



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 02/2018

Mal über Tabuthemen reden

Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... –
worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird

Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“
in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 1. und 2. Dezember 2016 in Berlin

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31– 37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat I 1 – Raumentwicklung
Dr. Steffen Maretzke (Projektleitung / Redaktion)
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Stand

Januar 2018

Bildnachweis

Alexandra Tautz: S. 31

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Zitierweise

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. Dezembertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“ in Kooperation mit dem BBSR Bonn am 1. und 2. Dezember 2016 in Berlin. BBSR-Online-Publikation 02/2018, Bonn, Februar 2018.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
<i>Steffen Maretzke, Holger Pietschmann</i> Tabuthemen konkret und direkt – Ergebnisse einer kurzen interaktiven Befragung der Teilnehmer der Dezembertagung 2016.....	4
<i>Simon Dudek, Claudia Hefner, Andreas Kallert</i> Warum immer Wachstum? Von politischer Peripherisierung zu Gleichwertigkeit der Vielfalt	12
<i>Alexandra Tautz, Jan M. Stielike, Rainer Danielzyk</i> Gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis	25
<i>Peter Foißner</i> Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Städtebauförderung - Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger vs. Bürokratisierung der Förderung	37
<i>Jochen Corthier</i> Regional-Demographie und Armut: Zur Interdependenz von natürlicher und räumlicher Bevölkerungsbewegung am Beispiel der Residualbevölkerung ländlich-peripherer Abwanderungsgebiete in Mecklenburg-Vorpommern.....	47
<i>Martin Heintel, Markus Springer, Judith Schnelzer, Ramon Bauer</i> Index der relativen multiplen Benachteiligung: Fallbeispiel Region Oberpinzgau (Salzburg/Österreich)	58
<i>Thomas Lindemann</i> Hilfsfristen als Planungsparameter im Rettungswesen als „Tabu-Thema“: Feuerwehr-Mythos „8 Minuten“	68
<i>Rainer Winkel</i> Mindeststandards der Infrastruktur: Hilfreich oder kontraproduktiv?	82
<i>Sigrun Kabisch</i> Umsiedlung - die soziale Dimension von Siedlungsaufösungen im Fokus	88
<i>Klaus J. Beckman</i> Über die Entleerung von Räumen – Tabu oder vernachlässigter, aber notwendiger Diskurs?	95
<i>Arvid Krüger, Maximilian Müller</i> Land ohne Landkreise - Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Thüringen.....	106
<i>Dirk Michaelis</i> Kreisentwicklungskonzept Landkreis Stendal 2025 – Fragen im Ergebnis einer Raumanalyse	116
<i>Timo Fichtner, Timm Sebastian Wiegand</i> Zunehmende Vielfalt im ländlichen ÖPNV – sind die Rahmenbedingungen auf der Höhe der Zeit?.....	124

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

auch 2016 veranstaltete der DGD-Arbeitskreis „Städte und Regionen“, gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung (BBSR) in Bonn, seine DGD/BBSR-Dezembertagung zu einem Thema, das die regionalen Herausforderungen des demografischen Wandels in den Mittelpunkt der Diskussion stellt.

Das Tagungsthema *„Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... - worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird“* wurde auch 2016 wieder im Rahmen einer Online-Umfrage unter den an dieser Veranstaltungsreihe Interessierten ausgewählt und im Weiteren über einen Call for Papers durch Referentinnen und Referenten untersetzt. Dass dieses Veranstaltungskonzept trägt, illustriert die starke Beteiligung. Die Auswahl des Tagungstitels zeigt freilich auch eine gewisse Unsicherheit bei den TeilnehmerInnen: Dass es nämlich nicht immer einfach ist, bestimmte Fragen oder Lösungsansätze, die sich innerhalb der Regionen aus dem demografischen Wandel ableiten, zu thematisieren.

Gerade im Kontext demografischer Schrumpfungsprozesse sind einem solche Erfahrungen nicht unbekannt, z.B. wenn es um die langfristige Absicherung des Leitbildes gleichwertiger Lebensbedingungen geht. Wenn in den letzten Jahren mehr als 20 Prozent der ländlich peripheren Regionen Bevölkerungsverluste realisierten und dies voraussichtlich auch künftig so weitergehen wird, dann ist es fraglich, ob in diesen Regionen jeder Ortsteil eine Perspektive hat. Sollte man diese Schrumpfungsprozesse nicht besser aktiv steuern als passiv und unberechenbar weiter laufen zu lassen? Dabei ist die Gestaltung des demografischen Wandels in den Regionen mit Sicherheit keine einfache Aufgabe. Auch wenn sich in den letzten Jahren viele Regionen engagiert den demografischen Herausforderungen gestellt haben, mussten sie doch vielfach erleben, dass sich – bezogen auf die demografischen Entwicklungsprozesse - kaum etwas zum Positiven veränderte.

Aber wie soll bzw. kann man diese Entwicklung gestalten? Wenn wir bei langfristig anhaltender Schrumpfung Entwicklung konzentrieren (müssen), drohen entwicklungsferne Räume auf der Strecke zu bleiben. Andererseits wiederholt die Politik immer wieder reflexartig, dass kein Dorf aufgegeben werden soll. Wie passt das zusammen? Welche Standards der Infrastrukturausstattung gilt es in den Schrumpfungsräumen überhaupt zu sichern? Welche Orientierungsmaßstäbe gibt es für deren Festlegung? Diese Wertediskussion ist ehrlich zu führen, auch wenn sie schwierig ist und zu bislang ungewohnten Ergebnissen führen kann.

Ziel der DGD/BBSR-Dezembertagung 2016 war es, solche Tabuthemen im Kontext des demografischen Wandels der Regionen konkret zu benennen, zu diskutieren und auch mögliche Konsequenzen aufzuzeigen sollten diese Themen nicht ausreichend diskutiert und/oder nur unzureichend gewürdigt werden.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.



Dr. Robert Kaltenbrunner
Stellvertretender Leiter des Bundesinstituts für
Bau-, Stadt- und Raumforschung



Dr. Steffen Maretzke
Vorsitzender des
DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“

Steffen Maretzke, Holger Pietschmann

Tabuthemen konkret und direkt – Ergebnisse einer kurzen interaktiven Befragung der Teilnehmer der Dezembertagung 2016

Einleitung

Uns allen ist bewusst, dass es in der öffentlichen Diskussion immer Themen gibt, von denen man weiß, dass man am besten nicht über sie redet, weil es nur Ärger gibt. Warum ist dem so? Wir haben da unsere Vermutungen, bleiben aber stets im Reich der Spekulation.

Auch im Kontext des demografischen Wandels der Regionen gibt es diese „vermuteten“ Themen. Wenn man beispielsweise regionale Typisierungen der demografischen Entwicklung vornimmt und versucht den extremen Schrumpfungsräumen einen passenden, eher negativ besetzten Namen zu geben, dann heißt es immer wieder, dass man diese Räume damit stigmatisiert und ihnen jegliche Entwicklungschancen nimmt. Also lässt man es besser sein? Oder wenn man beobachtet, dass in den Bundesländern das Zentrale-Orte-System sehr verschieden, z.T. eher als wirkungslose Symbolpolitik gestaltet wird. Da erhalten Städte zentrale Funktionen zugewiesen, ohne dass sie mit ausreichend Mitteln ausgestattet werden, die sie befähigen würden diese Funktionen auch hochwertig vorzuhalten. Geht es hier nur um das „Zentralitätsimage“?

Mit dem Leitbild der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen verhält es sich ähnlich. Als Klingholz und Weber (2009: 15.12.2017) im Ergebnis ihrer Forschungen, die u.a. auch die demografischen Trends der ostdeutschen Regionen im Blick hatten, zu dem Ergebnis kamen, dass die Politik sich von dem Ziel verabschieden sollte, überall in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, weil in manchen Gegenden nur noch eine Basisversorgung gesichert werden könne, reagierte die Politik sehr empört und wiederholte engagiert „Wir geben kein Dorf auf“ (Thielen 2009: 25.6.2009). Dennoch laufen die demografischen Schrumpfungsprozesse in diesen Regionen im Wesentlichen ungebremst weiter, ohne dass politisches Handeln oder Fördern etwas gebracht hätte. Angesichts dieser Trends sollte Politik sich doch zumindest dazu bekennen, dass diese demografischen Schrumpfungsprozesse kurz- und mittelfristig kaum zu stoppen sind, und daher aktiv gestaltet werden müssen. Denn der demografische Wandel läuft in den Schrumpfungsräumen passiv weiter, mit all seinen noch ungeahnten Nebenwirkungen. So orientiert sich die Politik und Raumplanung längst nicht mehr an einem Maximalangebot öffentlicher Leistungen, sondern der Um-, und Rückbau, wie die Schließung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen bestimmen in vielen Schrumpfungsräumen längst den Alltag.

Weil die Existenz dieser Tabuthemen offensichtlich viele in der Wissenschaft, der Verwaltung und Politik – dem traditionellen Klientel unserer TagungsteilnehmerInnen – bewegt, haben die zahlreich an der DGD/BBSR-Dezembertagung Interessierten dieses Thema für die diesjährige Tagung im Rahmen der Online-Abstimmung auch ausgewählt.

Um diesem Tagungsthema eine qualifizierte inhaltliche Diskussionsgrundlage zu geben haben die Organisatoren dieser Tagung Herrn Pietschmann von Plan und Praxis, einem Berliner Planungsbüro im Bereich der Stadt- und Regionalplanung, gebeten seine inhaltliche Kompetenz und technische Infrastruktur für Direktbefragungen von Tagungsteilnehmer zur Verfügung zu stellen. Gemeinsam haben wir uns ein Fragen-Set überlegt, das uns etwas differenziertere Einblicke in den Kontext von Tabuthemen ermöglichen soll, auch in dem Wissen, dass diese Ergebnisse nicht repräsentativ sind. Wenn man bedenkt, dass die TeilnehmerInnen an der Dezembertagung ein sehr breites Spektrum an Akteuren abbilden, die tagtäglich in den Räumen agieren, diese erforschen und/oder aktiv gestalten, dann sollten diese Umfrageergebnisse zumindest ausreichend Grund bieten, über sie nachzudenken.

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Direktbefragung der TagungsteilnehmerInnen im Rahmen der DGD/BBSR-Dezembertagung kurz vorgestellt und diskutiert werden.

Ergebnisse der Direktbefragung der TagungsteilnehmerInnen

Da sich die DGD/BBSR-Dezembertagung immer mit Fragen befasst, die sich unmittelbar auch den demografischen Strukturen und Trends im regionalen Kontext ableiten wurde eingangs die Frage gestellt, was aus Sicht der TagungsteilnehmerInnen im Kontext des demografischen Wandels in den Regionen Deutschlands ein Tabuthema ausmacht (vgl. Abb. 1)?

