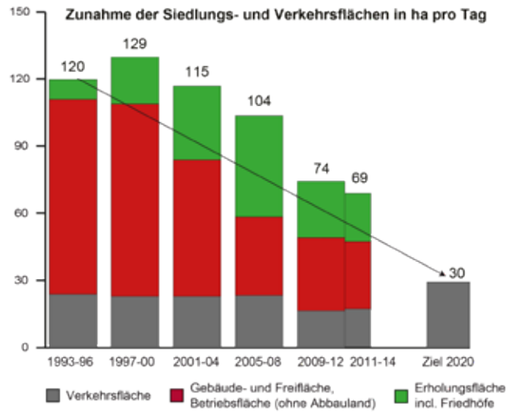


Abb. 1: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag (BBSR 2016)

Diese Beobachtung wird durch eine Datenauswertung des BBSR gestützt (vgl. Abbildung 2), welche zu dem Schluss kommt, dass es „die größten Sparpotenziale […] in dünner besiedelten Räumen [gibt]." (BBSR 2016a) und damit wiederum die Notwendigkeit einer regionalen Planung unterstreicht.

Ergänzende räumliche Klassifizierungsgrundlage: Zentrale Orte der Logistik

Im Rahmen eines Forschungsprojekts des BMVI zur „Funktionalen Gliederung von Netzen des Güterverkehrs" (FE 22.0080/2012) wurde eine Methodik entwickelt, mit deren Hilfe auf Basis öffentlich zugäng-

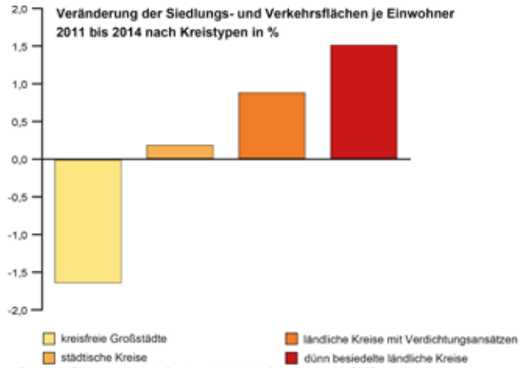


Abbildung 2: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner 2011 bis 2014in Prozent (BBSR 2016)

licher Daten Zentrale Orte der Logistik (ZOL) als Ergänzung des Zentrale-Orte-Konzepts identifiziert und hierarchisiert werden können. Die Methodik als Basis für die Ergänzung der „Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)" (FGSV 2008) entwickelt. Anhand definierter Standorttypen und deren implizierter Versorgungsfunktion und Verkehrsintensität kann die Relevanz eines jeden Standortes für das Güterverkehrsnetz abgeschätzt werden und eine langfristige, nachhaltige und verkehrsträgerübergreifende Netzgestaltung erfolgen.

Das Verfahren zur Identifikation und Bewertung von Logistikstandorten basiert auf einer räumlichen Einteilung der Verwaltungsgemeinschaften (LAU 11). Damit ist ein gemeindeübergreifender Ansatz gewählt worden, der zum einen die interkommunale Zusammenarbeit und Absprachen fördert und erfordert und zum anderen kleinteilig genug ist, um in der Bewertung und bei der Zuordnung eines Standorttyps auf räumliche Unterschiede und Spezifika eingehen zu können.

Jeder betrachteten Untersuchungseinheit wird am Ende der Analyse ein maßgeblicher Standorttyp zugewiesen. Dabei wird zunächst zwischen den zwei unterschiedlichen Funktionalitäten der Distributionslogistik und der Produktionslogistik unterschieden. Während Distributionsstandorte die klassischen TUL2-Aufgaben übernehmen, sind Produktionslogistikstandorte diejenigen Standorte, an denen Waren erzeugt bzw. –umgeformt werden und zu denen bzw. von denen aus eine Zulieferung/ ein Warenversand erfolgt. Beide Funktionalitäten werden zudem jeweils in drei verschiedene Hierarchieebenen unterschieden, die eine Differenzierung der „Wichtigkeit", also unterschiedlicher Zentralitäten, ermöglicht, so dass insgesamt sechs Standorttypen resultieren.

Anhand der verschiedenen Standorttypen und den damit verbundenen Eigenschaften kann dann das güterverkehrsrelevante Netz anhand eines Netzbildungsverfahrens aufgebaut werden, welches in Anlehnung an das Vorgehen der RIN 2008 entwickelt wurde.

1 Local Administrative Unit – LAU 1 ist eine Einteilungsebene innerhalb des europäischen Systems der territorialen Einteilung für statistische Auswertungen

2 TUL steht für Transport, Umschlag, Lagerei

Steuerungsmöglichkeiten durch Standortbewertungen

Die Identifikation und die Hierarchisierung der Standorte können auch dazu beitragen, eine gezieltere Steuerung der Flächenvergaben durch Einbindung in die Regionalpläne vorzunehmen. Durch die Bewertung der gesamten Region ergeben sich diejenigen Standorte, die als Zentrale Orte der Logistik der Hierarchieebenen 0-2 klassifiziert werden, als „Vorrangstandorte". Denkbar wären damit folgende steuernde Schritte im Zuge der Bundes-, Landes- und Regionalplanung:

- Formulierung einer strikten Anweisung, nur regional konsolidierte (interkommunale) Flächenausweisungen zu tätigen. Diese sind nicht zwangsläufig grenzüberschreitend im eigentlichen Sinne, sondern eher im Sinne eines Finanzausgleichs für die „verzichtenden" Kommunen. Die Kommunen innerhalb einer Planungsregion müssen sich dann auf Basis einer Flächenbewertung darauf verständigen, welche Flächen sinnvoll und nachhaltig ausgewiesen werden können/sollen/müssen und welcher Ausgleich an anderer Stelle dafür stattfindet. Dies ermöglicht außerdem die langfristige Einsparung von Infrastruktur-erhaltungskosten, da durch die gezielte Steuerung von Unternehmensansiedlungen in der Nähe von Anschlüssen an das hochrangige Netz der Güterverkehr auf ausgewählte Strecken gebündelt werden kann.
- Die Bewertung der Standorte kann aufgrund der Möglichkeit der Berücksichtigung des Entwicklungspotenzials dazu beitragen, die Räume zu identifizieren und festzulegen, wo absehbar und mit langfristiger Verwendung weitere Flächen nachgefragt werden und deshalb von vornherein vorgehalten werden müssten. Dies ermöglicht eine langfristige, gezielte und möglichst raumverträgliche Steuerung von Logistik- und Gewerbeansiedlungen
- Eine Integration des Bewertungsverfahrens in die Abläufe der Bundesverkehrswegeplanung würde ebenfalls den steuernden Einfluss vor allem bzgl. der Infrastrukturinvestitionen erhöhen. So könnte festgelegt werden, dass die Länder nur noch die Projekte einreichen dürfen, für die nach Anwendung der Methodik gemäß RIN 2008 und/oder der entwickelten RIN-GV-Methodik ein nachweislicher Bedarf besteht. Dies beinhaltet zudem den Vorteil, dass ein Bezug zum Gesamtnetz hergestellt wird und nicht völlig disjunkte Einzelvorhaben ohne Netzbezug gefördert werden.

Die verschiedenen Optionen bieten die Chance, einen interdisziplinären und nachhaltigen Bewertungsansatz im Zuge von Flächenvergaben und Flächenausweisungen zu wählen und zu einer langfristig erhöhten Verträglichkeit der Flächennutzungen beizutragen. Dies bedarf jedoch vor allem zunächst einer stärkeren Verzahnung der Verkehrs- und Regionalplanung und eines „Blicks über den Tellerrand". Nur durch interdisziplinäre Ansätze zur Betrachtung der disziplinären Problemlagen können langfristig der steuernde Einfluss erhöht und ungewünschte Effekte, wie z.B. angebotsorientierte Gewerbeflächenausweisungen in peripheren Räumen, unterbunden werden bzw. knappe Flächen in urbanen Räumen nachfrageorientiert und nachhaltig vergeben werden. Dies sollte auch vor dem Hintergrund der Erreichung des 30-ha-Ziels der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie oberstes Ziel aller beteiligten Fachplanungen sein.

Fazit

Bund, Länder und Gemeinden haben bislang kaum Anstrengungen unternommen, das 30-ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu konkretisieren und in die Raumentwicklungs-, Bodennutzungs- und Fachpolitiken zu integrieren (Bovet et al. 2013). Und obwohl es einen weitgehenden Konsens über die Notwendigkeit einer interdisziplinären und Ressortübergreifenden Planung gibt, agieren die einzelnen Fachdisziplinen weiterhin nahezu disjunkt voneinander, werden Richtlinien und Empfehlungen der fachfremden Disziplinen nicht wahrgenommen und auch in Bezug auf die Raumgliederung wird häufig zu mikroskopisch gedacht und argumentiert. Mit der Methodik zur Bewertung und Hierarchisierung von Zentralen Orten der Logistik lassen sich Güterverkehrsnetze langfristig gestalten und ergeben sich Hinweise für eine nachhaltige, regionale Flächennutzungssteuerung. Mit der Implementierung in raumplanerische Handlungsansätze könnten damit Handlungspfade konkretisiert und in die Praxis eingebunden werden, mit dem Ziel, das 30-ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ernsthaft und aktiv zu verfolgen.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag (BBSR 2016)

Abb. 2 Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner 2011 bis 2014in Prozent (BBSR 2016)

Quellenverzeichnis:

BBSR 2016: „Große regionale Unterschiede bei Flächenverbrauch in Deutschland", Internetauftritt des BBSR abgerufen am 11.05.2016 unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/ Topthemen/flaechenverbrauch_ deutschland.html

Bovet, J., Bizer, K., Henger, R., Ostertag, K, Siedentop, S. 2013: Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis?, in: Raumforschung und Raumordnung (2013) 71, Seite 497-507, Springer-Verlag Berlin Heidelberg

FGSV 2008: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V., Richtlinien für integrierte Netzgestaltung, FGSV Verlag, Köln

Klemmer 2016 Entwicklung einer Methodik zur funktionalen Gliederung von Netzen des Güterverkehrs und zur Bewertung der Angebotsqualität. Dissertation an der Fakultät Architektur und Bauingenieurwesen. Bergische Universität Wuppertal. Shaker Verlag. Aachen

ROG 2008: „Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 124 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist", abgerufen am 10.05.2016 unter https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/rog_2008/gesamt.pdf.

Dr. Martin Schmidt
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung der TU Darmstadt

Sektorübergreifende Koordination Kritischer Infrastrukturen als Herausforderung resilienter Städte

Traditionell ist die öffentliche Daseinsvorsorge in Deutschland auf sozialpolitische Ziele des diskriminierungsfreien Zugangs zu und den umfassenden Anschluss an Leistungen der Infrastruktur ausgerichtet. Raumplanerisch ist diese Zielsetzung von der Prämisse gleichwertiger Lebensverhältnisse geleitet. Seit einigen Jahren wird jedoch in Wissenschaft und Planungspraxis über eine Erweiterung des Konzepts der Daseinsvorsorge diskutiert. Dabei haben der Wandel demografischer, fiskalischer und technischer Rahmenbedingungen, aber auch die Herausforderungen, die sich aus dem Klimaschutz, der Transformation des Energiesystems und der informationstechnischen Vernetzung von Infrastruktursystemen ergeben, einen Bedarf an (stärker) integrierter Planung und sektorübergreifender Koordination aufgezeigt. So verlangen zukunftsfähige Konzepte der Versorgung mit Energie und Wasser sowie der Entsorgung von Abwasser und Abfällen nachhaltig-innovative Strategien, die Synergien und Potenziale zwischen den einzelnen Sparten und Sektoren technischer Infrastrukturen erschließen. Demzufolge sind städtische Infrastrukturen weniger mit Blick auf sektorale Entwicklungen, Raumwirkungen und Regulierungsbedarfe zu diskutieren, sondern die stofflichen, technischen und institutionellen Wechselwirkungen zwischen den Infrastruktursektoren in den Mittelpunkt zu rücken. Entsprechende Forderungen sind z. B. in technologischen Innovationsdiskursen bzw. der Smart-City-Debatte und in der umweltpolitischen Forschung zu sektorübergreifenden Ressourcenflüssen etabliert, welche einen Wandel vom medialen zum stoffstrombezogenen Umweltschutz fordert („Urban Metabolism").

Dementgegen erlangen sicherheitspolitische Konsequenzen, die sich bspw. aus zunehmenden Extremwetterereignissen, den technischen Risiken stärkerer Vernetzung der Systeme untereinander und gezielten (terroristischen) Angriffen für die öffentliche Daseinsvorsorge ergeben, erst nach und nach die Aufmerksamkeit von Politik und Planung. Technische Infrastrukturen, wie die Energie- und Wasserversorgung, Informations- und Kommunikations- oder Transporteinrichtungen, sind zum sensiblen Nervensystem moderner Städte geworden und haben eine kritische Bedeutung für das gesellschaftliche Zusammenleben, eine funktionierende Wirtschaft und den sozialen Frieden. So wird eine wachsende Verwundbarkeit moderner Städte infolge interner und externer Gefährdungen dieser sogenannten Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) konstatiert. Zentrales Merkmal von KRITIS sind ihre gegenseitigen Abhängigkeiten, durch die sich Störungen kaskadenartig ausbreiten und verstärken können – etwa wenn durch einen Stromausfall die Wasserversorgung und Telekommunikation außer Betrieb gesetzt werden. Insofern sind auch KRITIS ein Handlungsfeld mit Querschnittscharakter und dem Anspruch, eine gesamtstädtische und sektorübergreifende Koordination zwischen verschiedenen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren herzustellen.
Dies spiegelt sich in der Debatte um städtische Resilienz wider, die – verglichen mit dem Nachhaltigkeitskonzept – stärker die Analyse und Antizipation von Gefährdungen in den Mittelpunkt rückt. Technische Infrastrukturen gelten als wesentliches Regulativ der Resilienz von Städten und städtisches Resilienz-Management stützt sich im Handeln sowohl auf ein präventives Risiko- als auch ein reaktives Krisenmanagement. Der „Auftrag Daseinsvorsorge" wird damit stärker hinsichtlich der Vorsorge vor Funktionsausfällen und im Sinne von Übungen zur Störungsbewältigung interpretiert. Im Folgenden wird auf der empirischen Basis von zwei Forschungsprojekten[1] verdeutlicht mit welchen Schwierigkeiten diese Forderung nach einer sektorübergreifenden Koordination in der Praxis verbunden ist.

Anforderungen an die Resilienz von Städten

Bislang wurde die Debatte um die Resilienz von Städten und Kritische Infrastrukturen durch die Raumwissenschaften kaum bzw. allenfalls im Zusammenhang mit dem Klimawandel aufgegriffen. Somit ist vielfach offen, wie die Raumplanung mit den sicherheitspolitischen Dimensionen der Daseinsvorsorge umgehen kann. Als geographische Knoten in infrastrukturell vermittelten Strömen werden Städte als besonders anfällig für Infrastrukturpannen angesehen. Dabei wird nach dem All-Gefahren-Ansatz zwischen 1.) Naturereignissen, 2.) technischem / menschlichem Versagen sowie 3.) Terrorismus, Kriminalität, Krieg unterschieden. Ein wichtiges Ziel der Resilienz ist, die Widerstands-, Lern- und Anpassungsfähigkeit technischer und gesellschaftlicher Systeme gegenüber Störungen / Krisen zu erhöhen. Störereignisse sind nicht vollständig vermeidbar und ein reines Abschirmen vor einer Gefahr greift daher zu kurz. Vielmehr müssen Fähigkeiten etabliert werden, einerseits besonderen Störereignissen zu widerstehen und andererseits unvermeidbare Störungen dynamisch zu bewältigen sowie hieraus Lehren für zukünftige Ereignisse abzuleiten (Resilienz-Zyklus). Der Resilienzbegriff erhebt dabei einen Integrationsanspruch „innerhalb („intra") und zwischen („inter") den Teilsystemen" infrastruktureller Daseinsvorsorge und fordert eine organisationsübergreifende „Koordination zum abgestimmten Bewirtschaften von Kapazitäten"[2].

1 Der Autor hat im grundlagenorientierten DFG-Projekt „Sektorübergreifende Koordination technischer Infrastrukturen in Städten" und im anwendungsorientierten Projekt „Kooperation zum Schutz Kritischer Infrastrukturen – Simulation von Kommunikations- und Informationsaustauschprozessen" zur organisationsübergreifenden Zusammenarbeit von KRITIS-Akteuren geforscht.

2 Beckmann, K. (2012): Resilienz - Eine neue Anforderung im Zusammenhang mit nachhaltiger Stadtentwicklung? Ziele, Merkmale und Zusammenhänge, in: Beckmann, K. (Hg.): Jetzt auch noch resilient? Anforderungen an die Krisenfestigkeit der Städte, Berlin, S. 11.

Für die sektorübergreifende Koordination von KRITIS ist zwischen 1.) dem präventiven Bereich der Vorsorge („crisis preparation") sowie 2.) der Krisenreaktion („crisis response and recovery") als strukturierte und professionelle Ereignisbewältigung zu unterscheiden. Der erste Bereich, in dem die Raumplanung naturgemäß einen größeren Beitrag liefern kann, wird in der internationalen Literatur ferner in a) „Prevention" (Prävention: Vermeidung / Verhinderung großflächiger und langanhaltender Versorgungsausfälle) und b) „Preparedness" (Vorbereitung der Bevölkerungsschutzeinheiten und Infrastrukturunternehmen bspw. in Form von lokalspezifischen Einsatzkonzepten) unterteilt. KRITIS sind in Deutschland in den 2000er Jahren zum Handlungsfeld von Politik und Unternehmen geworden, wobei der Bund in seiner 2009 verabschiedeten KRITIS-Strategie auf kooperative und freiwillige Partnerschaften der relevanten Akteure setzt[3]. Die Hauptverantwortung zur präventiven Risikovorsorge und für das operative Krisenmanagement liegt jedoch in der Organisationshoheit der Länder, die diese Aufgaben auf die kommunale Ebene weiterdelegiert haben. So sind insbesondere (kreisfreie) Städte dafür verantwortlich, örtliche Gefährdungs- und Verwundbarkeitsanalysen durchzuführen, kritische Systembestandteile zu identifizieren und räumlich zu verorten, Interdependenz- und Kaskadeneffekte zu prognostizieren, Gefahrenabwehr- und Krisenbewältigungskonzepte aufzustellen sowie eine organisationsübergreifende Zusammenarbeit von Verwaltung, Infrastrukturunternehmen und Bevölkerungsschutzakteuren sicherzustellen.

Intersektorales Risiko- und Krisenmanagement in deutschen Städten

Die Umsetzung dieses für resiliente Städte formulierten Integrationsanspruchs ist in deutschen Großstädten durchaus heterogen, insgesamt wurde bislang allerdings nirgends ein umfassendes Resilienzmanagement mit sektorübergreifenden Gefährdungskatalogen und Interdependenzanalysen sowie gesamtstädtischen Koordinationsprozessen etabliert[4]. Obwohl durchweg neue Gefährdungen und Störereignisse sowie zunehmende Verwundbarkeiten und Interdependenzen für städtische Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen wahrgenommen werden, verbleibt die intersektorale Koordination – nach der empirischen Erhebung – vielfach auf einem rudimentären Level und es dominieren sektorbezogene Handlungsstrategien. Hierfür sind komplexe, miteinander verwobene Probleme als ursächlich anzusehen, die die sektorübergreifende Governance (von KRITIS) in Form von institutionellen Restriktionen und politisch-administrativen Herausforderungen erschweren: 1.) Eine große Zahl beteiligter Personen und Meinungen, 2.) unvollständige bzw. widersprüchliche Wissensstände, 3.) große wirtschaftliche Belastungen und 4.) räumliche „Misfits" sowie eine Ignoranz städtischer Entscheidungsträger.

3 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.) 2009: Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS-Strategie), Berlin.

4 Dieser Befund und die nachfolgenden Erkenntnisse basieren auf der Untersuchung ausgewählter Städte ab 200.000 Einwohner durch Literaturauswertungen, Dokumentenanalysen und Experteninterviews.

Koordination im fragmentierten Handlungsfeld

Die Forderung nach einer stärker sektorübergreifenden Infrastrukturplanung trifft seit den 1990er Jahren auf tiefgreifende Entflechtungspolitiken und mittlerweile auf eine stark fragmentierte und ausdifferenzierte Leistungserbringung in der kommunalen Infrastrukturversorgung. In vielen netzgebundenen Bereichen der Ver- und Entsorgung wurden frühere vertikal integrierte Unternehmen in verschiedene Geschäftsfelder entlang der Wertschöpfungsstufen aufgespalten (bspw. Energieerzeugung, -transport und -vertrieb) und ehemalige Monopolbetriebe einem Wettbewerb ausgesetzt. Die Folge dieser Liberalisierungs- und Privatisierungsaktivitäten ist eine Desintegration von Aufgabenträgern innerhalb und zwischen einzelnen Infrastruktursektoren, die zu einer großen Zahl beteiligter Personen mit Spezialisierung auf Teilaufgaben sowie institutionellen Handlungs- und individuellen Machtinteressen geführt hat. Infrastrukturunternehmen wurden aus der Stadtverwaltung herausgelöst, während sich auch innerhalb der Verwaltung eine striktere Aufgaben- und Budgetverteilung sowie modernisierte Managementkonzepte durchgesetzt haben.

Ca. 80 % der KRITIS in Deutschland werden von privatwirtschaftlichen Unternehmen betrieben. Die sektorübergreifende Koordination wird dabei durch diversifizierte, unübersichtliche Marktstrukturen mit teilweise hohen Veränderungsdynamiken erschwert. Neben der Stromversorgung nimmt die „Informationstechnik und Telekommunikation" eine Schlüsselposition für andere Kritische Infrastrukturen und eine organisationsübergreifende Krisenkommunikation und -bewältigung ein. Gerade hier limitiert jedoch die Frequenz technischer Innovationen und institutioneller Veränderungen die Handlungsmöglichkeiten, aktuelle Gefährdungs- und Vulnerabilitätskonzepte zu erstellen sowie Ansprechpartner für Krisensituationen zu standardisieren. Vielfach sind zentrale Ansprechpartner von Infrastrukturunternehmen nicht namentlich bekannt. Auch erschweren individuelle Interessen und komplexe Machtverhältnisse in KRITIS-Politiken bisherige Koordinationsbemühungen. Trotz übereinstimmend wahrgenommener (ein- und wechselseitiger) Abhängigkeiten von KRITIS dominiert so ein grundsätzliches Misstrauen, sich in betriebliche Abhängigkeiten mit anderen Unternehmen zu begeben oder auch Daten mit Dritten auszutauschen.

Für die öffentliche Hand ergeben sich zunehmend weniger direkte Interventionsmöglichkeiten und es stellt sich die Frage, wie Politik und Verwaltung zukünftig in der Lage sein werden, die privaten Unternehmen zu kontrollieren bzw. zu steuern, um bestimmte Ziele der Infrastrukturversorgung verwirklichen zu können. Zur Überwindung der Koordinationsprobleme ist eine Koordinationsinstanz erforderlich, die je nach Kontext und Ziel des Koordinationsanspruchs variiert. So müsste die Verantwortung für einen städtischen Ressourcenschutz durch sektorübergreifende Stoffstromkonzepte beim Umweltamt liegen, während bspw. die Koordination intersektoraler Ver- und Entsorgungskonzepte für schrumpfende Städte in die Zuständigkeit der Stadtplanung fallen sollte. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Koordination meist der Institution zugeordnet wird, die historisch gesehen erstmals die örtliche Initiative im zugrundeliegenden Themenkontext gestartet hat – ungeachtet dessen, ob dies fachlich und hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Ressourcen sinnvoll ist. In Bezug auf KRITIS sind so bspw. kommunale IT-Fachabteilungen, das städtische Bauamt oder die Stadtplanung als Koordinationsinstanz tätig.

Demgegenüber sind sich die befragten Experten darüber einig, dass die Initiativ-, Koordinations- und Führungsverantwortlichkeit für KRITIS dem städtischen Katastrophenschutz (KatS) zufallen sollte. Unabhängig hiervon ist und bleibt das Risikomanagement für einzelne KRITIS-Sektoren zuvorderst eine Aufgabe der jeweiligen Fachressorts. Der KatS sollte die entsprechenden Akteure sensibilisieren und animieren. Er kann den anfallenden Beratungsbedarf nicht alleine decken und muss angesichts der ausdifferenzierten Akteursstrukturen die einzelnen Fachämter, die Fachplanungen in den Unternehmen und die branchenbezogenen Unternehmensverbände für Teilaufgaben in die Verantwortung nehmen. Spätestens beim Krisenmanagement wird der Einsatz interorganisationaler Krisenstäbe erforderlich, der umso besser gelingen wird, je umfangreicher im Vorfeld eine thematische Vorbereitung und kooperative Zusammenarbeit etabliert wurde.

Wissensdefizite

Die Gefahren der „Interconnectedness" einzelner Sektoren und Branchen städtischer Infrastrukturen sowie die Möglichkeit systemübergreifender Störkaskaden erfordern eine „Awareness" für die Abhängigkeiten und kritischen Bereiche der mit der eigenen Dienstleistung vernetzten Fremdsysteme. Dieses grundsätzliche Bewusstsein ist vor allem in den Städten besonders ausgeprägt, in denen es in jüngerer Vergangenheit zu gravierenden Störereignissen gekommen ist (zumeist Hochwasser oder Stürme). Allerdings agieren auch in „sensibilisierten Städten" die Infrastrukturplaner in isolierten Spezialgebieten innerhalb ihrer jeweiligen Branche und verfügen nicht über das notwendige Fachwissen, um interdependente Auswirkungen auf andere Sektoren beurteilen zu können. Durch die fragmentierte Akteurslandschaft kommt es zu einer Verteilung sektorspezifischen Wissens auf unterschiedliche Institutionen und die hieraus resultierenden Wissensdefizite erschweren ein systematisches Interdependenzmanagement erheblich.

In vielen Städten beruhen Risikoprävention und -management hingegen kaum auf Erfahrungen aus vergangenen Ereignissen, sondern überwiegend auf destruktiven Szenarien von kaskadierenden Ausfällen. Somit sind sie mit einer beträchtlichen Unsicherheit und unterschiedlichen Ansichten durch die lokalen Akteure verbunden. Gemeinsame Planungsgrundlagen, wie z. B. organisationsübergreifende GIS-Systeme, die Anlagenstandorte und Leitungsverläufe der leitungsbezogenen und punktuellen Infrastrukturen ausweisen, existieren nicht und werden aufgrund der zuvor beschriebenen Ressentiments und Machtinteressen weiterhin abgewiegelt. So werden bislang eine räumliche Definition von (wechselseitigen) Verwundbarkeiten und eine Verortung kritischer Systembestandteile auf Stadtebene erschwert und die Fähigkeiten zu integrierten Prevention- und Preparedness-Politiken erheblich eingeschränkt. Hinzu kommt, dass unternehmerische Veränderungen in der Ver- und Entsorgung (Privatisierung bzw. Aufgabenrestrukturierung) von Seiten des kommunalen Beteiligungswesens vielfach nicht an den koordinierenden KatS kommuniziert werden und dieser nicht über neue Zuständigkeiten informiert ist. Ebenso werden die KatS-Behörden auch nicht in die Aushandlung von Leistungsverträgen mit privatwirtschaftlichen Unternehmen einbezogen, sodass sicherheitsrelevante Aufgabenstellungen meist unterbelichtet bleiben.

Im Bereich des Krisenmanagements, bei dem eine möglichst frühzeitige Informationsweitergabe an andere städtische KRITIS-Akteure für eine schnelle und zielgerichtete Bewältigung von Störungen entscheidend ist, sind zentrale Meldekanäle und -schwellen bis dato häufig nicht definiert, unternehmensspezifische Softwarelösungen und Kommunikationstechniken untereinander nicht kompatibel und softwareseitige Lösungen für ein organisationsübergreifendes Krisenmanagement nicht etabliert. Erschwerend kommt hinzu, dass man sich in Deutschland zwar auf ein einheitliches Führungssystem für die organisationsübergreifende Arbeit in Großschadens- bzw. Katastrophenlagen einigen konnte, das auch identische Eskalationsstufen für die benötigten Führungsstrukturen vorsieht (Feuerwehrdienstvorschrift 100). Allerdings unterscheidet sich das Krisenmanagement (Gestaltung von Krisenstäben, verwendete Begrifflichkeiten) zwischen einzelnen Kommunen und vor allem Bundesländern teilweise erheblich. So sind national oder gar international tätige Infrastrukturunternehmen (Übertragungsnetzbetreiber, Telekommunikationsanbieter etc.) mit unterschiedlichen Formen der interorganisationalen Zusammenarbeit konfrontiert, die sie selten im Detail kennen und im Falle einer großflächigen Lage zeitgleich unterschiedlich praktizieren müssten.

Fehlende wirtschaftliche Anreizstrukturen

Im Zuge der Kommerzialisierung ist die betriebliche Kostenoptimierung zum Leitgedanken von Infrastrukturanbietern geworden, während Sicherheitsfragen für Wirtschaftsunternehmen zunehmend unattraktiv bzw. unrentabel erscheinen. Da – anders als im Bahn- und Flugverkehr – bei der Versorgung mit Energie und Wasser keine Regresspflicht besteht, nehmen Unternehmen Einnahmeausfälle in Folge von Versorgungsunterbrechungen in Kauf, anstelle in deren Vermeidung zu investieren. Die durchgeführten Fallstudien zeigen, dass Unternehmen nur das Sicherheitsniveau anstreben, zu dem sie gesetzlich verpflichtet sind. Vice versa stoßen sie aber auch an gesetzliche Grenzen für die Refinanzierbarkeit von Präventionsmaßnahmen aufgrund wettbewerbsrechtlicher Einschränkungen und der Überwachung durch Kartellämter und die Bundesnetzagentur. Hinzu kommt, dass viele Interdependenzen zwar abgeschätzt, aber nicht konkret beziffert werden können, da sie hochkomplexen Dienstleistungs- und Warenströmen unterliegen.

Ordnungspolitische Regelungen, Gebührenordnungen und Aufgabenorganisationen sind in aller Regel sektorbezogen gestaltet und stellen somit zusätzliche Schranken für die Arbeit an Schnittstellen zwischen einzelnen Infrastruktursektoren dar. Intersektorale (Technik-)Innovationen sind kaum oder nur dann refinanzierbar, wenn sie einem der beteiligten Sektoren (und damit Unternehmen) zugeordnet werden können. Solange einzelne Organisati-

onen für die Wirtschaftlichkeit gemeinsamer innovativer Sicherheitslösungen verantwortlich bleiben, werden innovative Ansätze zur Zusammenarbeit systematisch unterdrückt. Dieses Problem trifft dabei nicht nur auf Unternehmen, sondern ebenso auf den öffentlichen Bereich zu. Spätestens mit Einführung der Doppik sind finanzielle Verteilungskämpfe auch innerhalb der Verwaltung an der Tagesordnung. Insbesondere in Städten mit Schuldenbremse müssen Investitionen in die Sicherheit (von Infrastrukturen) anderen Etats „abgerungen" werden. Insgesamt bleiben neue bzw. sich verändernde intersektorale Schnittstellen durch ihre ungeklärte Finanzierung und unzureichenden ökonomischen Mehrwerte weiterhin wenig beachtet. Ohne intersektorale Bemühungen gezielt in Wert zu setzen wird die Effizienzausrichtung in der Daseinsvorsorge weiterhin kaum Spielräume eröffnen und die Stabilität des eigenen Techniksystems vor die Auseinandersetzung mit neuen Gefahren durch Abhängigkeiten von anderen Sektoren stellen.

Diversifizierte Aktionsräume und politisches Desinteresse

Technische Infrastrukturen sind nicht nur untereinander, sondern auch zwischen unterschiedlichen Ebenen und Räumen vernetzt. Dabei liegen bestimmte Vorlieferanten außerhalb des Einflussbereichs städtischer Akteure. So ist bspw. die Stromdistribution in Städten auf eine konstante Zulieferung überörtlicher Unternehmen angewiesen. Daneben zeigen Beispiele aus dem Verkehrsbereich, dass bestimmte Steuerungselemente städtischer Leitzentralen außerhalb der eigenen Stadt gehostet werden. So können Stromausfälle in bestimmten Räumen Funktionsunterbrechungen in der Telekommunikations- und Informationstechnik nach sich ziehen, die wiederum räumlich und zeitlich versetzte Beeinträchtigungen an anderen Orten zur Folge haben können. Ferner sind Ver-/Entsorgungsgebiete von Infrastrukturunternehmen häufig nicht (mehr) mit administrativen Grenzen deckungsgleich. Insgesamt agieren KRITIS in unterschiedlichen und zumeist überörtlichen Funktionsräumen, während Preparedness-/Prevention-Politiken und das Krisenmanagement kommunal organisiert sind. Die soziale und materielle Einbindung in raumspezifische Kontexte einzelner KRITIS-Sektoren scheint im Gegensatz zu territorialen Grenzen, jahrzehntelang gewohnten Bedrohungslagen und tradierten Schutzstrategien zu stehen. Städtische Resilienzbemühungen werden mit diversifizierten Aktionsräumen und begrenzten Möglichkeiten der „Handlungsarena Stadt" konfrontiert. Eine erfolgreiche KRITIS-Kooperation muss nicht nur sektorspezifischen Handlungsräumen gerecht werden, sondern auch auf einer Koordination zwischen den verschiedenen Versorgungs- und Governanceebenen basieren.

Allerdings sind bislang auch innerhalb von Städten die zuständigen Unternehmen und Behörden vielfach noch unzureichend für die anstehenden Handlungsbedarfe zur sektorübergreifenden Zusammenarbeit sensibilisiert, während die politisch Verantwortlichen technische Infrastrukturen im Allgemeinen und KRITIS im Besonderen mit einer fatalen Ignoranz strafen. Der Schutz von KRITIS wird nicht als Aufgabenfeld der Kommunalpolitik empfunden und mit der Auslagerung infrastruktureller Leistungserbringung aus der kommunalen Verwaltung ist gefühlt auch die Verantwortung für die Sicherheit der Infrastrukturversorgung auf Dritte übergegangen. Obwohl Schlüsselpositionen in Aufsichtsräten besetzt werden, zeigt sich mitunter ein politisches Desinteresse an ausgegliederten Unternehmen – zumal ein Grund der Ausgliederung vielfach gewesen sein mag, sich weniger mit Detailfragen der Daseinsvorsorge beschäftigen zu müssen.

Ohne rahmensetzende Impulse bleiben Unternehmen und Behörden jedoch zurückhaltend. So werden die fehlende fachliche und politische Definition der Risikotoleranz und des gewünschten Schutzniveaus als zentrale Hürde städtischer Katastrophenvorsorge benannt. Umgekehrt zeigen aktuelle Planungen zum Lastabwurf in der Stromversorgung, dass privatwirtschaftliche Unternehmen anhand technischer Ideallösungen einschneidende Festlegungen zu ver- und unversorgten Stadtgebieten in Strommangelsituationen treffen, obwohl dies eigentlich in der Verantwortung der Politik liegen müsste. So werden sozial und ökonomisch hoch brisante Entscheidungen einer demokratisch legitimierten Abwägung entzogen und die Modi der Governance öffentlicher Daseinsvorsorge schleichend verändert.

Fazit

Während städtische Infrastrukturen in den letzten Jahren überwiegend sektorbezogen analysiert und diskutiert wurden, erlangen nunmehr vor allem die Schnittstellen und Wechselwirkungen zwischen den Sektoren sowie Ansätze einer integrierten, sektorübergreifenden Planung verstärkte Aufmerksamkeit. Anstöße bieten sowohl umweltpolitische Forderungen eines Wandels vom medialen zum stoffbezogenen Umweltschutz, Debatten um informationstechnisch vernetzte „Smart Cities" als auch Erfordernisse zur Sicherheit Kritischer Infrastrukturen. Mit Verfestigung des Resilienzbegriffs als „Säule bzw. Schlüsselkomponente nachhaltiger Entwicklung"[5] von Städten werden Koordinations- und Integrationsbedarfe auf städtischer Ebene erhöht, sicherheitspolitische Anforderungen im Zuge des Klimawandels, der Energiewende und der stärkeren Abhängigkeit von Informationsnetzen gesteigert und die Aufgaben der Daseinsvorsorge insgesamt erweitert. Im Rahmen zweier Forschungsprojekte an der TU Darmstadt wurde die Adaption dieser Ansprüche in deutschen Städten näher beleuchtet. Im Ergebnis zeigt sich, dass in der Praxis eine stärker integrierte Infrastrukturplanung und sektorübergreifende Governance bislang kaum umgesetzt wird.

Zwar werden die Praktiken vor Ort stark von den individuellen Kontexten mit ihren historischen und sozio-technischen Charakteristika sowie raumspezifischen Gegebenheiten der Infrastruktursysteme beeinflusst. Insgesamt wird die gesamtstädtische und intersektorale Kooperation jedoch besonders durch Entflechtungspolitiken und die stark fragmentierte und ausdifferenzierte Leistungserbringung in der kommunalen Ver- und Entsorgung erschwert. Insbesondere für Kritische Infrastrukturen wird hierdurch die Fähigkeit, ein integriertes Risiko- und Krisenmanagement für kaskadierende KRITIS-Ausfälle in verschiedenen Räumen, Skalen und Sektoren zu etablieren, erheblich reduziert. Das räumlich und institutionell verteilte Know-how der Infrastruktur- und Gefahrenabwehrplanung hat teilweise erhebliche Wissensdefizite und fachliche Unsicherheiten beim Umgang mit neuen infrastrukturellen Gefährdungen zur Folge. Durch die tradierte sektor- und branchenbezogene Regulierung der Infrastrukturmärkte trifft die intersektorale Koordination auf eine institutionelle (Regelungs-)Lücke und es fehlen notwendige ökonomische Anreizstrukturen.

Wie das geringe kommunalpolitische Interesses an KRITIS-Fragen verdeutlicht, hat sich der notwendige Umdenkprozess, dass Daseinsvorsorge und staatliche Überwachungsaufgaben nicht mehr nur den Umweltschutz und sozialpolitische Nutzungskonditionen, sondern auch die Funktionsfähigkeit und Sicherheit von Infrastrukturen betreffen, noch nicht verfestigt. So fehlen bis dato politisch abgestimmte Definitionen von kritischen Teilräumen und sensiblen Kundengruppen sowie Priorisierungen von Schutz- und Notversorgungsmaßnahmen. Angesichts des Infrastrukturbetriebs in verschiedenen Geographien wäre aber auch ein stärkerer transkommunaler Austausch und eine stringente Aufgabenverteilung zwischen kommunaler, Landes- und Bundesebene dringend anzuraten. Dabei erscheint fraglich, ob der seit 2009 praktizierte freiwillige Ansatz der deutschen KRITIS-Strategie zielführend ist. Ein wirksamer Schutz vor Infrastrukturausfällen (Prevention) überfordert städtische Infrastrukturplanung und erfordert eine stärkere Regulierung durch nationale Infrastruktur- und Sicherheitspolitiken.

Städte müssen sich zugleich stärker im Bereich Preparedness und Krisenmanagement engagieren und lokalspezifische Gefährdungs- und Interdependenzanalysen für Störungen und deren Bewältigung erarbeiten. Dies erfordert klarere Aufgabenzuordnungen zwischen den einzelnen Bereichen städtischer Verwaltung mit einer fest definierten Koordinationsinstanz und der fallbezogenen Beteiligung relevanter Fachressorts. Für KRITIS sollte die Koordination beim Katastrophenschutz und nicht beim Stadtplanungsamt liegen; die Stadtplanung muss aber unterstützend tätig sein. Hierfür ist in Fachkreisen und -dialogen die Frage zu klären, welche Rolle die Raumplanung beim Schutz von KRITIS grundsätzlich übernehmen kann und sollte. Die räumliche Planung verfügt über jahrzehntelange Erfahrungen im Ausgleich und der Abwägung von (konträren) Belangen einzelner Fachplanungen. Sie kann raumbezogene Informationen bereitstellen, Kontakte vermitteln und Akteure vernetzen. In diesem Zusammenhang bleibt auch für die Raumplanung die alte Forderung, eine bessere Koordination der sektoralen Fachplanungen sicherzustellen, eine weiterhin aktuelle Herausforderung.

5 UN-Definition im Rahmen der Rio +20-Protokolle.

Dr. rer. nat. Frank Burlein, Stadt- und Wirtschaftsgeograph
Dipl.-Ing. Christina Ebel, Stadtplanung
BIG-STÄDTEBAU GmbH

Integrierte Planungskonzepte in der Stadtentwicklung

Strategisches Instrument zur Gestaltung der Herausforderungen durch Zuwanderung

Integrierte stadtplanerische Konzepte zählen seit langem zum klassischen Baukasten einer auf zukunftsfähige Entwicklung ausgerichteten Stadtentwicklungsplanung. Gleichwohl hat sich das inhaltliche Verständnis dessen, was den mit dem Begriff „integriert" zu verbinden sei, in den vergangenen Jahren grundlegend gewandelt. Eine zurückschauende Betrachtung empfiehlt sich deshalb schon auf Grund der Vielschichtigkeit dessen, was denn unter „integriert" zu verstehen ist. Sie empfiehlt sich aber noch vielmehr, wenn in der aktuellen Diskussion um die stark wachsenden Herausforderungen durch die Flüchtlingsbewegung und daraus resultierende Zuwanderung nach Deutschland von einem neuen Bedarf an Integration und dessen konzeptioneller Verankerung gesprochen wird.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Ergebnis des Wettbewerbes Stadtumbau Ost

Das integrierte Stadtentwicklungskonzept als ein Instrument vorausschauender und komplexer Planungsphilosophie trat insbesondere mit der Auflage des Städtebauförderprogrammes **„Stadtumbau Ost"** in den Fokus der Betrachtung. In einem 2001 durchgeführten vorgeschalteten Wettbewerbsverfahren wurde in den neuen Bundesländern die potentielle Aufnahme in diese Förderschiene von der Erstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte abhängig gemacht. So wurde von einer Vielzahl von Kommunen unterschiedlichster Größenordnung und mit unterschiedlichsten Herausforderungen in der Entwicklung konzeptionelle Grundlagenarbeit geleistet. Hierbei ging es maßgeblich darum die ersten erkennbaren Tendenzen einer stark unterschiedlichen Entwicklung (Wachsen und Schrumpfen) zu steuern.

Oft wurden diese integrierten Stadtentwicklungskonzepte aus dem Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost 2001 als „Abrisskonzepte" abgetan - zu Unrecht. Natürlich zeigten sie in vielen Fällen erforderliche Rückbaupotentiale und die Nachnutzung dieser durch Abriss freiwerdende Flächen in unterschiedlichsten Varianten auf - vom Gewerbegebiet über den zukünftigen Wohnungsbaustandort für neue, nachgefragte und sich zunehmend ausdifferenzierende Wohnnutzungen bis hin zur vollständigen Flächenentsiegelung und Renaturierung. Mit Umsetzung dieser Konzepte waren aber immer neben den zunächst vorrangigen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Themenstellungen auch soziale Aspekte verbunden, die häufig parallel im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms **„Soziale Stadt"** mit begleitet wurden. Hierfür bedurfte es schon immer integrierter Entwicklungskonzepte als Grundlage für eine entsprechende Fördermittelgewährung.

Häufig handelt es sich um auf Quartiersebene erstellte Planungen, die neben baulichen und städtebaulichen Themen insbesondere den Fokus einer sozial orientierten Stadtentwicklung mit in die Betrachtungsebene einbezogen. Flankiert durch Maßnahmen des Quartiersmanagement entstanden so oft kreative Entwicklungsansätze, die in den Städten und Gemeinden eine sozial verträgliche Quartiersweiterentwicklung unterstützten. Auf diesen Aspekt wird bereits an dieser Stelle besonders hingewiesen, da er im späteren Verlauf bei der weiteren Diskussion des Themenfeldes „Zuwanderung und Integration" als aktuelle Herausforderung integrierter Stadtentwicklungsplanung eine besondere Rolle spielen wird.

Bedeutungsgewinn energetischer Fachthemen im Rahmen der Energiewende

Dieser beschriebene und seit 2001 eingeschlagene Weg der integrierten Stadtentwicklung erfuhr eine maßgebliche Erweiterung im Jahr 2011. Befördert durch den Atomunfall im japanischen Fukushima im März 2011 beschloss der Deutsche Bundestag im Juni 2011 den vollständigen Ausstieg aus der Atomenergie und die **Einleitung einer konsequenten Energiewende**. Diese Entscheidung war für die weitere Stadt- und Regionalentwicklung von erheblicher Bedeutung, führte sie doch dazu, dass nun auch verstärkt Aspekte der energetischen Stadterneuerung als wesentlicher Bestandteil integrierter gesamtstädtischer Planungen relevant wurden.

Zu den bis dato in den integrierten Stadtentwicklungskonzepten gebündelten Analysen aus den Fachbereichen Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaft, Verkehr, Umwelt, Soziales, Kultur, Bildung und Finanzen trat mit dem Thema **Energieeffizienz und Energieoptimierung** ein wesentlicher weiterer Bestandteil hinzu. So entstand das energieoptimierte integrierte Stadtentwicklungskonzept – auch INSEKe genannt. Hier ging es um die methodische Weiterentwicklung der integrierten Stadt- und Regionalentwicklungskonzepte, insbesondere auch durch die Formulierung eines energetischen Leitbildes. Praktisch erfolgte die Umsetzung vieler Orten dadurch, dass vorhandene entstandene Stadtentwicklungskonzepte fortgeschrieben wurden oder mittels entsprechender gesonderter „Klimaschutzkonzepte" ergänzt wurden. Die Bereitstellung entsprechender Förderbudgets unterstützte diesen Prozess. Seit 2008 wird die Erstellung kommunaler Klimaschutzkonzepte für alle klimarelevanten Bereiche einer Kommune im Rahmen der Klimaschutzinitiative des Bundes gefördert. Seit 2011 bestehen zusätzlich Förderoptionen der Kreditanstalt für Wiederaufbau zur Erstellung energetischer Quartierskonzepte und anschließenden begleitendem Sanierungsmanagement. Von diesen Förderoptionen im **KfW-Programm 432** haben bis heute über 600 Kommunen Gebrauch gemacht, um ihre integrierten Stadtentwicklungskonzepte insbesondere aus energetischer Sicht durch quartiersbezogene Weiterentwicklungsansätze zu vertiefen und zu optimieren.

Integrierte Konzepte zur strategischen Steuerung von Zuwanderung

Es zeigt sich also, dass von einem ersten Verständnis eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes als Instrument der vorwiegend städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Neuordnung schon ein erheblicher Entwicklungsschritt hin zu eher themenbezogenen Handlungsfeldern wie der Energieeinsparung und Energieeffizienz gegangen wurde. Insofern ist ein integrierter Planungsansatz im beschriebenen Sinne schon hinreichend komplex, dennoch muss er aus den Erfahrungen des vergangenen Jahres um weiteres Fachthema erweitert werden: die besondere Betrachtung der Folgen, die sich aus der Zuwanderung nach Deutschland und damit einhergehenden Integrationsbedarfen ergeben. Der Begriff „integriert" wird ausgehend vom ursprünglichen städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekt über die energetischen Themen mit einem vertiefenden sozialen Aspekt ergänzt.

2015 flüchteten über eine Million Menschen vor Krieg und Bedrohung aus unterschiedlichsten Teilen der Welt nach Deutschland. Viele Kommunen sahen sich durch die stark gestiegene Anzahl von Zuwanderung vor neue, zunächst pragmatische Herausforderungen gestellt. Es ging um grundlegende Fragen der Versorgung, der Unterbringung und der Organisation der geordneten Eingliederung der Zuwanderer im städtischen Raum. Auch wenn wir momentan durch das de facto erfolgte Schließen der Balkanroute einen deutlichen Rückgang an Zuwanderern in Deutschland registrieren, ist realistischer weise davon auszugehen, dass auch in Zukunft Zuwanderung verstärkt die Entwicklung unseres Landes in Stadt und Raum prägen wird. Von daher ist es zur Sicherstellung einer auch zukünftig geordneten Entwicklung sinnvoll, die sich neu durch die Zuwanderern stellenden Herausforderungen auf solide konzeptionelle Basis zu stellen, um sie in unseren Städte und Gemeinden vorausschauend strategisch steuern zu können. Dies ist deshalb geboten, da die Komplexität der Integrationsaufgaben die bisher bekannten Herausforderungen der Stadtentwicklung im städtebaulichen, sozialen, wohnungswirtschaftlichen und energetischen Bereich bei weitem übersteigt. Es bedarf deshalb eines integrierten Planungsinstrumentes, welches auf Basis solider Analyse ein qualifizierter Wegbegleiter der Kommune sein kann - auf dem Weg von kurzfristigen Handlungserfordernissen als Sondersituation hin zum mittel- und langfristigen Steuerungsinstrument für den kommunalen Alltag.

Integrierte Planungen als passfähige Konzepte

Es geht hierbei bei ausdrücklich nicht um vollständige Neuerstellung vorhandener integrierter Stadtentwicklungskonzepte. Vielmehr ist eine bedarfsgerechte Ergänzung unter besonderer Berücksichtigung der bundesweit sehr unterschiedlichen Anforderungen der Integration angepasst auf die jeweiligen Verhältnisse vor Ort nötig. Dies liegt ursächlich daran, dass die Zuwanderung keineswegs räumlich gleich verteilt läuft, vielmehr Konzentrationsprozesse bedingt durch Verteilungsvorgaben (Königsteiner Schlüssel), wohl aber auch durch bereits bestehende Migrationsmilieus – insbesondere in größere Städten- existieren. Auch die geplanten gesetzlichen Neuregelungen zur zukünftigen Residenzpflicht der Zuwanderer werden letztlich die kommunale Verantwortung für eine strategische Planung einer zukunftsfähigen Weiterentwicklung der Kommunen nicht mindern. Vielmehr wird es mehr denn je um eine passfähige Konzepterstellung gehen, die allerdings für jede Kommune andere Schwerpunktthemen behandeln wird und muss. Dennoch erscheinen aus den Erfahrungen jüngster Zeit einige grundlegende Handlungsfelder erkennbar, die grundsätzlich in einer Vertiefung oder Neuerarbeitung integrierte Stadtentwicklungskonzepte im Sinne einer „Fachschale Integration" vertieft zu analysieren sind. Aus heutiger Sicht können drei Handlungsfelder ausgemacht werden, die im Folgenden als wesentliche Bestandteile eines im Hinblick auf die Integrationsaufgabe optimierten integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (INSEKi) bearbeitet werden müssen.

Drei zentrale Handlungsfelder eines INSEKi

Das erste Handlungsfeld ist die nachhaltige Stadt- und Quartiersentwicklung, für die die Zuwanderung eine besondere Herausforderung darstellt. Hier gibt es in weiten Teilen Überschneidungen mit den klassischen Inhalten integrierter Konzepte. Es lassen sich dabei drei thematische Schwerpunkte ausmachen:

1. **Wohnen und Wohnumfeld:** Zunächst bedarf es einer detaillierten Bestandsanalyse mit Erfassung von Leerständen, Ausstattungen, Wohnungsgrößen und -verfügbarkeiten. Vorhandene Substanz- und Funktionsmängel des Bestands sollten im selben Atemzug festgehalten und Vorschläge für ihre Beseitigung gemacht werden. Im Idealfall folgt eine Potenzialanalyse der kurz-, mittel- und langfristigen Wohnraumaktivierung im bestehenden Wohnungsangebot und davon abhängig entsprechende Neubaubedarfe. Dafür ist vorbereitendes Flächenmanagement nötig. Ergänzt wird dieses Vorgehen durch die Herstellung preiswerten Wohnraumes: Eine kostengünstige Errichtung im Neubau, Gebäudeaufstockungen oder/und preisbewusste Sanierung und eine Sicherung der dauerhaft moderaten Betriebskosten (Themenfeld energetische Sanierung) können bezahlbares Wohnen ermöglichen. Durch eine bedarfsorientierte Gestaltung des Umfeldes von Wohnungsbeständen – etwa durch geeignete Aufenthaltsmöglichkeiten – kann den Bedürfnissen der Zuwandernden entsprochen werden.
2. **Der öffentliche Raum und seine Plätze:** Der öffentliche Raum ist unter den Aspekten einer bedarfsgerechten Nutzung adäquat umzugestalten. Dies beinhaltet neben einer potenziellen Möblierung von öffentlichen Plätzen auch sicherheitsrelevante Punkte, wie etwa eine den Gegebenheiten angepasste Beleuchtung. Es können dabei die Ansprüche der Zuwanderer an den öffentlichen Raum berücksichtigt werden: Für viele von ihnen ist er eine Art verlängertes Wohnzimmer, ein Aufenthalts- und nicht bloßer Durchgangsbereich, mit anderen Ausstattungsansprüchen. Des Weiteren beinhaltet das

Thema Öffentlicher Raum und Plätze auch eine Verbesserung von Leitsystemen in der Öffentlichkeit, um auch des Lesens nicht mächtigen Personen die Orientierung und Wegfindung zu erleichtern.

3. **Umwelt, Grün und Mobilität:** Die Durchgrünung der Wohnquartiere kann langfristig die Wohnzufriedenheit stabilisieren und so zur dauerhaften Bildung stabiler Nachbarschaften beitragen. Im Bereich der Mobilität gilt es, für eine soziale Integration die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, Radverkehrsnetze und Fußgängerverbindungen zu wichtigen Orten sicherzustellen. Schließlich können pflegeleichte Außenanlagen die Aufenthaltsqualität steigern und den öffentlichen und privaten Raum attraktiver machen.

Das zweite Handlungsfeld lässt sich unter **Zusammenleben im Quartier und Bildung** subsummieren. Am Wichtigsten ist zunächst der Erwerb von Sprache und Bildung. Dazu gehören auch die Qualifizierung von Lehrern sowie eine Vermeidung von Überforderung bestehender intakter Strukturen in Kindergärten und Schulen.

Eine intensive Kinder- und Jugendarbeit kann ebenso wie eine Einbindung in kulturelle und sportliche Vereine ein wichtiges Instrument der dauerhaften Integration sein und eine frühzeitige Bindung der Zuwanderer an das mitteleuropäische Wertesystem bewirken. Darüber hinaus können Kommunale Integrationszentren, Integrationsagenturen und -lotsen das Zusammenleben im Quartier sichern. Unterstützung erhalten diese Einrichtungen durch stadtteilbezogene Maßnahmen, etwa gegen Armut, zur Sicherung des sozialen Friedens, zur Unterstützung der Regelstrukturen, zum Aufbau von Präventionsketten und zur Integration der Zuwanderer in die Stadt(teil)gesellschaft. Der Aufbau und Betrieb von Gemeinbedarfseinrichtungen wie Bürgerzentren oder Jugendclubs und der Einsatz von Sozialarbeitern kann die Zuwanderer zudem bei der Bewältigung der alltäglichen Herausforderungen unterstützen. Schlussendlich sollten Gremien und Strukturen ins Leben gerufen werden, die sich gezielt mit dem Thema der dauerhaften Integration von Zuwanderern in das Siedlungsgefüge befassen (etwa Integrationsausschuss, Ortsteil- und Quartiersmanagement sowie Quartiersbeirat und weitere).

Im dritten und letzten Handlungsfeld geht es um **Lokale Ökonomie und den Arbeitsmarkt**. Perspektivisch wird Integration nur funktionieren, wenn durch Beschäftigung und Verdienstmöglichkeiten eine wirtschaftliche Basis für den dauerhaften Verbleib möglich ist. Hierbei sind bei der Erstellung eines INSEKi und der folgenden Umsetzungsbegleitung beispielsweise folgende Aspekte zu behandeln: Es bedarf zunächst der Analyse von Beschäftigungsoptionen und Bedarfen auf der einen und beruflichen Fähigkeiten der Zuwanderer auf der anderen Seite. Schließlich sollte es durch eine Unterstützung von Existenzgründungen und die konsequente Nutzung vorhandener staatlicher, wie auch privater Bera-tungsinstitutionen möglich sein, viele Zuwanderer in den Arbeitsmarkt aufzunehmen.

Finanzierung

Für die Erstellung einer Fachschale „Integration" als Teil eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes, können bestehende Finanzierungsmöglichkeiten genutzt werden. In erster Linie ist hierbei natürlich an die **Programmkulissen der Städtebauförderung** zu denken, die schon seit längerem die Erstellung entsprechender informeller Planungen in Form integrierter Stadt- und Regionalentwicklungskonzepte unterstützen. Insbesondere kann man hier das Programm „Soziale Stadt" nennen, welches eine zunehmend bedeutendere Rolle als Leitprogramm einnimmt und die Erstellung integrierter Handlungskonzepte ausdrücklich einfordert.

Auch andere Fördermittelgeber bilden das Thema „Integration" indirekt mit ab: Im **KfW-Programm 432** geht es um die Verknüpfung integrativer Entwicklungsansätze im Bereich Wohnen / Soziales / Städtebau mit dem Themenfeld der energetischen Quartiersentwicklung – ein direkter Zusammenhang ist hier also ebenso gegeben wie bei der sich zunehmend ausdifferenzierenden Förderkulisse bei Bund und Ländern für objektkonkrete bauliche Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Wohnraumschaffung.

Erfolgsfaktoren

Die Erstellung eines INSEKi als Handlungsgrundlage bei der Aufnahme von Zuwanderern ist nur der erste Schritt auf einem langen Weg zur positiven Begleitung der dauerhaften Integrationsaufgaben vor Ort. Schon jetzt lassen sich aus den gewonnenen Erfahrungswerten in den letzten Jahren bei der Erstellung integrierter Stadt- und Regionalentwicklungskonzepte und deren Umsetzungen einige Aspekte ableiten. Diese können als wesentliche Erfolgsfaktoren benannt werden.

Wichtig ist die **fortlaufende Beobachtung der Prozessentwicklung** vor Ort: Evaluation ist eine Querschnittsaufgabe, die die bedarfsgerechte Anpassung der im Konzept festgelegten Maßnahmen in der Umsetzung begleitet. Eine zeitaufwendige, langfristige und intensive Begleitung der Integrationsprozesse wird nötig sein, ebenso die dauerhafte Kommunikation auf unterschiedlichsten Kanälen zum Abbau von Vorurteilen und transparenter Darlegung der Integrationsstrategie. Die im Konzept identifizierten Handlungsfelder und erforderlichen konkreten, objektbezogenen Maßnahmen müssen in genau bestimmte Vorhaben überführt und deren sukzessive Umsetzung aktiv begleitet werden.

Das INSEKi liefert so auf Basis einer detaillierten Analyse und Bestandsaufnahme vor Ort wesentliche Grundlagen für die **Entwicklung von kurz-, mittel- und langfristigen Projekten** zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Kommunen. Dabei wird die Herausforderung durch Zuwanderung besonders berücksichtigt. Das INSEKi zeigt aber auch Wege auf, wie nötige Sofortmaßnahmen in dauerhafte Strukturen und verstetigte Projekte als Garant für eine nachhaltige und erfolgreiche Integration überführt werden können. Positiveffekte für die ansässigen Bewohner (zum Beispiel perspektivische Auslastung von Schulen und Kindergärten) sind herauszuarbeiten.

Ziel ist eine integrierte Stadtentwicklungsstrategie, die auf der **Akzeptanz von Regeln des Zusammenlebens** im Sinne des Werteerhalts und bestehender Strukturen fußt. Dadurch wird der Aufbau langfristiger Parallelgesellschaften als Hinderungsgrund für eine erfolgreiche Integration vermieden. Basis für den Erfolg der Umsetzung eines INSEKi sind Stringenz, Qualität und Steuerung sowie frühzeitig ab-gestimmtes Zusammenwirken aller Akteure auf Basis einer gesicherten, ausreichenden finanziellen Ausstattung.

Von entscheidender Bedeutung sind **zeitliches Ineinandergreifen** der erforderlichen kurzfristigen Maßnahmen, also etwa die Bereitstellung adäquaten, bezahlbaren Wohnraumes (Bestand und Neubau) und begleitende Aktivitäten zur Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt bei ergänzender Betreuung in Form sozialer Aktivitäten. Dies sollte insbesondere im Bereich der Sprachförderung und der Einbindung der Kinder und Jugendlichen in das bestehende Regel- und Struktursystem geschehen.

Fazit

Integrierte Konzepte als zentraler Bestandteil einer zukunftsfähigen Stadtentwicklungsplanung sind kein neues Planungsinstrument. Sie waren in den vergangenen Jahren allerdings einem erheblichen Wandel unterworfen: Nach einer Phase der (städte) baulichen Integration im Sinne der Organisation des stadtraumverträglichen Schrumpfens trat das energieoptimierte integrierte Konzept in den Vordergrund.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderung der Zuwanderung müssen vorhandene Konzepte ergänzt und neue erstellt werden – immer unter Einbeziehung aller Teilaspekte zur Lösung der komplexen Integrationsaufgabe. Hier spielen insbesondere die Themenfelder Wohnen und Wohnumfeld, Zusammenleben im Quartier und Bildung sowie lokale Ökonomie und Arbeitsmarkt eine wesentliche Rolle. Zusammengefasst ergeben sie eine Fachschale „Integration" – ein weiterentwickeltes integriertes Entwicklungskonzept als strategische Handlungsgrundlage bei der Aufnahme von Zuwanderern, das INSEKi.

Es darf davon ausgegangen werden, dass auch die erkennbare Weiterentwicklung unserer Gesellschaft (Stichwort „Demografischer Wandel") die zukünftig im Rahmen integrierter Planungskonzepte zu bearbeitenden Aufgaben weiter ausdifferenzieren wird. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf die mannigfachen Auswirkungen einer barrierefreien Quartiersgestaltung verwiesen – von Planungsgrundsätzen über gesetzliche Vorgaben bis hin zur praktische Umsetzung im Gebäude und im Freiraum.

Wenn wir uns vergegenwärtigen, dass Stadtentwicklung einen permanenten, dem Wandel unterworfenen Prozess darstellt, ist die ständige Weiterentwicklung strategischer Planungsgrundlagen nur konsequent. Dabei ist es egal, ob diese extern – wie aktuell durch die Zuwanderung – oder intern – wie durch die Alterung der Gesellschaft - eingefordert werden. Wir sind – gerade als Planer - angehalten diese Herausforderungen zu meistern.

Stefan Heinig / Ruth Rabenberg
Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt, Stadtentwicklungsplanung

Daseinsvorsorge in Zeiten unsicherer Entwicklungsperspektiven

Das Beispiel Schulentwicklung in Leipzig

Zwischen Schrumpfung und Wachstum

Waren in Leipzig gerade noch der Stadtumbau und innovative Strategien in der schrumpfenden Stadt zentrale Themen der Stadtentwicklung, ist es heute und perspektivisch die Bewältigung des enormen Wachstums im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Warum das so ist, zeigt ein Blick auf die Einwohnerentwicklung und die aktuellen Prognosen.

Leipzig hat in den 1990er Jahren in den damaligen Stadtgrenzen fast 100.000 Einwohner (ca. 20 %) verloren. Prägende Prozesse waren neben intensiver Suburbanisierung und der arbeitsmarktbedingten Abwanderung in die alten Bundesländer ein deutlicher Rückgang der Geburtenzahlen. Alle Prognosen ließen zu dieser Zeit einen weiteren Bevölkerungsrückgang, teilweise bis unter 400.000 Einwohner, erwarten.

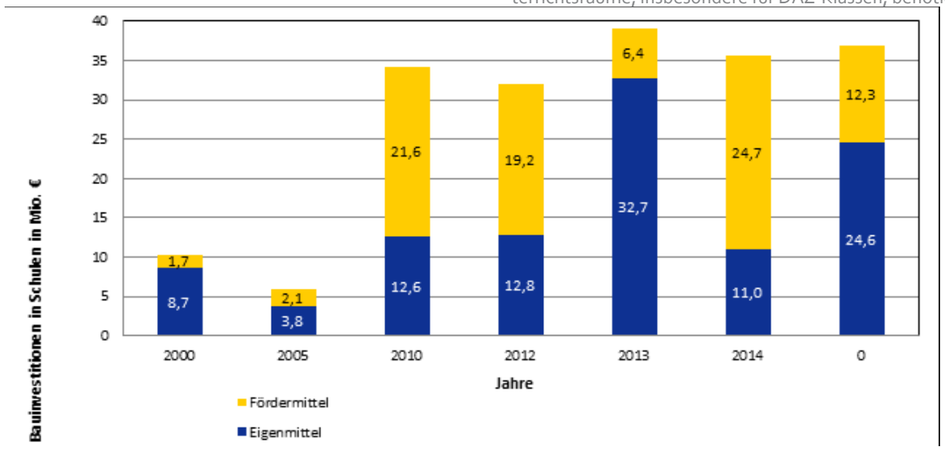
Heute ist Leipzig eine der am stärksten wachsenden Großstädte Deutschlands. Die Geburtenzahlen haben sich seit Mitte der 1990er Jahre um ca. das 2,5fache erhöht. Eine aktuelle Vorausschätzung der Stadt Leipzig lässt in der mittleren Variante einen weiteren rasanten Anstieg auf ca. 720.000 Einwohner im Jahr 2030 erwarten. Die fast zeitgleich vorgelegte Prognose des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen geht auch von einem weiteren Wachstum aus, allerdings nur auf ca. 620.000 Einwohner. Die Herausforderung liegt demnach nicht nur in der entwicklungsstrategischen Umstellung von Schrumpfung und Wachstum, sondern auch in enormen Prognoseunsicherheiten für die Zukunft. Hinzu kommen aktuelle gesellschaftliche Veränderungsprozesse, neue Akteurskonstellationen und knappe finanzielle Ressourcen

Herausforderungen der Schulentwicklungsplanung

Die Herausforderungen, die aus den demographischen Entwicklungsprozessen resultieren, sind für die einzelnen Teilbereiche der Daseinsvorsorge unterschiedlich. Am Beispiel der Schulentwicklungsplanung sei dies im Folgenden genauer dargestellt.

Aufgrund des Schrumpfungsprozesses wurde ab Mitte der 90er Jahre bis 2011 fast jede zweite Schule geschlossen. Der Großteil der insgesamt 80 Schulschließungen, davon 31 Grundschulen, 34 Oberschulen und 15 Gymnasien, erfolgte in den Jahren 2000 – 2005. Die Debatte war stark politisch und von Verlustängsten in einzelnen Ortsteilen geprägt. Nur schrittweise konnten Überlegungen einer strategischen Stadtentwicklung, insbesondere im Sinne der Stärkung benachteiligter Stadtteile durch Investitionsprioritäten und die gezielte Erhaltung von weiterführenden Schulangeboten, in die Entscheidungsfindung integriert werden.

Die Umstellung von rückläufigen auf wieder steigende Schülerzahlen lief nicht ganz reibungslos. Dies lag nicht nur am der Rollentrennung zwischen Freistaat Sachsen und Stadt Leipzig, sondern auch an fehlenden internen Routinen und geringen finanziellen Handlungsspielräumen. Hinzu kommen aktuell die minderjährigen Flüchtlinge, für die auch an bestehenden Schulen zusätzliche Unterrichtsräume, insbesondere für DAZ-Klassen, benötigt werden.



Quelle: Stadtplanungsamt / Leipzig Informationssystem

Handlungsstrategien für den Schulbau

Neben Kapazitätserweiterungen an bestehenden Standorten wird in Leipzig derzeit die Reaktivierung bzw. der Neubau von 28 Schulen vorbereitet. Geschlossene Schulgebäude, die noch nicht verkauft wurden, bieten dabei ein großes Potenzial, um zügiger und kostengünstiger zu agieren. Allerdings haben sich die rechtlichen Anforderungen an die Schulen erheblich erhöht, so dass für neu zu eröffnende Schulen deutlich höhere Flächenansprüche als zuvor bestehen. Das Investitionsvolumen (inkl. Fördermittel) wurde zwar von etwa 35 - 37 Mio. € jährlich auf 72 bzw. 91 Mio. € für die Jahre 2017 und 2018 erhöht, trotzdem steht – auch mit Blick auf den Sanierungsbedarf in den älteren Schulgebäuden – der Schulhausbau unter einem enormen Kostendruck.

Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass es angesichts der weiteren Schulbedarfe einer langfristigen Flächensicherung bedarf. Dafür wurde eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe gebildet, die Flächenpotentiale systematisch unter baulichen, schulfachlichen und finanziellen Kriterien prüft, dabei aber die Anforderungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung berücksichtigt. Zunehmend gewinnt in diesem Verfahren die Abwägung unterschiedlicher Flächenansprüche, z.B. für die Unterbringung von Geflüchteten und Asylsuchenden, aber auch für die Grünversorgung und Klimaanpassung in überwärmten Bereichen, an Bedeutung. Jedoch hat sich gezeigt, dass dieses Verfahren zu integrierten und breit getragenen Lösungen für neue Schulstandorte führt und eine gute Grundlage für eine langfristige Liegenschaftspolitik bildet.

Der große Neubaubedarf im Schulhausbau kann auch als historische Chance gesehen werden, um Bildungsstandorte als wichtigen Faktor strategischer Stadtentwicklung neu zu denken. Dies betrifft insbesondere

- das Rollenverständnis von Bildungsräumen,
- die Öffnung von Schulgebäuden und -höfen für den Stadtteil,
- die Bündelung von Bildungs- und Integrationsaufgaben in Schulgebäuden als fachübergreifender Bildungs- und Vernetzungsort im Quartier,
- moderne Raumkonzepte für vielfältig nutzbare Bildungsobjekte,
- einen zielgerichteten Beteiligungsprozess bei der Vorbereitung der Projekte.

Wichtig erscheint es dabei, zwischen der „Institution Schule" und dem „Objekt Schule" zu trennen. Die Institution Schule hat einen klar definierten Bildungsauftrag für eine klar definierte Zielgruppe. Bei knappen Personalressourcen und zunehmenden Aufgaben entsteht immer häufiger das Risiko der Überforderung der Institution Schule. Das Objekt Schule hat dagegen als gebaute kommunale Infrastruktur das große Potenzial, außerhalb der Schulzeiten Raum für andere Aufgaben der Daseinsvorsorge und Stadtteilentwicklung zu ermöglichen und zu bündeln. Mehrfachnutzung ist nicht nur in diesem Zusammenhang eines der wesentlichen Zukunftsthemen für die wachsenden Großstädte.

Der hohe Zeit- und Kostendruck erschwert jedoch gerade die Nutzung dieser Chancen für die Schulentwicklung. Bisher ist es nur bei drei Projekten gelungen, in die Vorplanung eine entsprechende Akteursbeteiligung („Phase 0") zu integrieren, um jeweils verschiedene der o.g. Aspekte zu bearbeiten. So konnte 2013 dank einer Prämierung beim Bundeswettbewerb „Pilotprojekte Schulen planen und bauen" der Montag Stiftungen eine „Phase 0" für die Umbauplanungen eines leer stehenden Schulgebäudes zum zukünftigen Standort der Paul-Robeson-Grundschule durchgeführt werden. Nicht alle Ideen des gemeinsam erarbeiteten architektonisch-pädagogischen Konzeptes, an dem insbesondere die Teams von Hort und Schule einen großen Anteil haben, werden realisiert. Dennoch wurde mit dem anspruchsvollen Prozess die Basis für ein Zusammenwirken der beteiligten Ämter und Akteure gelegt, auf die bei kommenden Planungen zurück gegriffen werden kann.

Aktuell wird die Frage wieder neu thematisiert, wie privates Kapital und Know-how in den Schulhausbau eingebunden werden kann. Im Rahmen eines Verfahrens zur kooperativen Baulandentwicklung wird derzeit untersucht, mit welchen Regelungen Investoren regelmäßig bei der Entwicklung neuer Baugebiete an den Kosten sozialer Infrastruktur beteiligt werden können. Darüber hinaus hat gerade ein Interessenbekundungsverfahren stattgefunden und über 20 Angebote zur Beteiligung privater Investoren und Grundstückseigentümer am Bau von neuen Schulen gebracht. Auf dieser Grundlage soll jetzt entschieden werden, für welchen Stadtraum und mit welchem Verfahren eine konkrete Ausschreibung erfolgen kann.

Mit Blick auf den demographischen Wandel wird bundesweit eine fachliche Diskussion dazu geführt, wie schon beim Bau von Schulgebäuden eine spätere Umnutzung mitgedacht werden kann, damit bei rückläufigen Schülerzahlen eine entsprechende Multifunktionalität gegeben ist. Für die hoch verdichteten und infrastrukturell gut erschlossenen Stadtteile stellt sich die Frage aus unserer Sicht jedoch anders. Hier geht es vielmehr darum, wie Bedarfsspitzen durch Mehrfachnutzung oder modulare Erweiterungen aufgefangen werden können. Darin wird der wesentliche Innovationsbedarf für die Zukunft gesehen.

Ausblick

Die Leipziger Entwicklung ist im bundesweiten Vergleich sicherlich durch Extreme – sowohl bei der Schrumpfung in den 1990er Jahren als auch beim aktuellen Wachstum – gekennzeichnet. Das dargestellte Beispiel zeigt jedoch in besonderer Schärfe die Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge als Teil integrierter Stadtentwicklung zwischen steigenden Bedarfen, neuen qualitativen Anforderungen und veränderten Akteurskonstellationen. Die engen finanziellen Handlungsspielräume vieler Kommunen erfordern deshalb künftig entweder grundsätzliche Veränderungen in der Kommunalfinanzierung oder die verstärkte Einbindung privaten Kapitals, die aber mit erheblichen Risiken hinsichtlich der kommunalen Steuerungsfähigkeit einher geht.

REGIONEN

Forum II

Prof. Dr. Rainer Danielzyk
Prof. Dr. Axel Priebs

Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen ist ein klassisches Aufgabenfeld der überörtlichen Planung in Deutschland. Insbesondere auf den Ebenen der Landes- und Regionalplanung besteht der Auftrag, Daseinsvorsorge durch entsprechende Ausweisungen in den formellen Plänen wie auch durch Steuerungsansätze gegenüber Fachplanungen zu gewährleisten. Seit einigen Jahren gibt es darüber hinaus gerade auf regionaler Ebene vielfältige Initiativen auch jenseits der klassischen formellen Instrumente der Raumplanung, zur Sicherung bzw. Verbesserung der Daseinsvorsorge gerade in Regionen mir problematischen demographischen Entwicklungen (Schrumpfung, Alterung) beizutragen.

In Workshop 2 werden daher zunächst die Realisierbarkeit und adäquate Umsetzung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als Leitbild regionaler Daseinsvorsorge erörtert. Ein zentraler Aspekt ist in diesem Zusammenhang die „Erreichbarkeit“ von Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die es gerade unter schwierigen demographischen und finanziellen Rahmenbedingungen zu gewährleisten gilt. Ein traditionsreiches und aktuell in vielen Regionen sowohl in kritischer Diskussion wie auch in innovativer Fortentwicklung befindliches Instrument der Raumordnung zur Sicherung der Daseinsvorsorge ist die Ausweisung von Zentralen Orten. Diese verschiedenen Aspekte des Themas „Regionale Daseinsvorsorge“ werden in Vorträgen und Diskussionsrunden erörtert, ehe abschließend zwei ausländische Fallstudien vorgestellt werden.

Prof. Dr. Manfred Miosga
Abteilung Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Bayreuth;
Mitglied der Enquête-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern"

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen

Die Suche nach neuen Wegen zur Umsetzung des Verfassungsauftrags in Bayern

Die Bereitstellung von qualitätvollen, leicht erreichbaren und gut zugänglichen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ist nicht nur aus landesplanerischer Perspektive für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von Bedeutung. Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bilden die räumliche Säule der Umsetzung des sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Integrationsversprechens sowohl des deutschen Grundgesetzes als auch der Landesverfassungen. Neben den subjektbezogenen Absicherungen von Risiken (Sozialversicherungssysteme) und der Gewährleistung der Entfaltung der Persönlichkeit (z. B. über den annähernd kostenfreien Zugang zu Bildung) bestimmen die Qualität und die Erreichbarkeit von Daseinsvorsorgeinfrastrukturen die Teilhabechancen in räumlicher Hinsicht. Sie bilden dadurch „Scharniere der Vergesellschaftung und sozialen Integration" (Barlösius und Spohr 2014, S. 242).

Mit einem Volksentscheid haben die bayerischen Wählerinnen und Wähler im Herbst 2013 das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen zu fördern und zu sichern in den Rang eines in der Verfassung verankerten Staatsziels erhoben (vgl. Gesetzentwurf des Bayerischer Landtags Drucksache 16/17538 vom 20.06.2013). Um diesen neuen Charakter eines altbekannten politischen Auftrags angemessen mit Leben zu erfüllen, hat der Bayerische Landtag im Herbst 2014 eine Enquete-Kommission ins Leben gerufen. Seither arbeiten 13 Abgeordnete und acht Experten an einem umfangreichen Fragenkatalog, um sich dem Thema zu nähern (vgl. Bayerischer Landtag Drucksache 17/2482 vom 01.07.2014). Für Mitte 2017 ist die Fertigstellung eines Abschlussberichts geplant. Zur Umsetzung ihres Auftrags bewegt sich die Kommission in einem mehrfachen Spannungsfeld. Zum einen ist das Ausmaß von räumlichen Disparitäten in Bayern bspw. gemessen an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (BIP, Bruttowertschöpfung) oder an demografischen Indikatoren (Wachstum, Schrumpfung, Alterung) so groß wie in kaum einem anderen Bundesland (vgl. Miosga 2012 und 2015). Im Freistaat Bayern ist ein tiefgreifender Prozess einer großräumigen Umverteilung von Bevölkerung und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit im Gange zugunsten der Metropolregion München im Süden und zulasten der Randgebiete entlang der historischen Grenzen zu den ehemaligen Ostblockstaaten. Insbesondere in den peripheren ländlichen Räumen vollzieht sich seit geraumer Zeit ein Prozess des Rückzugs von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge aus der Fläche, der zuletzt durch die Ausdünnung des Nahversorgungsnetzes („Supermärktesterben") dokumentiert wurde (vgl. Anfrage MdL Klaus Adelt).

Zum anderen ist Bayern mit einer eigenen Vollgesetzgebung in jüngster Vergangenheit einen Sonderweg im Bereich der Landesplanung gegangen, der von den Prinzipien der Entbürokratisierung, der Liberalisierung und der Kommunalisierung getragen wurde und im Ergebnis von einer bewussten Reduktion des Geltungs- und Einflussbereichs der Landesplanung und somit von einem bewussten planerischen Gestaltungsverzichts gekennzeichnet ist. Mit der inflationären Aufstufung zentraler Orte ohne jeglicher Garantie von Ausstattungsqualitäten bei der letzten (vgl. LEP 2013) und der aktuellen Reform des Landesentwicklungsprogramms (2015/2016; vgl. Heimatbericht 2014) wird zudem die Glaubwürdigkeit eines für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zentralen Instruments der Raumordnung unterlaufen. Jedoch ist auch in Bayern die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse traditionell eine Kernaufgabe der Landesentwicklung und es stellt sich die Frage wie mit einer reduziert wirksamen Landesplanung dieser Auftrag erfüllt werden kann. Die Staatsregierung nimmt bei ihrem Lösungsansatz die Kommunen in die Pflicht und liberalisiert planerische Vorgaben in den sog. „Räumen mit besonderem Handlungsbedarf" indem sie das landesplanerische Anbindegebot weitgehend außer Kraft setzt und in schrumpfenden Regionen zahlreiche Aufstufungen zentraler Orte vornimmt, ohne Ausstattungsqualitäten staatlich zu gewährleisten. Allerdings ist gerade innerhalb des Raums mit besonderem Handlungsbedarf die finanzielle Lage von vielen Kommunen prekär und damit die Gestaltungsfähigkeit aus eigener Kraft sehr begrenzt.

Parallel zu diesen aktuellen politischen Entscheidungen im Bereich der Exekutive diskutiert der Landtag in einer Enquete-Kommission den neuen Verfassungsauftrag und das neue Staatsziel sehr grundsätzlich. In Analogie zur „sozialen Gerechtigkeit", die die subjektbezogene Säule des sozialstaatlichen Integrationsversprechen bezeichnet wurde insbesondere von Experten der Begriff der „räumlichen Gerechtigkeit" für die zweite, raumbezogene Säule eingebracht (s. Abb.). Räumliche Gerechtigkeit ergänzt subjektbezogene staatliche Leistungen der Risikoabsicherung und Chanceneröffnung durch raumbezogene. Die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann als die räumliche Dimension staatlicher Vorsorge zur Gewährleistung gesellschaftlicher Teilhabe und zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit verstanden werden. Sie dient dem sozialen Ausgleiches in räumlicher Hinsicht. Die Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und die Gewährleistung von regionalen Zugangsmöglichkeiten zu staatlichen Vorleistungen, die für die Entfaltung individueller Entwicklungschancen notwendig sind, können als Organisationsprozess einer „räumlichen Gerechtigkeit" aufgefasst werden, wenn in allen Teilräumen vergleichbare Chancen der freien und gleichen Entfaltung der Persönlichkeit als Teil der Gemeinschaft eröffnet werden. Eine Politik, die anstrebt gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen herzustellen, ist folglich der raumbezogene Beitrag zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist damit als ein zentraler gesellschaftspolitischer Beitrag zur Herstellung von sozialer Inklusion und territorialer Kohäsion zu verstehen.

Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen im Sinne der Gewährleitung einer räumlichen Gerechtigkeit betrifft vier Dimensionen von Gerechtigkeit. Ausgehend von der Feststellung, dass „gleichwertig" nicht „gleich" bedeutet, rückt die Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit in den Fokus. Eine Gesellschaft, die sich der sozialen Inklusion verpflichtet, sollte allen Mitgliedern gleichwertige Ausgangsbedingungen und gleiche Entwicklungschancen eröffnen, um gleiche Chancen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Auch in Bayern entwickeln sich die Teilräume unterschiedlich und prägen jeweils eigene Qualitäten aus. Im Freistaat hat sich eine erhebliche Vielfalt regionaler Entwicklungsmuster herausgebildet, die eine generelle Standardisierung und Normierung öffentlicher Güter und Infrastrukturen als wenig sinnvoll erachten lässt. Vielmehr gilt es, diese Vielfalt zu ermöglichen und gleichzeitig eine Basis zu schaffen, den Zusammenhalt zu sichern. Die Akzeptanz von regionalen Unterschieden in der Art der Daseinsvorsorge wird dann gefördert, wenn die Differenzen in der Daseinsvorsorge durch spezifische regionale Qualitäten und Chancen kompensiert oder durch modifizierte Formen der Leistungserbringung ausgeglichen werden können. Dabei ist ebenfalls davon auszugehen, dass es auch keine exakte Chancengleichheit in allen Teilräumen geben kann, sondern dass entsprechend der jeweiligen regionalen „Talente" Spezialisierungen ausgebaut und zu tragfähigen Entwicklungsstrategien geformt werden, die interessante individuelle Entwicklungsperspektiven eröffnen. Dazu ist es erforderlich, differenzierte, den jeweiligen Entwicklungsmustern, Eigenheiten und Problemstrukturen angepasste Lösungen zu entwickeln. Adäquate, regional differenzierte Strategien zur Gestaltung der Daseinsvorsorge müssen in einem Verständigungsprozess mit der Bevölkerung derart entwickelt werden, dass Unterschiede in der regionalen Ausgestaltung der Daseinsvorsorge und Abweichungen im Vergleich zu anderen Teilräumen akzeptiert und wenn möglich sogar als sinnvoll und wünschenswert betrachtet werden.

Die Hinnahme und Akzeptanz regionaler Differenzierungen bedeutet jedoch nicht, dass auf die Bereitstellung einer grundlegenden Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verzichtet werden und alles einem freien Spiel der Kräfte sowie einer hohen Diversität regionaler Entwicklungspfade überlassen werden kann. Um den sozialen Zusammenhalt zu sichern, ist ein Mindestniveau an Verteilungsgerechtigkeit erforderlich. Dies gilt in räumlicher wie in sozialer Hinsicht. Eine extreme soziale Polarisierung gefährdet den gesellschaftlichen Zusammenhalt ebenso wie tiefe räumliche Disparitäten Ungerechtigkeiten erzeugen und ausgewogene Verhältnisse gefährden. Folglich ist eine Art staatlich garantierte „raumbezogene bzw. räumliche Grundsicherung" eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich regionale Differenzen entfalten können und eine Akzeptanz regionaler Unterschiede möglich ist. Eine Einheit in Vielfalt erfordert auch in räumlicher Hinsicht, ein Mindestmaß an Verlässlichkeit in der Absicherung von Risiken der Gesellschaft zu gewährleisten. Dabei ist im Sinne eines modernen sozialen Wohlfahrtsstaats (Sozialstaatsgebot), des Gerechtigkeitspostulats und einer Inklusionsstrategie ein möglichst hohes Qualitätsniveau der „räumlichen Grundsicherung" anzustreben. Diese „räumliche Grundsicherung" als wesentliches Element der Verteilungsgerechtigkeit sollte den Charakter einen staatlich garantierten Leistung aufweisen. Dabei ist die Grundsicherung nicht als eine garantierte Ausstattung mit materieller Infrastruktur zu verstehen. Vielmehr geht es um, die Zugänge zu Dienstleistungen und um die Qualitäten der Daseinsvorsorgeleistungen. Es geht also stärker um die Ergebnisse der Leistungserbringung, die durchaus in unterschiedlichen Formen erfolgen kann.