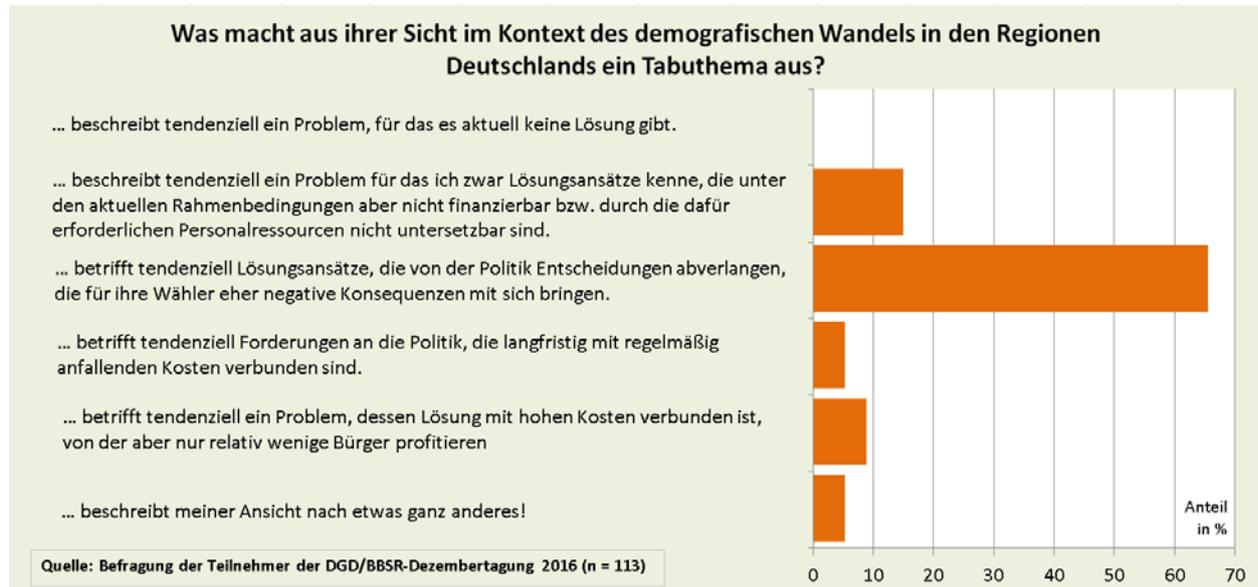


Abbildung 1: Was macht im Kontext des demografischen Wandels ein Tabuthema aus?

Die Antworten auf diese Frage zeigen, dass Tabuthemen um Fragen kreisen, im Kontext derer Entscheidungen getroffen werden müssen, die mit ungewollten Nebenwirkungen verbunden sind oder sich aufgrund limitierter personeller und/oder finanzieller Ressourcen kaum beantworten lassen.

Die große Mehrzahl der Befragten sieht demnach das Problem, dass es der Politik schwerfällt Lösungsansätze in die Diskussion zu bringen, die für ihre Wähler mit negativen Konsequenzen verbunden sind. Wird die Schule oder ein Verwaltungsstandort geschlossen, sollen Gemeinden bzw. Kreise zusammengelegt, droht einer Stadt der Verlust des Status zentraler Ort sind stets Akteure im Raum betroffen, denen diese einschneidende Entscheidung vermittelt werden muss, auch auf die Gefahr hin, dass man seine Wähler verliert. Angesichts des vielfach zu beobachtenden Mangels an personellen und finanziellen Ressourcen in vielen, gerade schrumpfenden Kommunen verwundert es nicht, dass man Themen bzw. Entscheidungen, die mit einem hohen Ressourceneinsatz (Personal und/oder Finanzen) verbunden sind oder nur einem Teil der Bewohnerschaft nutzen, eher nicht auf die Tagesordnung setzt.

Direkt nach Tabuthemen befragt gaben die TagungsteilnehmerInnen die folgenden Antworten:

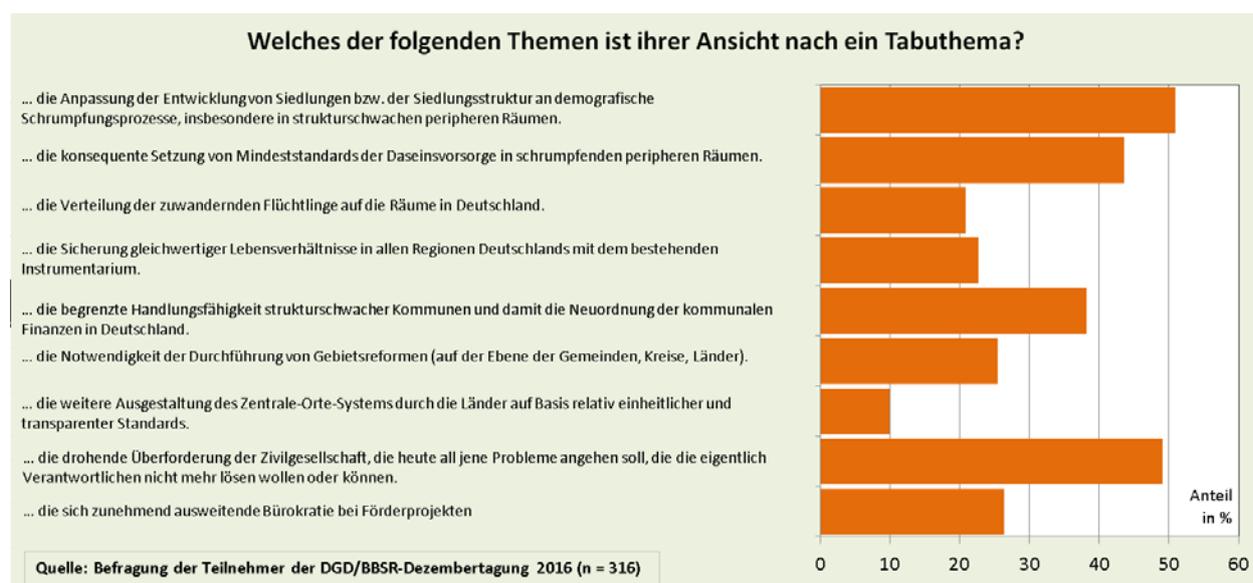


Abbildung 2: Konkrete Tabuthemen

Die Antworten zeigen, dass die gefühlten Tabuthemen vor allem im Kontext der Schrumpfungsdebatte zu finden sind. Besonders schwierig scheint sich die Diskussion in den folgenden Handlungsfeldern bzw. bei den folgenden Fragestellungen zu gestalten:

1. Anpassung der Entwicklung von Siedlungen bzw. der Siedlungsstruktur an demografische Schrumpfungprozesse, insbesondere in strukturschwachen peripheren Räumen.
2. Die drohende Überforderung der Zivilgesellschaft, die heute all jene Probleme angehen soll, die die eigentlich Verantwortlichen nicht mehr lösen wollen oder können.
3. Die konsequente Setzung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge in schrumpfenden peripheren Räumen.
4. Die begrenzte Handlungsfähigkeit strukturschwacher Kommunen und damit die Neuordnung der kommunalen Finanzen in Deutschland.

Wie sollen sich auch betroffene Kommunen an diese Schrumpfungprozesse erfolgreich anpassen, wenn Ihnen aufgrund ihrer Strukturschwäche doch die personellen und finanziellen Ressourcen dafür meist fehlen. Selbst an Förderprogrammen können sie sich oft nicht beteiligen, weil sie die Eigenanteile nicht aufbringen können. Will man diesen Kommunen überhaupt Mindeststandards zusichern? Wenn ja, auf welcher Grundlage? Wer soll das bezahlen?

Aufgrund des latenten Mangels an personellen und finanziellen Ressourcen wird in den unterschiedlichsten Handlungsfeldern auch immer mehr auf eine Aktivierung der Zivilgesellschaft gesetzt. Die Ergebnisse dieser Umfrage lassen vermuten, dass die Nutzung dieser Potenziale bereits an ihre Grenzen stößt und eine Überforderung der Zivilgesellschaft droht. Will man dieses wichtige Potenzial der Zivilgesellschaft langfristig erfolgreich aktivieren sollte man verantwortungsvoll damit umgehen und die Akteure motivieren und da wo notwendig aktiv unterstützen und fördern.

Die Antworten zur Frage, ob die Befragten eigentlich klare Vorstellungen vom Begriff „Gleichwertige Verhältnisse“ haben signalisieren (vgl. Abb. 3), dass ein Großteil (fast 60%) der Befragten durchaus davon ausgeht klar zu wissen, was unter diesem Leitbild zu verstehen ist. Fast ein Drittel der Befragten sagt aber auch, dass sie keine klaren inhaltlichen Vorstellungen von diesem Begriff haben. Vor diesem Hintergrund bleibt es wichtig, unmissverständlich und regelmäßig zu kommunizieren, welche Zielstellung die Politik mit der Realisierung dieses Leitbildes verfolgt. Dann ließe sich vielleicht auch die leidige Diskussion endlich beenden, dass das Leitbild zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht darauf hinausläuft in allen Regionen Deutschlands gleiche Lebensverhältnisse zu sichern. Es geht nicht um gleich, sondern um gleichwertig. Diesen feinen Unterschied gilt es einfach und plausibel zu erläutern. Die Schaf-

fung gleicher Lebensverhältnisse ist nicht möglich, dies ist nicht sinnvoll und sie entspricht auch nicht den Wünschen der in den Regionen lebenden Menschen.

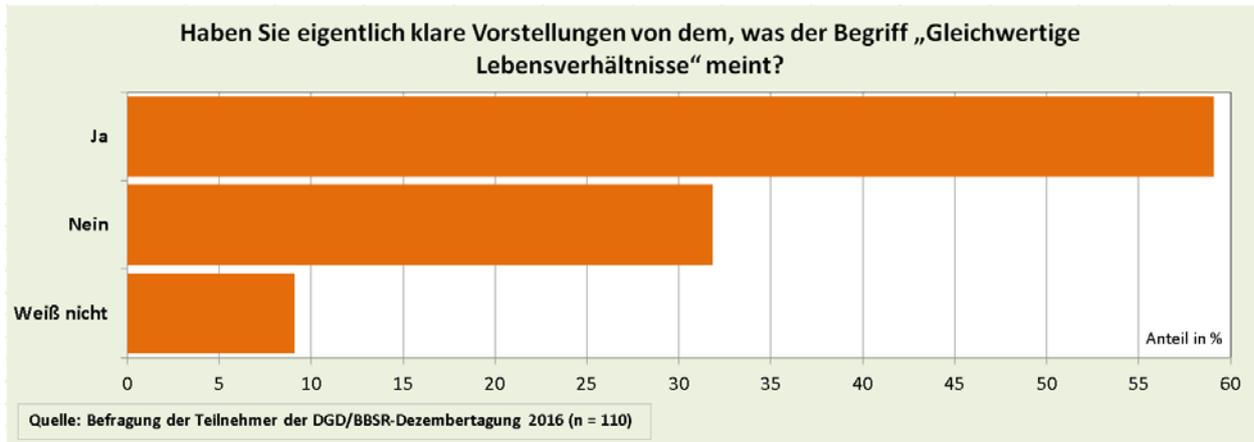


Abbildung 3: Haben sie klare Vorstellungen vom Begriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse“?

Interessant sind auch die Antworten zur Frage, ob sich gleichwertige Lebensverhältnisse mit den vorhandenen Regeln/Instrumente dauerhaft und flächendeckend sichern lassen (vgl. Abb. 4)? Mehr als 70 Prozent der Befragten sehen ganz offensichtlich ein Defizit an geeigneten Regeln und Instrumenten zur erfolgreichen Absicherung dieses Leitbildes. Für die Politik sollte dies ein wichtiges Signal sein, dass nicht einfach ignoriert werden darf. Die Herausforderungen des demografischen Wandels sind in den Regionen, die besonders von diesem Wandel betroffen sind offensichtlich so beachtlich, dass keine befriedigenden Lösungsansätze auf Basis der vorhandenen Instrumente und Regeln gesehen wird. In der Diskussion ist u.a. die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge (Kersten/Neu/Vogel 2016: 15.12.2017; Heinrich-Böll-Stiftung 2017: 15.12.2017), mittels derer vor allem besonders strukturschwache Räume im gesamten Bundesgebiet gefördert werden sollen. Da diese strukturschwachen Räume in der Regel auch vor besonders massiven demografischen Herausforderungen stehen scheint dieser neue Ansatz durchaus geeignet wirksame Unterstützung zu bieten, denn sowohl periphere Räume im Osten und Westen als auch vom demografischen Wandel besonders betroffene Räume in Verdichtungsräumen (z.B. Kommunen im nördlichen Ruhrgebiet) könnten von dieser Hilfe profitieren.