Zudem bildet die Nachhaltigkeit den inhaltlichen Rahmen für die Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen (Generationen- oder „Enkel"-Gerechtigkeit). Lösungen, die gefunden und Strategien, die eingeschlagen werden, müssen von Verantwortung und Achtsamkeit gegenüber den Entfaltungsmöglichkeiten kommender Generationen getragen werden und die Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung verwirklichen. Das neu aufgenommen Staatsziel, für gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu sorgen, steht im Text der Bayerischen Verfassung nicht zufällig unmittelbar nach dem Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Auch das Bayerischen Landeplanungsgesetz kennt nur zwei Leitziele als Leitmaßstab und materielle Planungsvorgaben der Landesplanung (Art. 5): Erstens, gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen zu schaffen und zu erhalten und zweitens, eine nachhaltige Raumentwicklung zu erreichen, die die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Belange des Raums in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Damit werden im Landesplanungsgesetz ausgleichsorientierte Planungsziele, die letztlich zu gleichwertige Lebensbedingungen führen sollen, mit denen der nachhaltigen Entwicklung nicht nur verknüpft sondern integrativ als „Nachhaltige Raumentwicklung" definiert. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind folglich ohne eine nachhaltige Entwicklung nicht denkbar. Es kann keine Chancengleichheit in den Teilräumen geben, wenn diese auf Kosten der Chancen kommender Generationen „erkauft" wird. Umgekehrt können Gleichwertige Lebensverhältnisse als die soziale und wirtschaftliche Komponente der Nachhaltigkeit verstanden werden, die jedoch nur verwirklicht werden können, wenn gleichzeitig ökologische Belastungsgrenzen nicht überschritten werden.

Anders gesagt müsste das „Richtungsziel Gerechtigkeit" zwischen Teilräumen um die mittel- und langfristigen zeitliche Perspektive der Gerechtigkeit zwischen Generationen und damit mit dem „Richtungsziel Nachhaltigkeit" verknüpft werden. Folgt man dieser Argumentation, dann hat dies Konsequenzen für die Kriterien, die zugrunde gelegt werden um das Ziel zu operationalisieren und den Grad der Zielerreichung zu messen. Neben die in der Diskussion befindlichen „konventionellen" Kriterien und Indikatoren der sozialen und wirtschaftlichen Chancengleichheit müssten Messgrößen treten, die die dauerhafte Sicherung dieser Chancengleichheit für kommende Generationen („Enkelfestigkeit") gewährleisten. Dies bedeutet, dass die Frage der räumlichen Gerechtigkeit, die bisher in der Regel über Erreichbarkeiten von sozialen und technischen Infrastrukturen, Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Bildung, Gesundheit, Kulturangeboten, Sicherheit), Mobilitätsdienstleistungen, Zugang zu Einkommen und Arbeitsplätzen etc. definiert wird, um eine Komponente der ökologischen Nachhaltigkeit ergänzt werden muss. Dazu könnten Leistungen gehören wie

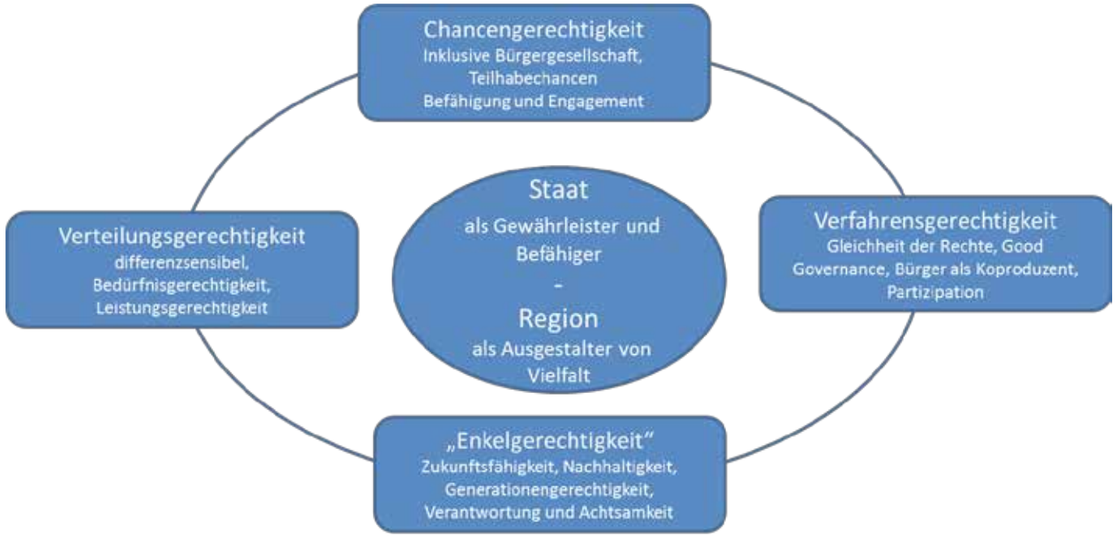


Abbildung: Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit (Quelle: Miosga und Magel 2015 Abbildung: Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit)

effektiver Klimaschutz zur Begrenzung der Erderwärmung, Sicherung und Verbesserung der Biodiversität und dauerhafter Erhalt der Ökosystemdienstleistungen (funktionsfähige Böden, sauberes Trinkwasser…), effektiver Ressourcenschutz und Reduktion des Flächen- und Ressourcenverbrauchs etc..

Da es in einer pluralen Gesellschaft Unterschiede geben muss, sind gesellschaftliche Aushandlungsprozesse erforderlich, um das Ausmaß von Gleichheit und Unterschiedlichkeit auszuhandeln und die Akzeptanz von Differenz herzustellen. Das, was als gleichwertige Lebensverhältnisse und räumliche Gerechtigkeit angesehen wird, unterliegt gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zu Gleichheit und Differenz. Um sich an diesen Aushandlungsprozessen beteiligen zu können sind transparente Verfahren erforderlich, die Partizipation ermöglichen und gleiche Beteiligungsrechte aufweisen (Verfahrensgerechtigkeit). Vor dem Hintergrund regional differenzierter Entwicklungsmuster und entsprechenden Pfadabhängigkeiten können die Qualitätsniveaus der als ausreichend erachteten Vorleistungen nicht ausschließlich zentral verhandelt werden, sondern müssen in weiten Teilen regional ausgehandelt und differenziert werden. Das notwendige Austarieren der widersprüchlichen Prinzipien einer auf Ausgleich zielenden Raumentwicklung und der großräumigen funktionalen Spezialisierung und Arbeitsteilung findet eher Akzeptanz, wenn die Aushandlungsprozesse auf einer breiten Partizipation der Akteure und der Bevölkerung basieren und nicht von Oben „angeordnet" werden. Folglich müssten solche partizipativen Aushandlungsprozesse sowohl innerhalb der einzelnen Teilräume als auch zwischen den Regionen und dem zentralen Staat stattfinden, nicht zuletzt, um über notwendige Kompensationen bei Abweichungen von einem zu verhandelnden grundlegenden Standard einen Konsens herzustellen. Eine Politik zur Sicherung und Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse muss sich also in mehrerer Hinsicht auf partizipative Aushandlungsprozesse stützen. Zum einen muss das erforderliche Qualitätsniveau einer universellen in allen Landesteilen gültigen „räumlichen Grundsicherung" in mittel- bis längerfristigen periodischen Zeitabständen neu verhandelt werden. Zum anderen erfordern die regional differenzierten Entwicklungsstrategien einen intensiven Dialog mit den regionalen Akteuren. Und nicht zuletzt muss das Verhältnis von landesweiter Gleichheit und regionaler Vielfalt von Zeit zu Zeit wieder neu austariert werden.

Neben die staatlichen Akteure treten verstärkt privatwirtschaftliche und insbesondere in strukturschwachen Regionen vermehrt auch zivilgesellschaftliche Akteure, die sich an der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge beteiligen. Folglich müssen diese vielfältigen Akteure bei der Entwicklung von Strategien zur Sicherung der Grundversorgung und zu Aufbau von „Chanceninfrastrukturen" beteiligt werden, da ihr „Geschäftsmodell" unmittelbar betroffen ist. Ein solches prozessuales und deliberatives Verständnis der Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und bringt besondere Anforderungen an das Institutionengefüge mit sich, das für solche Prozesse zur Verfügung steht bzw. erforderlich ist. In der Verantwortung des Staates bleibt es, entsprechende inhaltliche Leitplanken und prozedurale Regelungen für die Gestaltung solcher Aushandlungsprozesse vorzugeben. Inhaltliche Leitplanken beinhalten Mindestanforderungen an die Qualität der „räumlichen Grundsicherung", deren Messung (Austattungskatalog, Indikatorenset, Input oder/und Outputindikatoren) und Beobachtung (Monitoring) sowie ein Instrumentenset zur Intervention, falls die Ziele nicht erreicht oder eingehalten werden können. Prozedurale Regelungen beziehen sich dann auf den Zeitpunkt und die Intensität der Beteiligung sowie auf Abläufe und Inhalte regionaler Dialogprozesse sowie auf die Bereitstellung entsprechender Ressourcen.

Die Verwirklichung dieser vier Gerechtigkeitsdimensionen bringt neue Aufgaben und eine neue Arbeitsteilung innerhalb des staatlichen Gefüges mit sich. Der zentrale Staat hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die Verwirklichung der vier Gerechtigkeitsprinzipien bereitzustellen und dafür zu sorgen, dass diese auch gewährleistet ist. Er sichert insbesondere die Grundbedingungen für Gleichwertigkeit („räumliche Grundsicherung") und regelt- für den Fall der Delegation der Aufgabenerbringung an privatwirt-

schaftliche oder an zivilgesellschaftliche Akteure die Qualität und sorgt für eine hinreichende Befähigung der Akteure. Letzteres gilt insbesondere für zivilgesellschaftliche und sozialwirtschaftliche Akteure, die auf Unterstützung und entsprechende Rahmenbedingungen für eine Verstetigung ihrer Leistungen angewiesen sind (vgl. Wintergerst 2015).

Die Region – verstanden als Konglomerat kommunaler, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, die an der Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge und der Gewährleistung von individuellen und sozialen Entwicklungsmöglichkeiten beteiligt sind - haben die Aufgabe, vor Ort für eine konkrete Ausgestaltung der Gleichheit (räumliche Grundsicherung) und der Vielfalt (spezifische Entwicklungspfade auf der Basis endogener Qualitäten und Potenziale) sowie für die Herstellung von Diskursen über die Akzeptanz von Differenz zu sorgen. Der zentrale Staat hat wiederum dafür zu sorgen, dass die Ausstattung mit geeigneten Institutionen der regionalen Strategieentwicklung und Dialoggestaltung ebenso gewährleistet wird wie eine adäquate Bereitstellung von finanziellen Ressourcen (insbesondere für Kommunen und zivilgesellschaftliche Träger).

Quellenverzeichnis:

Barlösius, E.; Spohr, M. (2014): Rückzug „vom Lande". Die sozial-räumliche Neuordnung durch Infrastrukturen. In: Berger, Keller, Klärner (Hrsg.): Urbane Ungleichheiten, Sozialstrukturanalyse, S. 233-251

Bayerischer Landtag (2012): Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG). Vom 25. Juni 2012. GVBL 2012, S. 254. München Online unter: http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?showdoccase=1&st=null&doc.id=jlr-LPlGBY2012rahmen, zuletzt aufgerufen am 18.07.2015

Bayerischer Landtag (2013): Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern. (Drucksache 16/17538 vom 20.06.2013). München

Bayerischer Landtag (2014): Beschluss zur Einsetzung einer Enquete-Kommission im Bayerischen Landtag „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern". (=Drucksache 17/2482 vom 01.07.2014). München

Bayerische Staatsregierung (Hrsg.) (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). (=Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). 230-1-5-W. Vom 22. August 2013). München (im Text zitiert als LEP 2013)

Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (Hrsg.) (2014): Starke Zukunft für Stadt und Land. Heimatstrategie. München (zit. als „Heimatstrategie 2014")

Miosga, M. (2012): Bayerische Landesplanung im Umbruch. Ein Diskussionspapier. Herausgegeben vom Bayern-Forum der Friedrich-Ebert-Stiftung. München

Miosga, M. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Nicht nur Aufgabe der Kommunen! Expertise im Auftrag des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). München

Miosga, M. und Magel, H. (2015): Die vier Dimensionen der räumlichen Gerechtigkeit. Unveröffentlichter Diskussionsbeitrag in der Enquete-Kommission des Bayerischen Landtags zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen des Freistaats. München

Wintergerst, T. (2015): Nachhaltige Nachbarschaftshilfe. Solidarische Tauschwelten für das Alter. In: Franke, S.; Miosga, M.; Schöbel-Rutschmann, S. (Hrsg.) (2015): Impulse zur Zukunft des ländlichen Raums in Bayern. Positionen des Wissenschaftlichen Kuratoriums der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum (ARL) 2014/2015. München, S. 37 – 46.

Dr. Petra Overwien, Referatsleiterin, Referat GL 3 – Angelegenheiten der Regionalplanung, Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg

Daseinsvorsorge als Daueraufgabe

Aktuelle Herausforderungen für die Raumordnung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

1. Einleitung

Die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg mit rund 5,9 Mio. Einwohnerinnen und Einwohnern (EW) ist durch wachsende und schrumpfende Teilräume geprägt (siehe Abb. 1)
Bis 2030 rechnet die Metropole Berlin (ca. 900 km2) mit derzeit rund 3,58 Mio. EW (Einwohnerregister, Bevölkerungsstand 30.06.2015) mit einem starken Bevölkerungszuwachs von 7 % gegenüber 2014. Das Land Brandenburg (ca. 30.000 km2) mit derzeit ca. 2,47 Mio. EW erwartet in diesem Zeitraum für das Berliner Umland einen Bevölkerungszuwachs von 4,1 %, für den weiteren Metropolenraum dagegen einen Bevölkerungsrückgang um -12,4 % (Bevölkerungsfortschreibung, ggü. Bevölkerungsstand 30.06.2015). Daraus ergeben sich differenzierte Anforderungen, um die Daseinsvorsorge insbesondere in einem dünn besiedelten Flächenland wie Brandenburg (83 EW pro km2) mit insgesamt 418 Städten und Gemeinden (Stand 01.01.2015) räumlich zu organisieren.

Berlin und Brandenburg planen seit 1996 gemeinsam. Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (GL) erarbeitet als Verwaltungseinrichtung beider Länder vor allem das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm und die gemeinsamen Landesentwicklungspläne. Aktuell wird der geltende Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) überarbeitet.

2. Das Zentrale-Orte-System als Planungsinstrument

Zentrale Orte in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg sind räumliche Schwerpunkte mit einer übergemeindlichen Versorgungsfunktion für die Städte und Gemeinden in ihrem Verflechtungsbereich. Ihre systematische Einordnung über alle Hierarchieebenen hängt von den jeweiligen Verwaltungsstrukturen ab

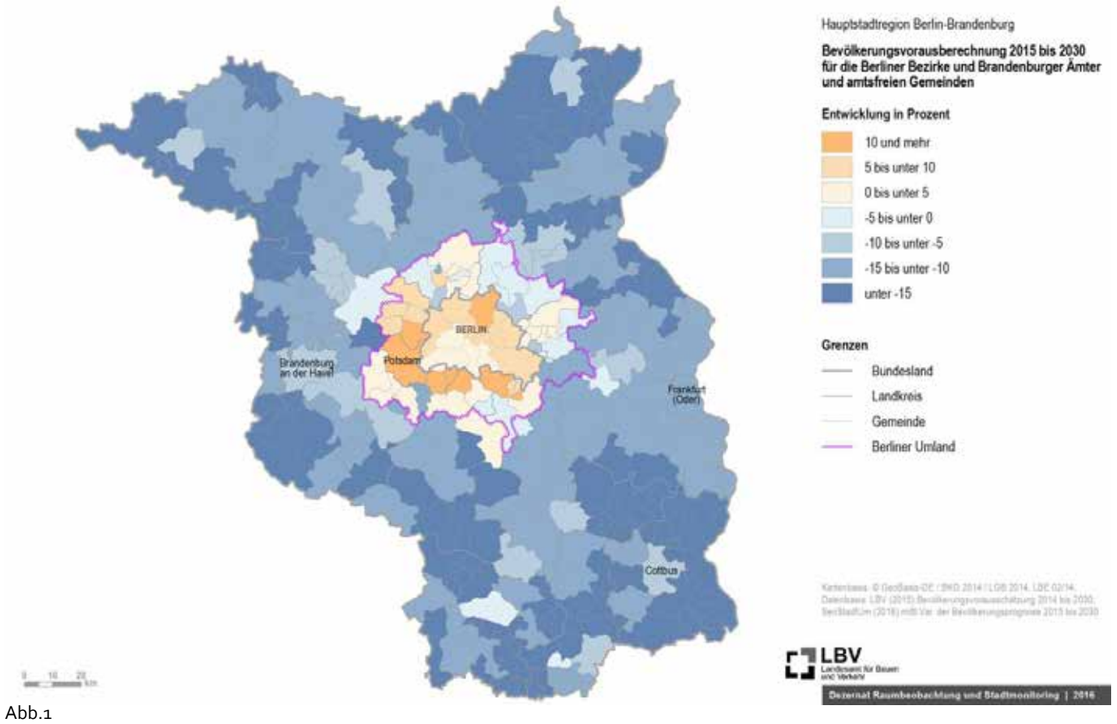


Abb.1

und hat in den vergangenen 20 Jahren deutliche Veränderungen erfahren.

Für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg legt der LEP B-B von 2009 ein dreistufiges Zentrale-Orte-System abschließend fest (siehe Abb. 2), das aus einer Metropole, vier Oberzentren und 42 Mittelzentren (davon 8 in Funktionsteilung von jeweils zwei Städten) besteht. Die Verflechtungsbereiche der Mittelzentren bieten die räumliche Orientierung auch für die kommunale Daseinsvorsorge.

Als die Landesplanung ab 2006 neu ausgerichtet wurde, stand auch das Zentrale-Orte-System auf dem Prüfstand. In Folge veränderter Gemeindegebietsstrukturen in Brandenburg war eine neue Funktionsbestimmung der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche erforderlich. Im Ergebnis ergaben sich für die vier Oberzentren keine Änderungen, die Zahl der Mittelzentren nahm von 30 auf 42 deutlich zu und die Grundzentren wurden obsolet, denn die Grundversorgung bleibt innerhalb der amtsfreien Gemeinden und Ämter abzusichern. Eine räumliche Bündelung von Versorgungseinrichtungen soll innergemeindlich über die Regionalplanung erfolgen.

3. Innovative Kooperationsansätze für die Umsetzung

Die große Mehrheit der kommunalen Akteure setzt den Rahmen, den ihnen die Landesplanung bietet, aktiv um. Eine geeignete räumliche Kulisse für die interkommunale Kooperation im Bereich der übergemeindlichen Daseinsvorsorge stellen die Mittelbereiche der 42 Mittelzentren dar.

Inzwischen gibt es in gut der Hälfte der Mittelbereiche interkommunale Kooperationen. Das gilt stärker für den weiteren Metropolenraum als für das Berliner Umland. Daraus lässt sich schließen, dass die Kooperationsneigung unter Schrumpfungsdruck offenbar ausgeprägter ist als unter Wachstumsdruck . Die Kooperation kann sich auf eine Vielzahl von Handlungsfeldern beziehen. Als Schwerpunkte sind die Bereiche Bildung und Schule, Gesundheit und Pflege, Mobilität und Verkehr oder Einzelhandel und Nahversorgung zu nennen.

Auch Fachpolitiken haben die Mittelbereiche als relevante Referenzkulisse für ihre Fachplanung erkannt. Das gilt zum Beispiel für die kassenärztliche Versorgungsplanung in Brandenburg. Die Raumordnungsplanung kann prozessmoderierend tätig sein.

4. Schlussfolgerungen für die Fortentwicklung

Der demografische Wandel macht kontinuierliche Überprüfungen des gewählten Systemansatzes erforderlich. Für die Landesplanung heißt das:

Für die Auswahl der Gemeinde, die innerhalb eines Mittelbereichs am besten geeignet ist, die Funktion des Mittelzentrums zu übernehmen, sind Kriterien zu bestimmen und abzuprüfen. Keine Regelausstattung, sondern das, was die Region trägt, ist räumlich zu bündeln. Die Netzdichte der Mittelzentren wird auch durch die für zumutbar erachteten Erreichbarkeiten aus dem Verflechtungsraum von 30 bis maximal 45 Minuten auf der Straße definiert.

Die Erkenntnisse aus einer 2015 abgeschlossenen Evaluierung des LEP B-B fließen in die Überarbeitung des Planes ein, mit der bereits begonnen wurde. Festzuhalten bleibt, dass sich die Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems in der Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg bewährt hat.

Weitere Informationen: *www.gl.berlin-brandenburg.de*

Abb. 2: Zentrale-Orte-System in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (aus: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B))

Bernd Droste
Mitarbeiter im Referat III B 2 „Regionalentwicklung, Regionalräte, Raumbeobachtung, demographischer Wandel" in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen

Zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche als neues Instrument im LEP NRW

Am 5. Juli 2016 wurde der fertiggestellte Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) durch das Kabinett beschlossen und tritt voraussichtlich in der zweiten Hälfte dieses Jahres nach Zustimmung des Landtags in Kraft. Gegenüber dem derzeit noch gültigen Vor-gängerplan aus dem Jahr 1995 nimmt das Thema Daseinsvorsorge einen erheblich höheren Stellen-wert ein. Unter anderem wird über den neuen LEP angestrebt, eine langfristig effiziente Grundversor-gung der Bevölkerung zu sichern, indem die Siedlungsentwicklung vorrangig auf Siedlungen mit ent-sprechendem Infrastrukturbestand ausgerichtet wird. Das unverändert übernommene Zentrale Orte-Konzept kann hierzu lediglich als grober Orientierungsrahmen dienen (LEP-E: Ziel 2-1 u. Erl. zu 2-1). Gemäß der zentralörtlichen Gliederung ist in NRW jede der im Vergleich zu anderen Bundesländern eher großen Gemeinden mindestens ein Grundzentrum; wobei sich der zugewiesene Status auf die gesamte Gemeindefläche erstreckt. Um die Siedlungstätigkeiten stärker auf Stadt- und Ortsteile mit ausreichend guter grundzentraler Infrastrukturausstattung zu lenken, wurde das landesweit etablierte Instrument der Allgemeinen Siedlungsbereiche um die Kategorie der „zentralörtlich bedeutsamen All-gemeinen Siedlungsbereiche" erweitert.

Bei den Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) handelt es sich um gebietsscharfe Vorranggebiete, die in den Regionalplänen im Maßstab 1:50.000 zeichnerisch festgelegt werden (s. Abb. 1: braune Fläche). Sie dienen der Unterbringung der gemeindlichen Siedlungsflächen für Wohnnutzungen, wohnverträglichem Gewerbe, Wohnfolgeeinrichtungen, öffentlichen und privaten Dienstleistungen sowie innerörtlicher Freiflächen (Anhang 3 LPlG DVO). Gemäß § 35 LPlG DVO ist grundsätzlich jede Siedlung mit einer Aufnahmefähigkeit von mehr als 2000 Einwohnern als ASB darzustellen. Kleinere Ortsteile werden regionalplanerisch dem Freiraum zugeordnet. Sie unterliegen nach den Festlegungen des neuen LEP der Eigenentwicklung, d.h. die Siedlungstätigkeiten sind dort auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu beschränken (LEP-E: Ziel 2-3). Dies wird u.a. damit begründet, dass in diesen Ortslagen in der Regel nur eine unzureichende Ausstattung mit Einrichtungen der Daseins-vorsorge vorhanden ist (LEP-E: Erl. zu 2-3).

Die in den Regionalplänen enthaltenen ASB-Darstellungen umfassen neben dem vorhandenen Sied-lungsbestand auch die Reserveflächen für die weitere gemeindliche Bauleitplanung (s. Pfeil in Abb. 1). Diese Reserven werden hauptsächlich im Zuge einer Regionalplanerarbeitung überprüft, in Abstim-mung mit den Kommunen überarbeitet und ggf. neu verortet. Nach dem Inkrafttreten des Plans lassen sich bei Bedarf einzelne Siedlungsraumfestlegungen über Regionalplanänderungen, z.B. in Form von Flächentauschen, Rücknahmen oder Neuausweisungen anpassen. Insgesamt handelt es sich bei den ASB um das wichtigste Instrument zur raumordnerischen Steuerung der (Wohn-)Siedlungsentwicklung

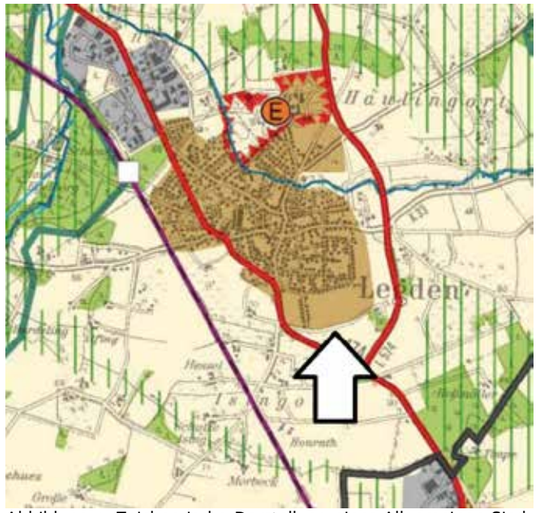


Abbildung 1: Zeichnerische Darstellung eines Allgemeinen Siedlungsbereichs (Quelle: Regionalplan Münsterland)

in NRW. Da sich über die ASB-Darstellungen die Standorte potentieller Siedlungserweiterungen von Stadt- und Ortsteilen gebietsscharf festlegen lassen, ist das Instrument geeignet um die Siedlungsentwicklung auf bestehende Zentren der Grundversorgung zu fokussieren.

Ergänzend zur bestehenden Siedlungsraumkategorie ASB wird im neuen LEP erstmals per Grundsatz festgelegt, dass die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden künftig auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche" (ZASB) ausgerichtet werden soll. Die ZASB sind in diesem Zusam-menhang definiert als Allgemeine Siedlungsbereiche, „die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen" (LEP-E: Grundsatz 6.2-1). Hierzu zählen z.B. Einrichtungen der Bildung, der Kultur, der Verwaltung oder der sozialen und medizinischen Betreuung und des Einzelhandels (LEP-E: Erl. zu 6.2-1). Die Identifizierung dieser grundzentralen Einrichtungscluster bzw. der ZASB soll durch die Regionalplanung in Abstimmung mit den Gemeinden im Vorfeld von Regionalplanfortschreibungen erfolgen. Dabei ist in jeder Gemeinde mindestens ein ZASB zu verorten, in dem „langfristig mindestens die Tragfähigkeit für Einrichtungen der Grundversorgung gewährleistet sein sollte" (LEP-E: Erl. zu 6.2-1). Ebenso besteht die Möglichkeit, in Einzelfällen ZASB festzulegen, die bewusst regionalplanerisch entwickelt werden sollen. Die insgesamt als Grundlage zur weiteren regionalen Siedlungsplanung erfassten ZASB

können in einer Erläu-terungskarte des Regionalplans dargestellt werden (LEP-E: Erl. zu 6.2-1).

Zur Ausrichtung der weiteren Siedlungsentwicklung auf die ZASB ist im LEP in Grundsatz 6.2-1 vor-gegeben, dass auf Ebene der Regionalplanung neue ASB künftig „unmittelbar anschließend" an vor-handene ZASB festgelegt werden sollen. Sofern topographische Gegebenheiten oder andere vorran-gige Raumfunktionen entgegenstehen, ist eine Angliederung neuer ASB-Flächen an die sonstigen bestehenden ASB zulässig (LEP-E: Grundsatz 6.2-1). Für alle übrigen, nicht als ZASB eingestuften ASB, sollen nach Möglichkeit nur noch Planungen und Maßnahmen zur Arrondierung und zur Nutzung bereits bestehender baulich geprägter Flächen vollzogen werden (LEP-E: Erl. zu 6.2-1).

Die LEP-Inhalte zu den ZASB wurden vor allem im Hinblick auf die langfristig in Teilen des Landes zu erwartenden Bevölkerungsrückgänge eingeführt (vgl. auch IT.NRW 2015: 19-20). Besonders in den von Bevölkerungsrückgängen betroffenen, weniger dicht besiedelten Teilräumen wie etwa dem Sauerland und der Eifel, erscheint die Aufrechterhaltung der derzeit noch relativ flächendeckenden Grund-versorgung gefährdet. Mit Hilfe der ZASB soll die noch verbleibende (Wohn-)Siedlungsentwicklung und die damit einhergehende Nachfrage nach Daseinsvorsorgeleistungen frühzeitig in Ortsteilen mit umfangreicheren Versorgungsangeboten gebündelt werden. Dies trägt zur langfristigen Auslastung und Sicherung der vorhandenen Infrastrukturcluster bei. Gleichzeitig begünstigt die Ausrichtung von Wohnbautätigkeiten auf Einrichtungsagglomerationen – sowohl unter Wachstums- als auch unter Schrumpfungsbedingungen – kurze Wege zur Deckung des täglichen Bedarfs. Hierdurch kann ein Beitrag zur Verkehrsvermeidung sowie zur verbesserten gesellschaftlichen Teilhabe für Nicht-MIV-Nutzende geleistet werden. Zudem lassen sich durch die vorrangige Ausnutzung bestehender Einrich-tungen häufig die mit den Siedlungstätigkeiten verbundenen Infrastrukturfolgekosten verringern. Im weiteren Kontext ist durch die Etablierung der ZASB ebenfalls beabsichtigt, die Themenfelder Da-seinsvorsorge, Infrastrukturausstattung sowie die frühzeitige Berücksichtigung von Folgekosten stärker in den Blickwinkel regionaler und kommunaler Planungen zu rücken.

Die im LEP-Entwurf enthaltenen Vorgaben zur Ausgestaltung der ZASB wurden bereits im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf erprobt und umgesetzt. Nach einer regionsweiten Erfassung grundzentraler Einrichtungstypen wurden die für die ZASB-Ausweisungen notwendigen Infrastrukturcluster identifiziert. (s. ausführlich Begründung RPD-E: 7.1.1.5). Auf der Grundlage der Analyseergebnisse wurden anschließend die ZASB in Abstimmung mit den Kommunen festgelegt und in einer Erläuterungskarte dargestellt (s. Ausschnitt in Abb. 2). Im weiteren Verlauf der Regionalplan-fortschreibung wurden die ZASB als ein Kriterium bei der Verortung der (neuen) ASB-Flächen mitbe-rücksichtigt (Begründung RPD-E: 7.1.1.4). Zusätzlich wird in den textlichen Festlegungen des Regio-nalplans in einzelnen Grundsätzen zur Siedlungsentwicklung auf die ZASB Bezug genommen.

Das Beispiel aus der Region Düsseldorf zeigt, dass sich die ZASB entsprechend den Vorgaben des LEP umsetzten lassen. Inwieweit der dort entwickelte Ansatz auch auf andere Regionen übertragbar ist, muss im Rahmen der weiteren Regionalplanfortschreibungen überprüft werden. Weiterhin ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch offen, welche Steuerungswirkung die ZASB nach Inkrafttreten eines Regionalplans tatsächlich entfalten können.

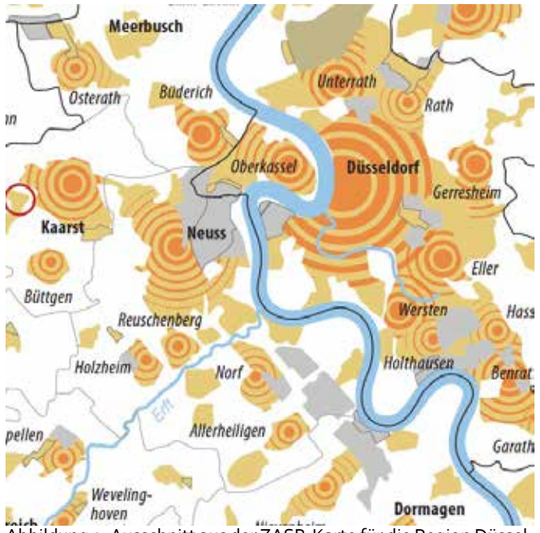


Abbildung 2: Ausschnitt aus der ZASB-Karte für die Region Düsseldorf (Quelle: RPD-E, Beikarte 3B)

Quellen:

IT.NRW (Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen) 2015: Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060. Abge-rufen unter:
https://www.it.nrw.de/statistik/analysen/stat_studien/2015/band_84/z2089201553.pdf (zuletzt zugegriffen am 31.07.2016)

LEP-E (Entwurf Landesentwicklungsplan NRW): Entwurf zur Zuleitung an den Landtag von Nordrhein-Westfalen nach Kabinettbeschluss am 05.07.2016. Abgerufen unter:
https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf (zuletzt zugegriffen am 31.07.2016)

LPlG DVO (Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes) in der Fassung der Be-kanntmachung vom 8. Juni 2010 (GV.NRW. S. 334), zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. Mai 2016 (GV. NRW. S. 238)

LPlG NRW (Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 24. Mai 2016 (GV. NRW. S. 259)

Regionalplan Münsterland in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 2014, zuletzt geändert durch die 4. Regionalplanänderung (Bekanntmachung am 03.03.2016). Abgerufen unter:
https://www.bezreg-muenster.de/de/regionalplanung/regionalplan/index.html (zuletzt zugegriffen am 31.07.2016)

RPD-E (Entwurf Regionalplan Düsseldorf): 2. Entwurf, Stand: Juni 2016. Planentwurf, Begründung und Umweltbericht gemäß Beschluss vom 23.06.2016. Abgerufen unter:
http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/rpd_2e_062016.html (zuletzt zugegriffen am 31.07.2016)

Matthias Furkert, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fach Kultur- und Regionalgeographie
Fachbereich Raum- und Umweltwissenschaften, Universität Trier

Innovative Sicherung der Daseinsvorsorge durch zentrale Orte 3.0

Pragmatische Ansätze zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts am Beispiel Rheinland-Pfalz

Abstract

Die bisherigen Zentrale-Orte-Konzepte der Länder werden heute in der Planungspraxis vielfach als nicht mehr zukunftsfähig bewertet. In dem regional in unterschiedlicher Intensität bestehenden Demo-graphischen Problemdruck und in der fiskalischen Krise sind die Hauptgründe für die bestehenden Restrukturierungserfordernisse zu sehen. Vor diesem Hintergrund wird für das mittelzentrale System in Rheinland-Pfalz auf der Basis eines breiten Sets an quantitativen und qualitativen Daten ein Rest-rukturierungsvorschlag erarbeitet, mit dem die Daseinsvorsorge sowohl in Verdichtungsräumen als auch in dünn besiedelten Gebieten sichergestellt werden kann. Methodologisch wird als Forschungs-perspektive der Pragmatismus herangezogen, womit eine wichtige Weiterentwicklung der empirischen Zentralitätsforschung geleistet wird. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf den praxisbezogenen Handlungsempfehlungen an die Raumordnungspolitik von Rheinland-Pfalz. Diese beinhalten gleich-zeitig hohe Transferpotentiale für die erforderlichen konzeptionellen Anpassungen der Zentrale-Orte-Konzepte in den anderen Flächenbundesländern.

1. Einführung und Problemdruck

Bereits vor 15 Jahren resümierte der ARL Ad-hoc-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes, dass eine Revision der in den 1960er Jahren von den Landesplanungen implementierten Systeme unvermeidlich und notwendig sei (ARL 2002, XI). Seither haben sich die Auswirkungen des Demographischen Wandels massiv zugespitzt und die fiskalische Krise ausgeweitet. Dies führt dazu, dass die Betriebs- und Folgekosten der Einrichtungen der Daseinsvorsorge beständig steigen. Zudem wirken sich diese Herausforderungen in prosperierenden Verdichtungsräumen und in Schrumpfungs-regionen räumlich disparitär aus und gehen mit sich stetig intensivierenden gesellschaftlichen und technischen Wandlungsprozessen einher. Stellvertretend für diverse raumwirksame Prozesse seien hier nur die Zunahme der Individualmotorisierung oder die Enträumlichungstendenzen durch E-Commerce aufgeführt.

Vor dem Hintergrund dieser veränderten Anforderungen an das Zentrale-Orte-Konzept wären eigent-lich intensive Restrukturierungsbestrebungen seitens der Landesraumordnung zu erwarten, um die Sicherung der Daseinsvorsorge zukunftsfähig aufzustellen. In der Realität werden seitens der Raum-ordnungspolitik jedoch allenfalls vereinzelt Restrukturierungen an den in die Jahre gekommenen und partiell überbordenden Konzepten vorgenommen. Für die Mehrheit der Bundesländer ist hinsichtlich ihrer normativen Raumordnungskonzepte gegenwärtig ein absoluter Reformstau zu attestieren. So geht die Steuerungswirkung des einst so wirkmächtigen landesplanerischen Ordnungsinstrumentes immer mehr zurück und gleichzeitig bleiben immense Potentiale ungenutzt.

Daher stellt sich die Frage, wie das von Christaller im Jahr 1933 – zu Zeiten eines noch stark agra-risch geprägten Staates – entwickelte Zentrale-Orte-Konzept zukunftsfähig gemacht werden kann, indem es an die veränderten und diametral auftretenden Herausforderungen angepasst wird. Nicht minder wichtig ist dabei die Vermittlung der Restrukturierungserfordernisse an die raumordnungsver-antwortliche Politik. In fehlender Offenheit und Bereitschaft seitens der Politik scheinen – neben dem kontroversen Diskurs zur methodischen und konzeptionellen Weiterentwicklung in Raumwissenschaft und Planungspraxis – wesentliche Hemmfaktoren der erforderlichen Restrukturierungsarbeiten identifizierbar zu sein.

2. Pragmatische Forschungsperspektive und Methodisches Vorgehen

In dieser Untersuchung wird das Thema Zentrale-Orte-Konzept erstmalig erkenntnistheoretisch aus einer pragmatischen Forschungsperspektive untersucht. Insbesondere der der Theorie immanente Wahrheitspluralismus und seine akteurs- und problemzentrierte Forschungslogik machen den klassi-schen Pragmatismus zu einer geeigneten Metatheorie für den prozessorientierten Forschungsgegen-stand. Im Rahmen des Forschungsprozesses werden Erkennen und Handeln auf das Engste mitei-nander verknüpft, da nach der Pragmatismustheorie kein Unterschied zwischen wissenschaftlichem Forschungsprozess und alltäglichem praktischen Handeln gemacht wird (vgl. Dewey 2001, S 232ff.). Eine Hauptaussage der pragmatischen Metatheorie ist, dass die Erkenntnisse durch die kreativen Lösungen von Handlungsproblemen gewonnen werden. Wissenschaftliche Erkenntnisse werden dementsprechend durch abduktives Schließen (Abduktion) generiert (vgl. Pierce 1976, S. 245). Zu-dem erfordert pragmatisches Forschen wohlbegründete Entscheidungen anstelle von dogmatischen Setzungen. Ziel eines pragmatischen Forschungsprozesses ist es, eine bestehende problembehaftete unbestimmte Situation im Rahmen des Untersuchungsgangs durch die Ausarbeitung eines theoreti-schen Anpassungskonzeptes der Handlungsmodi wieder

in eine entproblematisierte bestimmte Situa-tion zu transformieren und so zu einer erweiterten Handlungsfähigkeit beizutragen.

Der metatheoretische Überbau wird genutzt, um eine theoriegeleitete Interpretation der empirischen Ergebnisse der Untersuchung auszuführen und dadurch das Fundament für die Erarbeitung der Rest-rukturierungsvorschläge zu legen. Außerdem werden hierauf aufbauend Strategieempfehlungen für die Raumordnungspolitik formuliert. Somit soll im pragmatischen Sinne zu einer Entproblematisierung der landesplanerischen Strukturen des Landes Rheinland-Pfalz beigetragen werden. Im Sinne des Pragmatismus und aufgrund der diesbezüglich bei vorausgegangenen Untersuchungen ausgemach-ten Defizite wurde bei allen Untersuchungsschritten ein besonderer Schwerpunkt auf die Nachvoll-ziehbarkeit der Begründung der Methodenwahl gelegt.

Neben der zugrunde gelegten Metatheorie erforderte schon die Komplexität des Forschungsgegen-standes ein vielschichtiges Methodenset. Konkret wurden mit Experteninterviews und umfassenden statistischen Analysen sowohl qualitative als auch quantitative Ansätze gewählt. Die somit erzielten Ergebnisse wurden anschließend einem mehrstufigen Interpretationsprozess unterzogen. Mit dem Ziel, Transferpotentiale hinsichtlich der konzeptionellen und methodischen Herangehensweisen zu identifizieren, wurden die Restrukturierungsprozesse der mittelzentralen Systeme der Bundesländer Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen als Untersuchungs- und Vergleichsräume ausgewählt. Die Auswahl der Bundesländer fand aufgrund von Vorbildcharakter im Sinne von einer bereits vorgenom-menen oder einer avisierten Weiterentwicklung der mittelzentralen Systeme statt. Die Analyse erfolgte durch Interviews mit Vertretern der Obersten Landesplanungsbehörden.

Das mittelzentrale System von Rheinland-Pfalz wurde ebenfalls zunächst mit qualitativen Untersu-chungsmethoden untersucht. Dazu wurden mit allen genuin relevanten Interessengruppen leitfaden-gestützte Interviews realisiert. Es wurden Interviewgespräche mit ministerialen Experten für Kommu-nalfinanzen, dem Geschäftsführer des Städtetags, Planungsverantwortlichen der Obersten und Obe-ren Landesplanungsbehörden sowie mit Vertretern der fünf regionalen Planungsgemeinschaften ge-führt. Durch diese Analyse konnte ein umfassendes Bild der Stärken und Schwächen des bestehen-den Systems herausgearbeitet werden und Handlungserfordernisse und methodische Handlungsopti-onen erörtert werden. Alle 237 Zentralen Orte des Bundeslandes wurden darüber hinaus durch ein standardisiertes Punktbewertungsverfahren (max. 100 Punkte) hinsichtlich der mittelzentralen Einrich-tungen und ihres Bedeutungsüberschusses in den vier zentralen Kernbereichen der staatlich verant-worteten Daseinsvorsorge untersucht und gerankt. Zu den einschlägig untersuchten mittelzentralen Themenfeldern zählen Bildung, Gesundheit, Verkehr/Erreichbarkeit und Verwaltung. Zusätzlich zu dieser Analyse der Leistungsfähigkeit der einzelnen Zentralen Orte wurden weitere ergänzende bzw. informatorische Zentralitätsindikatoren (wie bspw. Pendlersalden) hinzugezogen.

Auf der Analyse der einzelnen Zentralen Orte aufbauend wird in einem zweiten Schritt die Tragfähig-keit und die Versorgungssituation für die 50 Mittelbereichen in den vier Kernbereichen der Daseins-vorsorge analysiert. In der im Vergleich zu den Zentralen Orte weiträumigeren Dimension der Mittelbe-reiche ist eine differenziertere Analyse möglich, da sie den tatsächlichen Aktionsradien der Bevölke-rung besser entsprechen als die Gemeindegrenzen der Zentralen Orte. Mittels Kennziffern wurden dazu die vorhandenen Ausstattungsstände am gegenwärtigen Bevölkerungsstand bzw. den potentiel-len Nachfragern relativiert. Auf diese Weise wird ermittelt, ob Schieflagen der Versorgungssituation im jeweiligen Bereich und damit Erfordernisse zur Restrukturierung der Mittelbereiche bestehen.

3. Drei Konzeptionelle Restrukturierungsvarianten des Zentrale-Orte-Konzeptes

In der Fachöffentlichkeit werden vor allem drei alternative Raumordnungskonzepte zur potentiellen Restrukturierung von Mittelbereichen diskutiert:

1. In einem monozentralen Mittelbereich im klassischen Sinne des Zentrale-Orte-Konzeptes er-bringt das ausstattungsstarke Mittelzentrum als einziger Zentraler Ort seiner Zentralitätsstufe die Leis-tungen für die Bevölkerung in seinem vergleichsweise klar abgrenzbaren Einzugsbereich. Das Mittel-zentrum sichert durch die Konzentration der Infrastruktur die zentralörtliche Versorgung in seinem Verflechtungsbereich. Demgemäß wird ein effizienter Ressourceneinsatz ermöglicht und insbesonde-re zur Stabilisierung der ländlichen Räume beigetragen. Das Konzept ist jedoch nicht mehr flächende-ckend geeignet, da es eine nicht mehr überall vorhandene klare Ausrichtung auf nur einen Zentralen Ort voraussetzt und keine ausreichende Differenzierung für die unterschiedlichen Gegebenheiten in verschiedenen Raumstrukturtypen ermöglicht (vgl. Blotevogel 2005, S. 1310ff.).
2. Im Fall von sich überlagernden Einzugs- und Verflechtungsbereichen und unter der Voraussetzung von bestehenden komplementären Ergänzungspotentialen besteht außerdem die Möglichkeit, ein Mittelzentrum in Funktionsteilung auszuweisen, um die mittelzentrale Daseinsvorsorge gewährleis-ten zu können. Vorteilhaft ist dieser Ansatz, da er Tragfähigkeitsverbesserungen durch Spezialisierun-gen ermöglicht. Das Konzept eignet sich unter bestimmten Voraussetzungen speziell zur Sicherung der Daseinsvorsorge in strukturschwachen ländlichen Räumen und ermöglicht dort eine koordinierte Raumentwicklung (vgl. Oberste Landesplanungsbehörde 2008, S. 92). Gegenüber dem monozentra-len Konzept erfordert die Kooperation von Zentralen Orten jedoch einen höheren Steuerungs- und Kontrollaufwand. In Rheinland-Pfalz wird dieser Konzeptansatz mit 54 involvierten Städten- und Ge-meinden in 20 Mittelbereichen derzeit zu flächendeckend eingesetzt. Zudem werden diese Kooperati-onen durch die Planung nicht ausreichend evaluiert und seitens der involvierten Orte mit vertraglichen Vereinbarungen unterlegt (vgl. Furkert 2008, S. 104).
3. In Teilräumen, die von diffusen sich überlagernden sozialräumlichen Verflechtungen ohne die klare Dominanz eines Zentralen Ortes geprägt sind, kommt auch eine Abkehr vom Territorialkonzept und eine normative Zuweisung an Einzelorte in Frage. Insbesondere in verkehrlich gut erschlossenen und infrastrukturell gut versorgten Verdichtungsräumen entspricht das sogenannte Funktionsraumkon-zept am ehesten den tatsächlichen meist diffusen räumlich-funktionalen Beziehungen. Anders als beim Territorialprinzip wird beim Funktionalprinzip innerhalb des Netzwerks direkt auf die relevanten Einrichtungen abgestellt, anstatt auf die Kommunen. Durch die Übertragung der Entscheidungen in den mittelzentralen Planungsbelangen an ein transkommunales Lenkungsgremium erfolgt eine koor-dinierte Regionalentwicklung innerhalb realer Verflechtungsräume, wobei Konkurrenzen und Überan-gebot gleichzeitig eingedämmt werden (Winkel/Greiving 2008, S. 266f.; Flex 2015, S. 215ff.). Den positiven raumstabilisierenden Wirkungen des Funktionsraumkonzeptes sind aber auch problemati-sche Aspekte gegenüberzustellen. Zu diesen Problematiken zählen die Komplexität des in der Raum-ordnungspraxis noch unerprobten Konzeptes, die fehlende Konformität mit den aktuellen Modalitäten des kommunalen Finanzausgleiches und die Ablehnung auf der kommunalen Ebene, die bestimmte Entscheidungen dann nicht mehr alleine fällen kann. Insgesamt sind daher bei der Implementierung des Funktionsraumkonzeptes die höchsten Transaktionskosten zu erwarten (vgl. Furkert 2015, S. 81f).

4. Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte und Tragfähigkeit in den Mittelbereichen

Die Ergebnisse der statistischen Analyse des mittelzentralen Systems belegen, dass das aktuelle mittelzentrale System in Rheinland-Pfalz nicht zukunftsfähig ist. Die Zentralitätsanalyse hat mehrere Problemfelder aufgezeigt. Viele Mittelzentren sind sehr einwohnerschwach und es gibt sehr große Unterschiede im Bedeutungsüberschuss zwischen den Zentralen Orten. Das stärkste Mittelzentrum erzielt 90 Punkte und das schwächste 18 Punkte, sodass bei einer maximalen Spannweite von bis zu 72 Punkten keine Vergleichbarkeit gewährleistet ist. 60 % der Mittelzentren erfüllen mindestens einen Standard der vier definierten Kernbereichen der Daseinsvorsorge nicht. Insbesondere in vielen Ver-dichtungsräumen ist die Zentrale-Orte-Dichte zu hoch. Außerdem zeigen die Analyseergebnisse, dass eine stärkere Differenzierungsnotwendigkeit zwischen den Raumstrukturtypen (ländlicher Raum und Verdichtungsraum) hinsichtlich der Festlegung von Mindeststandards- und Tragfähigkeitsrichtlinien geboten ist. Dieser Sachverhalt wurde insbesondere auch durch die vergleichsweise schlechteren Analyseergebnisse im Bereich Verkehr/Erreichbarkeit für die Zentralen Orte im ländlichen Raum be-stätigt. Des Weiteren zeigt die Analyse, dass neben den Ergebnissen aus dem standardisierten Punk-tebewertungsverfahren die Berücksichtigung ergänzender Zentralitätsindikatoren, wie Wirtschafts- und Arbeitsmarktdaten sowie Expertenwissen für Restrukturierungsarbeiten unverzichtbar ist.

Schon aufgrund zu geringer Einwohnerzahlen ist für viele Mittelbereiche eine problematische Tragfä-higkeit zu konstatieren. Da sehr große Unterschiede zwischen den einzelnen Mittelbereichen beste-hen, ist weder eine Vergleichbarkeit noch eine Gleichbehandlung der Teilregionen flächendeckend gegeben. Darüber hinaus ist die Zukunftsfähigkeit in diversen weiteren Mittelbereichen durch die rück-läufigen demographischen Entwicklungen in Frage gestellt. Die in den einzelnen Daseinsvorsorgebe-reichen durchgeführten Analysen der Versorgungssituation in den Mittelbereichen haben gezeigt, dass die Mittelbereiche vielerorts nicht mehr mit den tatsächlichen Nachfrage- und Aktionsradien der Bevölkerung übereinstimmen. Ein besonders großes Restrukturierungsbedürfnis weisen die Einzugs- und Verflechtungsbereiche in den Stadtumlandbereichen um die fünf Oberzentren (Kaiserslautern, Koblenz, Ludwigshafen, Mainz und Trier) auf. Da die Nutzerzahlen der Infrastruktureinrichtungen in vielen Teilregionen bereits heute rückläufig sind, sich diese Entwicklung in Zukunft noch verstärken wird und die Aktionsräume der Bevölkerung größer geworden sind, ist abzuleiten, dass die Mittelbe-reiche größer zu fassen sind. Besonders große Herausforderungen entstehen für die Restrukturie-rungsarbeit im ländlichen Raum durch die dort oftmals problematischeren Voraussetzungen im Be-reich Verkehr/Erreichbarkeit.

5. Restrukturierungsvorschlag für das Zentrale Orte Konzept von Rheinland-Pfalz

Um das mittelzentrale System zukunftsfähig zu machen, wurde auf der Basis eines auf allen bisheri-gen Erkenntnissen aufbauenden Regelwerkes ein Restrukturierungsvorschlag für die Mittelbereiche ausgearbeitet. Ein dementsprechend erforderliches Entscheidungsmodell wurde auf Grundlage der Interpretationen der Ergebnisse der Expertenbefragungen und der statistischen Leistungsfähigkeits- und Tragfähigkeitsauswertungen abgeleitet. In die faktische Restrukturierungsarbeit des mittelzentra-len Systems fließen ferner die Ergebnisse der Interviews mit den Experten mit Regionalkenntnissen (Regionalplanung und Obere Landesplanungsbehörden) ein. Dieser umfassende theoriegeleitete Ein-bezug von Expertenwissen ist ein Novum in der Zentralitätsforschung. Konkret wurde einem vierstufi-gen Entscheidungsmodell über das jeweilige Raumordnungskonzept (vgl. Abschnitt 3) und die Zuge-hörigkeit der den Mittelbereich konstituierenden Nahbereiche entschieden. Nach Raumstrukturtyp differenzierte Mindeststandards, Berufs- und Schülerpendlerströme sowie Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitskriterien flossen bei der Restrukturierung umfassend ein.

Als zentrales Ergebnis kann festgehalten werden, dass die Mittelbereiche in zahlreichen Regionen größer gefasst werden können und somit die Anzahl der Mittelbereiche von 50 auf 36 (minus 28 %) reduziert werden kann. Darüber hinaus sollten in den ländlich geprägten Räumen insgesamt 11 Mittelzentren und in den Verdichtungsräumen weitere zehn Mittelzentren zu Grundzentren abgestuft wer-den, da sie aus raumstrukturellen Gründen als Mittelzentrum nicht erforderlich sind.

Durch die empfohlene Implementierung von fünf Funktionsräumen um die jetzigen Oberzentren her-um, würden – die mittelzentrale Funktion der fünf Oberzentren eingeschlossen – weitere 22 Mittelzen-tren in den mittelzentralen Planungsgemeinschaftsräu-

men aufgehen. Die Funktionsräume als mittel-zentralen Planungsgemeinschaftsräume sollten wegen diffuser sozialräumlicher Verflechtungen mit dem Ziel implementiert werden, die gemeinsamen Planungs- und Koordinierungserfordernisse zu ordnen und abträgliche Konkurrenzen der Gemeinden untereinander zu reduzieren.

Eine weitere konzeptionelle Neuerung im Raumordnungskonzept des Landes Rheinland-Pfalz sollte die Ausweisung von sieben an definierte Auflagen gebundene Funktionsteiligen Mittelzentren sein. Darüber hinaus sollten in besonders problematischen Teilräumen zur Wahrung des Gleichwertigkeits-ziels der Lebensbedingungen acht sog. mittelzentrale Raumstrukturzentren zur Stabilisierung der Raumstruktur als Sonderkategorie der Mittelzentren explizit ausgewiesen werden.

Insgesamt sollten gemäß des Restrukturierungsentwurfes die Städte und Gemeinden mit mittelzentra-lem Status von 87 auf 44 (minus 50 %) reduziert werden.

Das restrukturierte bzw. innovativ weiterentwickelte Zentrale-Orte-Konzept wird dem hohen Anpas-sungsdruck in einem von

Karte: Entwurf einer neuen mittelzentralen Raumordnungsstruktur für Rheinland-Pfalz

raumstrukturellen Disparitäten geprägten Bundesland gerecht und kann

zukünftig gleichzeitig das von den Raumordnern lange geforderte Instrument zur intelligenten Schrumpfung in den Problemräumen und zur koordinierten Entwicklung in den durch diffuse Verflech-tungen gekennzeichneten Wachstumsräumen sein. Durch die Restrukturierungsmaßnahmen werden die im jetzigen mittelzentralen System bestehenden Schwächen nahezu aufgehoben. Es besteht zu-dem die große Chance, wieder eine reliable, justiziable und faire Finanzmittelverteilung über den kommunalen Finanzausgleich gemäß des Gebotes der interkommunalen Gleichbehandlung zu im-plementieren. Die Chancen der innovativen Weiterentwicklung des mittelzentralen Systems liegen ferner in seiner Eignung für die bevorstehenden Verteilungskämpfe. Die Weiterentwicklungsvorschlä-ge basieren auf transparenten, ausführlichen Begründungen und zeichnen sich daher durch Nach-prüfbarkeit und Belastbarkeit aus. Dies gilt insbesondere für die dem Vorschlag zugrundeliegenden Mindeststandards und Richtwerte in Bezug auf Ausstattungen, Tragfähigkeit und Erreichbarkeit bzw. Lagegunst.

Das größte mit der Implementierung des Restrukturierungs-vorschlags verbundene Risiko besteht in den zu erwartenden Auseinandersetzungen mit den diversen beteiligten Interessengruppen. Die in-tensivsten Diskussionen sind im Zusammenhang mit der Abstufung von Zentralen Orten und der Im-plementierung des transkommunalen Funktionsraumkonzeptes zu erwarten. Um diese prognostizier-ten Komplikationen abzuschwächen, liefert die Untersuchung ausgehend von einer Situationsanalyse umfassende Strategieempfehlungen an die Landespolitik, welche sich durch drei Leitbilder strukturieren lassen:

1. Mehr Akzeptanz durch intensive Beteiligung schaffen
2. Durch stärkeres Steuern aus weniger mehr machen
3. Wegbereiter für die Fach(ressort)- und Regionalplanung sein

Dabei ist davon auszugehen, dass dem ersten Ansatz zur Kommunikationsstrategie die höchste Be-deutung zukommt, da in diesem Bereich die größten Herausforderungen zu konstatieren sind.

6. Resümee und Transferpotentiale

Der demographische und fiskalische Problemdruck wird sich in den nächsten Jahren deutlich zuspit-zen. Außerdem ist absehbar, dass sich die gesellschaftlichen und technischen Anforderungen an ein zentralörtliches System beständig fortentwickeln werden. Eine Fortschreibung des Landesentwick-lungsprogramms ist deshalb von Seiten der Obersten Landesplanungsbehörde bereits anvisiert und soll auch eine umfassende konzeptionelle Überarbeitung des Zentrale-Orte-Konzeptes beinhalten. In dieser – auch von Ministerpräsidentin Dreyer in einer Regierungserklärung vom 1. Juni 2016 (S. 16) – angekündigten Fortentwicklung liegt eine große Chance, das Zentrale-Orte-Konzept zukunftsfähig zu machen und es für die gegenwärtigen Herausforderungen zu wappnen. Mit der Erarbeitung eines Restrukturierungsvorschlages für das mittelzentrale System von Rheinland-Pfalz wird ein Weg aufge-zeigt, wie das Raumordnungskonzept innovativ weiterentwickelt und somit die Daseinsvorsorge gesi-chert werden kann. Dabei finden durch die methodische und konzeptionelle Weiterentwicklung auch die unterschiedlichen raumstrukturellen Erfordernisse umfassende Berücksichtigung.

Die Voraussetzungen und Bedingungen sind in den Bundesländern höchst unterschiedlich. Dennoch zeigen die Untersuchungsergebnisse, dass in der Anwendung der klassischen Pragmatismustheorie unter Einbezug qualitativer Methoden ein großes Transferpotential hinsichtlich der Überarbeitungs-möglichkeiten vorhanden ist. Dieses Potential sollte auch bei der Sicherung der Daseinsvorsorge in anderen Bundesländern genutzt werden und die politischen Weichen jetzt gestellt werden. Die Erfor-derlichkeiten sind in vielen Bundesländern gegeben. Die Entschließung „Zentrale Orte" der 41. Minis-terkonferenz für Raumordnung stimmt hoffnungsvoll, da sie die Bedeutung der Zentralen Orte als raumordnerisches Instrument hervorhebt und darüber hinaus die Notwendigkeit einer Weiterentwick-lung betont (MKRO 2016, S. 2).

Abbildungsverzeichnis:

Abb. 1 Karte: Entwurf einer neuen mittelzentralen Raumordnungsstruktur für Rheinland-Pfalz Geobasisdaten: Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Quelle: Furkert 2015, S. 366, © Verlag Dr. Kovac

Quellenverzeichnis:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung; ARL – Blotevogel, Hans-Heinrich [Hrsg.] (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217), Hannover.

Blotevogel, Hans-Heinrich (2005): Zentrale Orte. – In: Akademie für Raumforschung und Landespla-nung, ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover, S. 1307-1315.

Christaller, Walter (1933): Die Zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städti-schen Funktionen, Jena.

Dewey, John (2001): Die Suche nach der Gewißheit. Eine Untersuchung des Verhältnisses von Er-kenntnis und Handeln, Frankfurt am Main.

Dreyer, Malu (2016): Regierungserklärung der Ministerpräsidentin „Wir sind für alle da" (01. Juni 2016) – URL: https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Ministerpraesidentin/20160601_Regierungserklaerung_der_Ministerpraesidentin_Dreyer.pdf [Zugriff: 11.07.2016].

Flex, Florian (2015): Zentralörtliche Funktionsräume. Empirische Ermittlung und konzeptionelle Aus-gestaltung am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf, Dortmund. – URL: https://eldorado.tu-dortmund.de/handle/2003/34890 [Zugriff: 11.07.2016].

Furkert, Matthias (2008): Strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvor-sorge in Rheinland-Pfalz (= Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie, Bd. 2), Trier.

Furkert, Matthias (2015): Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbe-reiche in Rheinland-Pfalz (= GEOGRAPHICA – Schriftenreihe für Geowissenschaften und Geogra-phie, Bd. 11), Hamburg.

Ministerkonferenz für Raumordnung; MKRO (2016): Entschließung „Zentrale Orte", Beschluss vom 9. März 2016. – URL: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entschliessung-zentrale-orte.pdf?__blob=publicationFile [Zugriff: 11.07.2016].

Oberste Landesplanungsbehörde (2008): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP VI), Mainz = Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm (LEP IV), GVBl. 2008 [Nr. 16], S. 286, Anlageband.

Pierce, Charles Sanders (1976): Schriften zum Pragmatismus und Pragmatiszismus, 2. Aufl., Frank-furt am Main.

Winkel, Rainer / Greiving, Stefan (2008): Zentrale-Orte-Konzepte in der praxisorientierten Weiterent-wicklung. – In: RaumPlanung, Nr. 141, S. 263-268.

Prof. Dr. Stefan Greiving, Geschäftsführender Leiter des Instituts für Raumplanung, TU Dortmund

Rolle Zentraler-Orte-Konzepte bei der Gestaltung zukünftiger Daseinsvorsorge in den Regionen

1. Einleitung

Als zentraler methodischer Ansatzpunkt zur Gewährleistung der gleichwertigen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung ist das Zentrale-Orte-Konzept in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG verankert. Dieser Grundsatz der Raumordnung korrespondiert mit § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG, der die Siedlungsentwicklung regelmäßig an Zentralen Orten ausrichtet. Die besondere Bedeutung des Konzepts wird von § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit.b) ROG hervorgehoben, der die Festlegung von Zentralen Orten als Regelinhalt für Raumordnungspläne vorsieht. Weiterhin ist auf das Leitbild „Daseinsvorsorge Sichern" hinzuweisen, welches in seiner gegenüber der Fassung von 2006 weiterentwickelten Version ein Baustein der 2016 von der MKRO beschlossenen „Neuen Leitbilder der Raumentwicklung" (MKRO 2016) darstellt: „Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, dass sich das Zentrale-Orte-Konzept insbesondere zur Steuerung von Standortentscheidungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung bewährt hat und in den Ländern weiterhin Anwendung finden soll."

Kritikwürdig an der Leitbildkarte 2 ist allerdings die Festlegung eines einheitlichen Bevölkerungsschwellenwerts (29.000 EW) für die Tragfähigkeit von Mittelbereichen, der die in der landesplanerischen Realität zwischen den Bundesländern abweichenden Schwellenwerte von 20.000 (Ländlicher Raum Hessen) – 70.000 (Sachsen-Anhalt) ebenso negiert, wie die differenzierten Raumstrukturen. Folglich weist die Leitbildkarte vor allem dort in ihrer Tragfähigkeit bedrohte Mittelzentren auf, wo die landesspezifischen Schwellenwerte unterhalb des vom BBSR verwendeten Wert liegt – besonders auffällig etwa in Nordhessen, allerdings solche Probleme nur in Einzelfällen tatsächlich bestehen, weil bei genauerem Hinsehen deutlich wird, dass die bestehenden Mittelzentren sehr wohl tragfähig sind (Greiving und Winkel 2009), obzwar ihre Mittelbereiche deutlich kleiner sind als die bundeweite Tragfähigkeitsschwelle. Auf der anderen Seite sind scheinbar keine Tragfähigkeitsprobleme etwa in Sachsen-Anhalt zu erkennen, wenngleich dies mit einer in vielen Teilräumen kaum zu gewährleisteten Erreichbarkeit in Kauf genommen wird. Mithin stellt sich die tatsächliche Situation der Daseinsvorsorge anders dar, als in der Leitzbildkarte vermittelt wird.

Die MKRO hat am 9. März 2016 zudem ihre neue Entschließung zu Zentralen Orten verabschiedet. Einführend wird dazu unter Punkt 2 festgehalten: „Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, dass sich das Zentrale-Orte-Konzept insbesondere zur Steuerung von Standortentscheidungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung bewährt hat und in den Ländern weiterhin Anwendung finden soll.
Insgesamt ist in den meisten Bundesländern mit Schwerpunkt auf den Neuen Bundesländern eine Anpassung an die sich verändernden demographischen Rahmenbedingungen erkennbar, die die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse für große Herausforderungen stellen (Greiving, Flex, Terfrüchte 2015). Allerdings geht diese nicht grundsätzlich mit einer Reduzierung der Anzahl Zentraler Orte einher, sondern vielfach mit einer Flexibilisierung der Tragfähigkeits- und/oder Erreichbarkeitsschwellen. Anzuführen sind z. B. „Räume mit besonderem Handlungsbedarf"

(Bayern): Mit Ziel 1.2.5 LEP Bayern 2013 wird dem Erreichbarkeitskriterium („zumutbare Erreichbarkeit") in dieser Gebietskategorie ein im Zweifelsfall höheres Gewicht beigemessen als der Tragfähigkeit, wodurch nicht die Erreichbarkeit, sondern die Tragfähigkeit flexibilisiert wird.

Ein Treiber für die Anpassung der Zentrale-Orte-Konzepte geht von einer Reihe obergerichtlicher Urteile zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels aus, die die allgemein geltenden Anforderungen an letztabgewogene Ziele der Raumordnung hinsichtlich der Festlegungen Zentraler Orte und ihrer Versorgungbereiche präzisiert und damit zur Überarbeitung der geltenden Festlegungen in mehreren Bundesländern führen bzw. geführt haben. So hat das OVG Lüneburg (Urteil vom 15.03.2012, 1 KN 152/10) das Kongruenzgebot ohne Abgrenzung der Mittelbereiche für nicht bestimmbar gehalten. Der VerfGH Münster (VerfGH 18/08 zum FOC Ochtrup d. h. im Kontext der Steuerung des großflächigen Einzelhandels) argumentiert: „Mit Rücksicht darauf, dass die Verbotsregelung sich als erhebliche Beschränkung der Planungshoheit auswirkt, unterliegen die Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis." Der VerfGH hat auch das Erfordernis einer raumstrukturell differenzierten Betrachtung und hier explizit differenzierte Schwellenwerte für Zentrale Orte betont (ebd. Rn. 23).

2. Differenzierte Steuerungskonzepte als Antwort auf differenzierte räumliche Strukturen und Herausforderungen

Eine raumstrukturelle Differenzierung hinsichtlich der Ausformung von Zentrale-Orte-Konzepten und ihrer Zielsysteme (Strukturvarianten, Schwellenwerte, Erreichbarkeitsnormen etc.) erscheint angezeigt, um auf die regional spezifischen Herausforderungen reagieren zu können. Zudem ist die Bedeutung zentralörtlicher Versorgungsbereiche hervorzuheben, deren Festlegung zwingend ist, um den Anforderungen an die Bestimmbarkeit von Zielen der Raumordnung entsprechen zu können (Greiving, Flex, Terfürchte 2015).

Grundsätzlich kann in verschiedenen Raumstrukturen ein unterschiedlicher Umgang mit dem empirisch ermittelten Zentrale-Or-

te-System erforderlich sein, um eine Versorgung mit zentralörtlich relevanten Gütern und Dienstleistungen sicher zu stellen. Dabei sollte sich die Landesplanung zu Mindeststandards bekennen. So kann die Festlegung eines Zentralen Orts – abweichend vom empirischen Befund – im Einzelfall erforderlich werden, um Erreichbarkeitsstandards und damit eine flächendeckende Versorgung einzuhalten. In anderen Fällen, insbesondere in Verdichtungsräumen, besteht trotz vorhandener Ausstattung kein raumordnerisches Erfordernis einer zentralörtlichen Funktionszuweisung, weil ein Ort nicht bereichsbildend wirkt und von stärkeren und gleichzeitig erreichbaren Orten mitübernommen werden kann (Greiving, Flex, Terfürchte 2015). Die MKRO hat diese Überlegung übernommen: „Allein das Vorhandensein von zentralörtlichen Ausstattungsmerkmalen führt nicht zu einem Anspruch von Städten oder Gemeinden auf die Festlegung als Zentralem Ort einer bestimmten Stufe. Die Auswahl und Festlegung Zentraler Orte ist Ergebnis einer Abwägung auf Grundlage eines gesamträumlichen planerischen Konzepts." (MKRO 2016, S. 6).

Gerade in der Differenz zwischen empirisch ermittelten Ist-Zustand und dem gewünschten normativen Zielzustand (Soll-Zustand) liegt der (landes-)planerische Gestaltungswille, der derzeit häufig nicht erkennbar ist. Auch dies hat die MKRO anerkannt: „Bei der raumordnerischen Festlegung von Zentralen Orten ist zwischen einer empirischen Ebene und einer normativen Ebene zu unterscheiden." (MKRO II 2)

Zudem wird empfohlen, transparent darzulegen, welche Analysemethode – etwa zur Abgrenzung zentralörtlicher Versorgungsbereiche oder zentralörtlicher Standortcluster – warum von der Landes- oder Regionalplanung verwendet wurde, um der erforderlichen Normklarheit bzw. Verständlichkeit des Planwerks aus sich selbst heraus Genüge zu tun. Dafür sollte der empirische Befund in einer Erläuterungskarte dargestellt werden (Greiving, Flex, Terfürchte 2015).

3. Intragemeindliche differenzierte Funktionsfestlegungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Eine relativ neue Entwicklung ist die Tendenz, intragemeindlich differenzierte Funktionszuweisungen innerhalb der Zentrale-Orte-Konzepte vorzunehmen. Darauf in diesem Beitrag daher schwerpunktmäßig eingegangen. Dafür wurden die entsprechenden Plansätze der Pläne und Programme der Flächenländer ausgewertet.

Grundsätzlich hält die MKRO fest: „Als Zentrale Orte sollen nur solche Gemeinden oder Teile davon festgelegt werden, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, über den eigenen örtlichen Bedarf hinaus bestimmte Versorgungsaufgaben, insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, für die zu versorgende Bevölkerung ihres Verflechtungsbereichs zu erfüllen." (MKRO 2016, S. 3).
Die Zuweisung zentralörtlicher Funktionen an politische Gemeinden, ohne innergemeindliche Differenzierung des Siedlungssystems bzw. Berücksichtigung der tatsächlichen räumlichen Verteilung der zentralörtlichen Einrichtungen, bedingt eine Funktionszuweisung auf das gesamte Gemeindeterritorium („Territorialprinzip"). Darin birgt sich das Problem, dass das gemeindliche Territorium nur in Ausnahmefällen zu den funktionalen Anforderungen eines Zentralen Ortes passt, wenn man den Zentralen Ort theoriegestützt als räumliche Standortagglomeration auffasst. Es wird somit deutlich, dass die Disproportionalität des zentralörtlichen Standortraumes mit dem Gemeindegebiet eine „innergemeindliche Differenzierung der zentralörtlichen Funktionszuweisungen erforderlich" macht (Blotevogel 2002). Andererseits lassen die Verwaltungszentralität als Kriterium im Zentrale-Orte-Konzept sowie die Fachplanungen als Adressaten der Funktionszuweisungen eine Verknüpfung mit Verwaltungsstrukturen und damit das Territorialprinzip angezeigt erscheinen.

Eine derartige innergemeindliche Ansprache wird regelmäßig im Ergebnis von Gemeindegebietsreformen erforderlichen, in deren Zuge Großgemeinden aus mehreren Ortsteilen entstehen, von denen nicht notwendigerweise jeder tatsächlich über einen grundzentralen Infrastrukturcluster verfügt.

Grundsätzlich kann die Planungshoheit der Gemeinden durch die Aufstellung von Zielen der Raumordnung eingeschränkt werden, wenn das Willkürverbot und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden und den Gemeinden substanzieller Planungsspielraum verbleibt. Die Planungshoheit wird jedenfalls nicht verletzt, wenn einzelne Gemeinden aufgrund der Situationsgebundenheit ihres Raumes Einschränkungen ihrer Planungshoheit hinzunehmen haben und soweit die Ziele der Raumordnung aus überörtlichen Belangen erforderlich sind und dieses von einem überörtlichen Interesse des Allgemeinwohls getragen wird und notwendig erscheint; zugleich mit weniger in die kommunale Planungshoheit eingreifende Mittel nicht gleichwertig erreicht werden kann. Dies gilt insbesondere für innergemeindlich differenzierte Funktionszuweisungen, da der Sicherung der Daseinsvorsorge in

Gemeinden mit zahlreichen Ortsteilen ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht darstellen kann (vgl. dazu Bartram 2010: 242ff.). Diese haben dann ein höheres Gewicht als die örtlichen Belange (BverfG, Beschl. V. 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76 -, BverfGE 56, S. 298 ff. (312 ff); Durner, Greiving, Reizig (2011); Schmidt-Eichstaedt, Reitzig (2001); Gawron et al. (2010: 65)).

Der Großteil der Flächenländer hält aber weiterhin an der Gleichsetzung des Zentralen Orts mit der Gemeinde (Territorialprinzip) fest, allerdings finden sich in allen Planwerken entweder Ausnahmeregelungen oder es besteht (inzwischen) ein eindeutiges Problemverständnis, welches in den Begründungen zu den jeweiligen Zielen und Grundsätzen zum Ausdruck gebracht wird.

- Neben Niedersachsen und Schleswig-Holstein hat auch Sachsen-Anhalt eine Abkehr vom Territorialprinzip vollzogen; die Definition des „Zentralen Orts" bzw. des „zentralen Siedlungsbereichs" innerhalb der Standortgemeinde fällt im Detail jeweils unterschiedlich aus.
- In Sachsen und Thüringen wird eindeutig auf die von großen Flächengemeinden ausgehende Gefahr der Verteilung zentralörtlicher Einrichtungen auf mehrere Ortsteile hingewiesen. In Sachsen werden hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge durch die Grundzentren auch zukünftig ggfs. noch stattfindende Gebietsreformen auf der kommunalen Ebene in die Überlegungen einbezogen: „Bei der Fortentwicklung der landesweit geltenden Merkmale der Grundzentren wird auch die mögliche Veränderung von Gemeindestrukturen durch künftige Gemeindezusammenschlüsse berücksichtigt" (Begründung zu Z 1.3.8 LEP 2013). Der LEP Thüringen argumentiert ähnlich: „Mit zunehmender territorialer Ausdehnung großer Flächengemeinden kann das dem Zentrale-Orte-Konzept innewohnende Konzentrations- und Bündelungsprinzip an Bedeutung verlieren" (Begründung zu G 2.2.3).
- Im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern ist die Funktionszuweisung auf den Gemeindehauptort beschränkt. Dort geht man regelmäßig von einem dominierenden Hauptort je Gemeindegebiet aus. Mehrere Funktionsstandorte in einem Gemeindegebiet kommen in Mecklenburg-Vorpommern bei zurückliegenden Gemeindefusionen in Betracht, im Saarland werden zwei Standorte in einem Gemeindegebiet als „bipolare" Zentren systematisch berücksichtigt.
- In den anderen Flächenländern wird zwar weiterhin der „Zentrale Ort" mit der politisch-administrativen Gemeinde (teilweise ausdrücklich) gleichgesetzt, jedoch existieren ergänzende Regelungen zur Steuerung der sozialen Infrastruktur bzw. von Einrichten der Daseinsvorsorge oder der Siedlungsentwicklung. Die Regelungen entsprechen im Einzelnen dem landesspezifischen Problemdruck in Kombination mit der bei der Aufstellung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung verfolgten Intention. Zugleich lässt sich eine unterschiedlich starke Stellung der Gemeinden ausmachen. Das grundsätzliche Steuerungsdefizit, welches dem Territorialprinzip innewohnt, ist jedoch in allen Dokumenten mit unterschiedlicher Deutlichkeit problematisiert worden.

Besonders interessant sind aber die Entwicklungen zu intragemeindlichen Festlegungen in Berlin-Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, weil sich diese nicht auf die Zentralen Orte selber, sondern auf eine unterhalb dieser anzusiedelnden Ebene beziehen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Ihre Intention besteht versucht, die begründeten Argumente der Befürworter des Territorialprinzips, d. h. der Gemeinde als Adressat der zentralörtlichen Funktionszuweisung, mit dem raumordnerischen Erfordernis einer Sicherstellung der Daseinsvorsorge über intragemeindlich differenzierte Festlegungen zu verbinden.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat mit Urteil vom 16.06.2014 dem Plangeber auferlegt, bei der künftigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzepts zu beachten, „dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengleichheit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt auch in dünnbesiedelten Regionen. Die Grundversorgung muss nicht in jeder Gemeinde erbracht werden, sondern kann sich auf die unterste Ebene Zentraler Orte beschränken, wobei allerdings deren Erreichbarkeit auch in dünnbesiedelten Regionen durch ein hinreichend dichtes Netz gewährleistet sein muss (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008)." (Leitsatz 6 des Urteils). Dies muss aber nicht automatisch die Wiederaufnahme der Grundzentren als zusätzliche Hierarchiestufe bedeuten, sondern lässt sich auch durch die in Ziel 3.7 LEP HR vorgesehenen „Grundfunktionalen Schwerpunkte" planungspolitisch auflösen. Die gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg formuliert der LEP HR-Entwurf (GL BB 2016) in Ziel 3.7 hierzu eine Regelvermutung: „Die Grundfunktionalen Schwerpunkte sind regelmäßig die Ortslagen der vor der kommunalen Gebietsreform 2003 ursprünglich selbständigen Städte und Gemeinden ohne die hinzugetretenen Ortsteile. Wo erforderlich, sind zusätzliche Ortsteile zu benennen oder ausdrücklich auszunehmen. […] Die Grundversorgung ist jeweils in den Grundfunktionalen Schwerpunkten räumlich zu konzentrieren."

Der in der Aufstellung befindliche neue LEP Nordrhein-Westfalen (2. Entwurf von 22.9.2015) führt in Punkt 6.2-1 den „Grundsatz Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche" (zASB) ein: „Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden soll auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche)." Die Verbindung der zASB zum landesweiten ZOS erfolgt durch die Feststellung, dass zur „überörtlich-flächendeckenden Grundversorgung [..] in jeder Gemeinde regionalplanerisch mindestens ein zentralörtlich bedeutsamer ASB festzulegen [ist]" (ebd.), da das zentralörtliche Konzept auch im neuen LEP unverändert übernommen wird und somit jede Gemeinde weiterhin mindestens als Grundzentrum festgelegt ist. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass über die Ausweisung von zASB zwar die Siedlungsflächenentwicklung auf die zentralen Ortsteile lenkt und damit die Tragfähigkeit erhöht wird, allerdings nicht explizit eingefordert wird, auch die zentralen Funktionen bzw. Einrichtungen auf diese Ortsteile zu beschränken, wie es in den anderen Bundesländern durchaus üblich ist. Die grundsätzliche Vereinbarkeit dieser Regelung mit der kommunalen Selbstverwaltung haben Milstein und Grotefels jüngst eindeutig bejaht (Milstein und Grotefels 2015).

Der LEP Sachsen hat explizit zur Begründung intragemeindlicher Funktionsfestlegungen angeführt: „Aus landesplanerischer Sicht besteht insbesondere auf Grund der im Rahmen von Gemeindezusammenschlüssen zunehmenden Gemeindegrößen und der damit verbundenen Zunahme von Ortsteilen der Bedarf zur Konzentration der zentralörtlichen Funktionen in Versorgungs- und Siedlungskernen. Damit ist das raumordnerische Instrument des Versorgungs- und Siedlungskerns insbesondere auf die Zentralen Orte anzuwenden, wenn eine diffuse Verteilung der zentralörtlichen Funktionen in den Ortsteilen des Zentralen Ortes zu befürchten ist." (Begründung zu Z 2.2.1.2).
Allen drei Ansätzen ist gemeinsam, dass die intragemeindlichen Funktionsfestlegungen im Einvernehmen zwischen Regionalplanung und Gemeinden erfolgen sollen.

4. Fazit

Insgesamt wurde deutlich, dass in den letzten Jahren zahlreiche Innovationen in den Zentrale-Orte-Konzepten der Flächenländer entstanden sind. Anstoß dazu war nicht nur der durch den demographischen Wandel ausgelöste Handlungsdruck, sondern auch die durch einschlägige Verwaltungsgerichtsurteile erhöhten Anforderungen an ein konsistentes politisches Zielsystem und das methodische Vorgehen bei der empirischen Überprüfung von Zentrale-Orte-Systemen und raumordnerische Festlegungen. Zudem hat die MKRO, angestoßen durch ein vergleichendes Gutachten für das BMVI (Greiving, Flex, Terfrüchte 2015) viele dieser Innovationen in ihrer neuen Entschließung übernommen (MKRO 2016).

Für die spezielle Problematik der - auch im Zuge der Anpassung an den demographischen Wandel – immer größer werdenden Gemeinden, die so ihre kommunale Leistungsfähigkeit erhalten sollen, müssen Antworten in den Zentrale-Orte-Konzepten gefunden werden. Die Berlin-Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Sachsen eingeschlagenen Wege erscheinen hier zielführend, da auf diese Weise innerhalb der flächen- und ortsteilmäßig großen Gemeinden eine überörtlich erforderliche Steuerung der Daseinsvorsorge durch Konzentration von Siedlungsentwicklung und Infrastruktur auf überlebensfähige Ortsteile gelingen kann, ohne dafür Abstand von der Prädikarisierung politischer Gemeinden als Zentrale Orte nehmen zu müssen, die aus Gründen der Verwaltungskongruenz angezeigt erscheint.

Quellenverzeichnis:

Blotevogel, H. H. (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover (= Forschungs- und Sitzungsberichte; Bd. 217).

Durner, W., Greiving, S. und Reitzig, F. (2011): Rechtliche und institutionelle Grundlagen der Raumplanung. In: ARL (Hrsg.): In Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 379 – 434.

Gawron, T.; Geyler, S.; Grüttner, A.; Kübler, A.; Kuntze, M.; Selz, E.; Strauß, C.; Warner, B. (2010): Instrumentendiskussion. Die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi Band 08, Leipzig.

Greiving, S., Winkel, R. (2009): Zur praxisorientierten Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatz. In: RaumPlanung. Heft 141, S. 263 - 268.

Greiving, S., Flex, F., Terfrüchte, T. (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung: Band 73, Heft 4 (2015), Seite 285-297.

Milstein, A., Grotefels, S. (2015): Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter 4/2015, S. 125- 130.

MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (Hg.) (2016): Entschließung „Zentrale Orte“. Beschluss der 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016 in Berlin. Berlin.

MKRO, Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (Hg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschlossen von der 41. MKRO am 9. März 2016. Berlin.

Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F.; Habermann-Nieße, K. und Klehn, K. (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover.

Dipl. Ing. Anne Volkmann, Wissenschtliche Mitarbeiterin,
Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie, TU Dortmund

Räumliche Chancengleichheit als Ansatz einer Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse

Vortragsskizze

Im Vortrag soll ausgelotet werden, inwiefern das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnissen auf Basis einer individuellen Chancengleichheit eine neue Interpretation erfahren kann.

Bisher wird die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vorrangig an räumlichen Ausstattungsmerkmalen gemessen. Schon seit den 1980er Jahren gab es dabei eine Abkehr von egalisierenden Ansätzen der Raumordnungspolitik – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sollte also nicht gleichgesetzt werden mit einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Vielmehr wurde das Postulat zunehmend dynamisch und situativ verstanden, wodurch regionale Unterschiede berücksichtigt und akzeptiert werden konnten. Dieser Trend der Relativierung von Gleichwertigkeit setzt sich im Zuge aktueller Schrumpfungsvorgänge fort.

Vor dem Hintergrund dieser kriseninduzierten Anpassungen des Postulats fordern einige Akteure ein Umdenken hinsichtlich der normativen Grundlagen gleichwertiger Lebensverhältnisse: weg von räumlich festgelegten Ausstattungsstandards bei der Daseinsvorsorge hin zur individuellen Chancengleichheit als Maßstab gleichwertiger Lebensbedingungen. Mit einer solchen Interpretation der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen wird das Individuum mit seinen räumlich bedingten Chancen und Restriktionen in den Fokus gestellt. Damit findet eine Abgrenzung gegenüber der räumlich-strukturellen Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse über Ausstattungsmerkmale im Raum statt, wie sie bisher vorherrschend ist.

Auf Basis dieses Interpretationsansatzes setzt sich der Vortrag damit auseinander, wie sich die räumliche Chancengleichheit als Kern gleichwertiger Lebensverhältnisse beschreiben, operationalisieren und einer empirischen Untersuchung zugänglich machen lässt. Es wird ein Ressourcenansatz zur Operationalisierung von räumlicher Chancengleichheit vorgeschlagen, bei dem Ressourcen in unterschiedlichen Dimensionen als Mittler von Verwirklichungschancen verstanden werden. Der Zugang zu ihnen, bzw. zu den Ressourcenträgern und ihre Nutzungsmöglichkeiten sind von räumlichen Einflussfaktoren und räumlichen Entwicklungsdynamiken abhängig, wodurch die individuellen Chancen von Personen strukturiert werden. Gleiche Chancen erfordern jedoch nicht notwendigerweise gleiche Ressourcen – hier muss räumlich, sozial und zeitlich differenziert werden. Auch die Ressourcenträger können sehr unterschiedlich sein – auf der einen Seite Daseinsvorsorgeeinrichtungen wie z.B. Schulen als Träger der Ressource Bildung, auf der anderen Seite soziale Netzwerke als Träger von Sozialkapital.

Gleichwertige Lebensverhältnisse können einem solchen Verständnis nach nicht pauschal durch eine vergleichbare räumliche Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen gewährleistet werden sondern erfordern regional und zeitlich angepasste Konzepte, mittels derer der Zugang zu und die Nutzbarkeit von Ressourcen gewährleistet werden kann. Dazu gehören ggf. auch neue Instrumente, wie zum Beispiel ein Nachteilsausgleich oder individuelle Unterstützungsleistungen in Regionen, in denen die Chancen der Bewohner_innen aufgrund räumlicher Faktoren und Dynamiken eingeschränkt sind.

Dipl.-Geogr. Florian Ahlmeyer, Dr.-Ing. Dirk Wittowsky, Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop
ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Forschungsgruppe Alltagsmobilität und Verkehrssysteme

Prof.-Dr.-Ing. Markus Friedrich, Dipl.-Ing. Stefanie Rönsch
Universität Stuttgart, Institut für Straßen- und Verkehrswesen, Lehrstuhl für Verkehrsplanung und Verkehrsleittechnik

Erreichbarkeitssicherung im ländlichen Raum am Beispiel des Landkreises Calw

Problemstellung und Zielsetzung

Die Konsequenzen des demographischen Wandels werden langsam sichtbar und bewusst, und ver-schärfen die ohnehin schon besonderen Bedingungen für die Erreichbarkeit in ländlichen Räumen (vgl. Wittowsky, Ahlmeyer 2016). Vor allem die sinkende Bevölkerung mit einem stetig steigenden Anteil älterer Menschen sowie der Rückgang an Schülern und Erwerbstätigen machen die Sicherung der Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen zu einer zentralen Herausforderung für die Zukunft. Der in vielen ländlichen Regionen erwartete Bevölkerungsrückgang wirft somit fundamentale Fragen in Bezug auf die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Entwicklung des klassischen öffentlichen Personenverkehrs (ÖV) auf. Aufgrund der damit einhergehenden rückläufigen Versorgungslage, kann eine flächendeckende Erreichbarkeit abseits des Autos zukünftig kaum gewährleistet werden. Stand-orte außerhalb der Zentren werden nicht mehr ausreichend frequentiert um rentabel zu funktionieren, sind aber gerade die letzten, die in der Fläche die Erreichbarkeit für Bevölkerungsgruppen ohne Zugang zu einem Pkw sichern. Keine Gemeinde möchte Einrichtungen der Daseinsvorsorge schließen und in Konkurrenz mit anderen Gebieten um verbleibende Standorte treten. Jedoch wird dieser Wett-bewerb ohne geeignete Ausgleichsmechanismen weiter an Dynamik zunehmen und Gewinner und Verlierer Regionen werden räumlich dicht nebeneinander liegen. An dieser Stelle sind regional Lö-sungsansätze gefragt, da Kommunen alleine häufig keine bedarfsgerechten und tragbaren Konzepte erarbeiten können.

Vor diesem Hintergrund wurde im Projekt „Erreichbarkeitssicherung im ländlichen Raum" ein Bewer-tungsinstrument für kommunale Planungsangelegenheiten entwickelt, welches Änderungen in der Angebots- und Infrastruktur, sowie der Standortstruktur bilanzierbar macht. Das Projekt wurde unter Leitung des Instituts für Straßen- und Verkehrswesen der Universität Stuttgart in Kooperation mit dem ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund im Auftrag des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg durchgeführt. Modellregion ist der Landkreis Calw, welcher im nördlichen Schwarzwald und im Heckengäu liegt und somit topographisch unterschiedliche Bedingungen für die Erreichbarkeit abbildet (vgl. Abbildung 1). Aufgrund der hetero-genen räumlichen Eigenschaften des Landkreises Calw und seiner Lage zwischen zwei größeren Agglomerationsräumen (Stuttgart und Karlsruhe) liegen hier unterschiedliche Erreichbarkeitsverhält-nisse vor, so dass für die Ergebnisse eine sinnvolle Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere ländli-che Gebiete Baden-Württembergs gegeben ist. Das Instrument wurde modular entwickelt und kann mit entsprechenden Inputdaten in anderen Regionen angewendet werden.

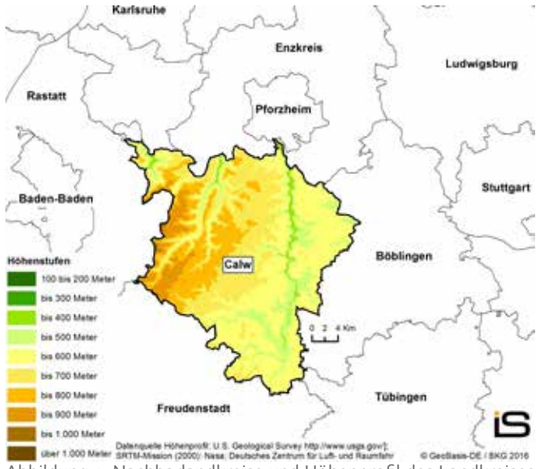


Abbildung 1: Nachbarlandkreise und Höhenprofil des Landkreises Calw

Als Beispiel für die Möglichkeiten des Planungsinstruments wird an dieser Stelle die Bildung eines Szenarios zur hausärztlichen Versorgung im Jahr 2030 angeführt. Auf Basis des Alters der Ärzte und Informationen zur Nachfolgeregelungen der Arztpraxen wurden die Standorte für das Jahr 2030 gebil-det. Neben dieser Information wurde die Abhängigkeit der vulnerablen Bevölkerungsgruppen visuali-siert, indem die Erreichbarkeit zur jeweils nächsten und übernächsten Einrichtung ermittelt wurde. Durch die kartographische Aufbereitung der Information wird deutlich, wo ein Rückgang zu erwarten ist und wie stark sich dies auf das nähere Umfeld auswirkt. Es wird deutlich, wo der potenzielle Hand-lungsbedarf besonders hoch ist.

Das entwickelte Instrument bewertet im konkreten Planungsfall nicht nur die hausärztliche Versorgung. Für jede daseinsvorsorgerelevante Einrichtungskategorie wird die Situation der Erreichbarkeit mit Hilfe objektiver Daten abgebildet. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit die Erreichbarkeitsdefizite für ganze Bereiche der Daseinsvorsorge, wie z.B. Nahversorgung, Gesundheit oder Bildung mit Hilfe eines im Planungsinstrument integrierten Erreichbarkeitsindex zu identifizieren. Diese Hinweise zum Status Quo der Erreichbarkeitssituation können eine Debatte über Formen innovativer Mobilitäts- und Versorgungsangebote einleiten, die jenseits des Standorterhalts, der Standortzusammenlegung oder der physischen Erreichbarkeit des Standorts liegen. Es kann verdeutlicht werden, wo die gesamte Erreichbarkeitssituation bereits besonders kritisch ist und somit der Bedarf an Handlungsstrategien besteht. Für die erarbeiteten Strategien ermöglicht das Werk-

zeug die Bildung von Szenarien, die das Verkehrsangebot oder die Standortentwicklung betreffen, und die mit den Maßnahmen einhergehende Veränderung der Erreichbarkeiten bilanzierbar machen.

Aufbau des Planungsinstruments

Das Planungsinstrument ist modular aufgebaut (vgl. Abbildung 2). Im Bevölkerungsmodell wird die Einwohnerzahl auf kleinräumige Rasterzellen disaggregiert. Auf Basis von Bevölkerungsdaten auf Ortsteilebene wird mittels Randsummenausgleich die Bevölkerungszahl an lokal vorliegende Daten angepasst und den Zellen eine Altersverteilung zugeordnet. Zudem sind Bevölkerungsprognosedaten auf Gemeindeebene vom statistischen Landesamt Baden-Württembergs für das Jahr 2030 integriert. Im Standortmodell werden die Einrichtungen der Daseinsvorsorge erfasst. Diese wurden über ver-schiedene Quellen sorgfältig ermittelt und georeferenziert. Zudem fand eine Plausibilisierung der Da-ten durch die Gemeinden des Landkreises Calw statt, was eine hohe Validität des Standortmodells ermöglichte.

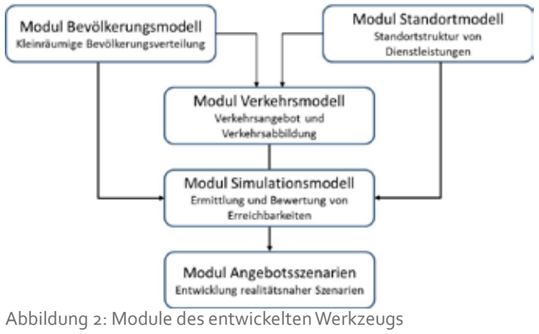


Abbildung 2: Module des entwickelten Werkzeugs

Grundlage für das Verkehrsmodell bilden die im Bevölkerungsmodell altersgruppendifferenzierten Rasterzellen, die als Verkehrsbezirke in die Verkehrsplanungssoftware VISUM 14 der Planung Trans-port Verkehr AG (PTV) übertagen wurden. Die für das Simulationsmodell relevanten Kennwerte wurden über das Straßennetz von Open-Street-Map und Fahrplandaten der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW) ermittelt. Ziele sind die ermittelten Standorte der Daseinsvorsorge. Das Simulationsmodell umfasst sowohl Kenngrößen zur Erreichbarkeit (Reisezeiten), als auch zur Angebotsqualität (Bedienungshäufigkeit, Umstiegshäufigkeit). Erstere wurden für alle relevanten Modi des Individualverkehrs (Fußverkehr, Radverkehr und Pkw-Verkehr) und des ÖV (Öffentlicher Perso-nennahverkehr) gebildet. Letztere sind nur für den ÖV relevant.

Um ein aggregiertes und differenziertes Bild der Erreichbarkeitssituation zu vermitteln, wurde im Rah-men des Projekts als zusätzliche Kenngröße der Erreichbarkeit ein regionsspezifischer Index entwi-ckelt, der die Reisezeitwiderstände bewertbar macht und die kombinierte Betrachtung der Ziele der Daseinsvorsorge ermöglicht. Der Erreichbarkeitsindex basiert auf der regionalen Mobilitätsbefragung des Landkreises Calw, sowie theoretischen Grundlagen zu bereits angewandten Potentialindikatoren (siehe z.B. Dinkel 2014; Schwarze 2005). Kartographisch visualisiert wird auf einen Blick verdeutlicht, in welchen Versorgungsbereichen Defizite bestehen, da neben einem Gesamtindex auch Teilindizes zu den unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge wie z.B. Gesundheit oder Nahversorgung gebildet werden.

Durch Modifikation der Standorte im Raum oder der Veränderung der Angebotsstruktur bildet das Modell die Veränderungen für die aufgeführten Kennwerte ab. Somit kann das Planungsinstrument die Erreichbarkeiten und mögliche Änderungen durch die Standortstruktur der Daseinsvorsorge für die Region abbilden. Szenarien können helfen das „was wäre wenn" abzuschätzen, um möglichst optimal auf Veränderungen oder zukünftig veränderte Infrastrukturen strategisch zu reagieren. Die integrierte Betrachtung der Erreichbarkeiten ermöglicht zudem einen Gesamtüberblick und hilft abzuschätzen wo Schwerpunkte in der Entwicklung der Standortstruktur gesetzt werden können.

Anwendung und Übertragbarkeit

Neben der Entwicklung des Planungsinstruments wurde im Rahmen des Projekts die Erreichbarkeit zu wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge kartographisch und tabellarisch aufbereitet und die Versor-gungssituation räumlich analysiert. Daraus können wiederum Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, die eine regionale Planung unterstützen. Der entwickelte Erreichbarkeitsindex ermöglicht es unterschiedliche Ziele in Kombination abzubilden, andere Kennwerte, wie die Reisezeiten zu einzelnen Einrichtungskategorien ermöglichen zudem eine detaillierte Betrachtung der unterschiedlichsten Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Das Planungswerkzeug kann als Unterstützung für die Planung der Erreichbarkeit zu den Zielen Daseinsvorsorge angewandt werden, um Problemgebiete zu identifi-zieren und Entscheidungsfindungen zu objektivieren. Empfehlungen zur Sicherung der Erreichbarkeit in ländlichen Räumen im Sinne von Mobilitätskonzepten (siehe z.B. BMVI 2016; Hoenninger et al. 2015), liefert das Instrument aktuell nicht. Der örtlichen Fachplanung wird ein Planungswerkzeug übergeben, welches die interkommunale Zusammenarbeit in Bezug auf die Daseinsvorsorgeplanung unterstützt und Entscheidungsfindungen und Standortstrukturen optimiert. Verfügt eine Region über ein georeferenziertes Standortmodell, können die im Bewertungsinstrument entwickelten Prozesse und Algorithmen übertragen werden.

Literatur

BMVI (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Leitfaden für die Praxis. Hrsg. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung (BBSR). Berlin. Online verfügbar unter http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/produkte-und-veroeffentlichungen/publikationen-aus-dem-aktionsprogramm/#c562.

Dinkel, Michael (2014): Der Einfluss der Nahmobilität auf Immobilienpreise in urbanen Räumen. Fach-bereich Bauingenieurwesen der Technischen Universität Kaiserslautern.

Hoenninger, Patrick; Van der Vlugt, Anna-Lena; Wittowsky, Dirk; Hunsicker, Frank; Herget, Melanie; Schwartzbach, Frank; Canzler, Weert; Doderer, Hannes; Schaefer-Stradowsky, Simon (2015): Inte-grierte Mobilitätskonzepte in ländlichen Räumen bei unterschiedlichen Organisationsformen überörtli-cher Zusammenarbeit. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). Berlin. (Un-veröffentlichter Bericht).

Schwarze, Björn (2005): Erreichbarkeitsindikatoren in der Nahverkehrsplanung. Arbeitspapiere des Institut für Raumplanung der Technischen Universität Dortmund (IRPUD), Nr. 184. Online verfügbar unter http://www.raumplanung.tu-dortmund.de/irpud/fileadmin/irpud/content/documents/publications/ ap184.pdf.

Wittowsky, Dirk; Ahlmeyer, Florian (vrs. 2016): Verkehr im ländlichen Raum. – In: Handwörterbuch der Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Hannover. (Zur Veröffentlichung eingereicht).

Dipl.-Geogr. Christian Schlump
Referent im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) – Projektgruppe Demografischer Wandel

Daseinsvorsorge im Zeichen des Demografischen Wandels

Das BMVI-Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen"

Hintergrund

Ländliche Räume in Deutschland stehen heute vor vielfältigen Herausforderungen. Sie sind vom demografischen Wandel häufig überdurchschnittlich betroffen, sorgen sich um den Erhalt ihrer Wirtschaftskraft und Lebensqualität und müssen große Anstrengungen unternehmen, um ihren Bürgerinnen und Bürgern eine ausreichende Daseinsvorsorge und Nahversorgung anbieten zu können. Schnell ist ein „Teufelskreis" erreicht, der die örtlichen Handlungsspielräume immer mehr einengt. Die Bundesregierung räumt daher in ihrer Demografiestrategie der Stärkung der vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen und städtischen Regionen einen besonderen Stellenwert ein.

Denn: nach einer aktuellen Umfrage schätzen mehr als zwei Drittel der Deutschen die Attraktivität ländlicher Regionen zum Leben.[1] Andererseits halten aber auch ca. 58 Prozent der befragten Personen im erwerbsfähigen Alter ländlich geprägte Räume als Arbeitsort für nicht oder nur weniger attraktiv. Entscheidend für die Beliebtheit des Lebens auf dem Land sind nicht nur ausreichend Arbeitsplätze, sondern vor allem auch Versorgungsmöglichkeiten und die Erreichbarkeit der alltäglich notwendigen Infrastruktur. So ist es aus Sicht von fast 80 Prozent der befragten Personen von großer Wichtigkeit, die ärztliche Versorgung und Pflege auf dem Land zu sichern, um diese Regionen weiterhin als lebenswerte Räume aufrecht zu erhalten.

Die Sicherung einer ortsnahen Versorgung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen ist also ein zentraler Baustein für die Zukunftsfähigkeit der Regionen als Wirtschafts- und Wohnstandort mit hoher Lebensqualität. Der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen kommt in diesem Rahmen eine Schlüsselrolle zu.

Daseinsvorsorge auch in dünn besiedelten Regionen gewährleisten

Mit dem bundesweiten Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen" des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) sollen vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen, ausgehend von ihrer regionalen Bevölkerungsentwicklung und ihren längerfristigen Entwicklungsbedingungen, innovative Konzepte erarbeiten, mit denen in Zukunft sowohl Daseinsvorsorge und Nahversorgung als auch Mobilität gewährleistet werden können. Es sollen dabei standortplanerische und verkehrsplanerische Ansätze zusammengeführt werden.[2] Ziel dieser Doppelstrategie ist es, Angebote der Daseinsvorsorge mittel- bis langfristig an räumlich möglichst günstigen Standorten zu bündeln, um damit deren wirtschaftliche Tragfähigkeit und Erreichbarkeit langfristig sicherzustellen. Der kombinierte Ansatz bietet auch einen geeigneten Weg, um bereits andernorts praktizierte „gute Beispiele" in ein integriertes Mobilitätskonzept einzubinden.

Das Modellvorhaben – eingebettet in die Demografiestrategie der Bundesregierung – leistet somit einen Beitrag, dass in Zeiten des demografischen Wandels in ländlichen Räumen gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleistet werden können. Dazu § 2 Abs. 2 Nr. 3 Raumordnungsgesetz: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung der Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen."

18 Modellregionen – 18 ganz eigene Herausforderungen

Der Aufruf zur Bewerbung als Modellregion Mitte 2015 richtete sich ausschließlich an Landkreise bzw. Zusammenschlüsse von Landkreisen, die vom demografischen Wandel überdurchschnittlich betroffen sind. Als Grundlage wurde der Teilindex Daseinsvorsorge gemäß der im Rahmen der Demografiestrategie aufgestellten Definition[3] verwendet. Insgesamt waren 91 deutsche Kreise teilnahmeberechtigt. Kreisfreie Städte konnten nicht selbst als Antragsteller auftreten, wohl aber als Partner von Landkreisen an dem Modellvorhaben teilnehmen, wenn diese Kooperation aus regionaler Sicht sinnvoll ist. Die abschließende Entscheidung über die Auswahl von 18 Modellregionen traf eine Jury aus Vertreterinnen und Vertretern des BMVI, des Bundesinstituts für Bau-, Stadt-

1 Ergebnisse der bundesweiten BMEL Jahresumfrage 2014, die von TNS Emnid durchgeführt wurde.

2 Das Modellvorhaben baut auf einem BMVI-Pilotprojekt auf, das zwischen 2012 und 2014 mit dem Landkreis Nordfriesland durchgeführt wurde: „Langfristige Sicherung der Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen - Umsetzungskonzept am Beispiel des Landkreises Nordfriesland". Siehe dazu auch http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/versorgung-und-mobilitaet-in-laendlichen-raeumen.html

3 Zur Methodik siehe http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Methodik_Abgrenzung.pdf

und Raumforschung (BBSR), der Forschungsassistenz des Modellvorhabens (Hochschule Neubrandenburg und InnoZ), der Länder und der kommunalen Spitzenverbände.

Offizieller Start in den 18 ausgewählten Regionen (siehe Abbildung 1) war im Januar 2016. Die Laufzeit des Projekts endet im Juni 2018. Jede Region wird mit bis zu 350.000,- Euro gefördert (Zusammenschlüsse von Landkreisen mit bis zu 500.000,- Euro), von denen bis zu 100.000,- Euro für investive Maßnahmen eingesetzt werden können, die sich in das geplante Konzept der Modellregion einordnen (als strategischer Baustein) und in der Gesamtlaufzeit umsetzen lassen.

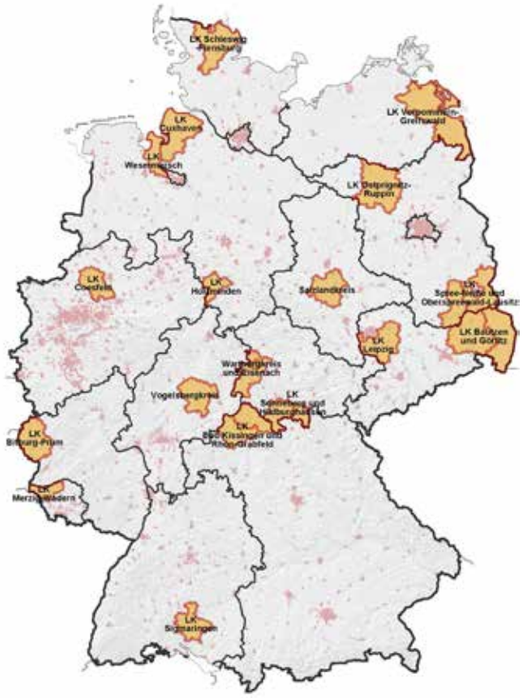


Abbildung 1: Die 18 bundesweit ausgewählten Modellregionen des Modellvorhabens (Quelle: BMVI)

Die Regionen sind im Vergleich äußerst heterogen: Nicht nur hinsichtlich ihrer Einwohnerzahlen (z.B. Landkreis Holzminden mit 72.000 und der Zusammenschluss Bautzen/Görlitz mit knapp 600.000 Einwohnern), sondern auch bzgl. ihrer Fläche (Merzig-Wadern hat eine Fläche von 556 km², Vorpommern-Greifswald von fast 4.000 km²) und administrativen Gliederung (Merzig-Wadern: 2 Städte und 5 Gemeinden / Eifelkreis Bitburg-Prüm: 234 Gemeinden). Dieser Umstand macht deutlich, dass nicht mit einem einzigen vorgegebenen Konzept gearbeitet werden kann, sondern die Analyse, Bewertung und Umsetzung jeweils individuell vor Ort geschehen und auf die Gegebenheiten angepasst werden muss.

Entwicklung von Kooperationsraum- und Mobilitätskonzepten

Aus Abbildung 2 wird deutlich, welche einzelnen Schritte im Rahmen des Modellvorhabens vor Ort in den Modellregionen umgesetzt werden müssen, um die oben angesprochenen verkehrsplanerischen und standortplanerischen Ansätze zusammen zu führen. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme, damit der Status-Quo hinsichtlich der Daseinsvorsorge und Nahversorgung sowie des Mobilitätsangebots bewertet werden kann. Teil der Bestandsaufnahme ist zudem eine kleinräumige Bevölkerungsprognose auf Ortsteilebene. Diese ist ein Hilfsmittel, um den künftigen Bedarf und die Tragfähigkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im sogenannten Versorgungszentrum innerhalb des Kooperationsraums zu prognostizieren.

Infrastrukturausstattung und die Mobilitätsangebote müssen vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung und anderer regionaler Bedingungen in einem iterativen Prozess aufeinander abgestimmt werden. Dabei können Infrastrukturen, im Gegensatz zum Mobilitätsangebot (Liniennetz, Fahrzeiten, Haltepunkte, flexible Angebote etc.), erfahrungsgemäß weniger leicht angepasst, ergänzt oder umverlegt werden. Damit haben die Infrastrukturen eine gewisse präjudizierende Wirkung.

Auf Grundlage der Standortplanung soll also die Erreichbarkeit der Einrichtungen/Angebote durch ein hierauf abgestimmtes integriertes Mobilitätskonzept gewährleistet werden. Dieses soll herkömmliche Angebote und Strukturen des ÖPNV mit innovativen flexiblen Mobilitätsangeboten kombinieren, öffentliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure einbinden sowie zur Vernetzung, Information, Buchung und Bezahlung ggf. moderne Informations- und Kommunikationstechnologien einsetzen. Ziel ist ein flexibler Mix an Mobilitätsangeboten, mit dem die Menschen die regionalen Versorgungsorte mit ihren unterschiedlichen Funktionen mit einem vertretbaren zeitlichen und finanziellen Aufwand erreichen können.

In dem Modellvorhaben wird besonders Wert darauf gelegt, dass neben Politik, Verwaltung, professionellen Anbietern von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Nahversorgung sowie Vertretern der Zivilgesellschaft von Beginn an auch die verschiedenen Ziel- und Nutzergruppen (wie Jugendliche, Familien mit Kindern und ältere Menschen) von Daseinsvorsorge und Mobilität vor Ort aktiv in die Entwicklung und Umsetzung von Standortkonzepten und Mobilitätsangeboten eingebunden werden (siehe Abbildung 2 – Bausteine des Modellvorhabens – Beteiligungskonzept). So können ihre Ideen aufgenommen und die Akzeptanz und Effizienz von künftigen Lösungen gefördert werden.

Je nach Ausgangsbedingungen wird der strategische Ansatz des Modellvorhabens und die Ergebnisse in den einzelnen Regionen variieren, auch hinsichtlich der Umsetzungsgeschwindigkeit: Während ein Konzept zur Bündelung von Standorten der Daseinsvorsorge in Kooperationsräumen eher nur mittel- bis langfristig umgesetzt werden kann, wird sich ein integriertes Mobilitätskonzept auch schon in kürzerer Frist auf die vorhandene Verteilung der Daseinsvorsorgeeinrichtungen ausrichten können.

Abbildung 2: Bausteine des Modellvorhabens (Quelle: BMVI)

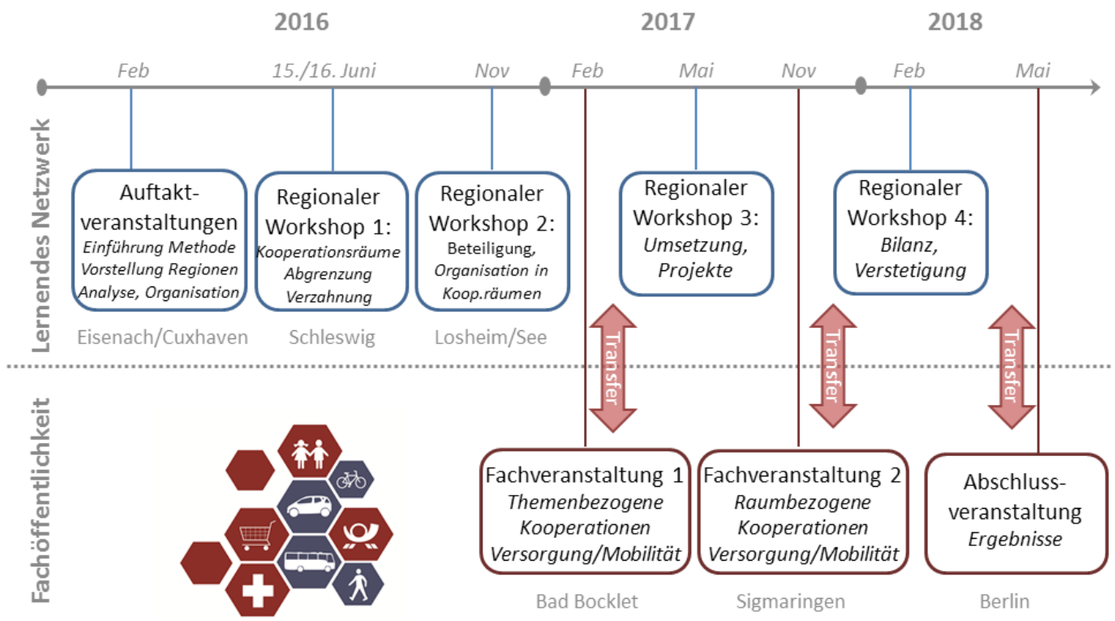


Abbildung 3: Netzwerkarbeit und Fachöffentlichkeit im Rahmen des Modellvorhabens (Quelle: BMVI)

Grundsätzlich gilt: Kooperationsräume sind ein längerfristiges iteraktives Umsetzungsprojekt, in dem Infrastrukturen und Mobilitätsangebote unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung und der siedlungsstrukturellen Situation zusammengeführt und aufeinander abgestimmt werden müssen. Am Ende des Modellvorhabens soll für jede Region eine Umsetzungsstrategie erarbeitet worden sein, die die gesamte Modellregion umfasst. Die konkrete Umsetzung kann jedoch zunächst in ausgewählten Piloträumen beginnen (Stufenkonzept).

Begleitend zur dezentralen Umsetzung des Projekts in den Regionen, finden vier Regionale Workshops (intern) und zwei Fachveranstaltungen (öffentlich) sowie eine Abschlussveranstaltung in Berlin statt (siehe Abbildung 3). Bei den Regionalen Workshops haben die Modellregionen die Möglichkeit ihre Erfahrungen untereinander auszutauschen, voneinander zu lernen und Synergieeffekte zu nutzen. Die Workshops stehen jeweils unter einem besonderen thematischen Fokus. So stand im Juni 2016 in Schleswig die Abgrenzung der Kooperationsräume sowie die Verzahnung mit den Mobilitätskonzepten im Mittelpunkt, Ende September 2016 geht es im saarländischen Losheim am See überwiegend um die Formen und Ansätze der Beteiligung (insbesondere von Jugendlichen, Familien und Senioren). Die beiden öffentlichen Fachveranstaltungen und auch die Abschlussveranstaltung bieten Gelegenheit interessierten Akteuren, die nicht unmittelbar in das Modellvorhaben eingebunden sind, von den (Zwischen-)Ergebnissen zu partizipieren und diese im besten Fall für die eigene Arbeit zu nutzen.

Aus den Ergebnissen des Modellvorhabens sollen am Ende Schlussfolgerungen für weitere Rahmensetzungen des Bundes gezogen und Hinweise auf weitere Effizienzpotenziale bei der Schaffung von Kooperationsräumen und der Organisation von Mobilität auf regionaler Ebene erarbeitet werden.

Auf der eigens für das Modellvorhaben eingerichteten Internetseite (www.modellvorhaben-versorgung-mobilitaet.de) lassen sich ausführliche Details zu den 18 Modellregionen, den Konzeptideen, den Veranstaltungen u.v.m. finden. Es besteht ebenfalls die Möglichkeit sich für einen E-Mail Newsletter anzumelden, um regelmäßig und automatisch über das Modellvorhaben informiert zu werden.

Dr.-Ing. Axel Stein , KCW GmbH, Berlin

Ausreichende Verkehrsbedienung

Zur Verantwortung von Kommunen, regionaler Ebene und Zivilgesellschaft

Der ÖPNV gilt gemeinhin als eines der wichtigsten Elemente der Daseinsvorsorgesicherung. Allerdings ist sein Beitrag zur Daseinsvorsorge unbestimmt, da es zum einen nur wenig wirklich greifbare Standards oder Anforderungen an seinen Beitrag gibt und sich zum anderen sehr oft jenseits der Zentren und Achsen Räume unbefriedigender Verkehrserschließung auftun. Im Folgenden wird anhand eines Beispiels aus dem mitteldeutschen Raum aufgezeigt, vor welchen räumlichen Herausforderungen der ÖPNV im ländlichen Raum steht. Die Konsequenzen für die Planungspraxis bzw. die ÖPNV-Verantwortung werden im Anschluss unter besonderer Berücksichtigung des in der Gesetzgebung relevanten Terminus der „ausreichenden Verkehrsbedienung" erläutert.

Räumliche Herausforderung für den ÖPNV: Die Erreichbarkeit zentraler Infrastrukturen ist für den außerhalb von Zentren und abseits von Achsen lebenden Teil der Bevölkerung nur schwer zu sichern.

„Achsenzwischenräume" werden kaum durch Regionalbusse mit einem attraktiven Takt erschlossen. Beispielhaft zeigte dies eine 2015 abgeschlossene Studie im Auftrag des BMVI für das Bedienungsgebiet des Mitteldeutschen Verkehrsverbundes (MDV). In den diese Studie begleitenden Projektgremien wurde aus dem Bestandsnetz ein grundsätzlich umsetzbares Regionalnetz entwickelt, dessen Linien sich durch einen ganztägigen Ein- bis Zweistundentakt auszeichnen. Seine sukzessive Umsetzung würde vor dem Hintergrund der für das Jahr 2030 prognostizierten Bevölkerungszahlen eine Erschließungswirkung von ca. 60 % bewirken. Knapp die Hälfte dieser Einwohner würde sogar im eng bemessenen Einzugsbereich von 300 m um die Haltestellen des Stundentaktnetzes leben, die andere Hälfte entweder weitere max. 200 m von der Haltestelle entfernt oder im Einzugsbereich von Haltestellen des Zweistundentaktnetzes.

Die verbliebenden 40 % der Bevölkerung könnten „vor ihrer Haustür" nicht auf einen vertakteten ÖPNV zurückgreifen und wären auf fußläufig erreichbare Versorgungsinfrastruktur, einzelne Bus-Fahrtenpaare oder auf die Nutzung eines Pkws bzw. Zweirads angewiesen (vgl. die folgende Abbildung und die dort erläuterten Siedlungstypen):

- Rund 7 % der Bevölkerung wohnten außerhalb des Regionalnetzes, aber im suburban geprägten Verdichtungsraum bzw. am Rand der großen Mittelzentren in verdichteten Siedlungen (Siedlungstypen 2a und 2b).
- Etwa 13 % lebten in den voll- oder teilausgestatteten Versorgungsorten (Siedlungstypen 3a und 3b), wobei die meisten unter ihnen vor Ort nicht alle untersuchten Infrastrukturen (Lebensmittelgeschäft, Hausarztpraxen, allgemeinbildende Schulen) vorfinden.
- Mehr als 20 % lebten in Siedlungsbereichen ohne diese Infrastruktur und wären von den Versorgungsangeboten in benachbarten (oder auch weiter entfernten) Siedlungsbereichen abhängig, ohne auf das Regionalnetz zurückgreifen zu können (Siedlungstyp 3c).

Unter Daseinsvorsorgegesichtspunkten ist somit der Fokus auf die Erreichbarkeitsverhältnisse für jene 40 % der Bevölkerung zu richten, die der Prognose zufolge außerhalb des Regionalnetzes leben werden. Dies gilt umso mehr, als die in den betroffenen Siedlungen vorhandenen Infrastrukturen überwiegend klein und eher schließungsgefährdet sind.

Bei genauerem Blick auf die existierenden Erschließungs- und Erreichbarkeitsstandards aus den Nahverkehrsplänen in den fünf Flächenkreises des MDV-Bedienungsgebiets zeigt sich, dass diese vorwiegend auf die Situation in Zentren bzw. auf nachfragestarken ÖPNV-Achsen anwendbar sind. Für die verbleibenden Orte abseits der Zentren und auch Achsen existiert in diesen Planwerken nur eine unspezifische Vorstellung von der Daseinsvorsorgequalität. In ihnen finden sich Formulierungen wie „bis zu 10 Fahrtenpaare", „bedarfsorientiert" oder „orientiert sich an den örtlichen Gegebenheiten". Diese Festlegungen sind recht vage und genügen insofern nicht der verbreiteten Vorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es bleibt eine Herausforderung, unter besonderer Berücksichtigung der lokalen spezifischen Bedingungen ansprechende Lösungen zu finden.

ÖPNV-Standards: Die Vorstellungen von der Leistungserbringung im ÖPNV sind bundesweit weitgehend gleich.

Obwohl in Deutschland die Verantwortung für die Ausgestaltung des straßengebundenen ÖPNV auf der kommunalen Ebene angesiedelt ist, gibt es in der Praxis bundesweit weitgehend ähnliche Vorstellungen von den Standards der Leistungserbringung im ÖPNV. Dies spiegelt sich zunächst in Empfehlungen und Richtlinien wider, die das Ziel verfolgen, neue Wege für eine der Situation im ländlichen Raum angemessenen ÖPNV-Planung aufzuzeigen. So führte die FGSV bereits 1986 den Begriff der „differenzierten Bedienung" ein und systematisierte ihn in einem eigenen Handbuch (FGSV 1986, S. 7). Auch der Verband deutscher Verkehrsunternehmen unternahm 2001 einen Versuch, systematisierte Empfehlungen zur Ausgestaltung von Verkehrserschließung und -angebot zu erstellen, schränkte aber ein, der formulierte Bedienungsstand solle „mithelfen, vor Ort praxisorientierte Kriterien für die Bewertung der Verkehrserschließung und des Verkehrsangebotes zu finden" (VDV 2001, S. 3).

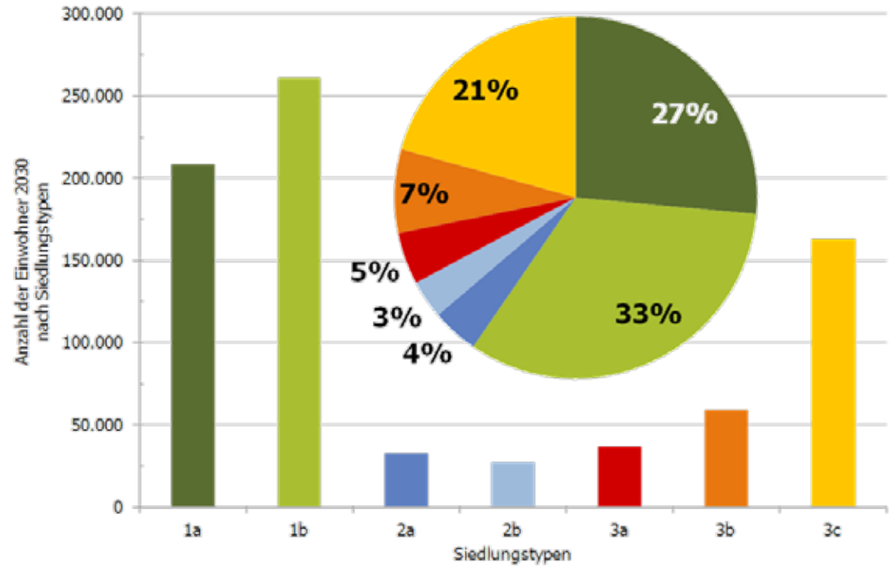


Abb. 1: Bevölkerungsverteilung 2030 nach Siedlungstypen (Quelle: Albrecht, Glatthaar, Stein, Trubbach 2016, S. 38)

Der Ansatz der Verkehrsnetzdifferenzierung wird besonders von den räumlichen Strukturen abhängig gemacht, was die FGSV im Rahmen der Formulierung der RIN herausstreicht: „Die ‚Richtlinien für integrierte Netzgestaltung' (RIN) greifen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Erreichbarkeit der zentralen Orte auf und leiten die funktionale Gliederung der Verkehrsnetze aus der zentralörtlichen Gliederung ab" (FGSV 2008, S. 5). Aufgabenträger sind jedoch die Kommunen, die entsprechenden Unterstützungsbedarf bei der Planung des ÖPNV-Netzes haben. Dementsprechend formuliert das Bundesministerium für Verkehr (nunmehr BMVI) in einem Handbuch, mit dem ein neuer Versuch zur Systematisierung des Angebots an flexiblen Bedienungsformen unternommen wird, wie folgt: „Aufgrund der teilweise unterschiedlichen Gegebenheiten sind vor allem in den ländlichen Räumen maßgeschneiderte und flexible Lösungen gefragt, die die Alltagsmobilität mit öffentlichem Verkehr sichern. […] Im Blickpunkt stehen deshalb flexible, stärker an die individuelle Nachfrage angepasste Angebotsformen. […] Mit dem vorliegenden Handbuch möchte die Bundesregierung den kommunalen und regionalen Akteuren der Regionalplanung bei ihrer schwierigen Aufgabe helfen" (BMVBS/BBSR 2009, S. 3).

Diese Beispiele zeigen, wie in Publikationen mit bundesweitem Geltungsanspruch der Versuch unternommen wird, Planungsstandards im ländlichen Raum den räumlichen und demografischen Bedingungen anzupassen. Das Versprechen einer ausreichenden Verkehrsbedienung für die „Achsenzwischenräume" bleibt aber weiterhin relativ vage, wie der Blick in Landes- und Regionalentwicklungspläne zeigt. Insofern bleiben die kommunalen Aufgabenträger, die letztlich qua Gesetz mit der Formulierung von „Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes" (§ 8 Abs. 3 Satz 2 PBefG) betraut sind, mit dieser Aufgabe weitgehend auf sich allein gestellt.

Lokale Verantwortung: Die Auslegung des Begriffs der „ausreichenden Verkehrsbedienung" hängt von den räumlichen Rahmenbedingungen ab.

Es gibt zwar auf der höheren Regelungsebene (EU, Bund, Länder) eine Reihe von Rechtsquellen, die Einflüsse auf die Standards der Daseinsvorsorge haben. Direkt lassen sich konkrete Anforderungen, z.B. im Sinne von Vorgaben zur ÖPNV-Bedienung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht, aus ihnen jedoch nicht ableiten. Vielmehr ist der ÖPNV in vielen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) sogar ausdrücklich eine freiwillige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung; es besteht also dort keine Pflicht der Kommunen, überhaupt ÖPNV anzubieten. In vielen anderen wird zwar ein Auftrag zur „Sicherstellung" der Versorgung postuliert, und bei einigen Landes-ÖPNVGs lässt sich gut begründen, dass eine Pflichtaufgabe vorliegt (Barth 2013, S. 341, Rn. 119). Die Entscheidung darüber, wie diese Aufgabe wahrgenommen wird, liegt aber auch hier bei den kommunalen Aufgabenträgern.

Den Aufgabenträgern wurde im Wesentlichen durch zwei einschneidende Reformen die zentrale Rolle im deutschen ÖPNV zugewiesen: durch die Trennung von Besteller und Ersteller von ÖPNV-Dienstleistungen (Regionalisierungsgesetz, RegG, in Kraft seit 1996) und durch die Definitionshoheit über und die Zuständigkeit für die „ausreichende Verkehrsbedienung" (verpflichtende Regelung im neuen Personenbeförderungsgesetz (PBefG), in Kraft seit 2013). Die Einordnung des ÖPNV als Bereich der Daseinsvorsorge erfolgt insofern ausdrücklich über das einfache Recht: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge" (§ 1 Abs. 1 RegG).

Aus der üblicherweise in Nahverkehrsplänen vorgenommenen Definition der „ausreichenden Verkehrsbedienung" ergeben sich letztlich die Anforderungen (z.B. Standards in Form einer spezifischen Mindestverkehrsbedienung) an den ÖPNV. Durch Rechtsnormen gesetzte, verbindliche Standards existieren für den ÖPNV hingegen lediglich in Bezug auf bestimmte Vorschriften zu Sicherheitsanforderungen (infrastruktur-, fahrzeug- und fahrerbezogen) und Verfahren (insbesondere Vergabe- und Genehmigungsverfahren).

Die Länder (mit der Ausnahme Hamburgs) haben über ihre jeweiligen ÖPNVGs den Aufgabenträgern für die Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV weitere Regeln und Grundsätze an die Hand gegeben und damit einen Rahmen bestimmt, innerhalb dessen die Aufgabenträger den Begriff der „ausreichenden Verkehrsbedienung" selbst weiter konkretisieren können. Die Anforderungen an den ÖPNV variieren somit von Raum zu Raum – und mit Ihnen die Definition des ÖPNV als solcher: Wie bereits Kill 1991 gezeigt hat, hat sich das Verkehrssystems evolutorisch entwickelt. Der ÖPNV ist ein Teil dessen, seine Evolution kann folglich „als logische Abfolge von Engpässen, Fluktuationen und Strukturwandel" (ebenda, S. 184) verstanden werden. In diesem Sinne stellt sich das ÖPNV-System anders dar, wenn es z.B. als Konkurrenzsystem des motorisierten Individualverkehrs oder als „Sicherheitsreserve für Katastrophenfälle und Mobilitätsbehinderte" (Heinze, Kill 1993, S. 384) entwickelt wird. Dementsprechend ist durchaus zu erwarten, dass der ÖPNV in Räumen, in denen seine Aufgabe in der Sicherung der Daseinsvorsorge im Sinne der Gewährleistung einer Mindestmobilität besteht, eine andere Form annimmt als in Ballungsräumen: Dort ist seine Funktion eine andere, namentlich die Sicherung der Funktionsfähigkeit eines Raumes mit hoher Verkehrsdichte.

Wenn danach gefragt wird, auf welche Bedingungen „alternative" Ansätze stoßen, ist es vor einem solchermaßen evolutorischen Hintergrund schwer, das „konventionelle" oder „traditionelle" Gegenmodell zu beschreiben, weil eben auch Konvention und Tradition Veränderungen unterworfen sind. So wurden z.B. Ansätze, die heute überwiegend als „alternativ" gelten, entweder in der Verkehrshistorie schon einmal zur Konvention gezählt, aber in der Zwischenzeit marginalisiert, oder sie werden seit langem regelmäßig als Alternative ins Spiel gebracht, ohne bislang einen Durchbruch erreicht zu haben. Zu ersteren zählt die kombinierte Personen- und Gepäckbeförderung im Postbus, zu letzteren die taxiähnliche Beförderung in Anrufsammeltaxis.

Beobachtung: Verantwortlichkeiten und ÖPNV-Verständnis sind in Veränderung begriffen.

Es kann beobachtet werden, dass Schritt für Schritt auch im ÖPNV-Bereich Kompetenzen „nach unten" verlagert werden: Nachdem in den 1990er Jahren durch das RegG Kompetenzen im SPNV-Bereich vom Bund auf die Länder verlagert wurden, erfolgte durch die auf Landesebene erlassenen ÖPNVGs oftmals die Verlagerung dieser Kompetenzen auf die kommunale Ebene. Aus verschiedenen Gründen können die Kommunen der hiermit übertragenen Verantwortung nicht gerecht werden, weshalb nunmehr vermehrt Ansätze der Selbstorganisation diskutiert und auch erprobt werden. Gesetzt wird damit auf die durchaus vorhandene Bereitschaft in der Bevölkerung, ehrenamtlich tätig zu werden, und auf die Tatsache, dass auch bislang – allerdings nicht organisiert – im ländlichen Raum Nachbarschaftshilfe gang und gäbe ist. Offen bleibt, inwieweit sich solche Aktivitäten der Zivilgesellschaft in ein der Daseinsvorsorge verpflichtetes ÖPNV-System integrieren lassen.

Hinzu kommt, dass die Grenzen des ÖPNV zu anderen Mobilitätsformen geöffnet werden: ÖPNV wird zunehmend als Teil einer Mobilitätskultur aufgefasst, zu der auch andere Verkehrsformen gehören, die nicht auf Besitz und Nutzung eines privaten Pkws abzielen. Auf diese Weise wird in neueren Modellprojekten ein Ansatz verfolgt, in dem die Organisation des ÖPNV eingebettet ist in eine Organisation von z.B. Fahrzeugteilen, Mitfahrgelegenheiten oder Zubringersystemen, die auf Leihfahrrädern beruhen. Charakteristisch für selbstorganisatorische Ansätze im ÖPNV ist, dass nach Elementen gesucht wird, die es rechtfertigen, sie aus dem Geltungsbereich des PBefG herauszulösen. Auf diese Weise können bestimmte Regularien wie der Erwerb eines Personenbeförderungsscheins entbehrlich und Hürden für das Engagement von Privatpersonen reduziert werden. Die in Erprobung befindlichen Modelle haben aber noch keinen Reifegrad erreicht, der es erlaubt einzuschätzen, ob sie entweder tatsächlich wirksam von den Regelungen des PBefG befreit sind oder ob sich – wenn sie doch unter das PBefG fallen – die Hürden für Privatpersonen als überwindbar herausstellen.

Eine mögliche Erklärung für diese Veränderungen kann darin bestehen, dass in jener Zeit, in der die Gleichwertigkeit den Daseinsvorsorgebegriff bestimmte, die Raumordnungskompetenz noch auf Bundesebene angesiedelt war und dementsprechend bundesweite Standards prädominierten (Kersten 2009, S. 30ff). Dazu zählte eben auch die Vorstellung, dass in Regionen, die nicht die Voraussetzungen für das präferierte ÖPNV-System mitbrachten, eben doch nach Möglichkeit eine Anpassung so weit wie möglich „nach oben" vorgenommen werden sollte. Mit anderen Worten: Das ÖPNV-System aus Bussen und Bahnen „nach großstädtischen Maßstäben" (Heinze, Kill 1993, S. 387) stand Pate für Konzepte im ländlichen Raum. Mit der Novellierung des Grundgesetzes im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde die Raumordnungskompetenz den Ländern zugewiesen, worin Kersten die Gelegenheit für das stärker auf regionale Unterschiede setzende, europäisch verankerte Leitbild der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Kohäsion sieht. Eine vergleichbare Regionalisierung hat im Verkehrsbereich bereits Mitte der 1990er Jahre mit der Bahnreform stattgefunden. Es ist also durchaus möglich, dass nunmehr die Akteure im ländlichen Raum mehr Freiheiten wahrnehmen, um ÖPNV-Systeme zu entwickeln, die dem Raum besser angepasst sind.

Folgerung: Das Verhältnis zwischen öffentlicher Gewährleistung und privatem Engagement muss neu austariert werden.

Mit Blick auf die eingangs erwähnten Ergebnisse aus dem MDV-Raum helfen die Standards und Grundsätze in den Regional- und Nahverkehrsplänen diesen 40 % der Bevölkerung insofern nicht weiter, als sich mit dem üblichen Verweis auf eine Bedarfsangemessenheit des Angebotes Taktangebote nicht ohne Weiteres wirtschaftlich betreiben lassen. Die Angebotslücken zwischen den Maschen des Regionalnetzes stellen sich bei näherer Analyse als teilräumlich sehr verschieden heraus, etwa was Siedlungsdichte, Siedlungsstruktur, Versorgungsdichte und Nähe zentraler Orte anbetrifft, so dass sich für eine konkrete Planung der bekannten Modelle (z.B. Bürgerbusse, flexible Bedienformen, multifunktionale Gemeindezentren, kleine Schulen, mobile Versorgungsstrukturen) Räume wie das Bedienungsgebiet des MDV als zu groß herausstellen.

Eine ausschließliche Verantwortung für die Erreichbarkeit in diesen Teilräumen sollte aber trotz ihrer Verschiedenartigkeit nicht allein den lokalen Akteuren überlassen werden. Die Umsetzungschancen der angesprochenen Modelle steigen mit ihrer Anschlussfähigkeit auf regionaler Ebene, wenn dort Fördersysteme, Basisinfrastrukturen oder Handlungsleitfäden entwickelt werden. Somit bleibt für die regionale Ebene die unverzichtbare Aufgabe, zur Unterstützung lokaler Initiative entsprechende Hintergrundsysteme zu entwickeln.

Es ist offensichtlich, dass die öffentliche Hand nur begrenzt über die Ressourcen verfügt, Standards der Daseinsvorsorge umzusetzen. Die Einbindung der Zivilgesellschaft erscheint deshalb unumgänglich, allerdings ist die Ausgestaltung der Schnittstelle in vielen Fällen offen bzw. umstritten. Es kommt hinzu, dass ehrenamtliche Tätigkeiten im Bereich der Daseinsvorsorge mit einer großen Verbindlichkeit und Regelmäßigkeit einhergehen und von den ehrenamtlich Tätigen entsprechend viel abverlangen. Das wirft die Frage nach der Gewährleistung der Daseinsvorsorge auf: Welche Versorgungslücken entstehen bzw. bleiben bestehen, wenn privates Engagement nicht öffentliche Leistungen übernimmt?

Literatur:

Albrecht, Martin; Glatthaar, Michael; Stein, Axel; Trubbach, Knud (2016): Daseinsvorsorge in Mitteldeutschland am Beispiel des ÖPNV Herausforderungen und strategische Ansätze. In: Der Nahverkehr, Heft 05/2016, S. 36-39.

Barth, Sibylle (2013): Regionalisierungsgesetz des Bundes und ÖPNV-Gesetze der Länder. In: Baumeister, Hubertus (Hrsg.): Recht des ÖPNV. Praxishandbuch für den Nahverkehr mit VO (EG) Nr. 1370/2007, PBefG und ÖPNV-Gesetzen der Länder, Band 2 Kommentar. Hamburg 2013, S. 235-450.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2009): Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrageschwachen Räumen. Bearbeitung: Böhler-Baedecker, Susanne et al. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrsg.) (2015): Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Abstimmung von ÖPNV- und Versorgungsstrategien. Bearbeiter: Albrecht, Martin; Glatthaar, Michael; Stein, Axel; Trubbach, Knud. BMVI-Online-Publikation 10/2015, Berlin.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi= (Hrsg.) (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung. Bearbeitet durch Winkler-Kühlken, Bärbel, Thrun, Thomas; Albrecht, Martin; Stein, Axel; Conrad, Judith; Koziol, Matthias; Grünbaum, Alexandra; Klauke, Sophia; Simonides, Stefan. Unveröffentlichter Endbericht, Berlin.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) (Hrsg.) (1986): Öffentlicher Personennahverkehr in Räumen und Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage. Fakten und Lösungen. Köln.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe für Verkehrsplanung (Hrsg.) (2008): Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung (RIN), Ausgabe 2008. Köln.

Heinze, Gert W.; Kill, Heinrich H. (1993): Welcher ÖPNV für welche Region? Leitbilder für die Gestaltung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in dünn besiedelten ländlichen Räumen nach der Regionalisierung. In: Raum-forschung und Raumordnung, Heft 6, 1993, S. 384-391.

Kersten, Jens (2009): Wandel der Daseinsvorsorge - Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, Claudia (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden.

Kill, Heinrich H. (1991): Erfolgsstrategien von Verkehrssystemen. Eine evaluationsorientierte Analyse der europäischen Verkehrsentwicklung. Berlin.

Püstow, Moritz (2013): Rechtsschutz im ÖPNV. In: von Wietersheim, Mark (Hrsg.): Vergaben im ÖPNV. Köln, S. 163-188.

Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) (2001): Verkehrserschließung und Verkehrsangebot im ÖPNV. VDV-Schriften, Band 4. Köln.

M. Sc. Linda Lange, Leibniz Universität Hannover
Institut für Umweltplanung, Abteilung Raumordnung und Regionalentwicklung

Mal hier, mal dort – doch wo bleibt der Ort?

Temporäre An- und Abwesenheiten und deren Auswirkungen auf ländlich geprägte Räume und Gesellschaften

Hintergrund und Anlass der Arbeit

Multilokalität verstanden als Lebensweise an mehreren Orten ist längst als kein neues Phänomen mehr zu betrachten, sondern vielmehr als Ausdruck spätmoderner Lebensführung oder Schlüsselerscheinung der Moderne (Hilti 2011: 266; Hesse & Scheiner 2007: 138) einzuordnen. Sozial verbreiteter als bisher angenommen (Weiske et al. 2009: 67), ist sie in nahezu allen Gesellschaftsbereichen vorzufinden und besitzt eine dementsprechend hohe gesellschaftliche sowie raum- und regionalplanerische Relevanz (Weichhart 2009: 10; Dittrich-Wesbuer 2015: 419).

Von Multilokalität geprägte Orte sind von temporären An- und Abwesenheiten betroffen, die ihrerseits zu vielschichtigen Konsequenzen führen, beispielsweise im Bereich der Infrastruktur, des Verkehrsaufkommens oder des Wohnungsmarktes (Hesse & Scheiner 2007; Hilti 2009; Dittrich-Wesbuer & Plöger 2013). Neben diesen Auswirkungen ist zudem mit Veränderungen der sozialen Zusammenhänge und der betroffenen Gesellschaften zu rechnen (Weichhart 2009: 11; Dirksmeier 2010: 61). Die Gründe dafür, multilokal zu leben, erscheinen schier endlos und sind dementsprechend schwer zu abstrahieren (vgl. Weiske et al. 2015). In der Literatur werden vielfältige Triebkräfte für Multilokalität genannt: Neben diskontinuierlichen Erwerbsbiographien und gesellschaftlichen Modernisierungsbedingungen, werden zum Beispiel die Individualisierung der Lebenswelt, erhöhte Mobilitätsanforderungen und arbeitsmarktbezogene Flexibilisierungen als Gründe für Multilokalität angeführt (Hesse & Scheiner 2007: 139; Reuschke 2010: 15ff). Dementsprechend vielfältig und bislang unzureichend erforscht, sind auch die Formen und Ausprägungen von multilokalen Lebensweisen sowie die damit verbundenen spezifischen Auswirkungen auf Strukturen, Planungen und lokale Gesellschaften.

Untrennbar mit dem Begriff der Multilokalität ist der Themenkomplex einer gesteigerten und vereinfachten Mobilität sowie des damit verbundenen Bedeutungsverlustes bestehender Grenzen (vgl. Löfgren 1995; Urry 2008; Weichhart 2009; Wood et al. 2015: 364f.). Als entscheidende Triebkräfte für die Aufweichung von Grenzen und die zunehmende Durchlässigkeit von Orten und Regionen sind neue Kommunikationstechnologien sowie die Angebotsausweitung und Beschleunigung im Verkehr zu nennen (Hesse & Scheiner 2007: 140; Duchêne-Lacroix et al. 2013: 64). Das Aufkommen neuer Kommunikationstechnologien unterstützt und vereinfacht zusätzlich, dass physische Entfernungen überbrückt werden können (Löfgren 1995: 362f; Hilti 2009: 80).

Anhand des Dissertationsvorhabens sollen bislang in der Multilokalitätsforschung eher selten vertretene raumwissenschaftliche Fragestellungen aufgegriffen und ausgeführt werden. Es geht der zentralen Frage nach, welche Auswirkungen die temporären An- und Abwesenheiten multilokal lebender Personen auf ländlich geprägte Orte in Niedersachsen sowie deren soziale und räumliche Zusammenhänge und Planungen haben können. In diesem Rahmen werden zusätzlich die Ortsverbundenheit der Multilokalen sowie die Auswirkungen auf das bürgerschaftliche Engagement beleuchtet. Aus den gewonnen Erkenntnissen wird abgeleitet, ob multilokale Lebensweisen eine Chance oder ein Risiko für ländliche Räume und deren Strukturen und Gesellschaften darstellen bzw. welche Formen unter welchen Voraussetzungen zur Chance oder zum Risiko werden können.

Vorgehen

Um für das Dissertationsvorhaben potentiell geeignete Untersuchungsräume in Niedersachsen zu identifizieren, in denen eine möglichst große Anzahl an multilokal lebenden Personen vorzufinden ist, wurde eine umfangreiche Vorstudie durchgeführt. Im ersten Schritt wurden auf Kreisebene in Niedersachsen vorhandene statistische Daten herangezogen und miteinander verschnitten, um mögliche Untersuchungsräume aufdecken zu können. Anhand der drei Kriterienbereich

- ländlich geprägte Räume in Niedersachsen,
- Arbeitsmarktstruktur und Arbeitslosenquote sowie
- hoher prozentualer Anteil an Auspendlern an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort und Arbeitsmarktverflechtungen

wurden Landkreise aufgedeckt, in denen potentiell eine größere Anzahl an multilokal lebenden Personen anzutreffen sein könnten. Gleichzeitig konnten durch diese Herangehensweise solche Landkreise, die die Kriterien nicht oder nur in unzureichender Form erfüllen und in denen dementsprechend davon auszugehen ist, dass Multilokalität nicht stark ausgeprägt ist, in der weiteren Analyse vernachlässigt werden.

Darauffolgend wurde den identifizierten potentiell geeigneten Landkreisen bzw. den entsprechenden Verwaltungen eine Online-Umfrage zur Einschätzung der tatsächlichen Situation vor Ort zugesandt. Mit Hilfe der dadurch gewonnenen lokalen Expertise konnte die Vorauswahl geprüft und validiert werden. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen wurden geeignete Untersuchungsräume als Fallstudien in Niedersachsen ausgewählt und die Kooperationsbereitschaft auf Seiten der Verwaltung beleuchtet.

Als Untersuchungsräume wurden die Samtgemeinde Boffzen (LK Holzminden) und die Gemeinde Bad Grund (LK Osterode am Harz) in Niedersachsen ausgewählt. In den Fallstudienkommunen selbst stand die qualitative Befragung von verschiedenen lokalen Akteuren im Fokus, um Erkenntnisse zu Ausprägungen multilokaler Lebensformen und den damit verbundenen Chancen und Risiken für die betroffenen Orte zu gewinnen. Neben den Interviews mit den multilokal lebenden Personen selbst wurden zudem Gespräche mit lokalen Funktionsträgern, also Personen der lokalen Verwaltung, Politik sowie Organisationen und Institutionen geführt, um diese weitere Perspektive auf das Phänomen Multilokalität und dessen Auswirkungen zu beleuchten. Insgesamt wurden 29 qualitative Interviews mit multilokal lebenden Personen und Funktionsträgern geführt und anschließend computergestützt (MaxQDA) der qualitativen Inhaltsanalyse folgend ausgewertet.
Erste Erkenntnisse und Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung. Obgleich sich das Dissertationsvorhaben im Arbeitsprozess befindet, zeichnen sich erste, Erkenntnisse und vorläufige Ergebnisse zum Vorhandensein und dem Umgang mit multilokalen Lebensweisen auf kommunaler Ebene sowie deren Auswirkungen auf die betroffenen Orte und deren Gesellschaften und Strukturen ab.

Allgemeine Erkenntnisse und Hinweise zur Datengewinnung

Aufgrund der bislang fehlenden Informationen zu Vorkommen und Verteilung von multilokal lebenden Personen stellt zunächst das Aufdecken und anschließende Ansprechen dieser Akteure einen wesentlichen Arbeitsschritt dar. Die Vorstudie hat sich als adäquat erwiesen, um zunächst potentiell geeignete Räume für die empirischen Untersuchungen aufzuzeigen. Eine intensive Zusammenarbeit und ein reger Austausch mit kommunalen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Organisationen und Institutionen sind anschließend wichtig, um die Multilokalen auf kommunaler Ebene zu identifizieren und sie für ein Gespräch zu gewinnen.

In den Interviews hat sich gezeigt, dass die multilokal lebenden Personen selbst ein großes Bedürfnis haben, sich über die eigene Lebensweise sowie den damit verbundenen Auswirkungen auszutauschen. Alle Befragten haben trotz ihrer ständigen An- und Abwesenheiten viel Zeit für die Gespräche investiert und zeigten sich mitunter bereits sehr reflektiert im Hinblick auf die Auswirkungen des Lebensstils auf ihren Alltag.

Motive und Alltagsrhythmen

Der Großteil der befragten Personen übt aus beruflichen Gründen einen multilokalen Lebensstil aus, hat in einer der Fallstudien seinen Hauptwohnsitz und lebt von dort aus an zwei oder mehr Orten multilokal. In diesem Zusammenhang wird von der Mehrheit der Personen darauf hingewiesen, dass sie entweder aufgrund generell fehlender höher qualifizierter Arbeitsmöglichkeiten in der gesamten Region oder aufgrund des Wegfalls der Arbeitsstelle infolge einer Standortschließung überhaupt begonnen haben, multilokal zu leben. Lediglich eine Person besitzt einen touristisch motivierten Zweitwohnsitz in einer der Fallstudien. Dass der Hauptgrund für das Auftreten multilokaler Lebensweisen in den Fallstudien fehlende oder wegfallende Arbeitsoptionen sind, geben auch die befragten lokalen Funktionsträger an und bestätigen damit die Angaben der Multilokalen.

Es ist zu erkennen, dass überwiegend ein wöchentlicher Wechsel zwischen den verschiedenen Orten stattfindet und die Personen sich in der Regel am Wochenende am Hauptort in einer der Fallstudien befinden. Die Distanzen zwischen den Orten werden vornehmlich mit dem Pkw (Privat- oder Dienstfahrzeug) zurückgelegt; ein geringerer Teil bedient sich der Bahn, um die Distanzen zwischen den Orten zu überbrücken.

Auswirkungen des mehrörtigen Lebensstils auf die Engagementaktivitäten

Die deutliche Mehrheit der multilokal lebenden Personen gibt an, dass sich der mehrörtige Lebensstil auf ihre persönlichen Tätigkeiten im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements negativ auswirkt; und zwar in der Form, dass sie ihre Aktivitäten und auch sozialen Kontakte im Ort deutlich reduzieren bzw. vollständig einstellen mussten. Die getroffenen Aussagen beziehen sich im Großteil der Fälle auf eine erzwungene Reduzierung der Tätigkeiten bzw. darauf, dass die Zeit am Hauptort fehlt, um aktiv an der Dorfgemeinschaft oder dem Vereinsleben teilzunehmen oder gar ehrenamtliche Tätigkeiten auszuführen. Absprachen und Termine können vielfach nicht eingehalten werden und die wenige zur Verfügung stehende Zeit (am Wochenende) wird mit der Familie bzw. dem Partner und privaten Angelegenheiten verbracht (insbesondere Haus und Garten).

Auch die befragten lokalen Funktionsträger zeigten sich reflektiert hinsichtlich der Auswirkungen multilokaler Lebensweisen auf die betroffenen Orte und deren Gesellschaften. Sie gaben mehrheitlich an, dass sie überwiegend Risiken ausgehend von der Lebensweise vor allem im Bereich der Vereine und ehrenamtlichen Organisationen sehen. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere in ländlich geprägten Räumen Nachwuchssorgen ein fortwährendes Problem für viele Vereine darstellen, sehen sie in einer Zunahme multilokaler Lebensweisen ggf. eine Verschärfung des Problems.

Ausblick

Die erste Auswertung des Gesprächsmaterials zeigt exemplarisch, dass die Interviews mit den multilokal lebenden Personen und den lokalen Funktionsträgern breit gefächerte Informationen zu den Hintergründen und Auswirkungen des Phänomens multilokaler Lebensweisen in ländlich geprägten Räumen bieten. Im Zuge der weiteren, tiefergehenden Auswertungsschritte werden vor allem die Auswirkungen der Lebensweise auf die Aktivitäten der multilokal lebenden Personen vor Ort und auf den Zusammenhalt in den Ortsgemeinschaften betrachtet. Außerdem werden die Bindungen der multilokal lebenden Personen zu den betroffenen Orten näher beleuchtet, um Aussagen dazu zu treffen, ob eine mehrörtige Lebensweise zu einer Entbettung oder stärkeren Bindung an einen Ort führen kann. In diesem Zusammenhang werden Integrationsmöglichkeiten für multilokal lebende Personen sowohl am Hauptwohnsitz als auch an den nachrangig erschlossenen Orten diskutiert.

Quellenverzeichnis:

Dittrich-Wesbuer, A. & Plöger, J. (2013): Multilokalität und Transnationalität – Neue Herausforderungen für Stadtentwicklung und Stadtpolitik. In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 71, Nr. 3: 195-205.

Dittrich-Wesbuer et al. (2015a) - Dittrich-Wesbuer, A.; Kramer, C.; Duchêne-Lacroix, C.; Rumpolt, P. (2015): Multi-local living arrangements: Approaches to quantification in german language official statistics and surveys. In: Journal of Economic and Social geography (TESG) (2015), Vol. 106 (4): 409-424, DOI: 10.1111/tesg.12160.

Duchêne-Lacroix et al. (2013) - Duchêne-Lacroix, C.; Hilti, N. & Schad, H. (2013): L'habiter multilocal: discussion d'un concept émergent et aperçu de sa traduction empirique en Suisse. In: Revue Quetelet/ Quetelet Journal, Vol. 1, no. 1: 63-89.

Hesse, M. & Scheiner, J. (2007): Räumliche Mobilität im Kontext des sozialen Wandels: eine Typologie multilokalen Wohnens. In: Geographische Zeitschrift, 95, Jahrgang 2007, Heft 3: 138-154; Stuttgart: Franz Steiner Verlag.

Löfgren, O. (1995): Leben im Transit? Identitäten und Territorialitäten in historischer Perspektive. In: Mitterauer, Michael & Saurer, Edith (Hrsg.), 1995: Historische Anthropologie. Kultur. Geschäft. Alltag. 3. Jg. 1995, H. 1: 349-363, Köln, Weimar, Wien: Böhlau Verlag.

Weichhart, P. (2009): Multilokalität – Konzepte, Theoriebezüge und Forschungsfragen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2: 1-14.

Weiske et al. - Weiske, C., Petzold, K. & Zierold, D. (2009): Multilokale Haushaltstypen. Bericht aus dem DFG-Projekt „Neue multilokale Haushaltstypen" (2006-2008). In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2009: 67-75.

Hilti, N. (2009): Multilokales Wohnen: Bewegungen und Verortungen. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2: 77-86.

Hilti, N. (2011): Hier – Dort – Dazwischen. Lebenswelten multilokal Wohnender im Spannungsfeld von Bewegung und Verankerung. Dissertation an der ETH Zürich.

Reuschke, D. (2010): Multilokales Wohnen. Raum-zeitliche Muster multilokaler Wohnarrangements von Shuttles und Personen in einer Fernbeziehung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Dissertation an der Fakultät für Raumplanung TU Dortmund.

Dirksmeier, P. (2010): Multilokalität als Abwesenheit: eine Herausforderung für landschaftliche attraktive ländliche Räume – das Beispiel Tegernsee/Stadt. In: Europa Regional 10/2010 2-3: 60-70.

Urry, J. (2008): Mobilities. 335 S., John Wiley & Sons.

Weiske et al. (2015) - Weiske, C.; Petzold, K. & Helmut S. (2015): Multi-local living – The approaches or rational choice theory, sociology of everyday life and actor-network theory. In: Journal of Economic and Social geography (TESG) (2015), Vol. 106 (4): 392-408, DOI 10.1111/tesg.12157.

Wood et al. (2015) - Wood, G.; Hilti, N.; Kramer, C.; Schier, M. (2015): A residential perspective on multi-locality: Editorial. In: Journal of Economic and Social geography (TESG) (2015), Vol. 106 (4): 363-377, DOI: 10.1111/tesg.12158

Dr. Kim Pollermann / Dipl.-Ing. agr. Petra Raue / Dipl.-Ing. agr. Gitta Schnaut
Wissenschaftliche Angestellte am Thünen Institut für Ländliche Räume

Neugestaltung der Daseinsvorsorge mit Innovation und Integration

1. Problemhintergrund & Untersuchungsmethoden

In ländlichen Regionen bestehen spezifische Herausforderungen, die Daseinsvorsorge zu erhalten und geänderten Anforderungen anzupassen. Insbesondere in dünn besiedelten Regionen gibt es Probleme alleBereiche der Daseinsvorsorge überhaupt flächendeckend vorhalten zu können. Neben den seit Jahren diskutierten Erfordernissen durch den Demografischen Wandel rücken aktuell vermehrt neue Aufgaben durch Migration und Integrationserfordernisse in den Fokus.

LEADER ist ein gebietsbezogener und partizipativ ausgerichteter Förderansatz des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). LEADER ist dabei ein methodischer Ansatz, dem unterschiedliche inhaltliche Ziele zugrunde gelegt werden können. Die derzeitige Förderperiode (2014-2020) stellt die mittlerweile fünfte Auflage dar. Planerische Grundlage ist eine „Lokale Entwicklungsstrategie" in der die Situation der jeweiligen Region (in der Regel mit 30.000 bis 150.000 Einwohnerinnen) analysiert und Ziele zur zukünftigen Entwicklung dargelegt werden. Zur Umsetzung von Projekten steht den LEADER-Regionen ein eigenes Budget zur Verfügung (zwischen 2 und 3 Mio. Euro EU-Mittel für die gesamte Förderperiode). Über seine Verwendung entscheidet eine Lokale Aktionsgruppe (LAG) in der mehr als 50% der stimmberechtigten Mitglieder nicht-staatliche Akteure sein müssen (vgl. Pollermann et al. 2014b).

Themen bei LEADER sind neben der wirtschaftlichen Entwicklung v.a. die Lebensqualität in ländlichen Räumen, dazu gehören Konzepte und Projekte zu Mobilität, Nahversorgung sowie sozialer Infrastruktur und Gemeinschaftseinrichtungen. Ein wesentlicher Aspekt von LEADER ist die Generierung, Umsetzung und Weiterverbreitung innovativer Ansätze. Auch die Verknüpfung von Projekten der Daseinsvorsorge mitAspekten einer Willkommenskultur haben sich einige LEADER-Regionen bereits auf die Fahnen bzw. in die Entwicklungsstrategien geschrieben (vgl. Pollermann 2016).

Wichtige Fragen hierzu sind: inwieweit konnten im Kontext von LEADER innovative Ansätze zur Neugestaltung der Daseinsvorsorge entstehen und welche Synergieeffekte sind zwischen Integration internationaler ZuwanderInnen und Daseinsvorsorge möglich?

Zur Beantwortung werden insbesondere Erfahrungen aus der LEADER-Evaluierung (2007-2013) in sieben Bundesländern genutzt.1 Im Rahmen der Evaluierung erfolgten in 98 LEADER-Regionen umfangreiche empirische Erhebungen: Erfassung von Strukturdaten, zweimalige schriftliche Befragung aller LAG-Mitglieder (je 1500 Befragte), schriftliche Befragung der Regionalmanagements, schriftliche Befragung von Zuwendungsempfängern/Projektträgern sowie neun Fallstudien mit jeweils 8-10 Interviews vor Ort.

1 Die Ergebnisse der Evaluierung finden sich ab Anfang 2017 als Ex-Post-Berichte für die jeweiligen Bundesländer auf der Projekthomepage unter: www.eler-evaluierung.de

2. Innovation im Kontext von LEADER

Innovation wird in verschiedenen Kontexten unterschiedlich definiert. Ein übergreifender Aspekt ist, dass es sich um einen Prozess handelt, der schlussendlich eine Neuerung in Anwendung bringt. Im LEADER-Kontext wird immer wieder betont, dass es (lediglich) um eine Neuerung für die Region, jedoch nicht unbedingt um eine „Weltneuheit" geht. Dabei geht es nicht nur um technische Neuerungen, sondern auch um soziale Innovation (Dargan und Shucksmith, 2008; Dax et al., 2016; Schnaut, Pollermann und Raue, 2012). Im Rahmen des LEADER-Ansatzes mit seiner überregionalen und internationalen Vernetzung sind auch folgende Aspekte relevant: derTransfer und die Anpassung von Innovationen, die an anderer Stelle entwickelt wurden,die Modernisierung traditioneller Formen von Know-how und insbesondere um das Finden von neuen Lösungen für anhaltende ländliche Probleme, die andere Politikmaßnahmen nicht zufriedenstellend und nachhaltig lösen konnten (EU-KOM, 2006). Da Innovation an sich in diesem Kontext schwer zu operationalisieren ist, werden die wesentlichen Phasen eines Innovationsprozesses betrachtet (Bedingungen zur Entstehung, Umsetzung in Projekten sowie Diffusion und Adaption).

Die **Bedingungen zur Entstehung** von Innovation warenin den LEADER-Regionen gemischt:

- Ein gravierendes Problem waren die einschränkenden Förderbedingungen, die durch die starke Orientierung an den sogenannten Mainstream-Maßnahmen der ELER-Programme entstanden. Hier zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern, z.T. konnten durch Nachbesserungen im Laufe der Förderperiode auch innovationsfreundlichere Bedingungen geschaffen werden.
- Als begünstigende Bedingung zur Entstehung von Innovationen gilt die Heterogenität der beteiligten Personen, hier waren die LAGn hinsichtlich der thematischen und institutionellen Zusammensetzung durchaus vielfältig, die personelle Zusammensetzung hinsichtlich Geschlecht, Alter, Bildungsstand und ethnischem Hintergrund war oftmals eher homogen (mit dem dominierenden Kategorien: männlich, über 40, akademischer Abschluss und kein Migrationshintergrund).
- Weiterhin begünstigend ist ein positives Kommunikations- und Kooperationsklima. Dies wird in den LAGn von den LAG-Mitgliedern überwiegend gut beurteilt. So wurde die entstandene Zusammenarbeit zumeist positiv wahrgenommen: „Es ist eine Ideenschmiede […] es ist etwas was wir sonst nicht hätten" (Zitat eines LAG-Mitglieds aus einer Fallstudie).

Trotz der nicht optimalen Bedingungen wurden **innovative Projekte** in ganz unterschiedlichen Themenfeldern entwickelt. Beispiele sind(Pollermann et al 2014):

- das Netzwerk „Multipler Häuser" in der Region Stettiner Haff, diese dienen als gemeinschaftlicher Stützpunkt von Dienstleistung und Nachbarschaft für benachbarte Dörfer. Sie sind baulich so flexibel gestaltet, dass Raumnutzungen als Arztpraxis oder Pflegestützpunkt, aber auch als Friseur, Sparkassenstützpunkt und Lebensmittelverkauf möglich sind, wobei die Nutzung im Tagesrhythmus wechseln kann. Die fehlende Mobilität der AnwohnerInnen wird ersetzt durch die Mobilität und zeitliche Flexibilität der DienstleisterInnen.
- im Bereich Gesundheit das Projekt „Das ungeborene Herz", ein telemedizinisches Monitoring von Risikoschwangerschaften. Durch die Durchführung des Monitoring zu Hause werden Arzt- bzw. Klinikbesuche ersetzt. Der Herausforderung Demenz wird mit einem Pflegewohnprojekte als Alternative zum stationären Pflegeheim begegnet, die mit einem großen Entscheidungsspielraum für BewohnerInnen und deren Angehörige einen innovativen Ansatz darstellen. Im Bereich derPalliativmedizin ist ein Hospiz zu nennen, welches durch eine gemeinnützige GmbH betrieben wird und für die Region ein bisher fehlendes Angebot darstellt.
- das Thema Bildung wird durch ein Schulangebot des Circus Ubuntu aufgegriffen: statt Schulabbruch gibt es einen Circus zur weiteren Beschulung (mit Wohnmöglichkeit für die Schüler).
- eine Nutzung neuer Medien erfolgt im Projekt „Bildungsstandorte Rügen": durch eine gebündelte Darstellung aller Bildungsträger, Bildungsorte und Bildungsangebote auf einer Internetplattform gibt es erstmals einen systematischen und für jeden zugänglichen Überblick der vorhandenen Möglichkeiten in der Region.

Durch die schriftliche Befragung der ZuwendungsempfängerInnen von LEADER-Projekten konnten auch Merkmale identifiziert werden, die innovative Ansätze in Projekten wahrscheinlicher machen. Beispielsweise war auffällig, dass der Anteil der als innovativ eingeschätzten2 Projekte bei privaten Projektträgern deutlich höher war als bei Öffentlichen Trägern: insgesamt lag der Anteilinnovativer Projektebei den Privaten bei 46 % (von 177 Projekten) und bei den Öffentlichen bei 31 % (821 Projekte).

Wenn sich innovative Ansätze auch in der Praxis als effektiv und effizient erweisen, sollte die weitere Verbreitung (**Diffusion und Adaption**) innerhalb der Region oder in andere Regionen erfolgen. Hier bietet der LEADER-Ansatz durch seine auch internationale Vernetzung theoretisch große Potenziale. Inwieweit diese genutzt werden, ist schwer zu bewerten, da dies einen längeren Betrachtungszeitraum erfordert (der bei der Befragung der Zuwendungsempfänger nicht gegeben war). Ein Blick auf die den Zuwendungsempfängern benannten InteressentInnen, die ähnliche Projekte initiieren wollten, zeigt jedoch, dass ein überregionaler Austausch stattfindet: so kamen die Anfragen zu jeweils zwei Fünfteln aus der eigenen Region bzw. aus Regionen aus dem eigenen Bundesland und zu einem Fünftel aus anderen Bundesländern. Auch sind die LEADER-Projekte selbst häufiger durch Ideenanregungen von außerhalb der Region in ihrer Entstehung beeinflusst worden, als vergleichbare Nicht-LEADER-Projekte.3 So bestätigte sich die Annahme der LEADER-Logik, dass Vernetzungen zur Verbreitung neuer Ideen und der Genese „innovativer" Projekte beitragen können. Die in vielen Mitgliedsstaaten sehr geringe Mittelverausgabung für internationale Kooperationsprojekte deutet aber an, dass für einen internationalen Austausch noch mehr Anstrengungen und Unterstützungen erforderlich wären.

3. Synergien bei Integration und Neugestaltungen der Daseinsvorsorge

Vor dem Hintergrund von demographischem Wandel und Abwanderungsprozessen wurden in den letzten Jahren in einigen ländlichen Kommunen Hoffnungen auf eine internationale Zuwanderung gesetzt. Zugleich werden ländlichen Räumen neben spezifischen Integrationspotenzialen auch besondere Restriktionen zugeschrieben (Pollermann 2016a; Hüttermann 2010). Gerade Regionen mit demografischen Problemen werden Probleme haben, attraktiv für Zuwanderung zu werden (Pollermann 2016b).

Die internationale Migration ist sehr vielfältig: Sie umfasst sowohl die gezielt angeworbene hochqualifizierte Fachkraft als auch Geflüchtete mit großer Bandbreite an Qualifizierungsniveaus. Daher sind auch die integrationsrelevanten Faktoren (wie z.B. der Arbeits- und Wohnungsmarkt, ÖPNV-Erreichbarkeit, vorhandene Strukturen der Daseinsvorsorge, bestehende MigrantInnen-Communities, Willkommenskultur) unterschiedlich wirksam. Außerdem sind die Präferenzen für einen städtischen oder ländlichen Lebensstil auch bei ZuwanderInnen sehr unterschiedlich (Pollermann 2016a).

Dabei ist die Heterogenität ländlicher Räume in Deutschland beachtlich, so sind demografische und wirtschaftliche Entwicklungen sehr unterschiedlich, was zu räumlichen Unterschieden bezüglich der integrationsrelevanten Faktoren führt (Plankl et al. 2016). Neben gesamtstaatlichen Rahmenbedingungen und Regularien der Länder sind viele Integrationsoptionen vom direkten Engagement der lokalen Ebene abhängig (z. B. durch Handeln der Kommunen oder der Zivilgesellschaft). Eine Anerkennungs- und Willkommenskultur hilft nicht nur den Zuwandernden dabei, sich in den Kommunen wohl und willkommen zu fühlen, sondern sie hilft auch den Kommunen in ländlichen Regionen, von der Zuwanderung zu profitieren (Schader 2014: 100).

Als Nutzen der Zuwanderung wird neben ökonomischen Impulsen durch die Wirtschaftstätigkeiten von MigrantInnen auch die Förderung des sozialen Zusammenhalts vor Ort beschrieben: Beispielsweise entwickeln sich kleine Läden oder Imbisslokale von MigrantInnen zu Kulminationspunkten nachbarschaftlicher Kontakte (vgl. Nuissl/Schmiz 2013: 183). Da die traditionellen Strukturen des Engagements in den Kommunen ländlicher Regionen zunehmend unter Druck geraten, erfordern demografische Herausforderungen neue Formen und Orte der Beteiligung und des Engagements. Dementsprechend sollten sich auch Freiwilligenorganisationen, lokale Vereine und Verbände interkulturell öffnen (Schader 2014).

Solche Überlegungen werden auch in der Praxis sichtbar, dementsprechend wird in LEADER-Konzepten auch das soziale Miteinander thematisiert: „Aktiv Offenheit gegenüber Neubürgern zu praktizieren und sie in das soziale Leben einzubinden macht die Region attraktiver und sorgt für ein besseres Miteinander. Gegenseitiger Austausch bereichert die Region kulturell, schafft Verständnis und Akzeptanz. Der Ansatzpunkt einer solchen Offenheit sind gemeinsame Aktivitäten: Interkulturelle Werkstätten und Feste, kulinarischer Austausch und das Teilen von Geschichte und Geschichten." (Leaderregion Kehdingen-Oste 2014: 46).

Die Qualität der Daseinsvorsorge beeinflusst einerseits die Bleibeperspektive für ZuwanderInnen in ländlichen Räumen (bisher werden viele Geflüchtete zunächst zwangsverteilt und wandern später in die urbanen Zentren). Andererseits sind **Synergien von Integrationsbestrebungen mit dem Erhalt der Daseinsvorsorge** zu identifizieren (Pollermann 2016b):

- So sind die Integrationspotenziale von **ehrenamtlichen Engagement** der MigrantInenn zu nennen, die interkulturelle Öffnung von Vereinen/Freiwilliger Feuerwehrkann gleichzeitig die Mitgliederzahlen stabilisieren/erhöhen und so zum Erhalt der Angebote beitragen.
- Interessant ist sind auch **gemeinsame Bedürfnisse**, z.B. haben neu ankommende Geflüchtete und Hoch-Betagte in der Regel eine sehr eingeschränkte PKW-Mobilität, so dass beiden Gruppen neue Mobilitätskonzepte zu Gute kommen, bzw. beide Gruppen zur Auslastung und Tragfähigkeit derselben beitragen.
- Auch die **Revitalisierung von Leerständen** (als mehr-generationen und interkulturelle Treffpunkte) bietet Potenziale sowohl in der Entstehung (in Form von Mitarbeit in Konzipierung und Renovierung) als auch der gemeinsamen Nutzung.
- Eine Schwerpunkt ökonomischer Aktivitäten von MigrantInnen in Städten sind **Nahversorgung und Gastronomie,** wobei engagierte Menschen, die solche Angebote auch in ländlichen Räumen aufrechterhalten, wichtige Beiträge zur Lebensqualität in ländlichen Räumen bieten können.
- Da generell Heterogenität als innovationsbegünstigend angesehen wird, ist es naheliegend Menschen mit unterschiedlichen Erfahrungshorizonten und ethnischen Hintergründen zur **Ideengenerierung** zusammenzubringen.