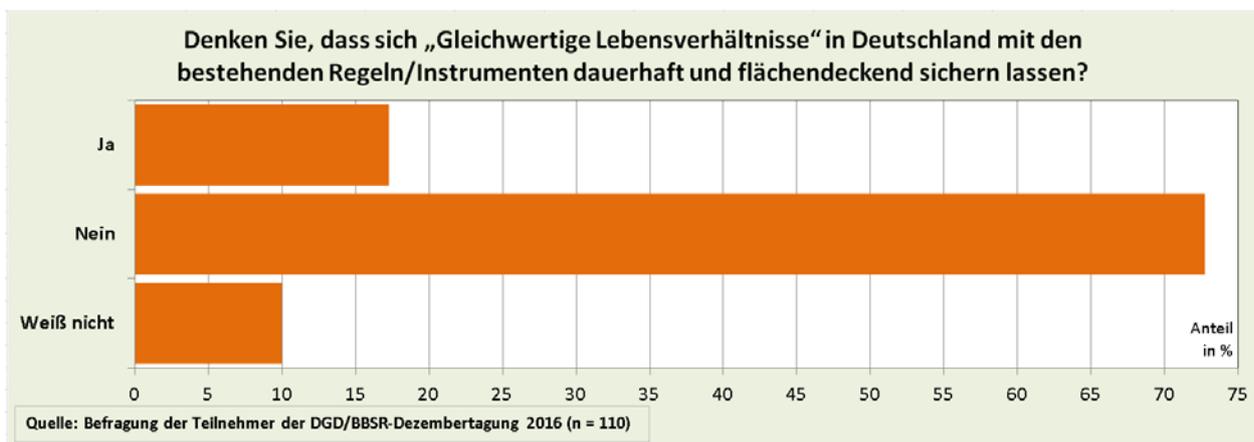


Abbildung 4: Eignung der vorhandenen Regeln/Instrumente zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse

In der öffentlichen Diskussion ist man sich relativ einig, dass vor allem die peripher gelegenen strukturschwachen Räume vor besonderen Herausforderungen stehen. Diese Räume wiesen bereits in der Vergangenheit stärkste Bevölkerungsverluste und die höchste Intensität demografischer Alterung auf und diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Angesichts von Schrumpfungsperspektiven, die darauf hinauslaufen, dass manch eine Kommune im Zeitraum 1990 bis 2035 fast die Hälfte ihre Einwohner verlieren wird

muss man sich auch der Frage stellen, wie solche Siedlungen langfristig entwickelt werden sollen (vgl. Abb. 5).



Abbildung 5: Wie soll künftig die Siedlungsentwicklung von peripher gelegenen Schrumpfungskommunen/-regionen gestaltet werden?

Im siedlungsstrukturellen Entwicklungsalltag läuft längst schon viel in Richtung Konzentration. Wie passt diese Entwicklung aber mit der Aussage: „Wir geben kein Dorf auf!“ zusammen? Geht es dabei nicht erst einmal darum die Perspektiven von Ortsteilen zu diskutieren? Aber selbst dann stellt sich noch immer die Frage, was mit den entwicklungsfernen Ortsteilen passiert? Eine wichtige Frage, zu der auch im Kontext der Arbeiten der Bundesregierung an ihrer Demografiestrategie klare Antworten erwartet werden.

Politisch besonders relevant ist auch die Antwort auf die Frage, ob strukturschwache Schrumpfungsräume (Kommunen/Regionen) ihre vielfältigen demografischen Herausforderungen allein bewältigen können (vgl. Abb. 6)? Über 90 Prozent der Befragten sagen hier, dass sie daran nicht glauben. Wenn dem so ist sollte Politik darüber nachdenken den betroffenen Regionen langfristig neue, konkrete Unterstützungsangebote zu bieten, auf die sie ein Anrecht haben.

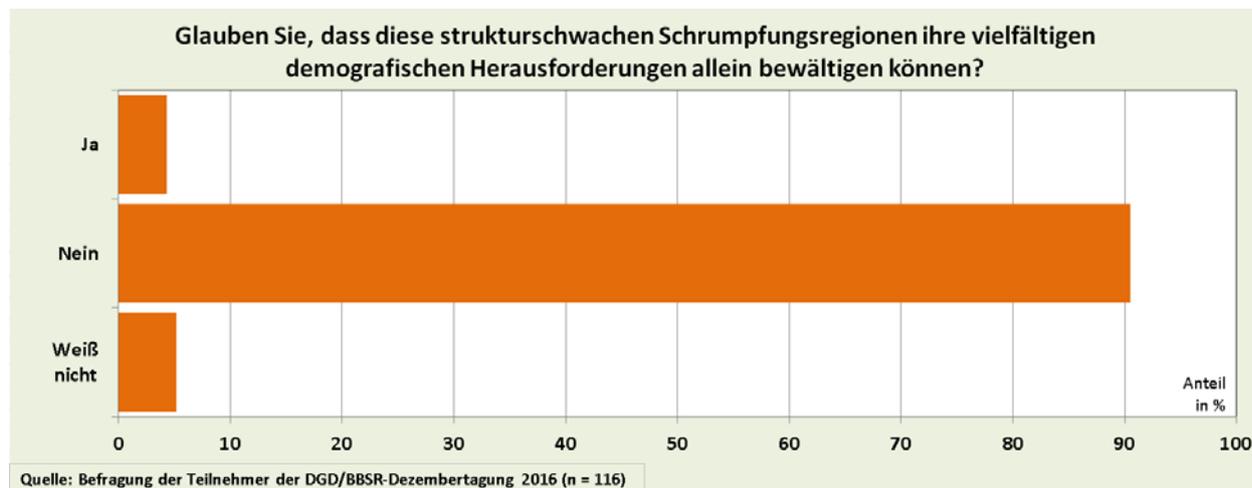


Abbildung 6: Können strukturschwache Schrumpfungsregionen ihre vielfältigen demografischen Herausforderungen alleine bewältigen?

Die Befragten sind zumindest der Ansicht, dass demografische Schrumpfungsprozesse gestaltet werden können und man dies auch tun sollte (vgl. Abb. 7), denn selbst aktuell noch wachsenden Kommunen/Regionen müssen sich vielfach auf Schrumpfungsprozesse einstellen. Weil sich die Sterbeüberschüssen zunehmend ausweiten. Selbst wenn die betroffenen Kommunen konkrete Hilfsangebote erhalten werden wird es wahrscheinlich Kommunen/Regionen geben, die ihre Strukturschwäche nicht über-

winden und weiter von demografischer Schrumpfung betroffen sein werden. Diese gilt es möglicherweise dauerhaft bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu alimentieren, denn was wäre die Alternative?

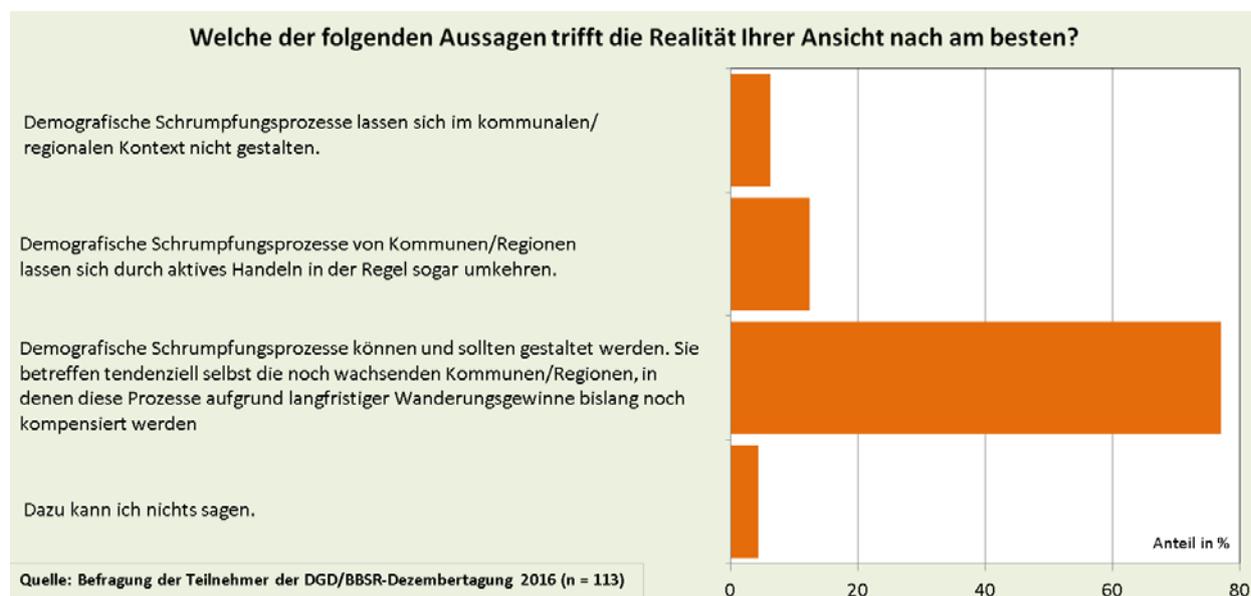


Abbildung 7: Zur Gestaltbarkeit demografischer Schrumpfungprozesse

Eine letzte Frage widmete sich der Nutzung des Potenzials der Zivilgesellschaft, die gerade in den strukturschwachen und schrumpfenden Kommunen immer mehr in den Blickpunkt gerät. Hier lässt sich gerade im Bereich der Daseinsvorsorge aktuell eine deutliche Verlagerung zwischen den Leistungserbringern beobachten. Da sich marktbasierende Angebote oft nicht mehr rechnen, weil sie nicht kostendeckend betrieben werden können verschwinden diese oder werden über öffentliche Subventionen (z. B. Finanzierung von sozialer Infrastruktur unter Einsatz von Steuermitteln) erhalten. Immer öfter können solche Angebote nur noch auf Basis gegenseitiger Hilfe und solidarischer Unterstützung, also durch eine Aktivierung der Zivilgesellschaft aufrechterhalten werden. U.a. mit Blick auf die unterschiedlichsten regionalen Förderprojekte ergibt sich zunehmend der Eindruck, dass die Zivilgesellschaft bei der Sicherung der Daseinsvorsorge von den politischen Entscheidern als "bequeme Auffangkategorie" der Leistungserbringung genutzt wird, ohne die dafür notwendigen Voraussetzungen und Implikationen geklärt zu haben (Beckmann 2006: 15.12.2017).

Offensichtlich schätzen die TeilnehmerInnen der DGD/BBSR-Dezembertagung 2017 die Situation ähnlich ein (vgl. Abb. 8). Mehr als 50 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass die Zivilgesellschaft in die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge bereits in einem Maße eingebunden ist, das sie eher überfordert. Nur 25 Prozent der TeilnehmerInnen sehen das nicht so.