Integration ist ein mehrdimensionaler Prozess zwischen Aufnahmegesellschaft und den neu Hinzugekommenen (Plankl et al. 2016). Dazu gilt es migrations- und integrationsrelevanten Faktoren einzelnen Regionen zu analysieren und darauf aufbauend regionsspezifische Formen der Unterstützung zu entwickeln. Dies ist ein Handlungsprinzip, mit dem es in der integrierten ländlichen Entwicklung (z.B. dem LEADER-Ansatz) bereits umfangreiche Erfahrungen gibt (Pollermann 2016a). Auch bei der Förderung von einzelnen Projekten ist es wichtig auf Erfahrungen bisheriger Förderpolitiken zurückzugreifen. So braucht es keine eigene Förderoption für „Einzelhandel mit Migrationshintergrund", sondern es gilt die formalen und informellen Zugangsbarrieren zu bestehenden Förderansätzen zu minimieren und diese zu optimieren. Wesentlich ist, dass engagierte Menschen (mit und ohne Migrationshintergrund)als potenzielle BetreiberInnen innovative Konzepte zur Nahversorgung kennen lernen können. Gerade vor dem Hintergrund von Problemen der wirtschaftlichen Trägfähigkeit ist es wichtig, dass Erfahrungen mit innovativen Formen (z.B. der Multifunktionalität bei Nahversorgungsprojekten) einbezogen und aktuelle Trends in diesem Bereich berücksichtigt werden (vgl. Eberhardt et al. 2014).

Zentrale Aspekte zur Generierung von Synergieeffekten sind Kommunikation, Information und Vernetzung. Erforderlich sind Überwindungen von Sprachbarrieren und ein Miteinander kulturell unterschiedlich geprägter Handlungslogiken. Hier können die LEADER-Regionen mit ihren Netzwerkstrukturen und der Erfahrung in der Moderation von Akteuren mit unterschiedlichen Interessenlagen und Prägungen wichtige Beiträge leisten. Auch zu einem Good-Practice Austausch können die bestehenden LEADER-Netzwerke auf den Ebenen der Länder, des Bundes und der EU genutzt und ausgebaut werden.

Letztlich können Integrationsbestrebungen und die Entwicklung innovativer Lösungen für die Daseinsvorsorge positive Wechselwirkungen entfalten. So kann der Zugewinn an Diversität die Resilienz und Innovationsfähigkeit Ländlicher Räume in Anpassungsprozessen der Daseinsvorsorge fördern.

2 Die Zuordnung, inwieweit ein Projekt etwas Neues für die Region beinhaltet, basiert auf den Angaben der Befragten. So dass ein Teil der Einschätzungen vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass LEADER-Projektträger „innovativ" als erwünschte Kategorie ankreuzen. Um dies abzumildern, sollte in der Befragung auch benannt werden, was das Neue sei, um so einen besseren Eindruck vom Innovationsgehalt der Projekte zu bekommen.

3 Ein solcher Vergleich von LEADER / Nicht-LEADER-Projekten war beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern möglich, da hier auch die ELER-Mainstreamförderung vergleichbare Projekte zu Tourismus und Dorferneuerung aufwies. Bei 22 % der LEADER-Projekte (Mainstream-Projekte: 9,9 %) waren Beispiele im näheren Umkreis (bis ca. 25 km) und bei 11 % der LEADER-Projekte (Mainstream-Projekte: 4,8 %) überregionale Beispiele (über ca. 25 km Entfernung für die Ideenentwicklung zum Projekt relevant. Demnach ist der Anteil bei den LEADER-Projekten jeweils doppelt so hoch.

Quellenverzeichnis:

Dargan, L und Shucksmith, M (2008): LEADER and Innovation. SociologiaRuralis 48, H. 3, S. 274-291.

Dax, T, Strahl, W, Kirwan, J und Maye, D (2016): The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. European Urban and Regional Studies 23, H. 1, S. 56-68.

EU-KOM, Europäische Kommission GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (2006): Fact Sheet. Der LEADER-Ansatz. Ein grundlegender Leitfaden. http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/leader/2006_de.pdf. Zitiert am 17.8.2015.

Eberhardt W, Pollermann K, Küpper P (2014): Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen: Impulse für die Praxis. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Berlin.

Hüttermann, J (2010): Entzündungsfähige Konfliktkonstellationen: Eskalations- und Integrationspotentiale in Kleinstädten der Einwanderungsgesellschaft. Weinheim.

LeaderregionKehdingen-Oste (2014): Auf´s Land ey! Wir bewegen was (REK Kehdingen-Oste 2014-2020), www.leaderregion-kehdingen-oste.de/2014-2020/ (letzter Zugriff: 01.11.2015).

Nuissl, H &Schmiz, A (2013): Migration als Potenzial der kommunalen Entwicklung–Lokale Ansätze zur Unterstützung von ökonomischen Akteuren mit Migrationshintergrund. In: Raumforschung und Raumordnung 71(3), S. 181-193.

Plankl R, Neumeier S, Osigus T, Küpper P & Mehl P (2016): Indikatoren und Karten zur Darstellung von Potenzialen bei der Integration von Flüchtlingen auf Landkreisebene. Stellungnahme für BMEL -421. Braunschweig.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014a): Beiträge von LEADER zur Daseinsvorsorge durch integrierte Entwicklungsstrategien und modellhafte Projekte. DortmunderBeiträgezurRaumplanung 143: 75-86.

Pollermann K, Raue P, Schnaut G (2014b): Opportunities for a participative approach in rural development: Findings from LEADER in Mecklenburg-Vorpommern and the requirements for Community Led Local Development. Landbauforschung 64(3/4): 127-138.

Pollermann K (2016a): Internationale Migration: Chance für ländliche Räume?! RaumPlanung 183: 48-53.

Pollermann K (2016b): Refugees and rural Development: Chances from migration and challenges of integration. Tagungsbeitrag IAMO-Forum, 22.-24. Juni, Halle (Saale).

Schader-Stiftung (Hrsg.) (2014): Interkulturelle Öffnungund Willkommenskultur in strukturschwachenländlichen Regionen. Ein Handbuch für Kommunen. Darmstadt.

Schnaut, G; Pollermann, K &Raue, P (2012): LEADER- an approachto innovative andsuitablesolutions in rural areas? Tagungsbeitrag 131st EAAE Seminar, 18./19. September, Prag, [http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/135779/2/Schnaut.pdf]

Dr. Thomas Wieland, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Institut für Geographie und Geoökologie (IfGG), Lehrstuhl Humangeographie / Georg-August-Universität Göttingen, Geographisches Institut, Abt. Humangeographie
Prof. Dr. Christoph Dittrich, Professur Humangeographie, Abteilungsleitung, Georg-August-Universität Göttingen, Geographisches Institut, Abt. Humangeographie.

Gesundheitsversorgung als Zukunftsaufgabe der Daseinsvorsorge

Erfassung, Modellierung und ein Ansatz zum Monitoring der kleinräumigen Versorgung mit Gesundheitseinrichtungen in der Gesundheitsregion Göttingen

1. Gesundheitsversorgung zwischen Planung und ökonomischer Tragfähigkeit

Gesundheitseinrichtungen stellen einen herausragenden Eckpfeiler der Daseinsvorsorge dar (siehe z.B. Küpper 2012), denn: „Die Gesundheit eines Individuums stellt eine wichtige Voraussetzung für seine Teilhabe am Leben dar, ohne die zahlreiche Aktivitäten nicht oder nur in sehr eingeschränktem Umfang möglich wären" (Ried 2016, S. 12). Somit sind auch Gesundheitseinrichtungen Gegenstand dessen, wofür im Raumordnungsgesetz (ROG) eine Versorgung und Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen postuliert wird, um das angestrebte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen (Art. 72 GG) zu verwirklichen. Hierbei ergibt sich notwendigerweise ein potenzieller Konflikt zwischen planerischen Idealen und der ökonomischen Wirklichkeit, denn nahezu alle Einrichtungen der Gesundheitsversorgung sind von privatwirtschaftlichem Charakter und folgen dementsprechend dem Prinzip der betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeit bzw. Gewinnorientierung. Somit zählt auch ihre Standortwahl prinzipiell zu den unternehmerischen Handlungsparametern und kann nicht planerisch vorgegeben werden, was, wie bei anderen stationär angebotenen Dienstleistungen (z.B. Einzelhandel, Gastronomie) auch, einen entscheidenden Einfluss auf die nachfrageseitige Verfügbarkeit dieser Angebote hat.

Konkret obliegt die Steuerung der ambulanten Krankenversorgung in Deutschland der kassenärztlichen Bedarfsplanung, in deren Rahmen der regionale Bedarf an Ärzten und Psychotherapeuten definiert und eine dementsprechende Anzahl Praxissitze vergeben wird. Anhand von normativen Versorgungsgraden (Einwohner je Einrichtung) wird so auch die Unter- bzw. Überversorgung von Gebieten ermittelt, wobei in letztgenanntem Fall Neuniederlassungen von Kassenärzten untersagt werden können. Die räumliche Planungsebene variiert hierbei in Abhängigkeit der Spezialisierung bzw. der Bedarfshäufigkeit und somit des (hypothetischen) Marktgebietes der jeweiligen Angebotsform, wobei die planerischen Mittelbereiche für die hausärztliche Versorgung den kleinsten Raumzuschnitt darstellen. Die nächste Stufe der allgemeinen fachärztlichen Versorgung liegt auf der Ebene der Landkreise (Hilligardt 2010, zur Reform der Bedarfsplanung siehe KBV 2013). Die stationäre Versorgung wird, neben den übergeordneten Steuerungsfunktionen der Raumordnung, durch die Krankenhausplanung gewährleistet (DKG 2007). Andere, dem Gesundheitssystem zuzuordnende, Einrichtungen (z.B. Apotheken, Pflegedienste) unterliegen keiner direkten räumlichen Steuerung, mitunter aber sehr wohl Regulierungen des jeweiligen Gewerbezweigs, die sich implizit in der Standortwahl niederschlagen können (z.B. Fremd- und Mehrbesitzverbot im Apothekengesetz).

Die gesundheitliche Versorgungsplanung sieht sich massiven Herausforderungen durch den demographischen Wandel ausgesetzt, wozu insbesondere die regionalen Wanderungsprozesse, die Veränderung der Altersstruktur und der mitunter drastische Bevölkerungsrückgang in bestimmten Regionen zählen. Diese Entwicklungen stellen vielerorts die betriebswirtschaftliche Tragfähigkeit der privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen des Gesundheitssektors in Frage; schließlich sind für Arztpraxen oder Apotheken grundsätzlich ähnliche Standortfaktoren relevant (u.a. Marktgebiet, Bevölkerungsstruktur, Erreichbarkeit, Nähe zu komplementären Angebotsformen, z.B. Arzt-Apotheke) wie für andere private Dienstleistungen (siehe z.B. Frielingsdorf 2008, Pharmazeutische Zeitung online 2009). Hinzu kommt, dass die Niederlassung von Ärzten, Psychotherapeuten, Apothekern etc. in den meisten Fällen selbst eine Wohnstandortentscheidung darstellt und damit auch „weiche" Standortfaktoren (z.B. Wohnumfeld, kulturelles Angebot) in den Vordergrund rücken (siehe z.B. Langer et al. 2015). Neben dem viel diskutierten Ärztemangel im ländlichen Raum kommen weitere Versorgungsengpässe hinzu, z.B. durch die Schließung von „unrentablen" Krankenhäusern (zur Diskussion siehe insb. Greß/Stegmüller 2011, Ried 2016).

2. Ziel, Konzept und Methodik der Untersuchung

Das südliche Niedersachsen ist von den o.g. Problematiken maßgeblich betroffen, wobei auch die sonstigen Ausgangsbedingungen (überwiegend ländliche Prägung, Bevölkerungsverlust, angespannte Finanzlage der öffentlichen Haushalte) ungünstig sind. Im Auftrag der Gesundheitsregion Göttingen e.V. – bestehend aus den Landkreisen Göttingen, Northeim und Osterode am Harz sowie der Stadt Göttingen – hat die Abt. Humangeographie des Geographischen Instituts der Universität Göttingen ein Projekt zur Bestands- und Erreichbarkeitsanalyse regionaler Gesundheitseinrichtungen durchgeführt (Wieland/Dittrich 2016). Die zentralen Bausteine des Projektes lagen einerseits in einer vollständigen Bestandserfassung der Gesundheitseinrichtungen in der Region und einer kleinräumigen Abbildung der Versorgungs- und Erreichbarkeitssituation in den Teilräumen. Andererseits sollte eine Daten-Infrastruktur geschaffen werden, die auch zukünftige Aktualisierungen und Erweiterungen ermöglicht.

Soll die tatsächliche regionale Gesundheitsversorgung realitätsnah abgebildet werden, stößt das Instrumentarium der Bedarfsplanung schnell an seine Grenzen: Einerseits sind die Planungsbereiche sehr grobmaschig; die kleinste Gebietsebene (Mittelbereiche) umfasst i.d.R. immer noch mehrere Gemeinden. Andererseits können die Versorgungsindikatoren – insbesondere auf dieser Ebene

Tabelle 1: Verteilungsmaße für Allgemeinärzte, Apotheken und Psychotherapeuten

Einrichtungstyp	Verteilungsmaß			
	Gini absolut	$Gini_{norm}$ absolut	VK pro 1.000 EW	VK_{norm} pro 1.000 EW
Allgemeinärzte	0,839	0,840	2,407	0,117
Apotheken	0,892	0,894	3,096	0,151
Psycholog. Psychotherapeuten	0,933	0,935	4,309	0,210

Quelle: Wieland/Dittrich (2016), S. 26 (verändert)

– keine adäquate Aussage dazu treffen, wie sich der tatsächliche Zugang dieser Einrichtungen vor Ort darstellt, da der Aspekt der (Verkehrs-)Erreichbarkeit ausgeklammert wird (zur Kritik siehe z.B. Greß/Stegmüller 2011). Als adäquat zeigt sich die Perspektive der regionalen Versorgungsforschung, die sich als junge Disziplin mit der Analyse regionaler Disparitäten in der Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsdienstleistungen und deren Ursachen beschäftigt. Ein besonderer Fokus dieser Disziplin liegt in einer möglichst kleinräumigen Betrachtung und der ausdrücklichen Berücksichtigung des tatsächlichen Zugangs von Gesundheitseinrichtungen im Spiegel der Verkehrsverhältnisse (siehe z.B. Augustin et al. 2015). Eine Schlüsselrolle kommt hierbei der Verwendung Geographischer Informationssysteme (GIS) in der Datenverwaltung, -analyse und -visualisierung zu.

Als räumliche Grundlage sind auch die Gemeindegrenzen ein zu kleiner Maßstab für eine adäquate Abbildung (insg. 52 Gemeinden im Untersuchungsgebiet), so dass mit den 420 Ortsteilen die kleinste räumliche Einheit gewählt wurde, für die demographische Informationen verfügbar sind. Als relevante Gesundheitseinrichtungen wurden alle Arzt- und Psychotherapiepraxen, Apotheken, Krankenhäuser sowie Pflegeeinrichtungen und weitere Angebotsformen berücksichtigt (insg. 52 Einrichtungstypen, darunter 35 Fachgebiete von Ärzten und Psychotherapeuten). Die Einrichtungen wurden in einem Stichzeitraum (Februar 2016) aus öffentlich verfügbaren Quellen (u.a. KVN, Branchenverbände) erfasst und den Teilgebieten zugeordnet, um hieraus Versorgungsindikatoren (Einrichtungen pro 1.000 Einwohner) berechnen zu können. Um die einrichtungsspezifische Versorgung sinnvoll vergleichen und räumliche Disparitäten quantifizieren zu können, wurden hierzu Gini-Koeffizienten und Variationskoeffizienten gebildet, die als normierte Streuungsmaße häufig zur Analyse räumlicher Disparitäten Anwendung finden (siehe z.B. Lessmann 2005). Diese Analyseschritte wurden mittels R (R Core Team 2016) unter Nutzung des Pakets REAT (Wieland 2016) vorgenommen.

Die o.g. kleinräumigen Versorgungsindikatoren sind bereits sehr genau, treffen aber keine Aussage zum Zugang der Bevölkerung zu diesen Einrichtungen, da 1.) nicht alle Einrichtungstypen in jedem Teilgebiet vorhanden sind und 2.) daher notwendigerweise die Erreichbarkeit der Einrichtungen in anderen Teilgebieten in Abhängigkeit der Verkehrssituation zu betrachten ist. Die Modellierung der Erreichbarkeit wurde anhand von zwei Verkehrsträgern vorgenommen: Über Netzwerkanalysen in GRASS GIS (GRASS Development Team 2015) wurde unter Nutzung eines OpenStreetMap-Wegenetzes die PKW-Erreichbarkeit in Form von reinen Fahrtzeiten von den Teilgebieten zu den einzelnen Einrichtungen modelliert. Analog wurde die ÖPNV-Erreichbarkeit erfasst, wobei das R-Paket ggmap (Kahle/Wickham 2016) genutzt wurde, das auf Daten der Google-Fahrplanauskunft zugreift. Schlussendlich wurden alle generierten Daten (Anzahl Einrichtungen, Versorgungsgrade, PKW- und ÖPNV-Erreichbarkeit) dahingehend reduziert, dass die Teilgebiete anhand ihrer Ausprägungen mittels einer Clusteranalyse in fünf Gruppen klassifiziert wurden.

3. Ausgewählte Ergebnisse zur Versorgungs- und Erreichbarkeitssituation

Insgesamt wurden in den 420 Teilgebieten der Gesundheitsregion Göttingen 1.679 Einrichtungen erfasst, wobei über die Hälfte dieser Einrichtungen (949) auf Haus- und Facharztpraxen entfällt. In absoluter Hinsicht häufig erfasst wurden zudem psychologische Psychotherapeuten (118), stationäre und teilstationäre Pflegeeinrichtungen (133) und Apotheken (120). Diese Zahlen dokumentieren allerdings zunächst nur den Erhebungsaufwand, können jedoch noch keine Aussage zur effektiven Versorgungssituation treffen. Hierzu ist eine Betrachtung der Versorgungsgrade, die für alle 52 Einrichtungstypen gebildet wurden, und ihrer Streuung notwendig: Insgesamt ist die Versorgung mit Allgemeinmedizinern mit Abstand am gleichmäßigsten, da diese von allen Bevölkerungsgruppen regelmäßig frequentierten Angebotsformen auch in vielen kleinen Ortschaften verfügbar sind; insgesamt befindet sich in 117 der 420 (z.T. sehr kleinen) Teilgebiete mindestens ein Allgemeinarzt.

Tabelle 1 zeigt Verteilungsmaße für die Versorgung der Teilgebiete mit Allgemeinärzten, Apotheken und psychologischen Psychotherapeuten. Die Gini-Koeffizienten (normiert, nicht-normiert) haben ein Minimum von null (Gleichverteilung) und ein Maximum von eins (vollständige Ungleichverteilung), der nicht-normierte Variationskoeffizient (VK) schwankt zwischen null (exakt gleiche Versorgungsgrade) und unendlich, während der normierte VK zwischen null und eins liegt. Die räumliche Streuung der Versorgung mit Allgemeinärzten ist vergleichsweise moderat (Gini-Koeffizient von 0,839/normiert: 0,840 bzw. VK von 2,407/normiert: 0,117). Die Apotheken, deren Standortverteilung aufgrund von Kopplungsverflechtungen tendenziell der der Hausärzte ähnlich ist, sind bereits stärker räumlich konzentriert. Nochmals bedeutendere Disparitäten bestehen im Fall der Psychotherapeuten, da diese vorrangig in den Kerngebieten der Städte (allem voran im Oberzentrum Göttingen) angesiedelt sind (siehe Abb. 1). Die anderen erfassten Einrichtungstypen, auf die hier nicht näher eingegangen wird, sind allesamt stärker räumlich konzentriert als die Allgemeinärzte, was insbesondere auf spezialisierte Fachärzte zutrifft. Ambulante und stationäre Pflegeeinrichtungen sind aber noch in den Kerngebieten der kleineren Städte (z.B. Bad Gandersheim, Hann. Münden) lokalisiert.

Im Hinblick auf die Versorgung und die Streuung der Versorgungsgrade zeigen sich insgesamt eine umso deutlichere räumliche Konzentration und somit auch größere Versorgungsdisparitäten bzw. eine stärker ausgeprägte Mitversorgung anderer Gebiete, je spezialisierter der Einrichtungstyp ist bzw. je seltener der dementsprechende Bedarf ist. Dies ist prinzipiell konsistent mit den Annahmen der Bedarfsplanung, die ihrerseits auf den nachfragetheoretischen Überlegungen aus dem Zentrale-Orte-Konzept basiert. Hinzu kommen in Einzelfällen epidemiologische Gründe: Die o.g. räumliche Ballung von Psychotherapeuten in den städtischen Kerngebieten kann auch damit erklärt werden, dass die Nachfrage

Tabelle 2: Verteilungsmaße für Allgemeinärzte nach unterschiedlichen Gebietseinheiten

Verteilungsmaß Allgemeinärzte	Gebietsebene			
	Ortsteile	Gemeinden	Mittelbereiche	Landkreise
Gini absolut	0,839	0,665	0,477	0,298
$Gini_{norm}$ absolut	0,840	0,679	0,545	0,447
VK pro 1.000 EW	2,407	0,821	0,265	0,094
VK_{norm} pro 1.000 EW	0,117	0,114	0,094	0,054

Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: Eigene Erhebungen und Berechnungen

nach psychotherapeutischen Leistungen in Städten höher ist, was auf eine erhöhte psychische Belastung durch soziale Faktoren (z.B. Isolation, Belastung durch Arbeitslosigkeit) zurückgeführt wird (siehe z.B. Rapp et al. 2015). Der – hier nicht berücksichtigte – Einfluss individuell bewerteter „weicher" Standortfaktoren dürfte sich ebenso in der Standortverteilung niederschlagen.

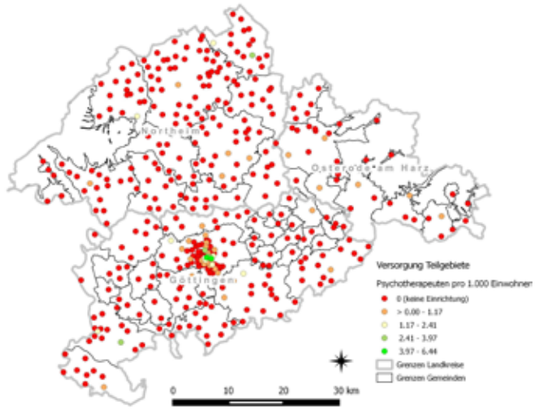


Abb. 1: Versorgungsgrade Psychotherapeuten
Quelle: Wieland/Dittrich (2016), S. 24, Kartengrundlage Grenzen: © GeoBasis-DE/BKG 2016

Weiterhin lässt sich anhand der Versorgungsindikatoren belegen, wie wichtig die Maßstabsebene für die Analyse der tatsächlichen Versorgungssituation ist: In Tabelle 2 werden die Verteilungsmaße für die Allgemeinärzte auf mehreren räumlichen Aggregationsebenen verglichen (Ortsteile, Gemeinden und Landkreise, Mittelbereiche der Bedarfsplanung). Deutlich zeigt sich, dass die Ausprägung der Ungleichverteilung des Angebots an Allgemeinärzten mit der räumlichen Detailschärfe abnimmt. Die Ungleichheit wird umso stärker eingeebnet, je großräumlicher die Bezugsebene ist, was auf die enorme Heterogenität der Teilgebiete (z.B. hinsichtlich Einwohnerzahl, Bevölkerungsstruktur, Erreichbarkeit) innerhalb der Gemeinden, Mittelbereiche usw. zurückzuführen ist. Dieser Vergleich zeigt die Defizite der Bedarfsplanung aus geographischer Perspektive auf, zumal die Mittelbereiche, auf der die Versorgung mit Hausärzten reguliert wird, noch die kleinste Planungseinheit darstellen.(siehe Tabelle 2)

Die Ergebnisse der Erreichbarkeitsanalysen zeigen sich als weitgehend konsistent mit der Analyse der Versorgungsindikatoren. Beispielhaft wird in Abb. 2 die Erreichbarkeit der Apotheken in der Gesundheitsregion Göttingen dargestellt. Entsprechend der räumlichen Verteilung dieser Angebotsform ist aus allen Teilgebieten die jeweils nächste Apotheke in höchstens 20 Minuten PKW-Fahrtzeit zu erreichen, wobei insbesondere in Kernstadt- und kernstadtnahen Gebieten oftmals nur fünf Minuten reine Fahrtzeit veranschlagt werden müssen. Tabelle 3 zeigt die Erreichbarkeiten der drei o.g. Einrichtungstypen nach Stufen der PKW-Fahrtzeiten. Von den 420 Teilgebieten ist der jeweils nächste Allgemeinarzt aus 255 Teilgebieten innerhalb von fünf Minuten reiner Fahrtzeit zu erreichen, was 407.061 Einwohnern entspricht. Auch bezüglich der beiden anderen hier beispielhaft betrachteten Angebotsformen gilt für eine große Mehrheit der Einwohner eine relativ schnelle PKW-Erreichbarkeit. Dies ist aber vorrangig darauf zurückzuführen, dass die gut versorgten Gebiete zugleich auch die Bevölkerungsschwerpunkte (z.B. Oberzentrum Göttingen und Umland) bilden. (siehe Tabelle 3)

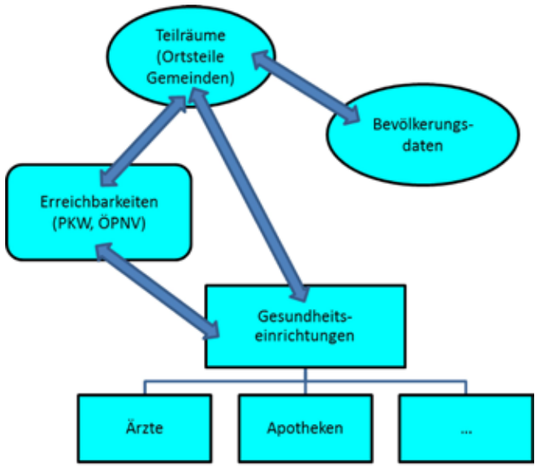


Abb. 2: Erreichbarkeit Apotheken
Quelle: Wieland/Dittrich (2016), S. 28, Kartengrundlage Grenzen: © GeoBasis-DE/BKG 2016

Die hier nicht dargestellte ÖPNV-Erreichbarkeit ist den o.g. Ergebnissen durchaus ähnlich, wobei die durchschnittlichen Fahrtzeiten i.d.R. um ein Vielfaches höher sind. Eine besondere Bedeutung kommt hierbei der ÖPNV-Anbindung an das Oberzentrum Göttingen sowie an die Mittelzentren zu. Insbesondere die Ortschaften im Umland Göttingens weisen diesbezüglich vergleichsweise gute Erreichbarkeitswerte auf. Eher peripher gelegene Teilgebiete (z.B. Ortsteile von Einbeck oder Northeim) haben demgegenüber den Nachteil, dass hier oftmals die Tragfähigkeitsgrenze einer vollständigen ÖPNV-Anbindung unterschritten wird und diese im Wesentlichen nur noch durch die Schülerbeförderung geleistet wird.

Tabelle 3: PKW-Erreichbarkeiten für Allgemeinärzte, Apotheken und Psychotherapeuten

Stufe (Minuten)	Allgemeinärzte		Apotheken		Psychotherapeuten	
	Anzahl Teilgebiete	Einwohner	Anzahl Teilgebiete	Einwohner	Anzahl Teilgebiete	Einwohner
bis 5	255	407.061	186	353.901	130	292.646
> 5 – 10	149	64.366	194	103.805	161	105.680
> 10 – 15	15	6.392	35	17.437	107	72.130
> 15 – 20	1	345	5	3.021	22	7.708
Summe	420	478.164	420	478.164	420	478.164

Quelle: Wieland/Dittrich (2016), S. 30 (verändert)

4. Von Analyseergebnissen zum Monitoring-Tool

Neben den hier dargestellten Einzelergebnissen besteht ein weiterer wesentlicher Mehrwert der Untersuchung darin, dass eine Daten-Infrastruktur geschaffen werden konnte, in der sowohl die Nachfragegebiete (Ortsteile) als auch die Anbieter in einer bisher nicht verfügbaren Genauigkeit systematisch aufgearbeitet wurden. Alle Teilräume und alle Gesundheitseinrichtungen (die adressscharf erfasst wurden) verfügen über einen jeweils eindeutigen, persistenten Schlüssel (ID) und sind in einer Datenbank miteinander verknüpft (d.h. es existiert eine Referenztabelle, in der jeder Anbieter-ID die jeweilige ID des Teilgebietes zugeordnet ist). Zu den Teilgebieten bestehen zudem die zum Erhebungszeitpunkt verfügbaren Einwohnerzahlen sowie die jeweiligen übergeordneten Gebietszugehörigkeiten (Gemeinden, Mittelbereiche, Landkreise). Abb. 3 visualisiert dieses Konzept der Datenerhebung und -aufbereitung. Die Einrichtungen und die Teilgebiete bestehen parallel in Form von Punkt-Shapefiles, die ihrerseits über die festen IDs mit den Sachdaten verknüpft sind. (siehe Abb.3)

Dieses Datenkonzept und insbesondere die Access-Datenbank, in der alle genannten Informationen gebündelt und verknüpft sind, wurde von Projektbeginn an derart angelegt, dass eine Erweiterung oder Aktualisierung der darin enthaltenen Informationen mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Neben der Berücksichtigung der Ortsteile als kleinste verfügbare Raumeinheit, die auch unabhängig von geplanten oder zukünftig möglichen Gemeinde- oder Kreisfusionen ist, ist hierbei insbesondere die Kategorisierung der Einrichtungen auf der jeweils differenziertesten Stufe (z.B. KBV-Facharztbereiche, Typen von Pflegeeinrichtungen) zu nennen. In diesem Zusammenhang ist eine, z.B. jährliche, Aktualisierung der Einrichtungen und auch der Einwohnerzahlen der Ortsteile möglich. In der Datenbank bestehen auch bereits Abfragen zur automatischen Berechnung der teilgebiets- und einrichtungsspezifischen Versorgungsgrade, die nach der neuen Dateneingabe aktualisiert werden. Somit kann die im Projekt geschaffene Daten-Infrastruktur zukünftig auch für ein Monitoring der Entwicklung der kleinräumigen Versorgungsstrukturen in der Gesundheitsregion genutzt werden. In Verbindung mit aktuelleren Bevölkerungsprognosen – im Rahmen des Projektes lagen nur Prognosen aus den 2000er Jahren vor – kann die Angebotsentwicklung zudem mit der Bevölkerungsentwicklung verschnitten werden, was der Daten-Infrastruktur auch eine präskriptive Funktion verleiht.

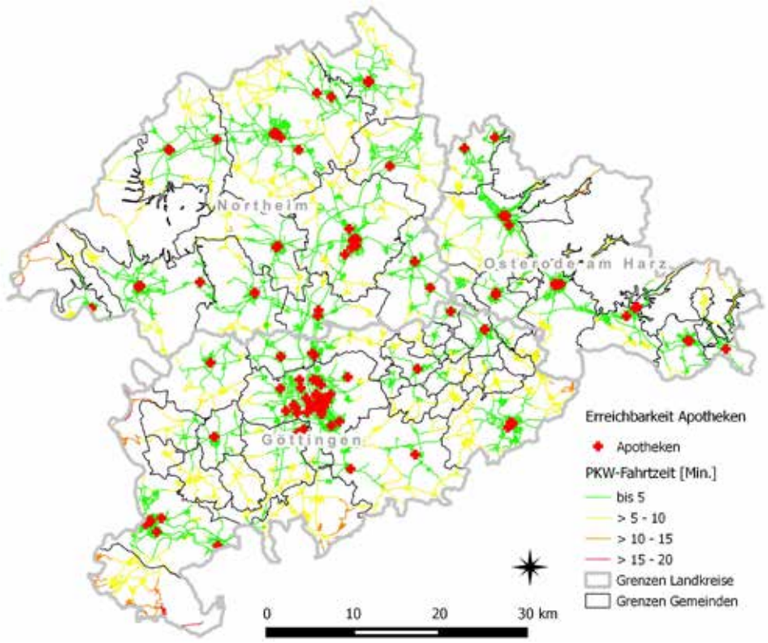


Abb. 3: Konzept der Datenerhebung und -aufarbeitung
Quelle: Wieland/Dittrich (2016), S. 13

5. Zusammenfassende Betrachtung

In der vorliegenden Untersuchung wurden erstmals eine kleinräumige Vollerfassung aller Gesundheitseinrichtungen in einer Region (Gesundheitsregion Göttingen) und darauf aufbauende Analysen der Versorgungssituation durchgeführt. Die Ergebnisse hinsichtlich der Ist-Situation spiegeln prinzipiell große räumliche Versorgungsdisparitäten wider, die allerdings in vielen Fällen durch eine gute Erreichbarkeit der geographisch konzentrierten Einrichtungen kompensiert werden können. Die Standortmuster der Gesundheitseinrichtungen entsprechen hierbei „im Großen und Ganzen" den Annahmen, die auch der Bedarfsplanung zu Grunde liegen. Entscheidend für die zukünftige Planung sind die Aspekte der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der ÖPNV-Anbindung. In vielen Ortsteilen in Gemeinden mit hohen prognostizierten Bevölkerungsverlusten (z.B. im Landkreis Northeim) werden perspektivisch Tragfähigkeitsgrenzen für Gesundheitsangebote unterschritten werden, wobei sich die Frage stellt, ob die ÖPNV-Planung dies mit einem antizyklischen Vorgehen ausgleichen kann. Weniger Probleme sind diesbezüglich in der Stadt Göttingen und dem Umland des Oberzentrums zu erwarten. Allerdings vermag die vorliegende Analyse nur die Bestandssituation darzustellen; ein langfristig größerer Mehrwert der Untersuchung besteht vor allem in der Schaffung einer Daten-Infrastruktur, die zukünftig als wichtiger Baustein eines regionalen Versorgungs-Monitorings fungieren kann.

Quellenverzeichnis:

Augustin, J./Erasmi, S./Reusch, M./Augustin, M. (2015): Methoden zur Analyse der regionalen dermatologischen Versorgung am Beispiel Hamburgs. In: Journal der Deutschen Dermatologischen Gesellschaft, Bd. 13, Nr. 7, S. 661-673.

DKG [= Deutsche Krankenhausgesellschaft] (2007): Bestandsaufnahme zur Krankenhausplanung und Investitionsfinanzierung in den Bundesländern. DKG.

Frielingsdorf, G. (2008): Der Praxisstandort. In: Frauenarzt, Bd. 49/2008, Nr. 1, S. 79-81.

GRASS Development Team (2015): Geographic Resources Analysis Support System (GRASS) Software, Version 7.0. Open Source Geospatial Foundation. http://grass.osgeo.org

Greß, S./Stegmüller, K. (2011): Gesundheitliche Versorgung in Stadt und Land – Ein Zukunftskonzept. Expertise für die Friedrich-Ebert-Stiftung. Wiesbaden : FES.

Hilligardt, J. (2010): Standortfaktor „Ambulante ärztliche Versorgung": Debatten und Strategien im Bundesland Hessen. In: Raumforschung und Raumordnung, Bd. 68, S. 219-229.

Kahle, D. /Wickham, H. (2016): ggmap: Spatial Visualization with ggplot2. In: The R Journal, Bd. 5, Nr. 1, S. 144-161. URL: http://journal.r-project.org/archive/2013-1/kahle-wickham.pdf.

KBV [=Kassenärztliche Bundesvereinigung] (2013): Die neue Bedarfsplanung. Grundlagen, Instrumente und regionale Möglichkeiten. Berlin.

Küpper, P. (2012): Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation – Erfahrungen aus ländlichen Räumen. In: Growe, A./Heider, K./Lamker, C./Paßlick, S./Terfrüchte, T. (Hrsg.): Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum (= Arbeitsberichte der ARL, 3). Hannover. S. 86-98.

Langer, A./Ewert, T./Holllederer, A./Geuter, G. (2015): Literaturüberblick über niederlassungsfördernde und -hemmende Faktoren bei Ärzten in Deutschland und daraus abgeleitete Handlungsoptionen für Kommunen. In: Gesundheitsökonomie und Qualitätsmanagement, Bd. 20, Nr. 1, S. 11-18.

Lessmann, C. (2005): Regionale Disparitäten in Deutschland und ausgesuchten OECD-Staaten im Vergleich (= ifo Dresden berichtet, Nr. 3/2005).

Pharmazeutische Zeitung online (2009): Das Potenzial des Standorts heben. Beitrag erschienen in Ausgabe 47/2009. URL: http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=31693.

R Core Team (2016): R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL: https://www.R-project.org/

Rapp, M. A./Heinz, A./Meyer-Lindenberg, A. (2015): Machen Städte unsere Psyche krank? In: Psyche im Fokus (Magazin der DGPPN), Nr. 2/2015, S. 8-11.

Ried, W. (2016): Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum: Ziele und Indikatoren. In: Herbst, M./Dünkel, F./Stahl, B. (Hrsg.): Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum. Wiesbaden : Springer. S. 1-23.

Wieland, T. (2016): REAT: Regional Economic Analysis Tools. R package version 1.1.0. URL: https://CRAN.R-project.org/package=REAT.

Wieland, T./Dittrich, C. (2016): Bestands- und Erreichbarkeitsanalyse regionaler Gesundheitseinrichtungen in der Gesundheitsregion Göttingen. Projektbericht. Göttingen.

Dipl.-Geogr. Jannis Hoek, Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Dr.-Ing. Martin Rumberg, Wissenschaftlicher Mitarbeiter
B.Sc. Carsten Felz, Wissenschaftliche Hilfskraft
Lehrstuhl Stadtplanung, Technische Universität Kaierslautern

Milieuspezifische Anforderungen an Neuartige Sanitärsysteme (NASS) in ländlichen Siedlungen

Ausgangssituation

Insbesondere periphere ländliche Räume sind stark vom demographischen und soziostrukturellen Wandel betroffen. Ländliche Siedlungen und insbesondere deren Zentren verzeichnen durch Alterung und Abwanderung einen Anstieg an Leerständen sowie eine Verschiebung der Sozialstrukturen (vgl. ARL 2008: 8). Konventionelle leitungsgebundene Infrastrukturen der Wasserver- und Abwasserentsorgung, werden somit in zunehmendem Maße an ihre Funktionsgrenze stoßen. Gründe hierfür sind neben der demographisch bedingten zunehmend geringeren Auslastung auch durch den Klimawandel verstärkt auftretende Starkregenniederschlagsereignisse. Durch diese sich verändernden Rahmenbedingungen sind weitreichende technisch-betriebliche, ökonomische und ökologische Folgen absehbar (vgl. Rost et al. 2014: 344).

Vielerorts benötigen ländliche Kommunen daher Strategien, um die Daseinsvorsorge zu sichern. Innovative, integrierte und flexible Lösungen sollen dazu beitragen gleichwertige Lebensverhältnisse aufrecht zu erhalten und auch anderen politischen Leitbildern der Raumentwicklung, wie dem Bewahren der Kulturlandschaft, dem Schutz von Ressourcen oder auch dem wirtschaftlichen Wachstum und der Innovation gerecht zu werden (vgl. ARL 2008: 20ff.).

Das Thema des folgenden Beitrags beschäftigt sich im Spannungsfeld zwischen neuartigen dezentralen Wasserinfrastrukturen und der Akteursgruppe der Bevölkerung ländlicher Raumstrukturen. Um der Heterogenität der Bevölkerung unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen in der Betrachtung gerecht zu werden, wird zur Differenzierung der Ansatz der Geo-Milieus nach Sinus und microm genutzt.

Der Beitrag entstammt dem Projekt „SinOptiKom - Sektorübergreifende Prozessoptimierung in der Transformation kommunaler Infrastrukturen im ländlichen Raum", als Teil des BMBF-Förderschwerpunktes INIS. Zentraler Forschungsgegenstand in SinOptiKom ist die Erarbeitung eines softwarebasierten Optimierungs- und Entscheidungsmodells für die langfristige Transformation leitungsgebundener Wasserinfrastrukturen im ländlichen Raum. Das Modell generiert optimierte Anpassungsstrategien für bestehende Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme für definierte kleinteilige Transformationsräume in ländlichen Siedlungen. Besonderes Augenmerk liegt auf der zunehmenden Unsicherheit zukünftiger Entwicklungen und Einflussfaktoren sowie auf den lokalen baulich-strukturellen und demographischen Strukturen (vgl. Worreschk et al., 2014). Der im Projekt verfolgte Ansatz wird im vorliegenden Beitrag um die Betrachtung Neuartiger Sanitärsysteme (NASS) im Zusammenhang mit den Geo-Milieus ergänzt.

Neuartige Sanitärsysteme (NASS) bieten für die zukünftige Gestaltung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung ländlicher Räume, als innovative, dezentrale und ressourcenorientierte Systeme eine Chance (vgl. Londong 2013: 115, Rost et al. 2014: 346). NASS basieren auf dem Grundprinzip der semizentralen oder dezentralen Stoffstromtrennung und Ressourcenrückgewinnung. Aus dem Abwasser anfallende Produkte können im Sinne einer ressourcenorientierten Kreislaufführung zur energetischen Nutzung, als Düngemittel oder auch zur erneuten Nutzung im häuslichen Bereich und in der Landwirtschaft eingesetzt werden (vgl. Rost et al. 2014: 348). Bislang werden NASS jedoch nur im Rahmen von wissenschaftlich begleiteten Pilotprojekten als Neuplanungen jedoch nicht im Bestand umgesetzt. Als wichtigste Akteursgruppe in der Realisierung von NASS wurden Unternehmen der kommunalen Siedlungswasserwirtschaft identifiziert. Jedoch kommt auch der Gruppe der lokal ansässigen Bevölkerung als Nutzer eine Schlüsselrolle in der Umsetzung des Systems zu (vgl. Giese, Londong 2015: 126f.). Tiefensee (2006) verdeutlicht die Wichtigkeit der Aktivierung von territorialem Kapital. Die Begabungen einer Region inklusive ihrer Bürgerinnen und Bürger sollen verstärkt konkret nutzbar gemacht werden. Gleichwohl bedeutet dieses, dass neben den Lebensumständen auch die Sprache der Bürgerinnen und Bürger in kommunikativen Prozessen stärkere Berücksichtigung finden muss (ebd. 2006: 2). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch ein INIS-Expertenkreis. Hier wird darauf hingewiesen, dass kommunale Ansätze zu mehr Bürgerbeteiligung bereits frühzeitig zu mehr Transparenz bei Infrastrukturtransformationen führen können, sofern konkrete politische Zielsetzungen formuliert werden. Das pilothafte Gestalten von Transformationsräumen kann zweckdienlich sein, um die Sichtbarkeit von Transformationsmaßnahmen zu erhöhen, Kommunikationsprozesse anzustoßen und endogene Potentiale abzurufen (vgl. BMBF-INIS 2015: 5). Insbesondere vor dem Hintergrund innovative Infrastruktursysteme perspektivisch auch flächendeckend im Bestand umsetzen zu können, ist das Generieren von positiven Erfahrungswerten essentiell.

Die Differenzierung der Geo-Milieus, über ihre Wertorientierung und soziale Lage (Alltagswirklichkeit), ermöglicht die Identifikation von Pioniergruppen, sogenannten Innovatoren, welche eine Vorreiterrolle bei der zunächst pilothaften Umsetzung von NASS übernehmen können (vgl. Rogers 1983: 247). Für die Identifikation der Pioniergruppen und möglicher Transformationsräume wird eine detaillierte Analyse der baulich-strukturellen und soziokulturellen Beschaffenheit ländlicher Siedlungen notwendig.

Identifikation und Bewertung von demographischen und siedlungsstrukturellen Transformationsräumen in ländlichen Siedlungen

Die langfristig koordinierte Entwicklung der Siedlungs- und Infrastruktur setzt abgestimmte räumliche Einheiten voraus, innerhalb derer sich die Transformationsmaßnahmen der unterschiedlichen Sektoren (Städtebau und Freiraum, Hochbau, Wasser- und sonstige technische Infrastruktur) sinnvoll konzipieren, darstellen und umsetzen lassen. Das erfordert die Abgrenzung von Gebieten (sog. Transformationsräumen), die in diesen Sektoren und auch in der Bevölkerungsstruktur und –entwicklung möglichst homogen sind.

Ländliche Siedlungen, auch kleine Dörfer, zeichnen sich nach den in den SinOptiKom-Untersuchungsräumen gewonnenen Erkenntnissen durch eine sehr kleinteilige Struktur aus, in den Baustrukturen unterschiedlichen Alters und Zustands eng nebeneinander liegen, und auch der Bevölkerungsaufbau kleinteilig stark variiert. Daher muss eine kleinräumigere Abgrenzung anhand von Strukturmerkmalen vorgenommen werden.

Analyse der räumlich-strukturellen Datengrundlagen

Zur Identifikation und Bewertung kleinteiliger Transformationsräume wurden im Projekt SinOptiKom verschiedene Datengrundlagen im Geografischen Informationssystem analysiert und ausgewertet.

Die räumliche Analysebasis bilden dabei zunächst das Luftbild der Gemeinde und die im Flächennutzungsplan (FNP) ausgewiesene Art der Bodennutzung gemäß § 1 BauNVO. Die Art der Bodennutzung erweist sich in der Analyse der Strukturen als relevanter Faktor zur Differenzierung der Siedlungsmorphologie und somit des ungefähren Alters des Gebäudebestands. Die älteren Dorfkerne sind in der Regel als gemischte Bauflächen und neuere Baugebiete als Wohnbauflächen ausgewiesen. Über das Liegenschaftskataster (Schwarzplan) wird sowohl die bauliche Struktur als auch die relative Lage eines Transformationsraumes innerhalb einer Ortsgemeinde deutlich. Bei der Siedlungsstruktur ist insbesondere zwischen geschlossener und offener Bebauung der Grundstücke zu unterscheiden. In dieser Mehrebenenanalyse werden somit die Siedlungsmorphologie und die stadtplanerisch relevanten Grundstrukturen sichtbar.

Anonymisierte Meldedaten ermöglichen es, die Differenzen in der soziodemographischen Struktur ländlicher Siedlungen sichtbar zu machen. Die Analyse verdeutlicht, dass in der Regel nicht nur der Gebäudebestand in den Dorfkernen älter ist, sondern analog auch deren Bevölkerung. Zudem sind signifikant mehr Familien in den neueren Wohngebieten am Siedlungsrand mit offener Wohnbebauung sesshaft. Das erlaubt erste Rückschlüsse z. B. auf die Investitionsfähigkeit der Bevölkerung.

Die soziodemographische Analyse wird durch die Auswertung der Geo-Milieus vertieft. Die sog. Sinus-Milieus gruppieren die bundesdeutsche Bevölkerung entsprechend ihrer grundlegenden Lebensauffassung, über klassische soziodemografische Merkmale hinweg, hinsichtlich ihrer sozialen Lage, ihrer Einstellung zu neuen Technologien, Geld, Umwelt oder Konsum (Sinus Sociovision 2015). Microm verortet diese Milieus nach Wahrscheinlichkeiten bis auf Adressebene. Über die soziokulturelle Analyse werden grundlegende Unterschiede in der Beschaffenheit verschiedener Siedlungsteile verdeutlicht und eine Gliederung der Siedlungsstrukturen vereinfacht. Im Projekt SinOptiKom hat sich gezeigt, dass Milieus unterer bis mittlerer sozialer Lagen sich entsprechend der berechneten Wahr scheinlichkeit vor allem in den Dorfkernen ansiedeln, während Milieus mittlerer bis oberer sozialer Lagen wahrscheinlicher in den neueren Wohngebieten anzutreffen sind. Den wesentlichen Mehrwert für die siedlungsstrukturelle Analyse aus stadtplanerischer Sicht bieten somit die soziokulturellen Strukturen entsprechend der Milieutypologien nach Sinus und microm. Die als kommerzielle Daten verfügbaren Rauminformationen können als ergänzende, spezifizierende Dimension auf der Gebäudeebene als Milieuwahrscheinlichkeiten in die Strukturanalyse mit einbezogen werden.

Den finalen Schritt zur Identifikation der Transformationsräume bildet die Analyse der Kanalinfrastruktur, denn die Transformation kann sich nur in technisch sinnvoll abgegrenzten Einheiten vollziehen. Insbesondere müssen Zusammenhänge wie Fließrichtungen, Querschnitte, Kanalalter und Netztopologie berücksichtigt werden. Durch den Anschluss der Wohnbebauung an das Abwasserentsorgungssystem ist eine differenzierte Zuweisung der Flurstücke an Straßenzüge bzw. die entsprechenden Haltungen möglich. Besonders für Eckgrundstücke, die an zwei Straßenzügen liegen, muss eine exakte Zuteilung an die kleinteiligen Transformationsräume innerhalb der Gemeinden erfolgen.

Die Vorgehensweise hat sich bewährt, um Transformationsräume baulich-strukturell und soziokulturell möglichst homogen zu definieren und räumlich abzugrenzen. Auf Basis der Analyse haben sich, wie Abb. 1 verdeutlicht, schwerpunktmäßig zwei Raumstrukturtypen unterhalb der Ortsgemeindeebene herausgebildet:

1. Neuere Baugebiete mit offener Bebauung, die entsprechend des FNP in der Regel als Wohnbauflächen ausgewiesen sind und nach den Milieuwahrscheinlichkeiten mit Bürgern mittlerer und oberer sozialer Lagen belegt sind. Zudem sind die ansässigen Milieus in Ihrer Wertorientierung grundsätzlich moderner.
2. Dorfkerne, die dichte und kompakte Siedlungsstrukturen, eine geschlossene Bebauung und nach dem FNP meist gemischte Bauflächen aufweisen und zudem über ihre relativ ältere Bevölkerungsstruktur und entsprechend der Milieuwahrscheinlichkeit mit Bürgern unterer bis mittlerer sozialer Lagen definiert sind.

Dem entsprechend ergeben sich für die Transformationsstrategien sehr unterschiedliche Ausgangslagen. Während in den neueren Baugebieten mit Blick auf die städtebaulichen Strukturen, Gebäudezustände, Leerstandsraten und auch den technischen Zustand der Kanalnetze nur geringer aktueller Handlungsbedarf besteht, ist in den

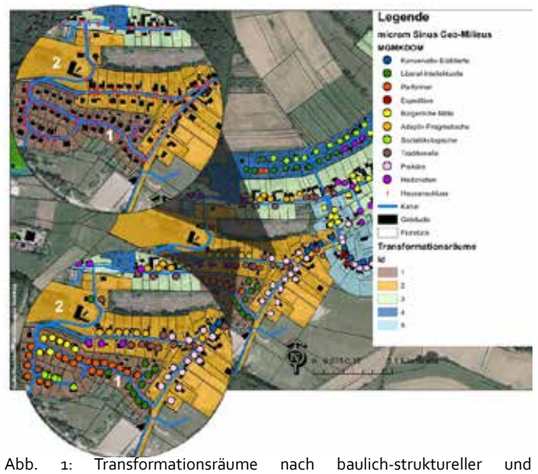


Abb. 1: Transformationsräume nach baulich-struktureller und soziokultureller Dimension (Quelle: Eigene Darstel-lung nach microm, Geoportal RLP)

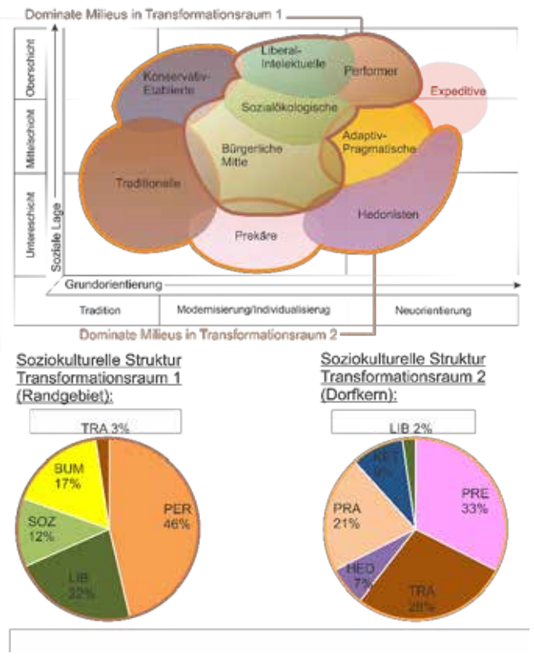


Abb. 2: Transformationsräume nach Milieustruktur (Quelle: Eigene Darstellung nach microm)

Dorfkernen bereits heute ein komplexer Erneuerungsbedarf. über die Sektoren hinweg erkennbar: Die insbesondere in den neueren Wohngebieten der Randlagen ansässigen Milieus der oberen soziaLen Lagen können sich als relevante Akteure bei der Systemtransformation herausstellen. Die Milieuzusammensetzung der Raumstrukturtypen wird beispielhaft in Abb. 2 veranschaulicht.

Die Sinus-Milieus als strategisches Instrument in der kommunalen Planung und Bürgerpartizipation

Die Erfassung milieuspezifischer Bedarfe kann strategisch im Rahmen der Bürgerpartizipation und weiterer kommunikativer Prozesse in der Transformation infrastruktureller Lösungen eingebunden werden. Der vhw (2013) bietet über sein Kommunikationshandbuch eine umfassende Übersicht zum Umgang mit den einzelnen Milieus im Kontext der stadtentwicklungspolitischen Bürgerkommunikation und –partizipation (ebd. 2013: 248ff.) und liefert somit Hinweise zum Abrufen endogener Transformationspotentiale von Infrastrukturen in Nachbarschaften.

Besonders die gesellschaftlichen Leitmilieus heben sich, entsprechend der Ausprägungen relevanter Indikatoren im Kontext der Themen Wohnen, Stadtentwicklung und innovative Technologien, gegenüber anderen Milieus ab. Sie repräsentieren die obere soziale Lage in der Milieugrafik (vgl. Abb.2). Durch ihre relativ hohen Haushaltsnettoeinkommen können sie ihre hohen Wohnansprüche oftmals in Eigenheimen realisieren. Obgleich sich die Leitmilieus in ihrer Grundorientierung zwischen Tradition und Neuorientierung stark unterscheiden, weisen sie nach der indikatorbasierten Analyse dennoch große Parallelen auf, wie Abb. 3 verdeutlicht.

Die gesellschaftlichen Leitmilieus verfügen über ein erweitertes Umweltbewusstsein und sehen sich in sozialer Verantwortung, was sich auch in Ihren Partizipationspotentialen in Planungsvorhaben ausdrückt., sodass sie großes Potential aufweisen bei Themen der Stadtentwicklung aktiv mitzuwirken (vgl. vhw 2013: 252). Fer-

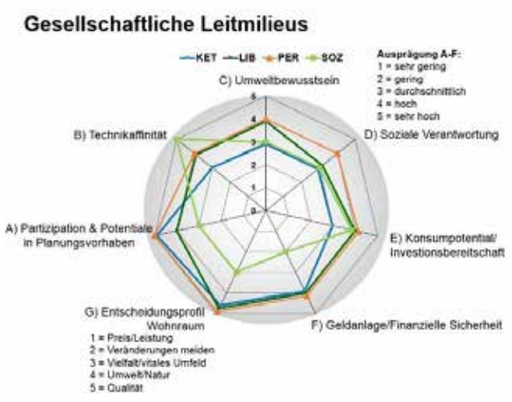


Abb. 3: Ausgewählte Aspekte der Alltagswirklichkeit der gesellschaftlichen Leitmilieus (Quelle: Eigene Darstellung nach Sinus, vhw)

ner sind auch die anderen untersuchten Aspekte der Alltagswirklichkeit (Technikaffinität, Investitionsbereitschaft und Investitionsmöglichkeiten) überdurchschnittlich ausgeprägt. Die Leitmilieus, die nach der räumlichen Analyse vor allem in den Randgebieten ländlicher Siedlungen anzutreffen sind, eignen sich somit besonders um Infrastrukturtransformationen im Bereich NASS in Pilotprojekten als Pioniergruppe mitzutragen.

Abb. 4. verdeutlicht, dass alle anderen Milieus deutlich geringere Ausprägungen der relevanten Indikatoren aufweisen, wenngleich teilweise besondere Interessen identifiziert werden können, die ebenso in Bürgerdialogen Relevanz haben können. So zeichnen sich die jüngeren modernen Milieus der Expeditiven und Hedonisten als besonders technikaffin und überdurchschnittlich konsumbereit aus.

Auf den ersten Blick erscheint das traditionelle Milieu entsprechend der Indikatorausprägungen für die Auseinandersetzung mit dem Thema der Infrastrukturtransformation wenig geeignet. Gerade in ländlichen Räumen sind die Traditionellen jedoch das dominante Milieu. Umso wichtiger ist es, das Milieu in einer Tonalität anzusprechen, welche es ihnen ermöglicht sich zu engagieren. Sofern es gelingt die Wichtigkeit stadtentwicklungspolitischer Themen zu verdeutlichen, sind Traditionelle über das Gefühl der Wertschätzung und der Möglichkeit etwas zu verändern prinzipiell zu mobilisieren (vgl. vhw 2013: 264). Die bürgerliche Mitte zeigt eine prinzipielle Bereitschaft zum Mitwirken, insbesondere wenn sie ihre erarbeitete Existenzgrundlage als gefährdet ansehen (vgl. vhw 2013: 261).

Für die Milieus der unteren sozialen Lagen, die Prekären und die Hedonisten, sind Themen wie z.B. die Transformation von Wasserinfrastrukturen oftmals zu abstrakt. Infrastrukturtransformationen sind somit kein Gegenstand ihrer Alltagswirklichkeiten, was sich auch in der geringen Bereitschaft zur Partizipation ausdrückt. Lediglich die Hedonisten könnten über ihre Technikaffinität für die Unterstützung gewonnen werden. Die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen und das Generieren von positiven Erfahrungswerten im Bereich von NASS können einer strukturellen und demografischen Degradation sowie dem damit verbundenen Kostendruck auf Infrastrukturen entgegenwirken (vgl. WBBau 2015: 211). Gleichzeitig entspricht das erfolgreiche Implementieren innovativer, ressourcenorientierter Infrastruktursysteme den Leitbildern der Raumentwicklung. Das Abbilden spezifischer Milieukonstellationen in ländlichen Siedlungen ist geeignet, um potentielle, soziokulturell möglichst homogene, Transformationsräume zu identifizieren (vgl. Baron, Hoek et al. 2015: 3). Die vergleichende Darstellung der Alltagswirklichkeiten der Milieutypologien ermöglicht es Rückschlüsse zu treffen, welche Milieus sich als Innovatoren zum Anstoßen von Pilotprojekten der Infrastrukturtransformation im Bestand ländlicher Siedlungen eignen und wo diese anzutreffen und wie sie anzusprechen sind. Die Analyse verdeutlicht, dass insbesondere die gesellschaftlichen Leitmilieus als Innovatoren in der Umsetzung von infrastruktureller Systemtransformationen auftreten können. Durch den gehobenen Bildungsstand sind abstrakte, gesellschaftspolitische Themen wie Umwelt, technische Innovationen oder soziale Verantwortung Teil ihrer Alltagswirklichkeiten. Ferner ist bei den Leitmilieus die Investitionsfähigkeit durch höhere Haushaltsnettoeinkommen entsprechend hoch. Für sie ist die Qualität ihres oftmals in Eigenbesitz geführten Wohnstandortes entscheidend.

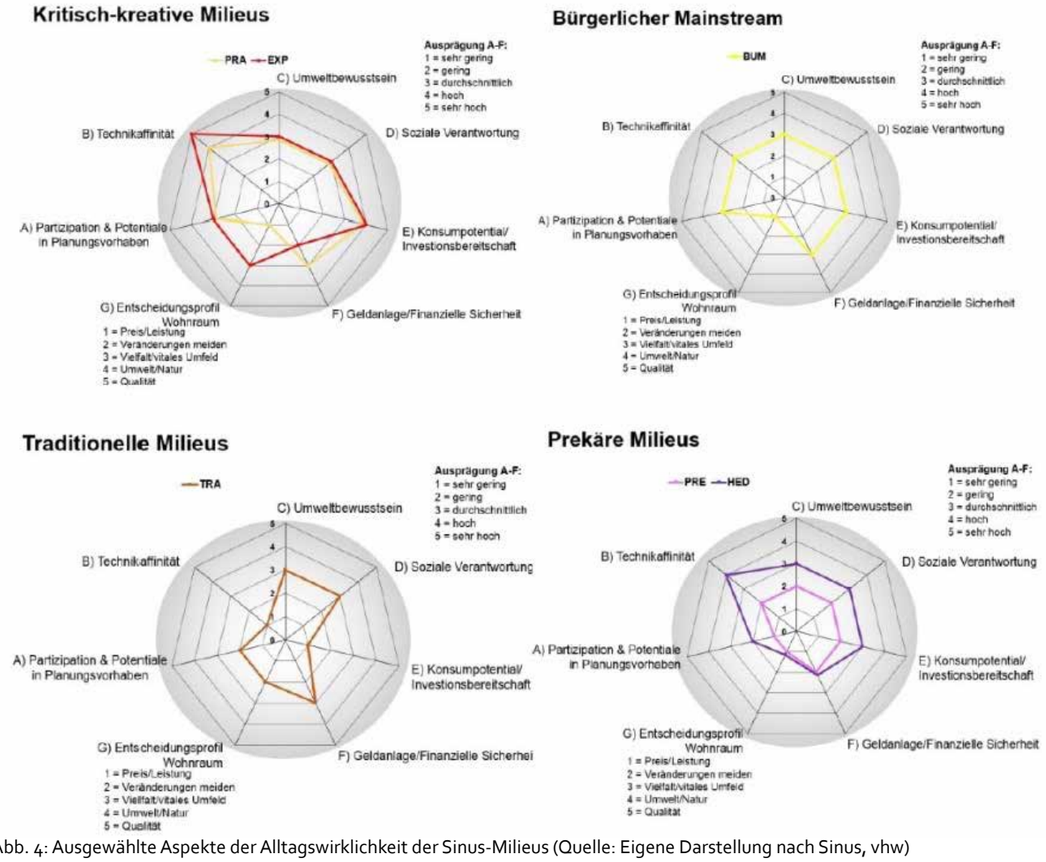


Abb. 4: Ausgewählte Aspekte der Alltagswirklichkeit der Sinus-Milieus (Quelle: Eigene Darstellung nach Sinus, vhw)

Quellenverzeichnis:

ARL (2008): Herausforderung Vielfalt – Ländliche Raume im Struktur- und Politikwandel. E-Paper der ARL Nr. 4. Unter: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr4.pdf (eingesehen am 11.07.2016).

Baron, S.; Hoek, J.; Kaufmann Alves, I.; Herz, S. (2015): Comprehensive scenario management of sustainable spatial plan-ning and urban water services. In: Water Science and Technology, November 2015, DOI: 10.2166/wst.2015.578

BMBF-INIS (2015): Protokoll des 2. INIS-Workshop "Stadt- und Freiraumplanung", vom 19.03.2015 in Hamburg. Unter: https://nawam-inis.de/sites/default/files/dokumente/veranstaltungen/2015-03-19_hamburg_protokoll.pdf (eingesehen am 12.07.2016)

Giese, T.; Londong, J. (Hrsg.) (2015): Kopplung von regenerativer Energiegewinnung mit innovativer Stadtent-wässerung. Synthesebericht zum Forschungsprojekt KREIS. In: Schriftenreihe des Bauhaus-Instituts für zu-kunftsweisende Infrastruktursysteme, 16. Jahrgang 2015, Band 30 (Weimar).

Londong, J. (2013): Neuartige Sanitärsysteme - Optionen für den ländlichen Raum? In: Jahrbuch Kleinkläranla-gen 2013, 115-120 (Dresden)

Microm (2015): Microm Geo Milieus. Unter: http://www.microm-online.de/fileadmin/media_micro_neu/microm_Geo_Mili-eus.pdf (eingesehen 15.02.2016)

Rogers, E. M. (1983): Diffusion of Innovations, 3rd Edition. The Free Press (New York)

Rost, G.; Maier, K.; Böhm, M.; Londong, J. (2015): Auswirkungen eines technischen Paradigmenwechsels auf die wasser-wirtschaftliche Organisation in strukturschwachen ländlichen Räumen. In: Raumforschung und Raum-ordnung, Bericht aus Forschung und Praxis, Volume 73, Issue 5: 343–356, Springer (Heidelberg, Berlin)

Sinus Sociovision (2013): Die aktuellen Sinus-Milieus – Basis-Infopaket. Sinus-Institut (Heidelberg).

Sinus Sociovision (2015): Die Sinus-Milieus 2015. Unter: http://www.sinus-institut.de/veroeffentlichungen/downloads/down-load/die-sinus-milieusR-2015/download-file/1074/download-a/download/download-c/Category/ (eingesehen 15.02.2016).

Tiefensee, W. (2006): Eine territoriale Agenda für Europa – Ausblick auf die Deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Bericht zur EU Stakeholder Konferenz in Amsterdam am 28.06.2006. Unter: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/bericht-zur-eu-stakeholder-konferenz-in-amsterdam-28-juni-2006.pdf?__blob=publicationFile (eingesehen am 12.07.2016).

vhw (2013): vhw-Kommunikationshandbuch. Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesell-schaft. Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Berlin).

WBBau – Weiterbildendes Studium Wasser und Umwelt (2015): Neuartige Sanitärsysteme – Begriffe, Stoffströ-me, Behandlung von Schwarz-, Braun-, Gelb-, Grau- und Regenwasser, Stoffliche Nutzung (Weimar).

Worreschk, S.; Hoek, J.; Herz, S.; Kaufmann Alves, I.; Bellefontaine, R. (2015): Kombiniertes Szenario-Management nach-haltiger Stadtplanung und städtischen Wasserinfrastruktur Systemen. In: DVGW energie | wasser-praxis 04/2015: 25 – 27.

Dr. Thomas Terfrüchte, TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie

Regionale Daseinsvorsorge

Versorger und Versorgte in Regionalen Handlungsräumen

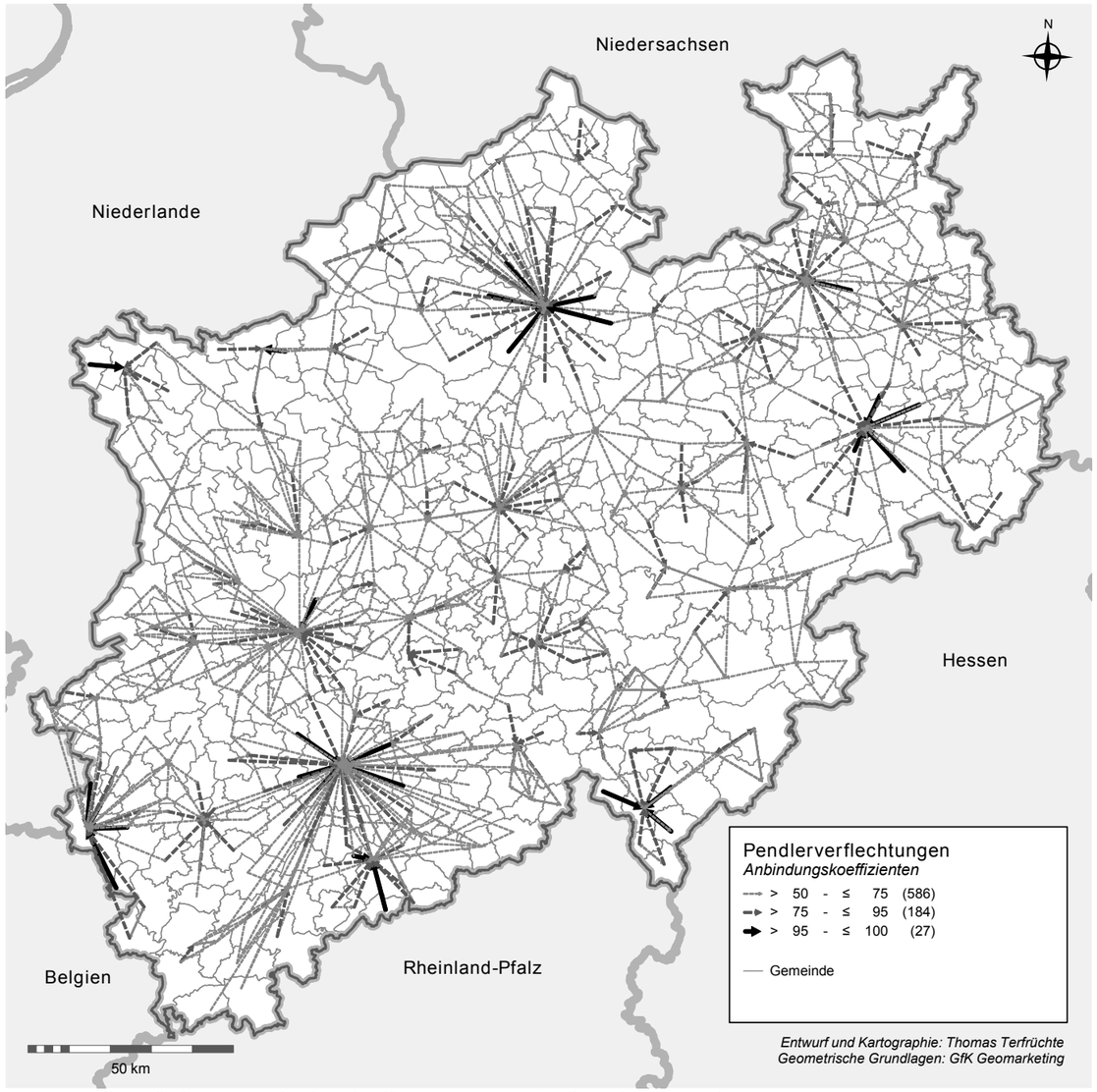
Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik Deutschland ist neben einer nachhaltigen Raumentwicklung die zentrale Leitvorstellung der Raum ordnung (§1 Abs. 2 ROG). Sie ist zugleich auch grundgesetzlich in Art. 72 Abs. 2 verankert, wonach der Bund das Gesetzgebungsrecht hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht." Wann allerdings diese Erforderlichkeit vorliegt, lässt der Gesetzgeber offen. Insofern kann auch nur von einer vagen – im Grundgesetz nicht hinreichend bestimmten – „roten Linie" gesprochen werden, bei deren Überschreitung der Bund eingreifen sollte. Der Gesetzgeber konkretisiert diese Leitvorstellung über die Grundsätze der Raumordnung (§2 Abs. 3 ROG): „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen." Gleichwertige Lebensverhältnisse erfordern somit einen erreichbaren Zugang zu einem Mindestmaß an Daseinsvorsorge, und ihre Nicht-Gewährleistung bedeutet eine Benachteiligung im Sinne der Chancengerechtigkeit respektive Chancengleichheit.

Weder Erreichbarkeit noch Daseinsvorsorge sind jedoch bundeseinheitlich im Sinne von Standards – und damit de facto im Sinne der o. g. roten Linie – bestimmt. Es obliegt insofern den für die Raumordnung zuständigen Länder, entsprechende Standards zu setzen. In welchem instrumentellen Rahmen dies erfolgen soll, gibt der Bundesgesetzgeber jedoch vor (§2 Abs. 3 ROG): „Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten". Ein Blick in die Raumordnungspläne der Länder zeigt, dass die jeweiligen Zentrale-Orte-Konzepte oft explizit der Gewährleistung der Daseinsvorsorge dienen (sollen). Hinsichtlich der Operationalisierung dessen, was unter „Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge" bzw. der Grundversorgung zu verstehen ist und gleichsam als Maßstab für die Beurteilung gleichwertiger Lebensverhältnisse herangezogen werden kann, zeigen sich jedoch große Unterschiede (vgl. Greiving/Flex/Terfrüchte 2015).

Viele Länder tun sich auch deshalb schwer, eigene Standards zu definieren, da sich einige Bereiche der Daseinsvorsorge vollständig oder teilweise einer staatlichen oder kommunalen Steuerungsmöglichkeit entziehen. Während vor allem die Bereiche Bildung und Verkehr fast ausschließlich von der öffentlichen Hand gesteuert und getragen werden, bleibt der Einfluss etwa beim Einzelhandel auf ordnungspolitische Maßnahmen beschränkt. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind also beschränkt, auch wenn ihnen die Planungshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung grundgesetzlich garantiert ist. Hinsichtlich der verschiedenen „Beauftragten" für die Daseinsvorsorge zeigt sich folgendes Bild: Die Kommunen sind z. B. als Schulträger relevant, die Bezirksregierungen (z. B. in NRW) für die Schulentwicklungsplanung, die Länder z. B. für die Krankenhausplanung, die Kassenärztlichen Vereinigungen für die haus- und fachärztlicher Versorgung. Funktionsempfänger der Zentrale-Orte-Konzepte sind jedoch die politischen Gemeinden, Versorger sind sie allerdings – wie gezeigt – ebenso wenig (bzw. nur bedingt) wie Versorgte. Denn Versorger sind vielmehr die einzelnen Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Versorgte – zumindest idealtypisch – die Bevölkerung im zentralörtlichen Versorgungsbereich. Die Versorgten müssen die Versorger – wie auch immer operationalisiert – zumutbar erreichen können. Und die Versorger sind ihrerseits auf die Versorgten angewiesen, um ihre Leistungen tragfähig anbieten zu können.

Der „Auftrag Daseinsvorsorge" findet sich somit in einer Gemengelage aus (zumutbarer) Erreichbarkeit, (ökonomischer) Tragfähigkeit und verschiedensten Angebots- und Organisationsformen von Daseinsvorsorge wieder. Und hier kommt die Raumordnung mit ihrem ordnungspolitischen Instrumentarium und dem daraus resultierenden ganz spezifischen und vor allem gesamtplanerischen „Auftrag" ins Spiel. Bevor sie allerdings normative Festlegungen trifft, sollte sie deskriptiv tätig werden (Monitoring), um Kenntnis darüber zu erlangen, wo welche Versorger lokalisiert sind, welche (Teil-)Räume durch sie versorgt werden und welche weiteren räumlich-funktionalen Verflechtungen Regionale Handlungsräume bilden (vgl. Terfrüchte 2015b), innerhalb derer Daseinsvorsorge – womöglich – am besten gewährleistet werden kann. Aufgrund der Maßstäblichkeit kommt der Regionalplanung auf der „mittleren" Ebene eine besondere koordinierende Rolle zu. Nimmt sie ihre Rolle sowohl ordnungspolitisch wie auch entwicklungspolitisch wahr, können Regionale Handlungsräume die geeignete Arena für einen inter- wie intraregionalen und damit überörtlichen Ausgleich im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse sein. Sie stünden dann in der Tradition v. a. von Ausgeglichenen Funktionsräumen, die seinerzeit ebenfalls über das klassische Zentrale-Orte-Konzept hinaus gedacht wurden.

Wenn Gleichwertigkeit nicht Gleichheit bedeutet und Unter-schiede als gleichberechtigt anerkannt werden (vgl. Terfrüchte 2015a), können Regionale Handlungsräume – flankiert durch eine ordnungs- und entwicklungspolitisch handelnde Regionalplanung – Selbstverantwortung für ihren „Teilraum" übernehmen und somit



Karte 1: Pendlerverflechtungen (Anbindungskoeffizienten) in NRW (Quelle: Terfrüchte 2015b: 201)

zu einer flächendeckenden Daseinsvorsorge beitragen. Und wenn Regionale Handlungsräume sich unterscheiden dürfen, folgt daraus auch, dass die Anpassung der Daseinsvorsorge an sich ändernde Rahmenbedingungen (demographisch, wirtschaftlich, politisch, usw.) in den Teilräumen unterschiedlich sein kann, wenn nicht sogar muss. Dies entspricht auch der raumordnerisch gebotenen Systemgerechtigkeit bzw. dem Gleichbehandlungsgrundsatz, wonach ungleiche auch ungleich zu behandeln sind. Es geht also um raumstrukturell differenzierte Strategien, welche die Besonderheiten Regionaler Handlungsräume aufgreifen, zu denen insb. bestehende Versorgungsstrukturen, Entwicklungschancen und -hemmnisse, Erreichbarkeiten sowie Verwaltungs- und Kooperationsstrukturen zählen dürften. Diese gilt es jedoch zunächst etwa im Rahmen eines Regionalmonitorings (s. o.) deskriptiv zu beschreiben. Hier setzt des Modell der „Regionalen Handlungsräume" (Terfrüchte 2015b) an.

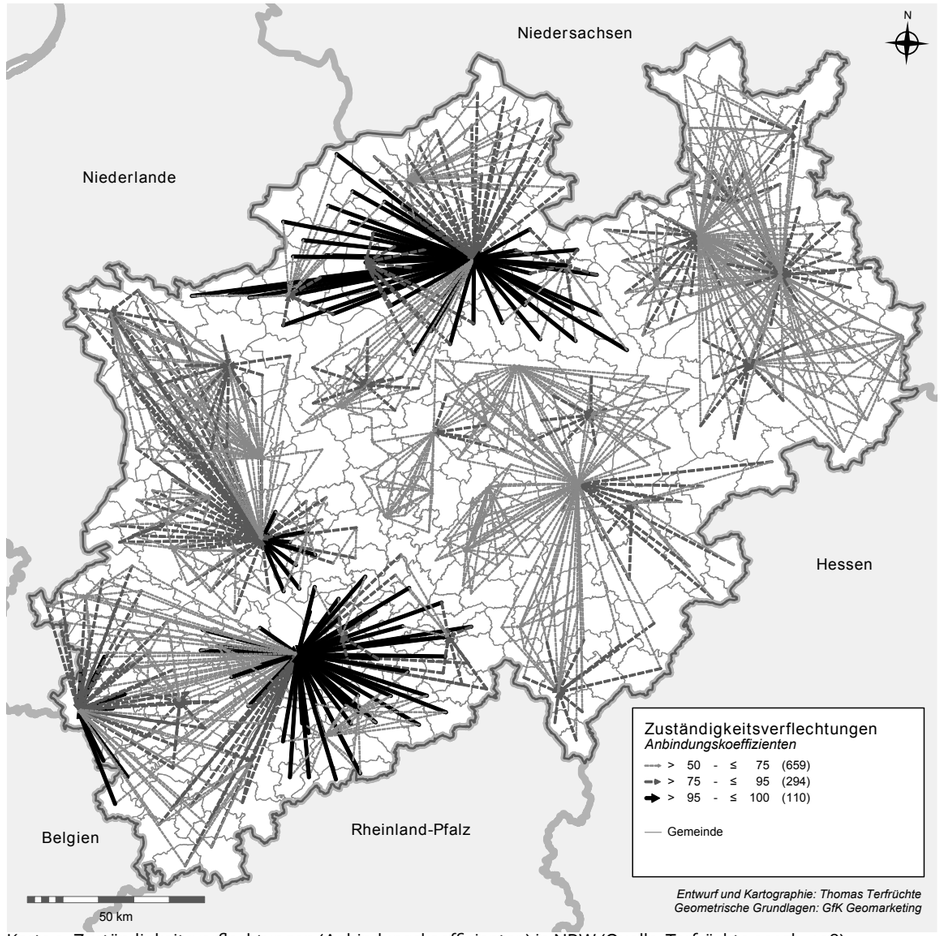
Regionale Handlungsräume in Nordrhein-Westfalen

Karte 1 zeigt die gerichteten Pendlerverflechtungen, also die Orientierung der Umlandgemeinden auf die jeweiligen Arbeitsmarktzentren in NRW. Insgesamt 27 Relationen weisen Koeffizienten von über 50 auf, d. h., mindestens jeder zweite Auspendler pendelt in das i. d. R. benachbarte Zentrum. Die Anbindungskoeffizienten zeigen bereits an, dass viele Arbeitsmarkzentren ihrerseits starke Verflechtungen in ihr jeweiliges Umland aufweisen (es sind dann an beiden Enden Pfeilspitzen). Von klar dominierenden Verflechtungsbereichen kann also keine Rede sein, vielmehr sind die Pendlerverflechtungen durch eine Mehrfachorientierung auf unterschiedliche Arbeitsmarktzentren geprägt.

Karte 2 zeigt die gerichteten Verwaltungsverflechtungen, also die Orientierung der Umlandgemeinden auf die jeweiligen Verwaltungszentren in NRW. Die Verwaltungsverflechtungen sind multivariat, d. h. sie setzen sich zusammen aus mehreren Einzelmerkmal wie etwa Gerichtsbezirke unterschiedlicher Instanzen und Gerichtsbarkeiten, Zuständigkeiten von Landesbehörden und -betrieben usw. Auf der oberzentralen Ebene entsprechen die ermittelten Verflechtungsräume den räumlichen Zuschnitten der beiden Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe. Auf der mittelzentralen Ebene ist das Bild etwas differenzierter: Während im Münsterland, in der Region Köln/Bonn sowie im unmittelbaren Umland von Düsseldorf und Aachen ein klare Dominanz der Zentren auf das Umland erkennbar ist, sind die übrigen Landesteile eher „polyzentral" hinsichtlich der Verwaltungsverflechtungen.
Die Betrachtung der Pendler- und Zuständigkeits-verflechtungen zeigt bereits, dass das Unterfangen, multifunktionale Regionen im Sinne geeigneter Teilräume für die Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen abzugrenzen, sich als überaus komplex darstellt. Nimmt man nun zusätzlich die zahlreichen weiteren räumlich-funktionalen Verflechtungen auf stadt-regionaler Ebene hinzu, steigt die Komplexität der beobachtbaren Verflechtungen weiter an. Das deskriptive Modell „Regionaler Handlungsräume" nimmt sich – basierend auf dem Stand der Forschung zur Abgrenzung von Regionen und zur Zentralitätsforschung und unter Beachtung von aus der Raumordnung und Raumentwicklungspolitik abgeleiteten Prämissen – der für erforderlich gehaltenen Komplexitätsreduktion an (vgl. Terfrüchte 2015b).

Karte 3 zeigt die Befunde nach dem Durchlauf zahlreicher multivariater Statistikverfahren. In Verbindung mit den Zentralitätsprofilen zeigt sich für die Regionalen Handlungsräume auf mittelzentraler Ebene (Terfrüchte 2015b: 229/230), dass

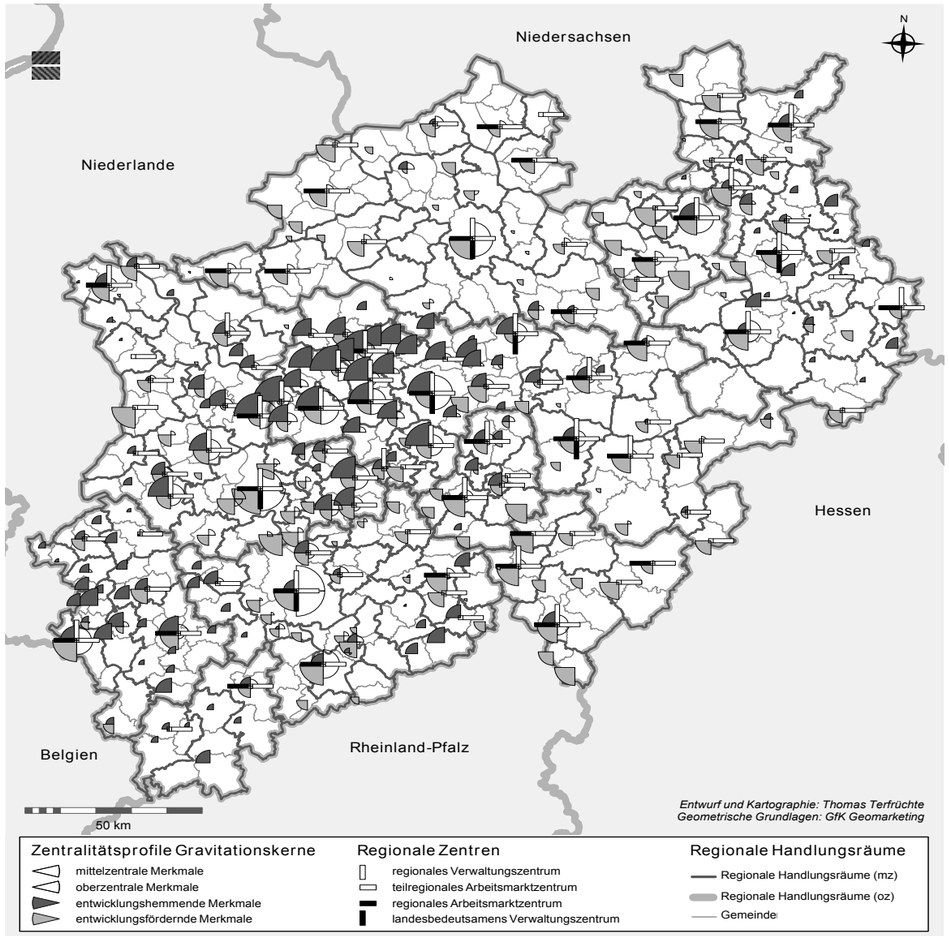
- 80 über mindestens ein teilregionales Arbeitsmarkzentrum verfügen und die Region Dortmund mit vier Arbeitsmarktzentren die einzige ist, die über mehr als zwei solcher Zentren verfügt
- 98 kein Verwaltungszentrum aufweisen,
- 28 sowohl mindestens ein Arbeitsmarkt- wie auch ein Verwaltungszentrum aufweisen,
- 45 kein Zentrum mit relevanten mittelzentralen Merkmalen aufweisen,
- 46 mindestens ein Zentrum mit relevanten oberzentralen Merkmalen aufweisen,



Karte 2: Zuständigkeitsverflechtungen (Anbindungskoeffizienten) in NRW (Quelle: Terfrüchte 2015b: 198)

- 21 kein Zentrum mit relevanten entwicklungsfördernden Merkmalen aufweisen, von denen wiederum 12 Zentren überdurchschnittlich hohe entwicklungshemmende Merkmale aufweisen.

Nun dürfen die hier ermittelten „Teilräume" mit ihren jeweiligen versorgenden Zentren nicht als normativer Konzeptvorschlag missverstanden werden. Denn erstens sind ausschließlich bestehende Verflechtungsbeziehungen und Versorgungsstrukturen abgebildet, die zunächst mit einer politisch festzulegenden zumutbaren Erreichbarkeit überprüft werden müssten. Und zweitens würden sich Planung und Politik bei einer solchen Ableitung normativer Festlegungen aus empirischen Befunden letztlich ihrer gestalterischen Spielräume berauben. Denn insbesondere für jene Teilräume, in denen offenbar Tragfähigkeitsprobleme für ein – zumindest im NRW-weiten Vergleich – durchschnittliches Versorgungsangebot bestehen, müssten Politik und Planung mit an die jeweilige Raumstruktur angepassten Strategien reagieren. Und zum Verständnis der jeweiligen Raumstruktur kann wiederum ein solcher deskriptiver Befund beitragen.



Karte 3: Regionale Handlungsräume und kommunale Zentralitätsprofile in NRW (Quelle: Terfrüchte 2015b: 229)

Quellenangaben:

Greiving, Stefan; Flex, Florian; Terfrüchte, Thomas (2015): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 73, H. 4, S. 285–297.

Terfrüchte, Thomas (2015a): Gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge im demographischen Wandel – Perspektiven für 2030. In: Römer, Norbert; Herter, Marc (Hrsg.): NRW Zweitausend-30: Stark und Gerecht. Impulse für Fortschritt, Aufstieg und Zusammenhalt. Berlin, S. 191–200.

Terfrüchte, Thomas (2015b): Regionale Handlungsräume – Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo.

Thomas Streifeneder / Christian Hoffmann / Clare Giuliani
EURAC Research - Institut für Regionalentwicklung und Standortmanagement

Raumintegrierter und sektorübergreifender Governance Ansatz zur Sicherung von Grunddaseinsfunkionen im Alpenraum

Abstract

Viele periphere Alpengebiete sind von Abwanderungs- und Schrumpfungsprozessen betroffen. Dadurch werden bestimmte Leistungen der Grunddaseinsvorsorge nicht mehr nachgefragt was ihre Bereitstellung gefährdet. Innovative Lösungen sind deshalb notwendig, die über den weit verbreiteten sektoralen Ansatz hinausgehen, um potentielle Synergien besser zu nutzen. Vielversprechend erscheint daher ein multisektoraler Ansatz, der im Alpenraumprojekt INTESI (Integrated territorial strategies for services of general interest/SGI) verfolgt wird. INTESI zielt darauf ab, alpenweit die existierenden Herausforderungen und Potenziale für SGI zu analysieren. Existierende Strategien und erfolgreiche angewandte Lösungen werden im Alpenraum untersucht, um Handlungsanweisungen abzuleiten, wenn es darum geht für die verbleibende Bevölkerung weiterhin eine qualitativ gute Grunddaseinsvorsorge zu gewährleisten.

Hintergrund

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Services of General Interest/SGI) lassen sich in ökonomische (Services of General Economic Interst/SGEI) und nicht ökonomische Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Non-Economic Servies/NSGI) als auch Soziale Grundversorgungsdienstleistungen (Social Services of General Interest/ SSGI) unterteilen (Gløersen et al., 2016). Laut dem EU Wettbewerbsrecht sind SGEI von grundlegender Bedeutung für die Bevölkerung und müssen deshalb prinzipiell mit öffentlichen Beiträgen unterstützt werden, um sie am Markt zu gewährleisten. Auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene werden SGEI mit speziellen staatlichen Beihilfen gefördert. Im wirtschaftlichen Sinne sind sie mit dem Konzept der Verpflichtung zum universellen Dienst gleichgesetzt. In diesem Konzept bieten ein oder mehrere Anbieter einen Dienst einer bestimmten Sparte an, z.B. Telekommunikation, Energie und Stromversorgung, Transport etc. für die Bevölkerung, auch jener Bevölkerungsgruppen, die sich diesen Dienst ohne staatliche Beihilfen nicht leisten könnten. Die staatlichen Beihilfen für SGEI ermöglichen einerseits die Erbringung der Dienstleistung für die Gesamtbevölkerung andererseits garantieren sie auch den Wettbewerb in und für den Markt (Clmenz et al., 2016).SGI garantieren vor allem soziale Sicherheit und Lebensqualität der Bevölkerung. Ihre Qualität, Verfügbarkeit, Erreichbarkeit und Leistbarkeit sind für die Gesellschaft besonders hinsichtlich der Überwindung sozialer Ausgrenzung wichtig (Rauhut et al., 2013). Europaweit sind besonders ländliche, periphere Gebiete vom demografischen Wandel betroffen (Gløersen et al., 2016). In diesen Regionen ist es eine große soziale und finanzielle Herausforderung die Grunddaseinsvorsorge bereitzustellen bzw. zu erhalten. Außerdem stellt der Dienstleistungsbereich mit Handel, Tourismus, Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen einen wichtigen Arbeitgeber für die verbleibende Bevölkerung in diesen Gebieten dar (Einig, 2015). Eine weitere Herausforderung, die sich durch den demographischen Wandel in der Bereitstellung der Daseinsvorsorge ergibt sind zum einen die Aufgabe bestimmter Dienstleistungen, z.B. lokale Geschäfte oder Schulen, zum anderen die notwendige Erweiterung bestehender SGIs z.B. Altenbetreuung (ibid.).
Grundversorgungsleistungen sind eine Voraussetzung für eine hohe Standort-, Wohn- und Lebensqualität in den Alpengemeinden. Da diese Serviceleistungen von verschiedenen institutionellen Ebenen zur Verfügung gestellt werden, wird eine vertikale (verschiedene administrative Ebenen) und horizontale Integration (verschiedene Sektoren) und dadurch entstehende Synergien nicht immer ausreichend ausgeschöpft.

Das Projekt INTESI

Im auf drei Jahre ausgelegten Projekt INTESI kooperieren zehn öffentliche und private Institutionen aus Forschung und Administration aus fünf Alpenländern. Das Ziel von INTESI ist es, Möglichkeiten der Integration und Kombination von Strategien in der Grundversorgung aufzuzeigen und damit eine multisektorale Vorgehensweise in der Leistungserbringung zu unterstützen. Hintergrund des transnationalen Ansatzes ist, dass regionale Vergleichsanalyen in Bezug auf die Bereitstellung von SGI, der angewandten Strategien und Rahmenbedingungen nur begrenzt vorhanden sind (Gløersen et al., 2016). In mehreren Studien (Salemnik et al., 2015; BLE, 2013; Burgdorf, 2015) wird die Grunddaseinsvorsorge anhand einzelner Sektoren analysiert und bewertet. Bislang fehlt jedoch in diesen Studien der integrierte territoriale Ansatz, der auf das Zusammenspiel zwischen den administrativen Ebenen, Stakeholdern und finanzielle Beihilfen sowie den Sektoren untereinander näher eingeht. Die Forschungsfragen lauten:

- Wie weit entfernt sind die Bewohner der Siedlungen zu den nächstgelegenen SGI?
- Was sind die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung und Erhaltung SGI?
- Was sind mögliche innovative Strategien für die Bereitstellung von SGI in peripheren Gebieten?
- Welche zukünftigen Entwicklungen sind für die Daseinsvorsorge geplant?

Das Projekt analysiert zunächst transnationale, nationale, regionale und interkommunale Grundversorgungsstrategien, um Gover-

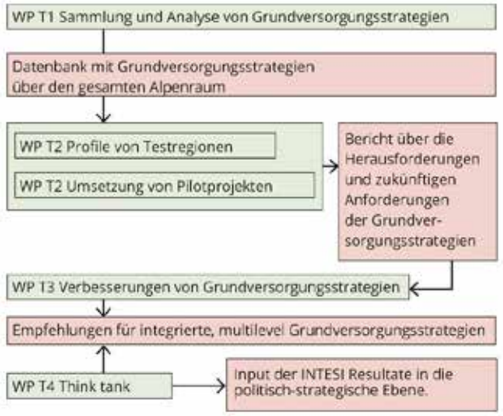


Abb. 1: INTESI-Projektaufbau

nance-Modelle, Ziele, Maßnahmen, Akteure und finanzielle Mittel zu erfassen (Abb. 1). Verbesserte Grundversorgungsstrategien und Empfehlungen für eine optimale vertikale und horizontale Integration territorialer Strategien werden ausgearbeitet. Mittels quantitativer und qualitativer Erhebungen erfasst die EURAC den Grad und die Herausforderungen der Grunddaseinsvorsorge in verschiedenen Testgebieten, in denen auch Pilotaktivitäten durchgeführt werden. Aufgrund des stark normativen und institutionellen Charakters von SGI, kombiniert INTESI die Erarbeitung raumintegrierter Strategien mit einem partizipativen Ansatz und bindet die politischen Entscheidungsträger in das Projekt mit ein. Hierfür ermöglichen regelmäßige transnationale Think Tank Treffen einen Informationsaustausch zwischen Stakeholdern, Akteuren, Serviceanbietern und anderen verantwortlichen Behörden, um die Ergebnisse in der politisch-strategischen Ebene zu integrieren.

Quantitative und qualitative Datenerhebung

Im Gegensatz zu anderen Indikatoren-Sets wie dem des BMVI (2016) geht INTESI deutlich mehr in die Tiefe, um die regionalen Profile der SGI in den zwischen 2 und 37 Gemeinden umfassenden Testgebieten zu erstellen (Abb. 2).

Für acht Sektoren erarbeitete die EURAC zwischen 17 - 20 Indikatoren zur Bewertung der SGI: Allgemeine öffentliche Serviceeinrichtungen (3 SGI), Telekommunikation (5), Transport (10), Energie (2), Nahversorgung (8), Gesundheit (8), Sozialleistungen (5), Ausbildung (11). Zudem werden räumliche, demografische sowie sozioökonomische Daten erhoben. Jeder Indikator erfasst die SGI hinsichtlich Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Leistbarkeit und Qualität. Unter anderem werden allgemeine Informationen zum Serviceanbieter, der Qualität der Leistungen, den rechtlichen Grundlagen, den zukünftige Investitionen und Verbesserungen sowie den Distanzen zu den einzelnen SGIs abgefragt. Anhand dieser Informationen wird die Erreichbarkeit der Daseinsvorsorge kartographisch erfasst und Prognosen erstellt,

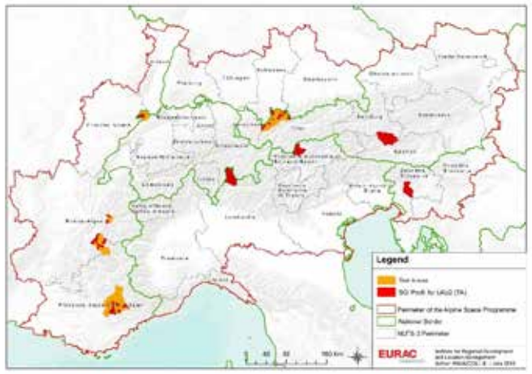


Abb. 2: Ausgewählte Testgebiete

um den zukünftigen Bedarf abzuleiten. Zum einen werden dafür sekundärstatistische Daten erhoben und zum anderen mit Vertretern aus Verwaltung und Politik sowie Servicebetreibern in den Testgebieten qualitative Workshops bzw. Interviews geführt. Die Herausforderungen bei der Definition der Indikatoren betrafen einen Ausgleich zwischen Detailliertheit und Datenverfügbarkeit zu finden und eine sinnvolle Balance zwischen quantitativer und qualitativer Erhebung zu erreichen.

Der Kernpunkt: Definition und Abgrenzung von SGI

„Integrierte territoriale Strategien für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" werden im Projekt definiert als „Strategien für die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die auf die aktuellen und zukünftigen Bedürfnisse der Kunden in einem bestimmten Gebiet eingeht und die die potenziellen Synergien zwischen den verschiedenen Sektoren der SGI ausschöpft". Zu klären ist im Projekt, welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind und in welchem Umfang diese vom wem zur Verfügung gestellt werden müssen, um eine bestimmte Lebensqualität zu erreichen. Wie schätzt man die zukünftigen Bedarfe für welches Gebiet ein und wie erreicht man intersektorale Synergien?

Die EU gibt keine Vorgaben, welche Sektoren bei SGI von öffentlichen Trägern berücksichtigt werden sollen (Clmenz et al., 2016). Somit gelten in den einzelnen Ländern unterschiedliche normative und institutionelle Rahmenbedingungen für die Einrichtung von SGI. In den Alpenländern werden SGI außerdem unterschiedlich eingegrenzt. Zu stark divergieren die sozialen und politischen Prioritäten und auch die Nachfrage nach SGI in den einzelnen Staaten. Auch die Bedeutung des Begriffs „Daseinsvorsorge" wird unterschiedlich gehandhabt. Während in Österreich und der Schweiz der Begriff „Daseinsvorsorge" bzw. „Service public" gesetzlich verankert ist, fehlt in Italien die gesetzliche Definition der Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. In Österreich wird den Kommunen eine besondere Rolle bei der Daseinsvorsorge zugesprochen, während das in der Schweiz den Kantonen obliegt. Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist in Italien v.a. die Aufgabe der Regionen (Clmenz et al., 2016). Die Projektpartner diskutierten z.B. ob die Feuerwehren und die Notfallmedizin bzw. Rettungskräfte zu den SGI gezählt werden können oder nicht. In Slowenien und der Lombardei werden diese nicht als Teil der Grunddaseinsvorsorge angesehen. Bestimmte SGI sind folglich notwendiger Standard in Gemeinden mit einem definierten Einzugsgebiet, während auf übergemeindlicher Ebene bzw. von den zentralörtlichen Einheiten ergänzende Leistungen erbracht werden sollen. INTESI verfolgt daher eine gesamtheitliche Übersicht zur Daseinsvorsorge, Nahversorgung und Mobilität, wobei das Zusammenspiel zwischen klein- und großräumiger Lage berücksichtigt wird.

Aus diesem Grund werden die Ergebnisse der Erreichbarkeit der Daseinsvorsorge anhand der Adressen der SGI Standorte mittels Geoinformationssystem (GIS) dargestellt. Bislang fehlt in den ausgewählten Testgebieten eine derartige Erreichbarkeitsanalyse. Die Indikatoren hierfür beschreiben v.a. die Distanzen, mit PkW und öffentlichen Transportmitteln, von peripheren Siedlungen zu den Standorten der Grundvorsorgeeinrichtung. Da die Berechnung mittels Luftlinien nicht die tatsächliche Weglänge beschreibt, wird die Methode der realen Wegstrecken basierend auf dem Verkehrsnetz verwendet. Die Herausforderung liegt hier in der Erfassung der geographischen Adressen der Versorgungseinrichtungen. Es werden somit die postalischen Adressen erhoben, die anschließend für das GIS in Koordinaten umgewandelt werden.

Die Projektergebnisse werden den Entscheidungsträgern Aufschlüsse darüber geben, wo, welche SGI in welchem Umfang und für welchen Einzugsbereich auch zukünftig bereitgestellt werden sollten. Das kann sich direkt auf die finanzielle Ausstattung der Administrationen auswirken mit weitreichenden Folgen für die Dimension der mit öffentlichen Geldern finanzierten Infrastrukturen und einer verbesserten übergemeindlichen Kooperation. Die Erreichbarkeit im ländlichen Raum spielt insbesondere bei Notfällen eine große Rolle, wie auch die Einrichtung innovativer mobiler und zeitlich beschränkter Angebote.

Hierbei werden die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Testgebiete berücksichtigt. Die speziellen Anforderungen und Gegebenheiten peripherer Gebiete werden erhoben, um umsetzbare, innovative und maßgeschneiderte Lösungsansätze für die Bereitstellung und Erhaltung von Dienstleistungen des allgemeinen Interesses in diesen Gebieten umzusetzen, damit die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung angemessen befriedigt werden können.

Quellenverzeichnis:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2013): Daseinsvorsorge im ländlichen Raum unter Druck - Wie reagieren auf den demografischen Wandel? Bonn.

Burgdorf, M., Krischausky, G., Müller-Kleißler, R. (2015): Indikatoren zur Nahversorgung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), Bonn.

Clmenz, G., Dewatripont, M., Motta, M., Neven, D., Seabright P., Zemplinerova, A. (2006): Services of General Economic Interest Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP, Online unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf, Zugriff: 07.07.2016.

Einig, K., (2015): Regionale Daseinsvorsorge in Europa - Beispiele aus ländlichen Regionen, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (Hrg.). In: MORO Praxis Heft 3, Bonn.

Gløersen, E., Drăgulin, M., Haarich, S., Zillmer, S., Holstein, F., Lüer, C. and Hans, S. (2016): Research for REGI Committee- Services of General Interest in the Funding Period 2014-2020 (Study). European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.

Rauhut, D., Smith, C., Humer, A., Ludlow, D., and Borges, L. (2013): SeGI Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development. In: ESPON Final Report Version 25/5/2013. ISBN 978-2-919777-28-0, Online: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ SeGI.html, Zugriff: 06.07.2016.

Salemnik, K., Strijker, D., Bosworth, G. (2015): Rural development in the digital age - A systematic literature review on unequal ICT availability, adoption, and use in rural areas. In: Journal of

Prof. Andreas P. Cornett
Department of Business and Economics, University of Southern Denmark

Regional und Kommunalreformen: Chance oder Herausforderung für den ländlichen Raum

Erfahrungen aus Dänemark

In Dänemark sind die Probleme der Daseinsvorsorge und vor allem die regionalen Aspekte in den letzten Jahren in den Mittelpunkt der politischen Diskussion getreten. Eigentlich ist diese Entwicklung ein Paradox, da sie mehr oder weniger Zeitgleich mit der Implementierung einer kommunalen und regionalen Struktur- und Aufgabenreform stattfand und stattfindet, die viele gegenläufige Elemente enthalten. Im Laufe der 1990'er Jahre wurde zunehmend deutlich, dass viele der traditionell von den Gemeinden und Kreisen wahrgenommenen Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht optimal in den kleineren Kommunen bzw. den Kreisen als regionale Körperschaft wahrgenommen werden konnten. Die Lösung war eine Struktur- und Aufgabenreform. Die Zahl der Gemeinden und Kreise (heute Regionen) wurde auf etwa ein Drittel (98 bzw. 5) reduziert. Die Folge ist vor allem eine Stärkung der neuen größeren Gemeindezentren auf Kosten des ländlichen Raumes. Das Tempo dieser Entwicklung, die oftmals entgegen politischen Zusagen in den neuen Großgemeinden von statten gegangen ist, hat überrascht, und ist durch zaghafte politische Initiativen nur begrenzt abgeschwächt worden. Auf diese Erfahrungen wird im Beitrag eingegangen und die Relevanz für Deutschland wird analysiert und diskutiert.

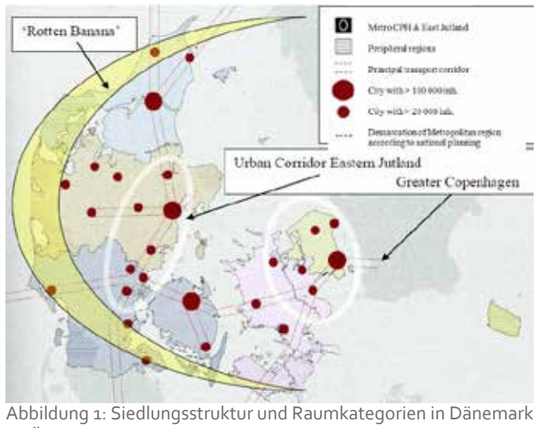


Abbildung 1: Siedlungsstruktur und Raumkategorien in Dänemark im Überblick

Erschwerend kam hinzu, dass dieser Prozess mehr oder weniger parallel mit der Finanz- und Schuldenkrise durchgeführt wurde. Letzteres traf vor allem langfristig die Wirtschaftssektoren, die außerhalb der Metropolregionen dominieren, wodurch auch der private Sektor langfristig geschwächt wurde.

Ziel dieses Beitrages ist es aufzuzeigen, wie die Stärkung der Mittelzentren (d.h. die neuen ‚Kommunalhauptstädte') zu einer Ausdünnung und wachsenden Strukturschwäche des ländlichen Raumes führt. Spar- und Effizienzzwänge haben zu einer Reduktion öffentlicher Dienstleistungen im Raum geführt, vor allem spürbar in der bürgernahen Daseinsvorsorge (Schulen, Gesundheitswesen, Soziales). Darüber hinaus sind in den alten Gemeinden viele Arbeitsplätze in der kommunalen Verwaltung verloren gegangen, bzw. in die neuen Gemeindezentren verlagert worden. Vor allem die Reduktionen in den oben genannten Beriechen haben sich negativ auf die Attraktivität des ländlichen Raumes ausgewirkt und den demographischen Wandel verstärkt, da der ländliche Raum seine Attraktivität als Wohnsitz verliert. Betriebe haben zunehmend Rekrutierungsprobleme. Letzteres ist auch auf dem Hintergrund des dänischen kommunalen Finanzsystems zu sehen, wo etwa die Hälfte der kommunalen Einnahmen durch eigene Steuereinnahmen (z.B. die kommunale Einkommenssteuer) abgedeckt wird, wo vor allem langfristige Einbußen zu erwarten sind. Im folgende werden einige der zentralen Aspekte und ihre allgemeine Relevanz diskutiert.

Die divergente regionale Entwicklung in Dänemark muss, wie in vielen anderen Ländern auch, auf dem Hintergrund des generellen Trends einer Verschiebung in der Interregionalen und intraregionalen Balance in Europa gesehen werden. Dies führt zu einer räumlichen Verlagerung von Arbeitsplätzen auch in Bereichen die nicht unmittelbar von den Änderungen in der globalen Arbeitsteilung betroffen sind. Dies gilt u.a. für den Bereich der ‚Daseinsfürsorge' bedingt durch abnehmende Bevölkerungszahlen in den relevanten Altersgruppen. Hinzu kommt der interne betriebswirtschaftliche Effizienzdruck unabhängig von der Organisationsform, ob privater, kommunaler bzw. freier Träger, der sich auch in Dänemark im überwiegend von der öffentlichen Hand bereitgestellten Dienstleistungsbereich geltend macht.

Die Schwächung der regionalen und kommunalen Wirtschaftskraft, ist neben dem demographischen Wandel eine der wichtigsten Ursachen für die Probleme in den peripheren Regionen Dänemarks. Wie aus Abbildung 2 hervorgeht ist die Beschäftigungsentwicklung vor allem in den Sektoren rückläufig, die traditionell in diesen Gebieten dominierten. Dies gilt auch für den öffentlichen Sektor, was u.a. auf die Zentralisierungstendenzen nach der Gebietsreform zurückzuführen ist. Kurzfristig sind die Auswirkungen nicht so dramatisch, da Reduktionen in der Anzahlt der Arbeitsplätze oft durch wachsende Pendlerzahlen ausgeglichen werden. Auf Grund der Besonderheiten des dänischen Steuersystems (Einkommen werden am Wohnort versteuert) sind die Auswirkungen auf

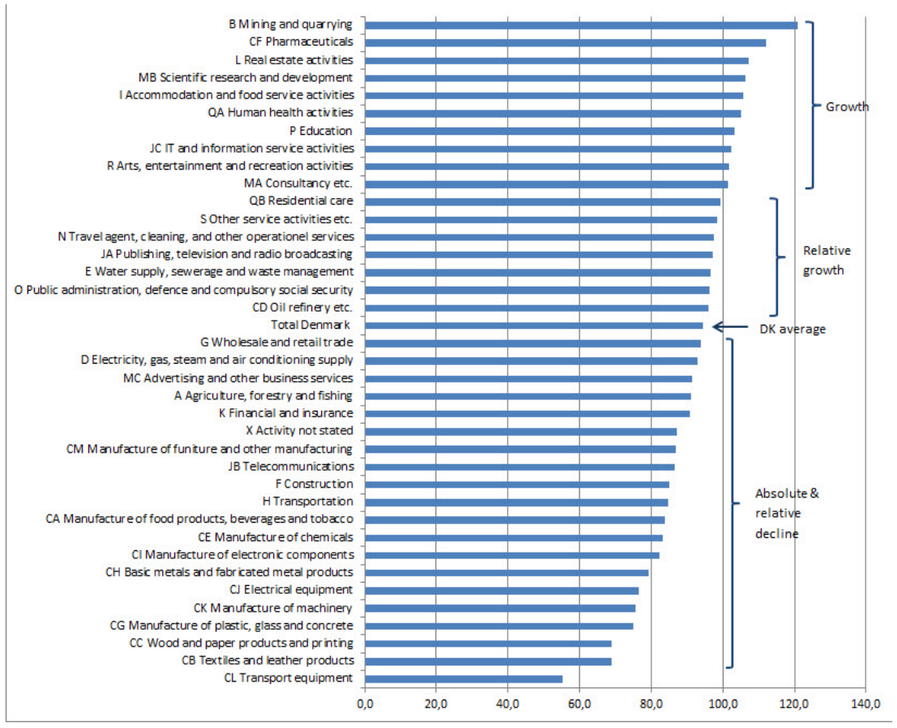


Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen und Arbeitsstädten 2007 bis 2013.

die kommunalen Haushalte begrenzt. Mittelfristig und vor Allem langfristig führt die Entwicklung zu Abwanderung bzw. geringere Zuwanderung und damit zu Einkommensverlusten und verminder-tem Steueraufkommen.

Während die Gebietsreform 1970 in Dänemark ein Motor des interregionalen Ausgleichs war, vor allem auf Grund des Ausbaus des Wohlfahrtsstaates, aber auch der in diesem Zusammenhang durchgeführten Aufgabenreform, die die meisten Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge kommunalisierte (Verlagerung auf Gemeinden bzw. die Kreisebene), bedeutende die Reform von 2007 eine Zentralisierung durch die Vergrößerung der Gemeinden und der Schaffung von 5 Großregionen als Ersatz für die 14 Kreise und 2 kreisfreien Gemeinden. Abgesehen von wenigen Ausnah-men blieb die Dezentralisierung der Daseinsvorsorge dezentral. Die einleitend erwähnten Budgetrestriktionen haben zu einer hauptsächlich wirtschaftlich begründeten Straffung und Zentrali-sierung des Angebots geführt. Hinzu kamen qualitativer Gründe, vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen, die Zentralisierung weiten vorantrieben. Die Konsequenz ist eindeutig, Verlust von oft qualifizierten Arbeitsplätzen und ausbildungsbedingte Abwande-rung aus dem ländlichen Raum, auch im Bereich der gewerblichen Ausbildung. Die Zentralisierung im öffentlichen Dienst und der öffentlichen Dienstleitungen haben somit längerfristig negative Auswirkungen auf die Attraktivität der Standorte so dass nur be-grenzt mit Zuwanderung von Erwerbstätigen zu rechnen ist. Stei-gende Lebenshaltungskosten (Mieten) in den Ballungsräumen haben darüber hinaus zu sozialbedingten Wanderungen geführt. Die Einkommensunterschiede wachsen sowohl interregional wie intra-regional mit negativen Folgen für Wirtschaftskraft und Steu-eraufkommen.

Kurz- und mittelfristig ist die Stärkung der Mittelzentren und die Schwächung der ländlichen Peripherie das eindeutige Ergebnis der räumlichen Entwicklung der letzten Dekade, generell und in Bezug auf Lokalisierung der personenbezogenen Dienstleistungen. Die gilt im Übrigen auch für private Dienstleistungen und den Einzel-handel. Die Kernfrage bleibt: Wo liegt die Grenze zwischen trag-fähigen und gefährdeten (Stadt-) Regionen. Vieles deutet darauf hin, dass auch Stadtregionen/Mittelzentren mit 20.000 bis 30.000 Einwohnern mittelfristig Probleme bekommen werden, sofern übergeordnete Funktionen der Daseinsvorsorge weiter der Zen-tralisierung zum Opfer fallen. Bisher haben diese Städte von der kleinräumlichen Zentralisierung profitiert. Dies kommt am deut-lichsten in der Konzentration der kommunalen Arbeitsplätze nach der Kommunalreform zum Ausdruck. Die wenigsten Gemeinden haben die Versprechungen eine dezentrale Verwaltung in größe-rem Umfang aufrecht zu erhalten eingehalten. Langfristig ist ins-besondre die Bündelung und regionale/nationale Konzentration im Bildungsbereich problematisch, da dies zu Abwanderung der ausbildungssuchenden Jugendlichen führt, was insbesondere im gewerblichen Bereich schon jetzt zu Engpässen führt.

Die größte Herausforderung für die staatliche Regionalpolitik ist erstens die Sicherung der Grundversorgung in den Regionen, die entweder unter Abwanderung leiden, oder wo die Bevölkerungs-grundlage nicht mehr den Vorgaben für ökonomisch und/oder qualitativ tragfähigen Lösungen entspricht Regionalplanung. Die zweite Herausforderung ist den Trend der sich beschleunigenden geographischen Konzentration zu brechen. Ersteres wird in der Regel versucht auf kommunaler Ebene zu lösen, z.B. durch flexi-ble Transportangebote und den Einsatz von mobilen Lösungen. Nicht immer werden diese jedoch angenommen. Insbesondere die Zentralisierung des Grundschulangebots hat scheinbar ihre Gren-

zen erreicht, sowohl in Bezug auf die Höhe der Klassenquotienten und Schulgrößen, wie dem akzeptablen Abstand vom Wohnort der Kinder. Der Anteil der Schüler in privaten Grundschulen ist von 2007 bis 2015 von 12,9% auf 16,3 % gestiegen, ein Zuwachs von ca. 23.000 Schülern während die öffentlichen Volksschulen knapp 14000 Schüler verloren (Danmarks Statistik 2016). Problematisch ist dies vor Allem auf dem Hintergrund, dass das Privatschulgesetz den Schulen hohe Zuschüsse sichert womit sogar die Einsparungen der öffentlichen Hand als Ganzes in Frage gestellt werden. Die ist auch ein lokales Problem, da die Privatschulen oft in den ehemali-gen Volksschulgebäuden gegründet werden, und die angestrebte Verbesserung der Klassenquotienten im kommunalen Schulwesen auch nicht erreicht wird.

Um den Trend zur geographischen Konzentration zu brechen, hat die bürgerliche Minderheitsregierung das alte Mittel der Verlage-rung von staatlichen Behörden reaktivieret. Es ist geplant knapp 4000 Arbeitsplätze umzusiedeln. Ob dies ein Erfolg wird ist schwer abzusehen, in den Gemeinden, die in den Genuss der neuen Ar-beitsplätze kommen ist man in der Regel optimistisch. Unter al-len Umständen trägt die Initiative zu einer Diversifizierung des Arbeitsmarktes bei. Ein anderes Instrument zielt darauf ab, durch die Erhöhung der Pendlerpauschale im ländlichen Raum den An-reiz nicht abzuwandern bzw. sich neu anzusiedeln zu verstärken. Gemessen an der Stärke der zentripetalen Kräfte sind nur lokale Effekte zu erwarten. In diesem Zusammenhang ist die politische Wirkung vermutlich entscheidend, die Probleme der peripheren Regionen sind zumindest auf der Tagesordnung.

Lehren aus den dänischen Erfahrungen- 10 Jahre danach?

Nebenwirkungen von grundlegenden Reformen, die die Grund-lagen der Organisierung der öffentlichen Hand im Allgemeinen und der ‚Daseinsvorsorge' im Besonderen ändern, lassen sich nur schwer durch selektive Einzelmaßnahmen beheben. In der kon-kreten Situation wurde die Situation noch dadurch erschwer, dass die Auswirkungen der Finanzkrise am nachhaltigsten Branchen traf, die in den ländlichen Regionen besonders wichtig waren und sind, während die Branchen die sich am schnellsten erholten und die besten Zukunftsaussichten haben in diesen Teilen des Landes kaum vertreten sind. Die entscheidende Lehre aus den dänischen Erfahrungen auf der übergeordneten Ebene ist, das man die mög-lichen Auswirkungen der Reformen in den schwächeren Teilen des Landes von Anfang an in die Reform einbezieht. Die zweite Lehre ist, das die Wirtschaft (der Markt) und der mobile Teil der Bevölke-rung sich sehr schnell auf die neuen Gegebenheiten einstellen, was langfristige und nachhaltige Lösungen der Probleme erschwert. In der öffentlichen Diskussion wird schon nicht nur über Entwicklung sondern auch Abwicklung (nicht nur als Rückbau von ungenutzten Immobilien!) debattiert.

So gesehen ist der Demographischer Wandel sowohl Ursache als auch Konsequenz der Konzentrationstendenzen in der heutigen Gesellschaft, verstärkt durch den globalen Strukturwandels und den Reaktionen der Politik. Letzteres ist zu beeinflussen, ob es ein Teufelskreis ist, oder ob es möglich ist diesen zu durchbrechen ist zurzeit auch in Dänemark nicht abzusehen.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Hier nach Othengrafen & Cornett 2013 auf der Grundlage von Danish Ministry of the Environment, 2007.

Abb. 2 Hier nach Cornett 2014 auf der Grundlage von Danmarks Statistik 2014.

Literatur und Quellen

Cornett, A. P. (2014): "A new regional balance: Challenges and opportunities for intermediate city regions in Europe". Paper for the Special Session 'Regional and urban impacts and consequences of the economic crisis', in Proceedings of the 54th ERSA Congress in St. Petersburg, Russia, August, 26th-29th, 2014. . (Published in ERSA - proceedings of 54th Congress of the European Regional Science Association, St. Petersburg, Russia).

Danish Ministry of the Environment (2007). Spatial Planning in Denmark. http://www.naturstyrelsen.dk/Planlaegning/Planlaegning_i_byer/Udgivelser_og_vejleninger/Udgivelser/Udgivelser.htm.

Danmarks Statistik (2014), Statistikbanken, København 2014.
Erhvervs- og Vækstministeriet (2016), Regional- og landdistrikts-politisk redegørelse 2016, København.
(https://www.evm.dk/publikationer/2016/11-05-24-regional-og-landdistriktsredegoerelse).

Othengrafen F. & A.P. Cornett (2013): "A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion" Refereed article No.53, October, 2013, European Journal of Spatial Development,
(http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed articles/refereed53.pdf).

AKTEURE

Forum III

Prof. Dr. Klaus Beckmann
Dipl.-Ing. Hans-Hermann Bode
Dr. Gabriele Schmidt

Die Fragen nach den Akteuren und Institutionen in der Daseinsvorsorge sind immer auch Teil eines übergreifenden gesellschaftlichen Diskurses. Im Workshop sollen daher zunächst grundsätzliche Fragen wie der zugrundeliegende Gerechtigkeitsbegriff und die Vermittlungs-prinzipen (Beziehungsgeflecht „marktwirtschaftlich“ – „zivilgesellschaftlich“ – „öffentlich organisiert/finanziert“) thematisiert werden. Nach dieser Einleitung werden anhand aktueller Forschungen und Projekte die verschiedenen Diskussionslinien zu der veränderten Aufgabenwahrnehmung in der Daseinsvorsorge aufgenommen und an vier Thementischen(I-IV) auf der Basis von einführenden Statements und Thesen vertieft erörtert. Folgende Themen stehen dabei im Fokus: Unternehmen als Partner der Daseinsvorsorge (I), Daseinsvorsorge durch zivilgesellschaftliche Akteure (II), Smarte Technologien (III), Akteurskonstellationen zwischen Kooperation und Konflikt (IV).

Im Mittelpunkt des Workshops stehen Fragen nach neuen Akteuren und regionalen Kooperationen: Welche Rolle kann das Engagement unternehmerischer Menschen oder einzelner Unternehmen spielen, wie können sie als Akteure gewonnen und unterstützt werden? Wie kann das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure organisiert werden und welche Finan-zierungsmodelle (z.B. Crowdfunding) gibt es? Welche Chance bieten das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure und unterschiedlicher Kooperationsformen auf regionaler Ebene, wo liegen die Grenzen? Durch Modellvorhaben der Raumordnung oder der „Bundesinitiative Ländliche Entwicklung“ sind in den vergangenen Jahren vielfältige Erfahrungen gesammelt worden, die im Workshop auf ihre Reichweite und Übertragbarkeit diskutiert werden sollen.
Ein weiterer, bisher noch nicht abschließend zu bewertender Diskussionspfad soll mit der Frage nach dem Innovationspotential neuer smarter Technologien bearbeitet werden. Können diese tatsächlich dazu beitragen, bisherige Angebote der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum (partiell) zu ersetzen oder führen diese möglicherweise zukünftig zu neuen Interaktionsformen im Verhältnis von Bürger und Dienstleistung? Dies wird anhand aktueller Forschungen diskutiert. In einer abschließenden Podiumsdiskussion werden die unterschiedlichen Diskussionsstränge der Thementische wieder zusammengeführt.

Dr. Katrin Bäumer / Dr. Sebastian Elbe
SPRINT wissenschaftliche Politikberatung (PartG) Forschung, Evaluation und Implementation für eine aktive Regionalentwicklung

Unternehmerische Menschen als Akteure der Regionalentwicklung

Wie kann das Potenzial besser genutzt werden?

Warum unternehmerische Menschen in regionale Entwicklungsprozesse einbinden?

Zentrale Ziele der Regionalentwicklung wie der langfristige Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Fachkräftesicherung, die Steigerung regionaler Wertschöpfung und damit der Erhalt der regionalen Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit erfordern angesichts des demografischen Wandels und verschärftem interregionalem Wettbewerb in zunehmenden Maße eine Kooperation zwischen regionalen politischen Entscheidungsträgern und anderen, zivilgesellschaftlichen Akteuren. Insbesondere unternehmerische Menschen bzw. Unternehmen sind dabei Akteursgruppen, die Ressourcen in den Entwicklungsprozess einbringen können, die für die zukunftsorientierte Gestaltung regionaler Entwicklungsprozesse von zentraler Bedeutung sind. Ortsansässige Unternehmen aber auch unternehmerisch denkende Einzelpersonen, wie z.B. Gründer, Ehrenamtler oder engagierte Personen aus Wirtschafts- und Sozialverbänden tragen mit ihren finanziellen Ressourcen, aber insbesondere auch mit aktuellem Fachwissen, Innovationsgeist, spezifischen Netzwerken und unternehmerischem Denken und Handeln, das auf einem hohen Maß an Eigeninitiative, Kreativität, Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft und lokaler Verbundenheit fußt, in erheblichem Maße zur Attraktivität der Region als Lebens- und Wirtschaftsort bei. Zwar sind Menschen mit Unternehmergeist in Betrieben aller Größenordnung zu finden, doch sind es oftmals kleine und mittelständisch geprägte Unternehmen, die in besonderem Maße in der Region verwurzelt sind und bei denen die eigene unternehmerische Motivation mit einem echten Interesse, Veränderungsprozesse in der Region anzustoßen, einhergeht. Unternehmenserfolg und wirtschaftliche Handlungsfähigkeit der Region befördern sich dabei idealerweise gegenseitig.

Trotz vereinzelt guter Ansätze werden unternehmerische Menschen dennoch zu selten als Teil regionaler Lösungsstrategien in Entwicklungsprozesse eingebunden. Damit wird Potenzial verschenkt, was insbesondere vor dem Hintergrund angespannter öffentlicher Haushalte und zunehmendem Standortwettbewerb nicht nachvollziehbar ist.

Ziel sollte es daher sein, die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen regionalen Entscheidungsträgern und den unternehmerischen Menschen zu stärken und zu verbessern.

Wie kann eine Kooperation mit beiderseitigem Nutzen entstehen?

Aus Unternehmerperspektive erhöhen Angebote für Unternehmen und eine Mitgestaltungsmöglichkeit in regionalen Entwicklungsprozessen die Standortattraktivität. Wesentlicher Baustein einer Kooperation kann dabei auch das Ausloten gemeinsamer Finanzierungsmöglichkeiten sein. Beispielsweise die Planung und Bereitstellung von Kindertagesstätten ist für Unternehmen ein wichtiger Standortfaktor bei der Anwerbung von jungem Personal geworden. Die Erarbeitung einer gemeinsamen Finanzierungsstrategie bietet somit insbesondere für kleinere Unternehmen als auch für den Daseinsvorsorgeauftrag der Regionen interessante Ansätze einer Zusammenarbeit.

Aus Sicht der Regionalentwicklung sind unternehmerische Menschen ein wichtiger Partner für integrierte und vor allem zukunftsfähige Entwicklungsprozesse, die sich nicht auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region beschränken, sondern auch tragfähige Lösungen im Bereich Daseinsvorsorge (bspw. Bildung / Ausbildung) unterstützen. Vor dem Hintergrund angespannter kommunaler Haushalte und sinkender Bevölkerungszahlen in vielen vor allem ländlich geprägten, peripheren Räumen stellt sich daher die Frage, welchen Beitrag unternehmerische Menschen zur Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und zur allgemeinen Entwicklung der Region leisten können und sollten, ohne dass einerseits die privaten Akteure überlastet und andererseits öffentliche Akteure aus der Verantwortung entlassen werden. Insbesondere unter dem Stichwort „Parallelstrukturen" ist diese Frage kritisch zu beleuchten. Beispielsweise engagieren sich Unternehmen zwar im Rahmen der Daseinsvorsorge. Diese Beteiligung harmoniert aber nicht immer adäquat mit der öffentlichen Leistungsbereitstellung (z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen und Bildungsangebote, die nicht als Ergänzung, sondern als Konkurrenz zu öffentlichen Einrichtungen wahrgenommen werden). Näher zu betrachten ist daher, wie eine sinnvolle Rollenverteilung zwischen unternehmerischen Menschen (private Akteure) und regionalen Entscheidungsträgern (öffentliche Akteure) aussehen kann und wie eine Kooperation auf Augenhöhe initiiert werden kann, die auch langfristig Bestand hat. Zahlreiche Erfahrungen im Rahmen von Modellvorhaben wie LandZukunft oder auch bei der Umsetzung der Prozesse der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) und LEADER haben gezeigt, dass die Einbindung und Beteiligung von unternehmerischen Menschen in regionale Entwicklungsprozesse voraussetzungsvoll ist und viel Engagement von allen Beteiligten erfordert – und zwar ungeachtet dessen, ob es sich um die Beteiligung im Rahmen der Aufstellung eines regionalen Entwicklungskonzeptes, der Mitwir-

kung in regionalen (Steuerungs-)Gremien oder als Projektträger handelt. Eine Kooperation funktioniert in der Regel nur, wenn beide Seiten einen Nutzen für sich erkennen und dementsprechend bereit sind, ihre spezifischen Stärken einzubringen.

Eine erfolgreiche Kooperation ermöglicht es dann Unternehmen bei Zukunftsfragen, bzw. -themen der Regionalentwicklung mitzuentscheiden. In der Folge haben sie die Möglichkeit nicht nur die harten Standortfaktoren mit zu gestalten, sondern auch ihr eigenes Image in der Region, bei Kunden und Mitarbeitern positiv zu beeinflussen. Durch das Einbringen wirtschaftlicher Interessen, das kreative Experimentieren mit neuen Ideen in Projekten, Prozessabläufen und Kooperationen können zusätzlich Lerneffekte und Synergieeffekte genutzt werden, welche die eigene Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Die Region profitiert ihrerseits durch neue Impulse in Form innovativer und umsetzbarer Projektideen. Durch das Einbinden unternehmerischer Menschen in Entscheidungsprozesse werden diese effizienter – die Akzeptanz und damit die Umsetzungswahrscheinlichkeit politischer Zielsetzungen bei den Wirtschaftsakteuren als einer zentralen Zielgruppe werden erhöht. Darüber hinaus können aus Sicht der Region eigene Mittel geschont werden, indem auf zusätzliche personelle oder materielle Ressourcen der Unternehmen zugegriffen werden kann.

Wie kann das Potenzial unternehmerischer Menschen besser genutzt werden?

Initiative ergreifen

Zu Beginn steht die Entscheidung, die Entwicklung der Region zusammen mit unternehmerischen Menschen, umzusetzen. Zunächst gilt es daher, wichtige unternehmerische Menschen, d. h. unternehmerisch tätige Personen, aber darüber hinaus auch weitere Akteure, die ein besonderes Interesse an der wirtschaftlichen Entwicklung der Region haben, zu identifizieren. Das können und sollten Akteure aus Politik, Verwaltung, Verbänden, Medien und Zivilgesellschaft sein, denn sie alle tragen zur regionalen Entwicklung bei.

Im Rahmen des Modellvorhabens LandZukunft wurde beispielsweise in der Modellregion Dithmarschen ein Netzwerk unternehmerischer denkender Menschen ins Leben gerufen, das sich zum Ziel gesetzt hat, Innovation in der Region zu generieren und jungen Menschen vor Ort Ausbildungs- und Einkommensperspektiven zu bieten. So setzt sich die Industrie- und Handelskammer für den Innovationspreis „Plietsche Lüüd" ein. Federführend trägt die IHK Geschäftsstelle nicht nur einen Teil der Kosten und übernimmt die organisatorischen Vorarbeiten, sondern stellt auch die Jury zusammen. Der Innovationspreis, der in fünf Kategorien ausgeschrieben wird, begreift zukunftsorientierte Veränderungen als Chance und zeichnet herausragende Initiativen in Unternehmen, Kommunen, Bildungseinrichtungen und im Ehrenamt aus. Die Sparkasse unterstützt die Initiative als Stiftungspate. Regionale Unternehmen schaffen zudem außerschulische Lernorte, die Kin-

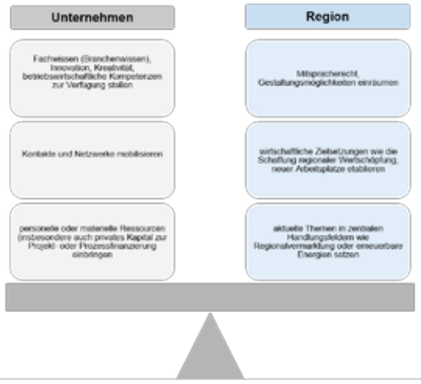


Abb. 1: Stärken der Unternehmen und der Region (Quelle: Eigene Darstellung)

dern und Jugendlichen fesselnde Angebote jenseits der Schulbank bieten. Die beteiligten Unternehmen erhalten so die Möglichkeit, sich schon sehr frühzeitig beim Fachkräftenachwuchs von morgen zu präsentieren. Ein bekannter Hörfunkjournalist begleitet den Prozess als Ideengeber und Multiplikator. Engagierte, unternehmerisch denkende Personen aus Politik und Verwaltung sorgen dafür, dass diese innovativen Ansätze nicht durch bürokratische Vorgaben ausgebremst werden.

Akteure mobilisieren

Die Aktivierung und dauerhafte Einbindung unternehmerischer Menschen in den regionalen Entwicklungsprozess ist anspruchsvoll, da in der Regel eine Einzelansprache notwendig ist, um diese Zielgruppe als Kooperationspartner zu gewinnen. Neben der Einzelansprache kann begleitend über andere Informationskanäle (z.B. Berichterstattung in den lokalen Medien, spezifische Informationsveranstaltungen, Internetauftritte, Broschüren und Newsletter) für den Prozess geworben werden. Unter Einsatz der verschiedenen Informations- und Kommunikationsformen können so akteursspezifische Möglichkeiten der Beteiligung aufgezeigt werden.

Maßgeblich für eine erfolgreiche Mobilisierung ist oftmals ein unternehmerisch denkender Schlüsselakteur (z.B. Landrat, Bürgermeister, Wirtschaftsförderer, aktiver Unternehmer), der die Rolle des Initiators bzw. Multiplikators übernimmt. Es müssen entsprechende Multiplikatoren identifiziert werden und an zentraler Stelle, z.B. in der Wirtschaftsförderung oder im Regionalmanagement ausreichende personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um neben der Erstansprache weiterer Akteure vor allem auch die kontinuierliche Netzwerkarbeit koordinieren zu können.
Gestaltungsspielräume ermöglichen

In dem Bestreben einen Prozess zu initiieren, der dynamisch und nachhaltig ist, reicht es nicht aus Interesse zu wecken – es müssen konkrete Angebote zur echten Mitwirkung angeboten werden. Motivation, sich mit Wissen und Ressourcen in den Prozess einzubringen, entsteht, indem sich zum einen jeder Akteur entsprechend eigener Stärken und Fähigkeiten in den Prozess einbringen kann und zum anderen möglichst früh (Phase der Zielfindung) die Möglichkeit zur Mitgestaltung erhält. Letzteres beinhaltet vor allem auch die Identifizierung gemeinsamer Themen, die für unternehmerische Menschen in der Region Priorität haben wie z. B. Fachkräftesicherung oder Qualität der Daseinsvorsorge sowie die Formulierung entsprechender kurz-, mittel- und langfristiger Zielsetzungen in diesen als prioritär angesehenen Bereichen.

Im zeitlichen Verlauf gilt es dann die gewählten Themenfelder weiterzuentwickeln und sowohl unternehmerische Aktivitäten als auch politisches Handeln auf die gemeinsamen Zielsetzungen auszurichten.

Zusammenarbeit verstetigen

Neben den gemeinsamen Zielsetzungen ist die Etablierung einer flexiblen und gleichzeitig verbindlichen Form der Zusammenarbeit notwendig. Das heißt z.B. eine gemeinsame Sprache zu finden und partnerschaftliche Prozesse möglichst pragmatisch und effizient zu gestalten. Das bedeutet aber auch transparente Kommunikationsstrukturen zu schaffen, so dass Entscheidungen z.B. zugunsten bestimmter Prioritätensetzungen von allen Beteiligten nachvollzogen und mitgetragen werden können.

Daneben ist die Schaffung eines „Wir-Gefühls" und Vernetzung der beteiligten Akteure förderlich, um Synergien und Eigendynamik innerhalb des Netzwerks zu ermöglichen. Dies ermöglicht es insbesondere auch unerfahreneren Akteuren langsam in ihre Rolle als Partner im Entwicklungsprozess hineinzuwachsen bzw. nach und nach mehr Verantwortung zu übernehmen. Wichtig ist es auch, gemeinsame Erfolge sichtbar zu machen – frühe Erfolge wirken motivierend für den weiteren Prozess und das Netzwerk.

Fazit

Aus Sicht regionaler politischer Entscheidungsträger ist eine stärkere Zusammenarbeit mit unternehmerischen Menschen bzw. Unternehmen lohnenswert, ebenso wie eine Zusammenarbeit für die unternehmerischen Menschen selbst Vorteile birgt. Allerdings müssen sich alle Beteiligten auch darüber im Klaren sein, dass eine Kooperation, insbesondere wenn sie auf Langfristigkeit ausgerichtet ist, voraussetzungsvoll und ressourcenintensiv ist.

Bestenfalls gibt es auf Seite der Region eine koordinierende Stelle, die den Prozess nicht nur initiiert, sondern auch im Rahmen der Zielfindungsphase und der Umsetzungsphase begleitet. Die Gestaltung einer kontinuierlichen und transparenten Kommunikation gewährleistet, dass nicht nur frühe Erfolge kommuniziert werden können, sondern auch bei Verzögerungen und Problemen Akzeptanz geschaffen und so die Motivation zur Kooperation aufrechterhalten werden kann. Zu berücksichtigen ist auch, dass unternehmerisch tätige Akteure und politische Akteure in der Regel anderen Zeitlinien folgen – während Erstere in der Regel schnell etwas erreichen möchten, sind Letztere oftmals an langsamer ab-

laufende Planungs- und Entscheidungsprozesse gebunden. Diese Diskrepanz gilt es zu überbrücken, indem für Geduld und Durchhaltevermögen bei allen Beteiligten geworben wird und gleichzeitig daran gearbeitet wird, träge Strukturen und Entscheidungswege zu beschleunigen. Entscheidend für den Erfolg ist somit auch, dass alle, aber insbesondere auch die beteiligten Akteure aus Politik und Verwaltung bereit sind, sich auf das Experiment einer Zusammenarbeit einzulassen, Ermessensspielräume mutig auszunutzen und Verantwortung für die regionale Entwicklung gemeinschaftlich zu tragen.

Priv.-Doz. Dr. rer. nat. habil. Wolfgang Weiß, Geograph und Hochschullehrer;
Dipl.-Geogr. Jochen Corthier; Geograph und Promotionsstipendiat;
Institut für Geographie und Geologie, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Demographischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge in ländlich-peripheren Räumen Ostdeutschlands

Zum Verhältnis von Landwirtschaft und Kommune

Vorbemerkungen – ländlich-periphere Räume in Deutschland

Zahlreiche, vor allem ländlich-periphere Regionen Deutschlands sind seit vielen Jahren von einem stetigen Bevölkerungsrückgang betroffen. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird sich diese demographi-sche Entwicklung hier auch in absehbarer Zukunft fortsetzen, zumindest jedoch lange nachwirken und weiterhin mehrdimensionale, demographische und ökonomische Schrumpfungs-prozesse auslösen bzw. verstärken. Dabei überlagern sich selektive Abwanderungen und negative Effekte des demogra-phischen Wandels derart, dass die sozialen und wirtschaftlichen Konsequenzen zu einem fast einheit-lichen negativen Entwicklungsprozess verschmelzen, in dem Ursachen und Wirkungen kaum noch zu unterscheiden sind. Da es sich weitestgehend um nachfrageschwache Regionen handelt, in denen die Rentabilität vieler Angebote der Daseinsvorsorge nicht mehr gewährleistet ist, werden Angebote der technischen, sozialen und kulturellen Nahversorgung zurückgeschraubt. In der Folge wird die Attrakti-vität dieser Regionen weiter geschwächt.

In den betroffenen Gebieten verstetigt sich somit eine vielschichtige Abwärtsentwicklung, die die ländlich-peripheren Regionen aus der Perspektive verschiedenster Akteure zu unattraktiven Wohn-, Arbeits-, Wirtschafts- und Investitionsstandorten macht. Im Vergleich der ländlich-peripheren Regionen in Deutschland stechen viele aus den neuen Bundesländern hervor. Der ostdeutsche ländliche Raum wird so zu einem „Beobachtungslabor", in dem die Folgen des demographischen Wandels beobachtet, aber auch mögliche Maßnahmen der Stabilisierung erprobt werden können.

Dabei ist eine Gruppe von Regionen nicht nur räumlich, sondern auch wirtschaftlich und gesellschaft-lich am „Rand liegend" sowie durch eine hohe (finanzielle) Abhängigkeit gegenüber den Ländern und dem Bund gekennzeichnet. Kumulierte negative Entwicklungen führen dazu, dass diese „Verlierer-Regionen" von außen als „nicht lebenswert" wahrgenommen werden (ARL 2008, S. 4). Die ländlich-peripheren „Regionen in der Abwärtsspirale" zeichnen sich dabei vor allem durch

- anhaltenden Rückgang der Bevölkerung (Überalterung, negativer Wanderungssaldo),
- mehrheitliche Abwanderung von Frauen im demographisch aktiven Alter,
- geringe ökonomische Wettbewerbsfähigkeit,
- ein geringes Angebot an Arbeitsplätzen,
- Häufung prekärer Beschäftigung,
- ein monostrukturiertes Wirtschaftsbild (vor allem Landwirtschaft in Ostdeutschland),
- schlechte Erreichbarkeit von überregionalen Zentren und Verkehrsknoten,
- ein niedriges Einkommen der einheimischen Bevölkerung sowie
- geringen Wohlstand und zukünftige Altersarmut aus (ebenda, S. 3).

Systemische Negativentwicklungen durch Abwanderung und kaum vorhandener Zuzug führen zu einer branchenübergreifenden Verknappung an Fachkräften und Auszubildenden. Die Folgen sind nicht nur ein Mangel an qualifiziertem Personal, sondern vielfach unbesetzte Stellen sowohl in Betrieben und Verwaltungseinrichtungen als auch in wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge (zum Beispiel Bildung, Gesundheit, Pflege). Das Fehlen qualifizierter Arbeitskräfte schreckt einerseits Unternehmen davor ab, sich in diesen Regionen anzusiedeln. Andererseits geraten vor allem die bereits bestehenden Betriebe vor Ort weiter unter Druck, denn ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften beeinflusst nicht nur die Quantität, sondern besonders auch die Qualität der Produkte und damit letztlich die Leistungsfähigkeit der Betriebe.

Ländliche Räume in Deutschland sind vielfältig, jedoch sind einige von ihnen aus mannigfacher Sicht benachteiligt. Bestimmte Regionen sind über den demographischen Wandel hinaus besonders stark von selektiver Abwanderung junger und qualifizierter Einwohner betroffen. Oft sind hier zudem die Kommunen durch ihre Finanzschwäche sowie durch Unterschreitung der Rentabilität der Infrastruktur stark beeinträchtigt, so dass Qualität und Quantität der Daseinsvorsorge tendenziell abnehmen. Da die Erreichbarkeit überregional bedeutender Zentren und Verkehrsknoten selbst für ostdeutsche Ver-hältnisse oftmals nur mit hohem Aufwand möglich ist, zeigen sie Entwicklungen auf, wie sie zukünftig auch in anderen Regionen festzustellen sein werden. Hier kann somit beobachtet werden, was der Entwicklung anderer ländlicher Gebiete in Deutschland zukünftig noch bevorsteht.

Die Landwirtschaft: Letzter starker Akteur im ostdeutschen, ländlich-peripheren Raum – ?

Seit der Wiedervereinigung hat sich die ostdeutsche Landwirtschaft zu einem Erfolgsmodell entwi-ckelt. Heute zählen Agrarunternehmen im ländlichen Raum meist zu den ökonomisch „starken", aber vielerorts auch zu den letzten verbliebenen Akteuren. Die Landwirtschaft, insbesondere Ostdeutschlands, ist geprägt durch große Betriebe mit hoher Produktivität und guter

Gewinnsituation. Deren Erfolg stand dabei Anfang der 1990er Jahre jedoch noch keineswegs fest und die dem voraus-gegangenen Umstrukturierungen gelten vor dem Hintergrund einer massiven Freisetzung von Arbeits-kräften als Ursache vieler Probleme des ländlichen Raumes. Demnach steht die funktionale Schrumpfung des ländlichen Raumes im engen Zusammenhang mit der funktionalen Schrumpfung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPGs) und ihrer Nachfolgebetriebe (LEHMBRUCH; MAYER 1998, S. 357).

In den neuen Bundesländern existieren 2014 vor allem großflächige Betriebe. Mehr als ein Drittel aller Betriebe bewirtschaftet mehr als 100 ha, ca. 7 Prozent sogar mehr als 1 000 ha. Betriebe im Haupterwerb mit einer Größe von 100 ha und mehr bewirtschaften über 89 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2015, S. 47). Im Jahr 2014 wurden in den ostdeutschen Bundesländern etwa 24 300 landwirtschaftliche Betriebe (Deutschland: 287 000) registriert, die Mehrheit davon in Sachsen.

Um im nationalen und internationalen Wettbewerb bestehen zu können, ökonomischen Zwängen standzuhalten sowie eine Stabilisierung der Einkommen zu erreichen, durchläuft die ostdeutsche Landwirtschaft seit der Wiedervereinigung – wie in Westdeutschland – einen Strukturwandel, der sich, durch die Agrarstrukturpolitik (GAK) erleichtert, im Größenwachstum der Betriebe widerspiegelt. So liegt die durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland (2013) bei etwa 252 ha (Westdeutschland: 47 ha). Der durchschnittliche Arbeitskräftebesatz liegt bei 1,7 AK je 100 ha (Westdeutschland: 3,8 AK je 100 ha) (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2015, S. 42; 66)[1].

Die höchsten Anteile an Betrieben mit einer Größe von 200 ha und mehr sind heute in den Bundesländern Sachsen-Anhalt (48,8 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (44,9 Prozent), und Brandenburg (38,9 Prozent) zu finden; also jenen Regionen, die traditionell durch Gutsbetriebe, niedrige Bevölkerungsdichte und geringe Industrialisierung gekennzeichnet waren (Statistisches Bundesamt 2015, S. 19).

Werden die Entwicklungstrends für Betriebsgröße, Anzahl der Betriebe und der Beschäftigten in der Landwirtschaft aus der Vergangenheit in die Zukunft extrapoliert, gibt es nur eine Schlussfolgerung: Ein Abflachen oder gar eine Umkehr des Trends zu wenigen Großbetrieben ist derzeitig nicht zu er-warten, da auch in Zukunft hohe technische Innovationskräfte Produktivitätssteigerungen auslösen werden. Dies bedeutet, dass mit einem weiteren Abbau von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen vor dem Hintergrund des Wandels der Arbeitsbedingungen zu rechnen ist. Die wenigen vorhandenen Arbeitsplätze müssen jedoch von sehr gut ausgebildeten und hochqualifizierten Fachkräften besetzt werden, um den stetig steigenden technischen Anforderungen gerecht zu werden.

1 Das Beispiel Hessen zwischen 1950 bis 2010: Verringerung der Agrarbetriebszahl von 160 000 auf 20 000; Erhöhung der durchschnittlichen Flächenausstattung der Haupterwerbsbetriebe von ca. 8 ha auf 100 ha; Arbeitskräftebesatzreduzierung von 38 AK/100 ha auf unter 2 AK/100 ha (LISSMANN 2010).

Die demographische Entwicklung ist in den letzten Jahren zu einem Charakteristikum der ländlichen Räume geworden. Die meisten dieser Regionen haben mit langfristigen Bevölkerungsverlusten zu kämpfen, deren Folgen finanzielle Einschnitte und den Rückbau von Dienstleistungs- und Infrastruk-turangeboten auslösten. Aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen der Gemeinde übernimmt deshalb bereits heute vielerorts die Landwirtschaft im Dorf existenzielle Aufgaben (zum Beispiel Win-terdienst), die von der Gemeinde mittlerweile nicht mehr angeboten werden können. Dieses auch „außer"-landwirtschaftliche Engagement ist vielen Betrieben Ostdeutschlands nicht fremd, haben sie doch schon früher in Form der LPGs zu DDR-Zeiten vielfältige Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge übernommen.

Die Struktur der Landwirtschaft: Eine Fallstudie in der Altmark

Umgeben von den Großstädten Wolfsburg und Braunschweig im Südwesten, Magdeburg im Süden sowie durch das Oberzentrum Brandenburg an der Havel im Osten weist die Altmark eine der nied-rigsten Bevölkerungsdichten der Bundesrepublik Deutschland auf. Im Jahr 2014 leben etwa 200 700 Einwohner in einer Region, deren Fläche (4 716 km²) knapp doppelt so groß ist wie das Saarland (Regionaldatenbank Statistisches Bundesamt 2016).

In dieser Region wurde im Jahr 2012 eine Landwirtschaftsbefragung durchgeführt, die in zwei Staffeln erfolgte. Die erste Befragungsrunde (Sommerbefragung - mit SB abgekürzt) orientierte vor allem auf demographische Parameter der Landwirtschaft sowie auf Fragen der Daseinsvorsorge und wurde als Interview mit insgesamt 54 Geschäftsführern und Vorständen großer Agrar-GmbHs und Agrargenos-senschaften (durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche: 1.207 ha) durchgeführt. Die zweite Staf-fel (Herbstbefragung - mit HB abgekürzt) fokussierte vorrangig auf Einzel- und Familienbetriebe eher kleinerer Größe (durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche: 316 ha), an die mit Brieffragebögen herangetreten wurde. Es wurden knapp 500 Betriebe angeschrieben, von denen sich 80 Betriebe (Rücklauf: 16 Prozent) verwertbar beteiligten.

In der Sommerbefragung verfügten etwa 42 Prozent aller Betriebe über eine Nutzfläche von bis zu 1 000 ha, ca. 46 Prozent der Befragten bewirtschafteten zwischen 1 000 und 2 000 ha, und knapp 12 Prozent nutzten Flächen mit mehr als 2 000 ha. Demgegenüber bearbeiteten fast 98 Prozent aller Betriebe der Herbstbefragung Nutzflächen von unter 1 000 ha. Knapp ein Viertel dieser Gruppe verfügt über Flächen unter 100 ha, knapp 54 Prozent zwischen 100 und 500 ha und 20 Prozent bewirtschafteten Nutzflächen zwischen 500 und unter 1 000 ha.

Die Betriebe stehen in wachsender Konkurrenz im nationalen und internationalen Wettbewerb, wobei das aktuell entscheidende Wettbewerbskriterium die Flächenverfügbarkeit ist. Darum ist die Wettbe-werbsbedeutung der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH hervorzuheben. Auf die Frage, wie die Betriebe ihre derzeitige wirtschaftliche Situation einschätzen, antworteten 51 Prozent der größeren und über 56 Prozent der kleineren Betriebe mit „gut" oder „sehr gut". Die Betriebe, die sich in schwieriger wirtschaftlicher Lage befanden, waren mit etwa 9 Prozent bei den größeren Betrieben ver-gleichsweise gering vertreten. Einzig von den kleineren Betrieben beurteilte fast jeder vierte Unternehmer die wirtschaftliche Situation als schlecht oder sehr schlecht. Gründe dafür könnten zum einen im schwierigeren Zugang zu Fördermitteln für kleinere Betriebe oder zum anderen in der gerin-geren Produktivität der kleineren gegenüber den größeren Betrieben liegen:

Die Alters- und Geschlechtsstruktur des Personalbestandes der befragten Betriebe stellt sich dabei wie folgt dar: Die Arbeit in landwirtschaftlichen Betrieben ist vor allem ein Berufsfeld der „Älteren". Knapp jeder fünfte Mitarbeiter ist unter 35 Jahre alt. Etwa ein Drittel sind 55 Jahre oder älter. Insge-samt sind drei Viertel aller Beschäftigten Männer. Vor allem in den jungen Altersgruppen liegt der Anteil weiblicher Mitarbeiter bei durchschnittlich 20 Prozent sowie teilweise darunter. Neben Lohnungleichheit von größerem Ausmaß als in urbanen Räumen beeinflussen die geringeren Aufstiegs- und Karrierechancen in der Landwirtschaft das Engagement von Frauen in der Landwirtschaft erheblich (FUNKE 2012, S. 45).

Aus Sicht der Landwirtschaft: Demographische Zukunft in der Altmark

Von den Betrieben der Sommer- als auch der Herbstbefragung schätzen etwa zwei Drittel, dass sie in der Region sozial eingebunden sind. Es wurde damit ein Landwirtschaftssegment befragt, das sich selbst als lokal verankert sieht und von dem – abhängig von der Betriebsgröße und der wirtschaftli-chen Leistungsfähigkeit – eine entsprechende Verantwortung bei der Übernahme von Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge erwartet werden kann.

Die Agrarbetriebe der Altmark nehmen dabei die Probleme der demographischen Entwicklung in ihrer Region auf unterschiedliche Weise wahr: Knapp zwei Drittel aller Betriebe spüren den anhaltenden Bevölkerungsrückgang in Form eines höheren Aufwandes (z. B. längere Fahrstrecken zu Ämtern), zunehmenden Leerstandes und damit verbundenen Schließungen sowie des Rückbaus von Gebäuden und Infrastruktur. Ein ansteigendes Durchschnittsalter bemerken 46 Prozent und für 39 Prozent sinkt aufgrund zurückgehender Bevölkerungszahlen die durchschnittliche Qualifikation der Menschen. Für 33 Prozent der Betriebe ist auch die Abwanderung markantes Merkmal ihrer Region.

Befragt nach den direkten Folgen für ihren Betrieb, gaben 81 Prozent der größeren sowie 32 Prozent der kleineren Betriebe an, direkte Auswirkungen der demographischen Entwicklung (z. B. Lehrlings- und Fachkräftemangel, Zunahme des Mechanisierungsgrades) im Alltagsgeschäft zu spüren.

Die demographische Gesamtentwicklung wird trotz einer scheinbaren aktuellen Entspannung hinsicht-lich des Wanderungssaldos seit 2013 (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015, S. 75) auch zukünftig die ländlich-peripheren Räume stark beeinflussen. Da die Lebensqualität in einer Re-gion in der Regel maßgeblich von wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Merkmalen des jeweiligen Standortes und der Region bestimmt wird, hat sich die Richtung der Abhängigkeit in Folge langanhal-tender alters-, geschlechts- und bildungsselektiver Abwanderung aus diesen Räumen aber umgekehrt. Hier ist die Bevölkerungsentwicklung schon längst keine Folge des regionalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungsgefüges, sondern wird selbst zu einem dominanten Merkmal und Ursache für die negative Entwicklung eines solchen. Die entstandene Bevölkerungsstruktur – vor allem die der ländlich-peripheren Räume – transformierte vom Indikator zum Katalysator der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die sich hier in einer sozioökonomischen Abwärtsspirale befindet. Im Ergebnis festigen sich Merkmale einer von Männern dominierten, überalterten und unterqualifizierten Bevölke-rungsstruktur, die beispielsweise die Nachwuchsakquise der Betriebe in der Region erschwert.

Das Engagement der Landwirtschaft: Gegenwart und Zukunft in der Altmark

Aus den Angaben der Projektpartner in den Interviews und auf mehreren Workshops sowie auch in den ausgewerteten Befragungen wird ersichtlich, warum die Landwirtschaft vielerorts (wieder) wichtige Aufgaben der technischen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge übernimmt. Einerseits soll die Funktionalität des Betriebes erhalten werden. Andererseits sei aber auch im eigenen Interesse das „Leben" im ländlichen Raum zu fördern und zu erhalten. Das schließt im Ergebnis vor allem jene Dienstleistungen ein, die nach der Wiedervereinigung an die Gemeinde übertragen wurden, aber von ihr mittlerweile nicht mehr in der benötigten Quantität und Qualität geleistet werden können.

Dabei spielen aber auch Erfahrungen mit solcherart Engagement im Bereich der Daseinsvorsorge eine entscheidende Rolle. So gab jeder zweite Betriebsleiter größerer und jeder vierte kleinerer Betriebe an, schon Erfahrungen als Betriebsleiter oder Empfänger verschiedener Leistungen der Daseinsvorsorge zu DDR-Zeiten gemacht zu haben. Leistungen, die viele Betriebe schon heute – unabhängig von ihrem landwirtschaftlichen Kerngeschäft – anbieten, ergeben sich natürlich aus den technischen Bedingungen landwirtschaftlicher Tätigkeit. So nutzen die Betriebe beispielsweise Gerätschaften, die alternativ auch für das Schieben von Schnee auf Straßen und Wegen verwendet werden können. Deshalb liegt es nahe, dass die meisten Agrarbetriebe genau solche Aufgaben am häufigsten übernehmen. Im Detail sind das beispielsweise Tätigkeiten im Sinne einer Feuerwehr (SB: etwa 57 Prozent; HB: fast 49 Prozent), Straßenräumdienste (SB: 37 Prozent; HB: 36 Prozent) und Trans-portdienstleistungen (SB: 35 Prozent; HB: 19 Prozent). Aber auch das Gewährleisten eines Katastro-phenschutzes (SB: 26 Prozent; HB: 11 Prozent), das Stellen von Freizeiteinrichtungen (SB: 13 Prozent; HB: über 31 Prozent) oder Räumlichkeiten für eine Krankenschwester (SB: fast 4 Prozent; HB: 3 Prozent) oder eine Kindertagesstätte (SB: fast 4 Prozent; HB: 18 Prozent) wird vereinzelt veranlasst. Im Gegensatz zu den größeren Betrieben wurde überraschenderweise ersichtlich, dass die kleineren einerseits Räumlichkeiten für Kindergärten sowie Kinder- und Jugendarbeit

(jeweils knapp 18 Prozent) vorhalten, andererseits aber auch in den meisten Fällen das Personal dafür stellen (15 und 8 Prozent). Auch gab es Angebote von Agrarbetrieben der HB, die Räumlichkeiten für das Beantragen von behördlichen Dienstleistungen (etwa 9 Prozent; Räumlichkeiten, wo Vertreter von Ämtern zum Beispiel Wohngeldanträge entgegen nehmen) oder für die Gemeindeschwester (knapp 3 Prozent) stellen. Rund 5 Prozent der Betriebe stellen (zeitweilig) auch eigenes Personal für das Beantragen von behördlichen Dienstleistungen ab. Zu guter Letzt ist auch das Angebot eines Einzelhandelsgeschäftes bei den kleineren Betrieben deutlich stärker vertreten (knapp 10 Prozent) als bei größeren Betrieben (2 Prozent).

Die hier vorgestellten Befragungsergebnisse aus der Altmark geben Aufschluss darüber, dass bereits viele kommunale Aufgaben von Akteuren aus der Landwirtschaft getragen werden. Großer Nachhol-bedarf besteht jedoch in der juristischen bzw. vertraglichen Klärung dieser Leistungserbringung durch die privatwirtschaftlichen Betriebe. Haftungsfragen sowie die Vergütung bzw. der Aufwandsentschädi-gung sind nach Aussage mehrerer Interviewpartner oftmals nicht geklärt. Vor allem aber rechtliche Grauzonen mögen für manche Betriebe der Grund dafür sein, warum sie auch zukünftig keine oder nur wenige Leistungen übernehmen werden, obwohl sie dazu wirtschaftlich in der Lage wären (als „landwirtschaftlich" veranlagter Betrieb droht steuerliche Schlechterstellung bei zu hohen Maß an frei-willigem Engagement; zudem treten immer wieder Schwierigkeiten auf, einzelne landwirtschaftliche Fahrzeuge für den „Winterdienst zu versichern").

Ausgehend von dieser Situation, wurden die Betriebe befragt, ob sie zukünftig – vor dem Hintergrund des demographischen und strukturellen Wandels in der Landwirtschaft – für sich die Möglichkeit se-hen, Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge weiterhin oder neu anzubieten. Die Ergebnisse der Sommerbefragung zeigen, dass das Engagement der Betriebe für die Regionen auch in Zukunft hoch sein wird. Nahezu zwei Drittel aller größeren Betriebe können sich vorstellen, Straßenräumarbeiten oder Aufgaben der Feuerwehr zu übernehmen. Über 44 Prozent rechnen damit, Transportdienst-leistungen anzubieten, womit auch generell ein neues Geschäftsfeld erschlossen werden könnte. 40 Prozent können sich vorstellen, sich im zukünftigen Katastrophenschutz zu engagieren. Etwa 28 Prozent der größeren Betriebe gehen davon aus, Räumlichkeiten für das Beantragen behördlicher Dienstleistungen bereitzustellen, Freizeiteinrichtungen zu unterhalten (fast 25 Prozent) sowie Räum-lichkeiten für die Gemeindeschwester (24 Prozent) und die Kinder- und Jugendarbeit anzubieten (23 Prozent). Immerhin halten 15 Prozent der Betriebe aus der SB es für möglich, dass sie ein Einzel-handelsgeschäft im Dorf führen, 12 Prozent würden Personal für das Beantragen behördlicher Dienst-leistungen und 10 Prozent ein Platzangebot für einen Kindergarten zur Verfügung stellen.

Die Betriebe der Herbstbefragung haben bei ihrem vorstellbaren zukünftigen Engagement etwas an-dere Schwerpunkte gewählt. Dabei hält es etwa jeder zweite kleinere Betrieb für möglich, Dienstleis-tungen wie Straßenräumdienste oder Transportmöglichkeiten anzubieten. Knapp 29 Prozent der Betriebe würden sich im Bereich der örtlichen Feuerwehr engagieren, fast 26 Prozent würden Frei-zeiteinrichtungen betreiben, 22 Prozent etwaige Räumlichkeiten für Kinder- und Jugendarbeit bereit stellen und jeder fünfte kleinere Betrieb würde Verantwortung im Bereich Katastrophenschutz über-nehmen. Darüber hinaus können sich manche Betriebe auch ein Engagement bei dem Personal für den örtlichen Kindergarten (über 17 Prozent) vorstellen, das Führen eines Einzelhandelsgeschäfts zu gewährleisten (über 14 Prozent) oder Räumlichkeiten für den Kindergarten, die Gemeindeschwester bzw. eine Ambulanz (jeweils 12 Prozent) oder für das Beantragen behördlicher Dienstleistungen (11 Prozent) bereitzustellen.

Fazit und Ausblick

In vielen Gemeinden und insbesondere in den größeren Betrieben der ostdeutschen Landwirtschaft sind die Menschen nicht nur lokal, sondern auch persönlich stark verwurzelt. Die Bewohner sind sich darüber bewusst, dass es zur Stabilisierung und zur Verbesserung des Alltagslebens in den Dörfern nötig ist, die vorhandenen Potenziale gemeinsam zu nutzen. Oft ist die Landwirtschaft die einzige organisierte Kraft, die mit ihren Maschinen sowie ihrem Gebäudebestand in der Fläche des ländlichen Raumes breit aufgestellt ist.

Die angeführten Beispiele der Kooperation von Landwirtschaft und Kommune sind nicht überall selbstverständlich. Oft gibt es Vorbehalte, die in einer mehrfachen Stigmatisierung der Landwirtschaft begründet sind. Sie resultieren zum einen aus der Stellung der Landwirtschaftlichen Produktionsge-nossenschaften mit einer dominanten Beteiligung an den sozialen Leistungen der Dörfer, wie es vor 1990 üblich war. Zum anderen gibt es erhebliche rechtliche Unsicherheiten, die sich vor allem aus einer sehr differenzierten Eigentumsstruktur der Landwirtschaft ergeben, die bei einer entsprechenden Betei-ligung an Leistungen in den sozialen Bereichen gleichberechtigt berücksichtigt werden müsste.

Dabei zeigen die Ergebnisse, dass es grundsätzlich möglich ist, fast jede kommunale Aufgabe, die nicht hoheitlicher Natur ist, zur Verrichtung an Dritte zu vergeben. Um zudem eine reibungslose Ko-operation bei der Übernahme von Aufgaben zwischen Gemeinde und Landwirtschaft zu gewährleisten, ist ein intensiver Kontakt entscheidend. In vielen Gemeinden war es bisher von Vorteil, dass sich die regionalen Akteure der Landwirtschaft auch kommunalpolitisch engagieren.

Darüber hinaus ergeben sich mehrere Aspekte, die für die zukünftige Entwicklung der Landwirtschaft und damit auch des ländlichen Raumes maßgeblich von Bedeutung sein werden. Einen wichtigen Punkt stellt dabei die Verteilung möglicher Fördergelder dar, die verstärkt bedarfsorientiert an die Betriebe gezahlt werden sollten, die sich durch die Übernahme von Aufgaben der Daseinsvorsorge besonders engagieren. Zudem ist auch zu prüfen, ob entsprechende Vereinbarungen bei dem Verkauf von Ackerland an neue bzw. externe Eigentümer aufgenommen werden können. Zu guter Letzt sollten die engagierten Landwirtschaftsbetriebe ihre ggf. freien Räumlichkeiten zur Wahrnehmung von Aufga-ben der Daseinsvorsorge nutzen oder zentral gelegene, externe Objekte im Sinne der Daseinsvorsorge konfliktfrei verwenden dürfen.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt dient dem Schutz gesellschaftlichen Handelns. Landwirtschaftliche Akteure dürfen aufgrund ihres Engagements nicht bestraft werden, z. B. über nicht vorliegenden Ver-sicherungsschutz. Entsprechende Engagement-Klauseln sind von staatlicher Seite zu unterstützen. Ebenso ist auch die Besteuerung nichtlandwirtschaftlicher Dienstleistungen von Agrarbetrieben zu hinterfragen. Im Sinne eines nebengewerblichen Engagements der Unternehmen ist von steuerrechtli-cher Seite darauf Rücksicht zu nehmen. Es wird zudem empfohlen, durch Setzung geeigneter Rah-menbedingungen, insbesondere für Frauen, eine Beschäftigungsperspektive im ländlichen Raum zu schaffen, indem sie zum Beispiel bevorzugt Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge übernehmen.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover, Positionspapier der ARL, Nr. 77.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Münster-Hiltrup.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.) (2015): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2015. Berlin.

FUNKE, BIRGIT (2012): Bessere Chancen für Frauen auf dem Land. In: Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (Hrsg.): Landwirtschaft – Motor ländlicher Wirtschaft? Bonn, Land In Form – Ma-gazin für Ländliche Räume; Nr. 2; S. 45.

LEHMBRUCH, GERHARD; MAYER, JÖRG (1998): Kollektivwirtschaft im Anpassungsprozess: Der Agrarsektor. In: CZADA, ROLAND; LEHMBRUCH, GERHARD (Hrsg.): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt/Main, Schriftenreihe des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Bd. 32.

LISSMANN, GÜNTHER (2010): Wer von der Landwirtschaft leben will, muss wachsen. Unter: http://www.lissmann.eu/_agrarstruktur_914845666.html (2012). Eingesehen am: 15.02.2013.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015): Statistisches Jahrbuch 2015. Wiesbaden.

WEISS, WOLFGANG; PETRICK, MARTIN (2011): Was anderen noch bevorsteht: Ländliche Regionen in Ostdeutschland als Beobachtungslabor für den demographischen Wandel. In: Leibnitz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (Hrsg.): Policy Brief. Halle an der Saale, 04.

WEISS, WOLFGANG; FRITZSCH, JANA (2012): Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen Ergebnisse einer Fallstudie in einer Region mit besonders geringer Bevölkerungsdichte und hoher Bevölkerungsdynamik. In: FRIEDRICH, KLAUS; PASTERNACK, PEER (Hrsg.): Demographi-scher Wandel als Querschnittsaufgabe. Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel" beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt. Halle an der Saale: Halle-Wittenberg.

WEISS, WOLFGANG; WOLZ, AXEL; HERZFELD, THOMAS; FRITZSCH JANA (2013): Sozialökonomische Effekte des demographischen Wandels in ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts. Abschlussbericht des Projektes FKZ 5189AD/0609T. Halle, IAMO.

WEISS, WOLFGANG; RUDOLPH, JEKATERINA; CORTHIER, JOCHEN (2013): Potenziale in Ostdeutschland nutzen & Akteure der ländlichen Räume stärken: Der Stellenwert der Land- und Forstwirtschaft für die Bewältigung des demografischen Wandels in peripheren ländlichen Räumen. Greifswald.

Prof. Dr. Peter Dehne / Dipl.-Ing. Johann Kaether / Dipl.-Ing. Anja Neubauer
Hochschule Neubrandenburg, Fachbereich Landschaftswissenschaften und Geomatik

Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge

Methodische Bausteine und kleinräumig differenzierte Lösungsansätze

(Lebens)Räume werden maßgeblich von Infrastrukturen strukturiert. Diese bilden als Teil der Daseinsvorsorge wesentliche Voraussetzungen der Versorgung, Teilhabe und Lebensqualität. Der demografische und strukturelle Wandel führt allerdings zu infrastrukturellen Konzentrationsprozessen, sodass insbesondere in Teilbereichen ländlicher Räume die Versorgung gefährdet wird.

Das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge" wurde daher im Sinne des raumordnerischen Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern" 2011 vom damaligen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS, heute BMVI) initiiert, um 21 ländlichen Modellregionen Deutschland bis 2015 ein Neudenken und Umgestalten der eigenen Daseinsvorsorgeeinrichtungen zu ermöglichen.

Ziele des Modellvorhabens waren die Erarbeitung integrierter Regionalstrategien Daseinsvorsorge auf Grundlage eines vorstrukturierten Arbeitsprozesses und die darauf aufbauende Umsetzung ausgewählter Pilotprojekte. Die diskursiven Prozesse mit thematischen Arbeitsgruppen wurden mittels Modellrechnungen wissenschaftlich begleitet: kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen, Erreichbarkeitsszenarien und qualitative Bedarfsanalysen. (Vgl. BMVBV/ BBSR 2011)[1] Für viele der regionalen Akteure wurde so erstmals das „gefühlte Wissen" um den demografischen Wandel, seine Auswirkungen auf den Raum und die Daseinsvorsorge zu einem gesicherten Wissen, damit Basis für weitere Szenarien und die gemeinsamen Diskussionen über mögliche Anpassungsstrategien. Mithilfe der Modellrechnungen und Szenarien wurde den Arbeitsgruppenmitgliedern in gewisser Weise ein „Spielfeld" bereitgestellt, das ihre Kreativität anregte und auf dem sie die „Spieler" waren. Andererseits zwang ein Arbeiten mit Szenarien die Teilnehmenden dazu, einmal in die Diskussion eingebrachte Szenarien „weiterzudenken" und räumlich-strukturell zu konkretisieren.