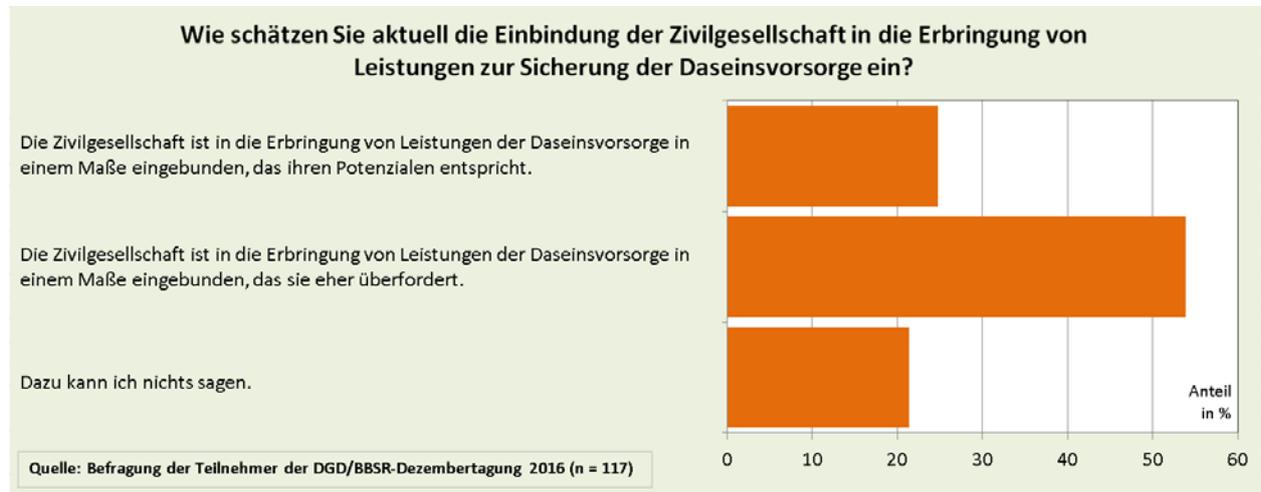


Abbildung 8: Konkrete Tabuthemen

Will man dieses wichtige und durchaus vorhandene Potenzial der Zivilgesellschaft (frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene, durch von der Familienarbeit teilentlastete Bürger, Migranten ...) dauerhaft erfolgreich aktivieren, gilt es damit verantwortungsvoll umzugehen. Bei einer Überforderung dieses Potenzials kann es sehr schnell zu einer Demotivation der Ehrenamtler und einem Rückzug aus dem freiwilligen Engagement kommen, so dass dieses Potenzial verloren geht und ungenutzt bleibt.

Fazit

Auch im Kontext der Diskussion der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse – Mäding¹ würde hier eher von Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse sprechen – lassen sich Tabuthemen vielfältige identifizieren. Zu nennen wären hier u.a.

1. Die Anpassung der Entwicklung von Siedlungen bzw. der Siedlungsstruktur an demografische Schrumpfungsprozesse, insbesondere in strukturschwachen peripheren Räumen.
2. Die drohende Überforderung der Zivilgesellschaft, die heute all jene Probleme angehen soll, die die eigentlich Verantwortlichen nicht mehr lösen wollen oder können.
3. Die konsequente Setzung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge in schrumpfenden peripheren Räumen.
4. Die begrenzte Handlungsfähigkeit strukturschwacher Kommunen und damit die Neuordnung der kommunalen Finanzen in Deutschland.

Wenn man unterstellt, dass Tabuthemen sich gerade dadurch auszeichnen, dass man eine Diskussion dieser Themen eher zu vermeiden sucht, dann muss hier ganz klar auf die Problematik eines solchen Vorgehens hingewiesen werden. Der demografische Wandel zeichnet sich ja gerade dadurch aus, dass er passiv unvermindert weiterläuft, unabhängig vom Handeln der Menschen. Ein Verzicht auf diese Diskussionen und damit auf eine aktive Gestaltung der regional differenziert verlaufenden Entwicklungsprozesse ist auch eine raumwirksame politische Entscheidung. Verzichten wir beispielsweise auf langfristige kommunale Entwicklungsstrategien und setzen in den besonders betroffenen Kommunen keine konkreten Entwicklungsschwerpunkte für die Ortsteile – immer in enger Abstimmung mit der Bürgerschaft – müsste eigentlich die Entwicklung aller Ortsteile in der Fläche gewährleistet bleiben. Die Befragung hat bestätigt, dass den Schrumpfungskommunen dafür meist die Ressourcen fehlen. Im Ergebnis leiden alle Ortsteile unter dieser Perspektivlosigkeit und die ohnehin limitierten Ressourcen werden planlos einge-

¹ Diskussionsbeitrag im Rahmen der DGD/BBSR-Dezembertagung 2017

setzt. Dieser Verzicht auf einen Gestaltungsanspruch der Kommunal- und Regionalpolitik kommt auch einer Verschwendung von Steuermitteln gleich. Weil es eher unwahrscheinlich ist, dass sich die regionalen Strukturen, die sich im Ergebnis eines ungesteuerten und passiv weiter laufenden demografischen Schrumpfungsprozesses in einer Kommune/Region ergeben, weniger Kosten erfordern um diesen Standort attraktiv zu halten bzw. zu entwickeln, als wenn man den Schrumpfungsprozess mit klaren Entwicklungsperspektiven für einzelne Ortsteile aktiv gestalten würde. Das ist natürlich kein leichter Prozess, der nur gemeinsam mit den Bürgern dieser Kommune/Region gegangen werden kann. Verzichtet man allerdings darauf, dann rückt die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse immer weiter in die Ferne, wird schwieriger und mindert die Glaubwürdigkeit der Politik weiter.

Literatur

- Weber, Andreas; Klingholz, Reiner (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung – vgl. <https://www.berlin-institut.org/publikationen/gutachten-policy-papers/demografischer-wandel.html> (gelesen am 15.12.2017)
- Thelen, Peter (2009): OSTFÖRDERUNG „Wir geben kein Dorf in Ostdeutschland auf“, Handelsblatt vom 25.06.2009, vgl. <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ostfoerderung-wir-geben-kein-dorf-in-ostdeutschland-auf/3206256.html> (gelesen am 15.12.2017)
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold (2016): Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“, In: wiso direkt 16/2016. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, vgl. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12652.pdf> (gelesen am 15.12.2017)
- Heinrich-Böll-Stiftung (2017): Neue Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge einführen. vgl. <https://www.boell.de/de/2017/09/05/neue-gemeinschaftsaufgabe-regionale-daseinsvorsorge-einfuehren> (gelesen am 15.12.2017)
- Beckmann, Klaus J. (2006): Leistungen der Zivilgesellschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge – Chancen oder Überforderung? In: Difu-Berichte 4/2006 / <https://difu.de/node/4970> (gelesen am 15.12.2017)

Autoren

Steffen Maretzke
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im BBR Bonn
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Holger Pietschmann
Plan und Praxis Berlin
pietschmann@planundpraxis.de

Simon Dudek, Claudia Hefner, Andreas Kallert

Warum immer Wachstum?

Von politischer Peripherisierung zu Gleichwertigkeit der Vielfalt

1. Wider die Idee von Gleichwertigkeit durch Wettbewerb

Tabuthemen leben von einem unhinterfragten gesellschaftlichen Konsens des Stillschweigens. Während der demographische Wandel konsensual als gesellschaftspolitische Herausforderung debattiert wird, werden diverse coping-Strategien nur im Clandestinen geäußert; sie sind tabu - sei es vor dem Hintergrund ethischer Bedenken, der Befürchtung von Bürgerprotesten und finanziellen Belastungen, aus Resignation oder dem Mitschwimmen in alten Routinen („das war schon immer so“). Über Tabus zu sprechen birgt die Herausforderung, eine eigene Wahrheit gegen eine öffentlich akzeptierte Falschheit zu legitimieren. Wir üben Kritik am bestehenden Wachstumsprimat, da es regionale und soziale Disparitäten weiter nährt. Formulierungen wie Gewinner- oder Verliererregionen sind Standard einer Vielzahl jährlicher Rankings, deren Konsequenzen kaum hinterfragt werden. Im interkommunalen Wettbewerb um EinwohnerInnen, Unternehmen und Fördertöpfe schwimmt dabei das im Grundgesetz (Art. 28 Abs.2 GG) garantierte Recht gemeindlicher Selbstverwaltung zum Ideal. Die Abhängigkeit von materiellen Produktionsverhältnissen bleibt Kerndeterminante der Handlungsmöglichkeiten vor Ort. Unter dem Leitprinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse (§1 Abs.2 Nr.6 ROG, Art.72 GG) rückt der Blick verstärkt auf die lokale Ebene. Von klaren Positionen und Handlungsleitlinien ist die Diskussion jedoch bisher weit entfernt.

Die genannte Dichotomie von „Gewinner- und Verlierergemeinden“ verstehen wir als Gegensatz von Zentrum und Peripherie im sozialwissenschaftlichen Sinne. Unser Beitrag baut entsprechend auf das Konzept Manfred Kühns (2016) auf, das Peripherisierung als Zusammenwirken der Dimensionen Abkopplung, Abhängigkeit, Abwanderung und Stigmatisierung fasst (Abschnitt 2). Anschließend stellen wir die genannten Dimensionen anhand quantitativer wie auch qualitativer empirischer Ergebnisse aus zwei Forschungsprojekten² beispielhaft dar. Im dritten Abschnitt wird aufgezeigt, wie das Wachstumsprimat als gängiges Paradigma der Regionalentwicklung bestehende Disparitäten zwischen den Gemeinden weiter verstärkt. Der vierte Teil eruiert die daraus resultierende Stigmatisierung am Beispiel der bayerischen Gemeinden und verdeutlicht, wie solche Stigmatisierungen die Prozesse der Peripherisierung noch weiter verstärken. Im fünften Abschnitt vertiefen wir den Fokus auf die Wirkmächtigkeit von Stigmatisierung und führen anhand der Bilder in unseren Köpfen zu den Leitkategorien Stadt und Land aus, warum eine Anerkennung der Vielfalt keiner Leitkategorie bedarf. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen möchten wir einen Beitrag zur aktuellen Diskussion leisten, wie Gleichwertigkeit zwischen Ausgleichs- und Wachstumsparadigma vor der tatsächlichen Anerkennung einer Vielfalt der Teilräume nach § 2 Abs. 2 ROG umgesetzt werden kann.

2. Peripherisierung als sozialwissenschaftlicher Begriff

Die gängigste Verwendung des Peripheriebegriffs findet sich in den Raumordnungsberichten des BBSR. Die Peripherie bildet in diesem Kontext das Pendant zum Zentrum – sozusagen die Umgebung zum Mittelpunkt. Die gegenwärtige Typologisierung der Gemeinden Deutschlands erfolgt dabei anhand ihres Siedlungstypus (städtisch, teilweise städtisch, ländlich) und ihres Lagetyps (sehr zentral, zentral, peripher, sehr peripher). Die Unterscheidung zwischen peripher und sehr peripher verdeutlicht darüber hinaus, dass Peripherie einen relationalen Charakter hat und die Komparation des Adjektivs sich aus der Entfernung zum Zentrum, im Falle des BBSR aus der Erreichbarkeit von Mittelzentren, ableitet. Es ist dabei das Schicksal dieser Regionen, dass ihnen aufgrund ihrer Lage von wissenschaftlicher Seite oftmals eine mangelnde Zukunftsfähigkeit attestiert wird (Berlin-Institut 2009: 10f.). Bereits in der Formulierung der Zentralen-Orte-Theorie durch Walter Christaller (1933) gelten Peripherien als Ergänzungsräume von Städten und weisen „Bedeutungsdefizite“ auf (vgl. Kühn 2016: 23).

² „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“. Eine Studie zur Regional- und Strukturpolitik in Bayern. Verfasst von S. Dudek und A. Kallert im Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung / „Handlungsmöglichkeiten von Orten“ / Teilprojekt im Rahmen der Verbundstudie „Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012 (Auftraggeber: BMEL/ Beginn und empirische Umsetzung am Thünen-Institut für Ländliche Räume, Fortführung am Lehrstuhl Kulturgeographie der Universität Bamberg; vgl. Hefner 2015).