Idealtypisch wurden für alle bearbeiteten Infrastrukturbereiche immer die gleichen methodischen Grundbausteine herangezogen und jeweils infrastrukturspezifisch ausgeformt und kombiniert. Das „Spielfeld" wurde demnach jedes Mal neu aus den Grundbausteinen zusammengesetzt.

Neben dem diskursiven, fachübergreifenden Prozess stellen die methodischen Bausteine - als Verbindung von wissenschaftlich fundierten Datenanalysen und einer guten, verständlichen Visualisierung - somit ein konstitutives Element und Alleinstellungsmerkmal des Ansatzes Regionalstrategie Daseinsvorsorge dar.

Auf Grundlage der methodischen Grundbausteine und Arbeitsgruppenprozesse entstanden neue Strukturen, Konzepte und Ko-

1 Zur Methodik der Regionalstrategie siehe auch BMVBS & BBSR (2011): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. Sonderveröffentlichung, Berlin

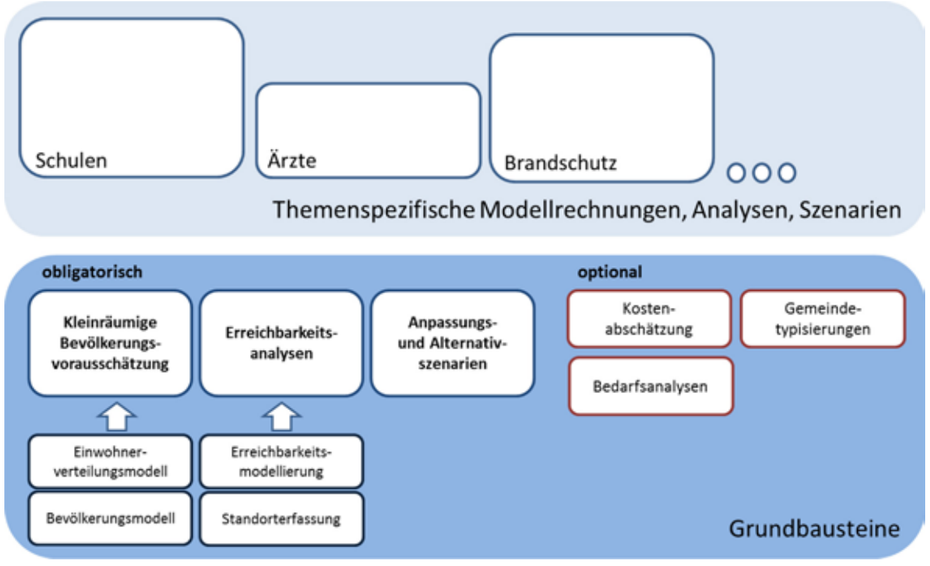


Abbildung 1: Methodische Grundbausteine und spezifische Analysen. Quelle: eigene Darstellung

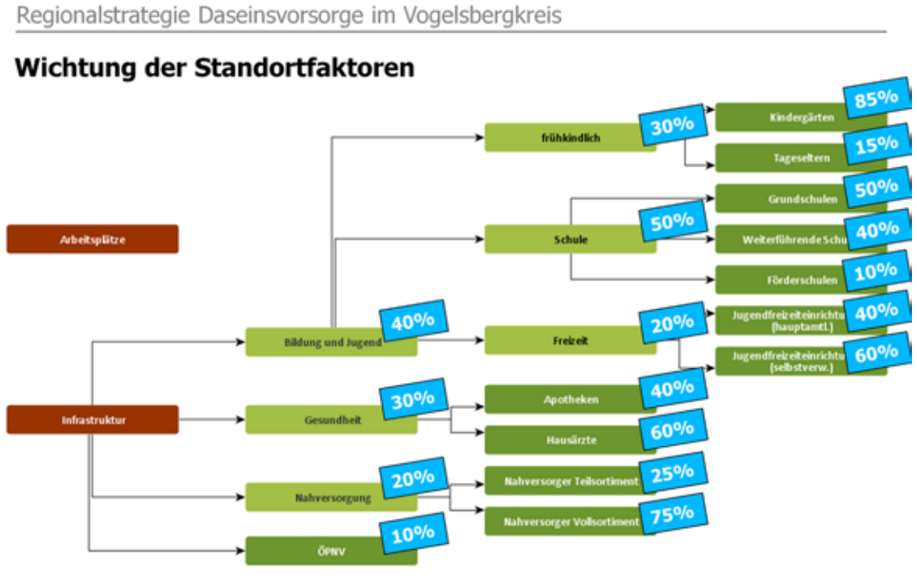


Abbildung 2: Wichtung der Standortfaktoren im Vogelsbergkreis. Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp. In: Vogelsbergkreis 2014: 12

operationen. Ergebnis der Regionalstrategieprozesse sind Dokumente, in denen für die Modellregionen strategische Festlegungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge in verschiedenen Handlungsfeldern zusammengefasst sind: Anpassungsoptionen, Standortpriorisierungen und Schlüsselprojekte.

Es wurde dabei deutlich, dass das Zentrale-Orte-Konzept und dessen Verteilungsansatz der Infrastrukturen auf Grund-, Mittel- und Oberzentrum nicht mehr ausreicht, um Disparitäten auszugleichen. Vielmehr müssen die kleinräumigen Unterschiede und sozialen Ressourcen stärker in den Fokus genommen, Gestaltungsspielräume geschaffen und Kooperationen unterstützt werden.

So wurde in einigen Modellregionen (Vogelsbergkreis, Saale-Holzland-Kreis, Kreis Schleswig-Flensburg, Region Westmecklenburg, Oderlandregion) durch Gemeinde- oder Ortsteiltypisierungen ein kleinräumig differenzierter Zugang gewählt (vgl. BMVI 2015: 186). Mit der Typisierung bot sich die Möglichkeit, die Attraktivität einzelner Gemeinden oder Ortsteile und deren teilräumliche, zielgruppenspezifische Standortqualitäten für bestimmte Zwecke zu ermitteln. Methodisch basiert sie auf Ausstattungs- und Erreichbarkeitskriterien von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Arbeitsplätzen. Grundthese zur Gemeindetypisierung ist, dass die zukünftige Entwicklung einer Gemeinde stark vom Zugang zu Arbeitsplätzen und zu Infrastruktureinrichtungen abhängig ist. (Vgl. Vogelsbergkreis 2014: 12) Bei einer stagnierenden bzw. rückläufigen Bevölkerungsentwicklung werden besonders die Gemeinden attraktiv und lebenswert bleiben, die die genannten Faktoren besitzen, die folglich schon jetzt die wichtigsten Einrichtungen der Daseinsvorsorge bündeln, die gut erreichbar sind und in deren unmittelbaren Umfeld große Anteile der Einwohnerschaft und der Arbeitsplätze angesiedelt sind.

Dafür muss die Infrastrukturausstattung erfasst, Gewichtungsszenarien und Erreichbarkeitsanalysen durchgeführt und die Auswahl von Leitinfrastrukturen vorgenommen werden. Für die Typisierung kann z. B.

- die nahräumliche Verfügbarkeit sowie die Erreichbarkeit von Bildungs-, Dienstleistungs- und Versorgungsinfrastrukturen mit verschiedenen Verkehrsmitteln (Pkw, ÖPNV, Rad, zu Fuß),
- die verkehrsmittelspezifische Zugänglichkeit zu Arbeitsplätzen,
- die Ausgangsbevölkerung und zukünftige Bevölkerungsentwicklung sowie
- die siedlungsstrukturellen Bedingungen in den einzelnen Raumeinheiten

herangezogen werden. (Vgl. BMVI 2016: 38)

Die einzelnen Kriterien wurden durch die Arbeitsgruppenmitglieder hinsichtlich der bearbeiteten inhaltlichen Fragestellung unterschiedlich gewichtet. Im Vogelsbergkreis wurde die Zugänglichkeit zu Arbeitsplätzen mit 30% und die Erreichbarkeit und Verfügbarkeit von Bildungs-, Dienstleistungs- und Versorgungsinfrastrukturen mit 70% gewichtet (vgl. Vogelsbergkreis 2014: 12). Im Saale-Holzland-Kreis einigte man sich auf eine Gewichtung von 10% zu 90% (vgl. Saale-Holzland-Kreis 2014: 50). Dabei erfolgte bei der Ableitung des zusammenfassenden Indikators „Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge" eine weitere Gewichtung verschiedener Infrastrukturen, wie Bildung und Jugend, Gesundheit, Nahversorgung sowie ÖPNV.

Durch Modellierungen der jeweiligen Begleitforschungen und die Bildung zusammenfassender Indikatoren werden dann Kennwerte hergeleitet, die die Ausstattungs- und Versorgungsqualität jeder Stadt und jeder Gemeinde bzw. ihrer Ortsteile repräsentieren.

Zu beachten ist, dass diese Kennwerte jedoch nur einen Teil dessen repräsentieren, was ländliche Räume attraktiv machen kann. Weitere gewichtige Gründe liegen aufgrund der Vielschichtigkeit und individuellen Gewichtung außerhalb der Modellierbarkeit und müssen auf andere Art einbezogen werden.

Anhand der Kennwerte lässt sich dann eine raumbezogene Typisierung entwickeln. In den Modellregionen waren dies meist fünf Typen (A-E). (Vgl. Saale-Holzland-Kreis 2014: 50f.; Vogelsbergkreis 2014: 12) Diese Typisierung ermöglicht eine Fokussierung von Handlungsansätzen und strategischen Empfehlungen auf einzelne Raumtypen und stellt damit eine praktikable „Zwischenebene" zwischen der – aufgrund der unterschiedlichen Bedingungen häufig zu grob auflösenden – Kreisebene und der für regional orientierte Projekte häufig zu kleinteiligen Gemeinde- oder Ortsteilebene. Im Vogelsbergkreis sind die Ortsteile des Typs A am besten ausgestattet und erreichbar, die Ortsteile des Typs E ungünstig gelegen und ausgestattet. Dieser Einteilung wurden unterschiedliche Strategien zugeordnet:

Die starken Orte des Typs A und B sollen weiterhin gestärkt werden. Entwicklungsmöglichkeiten im Sinne der Innenentwicklung sollen planerisch abgesichert und überdies die Erreichbarkeit verbessert werden. Die vorhandenen Infrastrukturen des Ortsteiltyps C sind möglichst zu erhalten. Sollte dies nicht möglich sein, sind Alternativen zu entwickeln und umzusetzen. Es gilt gleichzeitig, die Erreichbarkeit zu nächstgelegenen Infrastrukturen zu verbessern. In den Ortsteilen des Typs D und E sollen unterdessen Standards reduziert und in der Folge vor allem Modelle und Ansätze mit bürgerschaftlich getragenem Engagement entwickelt werden. Zur Erhöhung der Erreichbarkeit müssen zudem neue Modelle mit intelligenter Verknüpfung verschiedener Mobilitätsformen (multimodale Mobilität) erarbeitet und erprobt werden, wie regionale Mitfahrgelegenheiten, Bürgerbusse, Elektromobilität als CarSharing sowie Hol- und Bringdienst. (Vgl. Vogelsbergkreis 2014: 12f.)

Neben diesen grundlegenden Anwendungsbereichen kann der methodische Ansatz auch dazu genutzt werden, zielgruppenspezifische Fragestellungen zu bearbeiten, bspw. zum Leben im Alter. So entstanden in den Modellregionen Westmecklenburg und Schleswig-Flensburg Karten, die teilräumliche Unterschiede der Alltagsbedingungen älterer Menschen in den Regionen aufzeigen und für die weitere Gestaltung der spezifischen Angebotsstrukturen genutzt werden. Dazu zählen Vorzugsstandorte für betreutes bzw. Seniorenwohnen und die Identifikation von Teilräumen mit besonderem Bedarf eines Ausbaus von niedrigschwelligen Unterstützungsleistungen. (Vgl. Regionaler Planungsverband Westmecklenburg 2013; Kreis Schleswig-Flensburg 2013)

In Westmecklenburg wurden anhand eines von der Arbeitsgruppe erarbeiteten Katalogs von Kriterien, die die Lebensqualität älterer Menschen maßgeblich bestimmen, fünf Gemeindetypen gebildet. Sie geben die teilräumlichen Standortqualitäten für das selbstständige Leben im Alter unter dem Gesichtspunkt der lokalen Verfügbarkeit bzw. der Erreichbarkeit wichtiger Angebote wieder.

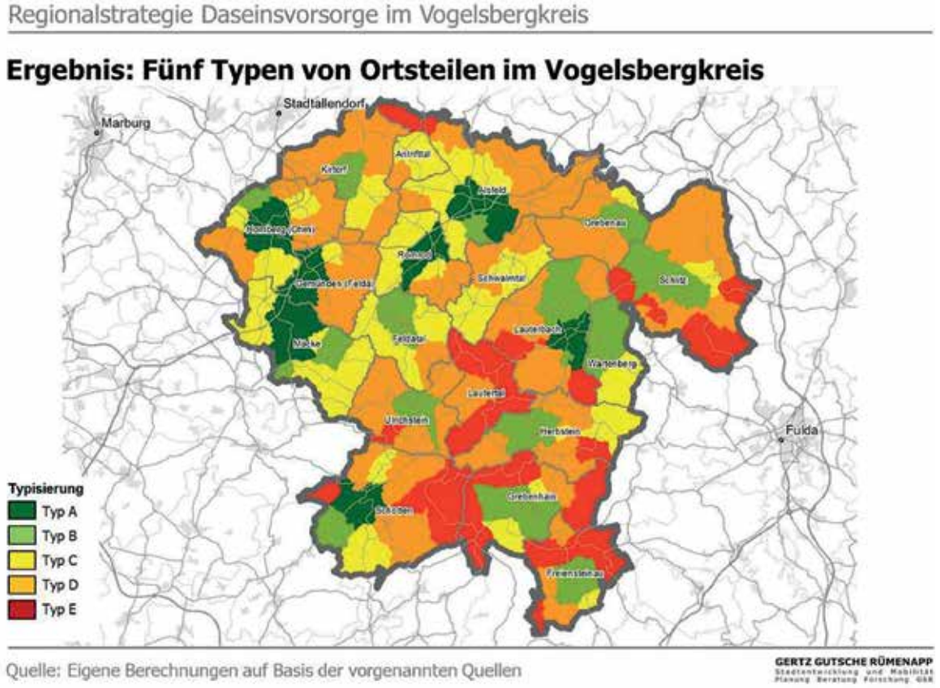


Abbildung 3: Ortsteiltypisierung im Vogelsbergkreis, Quelle: Gertz Gutsche Rümenapp. In: Vogelsbergkreis 2014: 12

Ausgehend von der Gemeindetypisierung empfiehlt der Regionale Planungsverband Westmecklenburg den Kommunen und dem Land, dass verfügbare Ressourcen konzentriert für Standorte eingesetzt werden müssen, die bereits über eine verhältnismäßig gute Ausstattung verfügen. Wie im Vogelsbergkreis so werden auch hier der Aufbau und die Stärkung interkommunaler Kooperationen angeregt. Es werden zudem Ausschlussstandorte für die Entwicklung von Wohnangeboten und flankierender Infrastruktur für ältere Menschen empfohlen, im Gegensatz zu Präferenzstandorten. (Vgl. Regionaler Planungsverband Westmecklenburg 2013: 35ff.)

In allen Regionen, die die Gemeinde- oder Ortsteiltypisierung vorgenommen haben, konnten die zentralen Siedlungsbereiche in ihrer Funktion als bedeutende Versorgungszentren der Kommunen bestätigt werden. Darüber hinaus werden aber Grundlagen für eine kleinräumig differenzierte Strategieentwicklung geschaffen und damit Ergänzungen zum Zentrale-Orte-Konzept vorgenommen.

Um entsprechende räumlich differenzierte Strategien zu entwickeln und dann auch umzusetzen, ist insbesondere eine funktionierende interkommunale Kooperation notwendig. In der Oderlandregion, in der im Rahmen der Regionalstrategie Daseinsvorsorge Ortslagen der 1. und 2. Ordnung definiert wurden (vgl. MORO-Geschäftsstelle Oderlandregion: 9), wurden im Bereich Brandschutz eine interkommunale Gefahrenabwehrbedarfsplanung erarbeitet und erste Maßnahmen umgesetzt. Dazu zählen ein dynamisches Standort-/Fahrzeugsystem, eine optimierte interkommunaler Alarm- und Ausrückeordnung, ein optimiertes Rendezvous-Prinzip und ein gemeinsamer Ausbildungspool. Erfolgsfaktoren waren dabei der Wille zu einer interkommunalen Kooperation bei den Beteiligten auf Feuerwehr- und Verwaltungsebene sowie die beständige Arbeit mit den Akteuren bereits im Regionalstrategieprozess, denn interkommunale Arbeit ist langwierig und bedarf Verständnis für den Anderen. Der kleinste gemeinsame Nenner ist häufig bereits ein großer Schritt. Bei Analysen und der Erarbeitung von Konzepten ist die Einbindung neutraler Dritter als fachliche Unterstützung zur Akzeptanzsteigerung ungemein wichtig. Selbst kleine Erfolge sollten herausgestellt und beständig angesprochen werden. (Vgl. Drewing 2016: 33)

WEITERDENKEN: DER KOOPERATIONSRAUMANSATZ

Das Konzept einer kleinräumigen, innerregionalen Differenzierung und Typisierung wurde erstmals vom Landkreis Nordfriesland erarbeitet. Er hat als eine von vier Modellregionen des MORO „Region schafft Zukunft" bereits von 2009-2011 einen Masterplan Daseinsvorsorge inklusive der kleinräumlichen Bevölkerungsvorausschätzung entwickelt. Darauf aufbauend wurde das Projekt „Integriertes Mobilitätskonzept Nordfriesland. Weiterentwicklung des Infrastrukturbereichs Mobilität zu einem integrierten Mobilitätskonzept als Teil der Umsetzung der Regionalstrategie Daseinsvorsorge am Beispiel des Landkreises Nordfriesland" vom damaligen BMVBS beauftragt und von 2012-2013 durchgeführt.

Unterhalb der Ebene der Zentralen Orte und Nahbereiche wurden hier in einem iterativen Prozess und auf Grundlage der kleinräumigen Bevölkerungsprognosen Kooperationsräume mit zukunftsfähigen Versorgungszentren bestimmt. Das Kooperationsraumkonzept fußt dabei auf der freiwilligen Zusammenarbeit von Gemeinden, denn Angebote der Nahversorgung und der öffentlichen Daseinsvorsorge „entziehen sich großenteils den eher grobmaschigen Steuerungsmechanismen des Zentrale-Orte-Konzepts." (BMVI 2013: 21) So ist die Verteilung der Angebote in den dünn besiedelten Regionen meist dispers, da sie vielfach von Entscheidungen einzelner Personen, Unternehmen oder Institutionen abhängig ist. Die Versorgungszentren, vergleichbar dem oben beschriebenen Gemeindetyp A, sollen stattdessen Angebote der Daseinsvorsorge bündeln und gleichzeitig gut erreichbar sein. Dafür wurde ein innovatives Mobilitätskonzept mit einer Mischung aus konventionellen, flexiblen und alternativen Bedienformen erarbeitet und auf die Kooperationsräume abgestimmt. So wurden folgerichtig raum- und verkehrsplanerische Ansätze in einem integrierten Kooperationsraum- und Mobilitätskonzept und damit in eine Doppelstrategie zusammengeführt. (Vgl. BMVI 2013)

Zum Gelingen erwiesen sich dann sowohl der großräumliche politische Willen als auch die Einsicht und der Einsatz auf kleinräumlicher, persönlicher Ebene als entscheidend. In Nordfriesland stehen der Kreis und die Landesplanung hinter dem Konzept. Ein kreisweites Rufbussystem auf der dritten Ebene wird derzeit ausgeschrieben. Allerdings wird die Diskussion zu Kooperationsräumen in weiten Teilen des Kreisgebiets gar nicht geführt oder beschränkt sich auf ein „Wer macht was?" Dies liegt u. a. an der Fülle anderer kommunalpolitischer Themen, an fehlenden treibenden Kräften und an der mangelnden Einsicht zur Zusammenarbeit, wenn einzelne Kommunen weiterhin auf Wachstum ausgerichtet sind. (Vgl. Jansen 2016)

Sofern die nötige Überzeugungsarbeit mit vielen Zwischenschritten und Etappenzielen glückt, den einzelnen Kommunen deutlich wird, welches ihr Gewinn daran ist, und das Kirchturmdenken aufgegeben wird, kann wie im Kooperationsraum Mittleres Eiderstedt bspw. eine MobilStation im Versorgungszentrum Garding entstehen. Dafür wurden bisher nicht nur neue kooperative Arbeitsstrukturen geschaffen, sondern müssen Parallelstrukturen vermieden und gerade vorhandene Kooperationen intensiviert und ausgebaut werden. (Vgl. Lorenzen 2016)
Vergleichbare Kooperationsraum- und Mobilitätskonzepte werden nun, ähnlich wie im Aktionsprogramm, im Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen" des BMVI von 2016–2018 in 18 Regionen erarbeitet, damit verbreitet und in jeweils auszuwählenden Piloträumen umgesetzt.[2]

FAZIT

In den vorgestellten Modellvorhaben zur integrativen Gestaltung der Daseinsvorsorge wird deutlich, dass insbesondere die starken Orte häufig deckungsgleich mit den zentralen Orten der Landes- und Regionalplanung sind. Hier ist der Zugang zu Arbeitsplätzen und zu Infrastruktureinrichtungen in der Regel auch zukünftig gewährleistet. Ein Großteil der Bevölkerung lebt in diesen Orten und anhand der Wanderungssalden der letzten Jahre konnte der Zusammenhang zwischen Infrastrukturausstattung und Bevölkerungsentwicklung bestätigt werden.

Unterhalb dieser Ebene gibt es bisher jedoch nur wenige Steuerungsmöglichkeiten, wenngleich selbst innerhalb einer Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft große Unterschiede der Versorgung der Ortsteile deutlich werden. Für diese Zwischenräume braucht es kleinräumige Analysen und diskursive Prozesse, wie sie im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge erprobt und verbreitet wurden. Orts- und Gemeindetypisierungen als Zentrale-Orte-Ansatz „von unten" können dabei eine gute Grundlage spezifischer und passgenauer Strategien und Instrumente sein. Es kann als das „Gegenstromprinzip in der Daseinsvorsorge" bezeichnet werden. So werden Handlungsempfehlungen auf regionaler Ebene durch lokales Wissen und Tun konkretisiert. Auch für den Anschluss über Projekte, die meist vor Ort an einer konkreten Problematik ansetzen, sind die kleinräumigen Analysen hilfreich.

Unterschiedliche Raumtypen bedürfen also unterschiedlicher Lösungen und Kooperationen. Die starken Orte sollen als Anker im Raum gestärkt werden. Gleichzeitig sollen die Räume mit einem geringeren Maß an Versorgungsstrukturen und schlechter Anbindung bei der Suche nach neuen Lösungen unterstützt werden. Interkommunale Kooperationen zur Sicherung der Grundversorgung sind hier auszubauen. Die Verbesserung der Erreichbarkeit der Versorgungszentren ist zu fördern. Je disperser dabei die Siedlungsstruktur ist, desto mehr sind alternative Mobilitätsangebote gefragt. Gerade in den Zwischenräumen sollten Standards flexibilisiert, rechtliche Regelungen innovationsfreundlicher ausgelegt, Experimente zugelassen und individuelle Lösungen entwickelt werden. In diesen Räumen ist auch das bürgerschaftliche Engagement besonders gefragt. Ehrenamtliche und selbstorganisierte Tätigkeiten ergänzen häufig professionelle Angebote der Daseinsvorsorge. Kultur, Bildung und Mobilität werden gemeinschaftlich angeboten, in vielen Dörfern sogar häufig vollständig von den Bewohnern. Eine zentrale Aufgabe ist daher die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen professionellen und ehrenamtlich getragenen Angeboten. Aufgaben der Verbindung und Koordination von Beruf und Ehrenamt finden sich in fast allen Bereichen der Daseinsvorsorge; wie traditionell bei der Feuerwehr, aber auch bei der Pflege und Gesundheitsversorgung. In diesem Zusammenhang kommt dem Management der Projektbeteiligten, der Ressourcen sowie der Schnittstellen eine wichtige Rolle zu. Da die grundsätzliche Verantwortung für die Ausgestaltung und Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge beim Staat und bei den Kommunen liegt und damit auch die Aufgabe Management, sind hier auch zukünftig unterstützende Aktivitäten notwendig. Gerade in kleinen Kommunen ohne ausreichendes Personal ist der Unterstützungsbedarf für die komplexe Aufgabe einer integrierten Daseinsvorsorgegestaltung hoch.

Beispielhaft formuliert die interkommunale Kooperation in der Oderlandregion diesbezüglich konkrete Forderungen für den Bereich Brand- und Katastrophenschutz, die sich auch auf andere Daseinsvorsorgebereiche beziehen lassen: die „Aufweichung zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Aufgaben in der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr, speziell der interkommunalen Zusammenarbeit […], bessere Budgetierungsmöglichkeiten im Haushaltswesen sowie eine flexiblere Haushaltsgestaltung von Kommunen" […], [das Nutzen der] Erfahrung des ländlich geprägten Ehrenamtes […], [ein] Anreizsystem zur Stärkung des gemeinwohlorientierten Ehrenamtes und ein verstärktes Engagement des Bundes und der Länder (z. B. Rentenpunkte für aktive FW-Kameraden) […], [sowie schließlich die] Unterstützung von innovativen Ansätzen im Brandschutz, auch zur Erfüllung von Pflichtaufgaben." (Drewing 2015: 32)

2 Informationen zum Modellvorhaben unter: www.modellvorhaben-versorgung-mobilitaet.de

LITERATUR

Das Autorenteam der Hochschule Neubrandenburg hat das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge von 2011–2016 wissenschaftlich und koordinierend begleitet. Der vorliegende Text beruht daher auf einer Vielzahl eigener Auswertungsberichte. Neben der zitierten und im Folgenden aufgelisteten Literatur gibt es weitere Publikationen und Hinweise unter: http://www.regionale-daseinsvorsorge.de

BMVBS & BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung & Bundesinstitut für Bau , Stadt-und Raumforschung (Hrsg.) (2011): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. Sonderveröffentlichung, Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2013): Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen. Demografische Herausforderungen, interkommunale Kooperationen und Mobilitätsstrategien am Beispiel Nordfriesland. Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2015): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Projektassistenz Umsetzungsphase. BMVI-Online-Publikation 04/2015, Berlin

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis. Berlin

Drewing, Thomas (2015): Regionalstrategie Daseinsvorsorge Oderlandregion. Aufbau interkommunaler Managementstrukturen im Brand- und Katastrophenschutz/2. Umsetzungsphase. Unveröffentlichter Endbericht

Jansen, Burkhard (2016): Erfahrungen aus Nordfriesland. Das integrierte Mobilitätskonzept für den Kreis Nordfriesland. Vortrag auf dem 1. Regionalen Workshop des Modellvorhabens „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen" am 16.06.2016 in Schleswig. Unveröffentlicht

Kreis Schleswig Flensburg (Hrsg.) (2013): Kreis Schleswig Flensburg. Reizvoller Lebensraum im Norden. Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Chancen für Innovation. Schleswig

Lorenzen, Herbert (2016): Erfahrungsbericht Kooperationsraum Mittleres Eiderstedt. Vortrag auf dem 1. Regionalen Workshop des Modellvorhabens „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen" am 16.06.2016 in Schleswig. Unveröffentlicht
MORO-Geschäftsstelle Oderlandregion (Hrsg.) (2013): Regionalstrategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Oderlandregion. Seelow
Saale-Holzland-Kreis (Hrsg.) (2014): Regionalstrategie Daseinsvorsorge für den Saale-Holzland-Kreis. Eisenberg

Regionaler Planungsverband Westmecklenburg (Hrsg.) (2013): Dem Wandel begegnen, die Zukunft gestalten. Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Regionalplanung in Westmecklenburg. Schwerin

Vogelsbergkreis (Hrsg.) (2014): Zukunft Vulkan Vogelsberg. Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Modellvorhaben Regionalstrategie Daseinsvorsorge (MORO). Lauterbach

Dr. Tatjana Fischer, Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung,
Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur, Universität für Bodenkultur Wien

Ein Tauschbörsensystem in der Steiermark

Einleitung

Vor dem Hintergrund der auch durch die Fachöffentlichkeit entfachten Hoffnungen in das Ehrenamt im Allgemeinen und Tauschbörsen als Alternativen zu kommerziellen Dienstleistungsangeboten im Speziellen ist eine Auseinandersetzung aus raum- und planungswissenschaftlicher Sicht dringend geboten.

In diesem Beitrag werden am Beispiel des Zeit-Hilfs-Netzes (ZHN) Steiermark – einer auf dem Tauschgedanken aufgebauten, in ZHN Leistungsgruppen organisierten und datenbankgestützten „Nachbarschaftshilfe" – die demographischen, gesellschaftlichen, siedlungs- und infrastrukturellen Bestimmungsfaktoren für das Gelingen identifiziert sowie die raumbezogenen Einflussfaktoren der

Passfähigkeit von Angebot und Nachfrage und Spielräume zur (organisatorischen) Optimierung des ZHN Steiermark erläutert.

Die folgenden Ausführungen basieren

1. auf den Erkenntnissen der im Jahr 2015 am Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung der Universität für Bodenkultur Wien fertiggestellten Masterarbeit (Blüml 2015), die die Autorin dieses Beitrags mitbetreut hat;
2. auf einer vertiefenden Analyse der Mitglieder und deren Inserate (Angebot und Suche) der Jahre 2014 und 2015. Hierfür wurden die vom ZHN Steiermark in drei Datenbanken verwalteten Informationen (vgl. Abb. 1) für die Zeitpunkte 31.12.2014 und 31.12.2015 von der Autorin dieses Beitrags zusammengeführt und analysiert

Die am ZHN Steiermark teilnehmenden Gemeinden sind heterogen.

Ende 2015 umfasste das ZHN Steiermark acht steirische Land- und Stadtgemeinden, die jeweils als ZHN Leistungsgruppen organisiert sind und kleinräumig organisierte Tauschsysteme bilden.

Die teilnehmenden Gemeinden unterscheiden sich hinsichtlich deren Einwohnerzahl, infrastruktureller Ausstattung, Lage im Raum (Nähe zu größeren Städten, Anbindung an hochrangige Verkehrsträger) sowie der Anzahl der Mitglieder in den ZHN Leistungsgruppen. So reicht beispielsweise die Spannweite der Einwohnerzahl der Stadtgemeinden von 3.000 (Bad Radkersburg) bis 274.000 (Graz), jene der Landgemeinden von 1.500 (St. Georgen an der Stiefing) bis 6.600 (Eibiswald); die Anzahl der Mitglieder reicht von 11 (Gratwein-Straßengel) bis zu 103 Personen (Trofaiach) (Statistik Austria 2015).

Datenbank	Verfügbare Informationen (verbale Daten)
Mitgliederliste_2014 Mitgliederliste_2015	MitgliederID ZHN Gruppe Geburtsdatum Anrede Wohnadresse (inkl. Postleitzahl) Wohnort Politischer Bezirk
Angebote_2014 Angebote_2015	Typ des Inserats (Angebot) MitgliederID Kategorie Titel (= Kurzbeschreibung des Angebots) Beschreibung (= ausführliche Beschreibung der angebotenen Leistung)
Suche_2014 Suche_2015	Typ des Inserats (Angebot) MitgliederID Kategorie Titel (= Kurzbeschreibung der Suche) Beschreibung (= ausführliche Beschreibung der nachgefragten Leistung)

Abb.1: Verfügbare Informationen aus den vom Verein Landentwicklung Steiermark bereitgestellten Datenbanken

Wie AnbieterInnen und NachfragerInnen zueinander finden und was getauscht werden kann

Beim im Jahr 2011 hat der Verein Landentwicklung Steiermark in Reaktion auf den demographischen und sozialen Wandel einerseits und den Shift vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat andererseits etablierte ZHN Steiermark handelt es sich um ein niederschwelliges und kostengünstiges Tauschbörsensystem, welches NachfragerInnen nach und AnbieterInnen von „physisch-haptischer" Hilfe organisiert zusammenbringt und den Ankerpunkt für gegenseitige Unterstützungsbeziehungen bildet.

Mit Ausnahme des Pflegebereichs – er ist in Österreich über das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG 1997) geregelt – ist das ZHN Steiermark für alle (Dienst-) Leistungsbereiche offen (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Angebots- und Nachfragekategorien

Getauscht wird Zeit: Dabei ist jede Stunde gleich viel wert – egal, welche Hilfestellung erbracht wird (sei es Hilfe beim Nutzen eines PCs, beim Rasenmähen, sei es das gemeinsame Gespräch, das Glühbirnenwechseln, Wäschewaschen, das Spazierenführen eines Hundes oder die Begleitung zum Arzt oder Flohmarkt).

Interessierte AnbieterInnen und NachfragerInnen müssen dem Verein beitreten, tragen ihre Inserate in eine passwortgeschützte Daten- bzw. Zeitbank bzw. in den in den teilnehmenden Gemeinden aufliegenden Listen ein, werden vom Organisationsteam betreut und können im Rahmen von regelmäßigen Stammtischtreffen persönliche Kontakte knüpfen bzw. vertiefen.

Die Mitglieder der Zeit-Hilfs-Netz-Gruppen sind durch den Verein Zeit-Hilfs-Netz Steiermark im Rahmen ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit unfall- und haftpflichtversichert. Der jährliche Mitgliedsbeitrag von € 10,00,-- garantiert neben dem zum Versicherungsschutz auch die jährliche Gutschrift von „Gutstunden" auf das Stundenkonto.

Mitglieder in Zahlen

Die Relevanz des ZHN Steiermark lässt sich quantitativ an dessen Mitgliederstruktur sowie den in die Datenbank eingestellten Inseraten ablesen:

Ende 2014 hatte das ZHN Steiermark 229, ein Jahr später 252 Mitglieder eingetragene Mitglieder, obwohl in diesem Zeitraum zwei ZHN Leistungsgruppen ihre Aktivitäten eingestellt haben. Eckdaten zu den Mitgliedern per 31.12.2015 sind Abbildung 3 zu entnehmen.

Bis Ende 2015 haben sich 348 Personen im ZHN Steiermark registriert, wobei dreimal so viele Frauen wie Männer teilnehmen:

- Es bieten doppelt so viele Personen Hilfestellungen an wie Nachfragende nach Unterstützung suchen.
- Fünfmal so viele Frauen wie Männer fragen (Dienst-)Leistungen nach.
- JedeR Zweite bietet mehr als eine Hilfestellung an, jedeR Sechste fragt mehr als eine (Dienst-)Leistung nach

Die positive Entwicklung der Mitgliederzahl ist sowohl auf die steigenden Mitgliederzahlen in sieben der acht ZHN Gruppen, als auch auf die kontinuierliche Teilhabe der bereits in den ZHN Gruppen registrierten Mitgliedern zurückzuführen. Etwas mehr als die Hälfte der aktuell sich in ZHN Gruppen engagieren Personen war bereits im Jahr davor aktiv, die Fluktuation der sich in den ZHN Gruppen engagierenden Personen ist sehr unterschiedlich.
Die Herkunft der Ende 2015 aktiven Mitglieder konzentriert sich auf die den ZHN Leistungsgruppen namengebenden Gemeinden. Jedes fünfte in ZHN Leistungsgruppen aktive Mitglied stammt aus anderen – meist benachbarten – Stadt- bzw. Landgemeinden.

Ohne die Älteren funktioniert es nicht.

Die Analyse der AnbieterInnen im ZHN Steiermark zeigt, dass Personen im Ruhestand bzw. jene Personen, die am Übergang in die nachberufliche Lebensphase stehen, gleichsam das Rückgrat der Gebenden bilden. Dies betrifft einerseits die quantitativ bedeutsame Beteiligung der 50-bis 69Jährigen per se, andererseits die thematische Bandbreite der von ihnen angebotenen (Dienst-)Leistungen. Diese reicht von der Unterstützung im Bereich Freizeit/Geselliges, über das Angebot an Fahrtendiensten und Begleitung bis hin zu Hilfen im Haushalt, administrativen Hilfen und Kinderbetreuung.

Altersstruktur	
Mitglieder	Etwa ein Viertel der Mitglieder ist zwischen 60 und 69 Jahre, je ein Fünftel zwischen 40- bis 49 Jahre bzw. 50- und 59 Jahre alt.
AnbieterInnen	Drei Viertel der AnbieterInnen sind zwischen 40 und 69 Jahre alt.
NachfragerInnen	Rund 40 % der NachfragerInnen sind zwischen 70 und 89 Jahre alt.
Relation AnbieterInnen/NachfragerInnen = 2:1	
Mitglieder, die Leistungen anbieten und nachfragen: 22 Personen (9 %)	

Abb.3: Eckdaten zu den Mitgliedern per 31.12.2015

Die Beteiligung der Zugehörigen der anderen Altersgruppen hingegen streut in Abhängigkeit der angebotenen (Dienst-)Leistungen.

Auch Jüngere brauchen Unterstützung.

Während die altersspezifische Nachfrage z. B. der 70- bis 79Jährigen nach Fahrtendiensten wenig überrascht, erstaunt die große Streuung der Zugehörigkeit nach Altersgruppen in den Kategorien Freizeit/Geselliges, Handwerkliche Hilfen und Hilfe im Haushalt: Hier fragen auch 30-Jährige um Unterstützung an.

Angebot und Nachfrage treffen einander thematisch.

Sowohl im Jahr 2014 als auch im Jahr 2015 überwiegt die Anzahl der Angebote die Anzahl der Nachfragen. Das Verhältnis ist mit 3:1 über beide Jahre stabil.

Schwerpunkte des Angebots und der Nachfrage zeigen sich in den Kategorien Freizeit/Geselliges, Fahrtendienste/Begleitung, Hilfe im Haushalt und handwerkliche Hilfen.

Geschlechtsspezifische Unterschieden in Bezug auf die Angebotsstruktur zeigen sich vor allem in den beiden Kategorien „Handwerkliche Hilfen" und „Hilfe im Haushalt": In ersterem wird Unterstützung vorrangig von Männern angeboten, in zweiterem von Frauen.

Frauen fragen ebenso wie Männer Freizeit/Geselliges und Hilfe im Haushalt am häufigsten nach.

Bedingungen des Angebots und die Besonderheiten der Nachfrage – Stolpersteine für eine gelingende Passung?

Zur Feststellung, ob sich die im ZHN Steiermark artikulierten Bedarfe durch die Angebote befriedigen lassen, ist es erforderlich, die Angebote und Nachfragen genauer unter die Lupe zu nehmen. Hierzu wurde in den Detailbeschreibungen der Inserate nach Hinweisen betreffend Zeitlichkeit (Häufigkeit der Leistungserbringung bzw. der gewünschten Nachfrageintensität) und räumliche Angaben (Aktionsradien) gesucht. Die Codierung der (spärlichen) Informationen ergibt folgendes Bild:

Die AnbieterInnen leisten gerne bei Gelegenheit bzw. im Notfall Hilfe, während die NachfragerInnen nicht nur im Bedarfsfall, sondern auch regelmäßig Unterstützung bräuchten.

Administrative Hilfen und Beiträge zu Freizeit/Geselliges werden vornehmlich für Personen, die in derselben Wohngemeinde wie die AnbieterInnen wohnen, geleistet. Der Aktionsradius für Fahrtendienste und Begleitung hingegen erstreckt sich über die Wohngemeinden der AnbieterInnen hinaus, wobei sich im zeitlichen Vergleich diesbezüglich ein Rückgang unter den AnbieterInnen zeigt.
Den NachfragerInnen ist es ebenfalls ein Anliegen, dass sie z. B. zwecks gemeinsamer Freizeitgestaltung (z. B. Spazierengehen, Kartenspielen) oder für den Empfang administrativer Hilfen ihre Wohngemeinden nicht verlassen müssen. Die Ausnahme hingegen bilden notwendige Fahrten z. B. zu Ärzten oder Behörden.

Sofern – theoretisch angenommen – die Deckungsgleichheit der zeitlichen und aktionsräumlichen Aspekte des kategorienbezogenen Angebots wie der Nachfrage eine unbedingte Voraussetzung für eine gelingende Tauschbeziehung ist, lässt sich aus NachfragerInnenperspektive für ZHN Leistungsgruppen mit kleinen Mitgliederzahlen auf Basis der vorhandenen (wenigen) Informationen insgesamt eine überschaubare Anzahl passgenauer „Zweier-Tandems" identifizieren: In der Kategorie Freizeit/Geselliges klaffen die Angebote und Nachfragen so weit auseinander, sodass sich theoretisch kein „Paar" finden dürfte. Anders in den Kategorien administrative Hilfen, Fahrtendienst/Begleitung, Handwerkliche Tätigkeiten und Hilfe im Haushalt: Hier finden sich pro Gemeinde bestenfalls bis zu drei „Zweier-Tandems".

Fazits und Ausblick

Das ZHN Steiermark basiert auf dem Tauschgedanken und funktioniert in Form von „organisierter Nachbarschaftshilfe" zur Unterstützung der Alltagsorganisation der Teilnehmenden.

Inwiefern es sich dabei um ein Zug-um-Zug-Geschäft, d. h. wirkliche reziproke Tauschbeziehungen handelt und ob diese für das das mittelfristige Gelingen des ZHN Steiermark erforderlich sind, kann nicht hinreichend beantwortet werden. Hierzu müsste Motivenforschung zu den Mehrwerten für die Hilfegebenden geleistet werden.

Das Fundament eines gelingenden Tauschbörsensystems wird durch eine breite Basis unterschiedlicher AnbieterInnen gebildet, nicht durch wenige sich in der und für die Gemeinde aufopfernder AltruistInnen. Weiters müssen Angebote auch nachgefragt werden, besteht doch die latente Gefahr des Ausscheidens sich aufrichtig engagieren wollender AnbieterInnen. Deshalb ist die laufende Beobachtung der Mitglieder- und Inseratenstruktur wichtig:

Die Anzahl der Mitglieder im ZHN Steiermark hat zwischen 2014 und 2015 bei gleichzeitig flukturierender Mitgliederzahl in den ZHN Leistungsgruppen leicht zugenommen. Trends lassen sich daraus nicht ableiten, wohl aber das Erfordernis, die Altersstruktur der AnbieterInnen und EmpfängerInnen sowie kategorienbezogene Verschiebungen und Bedingungen der angebotenen und nachgefragten Leistungen vor dem Hintergrund der demographischen Alterung, der kollektiven Alterung in Siedlungsgebieten und der (etwaigen weiteren Ausdünnung) der (fußläufigen) Nahversorgungsinfrastruktur im Auge zu behalten.

Veränderungen im sozialgerontologischen Profil der älteren Menschen von Morgen, die Verlängerung der Lebensarbeitszeit und die Prekarisierung der Lebensverhältnisse der jungen wie älteren Menschen könnten zu bedeutsamen externen Bestimmungsfaktoren für das Gelingen des ZHN Steiermark werden.

Sofern die eigene Wohngemeinde die Grenzen des Aktionsradius der AnbieterInnen und NachfragerInnen tatsächlich markiert,

werden angesichts der Alterung der HelferInnen und HilfeempfängerInnen die räumlichen Distanzen und die Möglichkeiten und Aufwände zur Raumüberwindung zwischen den Wohnstandorten theoretisch passfähiger „Zweier-Tandems" Thema werden. In diesem Zusammenhang muss der Stellenwert der eigenen Fahrtauglichkeit für die aktive Teilhabe am ZHN Steiermark untersucht werden.

Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang, dass an den Aktionsradius „Wohngemeinde" auch die Sicherung der Basisinfrastruktur zu knüpfen ist: Für gemeinsame Aktivitäten außer Haus ist ein adäquates Angebot an Treffpunkten erforderlich, gemeinsame Einkaufsfahrten können nicht zu Tagesreisen werden. Die Diskussion um das Gelingen von Tauschbörsensystemen darf weder beim Entwerfen von Stadt-Land-Dichotomien auf Basis sozialromantischer Visionen noch beim Konstruieren von Konkurrenzverhältnisse stecken bleiben. Vielmehr müssen durch sie die Vorstellungen der politisch Verantwortlichen, der OrganisatorInnen und der (künftigen) Beteiligten über die Potenziale, NutzerInnenfreundlichkeit, Flexibilität sowie die Chancen auf zeitlichen Bestand des Instruments kalibriert und die Aufnahme des Dialogs mit ProfessionistInnen begründet werden.

Verwendete Quellen

Blüml, T. (2015): Das Zeit-Hilfs-Netz Steiermark und dessen Beitrag zur Schließung von Versorgungslücken auf kommunaler Ebene.

Masterarbeit ausgeführt am Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung (IRUB), Universität für Bodenkultur Wien.

Bundesgesetz über Gesundheits- und Krankenpflegeberufe (Gesundheits- und Krankenpflegegesetz – GuKG), StF: BGBl. I Nr. 108/1997.

Statistik Austria (Hrsg.) (2015): Ein Blick auf die Gemeinde. Tabelle Bevölkerungsentwicklung 1869-2015. Volkszählungsergebnisse, RZ2011, Statistik der Standesfälle, Datenbank POPREG. Wien.

Mathias Jehling, Institut für Regionalwissenschaft, Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
Thomas Hartmann, Faculty of Geosciences, Utrecht University

Daseinsvorsorge zwischen Markt, Macht und Moral

Räumliche Szenarien zur Gerechtigkeit

Einführung

Das deutsche Raumordnungsgesetz sieht es als eine Aufgabe der Raumordnung nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (§ 2 ROG). Dabei geht es insbesondere um eine Grundversorgung und Erreichbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen sowie technischen und sozialen Infrastrukturen. Auch in anderen Ländern gibt es vergleichbare Grundsätze – so wird in den Niederlanden etwa die „Goedhart Doktrine" angewendet, die eine gleichwertige Versorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Infrastrukturen vorsieht (Spit und Zoete 2016). In beiden Ländern sind Mindeststandards der Versorgung und Erreichbarkeit nur vage festgelegt (Spannowsky et al. 2010; Spit und Zoete 2016). Es obliegt der Raumplanung im Einzelfall über die Allokation und Distribution von Einrichtungen und Strukturen der Daseinsvorsorge sorgfältig abzuwägen.

Die Nähe zu bestimmten Einrichtungen der Daseinsvorsorge, wie etwa zu öffentlichen Dienstleistungen sowie technischen und sozialen Infrastrukturen, kann substantiell Einfluss auf Stadtortentscheidungen und Bodenwerte nehmen. Insofern macht Raumplanung Menschen ärmer oder reicher (Needham 2006, S. 3). Natürlich trifft dies auch auf andere Planungsentscheidungen zu – etwa die Ausweisung bestimmter Baugebiete in der Bauleitplanung oder die Festlegung bestimmter Vorranggebiete in der Raumordnung. Bei Entscheidungen zur Daseinsvorsorge geht es jedoch um öffentliche Investitionen. Solche raumplanerischen Entscheidungen haben im Kern mit Fragen der Gerechtigkeit zu tun (Campbell und Marshall 2002). Es ist dabei zu kurz gegriffen lediglich eine gerechte Allokation und Verteilung von Daseinsvorsorge zu fordern, denn es bestehen unterschiedliche Vorstellungen von Gerechtigkeit (Gerechtigkeitsmaßstäbe). Demnach unterscheiden sich die Allokation und Distribution von öffentlichen Dienstleistungen sowie technischen und sozialen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge je nach Gerechtigkeitsmaßstab.

Dieser Beitrag diskutiert, wie Entscheidungen zur Daseinsvorsorge unterschiedliche Gerechtigkeitsmaßstäbe widerspiegeln. Im Folgenden werden die drei wichtigsten Gerechtigkeitsmaßstäben dargestellt. Dabei wird jeweils auf die Bedeutung für die Allokation und Distribution reflektiert. Um die theoretischen Überlegungen mit möglichen Konsequenzen für die räumliche Entwicklung zu verknüpfen, werden räumliche Szenarien entwickelt: Die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur sichert die Erreichbarkeit weiterer Funktionen. Ausgehend von dieser Grundvoraussetzung zur Sicherung der Daseinsvorsorge wird anhand eines regionalen Fallbeispiels die Erreichbarkeit von Wohnen im öffentlichen Verkehr behandelt. Dem tatsächlichen Ausbau des regionalen Schienennetzes in der Stadtregion Karlsruhe werden idealisierte Szenarien gegenübergestellt, die die Wirkungen einer konsequenten Anwendung der Gerechtigkeitsmaßstäbe für den Ausbau aufzeigen. Hierzu wird zunächst das Fallbeispiel vorgestellt und die Entwicklung der Erreichbarkeit von Wohnstandorten beschrieben. Abschließend werden die sich daraus ergebenden Fragen zur Diskussion gestellt.

Gerechtigkeitsmaßstäbe in der Daseinsvorsorge

Es lassen sich drei wichtigste Gerechtigkeitsmaßstäbe unterscheiden: utilitaristische, libertäre und soziale Gerechtigkeit (Thaler und Hartmann 2016). Die Gerechtigkeitsmaßstäbe stehen nebeneinander und in Konflikt miteinander (Davy 1997), denn sie haben jeweils ihre eigene Berechtigungen und Rationalitäten.

Utilitarismus

Grundannahme des Utilitarismus ist, dass jede Entscheidung unter Abwägung von Glück und Leid – oder Kosten und Nutzen – getroffen wird (Bentham 1907 (reprint 2007)). Für öffentliche Entscheidungen übersetzt sich dies in das Prinzip des Strebens nach dem größten Glück der größten Zahl. Dies bedeutet, Daseinsvorsorge an dem größten Nutzen für die Mehrheit der Bewohner eines Gebietes zu orientieren. Dabei wägt eine utilitaristische Raumordnung den Nutzen Vieler gegen den Schaden Einiger ab. Die Bemessungsgrundlage des Nutzens – etwa von Einrichtungen der Daseinsvorsorge – ist dabei entscheidend. Hierzu können Methoden wie die eine Kosten-Nutzen-Analyse helfen, es bleibt jedoch das Problem der Berücksichtigung unterschiedlicher Nutzenbewertungen von unterschiedlichen Akteuren. So kann die Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr etwa für Menschen ohne eigenen Wagen einen höheren Nutzen mit sich bringen als für Autobesitzer.

Libertäre Gerechtigkeit

Jeder Mensch sollte die gleichen Chancen haben, um sich frei zu entfalten. Diese Vorstellung vertritt die libertäre Gerechtigkeit. Pfeiler einer libertären Gerechtigkeit sind individuelle Entscheidungsfreiheit, Chancengleichheit, privates Eigentum und minimalistische Interventionen der öffentlichen Hand (Sandel 2010). Dies impliziert, dass Menschen für ihr Verhalten und dessen Konsequenzen selbst verantwortlich sind, was mit einer Leistungsorientierung einhergeht. Dies bedeutet für die Daseinsvorsorge, dass davon ausgegangen werden kann, dass jeder, der etwa ins Umland einer Stadt anstatt ins Zentrum zieht, für bestimmte Grundversorgungen selbst verantwortlich ist. Wo letztendlich bestimmte Einrichtungen der Daseinsvorsorge entstehen, wird durch freien Wettbewerb und Angebot und Nachfrage bestimmt. Eine libertär orientierte Raumplanung muss sich auf die Vermeidung von Marktversagen konzentrieren, Ressourceneffizienz anstreben und darüber hinaus möglichst viele Freiheiten zulassen (Hartmann 2016).

Sozialgerechtigkeit

Sozialgerechtigkeit wird häufig intuitiv als moralisch überlegen angesehen. Soziale Gerechtigkeit strebt eine möglichst große Gleichheit im Ergebnis an und ist somit etwa an einer Umverteilung von Reichen zu Armen interessiert. Soziale Gerechtigkeit bedeutet letztendlich, dass jeder einen gewissen Mindeststandard sowie Zugang zu Ressourcen haben muss (Rawls 2005, c1971).

Häufig, wenn im Alltag von Gerechtigkeit die Rede ist, wird implizit soziale Gerechtigkeit gemeint. Soziale Gerechtigkeit wird, weshalb die gleiche Verteilung von Gütern häufig als fair, was oft mit gerecht gleichgesetzt wird, angesehen: „Goods ought to be divided equally among everybody. Even when there is no consensus

as Wachstum der Bevölkerung in der Stadtregion Karlsruhe führt zu einer steigenden Nachfrage nach Wohnraum. 750.000 Einwohner leben aktuell in der Stadt Karlsruhe und im über den Arbeitsmarkt eng mit ihr verflochtenen Umland. Die Bevölkerung ist seit 1990 um ca. 10% gewachsen (Jehling 2016), was die Daseinsvorsorge vor die Aufgabe stellt diese mit gut erreichbarem Wohnraum zu versorgen. Hierfür wurde das Netz des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) seit den 1990er Jahren deutlich ausgebaut (Voskuhl 1995), um die Erreichbarkeit suburbaner Wohnstandorte zu erhöhen. Besonders erfolgt die Anbindung peripherer Standorte im Westen über die Landesgrenze nach Rheinland-Pfalz hinweg und nach Osten. Ebenfalls die Anbindung von zentraler gelegenen Standorten wurde verbessert (Jehling 2016) (siehe Abbildung 1). Dabei wird deutlich, dass mit dem Ausbau auch eine Auswahl getroffen wurde, nach der bestimmte Standorte keinen Anschluss erhalten haben. Dies eröffnet die Diskussion, nach welchen Gerechtigkeitsmaßstäben der Ausbau damit die Entwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge begründet und legitimiert wurde.

Räumliche Szenarien der Erreichbarkeit

Um die Planung aus Sicht der Gerechtigkeitsmaßstäbe interpretieren zu können, werden drei idealtypische Szenarien für einen Ausbau des SPNV in der Stadtregion entwickelt. Sie stellen dar, wie ein Ausbau des Netzes ab den 1990er Jahren erfolgt wäre, um je nach Maßstab eine gerechte Daseinsvorsorge zu verwirklichen. Die modellhafte Vereinfachung und Beschränkung der Daseinsvorsorge auf die Sicherung der Erreichbarkeit der Wohnstandorten in Bezug zu wirtschaftlichen und sozialen Einrichtungen im SPNV, soll unterschiedliche Allokations- und Verteilungsmuster verdeutlichen und aufzeigen, die sich im komplexen Zusammenhang der Daseinsvorsorge – und dort schwer aufzudecken – wiederfinden.

Utilitaristischer Ansatz

Das bestehende Schienennetz folgt der Achsenkonzeption der Regionalplanung. An den Achsen konnte bereits gut erreichbare Wohnflächen bereitgestellt werden. Entsprechend der Forderung des Utilitarismus nach dem Nutzen für die größte Zahl bei gleich zeitig geringsten Kosten erfolgt eine Verbesserung der Erreichbarkeit entlang der bereits vor 1990 festgelegten und bestehenden Achsen und der ihnen folgenden Linien des Schienennetzes (Abbildung 2). Somit können die Kosten möglichst gering gehalten werden. Eine starke Regionalplanung ermöglicht die Umsetzung der Achsenkonzeption und sichert mit ihren Planungs- und Planaufstellungsverfahren einen gerechten Ausbau. Gerecht bedeutet in diesem Fall, dass „es unerheblich [ist], ob sich Gewinne und Verluste gleichmäßig verteilen, solange ein Vorhaben für die Gesamtheit der Bürger einen höheren Nutzen bringt, als Lasten getragen werden müssen" (Scharf 1994 in Löb, Stephan 2008, S. 183).

Dieser Ansatz ist – aus utilitaristischer Perspektive – gerecht, da das Glück (in der einschränkenden Annahme, dass die Nähe zu SPNV ein universeller Faktor für Glück ist) maximiert wird. Das bedeutet aber, dass es sich das Gesamtglück (die Summe allen Glückes aller Individuen) nicht vergrößern lässt, ohne gleichzeitig das Gesamtleid zu erhöhen. Da die Wohnflächenentwicklung konsequent auf die Achsen gelenkt wird, wird ein gesamtgesellschaftliches Glücksmaximum– bezüglich der Erreichbarkeit von Wohnstandorten – in der Stadtregion Karlsruhe erreicht.

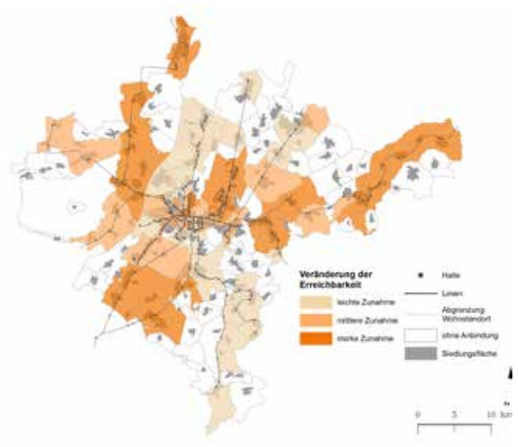


Abbildung 1: Veränderung der Erreichbarkeit durch den Ausbau des SPNV von 1990 bis heute in der Stadtregion Karlsruhe

Libertärer Ansatz

Die Schaffung weiteren Wohnraums für die wachsende Bevölkerung erfolgt nach einer marktgetriebenen Suburbanisierung (Ekers et al 2012). Durch die individuelle Wahl des Wohnortes treten die bevorzugten Wohnlagen in der Region hervor. Die Bereiche mit dem stärksten Bevölkerungszuwachs machen einen selbsttragenden und wirtschaftlich tragfähigen SPNV möglich. Der Ausbau erfolgt schließlich für die Standorte, die sich im Standortwettbewerb als besonders stark herausgestellt haben und die meiste Bevölkerung anziehen konnten (Abbildung 3). Dadurch ist sichergestellt, dass die Linien ausgebaut werden, die den effizientesten Betrieb erlauben und Marktversagen (Überlastung von Verkehrswegen) gezielt korrigieren. Gebiete mit geringem Marktpotenzial werden nicht erschlossen. Durch eine solch marktorientierte Allokation wird größtmögliche Ressourceneffizienz in der Daseinsvorsorge erzielt, wie der Ökonom Ronald Coase es 1960 für funktionierende Märkte abgeleitet hat (Coase 1960).

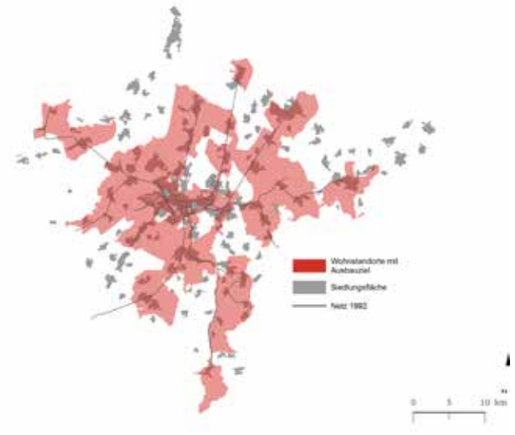


Abbildung 2: Ausbau nach dem utilitaristischen Ansatz

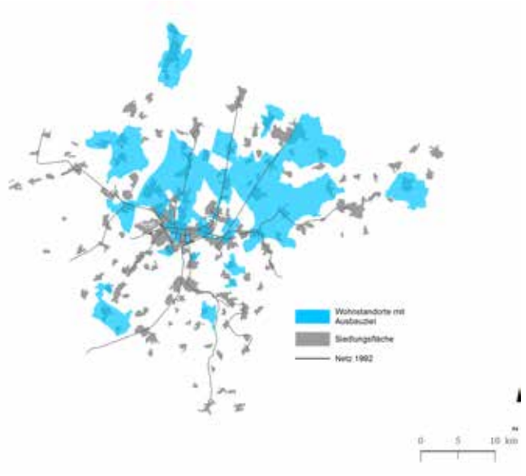


Abbildung 3: Ausbau nach dem libertären Ansatz

Ein solcher Ansatz ist aus libertärer Perspektive gerecht, da er die Rechte der Einzelnen (Wohnstadtortsuchenden, Schienennetzbetreiber, Gemeinden) nicht einschränkt und maximale Freiheit zulässt. Dies respektiert das Recht jedes Einzelnen auf Selbstbestimmung.

Sozialgerechter Ansatz

Ausgehend von einer sozialen Gerechtigkeit sollen alle Einwohner der Stadtregion die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge haben. Unabhängig davon, wie sich die Bevölkerung in den einzelnen Wohnstandorten entwickelt ist das Netz dort auszubauen, wo die Erreichbarkeit bisher deutlich geringer war. Dies würde bedeuten alle Standorte ohne Anschluss an das Schienennetz anzubinden (Abbildung 4). Der Ausbau ist mit hohen Kosten verbunden und reduziert ebenfalls die Leistungsfähigkeit des Netzes, wodurch sich die Erreichbarkeit bisher angebundener Standorte reduziert. Im Ergebnis wird die Erreichbarkeit aller Standorte gleich. Dieser Ansatz ist (sozial)gerecht, da jeder – ohne Ansehen der Person, der Umstände etc. – gleich behandelt wird. Diese Gleichbehandlung ist im Gerechtigkeitsverständnis von John Rawls im Kern gerecht (Rawls 2005).

Diskussion und Schlussfolgerungen

Keines der Szenarien spiegelt die realistische Situation der Allokation von Einrichtungen der Daseinsvorsorge wieder. Auch in der Daseinsvorsorge ist räumliche Planung als das Ergebnis eines

Aushandlungsprozesses von Interessen zu verstehen. Die Abwägung dieser Interessen, um eine Entscheidung zu treffen, erfolgt entsprechend der rechtlichen Grundlagen über mehrere Gerechtigkeitsmaßstäbe. Welchen Gerechtigkeitsmaßstab hat der Gesetzgeber bei der Daseinsvorsorge vor Augen? Zunächst fällt auf, dass sich der Begriff der Sozialgerechtigkeit explizit im Planungsrecht findet: So fordert etwa § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch eine „sozialgerechte Bodennutzung" sei anzustreben. Auch das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse (§1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz) lässt sich mit Sozialgerechtigkeit verbinden (Hartmann 2016). Jedoch sind die beiden weiteren Gerechtigkeitsmaßstäbe sowohl in den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung, als auch im Baugesetzbuch enthalten. Etwa fordert § 2 ROG: „nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen". Diese Forderung verweist auf libertäre Gerechtigkeit. Auch in der Begründung der Daseinsvorsorge nennt der Gesetzgeber den Aspekt der „Sicherung von Chancengerechtigkeit" – was wiederum ein libertärer Wert ist. Auch utilitaristische Elemente finden sich in den Gesetzestexten: Der Verweis auf das Zentrale-Orte-Konzept gibt einen Hinweis auf eine nutzenmaximierende (und somit utilitaristische) Herangehensweise in der Planung. Schlussendlich löst also auch der Gesetzesgeber den Widerspruch der Gerechtigkeitsmaßstäbe in der Daseinsvorsorge nicht auf. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die oben aufgezeigten Szenarien utopische Varianten sind, die sich in der Realität so nicht wiederfinden. Dies ist eine erste Schlussfolgerung, die aus diesem Beitrag gezogen werden kann: Die Allokation von Daseinsvorsorge ist immer eine Kombination unterschiedlicher Gerechtigkeitsmaßstäbe. Wie aber ist dies zu bewerten? Ist dies ein Problem für die Daseinsvorsorge? Dies führt zur einer weiteren Ebene der Diskussion und deren Schlussfolgerung: Keines der oben aufgeführten Szenarien ist planerisch anstrebenswert. Dies hat mit den jeweiligen Problemen der idealtypischen Szenarien zu tun: Zwar maximiert die utilitaristische Variante die Erreichbarkeit, allerdings ist eines der Grund-

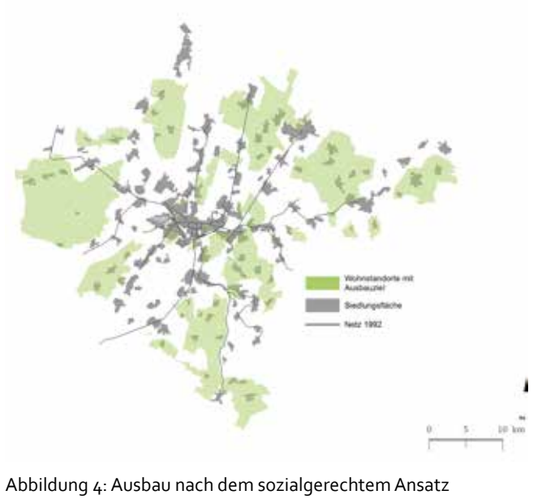


Abbildung 4: Ausbau nach dem sozialgerechtem Ansatz

probleme des Utilitarismus, dass allgemeingültige Kriterien zur Messung des Glückes in der Realität nicht standhalten. So ist es wahrscheinlich, dass der Glücksgewinn durch einen Anschluss an den Schienenpersonennahverkehr nicht bei jedermann gleichermaßen groß ist. Darüber hinaus erfordert die Umsetzung eines solchen Gerechtigkeitsmaßstabes eine starke Raumplanung (Macht), die die entsprechenden Entwicklungsachsen mit geeigneten Instrumenten und Verfahren umsetzen kann. Eine solche Raumplanung entspricht jedoch nicht dem Idealbild gegenwärtiger Planungspraxis. Der libertäre Ansatz findet sich in gewisser Hinsicht in der Realität des Fallbeispiels wieder: Der tatsächliche Ausbau über die Landesgrenzen hinweg folgt gerade im westlichen Teil diesem Prinzip. Allerdings widerspricht die Marktorientierung in gewisser Weise dem Grundprinzip der gleichwertigen Lebensbedingungen (Markt). Wesentlich wichtiger und innerhalb der Logik dieses Gerechtigkeitsmaßstabes ist, dass eine pur libertäre Allokation von Daseinsvorsorge einen nahezu perfekten Markt voraussetzt und somit–geringe Transaktionskosten, hohe Preiselastizität, vollkommene Information und Wettbewerb. Viele dieser Punkte sind gerade im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht oder unzureichend gegeben. Der Sozialgerechte Ansatz scheint hinsichtlich der Kosten nicht umsetzbar – wenngleich moralisch ansprechend (Moral). Die Absicht, allen den gleichen Zugang zu ermöglichen, könnte maximal durch eine kostengünstigere Variante (etwa Busverkehr) erreicht werden, um ein Mindestmaß an Erreichbarkeit für alle Standorte zu sichern. Letztendlich ist jedes Szenario in sich konsistent und gerecht, jedoch sind die Szenarien nicht konfliktfrei kombinierbar. Gerechte Daseinsvorsorge lässt sich folglich nur in der Überlagerung von Gerechtigkeitsmaßstäben als gerecht erkennen.

Daseinsvorsorge braucht also Elemente des Utilitarismus, die mit entsprechend starker Raumplanung implementiert werden müssen, Elemente der libertären Gerechtigkeit, die auf einen funktionierenden Markt bauen und Elemente der Sozialgerechtigkeit, die ein Mindestmaß sicherstellen. Insofern bewegt sich Daseinsvorsorge in der Raumplanung in einem Spannungsfeld von Markt, Macht und Moral.

Literatur

Bentham, Jeremy (1907 (reprint 2007)): An introduction to the principles of morals and legislation. Dover ed. Mineola, N.Y: Dover Publications.

Campbell, H.; Marshall, R. (2002): Utilitarianism's bad breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. In: Planning Theory 1 (2), S. 163–187.

Coase, Ronald (1960): The problem of social cost. In: Journal of Law and Economics, 3(1960), S. 1–44.

Davy, Benjamin (1997): Essential injustice. When legal institutions cannot resolve environmental and land use disputes. Wien, New York: Springer.

Ekers, Michael; Hamel, Pierre; Keil, Roger (2012): Governing Suburbia: Modalities and Mechanisms of Suburban Governance. In: Regional Studies 46 (3), S. 405–422.

Elster, Jon (1992): Local justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens. New York: Russell Sage Foundation.

Hartmann, Thomas (2016): Ethik in der Raumplanung. In: Blotevogel, H.H. et al. (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: ARL. In Press.

Jehling, Mathias (2016): Methodik zur stadtregionalen Analyse suburbaner Strukturen und Prozesse. Dissertation, Karlsruhe.

Löb, Stephan (2008): Ethikfragen in der Planung. In: Fürst, D., Scholles, F. (Hrsg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. Aufl., Dortmund: Rohn, S. 179–194.

Needham, Barrie (2006): Planning, law, and economics. The rules we make for using land. Abingdon, Oxon: Routledge.

Rawls, John (2005, c1971): A theory of justice. Original ed. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Sandel, Michael J. (2010): Justice. What's the right thing to do? 1. Aufl. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München: Beck (Beck-Online : Bücher).

Spit, Tejo; Zoete, Paul R. (2016): Planologie. Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland. Unter Mitarbeit von Annelies Beek. [Groningen]: Coöperatie In Planning UA.

Thaler, Thomas; Hartmann, Thomas (2016): Justice and flood risk management. Reflecting on different approaches to distribute and allocate flood risk management in Europe. In: Nat Hazards.

Voskuhl, David E. F. (1995): Interlinking the region with its centre. In: Journal of Transport Geography 3 (4), S. 281–285.

Florian Langguth, SPRINT – wissenschaftliche Politikberatung PartG

Finanzierungsmodelle für neue Formen des Erbringens von Daseinsvorsorge

Kurzzusammenfassung

Leer stehende Einzelhandelsgeschäfte, geschlossene Jugendtreffs, modernisierungsbedürftige Schwimmbäder und Theater, die nur wenige Male im Monat geöffnet werden. Dies gehört in vielen Städten und Gemeinden insbesondere in ländlichen oder strukturschwachen Regionen zum alltäglichen Bild. Der demografische Wandel beeinflusst erheblich das Angebot und die Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge. In vielen Teilräumen kann das Angebot nicht mehr aufrechterhalten werden, da die Bevölkerungszahl und -dichte abnimmt. Dies betrifft besonders öffentliche Einrichtungen, die vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltslage und einer sinkenden Nachfrage nur noch schwer zu unterhalten sind. Was nicht Pflicht ist, fällt dem Rotstift zum Opfer. Aber: Durch den Wegfall entstehen nicht immer nur Lücken, sondern es eröffnen sich auch Nischen- und Gelegenheitsräume, die innovative Lösungen und Modelle begünstigen, um Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen. Die Möglichkeit wird vor allem von neuen Akteuren, losen Zusammenschlüssen oder Institutionen außerhalb traditioneller Anbieterstrukturen genutzt, die Daseinsvorsorge neu denken: mit neuen Organisations- und Rechtsformen, neuen Finanzierungsmodellen oder neuen Formen der Zusammenarbeit. Insbesondere die Zivilgesellschaft nimmt eine zentrale Rolle ein. Denn viele Bürger und Unternehmen vor Ort wollen Leistungen nicht mehr nur nachfragen, sondern sie wollen auch mitbestimmen und -gestalten, und dies auf unterschiedliche Art und Weise: als Wissensgeber, als Co-Produzenten statt reiner Konsumenten oder als Geldgeber.

Der Beitrag widmet sich diesen neuen Formen und legt das Hauptaugenmerk auf die dahinter stehenden Finanzierungsmodelle. Es wird dargestellt, welche Finanzierungsarten genutzt werden und welches Potential sie haben. Hierzu greift der Autor auf Ergebnisse verschiedener Forschungsprojekte zurück, an denen er in den letzten Jahren beteiligt war. Zu nennen sind v.a. eine Studie zu neuen Kooperationen und Finanzierungsmodellen in der sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge in der mehr als hundert Initiativen, elf Fallstudien und verschiedene Finanzierungsinstrumente analysiert wurden.

Einleitung

Es ist hinlänglich bekannt und es muss nicht ausführlich statistisch beschrieben werden, dass der demografische Wandel weitreichende Folgen auf die Bevölkerungsentwicklung hat und sich dies in den Teilregionen Deutschlands unterschiedlich auswirkt. Damit sind vielfältige Folgen auf alle Gesellschafts- und Lebensbereichen verbunden. Einer davon ist die Daseinsvorsorge. Da eine allgemeingültige und abschließende Definition fehlt, wird hierzu auf Kersten/Neu/Vogel 2015 verwiesen: „Zur Daseinsvorsorge zählen alle Infrastrukturen und öffentliche Güter, auf die die Bürger_innen für ihr individuelles wie gesellschaftliches Leben existenziell angewiesen sind."[1] Es ist nicht abschließend festgelegt, welche Leistungen dazu gehören, aber zu den gängigen Angeboten zählen soziale und kulturelle Infrastrukturen wie z.B. Gesundheit und Pflege, Bildung und Betreuung, Kultureinrichtungen oder technische Infrastrukturen wie z.B. Verkehr, Telekommunikation, Ver- und Entsorgung.

Der demografische Wandel setzt diese infrastrukturellen Leistungen unter Anpassungsdruck, denn er wirkt sich nicht nur auf deren Angebotsseite, sondern auch Nachfrageseite aus. Aufgrund von Verschiebungen in der Bevölkerungsentwicklung werden nicht nur neue Aufgaben benötigt oder einige stärker als bisher nachgefragt, vielerorts steht das Angebot auch unter Druck, da eine kritische Maße fehlt, um es weiterhin aufrechterhalten zu können. Die traditionellen Anbieter der Daseinsvorsorge (Kommunen, Wohlfahrts- und Sozialverbände oder Marktteilnehmer) reagieren auf diese Entwicklung vielerorts mit Rückbau, Umorganisation oder Konzentrationsprozessen auf wenige Standorte. Diese Reaktionen führen vielerorts dazu, dass die Angebote der Daseinsvorsorge ausgedünnt werden bzw. komplett wegfallen.[2] Dies schränkt die Lebensqualität vor Ort für die Bürgerinnen und Bürger erheblich ein. Dort ergeben sich aber auch Nischen oder Gelegenheitsräume für neue Lösungen. Diese werden von einzelnen Akteuren oder Zusammenschlüssen vor allem aus der Zivilgesellschaft genutzt, die den Mut, die Leidenschaft aber auch die Motivation mitbringen, Daseinsvorsorge mit neuen Denkweisen und neuen Lösungen jenseits infrastruktureller Standards auszuprobieren und anzubieten.

Der vorliegende Beitrag widmet sich diesen neuen Formen des Erbringens von Daseinsvorsorge und geht dabei vor allem auf folgende Fragen ein:

- Daseinsvorsorge aus der Nutzerperspektive: Was zeichnet diese neuen Formen aus und welche Stellung nehmen sie im System der Daseinsvorsorge ein?
- Ein Sonnensystem mit vielen Planeten: Auf welche Finanzierungsarten greifen die neuen Akteure bzw. Organisationen zurück und welches Potenzial haben diese Arten?

1 Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel (2015): Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Daseinsvorsorge. In Wiso direkt – Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2015. S. 2.

2 Dies betrifft die einzelnen Leistungen der Daseinsvorsorge im unterschiedlichen Maße, denn für einzelne bestehen entsprechende Rechtsnormen, die zumindest ein gewisses Mindestmaß an Bereitstellung verlangen (siehe hierzu: Thomas Lenk, Oliver Rottmann, Andre Grüttner, Romy Albrecht 2015: Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Bertelsmann Stiftung [Hrsg.]. S. 10).

Zur Beantwortung der Fragen greift der Autor auf Ergebnisse unterschiedlicher Studien zurück, an denen er in den letzten Jahren beteiligt war. Im Fokus der Forschung standen unterschiedliche Formen der Bereitstellung von Daseinsvorsorge sowie Finanzierungsarten entfernt von traditionellen Standards, die vor allem von Akteuren aus der Zivilgesellschaft getragen bzw. eingesetzt werden (Stichworte Bürgerbusse, Bürgerschwimmbäder, Vereine, Stiftungen, Genossenschaften etc.). Der Fokus in diesem Beitrag liegt auf Initiativen aus dem Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur, die sich neuer Finanzierungsarten bedienen.

Daseinsvorsorge aus der Nutzerperspektive

Das (Angebots-)System der Daseinsvorsorge ist geprägt von dem Miteinander öffentlicher, freier, kirchlicher und zunehmend auch privater Träger, die prinzipiell eine gute Versorgungsqualität in Deutschland sichern. Dennoch engagieren sich zunehmend aufgrund veränderter Herausforderungen zunehmend neue Akteure allein oder in Kooperation und entwickeln neue Lösungsansätze. Dies sind vor allem engagierte Bürgerinnen und Bürger, Selbsthilfegruppen, Vereine, Unternehmen oder Stiftungen, wobei Anbieter und Nutzer nicht mehr trennscharf unterschieden werden können. „Dabei wird Daseinsvorsorge nicht mehr vorwiegend aus einer Verwaltungsperspektive, sondern aus einer Nutzerperspektive definiert. In diesem Rahmen werden neue Konzepte entwickelt und eine den Bedürfnissen und Problemen angepasste, bisweilen auch ungewohnte Form der Daseinsvorsorge […] gestaltet."[3]

Diese Akteure denken in anderen Kategorien der Daseinsvorsorge. Was zählt, sind nicht einzelne Leistungskategorien oder -standards, sondern Leistungen, die die Lebenssituation vor Ort erhalten oder verbessern – oftmals auch in Kombination. Dafür stehen beispielhaft die vielen multifunktionalen Gemeinschaftshäuser, die nicht nur die Nahversorgung durch angebundene Dorfläden sichern, sondern zugleich auch Begegnungsstätte, Kulturtreff oder Betreuungseinrichtung für die Tagespflege von Kindern oder Senioren sind. Mit diesen Initiativen sind zumeist zum einen auch neue Rechts- und Organisationsformen verbunden, die an die Stelle der herkömmlichen Strukturen treten. Zu nennen sind hier vor allem (Bürger-)Stiftungen oder Genossenschaften. Zum anderen nutzen diese Initiativen aber auch neue Finanzierungsarten und -instrumente, und greifen dabei vor allem auf privates Kapital zurück (siehe nächstes Kapitel).

Diese Initiativen verfolgen andere Handlungs- und Zeitlogiken als die etablierten Träger der Daseinsvorsorge. Nicht die Rentabilität oder Gewährleistung einer Versorgungssicherheit stehen an vorderster Stelle, sondern das Ziel, die Lebensqualität vor Ort zu verbessern bzw. mindestens zu erhalten. Gewinn zu erzielen, ist nicht das oberste Ziel, sondern vielmehr Mittel zum Zweck, um die Initiative möglichst langfristig zu sichern. Dies schließt ein unternehmerisches Handeln der Initiative bzw. der Akteure nicht aus. Es ist nur in dem Sinne zu verstehen, dass jede Initiative versucht, mit

3 Stefan Gärtner, Florian Langguth (2015): Neue Kooperationen und Finanzierungsmodelle für die Daseinsvorsorge. Ein Praxisleitfaden. BBSR [Hrsg.], Bonn. S. 9.

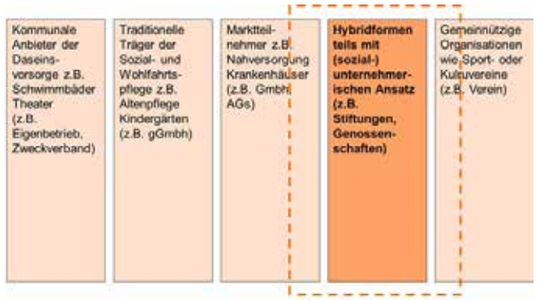


Abb.1: Einordnung der neuen Formen in das System der Daseinsvorsorge (Quelle: Eigene Darstellung)

den ihr zur Verfügung stehenden Mittel erfolgreich zu wirtschaften, um ihren Fortbestand zu sichern. Dabei dürfen die Mittel keineswegs auf rein monetäre Mittel reduziert werden. Diese Initiativen erschließen auch zeitliche, geistige und physische Ressourcen ihrer Akteure, die in ihrer Gesamtheit dazu beitragen, die Tragfähigkeit der Leistung zu sichern.

Des Weiteren sind die Initiativen nicht darauf ausgelegt, ein rechtskonformes Angebot zu gewährleisten oder den Staat aus seiner Verantwortung zu entlassen. Dies können sie in den meisten Fällen auch nicht, denn viele von ihnen sind z.B. prinzipiell nicht langfristig angelegt, sondern erfolgen eher situativ mit unbestimmten Zeithorizont. Erst die Zeit zeigt, inwieweit die Akteure in der Lage sind, das Leistungsangebot aufrechtzuerhalten. Dabei nimmt vor allem die Frage der Finanzierung eine wichtige Rolle ein. Wie sich diese neuen Formen der Daseinsvorsorge finanzieren und auf welche Finanzierungsarten und -instrumente sie zurückgreifen, wird im nächsten Kapitel beschrieben.

Die Finanzierungsmöglichkeiten der neuen Formen der Daseinsvorsorge - Ein Sonnensystem mit vielen Planeten

Mit den neuen Formen der Daseinsvorsorge sind auch neue Finanzierungsmodelle verbunden. Die Modelle beinhalten neue Finanzierungsarten, die auf unterschiedliche Finanzierungsinstrumente oder -quellen zurückgreifen. Zu nennen sind hier vor allem Spenden, öffentliche Fördermittel, Kredite oder Sponsoringmittel.

In den meisten Fällen kombinieren die Initiativen diese Arten, denn ein Finanzierungsinstrument bzw. -quelle allein reicht zumeist nicht aus, um sich langfristig finanziell abzusichern. Das bedeutet, dass die Initiativen zum einen in den seltensten Fällen über eine Grundfinanzierung verfügen, die die laufenden Kosten finanziert. Zum anderen unterliegen sie bei der Finanzierungsfrage einem hohen Anpassungsdruck, denn sie müssen sich immer wieder aufs Neue entsprechend ihrer Entwicklungsstufe auf die gegebenen Rahmenbedingungen und (finanziellen) Anforderungen ausrichten. Wird zu Beginn vielleicht nur eine kleine Summe benötigt, die über eine öffentliche Förderung erbracht werden kann, braucht es ein paar Jahre später vielleicht einen Kredit zum Umbau eines Gebäudes für die eigenen Zwecke.

Die grundsätzliche Herausforderung besteht darin, dass mit diesen neuen Finanzierungsarten unterschiedliche Anforderungen verbunden sind. Man kann dies gut mit dem Bild des Sonnensystems vergleichen (siehe Abbildung 2).

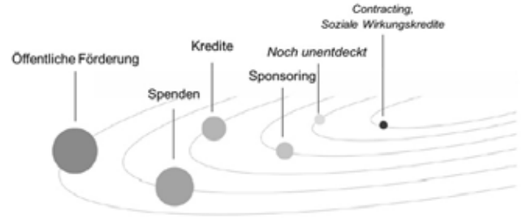


Abb. 2: Das „Sonnensystem der Finanzierung" (Quelle: In Anlehnung an Friemel/Oldenburg (2013): Vom Planetensystem zum Ökosystem. Finanzierung von Sozialunternehmer neu denken)

Das Sonnensystem besteht aus mehreren Planeten, die sich um die Sonne drehen. Jeder Planet hat seine eigene Dimension und Beschaffenheit, seine eigenen Gesetze und Geschwindigkeiten. Es gibt bereits gut erforschte und weniger gut erforschte Planeten, einige sind gut erreichbar, andere hingegen weit entfernt und nur mit hohem Aufwand zu erkunden oder zu betreten. Andere hingegen sind noch unentdeckt und deren Dimension, Beschaffenheit oder Gesetze noch unbekannt.

Dieses Bild gilt auch für die Finanzierung der neuen Formen der Daseinsvorsorge.[4] Wie die Planten sich um die Sonne drehen, so drehen sich die Finanzierungsarten um die Initiative oder ein einzelnes Projekt. Einige Töpfe sind größer, einige kleiner. Einige Mittel sind – gemessen an dem Aufwand – einfacher zu akquirieren, andere hingegen schwieriger. Das eigentliche Problem aber ist, dass sie für sich stehen und die verschiedenen Finanzierungsarten oft nur schwer zu kombinieren sind. Die Akteure oder die Initiativen müssen zwischen den Planeten „springen" und sich jedes Mal auf ein Neues mit ihnen auseinandersetzen.

Welche Anforderungen, aber auch Gesetzmäßigkeiten mit diesen verschiedenen Finanzierungsarten verbunden sind, wird in den kommenden Absätzen kurz beschrieben. Dies erhebt keinesfalls den Anspruch auf Vollständigkeit, denn jede Finanzierungsart für sich bietet das Potenzial einer ausführlichen Auseinandersetzung.

Spenden

Eine Spende ist eine freiwillige Leistung, die ohne Gegenleistung, aber in der Regel mit einer bestimmten Zweckbestimmung (Jugendarbeit, Naturschutz, Kunst etc.) vergeben wird.[5] Dabei muss es sich nicht zwingend um monetäre Mittel handeln, sondern sie können auch als Sach- oder Zeitspende geleistet werden.