Die negative Konnotation (sehr) peripherer Lage mit schwacher demographischer oder sozioökonomischer Performanz führte dazu, dass sich in der fachlichen Diskussion der Neologismus der Peripherisierung etablierte. Dieser beschreibt „den dynamischen Prozess der Abkopplung ganzer Räume von den ökonomischen, politischen und kulturellen Machtzentren, der mit einem Verlust von Teilhabechancen und einer Verengung von Handlungsspielräumen für die Bewohner einhergeht“ (Barlösius/Neu 2007: 85). Dass das Auftauchen dieses Begriffs politisches Handeln auf den Plan ruft, gründet nicht zuletzt auf dem hohen Status, der dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufgrund seines Verfassungsrangs in Deutschland (GG Art 72 Abs. 2) eingeräumt wird. Wie aktuell diese Debatte ist, lässt sich auch an der Abstimmung über die Aufnahme dieses Grundsatzes in die Bayerische Verfassung erkennen, was durch einen Volksentscheid 2013 geschah. Der Begriff der Peripherisierung beschreibt somit nicht nur die Lage am Rande eines Containerraums – etwa einem Staat –, sondern eben auch eine „gesellschaftliche Randposition“ (Kühn 2016: 71). Soziale Prozesse des „Abgehängt-werdens“ sind demnach räumlich gebunden, jedoch nicht räumlich determiniert. Es können folglich einzelne Stadtteile, aber auch ganze Regionen und ländliche wie auch städtische Räume peripherisiert sein.

Abkopplung

Die ungleiche Entwicklung von Gemeinden bildet die Grundlage für Prozesse der Abkopplung ökonomisch schwacher Gemeinden. Für die Gemeinde hat dies zur Folge, dass sich die „Integration in die übergeordneten Systeme von Markt und Staat lockern“ (Keim 2006: 4). Kühn (2016) unterscheidet dabei zwischen ökonomischer und infrastruktureller Abkopplung. Erstere ergibt sich aus einem mangelnden Innovationspotenzial der Gemeinde – sozusagen ein ‚Zurückbleiben hinter der Wissensgesellschaft‘. Dementsprechend ist es vor allem die Präsenz der Gemeinde als Bildungsstandort, die über die Performanz entscheidet. Indikatoren sind u.a. Hochschulansiedlungen und Standorte von Unternehmen aus dem Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) und damit verbunden auch ein größerer Anteil von Personen mit höherer schulischer/beruflicher Bildung. Hinzu kommt die Bedeutung der Nähe zu Unternehmen aus dem Feld der aufstrebenden ‚wissensbasierten Ökonomie‘ (vgl. Jessop 2003). Neben der ökonomischen lässt sich auch eine infrastrukturelle Abkopplung feststellen, die durch staatliches Handeln induziert wird. Maßgeblich für die Erfassung einer infrastrukturellen Abkopplung ist die Frage, wie der Staat auf die ungleiche ökonomische Entwicklung reagiert (etwa im Sinne von Ausgleichsmaßnahmen o.ä.) – denn solch ungleiche ökonomische Prozesse induzieren zugleich ungleiche Entwicklungen auf sozialstruktureller Ebene in den Kommunen. Forciert man eine ‚aufholende Entwicklung‘ wirtschaftsschwacher Landesteile oder setzt man vielmehr auf das politische Konzept der Leuchtturmprojekte und unterstützt das Wachstum in ohnehin reüssierenden Regionen?

Abhängigkeit

Neben Keims Ansatz der Desintegration dieser Regionen in Wirtschaft und Gesellschaft (s.o.) erkennen dependenztheoretische Ansätze (Friedmann 1973, Wallerstein 1974) vor allem die Entwicklung neuer Hierarchien zwischen ungleich entwickelten Regionen in Form einer zunehmenden Abhängigkeit der ‚Peripherie‘ vom ‚Zentrum‘ (vgl. Beetz 2008). Zentrum und Peripherie interagieren nach wie vor miteinander – allerdings in einem sich zunehmend verschärfenden Oberlieger-Untерlieger-Verhältnis. Ökonomisch zeichnen sich diese Gemeinden durch einen Mangel an Autonomie aus, der sie abhängig macht von Entscheidungen der Zentren (vgl. Kühn 2016: 78 f.). Denn die Einbettung der Gemeinden in die föderalen Strukturen der Bundesrepublik und damit verbundene Aufgabenzuweisungen sowie Reformbestrebungen durch übergeordnete politische Ebenen setzen die Gemeinden oftmals in einen finanziellen Zielkonflikt zwischen Pflichterfüllung und verbleibenden Spielräumen der Umsetzung eigener Vorhaben zur Gestaltung der Lebensverhältnisse vor Ort. Für viele eigenständige Gemeinden stellt sich die Frage, inwieweit sie das Recht auf kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs.2 GG) über die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises sowie der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben überhaupt noch gewährleisten können, ohne die Schlagworte „Gebiets- und Verwaltungsreform“ hervorzurufen (und den damit verbundenen Verlust der kommunalen Selbstverwaltungsrechte). An Gestaltungsspielräume für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben im eigenen Wirkungskreis ist vielerorts nicht zu denken. ROTH (2011: 139) beschreibt diese Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung als „Demokratisierung der Machtlosigkeit“. Die Klärung der Frage, wie die geltenden Finanzausgleichs- und Konnexitätsregelungen eine aufgabenangemessene (Mindest-)Finanzausstattung gewährleisten können, steht weiterhin aus (vgl. hierzu Boettcher (2014).

Insofern kann die Abhängigkeit einer Gemeinde auch als Folge der Abkopplung verstanden werden: Durch die mangelnde Ansiedlung von Innovationsträgern werden diese Gemeinden in eine Abhängigkeit zu jenen gezwungen, die eben dieses innovative ökonomische Potenzial aufweisen. Die Konsequenzen sind Einbußen in der Steuerungsfähigkeit der eigenen Entwicklung. Einen Bedeutungsgewinn können hingegen Konzerne verzeichnen, von denen das wirtschaftliche Wohlergehen einer Gemeinde – mittels der dort ansässigen Niederlassungen, Tochterunternehmen und Zulieferer – maßgeblich abhängt. Fehlt es einer Gemeinde an autarkem Wachstumspotenzial – v.a. in der bereits genannten wissensbasierten Ökonomie –, sehen sie sich einer zunehmenden Situation der Abhängigkeit, derer sie kaum mehr aktiv entgegenlenken können, ausgesetzt. Staatliches Handeln, das Unternehmenszielen nicht zuträglich ist, etwa im Bereich des Umweltschutzes, kann hierbei ins Hintertreffen geraten. Entscheidet sich der Konzern für einen Standortwechsel (oder kommt es zur Insolvenz), ist ein massiver Anstieg der Arbeitslosenzahl mit einer Reihe weiterer sozialer und ökonomischer Probleme die Folge. Leidet ein Unternehmen unter Gewinneinbruch oder Verlust, hat dies bei starker Abhängigkeit von einzelnen Konzernen aufgrund sinkender Gewerbesteuern negativen Einfluss auf die Gemeindefinanzen. Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf die bereits im Jahr 1933 von Jahoda, Lazarsfeld und Zeisel publizierte und als soziologischer Klassiker weithin bekannte Studie "Die Arbeitslosen von Marienthal", welche die Folgen der Schließung der Fabrik vor Ort methodisch anspruchsvoll verarbeitet und wissenschaftlich dokumentiert (vgl. Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1933).

Abwanderung

Das sichtbarste und wohl am prominentesten diskutierte Zeichen von Peripherisierungsprozessen ist ein langfristiger und kontinuierlicher negativer Bevölkerungssaldo – insbesondere ist dies auf die Abwanderung junger Menschen und die daraus resultierende Schrumpfung in der Gemeinde zurückzuführen. Abwanderungen sind ‚Abstimmungsprozesse mit den Füßen‘, die auf Defizite auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten hinweisen. Abwanderungen schwächen die Innovationsfähigkeit von Städten und Gemeinden, weil durch den "brain drain" die jungen, gebildeten und qualifizierten Menschen fehlen, um dort möglicherweise ökonomische und politische Neuerungen voranzutreiben. "Selektive Abwanderungen führen zu einer Dequalifizierung von Städten und Regionen in der Wissensgesellschaft." (Kühn 2016: 76f.) Abwanderungen stehen somit in einem – sich verschärfenden – Wechselverhältnis mit Prozessen der Abkopplung und Abhängigkeit. Aufgrund der besseren beruflichen Perspektive und bedingt durch den Standort von weiterführenden Bildungseinrichtungen – (zumeist) in urbanen Zentren – verlassen viele junge Menschen ihre Heimatregion. Ein solcher Wegzug schwächt diese wiederum auf vielfältige Weise: demographisch, da dadurch einer weiteren Alterung und Schrumpfung der Gesellschaft Vorschub geleistet wird; ökonomisch, da die Gemeinden dadurch an Innovationspotenzial verlieren und sozial, da ein Gesellschaftsvertrag in peripherisierten Gemeinden nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Indikatoren zur Erfassung der Abwanderung sind Daten zum Wanderungssaldo, aber auch der Altenquotient und die Geburtenrate.

Stigmatisierung

Anders als die bereits genannten Dimensionen der Peripherisierung lässt sich die Stigmatisierung einer Gemeinde nur indirekt quantitativ erfassen. Denn hier liegt der Fokus auf kommunikativen Prozessen: Wie wird über eine Gemeinde gesprochen? Stigmatisierung als kommunikative Dimension des Peripherisierungsprozesses lässt sich begreifen als „Zuschreibung negativer Merkmale auf Personen oder Gruppen, die von der Mehrheit abweichen und die damit in eine randständige Position zur Gesellschaft geraten" (vgl. Kühn 2016: 79f.). Die Wirkmächtigkeit solcher Stigmatisierungen liegt darin begründet, dass sie in eine Wechselwirkung mit Prozessen der Abkopplung und Abwanderung geraten können. Kommunikative Muster bestärken diese Entwicklungen, was wiederum die Stigmatisierung forciert.

Die Analyse von Stigmatisierungsprozessen erfolgt qualitativ. Die Grundlage bildet dabei die Unterscheidung Kühns zwischen „negative[n] Fremdbilder[n] und Images, welche Zuwanderer und Investoren hemmen“, und „negative Selbstbilder, welche die aktive Handlungsfähigkeit der Bevölkerung beeinflussen und Resignation und Apathie fördern können“ (ebd.: 79). Bei Ersteren ist dabei auf die Wechselwirkung mit Prozessen der Abkopplung zu achten, bei Zweiteren auf die Abwanderung.