Diese Finanzierungsart hat die wohl größte Bedeutung für die neuen Formen der Daseinsvorsorge. Viele Vereine oder auch die wachsende Zahl an (Bürger-)Stiftungen greifen auf Spenden zurück, um ihre Projekte und Organisationen zu finanzieren. Dabei wird es zunehmend schwieriger, Spenden einzusammeln. Denn der Spendenmarkt ist hart umkämpft. Zwar ist das Spendenvolumen von 2,67 Milliarden Euro in 2010 auf ca. 4 Milliarden Euro in 2015 angestiegen,[6] es bemühen sich aber immer mehr Organisationen um die zur Verfügung stehenden Spenden. Das erhöht den Aufwand, um sich am Spendenmarkt zu etablieren und Spenden einzusammeln. Des Weiteren wird der Spendenmarkt sehr stark von Emotionen beeinflusst. Das bedeutet, außergewöhnliche Vorkommnisse wie z.B. Naturkatastrophen erhöhen zwar generell die Spendenbereitschaft, lenken die Aufmerksamkeit der Spender aber auf eben diese Ereignisse. Dadurch verlagert bzw. konzentriert sich der Spendenmarkt auf einzelne Spendenzwecke, was wiederum anderen Zwecken die Spendengelder entziehen.

Neben den klassischen Methoden der Spendensammlung (Spendenaufruf, Anschreiben, Veranstaltungen) etabliert sich in den letzten Jahren mehr und mehr eine neue Form, das sogenannte Crowdfunding. Crowdfunding kann mit dem Wort Schwarm-Fi-nanzierung übersetzt werden und bezeichnet eine Finanzierungsform, bei der eine Vielzahl von Geldgebern (ein Schwarm) zusammen ein Projekt oder ein Vorhaben finanziert. Crowdfunding wird vor allem mit der Spendensammlung über das Internet verbunden. Hierzu werden Internetplattformen bereitgestellt, über die ein Projektaufruf organisiert und Spenden eingesammelt werden können. Eine bekannte Plattform für soziale oder kulturelle Projekte ist z.B. www.betterplace.org. Mittlerweile gibt es aber auch Plattformen wie www.stadtmacher.org oder www.place2help.org, die sich auf regionale oder städtische Projekte konzentrieren. Auch wenn diese Form der Spendensammlung im Gegensatz zu den klassischen Varianten augenscheinlich vor allem kleineren Organisationen die Arbeit vereinfacht, so darf der Aufwand und die damit verbundenen Anforderungen nicht außer Acht gelassen werden. Zwar ist es wesentlich einfacher, über das Internet einen Zugang zu einem breiten Publikum an potenziellen Spendern zu erhalten, die „Vermarktung" des eigenen Projektes auf einer Crowdfunding-Plattform erfordert aber gute Kommunikationskenntnisse vor allem im Bereich der sozialen Medien (z.B. Twitter, Facebook) als auch ein hohes Maß an Transparenz (z.B. dokumentierte Verwendung der Mittel).

Öffentliche Förderung

Neben der Spende stellt die öffentliche Förderung eine weitere wichtige Finanzierungsart dar. Mit einer öffentlichen Förderung sind im Falle der Daseinsvorsorge vor allem EU-, Bundes- und Landesprogramme gemeint, auf die auch zivilgesellschaftliche Initiativen zurückgreifen können. Klassischerweise sind hier z.B. Programme wie Leader oder der Städtebauförderung zu nennen, die je nach Ausgestaltung z.B. Vereine oder Genossenschaften unterstützen, Gemeinschaftseinrichtungen, Dorfläden oder Betreuungseinrichtungen aufzubauen.

4 In Anlehnung an Friemel/Oldenburg (2013): Vom Planetensystem zum Ökosystem. Finanzierung von Sozialunternehmer neu denken.

5 vgl. Gabler Wirtschaftslexikon – Online Version.

6 TNS-Infratest (2015): Deutscher Spendenmonitor 2015. – URL: http://fundraisingver-band.de/assets/verband/Pressemappe/Pressemitteilungen/2015/Deutscher%20Spen-denmonitor%202015%20Presse.pdf

Die Herausforderung für die Initiativen besteht darin, dass die öffentliche Förderung stark reglementiert ist. Zu nennen sind hier z.B. die Zweckbindung, die die Einsatzfelder einer Förderung vorgibt. Nicht immer passen die Förderinhalte zu den Ideen oder Anforderungen der Initiativen. Hier ist Vorsicht geboten. Denn im schlimmsten Falle werden die Projekte eher an den Anforderungen des Förderprogramms ausgerichtet als an den notwendigen Begebenheiten. Des Weiteren ist eine Förderung mit hohem Aufwand verbunden, die gerade die ehrenamtlichen Bürgerinnen und Bürgern zeitlich stark beanspruchen (Stichworte z.B. Antragstellung, Nachweispflichten). Viele schrecken deshalb eher davor zurück, eine Förderung in Anspruch zu nehmen, was nicht im eigentlichen Sinne der Förderung ist.

Die öffentliche Förderung ist aber auch begrenzt. Denn auch hier beanspruchen immer mehr Organisationen Fördermittel – insbesondere im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, der zunehmend wächst. Hinzu kommt, dass einige Förderprogramme eine kommunale Kofinanzierung der Mittel verlangen, d.h. die Kommune, in der das Projekt umgesetzt wird, muss sich mit einem bestimmten Anteil an der Förderung beteiligen (z.B. Leader). Dies führt gerade in strukturschwachen Regionen dazu, dass der Zugang zu Fördermitteln für zivilgesellschaftliche Initiativen erschwert ist, da die Kommunen aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht in der Lage sind, Projekte kozufinanzieren.

Kredite

Neben Spenden und der öffentlichen Förderung stellt für einige Initiativen auch eine Kreditfinanzierung durchaus eine mögliche Finanzierungsvariante dar – vor allem dann, wenn von dem durch die Initiative bereitgestellten Angebot Einnahmen zu erwarten sind. Zu nennen sind hier z.B. bürgerschaftlich getragene Dorfläden, Betreuungseinrichtungen oder Schwimmbäder. Die Erfahrungen zeigen aber, dass diese Kreditanfragen gerade von regionalen Banken (zu) selten bedient werden. Denn eine Kreditfinanzierung von bürgerschaftlich getragenen Initiativen ist für Banken mit einem erhöhten Risiko verbunden. Die Entscheidungswege sind oftmals aufgrund der Struktur bzw. Rechtsform der Initiativen zu komplex und es können häufig keine banküblichen Sicherheiten gestellt werden. Dies führt zu negativen Ergebnissen bei der Kreditbewertung. Ohne das System und das Vorgehen der Kreditvergabe von Banken grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, sollte zukünftig dennoch verstärkt über andere oder neue Kreditbewertungsverfahren nachgedacht werden, die auf solche Initiativen zugeschnitten sind.

Eine andere Möglichkeit ist, das private Kapitel in Form von Bürgerkrediten direkt einzubinden. Dazu stellt eine bestimmte Zahl von Bürgern einer Initiative privates Kapitel für ein konkretes Vorhaben zur Verfügung und erhält dafür Zinsen. Da einzelne Initiativen nicht über die Erlaubnis nach dem Kreditwesengesetz verfügen, Kredite selbst abzuwickeln, müssen dazu sogenannte Intermediäre, die über eine solche Erlaubnis verfügen, zwischengeschaltet werden. Obwohl es in den letzten Jahren erste Beispiele gab, bei denen sich etwa Kommunen oder einzelne Initiativen Geld bei ihren Bürgern geliehen haben, ist dies eher die Ausnahme als die Regel geblieben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit sich das zunehmende private Ehrenamt künftig auch in dieser Form der Kapitalbereitstellung niederschlagen wird.

Sponsoring

Als letzter Planet ist das Sponsoring zu nennen. Sponsoring ist mit einer konkreten Gegenleistung verbunden (z.B. Nennung des Sponsors auf dem Gebäude oder in Informationsmaterialien) und sollte inhaltlich zu der Initiative bzw. dem Projekt passen. Sponsoring kann z.B. finanziell, personell oder auch materiell erfolgen.
Ein Sponsoring eignet sich vor allem dann, wenn sich Unternehmen an einer Initiative bzw. einem Projekt beteiligen möchten.
Treiber für die wachsende Bedeutung des Sponsorings durch Unternehmen im Bereich des Gemeinwohls ist vor allem die zunehmende gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Unter Begriffen wir Corporate Social Responsibility oder Corporate Citizenship engagieren sich mehr und mehr Unternehmen über ihre eigentliche Geschäftstätigkeit hinaus in ihrem lokalen Umfeld. Dies erfolgt zumeist aus der Motivation heraus, die Lebensqualität am Standort für die (künftigen) Mitarbeiter zu verbessern und um mit ihren Stakeholdern – Anspruchsgruppen - (z.B. Kunden, lokale Politik) vor Ort in Kontakt zu treten. „Gesellschaftliches Handeln ist [..] nicht primär philanthropisch ausgerichtet, sondern geschieht immer vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Unternehmenserfolgs."[7]

Grundsätzlich sollten die Ziele und Philosophien der Sponsoren und der gesponsorten Initiativen harmonisieren und die Initiativen sollten eine strukturelle Abhängigkeit von einzelnen (Groß-)Sponsoren vermeiden. Die Initiativen laufen sonst Gefahr, instrumentalisiert zu werden, da sich die Sponsoren ein gutes Image erkaufen wollen.

Fazit

Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass aufgrund des demografischen Wandels auf der Angebotsseite der Daseinsvorsorge Lücken entstehen, die zunehmend von neuen Akteuren besetzt werden. Diese versuchen mit neuen Denkweisen und -ansätzen, auf unterschiedliche und teils unkonventionelle Art und Weise einen Teil der Daseinsvorsorge vor Ort zu erhalten. Dabei stellen vor allem Bürger und Unternehmen auf vielfältige Weise ihr Know-how aber auch privates Kapital für diese neuen Formen der Erbringung der Daseinsvorsorge zur Verfügung.

Die Akteure stehen dabei vor der Herausforderung, ihre Finanzierung in „Projekten" zu denken, um die jeweiligen „Planeten" nutzen zu können. Diese unterschiedlichen Welten und die damit verbundene Abstimmung erzeugen unnötig hohen Aufwand, der Arbeitskraft bindet und nicht zuletzt zur Demotivation und damit Abbruch der Initiative führen kann.

7 Taubken 2006: Corporate Social Responsibility und Regional Governance - ein Zusammenhang? In: Ralf Kleinfeld, Harald Plamper, Andreas Huber (Hrsg.): Regional Governance. Band 2 - Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens. Universitätsverlag Osnabrück, Göttingen. S. 155-168. S. 157.

Der Beitrag erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Endlichkeit. Er stellt einen Überblick über die neuen Formen im System der Daseinsvorsorge und ihre Finanzierungsarten dar. Fakt ist, dass die Initiativen mittlerweile nicht mehr aus der (Angebots-)Struktur der Daseinsvorsorge wegzudenken sind und es künftig zunehmend wichtiger wird, sich umfassend mit ihnen auseinanderzusetzen. Dabei sollte es auch um die Frage gehen, welche Stellung sie im Vergleich zum Hauptamt einnehmen und wie diese unterschiedlichen Formen aus Haupt- und Ehrenamt miteinander koordiniert werden können, um den Gesamtauftrag Daseinsvorsorge gemeinschaftlich erfüllen zu können. Dies ist kein Plädoyer für den Rückzug des Staates aus dieser Funktion, sondern die Aufforderung, die vorhandenen freiwilligen und gewillten Kräfte sinnvoll und nachhaltig zu nutzen und einzubinden.

Literaturverzeichnis:

Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel (2015): Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Daseinsvorsorge. In Wiso direkt – Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2015. S. 2.

Thomas Lenk, Oliver Rottmann, Andre Grüttner, Romy Albrecht (2015): Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Bertelsmann Stiftung [Hrsg.]. S. 10).

Stefan Gärtner, Florian Langguth (2015): Neue Kooperationen und Finanzierungsmodelle für die Daseinsvorsorge. Ein Praxisleitfaden. BBSR [Hrsg.], Bonn. S. 9.

Friemel/Oldenburg (2013): Vom Planetensystem zum Ökosystem. Finanzierung von Sozialunternehmer neu denken.
Gabler Wirtschaftslexikon – Online Version.

TNS-Infratest (2015): Deutscher Spendenmonitor 2015. – URL: http://fundraisingver-band.de/assets/verband/Pressemappe/Pressemitteilungen/2015/Deutscher%20Spen-denmonitor%202015%20Presse.pdf

Taubken (2006): Corporate Social Responsibility und Regional Governance - ein Zusammenhang? In: Ralf Kleinfeld, Harald Plamper, Andreas Huber (Hrsg.): Regional Governance. Band 2 - Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Form des Regierens. Universitätsverlag Osnabrück, Göttingen. S. 155-168. S. 157.

Dipl.-Ing. Gesa Matthes, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Verkehrsplanung und Logistik, TUHH
M.Sc.Sandra-Luisa Moschner, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Technologie- und Innovationsmanagement, TUHH

Innovationen in der Daseinsvorsorge durch Stadt-Land Kooperationen

Der demographische Wandel hat erhebliche Auswirkungen auf die Aufgaben der regionalen Daseinsvorsorge. In schrumpfenden Gemeinden besteht die Gefahr, dass Bevölkerungsrückgang und alterung zu einer Abwärtsspirale führen: Dem Bevölkerungsrückgang folgt ein Rückgang der finanziellen Möglichkeiten für den Unterhalt von Daseinsvorsorgeleistungen, die Einschränkungen der Leistungen führen zu weiterem Bevölkerungsrückgang und selektiven Abwanderungen. Dem stehen Wachstumsräume gegenüber, in denen starke Bevölkerungszuwächse zu Engpässen bei Leistungen der Daseinsvorsorge führen.

Die Anpassungen an diese sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind häufig nicht mehr allein durch Maßnahmen auf der Mikroebene (Organisation und Betrieb von Infrastruktur) oder innerhalb einer Gemeinde zu erreichen, hier ist das Anpassungspotenzial in vielen Fällen bereits heute nahezu ausgeschöpft. Die Folge sind steigende Preise oder Gebühren für die Nutzer, höhere Finanzierungslasten für die Anbieter und ein aus raumwirtschaftlicher Sicht zunehmend ineffizientes Infrastruktursystem (vgl. Siedentop 2009: 162). Es ist also notwendig, die räumliche Verteilung sowie die Erreichbarkeit von Versorgungs-infrastrukturen der unmittelbar benachbarten wachsenden und schrumpfenden Räume zu überdenken. Eine nachhaltige Anpassungsstrategie erfordert allerdings komplexe Abstimmungsprozesse besonders zwischen städtischen und ländlichen Räumen. Gefragt sind innovative Strategien zur regionalen Aufgabenteilung und räumlichen Organisation über Gemeindegrenzen hinweg. Die nötigen Kooperationen kommen aber aus verschiedenen Gründen – wenn überhaupt – nur zögerlich zustande (vgl. Greiving 2007: 80), sie stellen ein entscheidendes planerisches Defizit dar.

Die Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS unterstützt Regionen dabei, Innovationsprozesse in verschiedenen Bereichen der wohnstandortbezogenen Daseinsvorsorge durchzuführen. Wohnstandortbezogene Einrichtungen der Daseinsvorsorge umfassen dabei Einrichtungen in den Bereichen Bildung, Einzelhandel, Verkehr oder Gesundheit. Ziel ist es, praxistaugliche, kooperative Lösungen für die Verbesserung des regionalen Daseinsvorsorgemanagements zu entwickeln. Noch während der Projektlaufzeit soll mit der Umsetzung der Lösungen begonnen werden. Es wird daran gearbeitet, diese so zu gestalten, dass sie auch nach Projektende Bestand haben und auf andere Räume übertragen werden können.

Innovationsgruppen sind ein neues Förderformat des BMBF, in dem Partner aus Wissenschaft und Praxis in einem transdisziplinären Team über die gesamte Projektlaufzeit gleichberechtigt zusammenarbeiten. Ziel des Formates ist die „Entwicklung von innovativen und zugleich umsetzungsfähigen und übertragbaren Systemlösungen […], sowie die Stärkung der Innovationskompetenzen […] in Wissenschaft und Praxis“ (Wiss. Begleitvorhaben

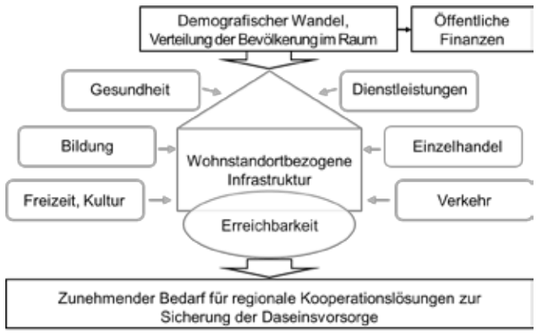


Abb. 1: Handlungsfelder im regionalen Daseinsvorsorgemanagement

2016). Die Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS setzt sich aus drei wissenschaftlichen Instituten der Disziplinen Raum- und Verkehrsplanung, Finanzwissenschaft und Innovationsmanagement, drei Praxispartnern aus je einer Region (Göttingen / Osterode am Harz, Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, Köln) und der ARL zusammen.

Grundlagen der Konzeption von Innovationsprozessen im Bereich Daseinsvorsorgemanagement

Die Innovationsgruppe versteht Innovationen als neuartige oder als neuartig wahrgenommene Ideen, die zur Lösung eines Problems beitragen (vgl. Schumpeter 1947: 151; Rogers 2003: 12) und „bedarfsgerechtere Lösungen im Rahmen des jeweiligen Referenzsystems beteiligter Akteure“ (Ibert 2015 et al.: 173) sind. Auch eine Rekombination bereits existierender Ideen oder Komponenten fällt darunter. Innovationen können nicht nur Produkte sein, sondern auch neue Wege, Ziele zu erreichen oder neue Organisationsformen (vgl. ebd.). Entscheidend ist, dass die Lösungsidee den Weg in die Umsetzung findet und sich im Sinne einer Regel oder Routine durchsetzt (vgl. ebd.: 171); während eine Erfindung die Entwicklung einer Idee bedeutet, macht erst die praktische Umsetzung und Diffusion der Idee diese zu einer Innovation (vgl. Rogers 2003: 12). Damit geht eine Innovation über das Umsetzen einer einmaligen „Best-Practice-Lösung“ hinaus (vgl. Ibert 2015: 171). Ein Innovationsprozess beschreibt den Weg von der Problembeschreibung über die Generierung von Lösungsideen bis zu ihrer Umsetzung und Verbreitung (vgl. Herstatt 1999).

In Bezug auf Innovationsprozesse im privatwirtschaftlichen Bereich liefert das betriebswirtschaftliche Fachgebiet Innovationsmanagement Erkenntnisse, die bis lang eher selten im öffentlichen Sektor

angewandt werden (Windrum 2008). Gleichzeitig weisen die in der Planung üblichen Prozesse Ähnlichkeiten mit Innovationsprozessen auf. Dies ermöglicht es, Elemente (privatwirtschaftlicher) Innovationsprozesse auf die in der öffentlichen Verwaltung angesiedelte Daseinsvorsorgeplanung zu übertragen. Die Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS strebt an, mithilfe des innovationswissenschaftlichen Wissens Lösungen zu entwickeln, die praxistauglich im Sinne von umsetzbar und dauerhaft tragfähig sind und den Status Quo der Daseinsvorsorge verbessern oder aufgrund allgemeiner Entwicklungen zu erwartende Verschlechterungen abfangen.

Ein von der öffentlichen Verwaltung ausgehender Innovationsprozess – also auch ein Innovationsprozess im Bereich Daseinsvorsorge – ist mit besonderen Herausforderungen konfrontiert. Im Vergleich zu Innovationsprozessen in privatwirtschaftlichen Unternehmen müssen im öffentlichen Bereich eine Vielzahl konträrer Interessen und Ziele berücksichtigt werden. Im privatwirtschaftlichen Bereich sind die Ziele eindeutiger: Die Leistung eines Produktes oder einer Technologie ist zu steigern oder die Kosten der Herstellung zu senken (vgl. Rosenberg 1994). Im Bereich Daseinsvorsorge sind im regionalen Maßstab nicht nur städtische und ländliche Räume in den Innovationsprozess involviert, deren Akteure durchaus entgegengesetzte Ziele haben können, sondern auch Akteure aus der der Privatwirtschaft und aus gemeinnützigen Organisationen, denn auch letztere stellen Einrichtungen der wohnstandortbezogenen Daseinsvorsorge bereit. Trotz der zu erwartenden Zielkonflikte ist es nach den Erkenntnissen zu Innovationsprozessen von herausragender Bedeutung, die unterschiedlichen Akteure frühzeitig einzubinden (vgl. Borins 2001; Bommert 2010). Dabei geht es nicht nur um die Ebene der Entscheider, sondern auch um Personen, die in ihrer täglichen Arbeit in bestimmten Ausschnitten der zu bearbeitenden Handlungsfelder aktiv sind, ganz besonders gute Kenntnisse haben und/oder von etwaigen Veränderungen betroffen wären. Durch die Einbindung dieser Akteure und somit Öffnung des Innovationsprozesses kann die Verwaltung von externen Ressourcen, Ideen, der Weisheit der Vielen (vgl. Surowiecki 2004) und der daraus resultierenden Kreativität profitieren. Die Anzahl und Qualität innovativer Ideen im Ideengenerierungsprozess wird gesteigert, die Ideenselektion erfolgt nicht nach einseitigen Sichtweisen. Zudem wird die Dauer des Prozesses – von der ersten Idee bis zur Umsetzung – verringert (vgl. Bommert 2010; Hartley et al. 2013). In den letzten Schritten des Innovationsprozesses kann die Vielzahl von Akteuren vor allem für die Umsetzung und Diffusion der jeweiligen Idee von Vorteil sein. Im Rahmen des durch die Zusammenarbeit entstandenen Netzwerkes können Befürworter und potentielle zukünftige Anwender schneller und einfacher identifiziert und angesprochen werden (vgl. Hartley 2005).

Ein Innovationsprozess ist ergebnisoffen – es kann sein, dass das einmal formulierte Ziel nicht erreicht wird. Hier ist ein besonderes Fingerspitzengefühl bei der Gestaltung von Innovationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung gefordert, denn die Risikofreudigkeit zur Förderung von Innovation ist in diesem Bereich eher schwach ausgeprägt (vgl. Koch et al. 2006; Hartley et al. 2013). Umso wichtiger ist es, dass alle beteiligten Akteure den Bedarf einer Neuerung erkennen und sich deshalb motivieren an dem ergebnisoffenen Prozess teilzunehmen und es gestatten, dass Mitarbeiter ihre Arbeitszeit für den Prozess aufwenden.

Der Innovationsprozess sollte in einem offenen und innovationsfreundlichen Rahmen stattfinden. Bartlett und Dibben (2002: 116) nennen dies eine „[..] can-do culture rather than a can't-do culture [..]." Ein innovationsfreundliches Umfeld bedeutet auch, dass Verantwortlichkeiten für Erfolge wie auch Misserfolge zwischen Politikern, Managern bzw. Mitarbeitern geteilt werden (vgl. Sørensen & Torfing 2011).

Konzeption von Innovationsprozessen im Bereich Daseinsvorsorge

Der für die jeweilige Untersuchungsregion konzipierte Innovationsprozess ist in fünf Phasen untergliedert, die ab Phase II in Anlehnung an einen klassischen Innovationsprozess (vgl. Herstatt 1999) definiert wurden:

I. Problemidentifikation und Zieldefinition
II. Ideengenerierung, Bewertung und Auswahl
III. Konzepterarbeitung und Lösungsplanung
IV. Einführung und Erprobung am Beispiel
V. Diffusion / räumliche Verbreitung der Lösung

Den üblicherweise in Innovationsprozessen unterschiedenen Phasen (II-V) wird im hier bearbeiteten Handlungsfeld eine Phase vorangestellt. Aufgrund der zu erwartenden Zielkonflikte wird ein Austausch über Handlungsbedarfe und im Prozess angestrebte Ziele initiiert, bevor mit der Generierung von Ideen begonnen wird. Grund hierfür ist, dass die wichtigsten beteiligten Akteure einen Handlungsbedarf sehen müssen, ohne den sich für sie keine ausreichende Motivation für Innovationen ergeben kann.

Eine zentrale Bedeutung bei der Konzeption von Innovationsprozessen kommt nach dem Stand der Forschung also der Frage zu, welche Akteure zu welchem Zeitpunkt auf welche Weise in den Innovationsprozess eingebunden werden (s. o.). Nach den Erfahrungen aus der mittlerweile seit einem Jahr laufenden Innovationsgruppe sind dabei folgende Aspekte von Bedeutung:

Ein „Kümmerer" in den Regionen ist notwendig, der Aufgaben eines Innovationsmanagers übernimmt. In der Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS ist in jeder Partnerregion ein Mitarbeiter angestellt, der für die Innovationsgruppe arbeitet. Dieser sogenannte „Regionale Koordinator" sucht aktiv das Gespräch mit Akteuren der Region, um Handlungsbedarfe zu verstehen, Interesse an dem geplanten Innovationsprozess zu wecken und ein möglichst innovationsfreundliches Umfeld herzustellen. Die Innovationsgruppe unterstützt diese Koordinatoren bei strategischen Planung des Innovationsprozesses.

Dem „Kümmerer" sind in zwei der Partnerregionen feste, regelmäßig tagende Projektgruppen an die Seite gestellt. Sie setzten sich aus Verwaltungsakteuren unterschiedlicher Fachrichtungen und Gebietskörperschaften der Region zusammen. Wichtige Entscheidungen und Weichenstellungen in Bezug auf die Ausgestaltung des Innovationsprozesses werden mit diesen Gruppen diskutiert. Das liefert einerseits eine erste Vielfältigkeit an Sichtweisen, ein Verständnis für Hemmnisse und gleichzeitig einen Rückhalt des Prozesses in der Verwaltung. Mit den Projektgruppen wurden beispielsweise die Handlungsfelder von UrbanRural SOLUTIONS eingegrenzt und die Auswahl von Beispielräumen vorbereitet. Andererseits wird man in den Projektgruppen auch mit Routinen der Verwaltung konfrontiert, die für das erfolgreiche Durchführen von offenen Innovationsprozessen nicht immer förderlich sind. So bedurften insbesondere die Absicht einer Öffnung des Dialogprozesses in Richtung anderer Planungsebenen oder nach außen und das damit verbundene Risiko einer breiteren Wahrnehmung einer ausführlichen Erklärung.

Der Austausch mit weiteren Akteuren aus der Region und regionsexternen Experten im ausgewählten Handlungsfeld und Beispielraum findet in Form von moderierten Workshops statt, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht stattgefunden haben. Hier wird beabsichtigt, die Diskussion mit geodatengestützten, kleinräumigen Analysen zu unterstützen. In Szenarien sollen zukünftige Entwicklungen und Handlungsbedarfe vorausgedacht werden. Die Geoinformationsbasis erfüllt dabei schon heute nicht nur die Funktion einer Diskussionsgrundlage, sondern ist offenbar auch wesentlicher Gegenstand des Interesses potenzieller Teilnehmer an dem Innovationsprozess insgesamt und dient damit als Türöffner für das Anliegen der Innovationsgruppe.

Gegenstand des ersten Workshops wird eine Vertiefung der Handlungsbedarfe und Zielrichtungen der im Vorfeld von den Projektgruppen umrissenen Themen sein (Phase I). Er zielt darauf, ein gemeinsames Verständnis des Handlungsbedarfs zu entwickeln. Im zweiten Workshop werden mithilfe innovationswissenschaftlicher Methoden Ideen generiert. Im Nachgang werden die Ideen zu verschiedenen Handlungsoptionen gebündelt und in Szenarien entwickelt. Im dritten Workshop wird von den Akteuren aus der Praxis gemeinsam eine Handlungsoption ausgewählt. Grundlage hierfür liefern Analysen der Szenarien im Hinblick auf die im ersten Workshop formulierten Zielen (Phase II). Außerdem werden Ideen für die Überwindung von bereits bekannten Umsetzungshemmnissen gesammelt (Phasen III). Die Umsetzung der Handlungsoption soll nachfolgend im Beispielraum erprobt werden (Phase IV). Zur Diffusion der Lösung (Phase V) zählt zum einen die Übertragung der Idee auf andere Räume innerhalb oder außerhalb der Partnerregion, zum anderen die dauerhafte, über die Projektlaufzeit hinausgehende Implementierung im Beispielraum.

Nach den ersten Erfahrungen zeichnet sich ab, dass es sich lohnen wird, Prozesse in der Planung aus dem Blickwinkel des Innovationsmanagements zu betrachten. Dennoch stellen die unterschiedlichen Handlungslogiken und -bedingungen in öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen eine Herausforderung dar; es bestehen Erklärungsbedarfe, Übersetzungs- und Erprobungsnotwendigkeiten.

Literaturverzeichnis

Bommert, B., 2010. Collaborative innovation in the public sector. In: International Public Management Review, 11(1), S. 15–33.

Borins, S., 2001. Encouraging innovation in the public sector. In: Journal of Intellectual Capital, 2(3), S. 310–319.

Dibben, D. Barlett, P. 2002: Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government. In: Local Government Studies, 28 (4), S. 107-121.

Greiving, S.; Pietschmann, R.; Winkel, R. (2007): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. BBR Bonn: Werkstatt:Praxis, 54.

Hartley, J. et al., 2013. Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. In: Public Administration Review, 73(6), S. 821–830.

Hartley, J., 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. In: Public Money & Management, 25(1), S.37–41.

Herstatt 1999: Herstatt, C. (1999): Theorie und Praxis der frühen Phasen des Innovationsprozesses. In: io Management, Jg. 68 (10), S. 72-81.

Ibert, O., Christmann, G., Jessen, J., Walther, J.-U. 2015: Innovationen in der räumlichen Planung. In: Informationen zur Raumentwicklung, 3, S.171 – 182.

Koch, B., Mulgan, G., Albury, D., 2002. Innovation in the Public Sector. In: Framework, 16, S.1998–2002.

Rogers, E., 2003. Diffusion of Innovations. 5. Auflage., New York: The Free Press.

Rosenberg, N., 1994. Exploring the Black Box. Technology, Economics, and History, Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter, J., 1947. History in Economic Response The Creative. The Journal of Economic History, 7(2), S.149–159.

Siedentop, S. (2009): Entdichtung der Siedlungsstruktur als siedlungs- und infrastrukturpolitisches Schlüsselproblem - Infrastruktur in der Remanenzkostenfalle? In: Tietz, H.-P. (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung – Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme, S. 162-175. Hannover.

Sørensen, E., Torfing, J., 2011. Enhancing collaborative innovation in the public sector. In: Administration & Society, 43(8), S.842–868.

Surowiecki, J., 2004. The Wisdom of the Crowds. Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies and nations, London: Little Brown.

Windrum, P., 2008. Innovation and entrepreneurship in public services. In: Innovation in Public Sector Services. Entrepreneurship, Creativity and Management. S. 3–20.

Wissenschaftliches Begleitvorhaben der „Innovationsgruppen für ein Nachhaltiges Landmanagement": Der Förderschwerpunkt kurz und knapp, 18.02.2016, verfügbar unter: http://innovationsgruppen-landmanagement.de

Dr. Frank Osterhoff, Projekt Manager, Programm Unternehmen in der Gesellschaft Bertelsmann Stiftung

Regionale Verantwortung von Unternehmen

Chancen und Grenzen

Verantwortung von Unternehmen

Die Bertelsmann Stiftung unterstützt seit einigen Jahren das Engagement von Unternehmen. Im Folgenden wird zuerst das Projekt „Verantwortungspartner-Regionen in Deutschland" und anschließend das Folgeprojekt „Unternehmensverantwortung regional wirksam machen" vorgestellt.

Bei den Projekten geht es um die Verantwortung von Unternehmen, die durch freiwilliges Engagement wahrgenommen wird, wenn beispielsweise durch Engagement in der Berufswahlvorbereitung der Übergang Schule- Beruf verbessert werden soll. Nicht gemeint ist die Verantwortung, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben wahrgenommen werden muss, beispielsweise durch die Einhaltung von Regelungen zur Compliance oder zum Umweltschutz. Es geht also um die Verantwortung, die über gesetzliche Vorgaben hinausgeht. Darüber hinaus werden auch keine Sponsoringaktiviäten betrachtet. Diese sind zwar wichtig, vor allem im Vereinsleben, damit werden aber meist keine inhaltlichen Aspekte verbunden. Die Beziehung ist meist persönlicher und finanzieller Natur. Diese Art der Verantwortungsübernahme hat in erster Linie philanthropischen Charakter.

Den folgenden Ausführungen liegt ein Verantwortungsbegriff zugrunde, der den beiderseitigen Nutzen des Engagements in den Mittelpunkt steht. So verbessert ein Unternehmen mit seinem Engagement im Übergang Schule-Beruf seinen Zugang zu möglichen Auszubildenden, während die Region den Zugang von Jugendlichen zu einer Ausbildung vor Ort verbessert. Damit tragen Unternehmen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen vor Ort bei.

Projekt „Verantwortungspartner-Regionen in Deutschland" / 2012–2014

Mit dem Projekt „Verantwortungspartner-Regionen in Deutschland" wurde die Entstehung oder Weiterentwicklung regionaler Netzwerke engagierter Unternehmen und ihrer Partner unterstützt[1]. Zwischen 2012 und 2014 wurden Netzwerke in deutschlandweit insgesamt 15 Regionen betreut (vgl. Abb 1)[2].

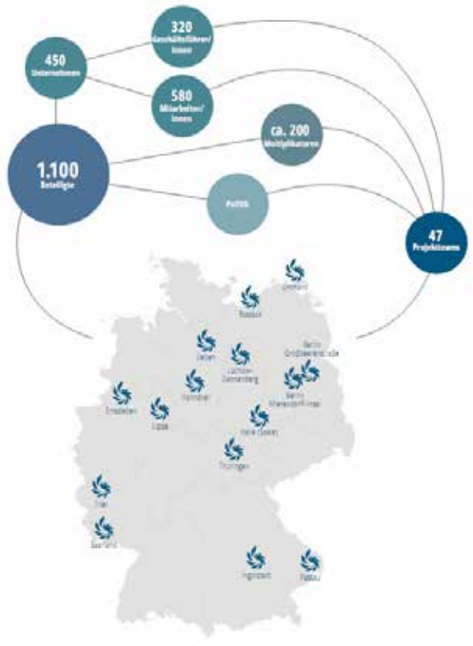


Abb. 1: Verantwortungspartner-Regionen in Deutschland

Die Bertelsmann Stiftung hat das Projekt gemeinsam mit dem Beratungsyunternehmen :response durchgeführt[3].

Ziele der Vernetzung waren vor allem:

- Die Formulierung gemeinsamer strategischer Handlungsfelder und Ziele, um durch die Bündelung von Ressourcen eine größere Wirkung zu erzielen.
- Die Erschließung der Erfahrungen anderer, um durch Austausch und kollegiale Beratung auf bereits gesammeltem Fach- und Umsetzungswissen aufbauen zu können.
- Die Abstimmung unter den handelnden Personen, um durch Koordination der Aktivitäten die Ergänzung und gegenseitige Verstärkung von Maßnahmen zu ermöglichen.

1 Vgl. die Projektseite: http://www.verantwortungspartner.de/projekt-ueberblick.html sowie die Abschlussbroschüre zum Gesamtprojekt http://www.verantwortungspartner.de/downloads.html?file=tl_files/vpr/downloads/Broschuere_VerantwortungspartnerRegionen.pdf.

2 Vgl. die Karte auf der Projektseite: http://www.verantwortungspartner.de/regionen.html und die Broschüren zu den einzelnen Regionen: http://www.verantwortungspartner.de/downloads.html

3 Das Projekt wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Europäischen Sozialfonds gefördert.

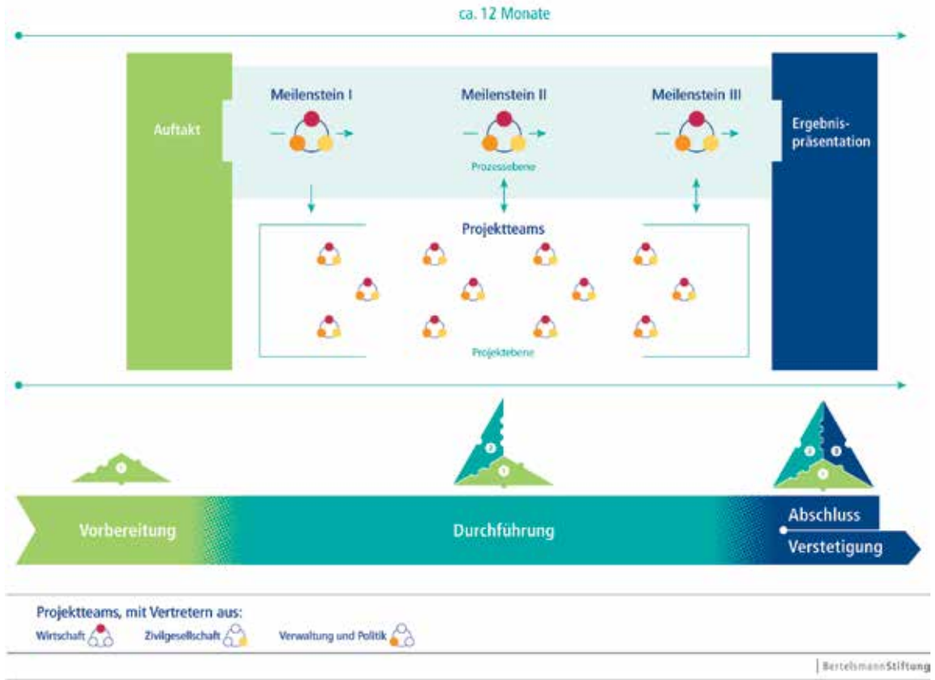


Abb. 2: Der Prozessablauf der Verantwortungspartner-Methode

Kern des Projektes war der rund einjährige Verantwortungspartner-Prozess (vgl. Abb 2). Dazu wurde zunächst aus Unternehmen und ihren Partnern aus Zivilgesellschaft, Verbänden, Verwaltung etc. ein regionaler Initiativkreis gebildet, der den Prozess gesteuert hat. In einer öffentlichkeitswirksamen Auftaktveranstaltung wurden strategische Handlungsfelder und erste Projekte vorgestellt und dazu Arbeitsgruppen gebildet. Außerdem wurden weitere Partner für eine Mitarbeit geworben. Jede Arbeitsgruppe hat eine erste Bestandsaufnahme im Handlungsfeld gemacht, Bedarfe identifiziert, Ziele formuliert und Projekte zu ihrer Umsetzung abgeleitet. In regelmäßigen Meilensteintreffen haben sich die Arbeitsgruppen und der Initiativkreis über den Stand der Dinge bei der Entwicklung der Projekte ausgetauscht sowie zentrale Themen und das weitere Vorgehen besprochen. In einer Abschlussveranstaltung wurden der Öffentlichkeit die einzelnen Arbeitsergebnisse und das weitere Vorgehen vorgestellt. Hauptaspekt der Verstetigung war nicht nur das einzelne Projekt, sondern die organisatorische Plattform, mit der das während des Prozesses entstandene Netzwerk in seinem Bestand gesichert werden sollte. Der Prozess wurde durch eine Moderationsmethode strukturiert, die von der Bertelsmann Stiftung im Vorfeld entwickelt wurde[4]. Der Prozess wurde den regionalen Anforderungen angepasst, damit er den größten Nutzen für die Partner erzielen konnte.

Die von den Regionen ausgewählten Handlungsfelder waren vor allem: Vereinbarkeit Familie und Beruf, Übergang Schule-Beruf oder Integration[5]. Dahinter stand meist das strategische Ziel der Verbesserung der Standortattraktivität für Einwohner und Auswärtige vor dem Hintergrund der Gewinnung von Fach- und Nachwuchskräften. Hier wird auch die Verbindung zum Thema der Daseinsvorsorge deutlich: Verschlechtert sich das Angebot an diesen Leistungen, so sinkt die Attraktivität der Region als Lebensort für Mitarbeiter. Zwar läßt sich aus dieser Verbindung kein Automatismus ableiten, trotzdem sind das Angebot an Ausbildungsplätzen oder der wohnortnahe Zugang zu Bildungseinrichtungen, Einkaufsmöglichkeiten und Gesundheitseinrichtungen zwar keine hinreichende, aber eine notwendige Voraussetzung für die Prosperität von Regionen.

Als Praxisbeispiel sei hier stellvertretend das Projekt ALENA der Region Uelzen genannt, Akademie für ländliche Entwicklung und Nachhaltigkeit[6]. Angesichts von Abwanderung, unterdurchschnittlicher Wirtschaftskraft und Defiziten an sozialen und kulturellen Angeboten, soll durch die virtuelle Akademie eine Plattform für Vernetzung, Unterstützung und Diskussion geschaffen werden. *„ALENA bietet ein Forum, um sich über die Bedürfnisse der Region auszutauschen, Ideen einzubringen und an der Umsetzung aktiv mit zu arbeiten."*[7]

Unabhängig vom Einzelfall haben sich während der praktischen Betreuung der Regionen vor Ort die folgenden Erkenntnisse als übergreifend wichtig für die Weiterentwicklung von Einzelengagement zum vernetzen Engagement herausgestellt[8]:

- Aufbau eines Strategiemanagements und Controllings: Engagement entsteht meist aus einer individuellen Problemwahrnehmung heraus, z.B. dem Mangel an für geeignet befundenen Bewerbungen um einen Ausbildungsplatz. Hier wäre es bei der Planung des Engagements sinnvoll, diese Wahrnehmung zu objektivieren, beispielsweise durch Strukturdaten. Ebenso hilfreich ist ein Controlling, mit dem bewertet werden kann, ob die gewünschten Ergebnisse tatsächlich erreicht wurden. Beides dient in der Rückkopplung wiederum der Justierung und Verbesserung der Zielgenauigkeit des Engagements.
- Schaffung eines spezifischen Mehrwertes: Mit dem Engagement im Netzwerk muß ein zusätzlicher Mehrwert verbunden sein. Der wird durch einen Nutzen geschaffen, der von einem Unternehmen allein nicht erreicht werden kann. Die klare Definition des Mehrwertes ist essenziell gerade für die Überzeugung von Mitstreitern oder der Legitimation des Engagements.
- Gleichgerichtete Ziele von Unternehmen und Region: Dieser Punkt wurde zwar oben schon angesprochen, soll aber aufgrund seiner Bedeutung hier nochmal aufgeführt werden. Diese Gleichrichtung ist Voraussetzung für die Legitimation des Engagements, weil nicht nur das Unternehmen einen Nutzen von dem Projekt hat, sondern auch die Gesellschaft. Diese Dualität muß ebenfalls klar erkennbar sein.
- Vernetzung durch Lokalisation, Thema und Wille: Diese drei Kriterien verstehen sich als Voraussetzungen für die Bereitschaft zu einem Engagement. ‚Lokalisation' bildet den räumlichen Fokus ab. ‚Thema' meint die individuelle Betroffenheit von einer Herausforderung, vor allem von einem Problem. ‚Wille' ist dann der Impuls zum praktischen Handeln. Außerdem er das Kennzeichen der Freiwilligkeit.

Projekt „Unternehmensverantwortung regional wirksam machen" / 2016-2020

Auf Basis der Erfahrungen aus dem Projekt „Verantwortungspartner" hat die Bertelsmann Stiftung ein Nachfolgeprojekt entwickelt[9]. Ziel des neuen Projektes ist es, die Wirkung von unternehmerischem Engagement für die Region zu steigern. Die oben beschriebenen Erkenntnisse waren leitend bei der Entwicklung des Projektdesigns. Das Projekt setzt grundsätzlich an den beiden Punkten ‚Information' und ‚Kooperation' an:

- Monitor „Wirtschaft und Region": Mit Strukturdaten sollen wesentliche Herausforderungen abgebildet werden, denen Region und Unternehmen gegenüberstehen, z.B. Zugang zu bezahlbarem Wohnraum oder Verfügbarkeit von Nachwuchskräften. Im Gegensatz zu themenorientierten Datenbänken sollen explizit Herausforderungen aufbereitet werden, damit durch die Einordnung der Ergebnisse Handlungsbedarfe abgeleitet werden können. Verschiedene Interpretationshilfen sollen den Nutzer dabei unterstützen, z.B. Interlinkage-Indikatoren, Vergleiche mit anderen Regionen oder Durchschnitten sowie Informationen zu komplexen Hintergründen.
- Community Handprint: Mit diesem Baustein soll die Wirkungsmessung von Unternehmensaktivitäten auf die Region ermöglicht werden. Daher steht zum einen der Gedanke, Projektergebnisse sicht- und damit steuer- und kommunizierbar zu machen. Zum anderen spiegelt sich darin auch die Bedeutung der Region für das Unternehmen wider. Ein Fokus wird auf der Messung von Netzwerkeffekten liegen.
- Fallstudien: In ausgewählten Themen sollen Handlungsbedarfe für das Engagement von Unternehmen in tiefgehenden Analysen untersucht werden. Die Ergebnisse dienen sowohl der Sensibilisierung als auch dem Wissenstransfer und der Vernetzung.
- Gute Beispiele: „Wenn wir nicht First Mover sein können, wollen wir wenigstens First Follwer sein", so brachte ein Akteur die Bedeutung guter Beispiele auf den Punkt. Dadurch werden erfolgreiche Konzepte und Umsetzungswissen zugänglich gemacht. Fehler, die andere schon gemacht haben, werden so vermieden. Erfolgreiche Konzepte können verwendet werden, ohne, dass das Rad zweimal erfunden werden muss. Damit werden knappe Ressourcen effektiver verwendet. Darüber hinaus sollen die Beispiele auch der Vernetzung und dem Austausch dienen. Die Guten Beispiele sollen direkt mit den Herausforderungen verbunden werden, um den Zugang zu erleichtern.

Projektstart war Januar 2016. Damit sind das Projekt und seine Bausteine noch in der Anfangsphase. Die Beschreibungen verstehen sich daher als Stand der Dinge, der noch starken Veränderungen unterworfen sein wird. Insbesondere zur inter- und intraregionalen Vernetzung von Akteuren und Netzwerken werden noch Instrumente entwickelt. Außerdem wird die Evaluation der Bausteine eine starke Rolle bei der Projektentwicklung spielen.

Quintessenz: Chancen und Grenzen unternehmerischen Engagements in der Daseinsvorsorge

Zu Beginn des Berichtes wurde der Verantwortungsbegriff näher beleuchtet. Auf der Basis der beschriebenen Projekterfahrungen lassen sich folgende Chancen und Grenzen als Quintessenz festhalten:

4 Vgl. zur ausführlichen Prozessbeschreibung die Projektbroschüren https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/verantwortung-gemeinsam-gestalten/ und https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Leitfaden_Unternehmen__Gestalten__Region.pdf.

5 Vgl. http://www.verantwortungspartner.de/regionen.html.

6 Vgl. die Webseite der Akademie ALENA http://www.alena-uelzen.de

7 http://www.alena-uelzen.de/ueber-alena/

8 Vgl. Osterhoff (2016), S. 15f und Osterhoff u. Scheerer (2013), S. 120ff.

9 Vgl. die Projektseite: https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/unternehmensverantwortung-regional-wirksam-machen/projektbeschreibung/

- Chancen: Die Chancen des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen bei der Produktion von Leistungen der Daseinsvorsorge liegen in den Handlungsfeldern, in denen Unternehmen eine besondere Kompetenz haben, z.B. die Einbindung in die Berufswahlvorbereitung, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder der Bereitstellung von Angeboten zur Nahversorgung. Die Chance besteht darin, dass Unternehmen durch das Engagement ihre Sichtweise auf eine Herausforderung und ihre Lösungskompetenzen in eine Partnerschaft einbringen und dadurch erweitern, wenn es beispielsweise darum geht, Betriebskonzepte für konkrete Leistungsangebote der Daseinsversorge zu entwickeln, um die Angebote in ihrem Bestand zu sichern oder gar auszubauen.
- Grenzen: Die Grenzen des Engagements liegen in seiner Reichweite und Verstetigung. Unternehmen arbeiten in der Regel projektorientiert, mit kurz- bis mittelfristigem Horizont. Ihre Stärke liegt in der Entwicklung von Lösungen. Deren Verbreitung in der Fläche hingegen, können sie in der Regel nicht leisten, weil dies zum einen die Kapazitäten der Freiwilligkeit überschreiten würde. Zum anderen können Unternehmen oft nicht die Ursachen für Herausforderungen verändern, da dies meist in der Kompetenz öffentlicher oder politischer Partner liegt. Die Grenze des Engagements von Unternehmen liegt also in der Möglichkeit, Strukturen zu verändern. Unternehmen können daran ‚nur' indirekt mitwirken, so z.B. durch explizite Impulse oder die Formulierung von Veränderungszielen. Eine federführende Rolle aber können sie nicht übernehmen. Damit verbunden hat Unternehmensengagement auch dort seine Grenze, wo es an originäre Aufgaben demokratisch legitimierter Gremien stößt. Freiwilliges Engagement, vor allem das von Unternehmen, kann staatliches Handeln ergänzen, im besten Falle verbessern, es kann es aber nicht ersetzen.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die wissenschaftliche Untersuchung des Engagements von Unternehmen noch immer wesentliche Lücken aufweist. Zu nennen sind hier die Fragen nach den Motiven und nach den Wirkungen freiwilligen Engagements. Wird beides in Zukunft besser verstanden, kann Engagement noch deutlich mehr zur Gestaltung des Gemeinwesens beitragen.

Literaturverzeichnis

(alle Abrufe am 29. Juli 2016)

http://www.alena-uelzen.de

http://www.alena-uelzen.de/ueber-alena/

https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/verantwortung-gemeinsam-gestalten/

https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/unternehmensverantwortung-regional-wirksam-machen/projektbeschreibung/

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Leitfaden_Unternehmen__Gestalten__Region.pdf.

http://www.verantwortungspartner.de/downloads.html

http://www.verantwortungspartner.de/downloads.html?file=tl_files/vpr/downloads/Broschuere_VerantwortungspartnerRegionen.pdf

http://www.verantwortungspartner.de/projekt-ueberblick.html

http://www.verantwortungspartner.de/regionen.html

Osterhoff, Frank (2016): Vernetztes Engagement von Unternehmen – Von gut gemeint zu gut gemacht. In: STANDORT – Zeitschrift für Angewandte Geographie, S. 13-18, Heft 1, 40. Jhg.

Osterhoff, Frank und Scheerer, Julia (2013): Unternehmen übernehmen Verantwortung für ihre Region. In: Wirtschaftspolitische Blätter. Nr. 1/2013, 60. Jhg., S. 113-125.

Dipl.-Ing. Jan M. Stielike, MPlan (Otago U), wissenschaftlicher Mitarbeiter
Fachgebiet Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Kassel

Koproduktionen der Daseinsvorsorge

Sicherstellung von Daseinsvorsorge und Infrastruktur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft

Land und Kommune finanzieren den Kauf von Bürgerbussen, die von ehrenamtlichen Fahrern betrieben werden, um den öffentlichen Nahverkehr zu ergänzen. Bürger verlegen in ihrer Freizeit Leerrohre, in die ein Telekommunikationsunternehmen Glasfaserkabel einzieht, um schnelle Internetverbindungen zu ermöglichen. Mit öffentlichen Förderprogrammen wird die Einrichtung eines Dorfladens unterstützt, der von einem privaten Anbieter betrieben wird, um die Nahversorgung zu sichern. Leistungen der Daseinsvorsorge werden heute vielfach im Zusammenspiel von Akteuren aus öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft sichergestellt. Für diese arbeitsteilige Erstellung setzt sich der Begriff der Koproduktion durch (vgl. u. a. Löffler et al. 2015: 15).

Da Koproduktionen bislang nicht im Fokus einer reflektierenden Auseinandersetzung mit der Daseinsvorsorge standen, unternimmt dieser Beitrag einen ersten Versuch, Koproduktionen theoretisch zu fassen, um auf dieser Grundlage das Potential von Koproduktionen für die Sicherung der Daseinsvorsorge in Regionen mit demografischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu diskutieren. Aufbauend auf einer historischen Betrachtung wird skizziert, wie das Konzept der Koproduktion zu einem zeitgemäßen Verständnis der Daseinsvorsorge beitragen kann. Anschließend wird das Zusammenwirken der drei Sektoren am Beispiel der Breitbandversorgung aufgezeigt. Der letzte Abschnitt gibt Handlungsempfehlungen und zieht ein Fazit.

Blick in die Geschichte

Das Konzept der Koproduktion ist nur zum Teil eine Reflexion faktischer Veränderungen, sondern bietet auch ein angemesseneres Verständnis lang etablierter Formen der Daseinsvorsorge. Tatsächlich waren Bürgerinnen und Bürger und auch private Unternehmen seit jeher an der Erstellung von Leistungen beteiligt, die heute unter dem Begriff Daseinsvorsorge zusammengefasst werden. Eindrücklichstes Beispiel ist der Brandschutz durch Freiwillige Feuerwehren, die ihre Anfänge in liberalen Bewegungen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts haben und zum Teil in bewusster Abgrenzung zur staatlichen Einflusssphäre entstanden (Wolter 2011: 43 – 45). Auch beim Aufbau der kommunalen Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts konnten sich liberale Kräfte durchsetzen, die eine Begrenzung des staatlichen Einflusses und eine aktive Rolle der Bürgerschaft forderten. Unter Verweis auf vormoderne Traditionen wurde die Zusammengehörigkeit einer örtlichen Gemeinschaft der Bürger betont, die ihre eigenen Angelegenheiten in Genossenschaften, Vereinen und Gemeinden selbst gestalten sollten (Jellinghaus 2006: 277 – 278).

Das Konzept der Daseinsvorsorge ist in scharfer Abgrenzung zu diesen liberalen Traditionen entstanden. Der Begriff wurde erstmals 1938 vom deutschen Staats- und Verwaltungsrechtler Ernst Forsthoff verwendet. Für Forsthoff machte es die arbeitsteilige Organisation moderner Gesellschaften Bürgerinnen und Bürgern unmöglich, sich selbst zu versorgen. Erst die staatliche Daseinsvorsorge sichere dem Einzelnen das Überleben. Im Gegenzug müsse dieser sich der staatlichen Daseinsverantwortung unterstellen (vgl. Forsthoff 1938: 6 – 7 et passim). Daseinsvorsorge für den Einzelnen und Sozialdisziplinierung des Einzelnen waren für Forsthoff miteinander verbunden (Kersten 2009: 24 – 25). Eine ideologische Nähe zum Nationalsozialismus ist unverkennbar. Diese problematische Genese hat in der Vergangenheit Anlass gegeben, das Konzept der Daseinsvorsorge insgesamt in Frage zu stellen. Es sollte aber nicht übersehen werden, dass sich das Begriffsverständnis mittlerweile grundlegend gewandelt hat. Leistungen der Daseinsvorsorge werden heute vielmehr als Grundlage für ein Leben in Freiheit und Selbstbestimmung gesehen.

Gleichwohl blieb die Daseinsvorsorge in den Nachkriegsjahrzehnten im vorherrschenden Verständnis eine Aufgabe von Staat und Kommunen („öffentliche Daseinsvorsorge"). Diese Zeit war geprägt von einem beständigen Ausbau von Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge. Erst als in den 1980er Jahren Ineffizienzen der öffentlichen Leistungserstellung unübersehbar wurden, ging die öffentliche Hand verstärkt dazu über, private Unternehmen in die Leistungserstellung einzubinden und im gleichen Zuge vormals öffentliche Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge zu privatisieren. Neoliberale Bestrebungen, die einen weitreichenden Rückzug der öffentlichen Hand forderten, konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Vielmehr verlegte sich die öffentliche Hand darauf, die Leistungserstellung durch private Unternehmen zu planen, zu beauftragen und zu kontrollieren. Mit dieser veränderten Aufgabenteilung konnte in vielen (nicht allen) Fällen die Effizienz der Leistungserstellung verbessert und damit eine höhere Wirtschaftlichkeit erreicht werden.

Heute zwingen demografischer Wandel, kommunale Finanzkrise und weitere Entwicklungen erneut dazu, grundlegend über die Zukunft der Daseinsvorsorge nachzudenken. Staat und Kommunen sind nicht mehr ohne Weiteres in der Lage, das gewohnte Versorgungsniveau aufrecht zuhalten. Schon jetzt ist sichtbar, dass zivilgesellschaftliche Akteure dabei (wieder) verstärkt Verantwortung übernehmen (vgl. u. a. Löffler et al. 2015). Analog zur Verstaatlichung / Kommunalisierung beziehungsweise Privatisierung kann man gegenwärtig von einer Verzivilgesellschaftung der Daseinsvorsorge sprechen. Somit sind heute alle drei Sektoren – öffentliche Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft – maßgeblich an der Bereitstellung der Daseinsvorsorge beteiligt.

Konzeptualisierung von Koproduktionen

Vor diesem Hintergrund trägt die Idee der Koproduktion auf analytischer Ebene zu einem angemesseneren Verständnis von Akteuren, Instrumenten und Gegenständen der Daseinsvorsorge bei. Auf normativer Ebene verbindet sich mit der Idee der Koproduktion das Bestreben, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure verstärkt in die Leistungserstellung einzubinden, um die Daseinsvorsorge auch in Regionen mit demografischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten sicherzustellen.

Öffentliche Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft können im Kontext der Daseinsvorsorge als ein Dreieck verstanden werden, wobei die Fläche dieses Dreiecks für ein Kontinuum unterschiedlicher Aufgabenteilungen zwischen den drei Sektoren steht. Je nach lokalen und regionalen Gegebenheiten und je nach Zeitpunkt können die drei Sektoren unterschiedliche Rollen bei der Bereitstellung der Daseinsvorsorge übernehmen. Zum Teil wird einer der drei Sektoren allein die Hauptverantwortung übernehmen, zum Teil werden zwei oder alle drei Sektoren zu etwa gleichen Teilen an der Bereitstellung beteiligt sein. Auch bei Koproduktionen behält die öffentliche Hand eine herausgehobene Rolle, denn nur sie verfügt über die gesamte Palette möglicher Instrumente zur Einbindung anderer Akteure. In einigen Bereichen (z. B. der schulischen Bildung) erbringt die öffentliche Hand die Daseinsvorsorge weitgehend selbst (Erfüllungsverantwortung), in anderen (z. B. Post und Telekommunikation) stellt sie die Leistungserstellung durch privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure sicher (Gewährleistungsverantwortung), in wieder anderen Bereichen übernimmt die öffentliche Hand lediglich eine Rückfallverantwortung für den Fall, dass eine privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Leistungserstellung nicht zustande kommt (Auffangverantwortung).[1] (Letzteres ist insbesondere in der Nahversorgung zu beobachten, etwa in Form von Anschubfinanzierungen für Dorfladen-Initiativen.)

Privatwirtschaftliche Leistungsersteller können in erster Linie durch regulative Instrumente (Regulierung), zivilgesellschaftliche Leistungsersteller durch informatorisch-persuasorische Instrumente (Motivierung) in die Leistungserstellung eingebunden werden (Kersten et al. 2012: 89), während anreizorientierte Instrumente bei beiden Gruppen geeignet scheinen.[2] Staat und Kommunen müssen diese Klaviatur unterschiedlicher Instrumente adaptiv und der spezifischen Situation im Einzelfall angemessen bedienen. Freiwillige Kooperationen gewinnen an Bedeutung, Freiwilligkeit ist aber kein konstitutives Element von Koproduktionen.

Die öffentliche Hand bleibt in der Verantwortung, gewisse Mindeststandards für die Daseinsvorsorge zu garantieren. Wo Koproduktionen nicht zustande kommen oder Koproduktionspartner ausfallen, fällt die Letztverantwortung auf die öffentliche Hand zurück. Dies ergibt sich zum Teil unmittelbar aus verfassungsrechtlichen Verpflichtungen (z. B. bei Post und Telekommunikation nach Art. 87f GG), zum Teil aus den allgemeinen Verfassungsprinzipien der Menschenwürde und Sozialstaatlichkeit (z. B. bei Brandschutz, Bildung, Gesundheit und Öffentlichem Verkehr). Die Sicherung einer Mindestversorgung in der Daseinsvorsorge ist zudem Voraussetzung für eine lebendige Zivilgesellschaft und funktionierende lokale und regionale Wirtschaft.

Beispiel Breitbandversorgung

Besonders eindrücklich zeigt sich das Zusammenwirken der drei Sektoren auf dem Gebiet der Breitbandversorgung, wo es in der Praxis Beispiele für nahezu alle denkbaren Akteurskonstellationen gibt. Dass gerade auf dem Gebiet der Breitbandversorgung eine solche Vielfalt herrscht, überrascht nicht, wenn man bedenkt, dass es sich um einen jungen Bereich der Infrastruktur und Daseinsvorsorge handelt, der erst nach der Phase des staatlich forcierten Infrastrukturausbaus im 20. Jahrhundert entstanden ist. Lokale und regionale Akteure sind vor diesem Hintergrund gezwungen, den Ausbau dezentral voranzutreiben. Dabei nutzen sie flexibel unterschiedliche organisatorische Lösungen. Insbesondere in dünn besiedelten Regionen, wo sich ein Ausbau betriebswirtschaftlich oft nicht rentiert, tragen diese maßgeblich zur Verbesserung der Breitbandversorgung bei.

Handlungsempfehlungen und Fazit

Koproduktionen können dazu beitragen, Leistungen der Daseinsvorsorge in Regionen mit demografischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten sicherzustellen, weil sie die Ressourcen und die spezifischen Stärken aller Akteure für die Daseinsvorsorge nutzbar machen. Welche Ressourcen und welche Stärken dies im Einzelfall sind, hängt von den beteiligten Akteuren ab. Beispielsweise können Kommunalverwaltungen rechtliches
Know-How und regionale Unternehmen betriebswirtschaftliche Effizienz beisteuern. Besonders vielfältig sind die Stärken zivilgesellschaftlicher Initiativen, die von handwerklich-technischen bis hin zu kaufmännisch-organisatorischen Kompetenzen reichen können. Bei bestehenden Koproduktionen im Bereich der Daseinsvorsorge hat sich gezeigt, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor darin liegt, die Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Akteuren zu klären und dafür geeignete Rechts- und Organisationsformen zu finden (vgl. BBSR 2015: 15 – 17). Um kooperative Beziehungen zwischen den Akteuren zu entwickeln und zu stabilisieren, kann es sinnvoll sein, ein zentrales Netzwerkmanagement einzurichten, das mit der öffentlichen Hand verbunden ist, aber einen vergleichsweise hohen Grad an Autonomie hat. Auf regionaler Ebene können beispielsweise Regionalmanagements diese Aufgabe übernehmen, sie müssen dazu aber finanziell und personell entsprechend ausgestattet werden. Für den Erfolg von Koproduktionen ist zudem entscheidend, dass die angebotene Leistung an den Wünschen und Bedürfnissen der lokalen und regionalen Bevölkerung ausgerichtet wird. Nur dann trifft die Leistung auf eine Nachfrage, lassen sich Nutzungsentgelte generieren, Spenden und Sponsoringgelder akquirieren und öffentliche Zuschüsse rechtfertigen (vgl. BBSR 2015: 15, 17).

Netzerrichtung	Netzbetrieb	Beispielregion	Erläuterung
Öffentlich	Öffentlich	Nordhessen (Breitband Nordhessen GmbH 2016)	Kommunale Unternehmen.
Öffentlich	Privatwirtschaftlich	Hochsauerlandkreis (Maretzke / Ortwein 2012: 12, 17)	Netz für Betrieb verpachtet.
Privatwirtschaftlich	Privatwirtschaftlich	Landkreis Rotenburg (Wümme) (Steinecke 2011: 47; Maretzke / Ortwein 2012: 12)	Öffentlicher Zuschuss zur Netzerrichtung.
Zivilgesellschaftlich	Zivilgesellschaftlich	Hainich (Maretzke / Ortwein 2012: 14 – 15)	Gemeinnütziger Verein.
Zivilgesellschaftlich	Privatwirtschaftlich	Nordeifel (Heinrich 2013; Slupina et al. 2015: 74)	Verlegung von Leerrohren durch ehrenamtliche Initiative.

Tabelle 1: Beispiele für das Zusammenwirken von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft in der Breitbandversorgung

Die Idee der Koproduktion hat zwei Wurzeln, zum einen die (analytische) Erkenntnis, dass zivilgesellschaftliche und auch privatwirtschaftliche Akteure seit jeher an der Bereitstellung der Daseinsvorsorge beteiligt sind, zum anderen das (normative) Bestreben, zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure verstärkt in die Sicherung der Daseinsvorsorge einzubinden. Zwar bleiben Staat und Kommunen auch bei Koproduktionen in der Letztverantwortung, das Konzept der Koproduktion repräsentiert aber ein grundlegend gewandeltes Verständnis der Daseinsvorsorge. Die Sicherung der Daseinsvorsorge beruht heute nicht mehr allein auf hierarchischer Steuerung, sondern entwickelt sich zu einer komplexen Governance-Aufgabe, bei der die öffentliche Hand mit Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirkt. Die wesentliche Aufgabe von Staat und Kommunen liegt dabei in der Koordination von Akteuren aller drei Sektoren auf unterschiedlichen administrativen Ebenen unter Ausnutzung des vollen Spektrums möglicher Instrumente.

1 Die Unterscheidung in Erfüllungs-, Gewährleistungs- und Auffangverantwortung geht zurück auf die Typologisierung von Aufgabenteilungen zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft von Schuppert (2002: 14 – 15).

2 Die Unterscheidung in regulative, anreizorientierte und informatorisch-persuasorische Instrumente geht zurück auf die Typologisierung planerischer Instrumente von Mengel et al. (2010).

Literaturverzeichnis

BBSR (2015): Neue Kooperationen und Finanzierungsmodelle für die Daseinsvorsorge. Bonn: Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.

Breitband Nordhessen GmbH (2016): Breitband Nordhessen - Das Modell. http://www.breitband-nordhessen.de/de/ueber-uns/das-modell.html. Zugriff: 17.06.2016.

Forsthoff, E. (1938): Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart / Berlin: Kohlhammer.

Heinrich, S. (2013): Das dauert - In den Dörfern der Eifel bleibt schnelles Internet oft ein Wunsch. Jetzt helfen sich die Bewohner selbst. In: Die Zeit 68 (30) vom 18.07.2013, S.27.

Jellinghaus, L. (2006): Zwischen Daseinsvorsorge und Infrastruktur - Zum Funktionswandel von Verwaltungswissenschaften und Verwaltungsrecht in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge - Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge - eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, S. 22 - 38.

Kersten, J. / Neu, C. / Vogel, B. (2012): Demografie und Demokratie - zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates. Hamburg: Hamburger Edition.

Löffler, E. / Timm-Arnold, P. / Bovaird, T. / van Ryzin, G. (2015): Koproduktion in Deutschland - Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Maretzke, S. / Ortwein, S. (2012): Leistungsfähige Breitbandversorgung für ländliche Räume - Sachstand, Initiativen und bisherige Resultate. Bonn: BBSR / BBR.

Mengel, A. / Reiß, A. / Thömmes, A. / Hahne, U. / von Kampen, S. / Klement, M. (2010): Steuerungspotenziale im Kontext naturschutzrelevanter Auswirkungen erneuerbarer Energien - Abschlussbericht des F+E-Vorhabens (FKZ 806 82 110) ‚Naturschutzrelevanz raumbedeutsamer Auswirkungen der Energiewende". Bonn- Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.

Schuppert, G. F. (2002): Die Zukunft der Daseinsvorsorge in Europa - Zwischen Gemeinwohlbindung und Wettbewerb. In: Schwintowski, H. - P. (Hrsg.): Die Zukunft der kommunalen EVU im liberalisierten Energiemarkt. Baden-Baden: Nomos, S. 11 - 39.

Slupina, M. / Sütterlin, S. / Klingholz, R. (2015): Von Hürden und Helden - Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Steinecke, K. (2011): ‚Gemeinsam ist man in einer stärkeren Verhandlungsposition'. In: LandInForm 2011 (3), S. 46 - 47.

Wolter, F. (2011): Die Freiwilligen Feuerwehren in Österreich und Deutschland - Eine volkswirtschaftlich-soziologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien.

Senatsdirigent i.R. Dr.-Ing. Friedemann Kunst, Dipl.-Ing. Stadt-und Verkehrsplaner,
bis 2013 Abteilungsleiter in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin

Baustelle Verwaltung

Thesen zur Rekonstruktion und Neuausrichtung der planenden Verwaltung als Akteur der Daseinsvorsorge

1) Leistungsdefizite

Die scheinbar endlosen Schlangen von Geflüchteten vor dem Berliner Landesamt für Gesundheit und Soziales waren 2015 monatelang in Medien und Öffentlichkeit ein bildmächtiges Zeichen einer überforderten öffentlichen Verwaltung. Was mit der Dimension der Fluchtzuwanderung vor der Schließung der Balkanroute noch erklärbar ist, gilt aber für andere Bereiche öffentlicher Verwaltung in Berlin kaum, die ebenfalls durch anhaltende Leistungsdefizite auffallen: Nur beispielhaft zu nennen sind die Bürgerämter mit ihrem weitgehenden Ausfall von Servicequalität oder die „Verkehrslenkung Berlin", die seit Jahren die Öffentlichkeit durch unzureichende Leistungen vor allem bei der Baustellenkoordination erregt, ohne dass Abhilfe geschaffen wurde. Trotz dringenden Bedarfes kommt auch der Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur nicht voran, und dem Sanierungsstau zahlreicher maroder Brücken wird wegen Personalmangels mit Brückensperrungen begegnet. Das politische Versprechen, zügig ein Netz von Ladesäulen für elektrische Kfz zu errichten, wird nun erst nach einem Zeitaufwand von mehr als 4 Jahren für Planung und Ausschreibung eingelöst, und in einem Kernbereich konzeptioneller Politik, der jüngst entwickelten Strategie zur Integration der Geflüchteten wurde gar auf externe Unterstützung zurückgegriffen. Wird nun schon seitens der politischen Auftraggeber der öffentlichen Veraltung die Kompetenz zur Bewältigung einer solchen Aufgabe nicht mehr zugetraut?
Die Berliner Verwaltung ist derzeit offenbar nicht in einem guten Zustand und auf neue Aufgaben schlecht vorbereitet. Politik bedarf qualifizierter fachlicher Beratung und muss über die Möglichkeit verfügen, Versprechungen zeitgerecht umzusetzen. Der Vertrauensverlust der Öffentlichkeit in die Politik hat auch mit den Leistungsdefiziten der Verwaltung zu tun. Dass die öffentliche Kritik an diesen Leistungsdefiziten für die betroffenen Beschäftigten, die häufig „mit dem Rücken zur Wand" an der Überlastungsgrenze arbeiten, eine zusätzliche Quelle für Belastung und Demotivation ist, sei nur am Rande vermerkt.

Nimmt Berlin mit derartigen Problemen nun eine Sonderstellung unter den deutschen Großstädten ein? Besonders ausgeprägt war in Berlin vermutlich der Zwang zur Personaleinsparung. Vor dem Hintergrund der insgesamt zu großen öffentlichen Verwaltung nach der Verwaltungsfusion im Zuge der Wiedervereinigung und einem Schuldenstand von ca. 60 Mrd. Euro, der zur Androhung einer Aufkündigung des Länderfinanzausgleichs geführt hat, war „Sparen bis es knirscht" über ein Jahrzehnt lang eine unvermeidliche Politik. Verpasst wurde aber der Zeitpunkt einer nötigen Umsteuerung. Und nicht alle Probleme sind mit einer personellen Unterbesetzung erklärbar, sondern auch mit anderen Ursachen, z.B. mit einem Wandel der Aufgaben, zumindest in den planenden Verwaltungen, die in diesem Beitrag im Zentrum der Betrachtung stehen.

Der Erfahrungshintergrund und Fokus dieses Beitrages ist die Berliner Situation, zweifellos mit einigen Besonderheiten. Personalabbau und funktionale Schwächungen der Verwaltung gab es aber auch in anderen Großstädten. Es soll den Lesern überlassen bleiben zu beurteilen, welche Teile der Analyse und der Schlussfolgerungen generalisierbar und übertragbar sind. Beobachtungen innerhalb und außerhalb Berlins sprechen dafür, dass es an der Zeit ist, auch den Wiederaufbau und die Neuausrichtung der öffentlichen Verwaltung in den Blick zu nehmen, wenn nach Wegen gesucht wird, die Städte auf künftige Herausforderungen besser vorzubereiten. Bei der Einlösung des gesellschaftspolitischen Auftrages der „Daseinsvorsorge" spielt eine leistungsfähige, aktive öffentliche Verwaltung eine unverzichtbare Rolle.

2) Gründe für die Schwächung der Leistungsfähigkeit

Es sind sehr verschiedene Gründe, die sich überlagern und zu dem Gesamtbild beitragen:

a) Budgetkrise und Personalabbau: Nach mehr als 10 Jahren kontinuierlichen und gezielten Personalabbaues (in allen Teilen der zweistufigen Berliner Verwaltung) wurde noch 2013 in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ein „Organisationskonzept 2016" beschlossen, das eine weitere Kürzung um 10-15% des Personals bis 2016 vorsah[1]. Zu diesem Zeitpunkt waren Zeichen des Stadtwachstums und der Aufgabenerweiterung bereits deutlich erkennbar. Auch andere Ressorts der Hauptverwaltung und die Bezirke waren von zusätzlichen Kürzugsvorgaben betroffen. Im Ergebnis dieser Personalpolitik ist die Berliner Verwaltung heute in vielen Bereichen erheblich unterbesetzt und steht angesichts neuer und zusätzlicher Aufgaben vor kaum lösbaren Herausforderungen. Die eingangs genannten Leistungsdefizite haben insoweit eine erste simple Erklärung. Weitere Folgen ausgesetzter Neueinstellungen über einen längeren Zeitraum sind die Überalterung des Personalbestandes und, wegen der resultierenden Arbeitsverdichtung, der weitgehende

1 Der Autor des Beitrages war von 1985 bis 2013 in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt mit verschiedenen Aufgaben in der Stadtplanung, dem Städtebau und dem Verkehr betraut. Als Leiter der Verkehrsabteilung war er 2012/13 nach Vorgabe des Senates verpflichtet, an dem erwähnten Konzept zur stellensparenden Reorganisation mitzuwirken.

Ausfall berufsbegleitender Fortbildungen, um ein wichtiges weiteres Thema zu nennen. Angesichts schnell alternder Wissensbestände ist unter den genannten Bedingungen eine schleichende De-Qualifizierung des Personals kaum zu verhindern.
Eine Kuriosität am Rande ist, dass Restbestände der weitgehend abgebrochenen Verwaltungsreform der 2000er Jahre („Neues Steuerungsmodell") mit einer Kennziffernbürokratie zur Identifizierung von „Produktkosten" fortbestehen, ohne (zumindest in der Hauptverwaltung) relevante Steuerungswirkungen zu entfalten. Dadurch wird Personal gebunden, das an anderer Stelle fehlt.

b) Neoliberale Aufgabenkritik: Vor dem Hintergrund einer sozialstaats-kritischen, durch neoliberale Denkansätze gespeisten Grundstimmung Anfang der 2000er Jahre wurde das Aufgabenspektrum öffentlicher Dienstleistungen im Bereich der „Daseinsvorsorge" kritisch diskutiert. Im Zuge eine Reduzierung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung auf Steuerungsfunktionen wurden viele Planungsleistungen, die bislang innerhalb der Verwaltung erbracht wurden, in den Markt ausgelagert bzw. neue Aufgaben von vorneherein externen Dienstleistern zugeordnet (in Berlin z.B. im Bereich der Beauftragung und Steuerung der Verkehrsunternehmen durch Verkehrsverträge). Externe Organisationsberater, oft mit betriebswirtschaftlich verengter Sichtweise und sehr begrenzten Kenntnissen der Verwaltung haben zu dem zweifelhaften Ergebnis einer teilweise extremen Auslagerung von Aufgaben, so z. B. in der Berliner Tiefbauverwaltung beigetragen. Übersehen wurde dabei, dass ein zu steuerndes Aufgabenvolumen und die erforderliche Steuerungskapazität in einem vernünftigen Verhältnis stehen müssen und vor allem, dass wirksame Beauftragung und Steuerung mindestens das Erfahrungswissen des Gesteuerten zur Bewältigung der Aufgaben voraussetzt. Andernfalls wird der Steuernde abhängig vom externen Auftragnehmer. Derartiges Wissen kann aber häufig nur durch eigene Praxis erworben werden, was nun in der Verwaltung nur noch eingeschränkt möglich ist. Es kann behauptet werden, dass in wichtigen Bereichen der planenden Verwaltungen das Verhältnis von Steuerung und externer Aufgabenwahrnehmung nicht mehr in der Balance ist. Kontroll- und Steuerungsverluste sind die unvermeidliche Folge.

c) Kontinuierliche Ausdifferenzierung des Rechtsrahmens: Die anhaltende Ausdifferenzierung des Rechtes der Bauleitplanung und des besonderen Städtebaurechtes, des Umwelt- und energiebezogenen Rechtes und die Überlagerung des deutschen mit dem europäischen Gewerberecht, um nur einige Beispiele zu nennen, führt in den Verwaltungen zu einem Verlust an Klarheit und Überblick und verstärkt die Tendenz zur Herausbildung von Spezialisten für immer engere Aufgabenbereiche. Dies bleibt nicht ohne Folge für die Organisation von Arbeitsprozessen, von Behörden und auch für die Arbeitsweise. Je größer die Behörde, desto ausgeprägter ist die Differenzierung der Organisationseinheiten. Je vielfältiger die zu berücksichtigenden Belange sind, desto sequentieller ist die Bearbeitung und desto größer ist die Furcht vor Fehlern, die bei einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung zum Scheitern der Planung führen würden. Vielfache Schnittstellen, Zuständigkeitsfragen, erforderliche Rückkoppelungen bei sequentieller (statt integrativer) Planung und dadurch entstehende Bearbeitungsschleifen führen zu stetig steigendem Arbeitsaufwand und Effizienzverlust (ohne dass dadurch eine deutlich bessere Qualität der Arbeitsergebnisse wenigstens gesichert wäre).

3) Veränderungen der Kompetenz-Anforderungen

In den letzten Jahren sind mit den Themen „Energiewende", „Klimaschutz und -Anpassung", „Digitalisierung in allen Lebensbereichen" und „Integration Geflüchteter" kontinuierlich neue und zusätzliche Themen zu den Aufgaben der Planung hinzugekommen, die Planerinnen und Planer mit neuem Wissen über technische, soziale und wirtschaftliche Sachzusammenhänge und neuen Kompetenzanforderungen herausfordern und die häufig auch veränderte Arbeitsverfahren nach sich ziehen. Dass dies oft auch mit größerem Arbeitsaufwand verbunden ist, wird häufig vergessen.

Ein „Großthema" in diesem Zusammenhang ist das veränderte Verhältnis von Politik und Öffentlichkeit, z.B. mit den Auswirkungen auf die Beteiligung der Öffentlichkeit an jeder Art von Planung. Die „Informationsgesellschaft" konfrontiert die Verwaltung mit neuen und weitreichenden Erwartungen an die Gestaltung und Transparenz von Planungsprozessen. Seitens der Verwaltung erfordert dies hohe kommunikative Kompetenz, die Beherrschung der einschlägigen informationstechnischen Instrumente (und zusätzlichen personellen Aufwand). Der erwarteten umfassenden Einbeziehung in Planungen ist mit den gesetzlich normierten Beteiligungsroutinen alleine nicht mehr gerecht zu werden.

Im Zuge der Veränderung des Verhältnisses von Politik und kommunaler Öffentlichkeit hat sich auch die Art der Aufgabenerledigung durch die Verwaltung („Governance") selbst geändert, indem z.B. die Entscheidungsvorbereitung über eine geeignete Prozessgestaltung immer mehr Bedeutung gewinnt gegenüber einer klassischen „hoheitlichen" Entscheidung durch Abwägung der für relevant gehaltenen „Belange" am Tisch der Behörde. Neue Themen führen dazu, dass Verwaltung nicht mehr überwiegend Rahmen- setzend wirkt, und ansonsten auf Anforderungen reagiert, sondern z.B. Projekte selbst initiiert, neue Allianzen vermittelt, koordiniert und Kompetenzaufbau betreibt und begleitet. Dies hat Konsequenzen für die Rollendefinition und das Selbstverständnis der Verwaltung, aber auch für die Arbeitsorganisation und den Arbeitsaufwand. So war es beispielsweise bei dem erwähnten Projekt „Ladeinfrastruktur – Aufbau" zur Elektrifizierung des Kfz-Verkehrs erforderlich, neue Partnerschaften zwischen Netzbetreibern, Stromanbietern und der Automobilbrache zu vermitteln und umfangreiches technisches, wirtschaftliches und rechtliches Wissen in Vorbereitung der gebotenen öffentlichen Ausschreibung zu organisieren. Dies erklärt einen Teil des großen Zeitaufwandes, den das Projekt benötigt hat.

Eine effiziente Wahrnehmung öffentlicher Interessen ist nur möglich, wenn die zuständigen Fachkräfte in der Verwaltung in der Lage sind, den privaten Akteuren fachlich auf gleicher Augenhöhe zu begegnen.

4) Was ist zu tun?

Die „Baustelle" hat also eine erhebliche Dimension, geht es doch nicht nur darum, eine frühere Leistungsfähigkeit zurückzugewinnen, sondern für eine veränderte Rolle zusätzliche fachliche Kompetenz aufzubauen und durch zuverlässiges und nutzerorientiertes Handeln letztlich auch dazu beizutragen, dass das Vertrauen der Öffentlichkeit in (kommunal)politisches Handeln wieder wächst. Ein anhaltendes Misstrauen in die öffentlichen Institutionen ist der Nährboden für populistische Strömungen in der Politik mit untauglichen, weil in der Regel unterkomplexen Rezepten.

Dazu sind Maßnahmen in verschiedene Richtungen erforderlich:

a) Grundlegendes Element ist eine substanzielle Aufstockung des Personals, wobei zu berücksichtigen ist, dass ein ganzer Teil von bisher ausgelagerten Daueraufgaben sinnvoller Weise wieder in die Verwaltung zu integrieren sind und dass die veränderte Rolle der Verwaltung z.T. auch zusätzliche personelle Ressourcen erforderlich macht. Durch Abräumung der kapazitätsbindenden Trümmer der abgebrochenen Verwaltungsreform können (begrenzte) Ressourcen freigesetzt werden.

Eine Beschränkung auf quantitatives Personalwachstum bei Fortbestand der bisherigen Arbeitsstrukturen wäre jedoch zu kurz gegriffen:

b) Da zumindest kurz- und mittelfristig nicht auf eine Vereinfachung des Rechtsrahmens zu hoffen ist, bedarf es der Bemühung um eine bessere Integration der vielen „Belange" bzw. der sie vertretenden Spezialisten durch eine veränderte Organisation der Arbeit: Insbesondere in großen, organisatorisch ausdifferenzierten Behörden sollte beispielsweise überall dort, wo nicht Routineaufgaben erledigt werden, das übliche stark arbeitsteilige und sequentielle Arbeiten durch simultane, gemeinsame und damit stärker integrative Arbeit in projektbezogenen Arbeitsgruppen ersetzt werden. Der Einwand häufig entgegenstehender Ressort-Egoismen und integrationshemmender Abschottungen rechtfertigt nicht den Verzicht auf organisatorische Anstrengungen. Die Möglichkeiten zur Qualitäts- und Effizienzsteigerung sind zu groß.
Flachere Hierarchien und im Übrigen auch andere als klassische Büro-Raumangebote müssen integrierte, projektorientierte Arbeitsweisen unterstützen.

c) Die bislang vernachlässigte arbeitsbegleitende Fortbildung muss einen ganz neuen Stellenwert erhalten, um nicht nur die Entwertung des planerischen Aktionswissens aufzuhalten, sondern auch aktualisiertes Wissen und neue Kompetenzen zu vermitteln.

d) Last but not least ein Blick auf die Planer_Innen - Ausbildung an den Hochschulen: Er zeigt eine starke und immer noch anhaltende Ausdifferenzierung und Spezialisierung, beispielhaft im Bereich der Masterstudiengänge. Für die Arbeit in der planenden öffentlichen Verwaltung ist es aber überaus wichtig, neben Spezialkenntnissen den „Blick für das Ganze", die integrative Betrachtung aller wichtigen Einzelaspekte zu vermitteln und dabei die Urteilsfähigkeit zu entwickeln, diese Aspekte zu gewichten. Die große Bedeutung der Vermittlung kommunikativer Kompetenzen und der Fähigkeit zu kooperativen Arbeitsformen ergibt sich aus dem zuvor Gesagten.

Zumindest für Interessenten am „Arbeitsplatz Verwaltung" ist die Reflexion der veränderten Rolle der Verwaltung zwischen Politik und Öffentlichkeit ein heute unverzichtbarer Ausbildungsbestandteil.