3. Vom Tabu der Gleichwertigkeit durch Mindeststandards: das Beispiel Bayern

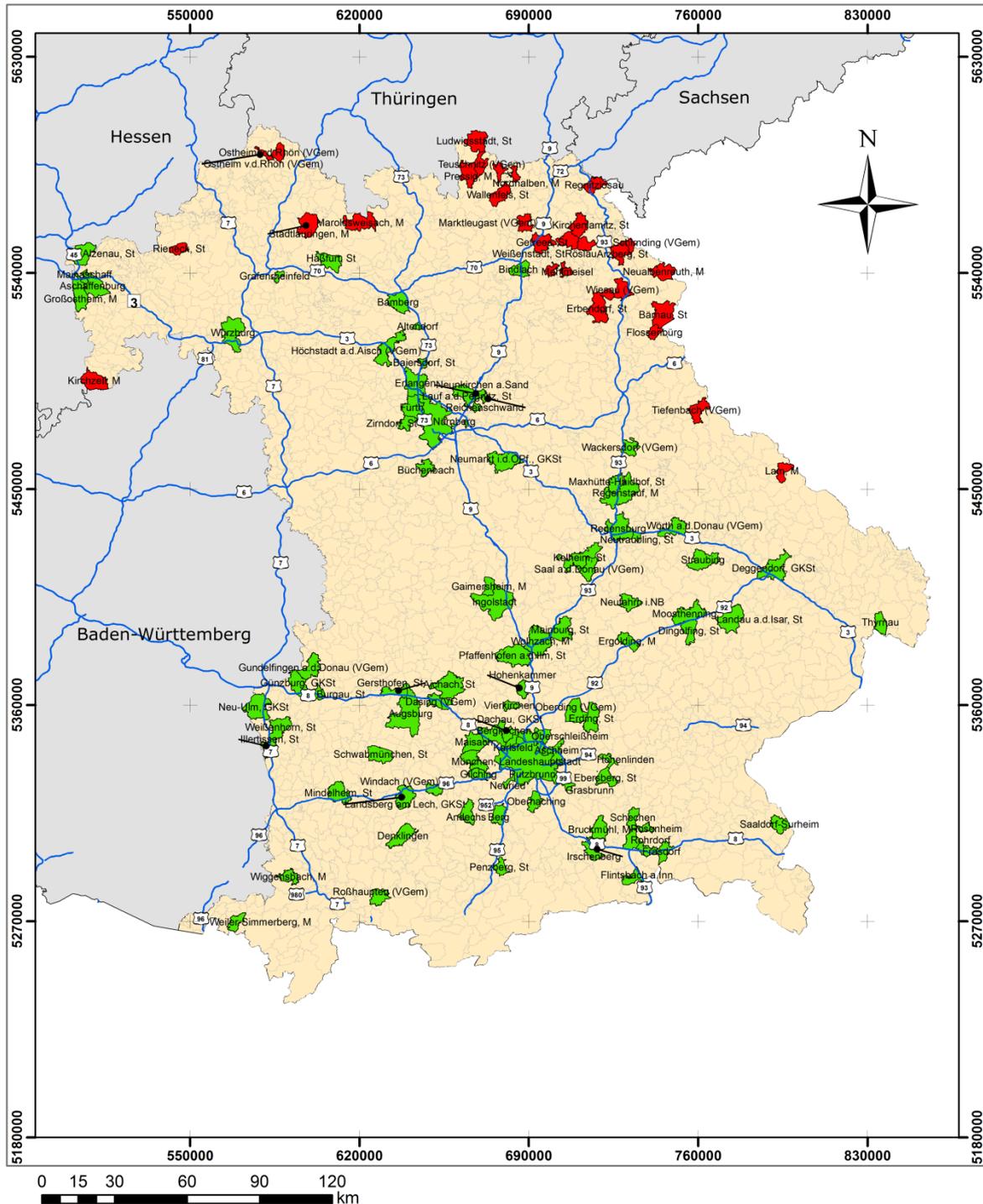
Um diese Darstellung der Dimensionen anschaulicher und nachvollziehbarer zu machen, greifen wir auf Ergebnisse einer eigenen Studie zur bayerischen Regional- und Strukturpolitik (Dudek/Kallert 2017) zurück. Tabelle 1 zeigt unsere Operationalisierung der von Kühn (2016) ausgemachten, quantitativ erfassbaren Dimensionen der Peripherisierung.

Prozess	Indikatoren
Abkopplung	<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung der Höhe des Bruttoinlandsprodukts in Prozent • Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Kreativ-Branchen (WZ 2008) an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent • Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in wissensintensiven Industrien an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Prozent • Studierende an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen je 1.000 EinwohnerInnen • Entwicklung der Zahl der AllgemeinärztInnen in Prozent • Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten Bundesautobahn-Anschlussstelle in Minuten • Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten IC-/ICE-Bahnhof in Minuten • Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung in Minuten
Abhängigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Gewerbesteuer in Euro je EinwohnerIn • Einkommensteuer • Verpflichtungsrahmen Städtebauförderung insgesamt (langfristig) in Euro je EinwohnerIn • Bewilligte Zuschüsse Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur einzelbetrieblich» (langfristig) in Euro je EinwohnerIn • Bewilligte Zuschüsse Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Infrastruktur» (langfristig) in Euro je EinwohnerIn • Zuschüsse für arbeitsmarktpolitische Hilfen (langfristig) in Euro je EinwohnerIn
Abwanderung	<ul style="list-style-type: none"> • Gesamtwanderungssaldo je 1.000 EinwohnerInnen • EinwohnerInnen im Alter von 65 Jahre und älter je 100 EinwohnerInnen im erwerbsfähigen Alter • Entwicklung der Zahl der EinwohnerInnen in Prozent

Tabelle 1: Operationalisierung der Peripherisierungsprozesse (nach Dudek/Kallert 2017)

In Abbildung 1 finden sich rot markiert diejenigen Gemeinden, die in allen vorgestellten Kategorien signifikant unterdurchschnittliche Werte erreichen. Wie sich deutlich erkennen lässt, liegen all diese „Verlierer“ bayerischer Struktur- und Regionalpolitik in räumlicher Randlage des Freistaates, vor allem konzentriert im oberfränkischen Nordosten, aber auch in der östlichen Oberpfalz sowie im Nordwesten Unterfrankens. Dem stehen, grün unterlegt, Gemeinden entgegen, die in keiner der Peripherisierungskategorien signifikant hinter dem Durchschnittswert bleiben. Nur wenige Gemeinden in den Randlagen des Freistaats befinden sich unter diesen 98 Gemeinden – und wenn, dann in direkter Nähe zu Oberzentren.

Gemeinden in Bayern



Maßstab: 1:2.000.000

Quelle:

Datengrundlage: S. Dudek, Eichstätt
 Kartengrundlage: Bayerisches Landesamt für Digitalisierung,
 Breitband und Vermessung, München
 Kartographie: J. Pieper, Eppstein

Legende:

- Autobahn
- schlechteste Gemeinden
- beste Gemeinden

Abbildung 1: Gewinner- und Verlierergemeinden in Bayern (Dudek/Kallert 2017: 23).

Drei Tendenzen lassen sich aus der Auswertung der Peripherisierungsindizes für Bayern erkennen:

- *Erstens* Nord vs. Süd: Die prosperierenden Gemeinden liegen sehr häufig im Süden, dagegen sind die peripherisierten vorwiegend in Nordbayern vorzufinden.
- *Zweitens* Zentrum vs. Peripherie: "Erfolgreiche" Gemeinden befinden sich zumeist in der Nähe von Oberzentren und Metropolen, strukturproblembelastete Gemeinden sind in der Regel weiter von Oberzentren entfernt.
- Und *drittens* vorhandene vs. fehlende Anbindung, was vor allem auf die Entfernung zu Auto-
bahnautofahrten abzielt.

Es lassen sich demnach zwei widersprüchliche Punkte feststellen: Zum einen finden sich sehr große räumliche Unterschiede hinsichtlich der Lebensverhältnisse in Bayern; zum anderen gibt es jedoch den Verfassungsauftrag, wonach die Bayerische Regierung die Herstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern zum Ziel haben muss. Wie lässt sich das nun zusammendenken und lösen, wenn der Verfassungsauftrag zukünftig tatsächlich umgesetzt werden soll?

Der Fokus muss unseres Erachtens auf die öffentliche Daseinsvorsorge gelenkt werden: Hier braucht es rechtlich verbindliche Ansprüche auf bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge, also Mindeststandards (vgl. ARL 2016: 17). Ohne einheitliche Mindeststandards, die möglichst in eine Soziale Infrastruktur eingebettet sind (Steinert 2013), werden sich die Disparitäten weiter verschärfen, da die Abwärtsspirale aus Abwanderung, fehlender Nachfrage und weiter sinkenden Versorgungsniveaus nicht durchbrochen werden kann.

Gleichzeitig gibt es bislang nur sehr wenige konkrete Vorgaben hinsichtlich solcher Mindeststandards, da die politisch Verantwortlichen bisher keine Definition von Mindeststandards hervorgebracht haben – Mindeststandards bleiben nach wie vor Tabu (Winkel 2010: 39). Ohne Mindeststandards in den Kernbereichen, also etwa Gesundheit, Infrastruktur und Bildung (Kersten et al. 2015), ist die gleiche Teilhabe für alle BürgerInnen gemäß dem verfassungsrechtlichen Gebot zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht zu erreichen. Es wäre also die verfassungsrechtliche Aufgabe der politisch Verantwortlichen, Mindeststandards in der Daseinsvorsorge einzuführen. Dass rechtlich verbindliche Mindeststandards hohe Kosten zur Folge hätten, ist nicht zu bezweifeln. Allerdings gilt es hier, das Primat des Sparens (Stichwort Schuldenbremse im Grundgesetz (Eicker-Wolf/Himpele 2011)) auf der Ausgabenseite zu hinterfragen und zudem die Einnahmenseite als ebenso relevant für die Beantwortung der Frage sozialer Gerechtigkeit (Piketty 2014; Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013; Stiglitz 2015) anzuerkennen. Dabei kann nicht die Chance auf einen Teil des Fördertopfs im Wettbewerb um die besten Ideen und Projekte, sondern nur ein rechtlich verbürgter Anspruch auf bestimmte Leistungen die für die Daseinsvorsorge notwendigen Standards sichern.

4. Vom Tabu der Kritik am neoliberalen Denken über Gleichwertigkeit: eine kritische Diskursanalyse am Beispiel Bayern

Der Freistaat Bayern hat die Struktur- und Regionalpolitik zu einer der schwerpunktmäßigen öffentlichen Aufgaben erhoben – etwa mit der Aufnahme des Gleichwertigkeit-Gebots in die Bayerische Verfassung, dem sogenannten Heimatministerium in Nürnberg, einer Heimatstrategie, einer Nordbayern-Initiative (Söder 2014).

Die Studie „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern“ zieht den Gleichwertigkeitsdiskurs unter Staatsminister Söder heran, um die diskursive Praxis in der Struktur- und Regionalpolitik im Hinblick auf den Gleichwertigkeitsanspruch analysieren zu können. Dabei kommt eine kritische Diskursanalyse im breiteren Rahmen des Cultural-Political-Economy-Ansatzes zum Einsatz, mittels dessen sogenannte „economic imaginaries“ herausgearbeitet werden können, also Vorstellungen davon, wie unsere Gesellschaft und Wirtschaft funktionieren (Jessop/Sum 2013; Jessop 2009, Jäger 2004). Hierfür stützt sich die Analyse des Gleichwertigkeitsdiskurses auf offizielle Mitteilungen des Finanz- und Heimatministeriums. Drei Dimensionen des Regierungsdiskurses in Bezug auf die Struktur- und Regionalpolitik lassen sich herausarbeiten (siehe Tabelle 2). Diese Dimensionen zusammen prägen die Vorstellung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse im Freistaat und strukturieren entsprechende Regionalpolitiken, während alternative Ansätze vernachlässigt und/oder ignoriert werden.

Im Regierungsdiskurs findet sich *erstens* ein starker Wettbewerbsfokus: Dieser äußert sich im Ziel eines umfassenden Wettbewerbs der Gemeinden, Kreise, Regionen untereinander – um Arbeitsplätze, Behörden, Fördermittel, TouristInnen oder EinwohnerInnen. *Zweitens* lässt sich ein ausgeprägtes Chancengleichheitsparadigma feststellen: Diese Chancengleichheit zielt darauf ab, alle mit den gleichen Chancen für das Erreichen bestimmter Ziele auszustatten, womit Chancengleichheit zugleich eine Absage an verbindliche Mindeststandards ist. In Bayern bedeutet dies aber oftmals gleiche Chancen für ungleiche Gemeinden. *Drittens* kristallisiert sich in der Analyse ein „Leuchtturm“-Denken heraus: Darunter verstehen wir die Betonung der Spitzenposition Bayerns im Vergleich mit anderen Bundesländern.

Wettbewerbsfokus	Chancengleichheitsparadigma	„Leuchtturm“-Denken
„Niederbayern attraktiv positionieren“ (PM 381 v. 11.07.2016)	„digitale Chancengleichheit auch für den Ländlichen Raum“ (PM 338 v. 23.06.2016)	„bei Digitalisierung die Nr. 1“ (PM 338 v. 23.06.2016)
„Zukunftsthemen wie Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ (PM 365 v. 04.07.2016)	„bessere Chancen bei der Vergabe von Einrichtungen“ (PM 257 v. 13.05.2016)	„erstes Bundesland mit eigenem WLAN“ (PM 338 v. 23.06.2016)
„Neue Impulse für Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“ (PM 380 v. 11.07.2016)	„Chance, aus eigener Kraft stark zu werden“ (Söder 2014: 3)	„Leuchtturmprojekte von überregionaler Bedeutung“ (Söder 2014: 8)

Tabelle 2: Die drei Dimensionen des bayerischen Gleichwertigkeitsdiskurses (nach Dudek/Kallert 2017: 24 ff.)

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass die bayerische Staatsregierung „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zwar häufig als „oberstes Ziel“ mit „Verfassungsrang“ (PM 382 v. 11.07.2016) beschreibt, allerdings liegt ihre Betonung auf „Gleichwertigkeit heißt nicht Gleichartigkeit“ (Söder 2014: 3). Sie spricht entsprechend von „gleichwertigen Entwicklungschancen“ und überträgt somit den abgehängten Gemeinden eine Eigenverantwortung, ihre Chancen und Potenziale zur Reduzierung von regionalen Ungleichheiten zu nutzen. Im Gleichwertigkeitsdiskurs liegt die Betonung auf den unterschiedlichen Charakteren und Spezifika der verschiedenen Regionen Bayerns. Es hat den Anschein, dass davon ausgegangen wird, gleichwertige Lebensbedingungen im Sinne von gleichen Daseinsvorsorgeleistungen (Mindeststandards) würden regionale Besonderheiten regelrecht einstampfen. Entsprechend kann für die bayerische Regierungspolitik ein neoliberales economic imaginary konstatiert werden, das die Strategien und Handlungen in Bezug auf gleichwertige Lebens- und Arbeitsverhältnisse in allen Regionen in der Form strukturiert und prägt, dass als Lösung regionaler Ungleichheiten zuvorderst eine Stärkung benachteiligter Gemeinden im Wettbewerb mittels Chancengerechtigkeit angestrebt wird. Im Diskurs herrscht demzufolge das Primat des Ökonomischen, so dass die „Ansiedlung von Gewerbe und Arbeitsplätzen als der wichtigste Punkt“ (ebd.: 8) bayerischer Struktur- und Regionalpolitik betrachtet wird, anstatt die wegbrechenden Leistungen im Bereich Ärzteversorgung, wohnortnahe Nahversorgung, Kultur, Nahverkehr und Bildung in vielen peripheren Regionen Bayerns zu priorisieren bzw. zumindest gleichrangig zu fokussieren. Das Verfassungsziel „gleichwertiger Lebens- und Arbeitsverhältnisse in ganz Bayern“ verkommt auf diese Weise zu einem vorwiegend wirtschaftlichen Programm, in welchem die sozialen Aspekte einer auf die Allgemeinheit zielenden Daseinsvorsorge vernachlässigt werden. Heimatminister Söder bekräftigt in diesem Sinne in seiner „Heimatstrategie“ die Zielrichtung bayerischer Strukturpolitik: „Aktivieren statt alimentieren“ (ebd.: 3). Unter einem solchen neoliberalen Paradigma bleiben gerade die schwächsten Gemeinden benachteiligt.

5. Vielfalt braucht keine Leitkategorie - Vom Tabu der Bilder in unseren Köpfen: Peripherisierung durch Stigmatisierung

Nach den bisherigen Ausführungen zu Peripherisierung, territorialer Ungleichheit und diskursiven economic imaginaries zum Begriff der Gleichwertigkeit durch die bayerische Staatsregierung gilt es, ein weiteres Tabu anzusprechen, dessen Thematisierung gewissermaßen als Rahmung, wenn nicht gar als Grundbedingung der weiteren Diskussion um Gleichwertigkeit zu verstehen ist. Speziell geht es um stabile, allgemein verbreitete Vorstellungen zu den Raumkategorien Stadt und Land in unseren Köpfen. Denn die Zuschreibung von Bedeutungen, die wir für diese Räume unbewusst als bewahrenswerten Sinn vornehmen, hat orientierende Wirkung – mitunter auch auf das politische Handeln. Damit werden solche Bilder handlungsleitend und bedürfen, ähnlich dem, was Jessop und Sum “economic imaginaries” nennen (vgl. Abschnitt 4), verstärkter Aufmerksamkeit mit Blick auf die Frage, inwieweit diese Bilder den objektiven Gegebenheiten der Sozialstruktur sowie dem Grundsatz der Gleichwertigkeit überhaupt (noch) entsprechen.

Denn mit der Ausbreitung der Urbanität (urban sprawl) u.a. in Verbindung mit dem Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur fällt es in quantitativ sozialstruktureller Hinsicht zunehmend schwerer, anhand von Raumeinheiten (ländliche/städtische Räume) auch gesellschaftliche Verhältnisse identifizieren zu wollen - hier hat längst eine Aufweichung zwischen Stadt und Land stattgefunden³. Einige ländliche Regionen sind von Schrumpfung besonders stark betroffen, während andere an Bevölkerung gewinnen. Viele Großstädte und Mittelstädte wachsen, andere kämpfen um EinwohnerInnen (um mit Wachstum und Schrumpfung nur ein Beispiel zu nennen). Die komplexen gesellschaftlichen Konstruktionsprozesse lassen es nicht zu, räumliche Grenzen als scharfe Trennlinien für unterschiedliche soziale Verhältnisse zu vermuten – jeweils spezifische regionale Kontexte sind zu berücksichtigen. Doch obwohl sich die sozialstrukturellen Unterschiede zwischen Stadt und Land weitgehend nivelliert haben und empirisch vielmehr eine Vielfalt an Unterschieden zwischen den Regionen (u.a. Ost-West, Nord-Süd) festzustellen ist, steht diese Realität quer zu einer Vielfalt an Raumbildern in unseren Köpfen: Modernität, Schnelligkeit, Innovation und Multioptionalität in der Stadt - Tradition, Entschleunigung, Idylle und “Heimat” auf dem Land. Beharrlich werden mit Stadt und Land sehr unterschiedliche Räume und daran gekoppelte soziale Verhaltensweisen und Lebensstile assoziiert.

Solche gesellschaftlich geteilten Wissensbestände nennt Redepenning (2013), entlang einer systemtheoretischen Grundhaltung (vgl. Luhmann 1994, 73f.; Kogge 1999, 96), auch Raumsemantiken. Gemeint sind verschiedene Bilder, die wir mit Stadt und Land verbinden und die teils zwar wenig mit den empirisch feststellbaren Verhältnissen vor Ort zu tun haben, aber trotzdem beständig vorhanden sind.

Drei zentrale Figuren (Semantiken) des Ländlichen dominieren das Denken hierbei (nach Redepenning 2013):

- **Erstens**, das ländliche Idyll, das als Ergänzungsraum zur Stadt Ruhe, Natur und Entschleunigung verspricht,
- **zweitens**, die Auflösung des Ländlichen (eben das Verschwinden der Unterschiede), das aus empirischer Sicht wohl als realitätsnahes, weil objektiv messbares Bild zu bezeichnen wäre, sowie
- **drittens**, die ländliche Peripherie, das sterbende Ländliche, also die Notstandsdörfer und damit die Verlierer im Wettbewerb – immer im Vergleich zur anderen Seite der Medaille, nämlich der Stadt.

Diese Bilder sind derart starr und wirkmächtig in unserem Denken, da sie massenmedial permanent kommuniziert und reproduziert werden. Dabei zeigen sich allerdings die beiden Extreme zwischen Idyll und Peripherie deutlich stärker als jenes der Auflösung in unserem Denken verankert. Statt einer Vielfalt der Regionen dominiert demnach weiterhin das Bild einer Stadt-Land-Dichotomie, innerhalb derer das Land zwischen Idyll und Sterben (Peripherie) schwankt, die allgemeine Berichterstattung und damit unsere Assoziationen. Solche Bilder sind überaus wichtig, denn in einer überkomplexen Gegenwart wirken sie komplexitätsreduzierend, indem sie durch Generalisierung ordnen. Aber sie sind auch wirkmächtig – mit Blick auf die Auflösung des Stadt-Land-Gegensatzes sogar wirkmächtiger als empirisch messbare Daten, die uns statistisch eine Vielfalt vor Augen führen.

³ Unter www.raumbeobachtung.de bietet das BBSR sowie unter <https://www.landatlas.de/index.html> das Thünen-Institut eine Vielzahl interaktiver Karten, die die Auflösung der Stadt-Land-Dichotomie auf Basis verschiedenster Indikatoren abbilden.

Was bedeutet dies nun für die Fragen um Peripherisierung und Gleichwertigkeit? Im (bundes-) politischen Diskurs ist zu erkennen, dass die Diskussion um Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse stark an die beiden Raumkategorien Stadt und Land geknüpft ist. Dabei sind die städtischen Zentren zumeist die Gewinner, die ländlichen Räume dagegen jene, die es "lebenswert" zu halten gilt. Nicht selten ist von mangelnder Zukunftsfähigkeit die Rede, von (Struktur-) Schwäche, teils von Rückständigkeit oder gar Sterben – bei einem städtischen Orientierungsmaß, denn hier akkumuliert sich Wissen und Wirtschaft gleichermaßen. Das Wachstumsparadigma dominiert demnach die Bewertung von "guten" und "schlechten" Räumen (wie in Abschnitt 3 dargelegt).

Als Beispiel sei an dieser Stelle eine Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) von 16. November 2016 herangezogen (vgl. BMEL 2016). Schon der Titel "Ländliche Räume attraktiv halten" weist auf die Semantik einer ländlichen Peripherie hin, die förderbedürftig ist. Ziel des Ministeriums ist es, Lebensumstände zu schaffen, die "in der Gesamtbetrachtung zwischen Stadt und Land vergleichbar attraktiv sind". Der attraktiven Stadt steht das Land als Ergänzungsraum gegenüber, der vor Herausforderungen steht (Semantik Nr. 3, die ländliche Peripherie), allerdings durch die "Nähe zur Natur und das Zusammenleben in kleinen Orten" für viele Menschen eine hohe Lebensqualität hat (Semantik Nr. 1, das Ländliche Idyll). Fortschritt bleibt hier das dominante Maß: "Es gibt zweifelsohne auch Regionen, die dem Fortschritt weiter hinterherhinken." Raumsemantiken zwischen Fortschritt/Tradition verkennen die innovative Stärke, die auch in vielen ländlichen Gemeinden zu finden ist – von Start-Ups bis zum traditionsreichen Handwerk, zudem sind Innovationen nicht nur im technologischen, sondern auch im sozialen Bereich zu finden. Zugleich kann Gemeinschaft (und Natur) auch in der Stadt gefunden werden. Indem schließlich positiv hervorgehoben wird, dass "dank Digitalisierung und modernen Verkehrssystemen viele ländliche Regionen heute auf Augenhöhe mit den Metropolen" sind (hier kommt am Rande Semantik Nr. 2, die Auflösung zum Ausdruck), wird wiederum das Referenzmaß der Stadt zum Ausdruck gebracht. Wenn sich Stadt und Land in (hier beispielhaft) (bundes-)politischen Diskursen nicht auf Augenhöhe begegnen, wie kann dann Gleichwertigkeit möglich sein? Dieses Bestreben kommt eher einem alten Denken gleich, nämlich jenem der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Diese wurde jedoch bereits im Jahre 1994 gegen jenen der "Gleichwertigkeit" ersetzt (Art. 72 Abs. 2 GG). Die Anerkennung der (faktischen) Vielfalt der Qualitäten städtischer und ländlicher Räume in Deutschland (besser: der Vielfalt der Regionen) ist seitdem im Grundgesetz verankert. Hier gilt es, die eigenen starren Bilder zu überdenken und weitere Argumentationen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf eine breitere Basis als die rein ökonomische, dichotome sowie auf Gleichheit bedachte zu stellen.

Semantiken beeinflussen unser *aller* Denken, nicht nur jenes auf (bundes-)politischer Ebene. Im Rahmen dieses Denkens können sie positive oder negative Auswirkungen u.a. auf die Standortwahl von Firmen wie auch Privatpersonen haben. Rückwirkend schlagen sich solche Entscheidungen dann direkt in der tatsächlichen Sozialstruktur vor Ort nieder bzw. bringen diverse Herausforderungen erst hervor oder verstärken diese: in mangelndem Zuzug und Überalterung mit allen daran anknüpfenden Entwicklungen.