SONSTIGE BEITRÄGE

Andreas Kellner

Denkmalschutz als Daseinsvorsorge

Derzeit wird zum ersten Mal nach 1975 wieder ein Europäisches Jahr des kulturellen Erbes vorbereitet. Das Motto lautet „sharing heritage" ! Denn eine der großen Herausforderungen für die Zukunft ist – auch angesichts der zunehmend multikulturellen Strukturen der Gesellschaften, insbesondere in den großen Städten - die breite Verankerung des Bewußtsein von/der Identifizierung mit den gemeinsamen Wurzeln der europäischen Kultur bei den „Erben des Erbes", unabhängig von ihrer regionalen kulturelle Prägung. Aber wozu?

Denkmäler geben Orientierung - ohne „Woher" kein „Wohin", das gilt im Raum wie in der Zeit. Auf dem Weg in die Zukunft gibt erst Geschichte Orientierung, wo wir stehen und warum, wie wir wurden, was wir sind – und Orientierung ist lebenswichtig. Ohne Orientierung ist der Mensch ausgeliefert, ob auf dem Meer oder in der Wüste, aber auch in der Dimension der Zeit. Nicht umsonst bedienen sich barbarische Usurpatoren seit jeher der Waffe der kulturellen Wüste, um die Besiegten durch Zerstörung ihres kulturellen Erbes und damit Vernichtung ihrer historisch gewachsenen kulturellen Identität zu brechen – derzeit von trauriger Aktualität in Syrien.

So gesehen ist der Denkmalschutz nicht etwa rückwärtsgewandt, sondern im Gegenteil zukunftsorientiert! Denn er ist Treuhänder kommender Generationen, er erhält ja heute das bauliche Erbe von gestern für die Bedürfnisse der Gesellschaft von morgen. Nur aus der Zukunft bezieht der Denkmalschutz seine Existenzberechtigung – Daseins-Vorsorge pur!

Das Besondere: Denkmäler geben den Menschen die notwendige historische Orientierung im öffentlichen Raum, gemeinschaftlich, wie sie auch entstanden sind. Gebaute Geschichte dient der kollektiven Erinnerung unmittelbarer als jedes andere Kulturgut. Denkmäler vermitteln Geschichte und Kultur dadurch „niedrigschwellig", ohne dass man etwa in ein Muse-um gehen müsste.

Aber: Die Stadt ist eben auch kein Museum! Wenn Denkmäler künftigen Generationen ihre Geschichte erzählen sollen, um ihnen die (über-)lebensnotwendige Orientierung zu geben, müssen sie nicht als museale Mumie, sondern lebendig in die Zukunft getragen werden.

Aneignung durch Gebrauch, nicht nur durch visuelle Wahrnehmung, führt im Laufe der Zeit regelmäßig zu verschleiß- und nutzungsbedingten Veränderungen oder Anpassungen an Gebäuden. Dieser Prozeß gehört zum Wesen von Denkmälern.
Das darf allerdings nicht verwechselt werden mit einem beliebigen, nur eine historische Anmutung erhaltenden (oder gar rekonstruierenden) Umgang mit der authentischen baulichen Substanz. Denn nur originale, authentische Substanz mit all ihren Altersspuren kann von Leistungen und Erfahrungen der Vergangenheit glaubwürdig und damit gewinnbringend für die Zukunft erzählen. Das ist wie bei einem Gesicht voller Falten –wird es „geliftet", bleiben die Spuren gelebten Lebens auf der Strecke, es wird „nichtssagend".

Auch unter dem Aspekt der gegenwärtig zunehmenden „Virtualisierung" von Erfahrungen und Eindrücken gewinnt die Möglichkeit der realen Erfahrung am „Original" immer mehr an Bedeutung: eine steinerne Schwelle selbst zu betreten, die in Jahrhunderten von anderen Menschen ausgetreten wurde, berührt uns ungleich anders und tiefer als ein gestochen scharfes 3D-Image davon es je vermöchte.

Die so begründete Anerkennung von Denkmalschutz als wichtigem Faktor der Daseinsvor-sorge bedingt gleichwohl keineswegs per se einen Grundkonflikt mit Daseinsvorsorge durch Stadtentwicklung. Denn Stadtentwicklung bedeutet wie jede Form der Zukunftsgestaltung im Kern zunächst einmal: heute Entscheidungen treffen, wie die Stadt morgen aussehen soll. Das bedeutet nicht automatisch, dass alles anders werden soll, im Gegenteil.

Stadtentwicklung als Form der Zukunftsgestaltung besteht erst im zweiten Schritt im „Design" von Neuem, zunächst ist immer zu entscheiden, ob etwas bleiben soll wie es heute ist oder nicht, ob es um eine Freifläche oder um ein bestehendes Gebäude geht. Vielfach geht es auch nicht einfach um Sein oder Nichtsein, sondern um behutsame, qualifizierende Weiterentwicklung des Bestehenden.

Gleichzeitig muß Zukunftsgestaltung mehr denn je im Bewußtsein endlicher Ressourcen an-gegangen werden. Das gilt bei vorhandenen Gebäuden zunächst banal für die in ihnen gespeicherte „graue Energie". Das gilt bei Baudenkmälern aber zusätzlich für die in ihnen „gespeicherte" kulturelle Energie – auch diese ist wie die fossile Energie eine „nicht erneuerbare Ressource", was den Rat der Europäischen Union 2014 dazu veranlasst hat, das kulturelle Erbe offiziell zur vierten „Säule" des Nachhaltigkeitsbegriffs in der Europäischen Politik zu erheben (neben den 3 traditionellen Säulen der Ökologie, der Ökonomie und des Sozialen).

„Wer in die Zukunft sehen will, muss sie gestalten", lautet ein berühmtes Zitat von Willy Brandt. Gestalten aber bedeutet immer beides: verändern und erhalten!

Prof. Dipl.-Ing. Christian Werthmann, Institut für Landschaftsarchitektur, Leibniz Universität Hannover

Daseinsvorsorge für die andere Mehrheit

Die Zahlen, die von den United Nations regelmäßig herausgegeben werden, sind bestürzend. Bis zur Jahrhunderthälfte werden nach UN-Schätzungen ca. 2 Mrd. mehr Menschen in Slums leben, - also insgesamt drei Milliarden.[1] Das heißt, die größte Urbanisierungswelle, die die Menschheit je erlebt hat wird zu zwei Drittel in Slums resultieren. Diesen Satz sollte man erst einmal in seiner Tragweite auf sich einwirken lassen.

Die Tragweite dieser Feststellung relativiert sich leider nicht durch eine nähere Auseinandersetzung mit den Hintergründen dieser Aussage. Wenn man zum Beispiel dem Begriff „Slum" nachgeht, dann gilt unter der UN-Definition ein Haushalt als Slumhaushalt, wenn eine von den folgenden fünf Definitionen erfüllt ist:

1. Kein gesichertes Wohnrecht
2. Kein Zugang zu sanitären Anlagen
3. Kein Zugang zu Trinkwasser
4. Keine dauerhafte Behausung
5. Zu wenig Wohnraum pro Bewohner.

Die Definition der UN ist rein quantitativ ausgelegt, sie sagt aber nichts über die Qualität der Siedlung aus. Da man ja schon beim Nichterreichen eines der fünf Kriterien als Slumhaushalt gilt fällt darunter eine überfüllte Immigrantenwohnung in Frankfurt, die nur eines der Kriterien erfüllt, genauso wie ein Zelt in Port-au-Prince, das vielleicht alle fünf Kriterien erfüllt. Wir sollten uns aber nichts vormachen, der Großteil der zukünftigen Urbanisierung wird nicht in so gut geregelten Kontexten wie Frankfurt stattfinden. Wir wissen, dass ein Großteil aller neuen Siedlungen nicht in europäischen Raum und auch nicht in den anderen hochindustrialisierten Ländern wie USA, Kanada, Japan oder Australien entstehen werden. 90% des zukünftigen Stadtwachstums wird in Entwicklungsländern stattfinden, davon in Ländern in denen Selbstbau die traditionelle Form der Urbanisierung ist (wie z. B in Haiti, wo 70% der Bevölkerung in Slums leben).[2] Der Großteil des sog. Urbanen Tsunamis findet also in Schwellenländern, Entwicklungsländern und Niedrigstentwicklungsländern statt. Die Menschen dort errichten ihre Städte im Selbstbau in der Regel nicht weil sie das so wollen sondern weil sie keine andere Wahl haben. Die Gemengelagen sind natürlich von Land zu Land unterschiedlich. Slum ist nicht gleich Slum und die Gründe, illegal zu siedeln sind mannigfaltig. Sogar innerhalb der einzelnen Städte bestehen Differenzen zwischen den verschiedenen selbst gebauten Siedlungen oft nach Alter, Einkommensschichten, Lage, kultureller Zusammensetzung und politischer Führung ausdifferenziert (es gibt auch Millionäre, die in Slums leben). Obwohl die Definition der UN nicht unbedingt für jede Schwarzbausiedlung (="informell") zutrifft, so doch für den Großteil der Siedlungen, die im Selbstbau auf der ganzen Welt entstehen werden. Eine funktionierende „formale" Stadtplanung ist weltweit gesehen eher die Ausnahme.

Wie wir wissen, entstehen informelle Siedlungen meistens an Stellen, die von der formalen Stadtplanung gemieden werden , - wie z. B. kontaminierte Flächen, Überschwemmungsgebiete, erosionsgefährdete Hanglagen, sensible Naturschutzgebiete oder alte

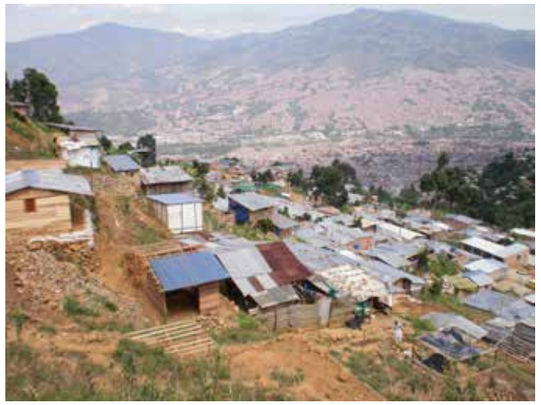


Abb. 1: Eine relativ junge informelle Siedlung in den Nordosthängen Medellíns. (© Christian Werthmann)

Abb. 2: Kurz nach einem Erdrutsch in den Nordosthängen Medellíns. (© Departamento Administrativo de Planeación, Medellín)

1 UN-Habitat: United Nations Human Settlements Programme (2013) In: http://www.un.org/youthenvoy/2013/08/un-habitat-united-nations-human-settlements-programme/ (zuletzt konsultiert: 1.8.2016)

2 United Nations Human Settlements Programme „Background Paper World Habitat Day" (2014) In: http://unhabitat.org/whd-2014/

Industrieflächen. Somit ist zu erwarten, dass ein Großteil unserer zukünftigen globalen Siedlungstätigkeit auf risikoreichem Gelände stattfinden wird. Weiterhin ist davon auszugehen, dass in Zukunft die Mehrheit unserer neuen städtischen Mitbürger verstärkt Naturgefahren ausgesetzt sein werden. Auch diesen Satz sollte man sich in Ruhe auf sich einwirken lassen.

Es entspricht an sich nicht den Ideen der Daseinsvorsorge, dass die zukünftigen Neuankömmlinge unserer Städte nicht nur grundlegende Infrastruktur vermissen werden, sondern auch noch vermehrt Naturgefahren ausgesetzt sind. Denn, wie die Vergangenheit gelehrt hat und wie in Doug Saunders Buch „Arrival Cities" hinreichend dokumentiert wurde, werden diese Neuankömmlinge die zukünftigen Partner und Träger unserer globalen Wirtschaft und Kultur sein. Ein Großteil der Weltjugend wird dort aufwachsen, denn Slums sind bekanntermaßen die demographisch jüngsten Stadtformationen. Wenn man nun Stadt- und Landschaftsplanung als globales Anliegen der Daseinsvorsorge versteht, dann hat meiner Meinung nach unsere Profession auf ganzer Linie versagt, wenn sie sich nicht verstärkt mit der „anderen Mehrheit" des informellen Bauens auseinandersetzt. Selbst in Ländern mit hohem Slumanteil ist die Beschäftigung mit dem Thema doch eher eine Nischenerscheinung.

Beschäftigt man sich nun mit den verschiedenen Ansätzen, die schon seit über hundert Jahren entwickelt werden, stellt man fest, dass es kein Allheilmittel gibt. Die Palette der Ansätze ist sehr breit. Sie reicht von autokratischen Ansätzen, wie die des Baron Haussmann's, der Mitte des 19. Jahrhunderts die Pariser Armenviertel zerstörte um Paris zu ordnen, zu Patrick Geddes, der durch vorsichtige „konservierende" Eingriffe in indischen Städten die modernen Prinzipen der Slumnachbesserungsprogramme vorwegnahm.[3] Der autokratische ersatzlose Abriss von informellen Stadtvierteln wird heute in einigen Ländern noch immer praktiziert, ist jedoch mit einem modernen demokratischen Verständnis nicht vereinbar. In gesunden Demokratien wird der Abriss nur praktiziert, wenn Wohngebäude in irreparablen Gefahrenzonen liegen (dazu noch mehr) oder für Projekte weichen müssen, die dem Allgemeinwohl dienen. In diesem Fall werden auch die Bewohner entschädigt oder in Ersatzunterkünfte umgesiedelt. Insgesamt kann man den modernen Umgang mit Slums ganz grob in zwei Kategorien einteilen: Adaption und Antizipation.

Die Nachbesserung, oder Adaption von bestehenden informellen Siedlungen wird seit vielen Jahrzehnten von demokratisch geprägten Ländern Lateinamerikas praktiziert. Es geht dabei meistens darum, die informellen Siedlungen auf eine gewisse Art gleichzustellen mit dem bestehenden Niveau der umgebenden ge-

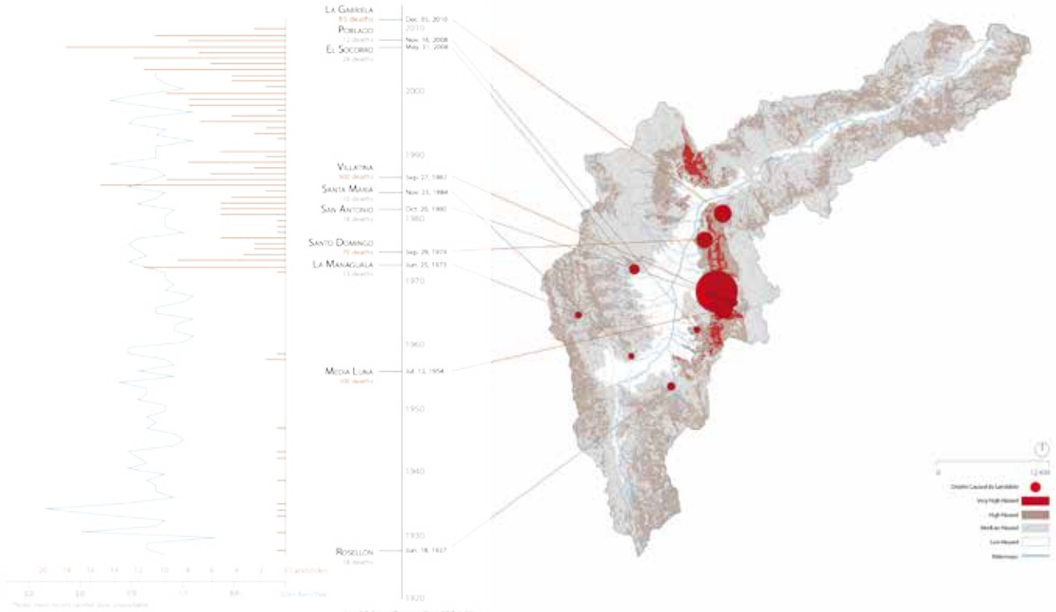


Abb. 3: Todesfälle durch Erdrutsche in Medellín. (© urbam/ila)

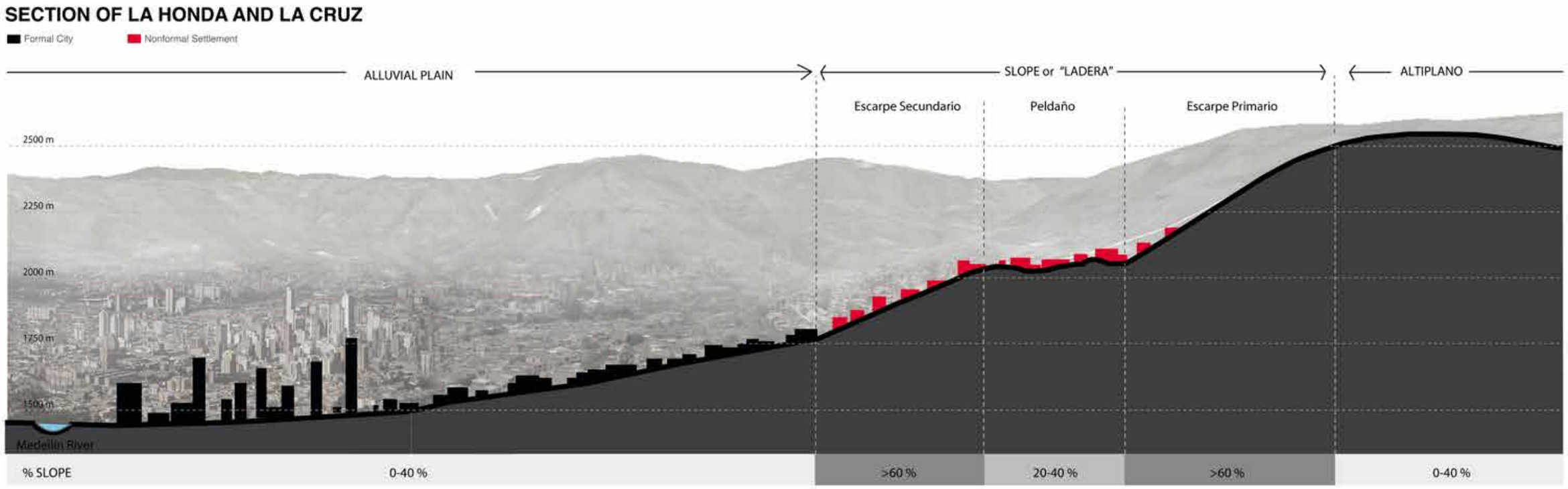


Abb. 4: Die informellen Siedler bauen immer weiter die Hänge des Aburrá Tales hinauf. (© urbam/ila)

3 Geddes, Patrick Sir, and Jaqueline ed Tyrwhitt. 1947. Patrick Geddes in India. London: L. Humphries.

planten Stadtbereiche. Diese Angleichung beinhaltet in der Regel die Nachbesserung mit grundlegender Infrastruktur wie Wasser, Strom und Entwässerung, dem Ausbau eines öffentlichen Verkehrs, Wege- und Platzsystems, das bleibende Wohnrecht und die Nachbesserung mit öffentlicher Infrastruktur wie Bildungseinrichtungen, Gesundheitsinstitutionen oder Bürgerhäusern. Bausubstanz, die in gefährlichen Lagen liegt, wird wenn die Ursache der Gefährdung nicht zu beheben ist, abgerissen und das Land zu öffentlichem Freiraum oder Infrastrukturen genutzt. Die Bewohner werden in den beispielgebenden Fällen mit deren Einverständnis in neu errichtete Wohngebäude umgesiedelt. Projekte, die kollaborativ auf Augenhöhe mit den Bürgern verhandeln und planen sind zumeist die erfolgreicheren und langfristig haltbareren. Vor allem in Brasilien und Kolumbien wurde schon viel Erfahrung mit derlei Nachbesserungsprojekten gesammelt.[4]

Es gibt jedoch noch nicht so viele erfolgreiche Verfahren, wie man die neu ankommenden Stadtbewohner in lebenswerte Städte eingliedern kann. Im Bereich der Präventation und Antizipation von Slums besteht noch viel Erfahrungs- und Lernbedarf. Regierungen, die dem Phänomen einer rasanten Verstädterung offensiv begegnen wollen, haben in der Vergangenheit oft mit der Auflage von massiven Wohnungsbauprogrammen reagiert - dies jedoch nicht immer erfolgreich. Z. B. stehen in Mexico Millionen staatlich geförderter Häuser leer, weil sie weit außerhalb von Stadtzentren auf günstigem Land errichtet wurden und durch öffentlichen Nachverkehr nur eine unzureichende Verbindung zu Arbeitsmöglichkeiten haben. In Brasilien produzieren staatlich geförderte Wohnungsbauprogramme wie Minha Vida, Minha Casa großflächige Einfamilienhaussiedlungen, die in den Peripherien der Städte liegen und kaum öffentlichen Freiraum noch öffentliche Infrastruktur aufweisen. In Niedrigstentwicklungsländern wie z. B. Haïti fehlt es an Kapazitäten auf Regierungsebene, um überhaupt große Wohnungsbauprojekte durchzuführen.

Es besteht insgesamt ein Bedarf an Wohnungsbaumodellen, der lebenswerte Städte für die niedrigen und niedersten Einkommensschichten ermöglicht. Neue Finanzierungsmodelle, neue Landnutzungsmodelle und innovative Partizipationsmodelle müssen entwickelt werden, die einen Städtebau produzieren, der den kulturellen Lebensbedürfnissen entspricht, der Land und Ressourcen schont, und der den zukünftigen Naturrisiken verstärkt durch den Klimawandel angepasst ist. Die Entwicklung dieser Modelle ist eine globale Planungsaufgabe, der sich die Planer der hochindustrialisierten Länder nicht entziehen können. In einer globalisierten Welt, in der alles immer enger vernetzt wird, können wir uns nicht darauf beschränken im deutschen Raum Städte nachzubessern, sondern wir müssen uns einer globalen Verantwortung stellen. Wie diese Verantwortung praktisch und effektiv ausgeübt werden soll, ohne die Partnerländer zu bevormunden und in kolonialistische Haltungen zurück zu verfallen ist eine große Herausforderung. Ganz eindeutig ist klar, - die Entwicklung dieser Modelle muss in Zusammenarbeit und auf Augenhöhe mit den Planern, Verantwortlichen und Betroffenen der Länder erfolgen. Diese Kollaboration kann in den Universitäten beginnen, da Forschung und Experiment naturgemäß dort angesiedelt sind. Dann müssen jedoch die entwickelten Ansätze in die Breite getragen, geprüft und angewendet werden. Da sind dann die staatlichen Institutionen, der private Sektor und die immer stärker werdenden Bürgervereinigungen gefragt. Im Falle der rasanten Verstädterung in Ländern mit begrenzten staatlichen Kapazitäten heißt das zumeist auch die Handlungskapazitäten vor Ort zu stärken. Dabei sollte das Subsidiaritätsprinzip auch hier Anwendung finden. Eine jeweils übergeordnete Einheit sollte nur dann aktiv werden, wenn die untergeordnete Einheit zur Bewältigung der Aufgabe nicht in der Lage ist.

4 Beardsley, John, and Christian Werthmann. 2008. „Improving Informal Settlements." Harvard Design Magazine (28):31.

Der Fall Medellín

Man könnte jetzt viele Ansätze der Adaption und Antizipation besprechen, ich würde jedoch gerne in einen Spezialfall eintauchen, um die Komplexitäten der Sachverhalte ein bisschen bildhafter werden zu lassen. Für einen guten Überblick über verschiedenste Ansätze möchte ich auf die Buchpublikation „Metropolis Nonformal" (Christian Werthmann, Jessica Bridger, 2015) verweisen, die die Ansätze von 25 Experten proträtiert.

Als Spezialfall würde ich gerne ein Beispiel aus der Forschungspraxis am Institut für Landschaftsarchitektur der Leibniz Universität Hannover darstellen. Seit 2011 arbeitet meine Forschungsgruppe mit dem Planungsinstitut urbam der Universität EAFIT in Medellín (Centro de Estudios Urbanos y Ambientales geleitet von Alejandro Echeverri) zusammen. Unser Schwerpunktthema ist das Verhältnis zwischen informellen Stadtwachstum und Naturrisiken, in diesem speziellen Fall Erdrutschen.

In Medellín leben etwa 200.000 Menschen in hangrutschgefährdeten Lagen. In den letzten 100 Jahren sind an die 850 Menschen durch Erdrutsche ums Leben gekommen. Medellín liegt in einem steilen Bergtal in den Ausläufern der Anden. Teile der komplizierten Geologie bestehen aus verwitterungsanfälligen Vulkangesteinen. Wenn sich diese Gesteine bei starken Regenfällen mit Wasser vollsaugen, sind sie in Steillagen abrutschgefährdet. Besonders in den Nordosthängen der Stadt sind diese Vulkangesteine dominant, genau in dem Bereich, wo in den letzten 50 Jahren die meisten informellen Siedlungen gebaut wurden. Die Bewohner der Steilhänge sind zumeist Bürgerkriegsflüchtlinge. Sie mussten ihre Heimat verlassen, oft unter schwierigen Umständen und sehr rasch. Ihnen stehen im Allgemeinen geringe finanzielle Mittel zur Verfügung. Sie sind als Neuankömmlinge einem Wohnungsmarkt ausgeliefert, den Sie sich üblicherweise nicht leisten können. Auf sich allein gestellt sehen sich viele gezwungen mit eigenen Mitteln eine Behausung zu errichten. Somit siedeln die Bürgerkriegsflüchtlinge in den unsicheren und schwer zugänglichen Steilhängen der Stadt. Etwa 45.000 Häuser stehen in diesen Hängen. Jedes Jahr kommen mehr dazu und nach unseren Hochrechnungen werden im Jahre 2030 bei stetig anhaltendem Wachstum 70.000 mehr Menschen in diesen Hängen leben. Die Stadt Medellín ist sich dieser Tatsache durchaus bewusst, doch hat sie noch kein passendes Rezept zum Umgang mit dem Wachstum der informellen Siedlungen gefunden. Die bebaubaren Lagen in den ungefährdeten Bereichen des Tales sind inzwischen sehr begrenzt und für sozialen Wohnungsbau nicht bezahlbar. Die nachträgliche Absicherung gefährdeter Hänge ist in manchen Teilen möglich, ein hoher Prozentsatz der Flächen ist jedoch nicht absicherbar, da die Erdrutsche sehr tiefgründig liegen und durch oberflächliche Maßnahmen nicht in den Griff zu bekommen sind. Die Eingrenzung des Wachstums durch Bauzonen hatte auch keinen Erfolg gezeigt, da, wie unsere Studien zeigten, die informellen Siedler in der Vergangenheit besonders gerne außerhalb der bebaubaren Zone gebaut haben. Dort ist das Land weniger wert, und die Landbesitzer sind eher geneigt dieses unter der Hand zu veräußern.

Unter diesen Umständen verfolgen die Stadtbehörden derzeit eine Strategie der inkrementellen Umsiedlung. Das heißt Siedler, die in besonders gefährdeten Laden gebaut haben, werden in sozialen Wohnungsbau möglichst nahe zu ihren Häusern umgesiedelt. Dies ist ein kostspieliges, konfliktreiches und langwieriges Unterfangen. Es ist nicht so leicht geeignete Lagen für den sozialen Wohnungsbau in den Hängen zu finden und die Errichtung von Wohneinheiten ist teuer. Zudem wollen viele Siedler ihre Häuser nicht verlassen. Die meisten kommen vom Land mit sehr niedrigen Bebauungsdichten und leben nicht gerne in kleinen Sozialwohnungen, die keine Erweiterungsmöglichkeiten noch Erwerbsmöglichkeiten zulassen. Angesichts der Tatsache, dass theoretisch an die 45.000 Wohneinheiten umgesiedelt werden müssten, erklärt es sich von selbst, dass dies ein langer und hürdenreicher Prozess sein wird. Es stellt sich die Frage, ob dieser Prozess in Anbetracht des weiteren Wachstums dieser informellen Siedlungen und des Widerstands der Bewohner überhaupt jemals zu Ende gebracht werden kann.

Unter diesen Umständen, hat sich unsere Forschungsgruppe im Auftrag der Stadt Medellín der Entwicklung alternativer Strategien gewidmet. Basierend auf den Erfahrungen der Vergangenheit suchten wir nach Strategien, die nicht auf „harten" Verboten, sondern auf „weichen" Angeboten für die ansässige Bevölkerung gründeten. Zur detaillierten Entwicklung dieser Maßnahmen grenzten wir unsere Untersuchung auf zwei informelle Stadtquartiere ein: La Cruz und La Honda sind zwei expandierende Viertel mit circa 4.000 Häusern und 16.000 Bewohnern. In unseren Untersuchungen stellten wir dabei fest, dass viele Bewohner stolz darauf waren in den Berghängen zu wohnen. Sie wussten Bescheid über das

Abb. 5: Ein Erdrutschfrühwarnsystem wird zur Beobachtung der gefährlichen Hänge installiert. (© urbam/ila)

Erdrutschrisiko, maßen aber dem keine übergroße Bedeutung zu. Verglichen mit den Risiken, denen sie in der Vergangenheit in den Bürgerkriegszonen ausgesetzt waren, erschien das Risiko unter einem Erdrutsch beerdigt zu werden als tragbar. Für manche stellte sich auch keine Alternative woanders zu wohnen. Andere waren eher besorgt, dass Sie ihre Arbeit verlieren und Ihre Familie nicht mehr ernähren können. Wir konnten also feststellen, dass die individuelle Risikowahrnehmung sich von der Risikowahrnehmung der Experten unterschied. Diese Erkenntnis war nicht unerheblich (und auch nicht ungewöhnlich), da die daraus resultierende unterschiedliche Risikotoleranz sich ganz praktisch darin manifestierte, dass der Staat seine Vorsorgepflicht ernst nahm und die Bewohner zwangsumsiedelte. Zusammen mit der Erkenntnis, dass diese Umsiedlungen flächendeckend langfristig gar nicht umsetzbar sind, beschloss unsere internationale Arbeitsgruppe eine alternative Strategie vorzuschlagen.

Abb. 6: Im Alarmfall können die Bewohner sichere Schutzpunkte aufsuchen. Das Evakuierungssystem dient gleichzeitig zur besseren Begehbarkeit und Aufwertung des öffentlichen Freiraumsystems. (© urbam/ila)

Diese Strategie setzte nicht auf eine schrittweise Zwangsumsiedlung der Bewohner, sondern auf die Entwicklung eines Frühwarn- und Evakuierungssystems für Hangrutsche. Es geht also nur um eine alternative Durchführung der Daseinsvorsorge - nämlich der Risikominimierung für Leib und Leben. Diese Strategie wäre auf den Zeitraum begrenzt, solange Häuser in stark gefährdeten Hängen situiert wären. Grundlage der Strategie war eine vorliegende Kartierung der individuellen Abrutschgefährdung einzelner Hänge. Denn nicht jeder Hang in der Siedlung war gleich gefährdet. Es gab Hänge, die nicht von Erdrutschen gefährdet waren. Es gab Hänge, die zwar von Erdrutschen gefährdet waren, aber durch Stabilisierung sicherer gemacht werden können, und auch Hänge, die für jedwede Besiedlung ungeeignet waren und auch nicht in irgendeiner Form stabilisiert werden konnten. Basierend auf dieser Risikoverteilung entwickelte unsere Arbeitsgruppe Strategien, die über den Schutz des Überlebens hinaus das Leben in der Ansiedlung selbst verbessern sollten. So sollten Hänge, die als stabilisierbar gelten durch ingenieurbiologische Maßnahmen gesichert werden. Zukünftige informelle Bauvorhaben sollten in abrutschsichere Hänge dirigiert werden. Bewohner in nicht-stabilisierbaren Hängen sollten durch Frühwarnsysteme in Verbindung mit dem Ausbau eines Evakuierungssystems geschützt werden. Langfristig müssten die Siedler in den nicht-stabilisierbaren Hängen jedoch ortsnah umgesiedelt werden. Neue Bebauung von lebensgefährlichen Lagen sollte durch die Gemeinde eigenständig kontrolliert und entgegengewirkt werden. Ungenützte oder evakuierte hangrutschgefährdete Flächen sollten in Wert gesetzt werden, um Bebauung zu erschweren.

Abb. 7: Hänge, die entsiedelt wurden oder unbebaubar sind, werden durch kooperatives Mikrofarming in Wert gesetzt und von der ansässigen Bevölkerung genutzt.(© urbam/ila)

Es war Grundvoraussetzung, dass alle vorgeschlagenen Maßnahmen kostengünstig, im Selbstbau machbar und wenn möglich der Gemeinde zusätzliche Einkommensmöglichkeiten erschließen. Alles musste zudem leicht replizierbar sein. Die Umsetzung und detaillierte Entwicklung dieser Maßnahmen sollten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip möglichst von den Bürgern vor Ort durchgeführt werden können. Um die Machbarkeit und Sinnhaftigkeit der Strategien zu prüfen schlug unser Team vor in kleinen Pilotprojekten die Maßnahmen zu testen.[5]

Leider verlangsamte sich ab diesem Verwirklichungspunkt die Initiative. Obwohl die Stadtbehörde unser Gutachten in Auftrag gegeben hatte, konnte sie sich noch nicht durchringen, die Pilotprojekte auch umzusetzen. Der damalige Bürgermeister (Aníbal Gaviria) hatte andere Visionen für die Hänge Medellíns. Er setzte sich lieber für den Bau einer Ringbahn ein. Wir sind jedoch guten Mutes, dass der neue Bürgermeister (Federicio Gutiérrez, seit 2016) etwas anders gesinnt ist. Insgesamt zeigte sich jedoch wieder die Abhängigkeit der Stadtplanung von der jeweiligen politischen Führung. Das ist an sich keine bahnbrechend neue Erkenntnis, bestätigt aber wieder einmal die konfliktträchtige Natur des informellen Bauens. Das Bauen außerhalb der Legalität ist selbst in einer für seine Slumnachbesserungsprojekte weltweit berühmten Stadt wie Medellín noch ein heißes Eisen (Medellín wurde 2013 zur innovativsten Stadt der Welt gekürt).

5 Eine detaillierte Beschreibung dieser Vorschläge kann in dem öffentlich zugänglichen Bericht „Rehabitar la montaña" eingesehen werden: https://issuu.com/universidadeafit/docs/rehabitar-monta__a/1 (zuletzt am 1.8.2016 eingesehen)

Unabhängig von der politischen Führung Medellíns würden die Bewohner der beiden Testsiedlungen sehr gerne unsere Ideen ausprobieren. Unserer Vorschläge fanden dort viel Zuspruch, da den Bürgern mehr Entscheidungsautonomie zugesprochen wurde. Inzwischen haben nach Aussage einer Bewohnerin die Bürger schon auf eigene Faust (so wie gewohnt) angefangen ein paar der Strategien umzusetzen. Sie pflanzen Bäume in den Hängen oder intensivieren landwirtschaftliche Erzeugung. In der Zwischenzeit sind aber auch schon wieder mehr Häuser in den Hängen gebaut worden.

Das Beispiel der Erdrutsche und informellen Besiedlung in Medellín ist nur eine Situation unter vielen anderen auf der Welt. Medellín dürfte in seiner erfolgreichen Geschichte der Slumnachbesserung sogar relativ einzigartig in seinen Grundbedingungen sein. In vielen anderen Kommunen auf der Welt gibt es wesentlich weniger Planer mit Slumnachbesserungskenntnissen vor Ort als in Medellín. Kolumbien als aufstrebendes Schwellenland bietet trotz des längsten Bürgerkriegs der Welt noch vergleichsweise gute Bedingungen für eine geregelte Stadtplanung. Die Planungssituation in einem Niedrigstentwicklungsland wie z. B. Haiti ist wesentlich unsicherer und unberechenbarer. Kulturell- und kontextbezogene Urbanisierungsstrategien müssen daher individuell für die einzelnen Länder, Regionen und Städte entwickelt werden. Speziell die kulturelle Maßschneiderung der Urbanisierungsstrategien ist ein weltweites Vorhaben, das jedoch nur von regional verankerten interdisziplinären Teams bearbeitet werden kann. Das heißt aber nicht, dass diese Teams nur aus ansässigen Planern bestehen sollten. Denn wie sich im Falle Medellín gezeigt hat, kann eine Außenperspektive äußerst hilfreich sein um vorgeprägte Sichtweisen zu hinterfragen. Unser Vorgehen als deutsches Landschaftsarchitekturinstitut in Kolumbien war grundsätzlich geprägt von einer kollaborativen Zurückhaltung. Es war wichtig, dass wir in der Minderzahl im Vergleich zu unseren kolumbianischen Planungspartnern waren; und es war wichtig, dass der Großteil des Forschungsbudgets bei unseren kolumbianischen Partnern lag. Es war somit ein kolumbianischer Vorschlag und nicht ein Vorschlag von außen. Unser Hauptbeitrag lag neben unserer landschaftsarchitektonischen- und planerischen Expertise (eine Expertise, die sich in Kolumbien noch im Aufbau befindet) eine Art unvoreingenommene Perspektive des Fremdlings miteinzubringen. Somit konnten vertraute Dinge neu betrachtet und fortgedacht werden. Ich denke, dass dieser Austausch - idealerweise in beide Richtungen - während der größten Urbanisierungswelle der Menschheit von größter Bedeutung ist.

Forschungsgruppe Medellín:

Urbam / EAFIT: Alejandro Echeverri, Francesco María Orsini, Juan Sebastian Bustamante Fernández, Isabel Basombrío, Diana Marcela Rincón Buitrago, Juan Pablo Ospina, Anna Manea, Daniela Duque, Ángela Duque, Simón Abad, Lina Rojas

ILA / Leibniz Universität Hannover: Christian Werthmann, Joseph Claghorn, Nicholas Bonard, Florian Depenbrock, Mariam Farhat

Spezialisten: Marco Gamboa, geologist, Iván Rendon, sociologist, Tatiana Zuluaga, urban development, Fundacíon CIPAV, bio-engineering, Fundación Sumapaz, community organization.

Bibliographie:

Beardsley, John. 2007. „A billion slum dwellers and counting." Harvard design magazine (27):54-59.

Beardsley, John, and Christian Werthmann. 2008. „Improving Informal Settlements." Harvard Design Magazine (28):31.

Claghorn, Joseph, and Christian Werthmann. 2015. „Shifting ground: Landslide risk mitigation through community-based landscape interventions." Journal of Landscape Architecture 10 (1):6-15.

Echeverri Restrepo, Alejandro, and Christian Werthmann. 2013. Rehabitar La Montaña, Estrategias y procesos para un hábitat sostenible en las laderas de Medellín. EAFIT Medellín - Leibniz University

Hannover.

Geddes, Patrick Sir, and Jaqueline ed Tyrwhitt. 1947. Patrick Geddes in India. London: L. Humphries.

Lepik, Andres, and Modern Art Museum of. 2010. Small scale, big change : new architectures of social engagement. Basel :London: Birkhäuser ;Springer [distributor].

Ribbeck, Eckhart 2009. „Slum. Die informelle Stadt." In Urbanismo Informal, edited by Sergio Padilla Galicia, 11-27. Mexico: Universidad Autonoma Metropolitana.

Saunders, Doug. 2010. Arrival city. How the largest migration in history is reshaping our world. New York: Pantheon Books

Un-habitat. 2010. State of the world's cities 2010/2011: bridging the urban divide: Earthscan.

Werthmann, Christian. 2011. „Dirty Work: Landscape and Infrastructure in Nonformal Cities." In Design with the Other 90%: Cities, edited by Cynthia E. Smith, 78 - 93. New York: Cooper-Hewitt, National Design Museum.

Werthmann, Christian and Jessica Bridger. 2015. Metropolis Nonformal. California: ARD.

Dr. Kenneth Anders

Kultur der Daseinsvorsorge

Thesen für einen Diskurs

Abstract

Die These dieses Beitrags lautet, dass Probleme der Daseinsvorsorge nicht allein mit dem Grundsatz der Subsidiarität gelöst werden können, sondern einer Neuordnung der verschiedenen Aufgaben nach Gesichtspunkten der Subsistenz bedürfen. „Etwas selbst bewirtschaften" umfasst erheblich komplexere Handlungen als „etwas selbst zu entscheiden". Damit geht eine politische und rechtliche Abwägung legitimer – weil systemisch bedingter – Ansprüche auf die Nutzung und Entwicklung natürlicher und sozialer Ressourcen einher. In dieser Logik kehrt sich das Diskursprinzip um, nach dem bislang die meisten Debatten im Kontext der Daseinsvorsorge geführt werden. Es geht demnach weniger um die Ansprüche des Einzelnen gegenüber dem Staat, als vielmehr um das Recht auf einen Selbsterhalt von Haushalten, Gebietskörperschaften und Staaten, deren sozialer Zusammenhalt verlorengeht, wenn alle Funktionen des Lebens als Dienstleistungen privatisiert oder an übergeordnete Ebenen abgegeben werden. Damit ist nicht vorweggenommen, welche Ressourcen die notwendige soziale Integration ermöglichen. In dieser Hinsicht beweisen soziale Systeme eine hohe Flexibilität, die letztlich den Schlüssel zu einer erfolgreichen Abwägung sein kann. Die einfache Aussage, mit der man dabei ins Rennen gehen sollte, lautet: Wir brauchen eine neue Kultur der Daseinsvorsorge im Sinne des Selbsterhalts unserer Systeme. Bei der Wahrnehmung ihrer Funktionen als bloßer Kostenlasten handelt es sich dagegen um eine Verzerrung, die am Ende darauf hinausläuft, dass das Leben selbst zu viel kostet.

1. Daseinsvorsorge als Diskursproblem

Der Begriff der Daseinsvorsorge hat als unbestimmter Rechtsbegriff die Tendenz, sich mit Bedeutungen aufzuladen, die die Reichweite des täglichen Verwaltungshandelns überschreiten. Die Rede vom Dasein lädt zu existenziellen Betrachtungen ein und der Begriff der Vorsorge stellt eine Verknüpfung mit weitreichenden Nachhaltigkeitsfragen her. Wird das Thema schließlich als Kostenproblem im Kontext des Demografiediskurses verhandelt, kommt es leicht so weit, dass ganze Siedlungsräume infrage gestellt werden, weil man feststellt, dass ihre Unterhaltung für „den Staat" zu teuer ist.

Die wissenschaftliche und journalistische Zuspitzung dieser Argumentation ist fahrlässig. Man muss nur auf die Verschiedenheit von Themengebieten wie Abfallwirtschaft, Abwasserentsorgung, Wasserversorgung, Energieversorgung, Öffentlicher Personennahverkehr, Sparkassen, medizinische Betreuung und Rettungsdienst, Schulen, Kultur, Kinder- oder Altenheime sehen, um sich klar zu machen, dass hier heterogene Aufgabenfelder betreten werden, die nicht mit der immer gleichen Logik erschlagen werden können. Meist handelt es sich dabei um kommunale, nicht um staatliche Leistungen, welche vom Staat allerdings als Pflichtaufgaben definiert wurden, um einen einheitlichen Rechtsraum herzustellen. Manche Kommunen hätten in Wirklichkeit gern größere Spielräume, die man erkunden sollte, satt ihnen die Schlüsselzuweisungen und Fördermittel zu missgönnen.

Zunächst sollte jedoch zwischen strukturell verschiedenen Funktionen im Kontext der Daseinsvorsorge unterschieden werden. Das Gefüge dieser Funktionen ist historisch veränderlich und muss dies auch weiter bleiben, wenn es gesellschaftliche Anpassungsprozesse überstehen soll. Wir können unterschieden zwischen:

1. der subsistenzwirtschaftlichen Eigenverantwortung der Haushalte,
2. der öffentlichen Erbringung von Dienstleistungen durch Gebietskörperschaften oder durch den Staat,
3. der legislativen Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen für die öffentlichen Dienstleistungen (Fixierung von Pflichtaufgaben und von Standards zu ihrer Erfüllung, Benennung freiwilliger Aufgaben und Setzung marktwirtschaftlicher Spielregeln wie z.B. Ausschreibungspflichten),
4. der Übertragung öffentlicher Dienstleistungen an private Unternehmen.

Will man die Diskussion aus einer zähen Debatte über die Verteilung von Mitteln herausführen und stattdessen über eine Neuordnung der Aufgaben der Daseinsvorsorge ins Gespräch kommen, müssen zunächst die beiden ersten Bereiche in Augenschein genommen werden. Es ist nämlich ein wichtiger Unterschied, ob die Leistungen der Daseinsvorsorge nur gesetzlich festgeschrieben und über Umverteilungen oder Gebühren finanziert werden oder durch die individuellen oder kollektiven Subjekte selbst erbracht werden.

2. Selbsterhalt durch eigene Ressourcenbewirtschaftung

Diese Frage führt direkt in die historische Übertragung entsprechender Aufgaben von den Haushalten auf die Kommunen im Kon-

text des industriell bedingten Wachstums der Städte. Aus heutiger Sicht wird dieser Prozess gern als ein Abschied von der Subsistenzwirtschaft beschrieben, aber diese Wahrnehmung führt zu Verzerrungen. Subsistenzwirtschaft bezeichnet nicht das autonome Agieren der vorindustriellen Haushalte, sondern die eigene Bewirtschaftung von Ressourcen (Wasser, Boden, Brennholz, auch der eigene Körper usw.) zum Zweck des Selbsterhalts. Das jeweilige Bewirtschaftungsregime umfasst dabei nicht nur die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, es prägt vielmehr eine je spezifische subsistenzwirtschaftliche Kultur, in der sich das jeweilige System organisiert und immer wieder erneuert – oder auch nicht. Grundsätzlich sollte jedes System – sei es ein Haushalt, eine Gebietskörperschaft oder ein Staat – gewisse Ressourcen selbst bewirtschaften, wenn es sich erhalten will. Die Logik dieser Argumentation zielt also auf eine Umkehrung der Frage. Statt zu fragen: Welche Ansprüche haben der Einzelne oder die Kommune gegenüber dem Staat? sollte gefragt werden: Welche Dinge sollten wir als Teil welcher Systeme selbst tun, um unsere Sozialität zu sichern?

Vor dem (subsistenzwirtschaftlichen) Hintergrund ist auch die Ermunterung kommunaler Spitzenverbände an die Städte und Gemeinden, Verwaltungsleistungen wieder vermehrt selbst zu erbringen, durchaus ernst zu nehmen.

Das Subsistenzrecht wird in dieser Perspektive nicht mehr als ein Recht auf Versorgung erscheinen sondern als ein Recht auf (durch eigene Praxis gewährleisteten) Selbstherhalt. Damit sind bestimmte Konflikte verbunden: Welche Eigenverantwortung hat der Haushalt, welche Praxis darf bzw. muss sich das gesellschaftliche System aneignen? Für die Austragung dieser Konflikte ist es nicht notwendig, unsere gesamte Rechtspraxis dementsprechend umzuschreiben, denn die Abwägung zwischen verschiedenen legitimen Ansprüchen ist in unserer Rechtspraxis eigentlich ein Tagesgeschäft. Die diskursive Rahmung für die Debatte über die Daseinsvorsorge sollte aber entsprechend geändert werden, um die politische Steuerung der Rechtssprechung zu verbessern.

3. notwendige Abwägungen

Die Institutionen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge entfalteten sich im Zuge der Urbanisierung sehr prägnant bei der Abwasserentsorgung, wobei aus Ressourcen Entsorgungsgüter wurden, die zunächst keinen systemischen Beitrag zum Selbsterhalt der Kommune mehr leisteten – wie es bei den agrarischen Haushalten durchaus noch vielfach der Fall war. Die Kunst der zukünftigen gesellschaftspolitischen Entwicklung bestünde demnach darin, den Ressourcenbegriff wieder mit dem Thema Daseinsvorsorge zu verknüpfen und damit auch der Konnotation der Nachhaltigkeit einen Grund in der Sache zu geben. Konkret – auf das Abwasser bezogen – heißt dies: das Abwasser muss nicht nur entsorgt und geklärt werden, es ist Nährstoff- und Trinkwasserquelle für das bewirtschaftende System.

Wie lebendig entsprechende Ansprüche sind, lässt sich leicht erkennen, wenn man einige Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Haushalten und den kommunalen Abwasserverbänden um den Anschlusszwang in den neuen Bundesländern in der Nachwendezeit betrachtet. Diese wurden oftmals erbittert geführt. Wenn sich eine brandenburgische Bürgermeisterin an ihr Grundstück kettet, um dem Zwangsanschluss an das öffentliche Netz entgegenzutreten, sollte man davon ausgehen, dass es ihr nicht nur um einige Euro an Abwassergebühren ging. Es geht vielmehr um das Recht ihres Haushalts, sich um diese Dinge selbst zu kümmern.
Ähnliche Konflikte kennen wir aus den Debatten über das Homeschooling, in denen sich Eltern gegen die staatliche Schulpflicht wehren. Letztlich wird hier um die Frage gerungen, ob die Kinder in erster Linie als Ressource der Familie oder des Staates betrachtet werden.

Auch die antieuropäischen Strömungen machen in der Auseinandersetzung mit den Brüsseler Institutionen weniger demokratische Werte geltend, als vielmehr ein Recht auf Selbsterhalt. Die Kraft dieser Bewegungen ist deshalb so groß, weil ihr – wenn auch in unaufgeräumter Form – ein legitimer Anspruch innewohnt. Umgekehrt sollte die Europäische Union ihren eigenen Ressourcenbegriff stärken und nicht nur in den Nationalstaaten finanziell fördern und gesetzlich steuern, sondern auch im Sinne des Selbsterhalts bewirtschaften. So könnte z.B. die Bildung einer europäischen Öffentlichkeit durch geeignete Medien eine Ressource für die Europäische Demokratie aufschließen. Dass die nationalen Öffentlichkeiten diese Funktion übernehmen, ist unmöglich.

Der Staat tendiert seit Jahrzehnten dazu, die eigene Bewirtschaftung von Ressourcen aufzugeben und sie an Kommunen oder Unternehmen zu übertragen. So wird z.B. der Wald – einst vornehmste Ressource der deutschen Länder – zunehmend nur noch hoheitlich gesteuert, die Bewirtschaftung der Wälder durch Landesforstbetriebe wird aus Wettbewerbsgründen immer stärker reglementiert. Diese Entwicklung ist Teil einer grundlegenden Neuausrichtung staatlicher Aufgaben und sie mag in vielen Fällen begründet sein. Die damit verbundenen Veränderungen werden aber nur selten hinreichend reflektiert. Denn indem der Wald keine staatliche Ressource mehr ist, verliert er seine gesellschaftsbildende Funktion.

Schauen wir unter dem Gesichtspunkt des Selbsterhalts auf die Debatten über die Versorgung mit Öffentlichem Personennahverkehr, wird einsichtig, dass die Erreichbarkeit von Regionen oder Orten nicht nur eine Frage der Passagierzahlen (also des Marktes) ist, sondern auf je bestimmten Ebenen im Interesse der Länder bzw. der Gebietskörperschaften ist. Ein Bundesland sollte demnach durchaus ein Verkehrsnetz entwickeln, in dem sich alle Regionen als Teil eines Ganzen begreifen können – die Erreichbarkeit eines Verwaltungssitzes innerhalb eines Landkreises bleibt dagegen selbstverständlich dessen Angelegenheit. Man betrachte nur die öffentlichen Verkehrsnetze heute und vor einhundert Jahren um zu sehen, wie opportunistisch die Verkehrsplanung seither geworden ist und dadurch soziale Erosionsprozesse begünstigt wurden.

Es geht hierbei grundsätzlich nicht darum, jenen, die eine für ihr Leben vorsorgende Leistung als Familie, Haushalt, Kommune oder Nationalstaat selbst verrichten wollen, in jedem Falle zu entsprechen. Ziel muss es lediglich sein, die verschiedenen Ansprüche zu erkennen, zu beschreiben, ihre Legitimität gegeneinander abzuwägen, sie systemisch auszudifferenzieren und je nach historischen Gegebenheiten und gesellschaftlicher Komplexität (immer wieder) neu zu ordnen. Denn durch den aktiven Selbsterhalt gewährleisten die Systeme ihren sozialen Zusammenhalt und die kollektive Bindung der Bürger in Gemeinschaften bzw. Gesellschaften.

4. Wer Leistungen abgibt, muss auch Spielräume schaffen

Von hier aus richtet sich der Blick auf die dritte und vierte Funktion im Kontext der Daseinsvorsorge: die gesetzliche Regelung der Aufgaben und ihrer Standards durch den Staat sowie die Vergabe dieser Leistungen an Unternehmen.

Werden öffentliche Leistungen wie die Bildung oder die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur an Kommunen übertragen (was durchaus sinnvoll sein kann) müssen umgekehrt die Kommunen nicht nur mit den entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet werden, sie müssen auch selbst Gestaltungsspielräume erhalten, diese Aufgaben so oder anders zu erfüllen. Erst dadurch kann die Leistung zu einer Form des sozialen Selbsterhalts werden. Die Kommunen sollten also die Schulen nicht nur in staatlichem Auftrag betreiben, sie sollten auch viel stärker als bisher die Chance erkennen und bekommen, die Schule und den Schulstandort als Ressource ihres Gemeinwesens zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang spielen die Standards in der öffentlichen Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle. Wird eine Leistung auf andere Systemebenen übertragen, sollten die Standards zu ihrer Erbringung variabel sein.

Werden öffentliche Leistungen dagegen an private Unternehmen abgegeben, die über Beiträge oder Gebühren finanziert werden, muss man sich darüber im Klaren sein, dass diese Unternehmen zwar möglicherweise in der Lage sind, den definierten Teil der Daseinsvorsorge reibungslos zu erledigen, dass aber das Potenzial des gesellschaftlich-kulturellen Selbsterhalts damit verlorengeht.
Zugleich wird es bei der Privatisierung von Leistungen schwierig, gravierende gesellschaftspolitische Entscheidungen auf staatlicher oder überstaatlicher Ebene effektiv durchzusetzen. Die Gebietskörperschaften bzw. der Staat entledigen sich also einer Pflicht und geben zugleich eigene soziale Gestaltungsspielräume ab. Dementsprechend wäre in der Energiewende eine zeitweise staatliche Rückgewinnung der Energienetze erforderlich gewesen. Dadurch hätten ein unzureichend abgestimmter Kapazitäts- und Netzausbau reguliert und Ressourcen wie die Windenergie in einem größeren räumlichen Zusammenhang effektiver erschlossen werden können. Die Elektrifizierung der Staaten vor etwa 100 Jahren ist seinerzeit nur möglich gewesen, indem der Staat zunächst selbst aktiv wurde. Auch die Ansprüche kleinerer Einheiten wie etwa von Kommunen, sich als Energiegemeinden im Sinne ihres Selbsterhalts zu entwickeln, hätten durch bereinigte Rahmenbedingungen erheblich besser unterstützt werden können. Es wären also mehrere Ebenen des Selbsterhalts gestärkt worden.

5. Das Leben lässt sich nicht outsourcen

Eine Neubetrachtung von Aufgaben der Daseinsvorsorge aus der Perspektive des Selbsterhalts von Haushalten, Kommunen und Ländern kann zunächst nur durch eine diskursive Anstrengung erreicht werden. Die einfache Aussage, mit der man hier ins Rennen gehen sollte, lautet: Wir brauchen eine neue Kultur der Daseinsvorsorge im Sinne des Selbsterhalts unserer Systeme. Dieser ist nicht allein über Fördermittel oder Schlüsselzuweisungen zu gewährleisten, sondern über die Identifizierung und Bewirtschaftung der je entscheidenden sozialen Ressourcen.

Was man an diesem Perspektivwechsel aber – noch vor jedem öffentlichen Gespräch – erkennen kann, ist folgendes: Bei der Wahrnehmung dieser Funktionen als bloßer Kostenlasten handelt es sich um eine Verzerrung, die am Ende darauf hinausläuft, dass das Leben selbst zu viel kostet. Eine andere Kultur der Daseinsvorsorge bedeutet, dass die Menschen und ihre gesellschaftlichen Organisationen dazu ermuntert werden, ihre subsistenzwirtschaftlichen Grundfunktionen entweder selbst wahrzunehmen oder sie bewusst abzugeben – mit entsprechenden Gewinnen und Verlusten. Dabei muss es immer eine gemeinsame Betrachtung mehrerer Systeme geben, um zu vernünftigen Lösungen zu gelangen. Die entscheidenden Fragen unseres gesellschaftlichen Lebens liegen dabei nicht außerhalb von Wasser, Gesundheit, Mobilität oder Bildung – sie liegen eben darin.

Prof. Dr. Susanne Hauser
Universitätsprofessorin für Kunst- und Kulturgeschichte im Studiengang Architektur
Institut für Geschichte und Theorie der Gestaltung (IGTG), Universität der Künste Berlin

Raum und Infrastruktur. Zum Stand kultur- und medienwissenschaftlicher Forschung. Eine Skizze

Kleine Vorrede

Der Diskurs der Kulturwissenschaften zu Raum und Infrastrukturen führt nicht unmittelbar zu Handlungsoptionen. Er ist nicht „praktisch" in dem Sinne, dass er die Belange der Stadt-, Landschafts- oder Raumplanung umstandslos konkretisieren, kommentieren, ergänzen oder redefinieren könnte oder auch nur wollte. Die Gegenstände planerischen wie kulturwissenschaftlichen Interesses sind allerdings oft dieselben und werden nur jeweils disziplinspezifisch aus verschiedenen Perspektiven, mit verschiedenen Fragestellungen und pragmatischen Folgen angesehen oder konstruiert.

Das ist der Fall auch da, wo es um das Verständnis des Raumes und seiner sich durch wirtschaftliche und technische, ästhetische und symbolische Entwicklungen verändernden Qualitäten geht, von denen einige in der Debatte um die Daseinsvorsorge von Bedeutung sind. Es steht nun zumindest zu hoffen, dass die folgende Diskussion kulturwissenschaftlicher Forschungen Inspirierendes zum Thema beitragen kann, denn auf die freundliche Anfrage, die mich erreicht hat, lautet die erste Antwort nun einmal schon völlig ungeschminkt: Das Thema Daseinsvorsorge hat die Kulturwissenschaften bislang allenfalls in ihren sozialwissenschaftlichen Diskursen erreicht,[1] die raum- und architekturtheoretischen, auch die medienwissenschaftlichen Debatten noch nicht.

Raum und Kulturwissenschaften

In den Kulturwissenschaften ist die Beschäftigung mit Raum und Raumkonzepten, auch der Stadt, mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden.[2] Seit einigen Jahren entwickelt sich außerdem ein spezifisch kulturwissenschaftliches Interesse am Zusammenhang von Raum, Medien und Infrastrukturen.[3] So wurden und werden raumbezogene Effekte und Potenziale von Medienentwicklungen unter kartografischen[4] und weiteren Gesichtspunkten der Repräsentation thematisiert,[5] unter dem Gesichtspunkt der Lokalisierung und Kanalisierung von Informationen und Handlungen,[6] auch unter dem Gesichtspunkt ästhetischer und künstlerischer Konsequenzen.[7] Im Anschluss an die Frage der Wirkungs- und Handlungsmacht („agency") materieller Strukturen sind Untersuchungen von Medien und als Medien begriffenen Infrastrukturen entstanden, die als integrale Teile von soziotechnischen Systemen begriffen und beschrieben werden.[8] Es gibt Untersuchungen, die Technikgeschichte und Kulturwissenschaft verbinden,[9] und gelegentlich erfährt der Zusammenhang von Medien und Städten auch eine Erforschung und Würdigung, die von gegenwärtigen Bedingungen bis in mittelalterliche Zeiten zurückreicht und historische Umstände neu erschließt.[10]

Grundlegende Perspektiven

Zwei Befunde oder auch Thesen aus den 1970er Jahren haben die kulturwissenschaftlichen Perspektiven auf den Raum deutlich geformt und sind grundlegend für die eben benannten thematischen Entwicklungen. Zum einen gibt es seit den 1970er Jahren eine Diskussion über die Produziertheit des Raumes. Die Debatte um diese Denkfigur schließt an die einflussreiche These des französischen Philosophen Henri Lefebvre an, dass „Raum" in seinen Formen wie seinem Gebrauch in sozialen Prozessen hervorgebracht wird.[11] Diese Überzeugung, die physische und physikalische Beschreibungen sowohl ergänzt als auch relativiert, trug ebenso wie Lefebvres Unterscheidung des Wahrgenommenen, des Konzipierten und des Gelebten als Aspekte des Zugangs zu räumlichen Phänomenen[12] dazu bei, die Vorstellung von Raum zu dynamisieren, zu historisieren und

1 S. z.B. Claudia Neu 2009: Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Berlin, New York.

2 Der Diskurs dazu wird, nach einigen Vorläufern seit den 1980er Jahren, um 2005 zu einem anerkannten Themenfeld der Kulturwissenschaften; avantgardistisch ist noch Waltraud Kokot u.a. (Hg.) 2000: Kulturwissenschaftliche Stadtforschung. Berlin; auf breitere Rezeption können bereits rechnen: Georg Mein, Markus Rieger-Ladich (Hg.) 2004: Soziale Räume und kulturelle Praktiken. Über den strategischen Gebrauch von Medien. Bielefeld; Jörg Dünne, Stephan Günzel (Hg.) 2006: Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften, Frankfurt/M..

3 Vorläufer sind rar. Eine berühmte, facettenreiche kulturhistorische Untersuchung zu Infrastrukturen ist: Wolfgang Schivelbusch 1977: Die Geschichte der Eisenbahnreise, Zur Industrialisierung von Zeit und Raum, München.

4 Ich erinnere hier an ein Thema der 1990er Jahre, als das Ende des Lokalen als Folge medientechnischer Entwicklungen prognostiziert wurde.

5 S. vor allem Jörg Döring, Tristan Thielmann (Hg.) 2009: Mediengeographie. Theorie – Analyse – Diskussion. Bielefeld, S. 9-64; für 2016 angekündigt ist ein von Tristan Thielmann herausgegebenes Handbuch zur Mediengeographie.

6 Zur Konturierung einer kulturwissenschaftlichen „Logistik des sozialen Raumes" s. die Textauswahl in: Susanne Hauser, Christa Kamleithner, Roland Meyer (Hg.) 2013: Architekturwissen. Grundlagentexte aus den Kulturwissenschaften, Bd. 2: Zur Logistik des sozialen Raumes. Bielefeld.

7 S. z.B. Nathalie Bredella/Chris Dähne (Hg.) 2013: Infrastrukturen des Urbanen. Soundscapes, Landscapes, Netscapes, Bielefeld.

8 Gabriele Schabacher 2013: Medium Infrastruktur. Trajektorien soziotechnischer Netzwerke in der ANT, in: Zeitschrift für Medien- und Kulturforschung Nr. 2, S. 129-148.

9 S. z.B. zur Verkehrsgeschichte: Hans-Liudger Dienel, Hans-Ulrich Schiedt (Hg.) 2010: Die moderne Straße. Planung, Bau und Verkehr vom 18. bis zum 20. Jahrhundert, Frankfurt/M., New York; Christoph Neubert, Gabriele Schabacher (Hg.) 2012: Verkehrsgeschichte und Kulturwissenschaft, Bielefeld.

10 Clemens Zimmermann (Hg.) 2012: Stadt und Medien. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, Köln.

11 Henri Lefebvre 1974: La production de l'espace, Paris.

12 Ebd., S. 50.

in ihren vielfältigen sozialen, auch ökonomischen, politischen und ästhetischen, Bezügen zur Debatte zu stellen. [13]

Diese Perspektive wird ergänzt durch eine zweite vor allem von Michel Foucault vorgezeichnete „Wende" im Denken über räumliche Phänomene, die „weniger zu einem bestimmten neuen Raumbegriff als vielmehr zu einem reflexiven Denken heterogener Beziehungs-, Ordnungs- und Plazierungsgefüge (!)" geführt hat.[14] Diese Veränderung wird häufig als Ausgangspunkt des „spatial turn" der Kulturwissenschaften verstanden, im engeren Sinne aber handelt es sich eher um die Anregung eines „topological turn".[15] In diesem Rahmen stehen Untersuchungen und Überlegungen zu Anordnungen und Verteilungen, Wegen und Kanälen, zu Topologien und Heterotopien.

Ein Effekt des konzentrierten kulturwissenschaftlichen Interesses an diesen Aspekten ist, dass „der Ort" in die Kulturwissenschaften als Thema zurückgekehrt ist, doch in einer besonderen Konzeption. „Orte", auch das „Lokale" erfahren keine substanziellen Beschreibungen, sondern werden als relationale Gebilde von je unterschiedlicher Materialität verstanden: als Kreuzungspunkte in Netzen, als Verdichtungszonen jeweils interessierender Phänomene, als Plätze zufälliger Begegnungen.[16] Mit der relationalen Sicht war und ist eine Grundlage gelegt für eine bestimmte Spielart der kulturwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit räumlichen Phänomenen, in der „Raum" als eine durch Netze konstituierte Konstellation verstanden wird. [17]

Raum und technische Infrastruktur

Der in diesem Sinne inspirierte Blick aus den Kulturwissenschaften auf Räume und Infrastrukturen richtet sich auf die technische, die apparative Struktur und entfaltet sich von diesem Gesichtspunkt aus. Er manifestiert sich in der Aufmerksamkeit für die materiellen Grundlagen aller „Kommunikation", aufgefasst hier in dem Sinn von Verbindung und Austausch, in dem das Wort im 19. Jahrhundert gebraucht worden ist. Interessanterweise sind, rückblickend, bis in die Anfänge der wissenschaftlichen Geografie in der Mitte des 19. Jahrhunderts Überlegungen zur praktischen Raumwirkung der Telegrafie und zu ihren Folgen für die Erfassung und das Verständnis des Raumes nachzuweisen.[18]

13 S. dazu Beiträge aus der Kritischen Geografie z.B. in: Bernd Belina, Boris Michel (Hg.) 2007: Raumproduktionen, Münster.
14 Regine Buschauer 2010: Mobile Räume. Medien- und kulturgeschichtliche Studien zur Tele-Kommunikation, Bielefeld, S. 13.
15 Doris Bachmann-Medick 2006/2014: Spatial Turn, in: Doris Bachmann-Medick: Cultural Turns. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften, Reinbek b. Hamburg: 5. Auflage; S. 284-328.
16 S. dazu das Kapitel „Orte und Identitäten" in: Architekturwissen Bd. 2 (vgl. Anm. 3).
17 Als Beispiel einer Kritik dieser Perspektive s. die Auseinandersetzung mit der Städten als Medienstandorten: Zimmermann (Hg.) (vgl. Anm. 9).
18 Jörg Döring, Tristan Thielmann 2009: Mediengeographie. Für eine Geomedienwissenschaft, in: Dies. (Hg.): Mediengeographie. Theorie – Analyse – Diskussion, Bielefeld, S. 9-64, hier: S. 12, Anm. 10.

Etwa einhundert Jahre später, Mitte des 20. Jahrhunderts, nimmt die Medienwissenschaft einen ihrer Anfänge in Thesen zu Infrastruktur und Raum. 1950 publiziert Harold Adams Innis unter dem Titel Empire and Communications seine Überlegungen zur essentiellen Bedeutung der Informations- und generell Kommunikationstechnologien für das Entstehen und die Existenz großer Reiche in der Geschichte.[19] Diese raumaffine, auf die technische Struktur gerichtete und also materialistische Perspektive geriet zeitweise zugunsten einer von der vermeintlichen Immaterialität der digitalen Kommunikation faszinierten Diskussion aus dem Blick. Sie war jedoch von großer Bedeutung für die Entwicklung der Thesen Marshall McLuhans, die eine recht zutreffende Zusammenfassung in dem Befund gefunden haben, dass das Medium die (eigentliche) Botschaft ist.[20]

Diese von McLuhan eher rhapsodisch ausgearbeitete These ist weniger naiv und plakativ als sie auf den ersten Blick erscheint, denn sie wird der oft grundlegenden Bedeutung medialer Zusammenhänge durchaus gerecht: Der Ausfall von Nachrichtenkanälen, von Straßen oder von Leitungen für lokal nicht verfügbare Ressourcen wie Wasser oder Energie setzt sofort Möglichkeiten gewohnten Verhaltens aus. Gerade in Situationen, in denen die Ausdünnung von Netzen und die damit verbundenen Daseinsvorsorge zum Thema werden, wird der existenzielle Grund der recht simplen Aussage, dass der Kern der Bedeutung von Medien in ihrer schieren Existenz und ihrem verlässlichen Funktionieren besteht, evident.

In dieser Hinsicht macht auch die Beschreibung der Stadt aus medienwissenschaftlicher Sicht Sinn, die sie 1988 als „Netz aus lauter Netzen" vorstellt, ihre Struktur umstandslos als Schaltplan liest und damit die medientheoretischen Überlegungen zur Raumentwicklung auf eine folgenreiche Spur setzt.[21] Das war eine aufschlussreiche wie produktiv eingeschränkte Art der Betrachtung des Raumes und räumlicher Phänomene. Sie hat viele kreative, auf Mediennetze und die Materialität von Infrastrukturen reflektierende Untersuchungen zum Raum und seiner Gestaltung angeregt.[22]

Exkurs: Ernst Forsthoff 1938

Die erste Definition, die Ernst Forsthoff für die Daseinsfürsorge gegeben hat, beschreibt von vorneherein den Raum der industrialisierten Gesellschaften als einen notwendig technisch und medial durchdrungenen. Die Materialität ebenso wie die soziale Notwendigkeit von technischen Infrastrukturen wird also gleich voraussetzt.

19 Harold Adams Innis 1950: Empire and Communications, Oxford.
20 Marshall McLuhan 1967/2011: Das Medium ist die Massage. Ein Inventar medialer Effekte, Stuttgart.
21 Friedrich Kittler: Eine Stadt ist ein Medium 1988/1995, in: Gotthard Fuchs u.a. (Hg.): Mythos Metropole, Frankfurt/Main, S. 228-244. – „Netz" und „Netze" sind nicht die besten Metaphern für flächendeckende Versorgung. Denn während Netze (ihre) Wege und Ziele genau definieren, schließen sie alles nicht durch sie Definierte aus; vgl. Susanne Hauser: Zur Struktur der Zwischenstadt, in: Dies., Christa Kamleithner 2006: Ästhetik der Agglomeration, Wuppertal, S. 20-23.
22 Diese Tradition ist bis heute produktiv; s. z.B. die genannten Arbeiten von Gabriele Schabacher; medien- wie kulturhistorisch aufschlussreich ist die Untersuchung der Verkabelung in: Daniel Gethmann, Florian Sprenger 2014: Die Enden des Kabels, Berlin.

Hier ist der entscheidende Absatz: „Mit der Zusammenbringung großer Bevölkerungsmassen auf engsten Raum in den Großstädten, wie sie die industrielle Emanzipation im 19. und 20. Jahrhundert mit sich brachte, ergaben sich für die individuelle Daseinsführung neue Bedingungen und Erfordernis. Sie lassen sich in der Weise verdeutlichen, dass man den beherrschten und den effektiven Lebensraum des einzelnen unterscheidet. […] Die durch die Industrialisierung ausgelöste räumliche Verschichtung der Bevölkerung hat dazu geführt, dass sich der beherrschte Lebensraum des Einzelnen mehr und mehr verringerte (von Haus, Hof und Werkstatt zur Mietwohnung und dem Arbeitsplatz in der Fabrik), während die Technik den effektiven Lebensraum außerordentlich erweiterte. Mit dem beherrschten Lebensraum gingen dem Einzelnen die Sicherungen verloren, die seinem Dasein eine gewisse Eigenständigkeit verliehen. Nun war er auf Vorkehrungen angewiesen, die seiner sozialen Bedürftigkeit zur Hilfe kommen und die Daseinsführung ohne beherrschten Lebensraum erst möglich machen: Gas, Wasser, elektrische Energie, Abwasserableitung, Verkehrsmittel usw. Die soziale Bedürftigkeit ist also unabhängig vom Vermögen. […] Dieser Bedürftigkeit zu Hilfe zu kommen, ist staatliche Aufgabe geworden, wobei Staat im weiteren, auch die Gemeinden umfassenden Sinne verstanden sein soll. Was in Erfüllung dieser Aufgabe geschieht, ist Daseinsfürsorge."[23]

Ernst Forsthoffs folgenreiche Einführung des Begriffs der „Daseinsfürsorge" ist ein extrem dichter, in einigen Aspekten noch anregender und in vielen Hinsichten aus der Zeit gefallener Text. Der Grund des Zitats in dem Zusammenhang der hier vorgelegten Skizze ist allerdings eine sehr aktuell anmutende Unterscheidung, die Forsthoff zwischen dem „beherrschten" und dem „effektiven" Raum trifft. Sie zeigt, dass er die Veränderung von Qualitäten des Raumes, die sich durch industrielle, aber eben auch durch notwendig gewordene infrastrukturelle Entwicklungen ergeben, unmittelbar in Zusammenhang mit Handlungsoptionen denkt.

Für Forsthoff ist außerdem die Beobachtung der grundlegenden Abhängigkeit von Infrastrukturen, nicht nur in Bezug auf Handlungen, sondern auch in Bezug auf die Nutzbarkeit und den Gebrauch von spezifisch lokalisierten Plätzen bereits selbstverständlich. „Daseinsfürsorge" ist von ihrer ersten Definition an mit der Diskussion eines technisch und medial durchdrungenen Raumes potenzieller Handlungen verbunden.[24]

Die weiteren Umschreibungen und Angaben sind eher anachronistisch oder schlicht ideologisch. Das hier vorgestellte Bild eines Zustandes, der keine „Daseinsfürsorge" verlangt, etwa ist für historisch Informierte auch 1938 als fiktiv erkennbar und trägt zu einer Diskussion der Zusammenhänge von Raum und Infrastruktur allenfalls als Folie bei, vor der sich Forsthoffs Beschreibung neuerer Verhältnisse abhebt. Der Handwerker in seiner Werkstatt und der Bauern auf seinem Hof sind nicht die Normalfälle der Bevölkerung, die Normalfälle einer Ökonomie vor der Industrialisierung. Forsthoff präsentiert hier vielmehr eine idealisierte Alternative zu der als notwendig begriffenen Daseinsfürsorge in einer industriell geprägten Gesellschaft, die ortsfeste und dezentrale Autarkie („des Einzelnen"), um das andere Extrem dagegen zu setzen: die umfassende Abhängigkeit von nicht selbst regulierten Grundvoraussetzungen des (Über)Lebens.

Interessant ist Forsthoffs Bemerkung, dass die Bedürftigkeit in der industriellen Gesellschaft eine strukturelle ist und insofern unabhängig von Einkommen der Bedürftigen existiert. Damit verbindet er die geradezu selbstverständlich formulierte Annahme, dass es mit dem durch Staat und Gemeinden Bereitzustellenden um allgemeine Notwendigkeiten geht, die sich einkommensunabhängig als allgemeine Rechte und Ansprüche formulieren lassen. Das Mindeste der notwendigen Eingriffe sichert das Überleben durch Anschluss an eine Versorgung, die sich in der hier zitierten Stelle auf Energie, Wasser, Abwasser und Verkehr bezieht. Dieser Anspruch verbindet sich für jeden Einzelnen mit dem Anspruch auf Teilhabe, berührt also auch die Frage des Eigentums. Der Adressat des Anspruchs ist, wie Forsthoff schreibt, der Staat, dessen Verwaltungen er also eine existenzielle Bedeutung zuspricht.[25]

23 Das Zitat geht zurück auf Ernst Forsthoff 1938: Die Verwaltung als Leistungsträger, Königsberg, zit. nach: Ders.1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München, S. 75f.
24 Forsthoff verbindet damit eine über Jahrzehnte entwickelte dezidiert pessimistische und technikkritische Sicht, die insbesondere in dem eben zitierten Band (Forsthoff 1971; Anm.) formuliert ist; s. dazu Florian Meinel 2011: Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit. Berlin, S. 44off.

Kulturwissenschaften, Daseinsvorsorge

Die vielschichtigen Beziehungen von Medien, Städten und Landschaften stehen in den Kulturwissenschaften bisher nicht im expliziten Zusammenhang mit einer Diskussion der „Daseinsvorsorge" oder, weiter gefasst, des „Allgemeinwohls". Doch eine Verbindung der Diskurse läge nahe. Denn immerhin ein Teil der Mittel, die im Rahmen der Daseinsvor- oder –fürsorge aktuell oder auch in historischer Perspektive diskutiert werden, betrifft klassisch als solche verstandene Medien(netze), darunter Telefon, Fernsehen, Internet usf., und ein weiterer Teil hat einen klaren Bezug zu Infrastrukturen, die sinnvoll als Medien zu verstehen sind und derzeit als solche verhandelt werden wie Verkehrswege, Energie- und Wasserversorgung, Abwasserentsorgung usf.

Einige wenige Publikationen bringen kultur- und medientheoretische Konzepte mit der Analyse von infrastrukturellen Effekten und politischen Fragen in Verbindung und dringen dabei auch zu Gestaltungs- und Planungsfragen vor. Die Frage der potenziellen Handlungen, in denen Medien und Netze bedeutende Rollen übernehmen, ist dabei üblicherweise nicht im Zentrum, gelegentlich aber die Frage nach der Einrichtung ihrer Möglichkeiten.

Als in ihren Beobachtungen anregende Fundstelle zum umfassenden Thema betrachte ich die 2012 von der Zeitschrift archplus publizierte Ausgabe zu Service-Architekturen und logistischen

25 … und damit gegen individuelle Freiheit polemisiert – s. Ernst Forsthoff 1933: Der totale Staat. Hamburg. – Dass sowohl Staat wie Ökonomie in der Perspektive des zeitweilig dem Nationalsozialismus zugeneigten und seinem Regime zuarbeitenden Juristen und Volkswirtes Forsthoff von anderer Art sind als die heutigen Strukturen und ihre Beschreibungen, verbietet unmittelbare Schlüsse.

Landschaften. Sie widmet sich, wie im Vorwort gesagt, „den Infrastrukturbauten, den undekorierten Schuppen der Dienstleistungsgesellschaft“[26] aus architektonischer Perspektive und beschreibt dann die weltweit vor allem um Städte angelegten „logistischen Landschaften“ als Effekt „materieller und immaterieller Ströme“.[27] Die Texte von Theoretikern des Landscape Urbanism erfassen, vor allem am Beispiel der Distribution von Konsumgütern, die Raumstrukturen und die geänderten Bedingungen für Planungen, die aus globalisierten Netzen entstehen.

Die nicht nur räumlichen Konsequenzen und die Machtpotenziale, die sich in der Errichtung und Durchsetzung von infrastrukturellen Entwicklungen manifestieren, sind reflektiert in dem 2010 erschienen Band Materializing Europe. Der technik- und wirtschaftshistorisch ausgerichtete Band enthält in seinem zweiten Teil Untersuchungen zu den Infrastrukturen, die sich auf die Lebensmittelversorgung, die Energiesysteme und die gemeinsamen Zahlungsmittel beziehen. Was ihn in dem hier diskutierten Zusammenhang wichtig macht, ist der Umstand, dass die Verbindung von Medien, Infrastrukturen und ihren Effekten für Handlungsoptionen in den einzlnen Beiträgen teils weit ausgearbeitet sind.[28]

Ebenfalls Pionierarbeiten, allerdings aus architekturtheoretischer und –historischer Sicht, sind einige der Untersuchungen von Aggregate, einer Gruppe von Architekturhistorikerinnen und –historikern. Sie betrachten u.a. (Groß-)Architekturen und Medien in einer übergreifenden, sie historisierenden Perspektive und befragen sie unter dem Gesichtspunkt der Gouvernementalität, im Hinblick auf Kapital- und Materialflüsse und in Bezug auf die Spielräume von Architektur und Planung. Bisher sind es vor allem Einzelanalysen, die vorliegen, doch die Verdichtung des Zusammenhanges ist nicht unwahrscheinlich.[29]

Von besonderem Interesse ist „Extrastatecraft“, eine Untersuchung, in der die US-amerikanische Architekturtheoretikerin Keller Easterling Netzwerke der Distribution im Hinblick auf ihre raumstrukturierenden Wirkungen hin betrachtet. Sie verbindet dabei lokale und globale Perspektiven. Zu den eindrucksvollsten Beispielen gehört die Studie der Bedingungen und Folgen, die sich in Kenia dadurch hergestellt haben, dass Breitbandnetze in ein bisher von anderen und weniger raumgreifenden und –bestimmenden kommunikativen Systemen geprägtes Land eindringen.[30] Keller Easterling stellt diese und weitere Strukturen in ihren kulturellen, sozialen, juristischen und technischen Bezügen dar, um in umfassender Weise die Konstituierung und Strukturierung von Räumen, Umgebungen und Handlungsmöglichkeiten zu erfassen.

Zum Schluss

Die zuletzt vorgesrtellten Untersuchungen sind motiviert durch die mehr oder weniger kühl gestellte Frage, inwiefern Architektur und Planung in die Einrichtung einer in ihren Infrastrukturen und Konsumangeboten normierten, globalisierten und in ihrer ökonomischen wie technischen Gestaltung als zwangsläufig verstandenen Welt eingreifen oder eingreifen können. Das stellt über die Frage der Infrastrukturen das Thema der Daseinsvorsorge in die globalen kulturellen, politischen und ökonomischen Zusammenhänge, in die es gehört. auch wenn sich pragmatische Veränderungsideen dadurch noch nicht abzeichnen.

26 Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo 2012: Servicearchitekturen. Von Korridoren und Black Boxes, Big Boxes und Logistischen Landschaften, in: archplus 205, S. 10-11, S. 10.
27 Ebd. S. 11.
28 Alexander Badenoch, Andreas Fickers (Hg.) 2010: Materializing Europe. Transnational Infrastructures and the Project of Europe, London.
29 Aggregate (ed.) 2012: Governing by Design. Architecture, Economy and Politics in the Twentieth Century, Pittsburgh; s. dazu das Interview mit Reinhold Martin und Meredith TenHoor in: Medien/Architekturen, Themenheft der Zeitschrift für Medienwissenschaft, hg. von Christa Kamleithner, Roland Meyer und Julia Weber, Heft 12, 2015, S. 91-102.
30 Keller Easterling 2014: Extrastatecraft. The Power of Infrastructure Space. London, New York.

Peter Dellemann
Ltd. Baudirektor a.D., Stadtplanungsamt Hannover

Daseinsvorsorge und Zusammenhalt Vorbereitender Bericht und digitale Plattform

Es gibt in der jüngeren Zeit eine Reihe von Beispielen dafür, daß der bisher zu beobachtende Trend, immer mehr Funktionen der täglichen Daseinsvorsorge von der privaten Ebene auf öffentliche und halböffentliche Hände zu delegieren nicht unumkehrbar ist. Folgende Beispiele sprechen für die Bereitschaft der Zivilgesellschaft, wichtige Funktionen der täglichen Daseinsvorsorge mit Hilfe neuer Technologien und Organisationsformen wieder von den öffentlichen Händen in die Eigenverantwortung zu übernehmen. Zu prüfen und zu diskutieren wäre. wie nachhaltig und entwicklungsfähig diese im Prinzip begrüssenswerte Bereitschaft ist.

Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die freiwillige und ehrenamtliche- zum Teil durch neugegründete Vereine organisierte Hilfe bei der Betreuung von Flüchtlingen, ohne die es in vielen Gemeinden, Landkreisen und Bundesländern zu grösseren Problemen gekommen wäre.

Es gibt in einigen Gemeinden die Möglichkeit, durch die freiwillige Übernahme von Dienstleistungen für pflegebedürftige Personen, für sich selbst in späteren Jahren Ansprüche für derartige Hilfen zu erwerben und damit die bestehenden Pflegedienste zu entlasten.

Neugegründete Wohngemeinschaften für Senioren (Gemeinsam statt Einsam) haben einen ähnlichen Effekt.

Durch die Gründung und Förderung von Klein-Genossenschaften für den Neubau - Umbau und die Sanierung von kleineren Wohnungsbauprojekten können Beiträge zur Verbesserung der Wohnungsversorgung geleistet werden.

Es gibt in allen Bundesländern seit Jahre funktionierende Beispiele für die regionale Kooperationen zwischen Bio-Landwirten und Konsumenten-Familien für die gemeinsame Aufzucht und Verteilung von frischen und gesunden , verpackungsarmen Lebensmitteln.

Das bereits in mehreren Kontinenten praktizierte „urban gardening“ und „urban farming“ zielt in die gleiche Richtung. Ziel ist nicht eine Verdörflichung der Stadt sondern eine teilweise Urbanisierung der Landwirtschaft in Form von mehrgeschossigen Gewächshäusern mit ressourcenschonender kombinierter Pflanzen- und Tierzucht. In Berlin gibt es hierzu bereits Pilotprojekte.

Nicht zuletzt müssen die zahllosen, durch private Initiative mit öffentlicher Unterstützung entstandenen Anlagen für die Erzeugung regenerativer Energien erwähnt werden.Dezentrale private Energiegenossenschaften haben sich in einem Jahrzehnt verzehnfacht und leisten bereis heute einen erheblichen Beitrag zu unserer Energieversorgung.

Deutsche Akademie für Städtebau
und Landesplanung

Niedersachsen