Schließlich haben solche Semantiken auch Einfluss auf das politische Handeln auf Gemeindeebene. In einer noch unveröffentlichten Studie des Thünen-Instituts für Ländliche Räume (im Auftrag des BMEL) zu "Handlungsmöglichkeiten von Orten" (vgl. Hefner 2015) wurden qualitative Interviews mit lokalpolitischen Mandatsträgern aus vier Gemeinden in Deutschland (davon drei nach BBSR Raumtypisierung ländlich peripheren Gemeinden) geführt. Ein Vergleich von zwei dieser ländlich-peripheren Gemeinden zeigt beispielhaft auf, dass Semantiken des Ländlichen bei etwa ähnlicher Entfernung zur Bundeshauptstadt sowohl politische Möglichkeitsräume und Selbstbewusstsein eröffnen können, wie auch Gefühle des Abgehängt-Seins und "Liegen-gelassen-Werdens". So führt der Vergleich mit anderen, als schlechter gestellt wahrgenommenen, ländlichen Regionen (z.B. der Uckermark) in Zehdenick (Landkreis Oberhavel, Brandenburg) zum Eindruck eines Lagevorteils und damit verbundenen positiv wahrgenommenen Möglichkeiten und Chancen politischen Handelns:

"Wir haben [...] mit dieser Stunde Erreichbarkeit unserer Hauptstadt [...] vielleicht doch noch eine Lage, die, ohne andere auf- oder abzuwerten, besser ist, als aus der tiefen Uckermark heraus [...], wo man auch sieht, dass die Bevölkerungszahlen dramatischer rückläufig sind, als das bei uns der Fall ist" (ZE 08). "Insofern sind wir nicht [...] abgehängt von irgendwas, oder? Überhaupt nicht" (ZE 09-1).

Dem hingegen spielt für die politischen Vertreter der Gemeinden Glasow und Krackow (Landkreis Vorpommern-Greifswald, Mecklenburg-Vorpommern) die Nähe zum Wirtschaftszentrum Berlin kaum eine Rolle. Bei einer Fahrtzeit von ebenfalls knapp einer Stunde bis an die Stadtgrenzen zeigt sich die Orientierung kleinräumiger. Die deutsche Hauptstadt kommt einzig zur Sprache, um Paradoxien der Entfer-

nung im Zuge der Kreisgebietsreform zwischen Kreis- und Hauptstadt zu bekräftigen. Da auch die polnische Großstadt Stettin für die Bevölkerung der Gemeinden Glasow und Krackow kein Wirtschaftsfaktor im Sinne von Arbeitsplätzen darstellt, werden die Strukturschwäche der Region und alle damit verbundenen Probleme der eigenen geographischen Lage deutlich herausgestellt. Die Selbstbeschreibung hinsichtlich eines hier/dort ist die Beschreibung einer peripherisierten und abgehängten Region. Dabei zieht sich der immer wiederkehrende Verweis auf historisch gewachsene Erfahrungen der Peripherisierung als roter Faden durch die Gespräche:

"An und für sich war das Gefühl [die Letzten zu sein] immer drin, weil ja auch die Hauptstadt weit weg ist, der Flugplatz ist weit weg und die Kreisstadt [...], jetzt ist sie doppelt so weit weg. Das trägt natürlich nicht dazu bei, dass gesagt wird, na ja wir sind nun richtig mittendrin. Das sind wir nicht. Wobei das noch natürlich im täglichen Leben auch nicht die Nachteile hat, die Sie vielleicht jetzt raus kitzeln wollen" (GK 12-2).

Soziale Prozesse des „Abgehängt-Werdens“ sind demnach räumlich gebunden (Stadt-Land), jedoch nicht unbedingt determinierend. Das Beispiel Zehdenick zeigt hier beispielhaft, dass ländlich-periphere Räume auch nicht-peripherisiert im Sinne von gefühlter Stigmatisierung sein können. Die wahrgenommenen Handlungsmöglichkeiten vor Ort erweisen sich hier vor dem Hintergrund positiver Selbstzuschreibungen weit aus größer. Gleichwertigkeit beginnt bei den zumeist unhinterfragten Bildern in unseren Köpfen. Brauche ich einen Maßstab, einen positiven Gegenpol zum Ländlichen, nämlich die Stadt, weise ich dieser zugleich eine höhere Wertigkeit zu, die sich an Wirtschaftskraft und Innovation und damit am neoliberalen Paradigma orientiert. Wird das Land immer nur als Ergänzungsraum gesehen, kann es keine Gleichwertigkeit im Denken geben. Die Anerkennung der ganz eigenen Qualitäten eines jeden Ortes – egal ob Stadt oder Land – und die damit verbundene Neuordnung allgemein anerkannter Bilder ist zwar weitaus komplexer, jedoch für das politische Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ein unabdingbarer Schritt. Eine Sensibilisierung auf die Wirkmächtigkeiten gemeinhin anerkannter Bilder der Raumkategorien Stadt und Land schreibt der Vielfalt der Regionen mehr Bedeutung zu.

6. Fazit - Vom Wachstumsparadigma zu Gleichwertigkeit der Vielfalt

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen möchten wir Vorschläge eines Umdenkens bzw. einer Positionierung des Begriffs „Gleichwertigkeit“ darlegen. Dabei wollen wir diskutieren, wie Gleichwertigkeit zwischen Ausgleichs- und Wachstumsparadigma vor der tatsächlichen Anerkennung dieser Vielfalt der Teilräume nach § 2 Abs. 2 ROG gesichert werden kann.

Gehen wir von dem Prinzip der Peripherisierung als sozialer Randlage aus, dann muss es Ziel einer um gleichwertige Lebensverhältnisse bemühten Politik sein, diese Gemeinden aus dieser sozioökonomischen Randlage zu holen. Die genannten Prozesse der Abkopplung, Abhängigkeit, Abwanderung und Stigmatisierung sind nicht irreversibel, aber die Kosten steigen, je weiter die Schere zwischen Peripherie und Zentrum auseinander geht. Die Gemeinden allein können dem nur in geringem Maße entgegenwirken. Einer Abkopplung etwa kann durch das Werben um Unternehmen aus wissensintensiven und kreativen Branchen begegnet werden. Grundbedingung hierfür ist allerdings eine leistungsstarke und flächendeckende Bereitbandversorgung in allen Regionen der Bundesrepublik. Bund und Länder haben hier gleichwohl einen größeren Spielraum. Die Ansiedlung von Hochschulen für angewandte Forschung etwa hat sich als ein positives strukturpolitisches Instrument für ländliche Räume entpuppt. Auch bei der Abhängigkeit vermag staatliches Handeln einen Anreiz zu einem ausgewogeneren Verhältnis zwischen Stadt und Land zu bieten. Allein: Der politische Wille muss da sein – und die Offenheit, bis dato feste Denkmuster zur Thematik der Gleichwertigkeit zu hinterfragen (Tabus zu brechen).

So sollte hinsichtlich des Tabus der Gleichwertigkeit durch Mindeststandards offen über rechtlich verbindliche Ansprüche auf klar definierte Leistungen der Daseinsvorsorge gesprochen werden. Denn diese können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Abwärtsspirale aus Abwanderung, fehlender Nachfrage und weiter sinkenden Versorgungsniveaus zu durchbrechen. Ein solches Gegenkonzept zur fortschreitenden infrastrukturellen Ausdünnung in ländlich-peripheren Räumen (und darüber hinaus) muss sich mit den Argumenten öffentlicher leerer Kassen und des demografischen Wandels kritisch auseinandersetzen und Vorschläge in einen breiteren gesellschaftlichen Rahmen einbetten. Hierfür muss die leere Formel der sozialen Gerechtigkeit mit Inhalt gefüllt werden. Dabei ist zu betonen, dass Mindeststandards im Sinne gleicher Daseinsvorsorgeleistungen regionale Vielfalt nicht auflösen würden, im Gegenteil: Mindeststandards würden das Weiterbestehen dieser erst ermöglichen.

Ein weiteres Tabu betrifft den Prozess der Stigmatisierung – hier gilt es, etablierte und damit weitgehend unhinterfragte Denkmuster zu reflektieren. Marktzentrierte Paradigmen, als Bestandteil neoliberalen Denkens, der Regional- und Strukturpolitik geben aktuell kaum Raum für innovative und flexible Lösungen, sondern verhindern bisher eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland. Im interkommunalen Wettbewerb stehen sich starke und schwache Gemeinden gegenüber und konkurrieren um Unternehmen, Arbeitsplätze, EinwohnerInnen, Fördergelder und Behörden. Unter solchen Vorzeichen ist das verfassungsgemäße Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse weit von einer Realisierung entfernt. Schließlich ist anzumerken, dass Vielfalt auch keine Leitkategorien wie jene von Stadt und Land braucht. Aktuell ist die Debatte allerdings von eben diesen beiden Leitkategorien stark geprägt. Mit der Abkehr vom rein neoliberalen Denken könnten zugleich auch die festen Bilder in unseren Köpfen – nämlich der innovativen und wachstumsstarken Stadt und dem idyllischen, bzw. sterbenden und innovationsarmen Land – von einer hierarchischen Beziehung zu gleichwertigen Raumkategorien auf Augenhöhe gestellt werden, in denen nicht Wirtschaftskraft das einzige Maß darstellt, sondern die Vielfalt verschiedener Qualitäten (nicht nur symbolisch) an Bedeutung gewinnt. Damit würde sich "das Land" von seinem, auf Basis wirtschaftlicher Kennzahlen, etablierten Bild (Semantik) als Ergänzungsraum zur Stadt lösen. Eine Sensibilisierung auf Wirkmächtigkeiten (Stigmatisierung) solcher Bilder und eine damit verbundene politische (und zugleich mediale) Neujustierung ist zwar komplex und sicherlich nicht im Ganzen möglich. Um aus politischer Peripherisierung eine Gleichwertigkeit der Vielfalt zu "machen", bedarf es jedoch einer solchen Dechiffrierung, die politischen Innovationen neuen Raum verschafft.

Es gilt demnach, den Gegensatz zwischen Wachstumsprimat und dem Leitprinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse faktisch anzuerkennen, Grenzen (Tabus) zu überschreiten und die Diskussion vor dem Hintergrund einer Anerkennung der Vielfalt fortzuführen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover: Positionspapier 108.
- Barlösius, Eva/Neu, Claudia (2007): Gleichwertigkeit – Ade? Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: Prokla 146: 77–92.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (StMFLH):
- Pressemitteilung Nr. 257 vom 13.05.2016.
 - Pressemitteilung Nr. 338 vom 23.06.2016.
 - Pressemitteilung Nr. 365 vom 04.07.2016.
 - Pressemitteilung Nr. 380 vom 11.07.2016.
 - Pressemitteilung Nr. 381 vom 11.07.2016.
 - Pressemitteilung Nr. 382 vom 11.07.2016.
- Beetz, Stefan (2008): Die Natur der Peripherien, in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft, Frankfurt a. M.: Campus: 562–577.
- Berlin-Institut (2009): Demografischer Wandel: ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Berlin: Berlin Institut.
- Boettcher, Florian (2014): Zur Frage der kommunalen Mindestfinanzausstattung. Finanzwissenschaftliche Möglichkeiten der Bestimmung einer aufgabenangemessenen Finanzausstattung, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 12: 460–465.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2016): Schmidt: Ländliche Räume attraktiv halten. Pressemitteilung Nr. 138 vom 16.11.16. Internet: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2016/138-Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016.html> (Stand 02.03.2017).
- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Dudek, Simon/Kallert, Andreas (2017): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Eicker-Wolf, Kai/Himpele, Klemens (2011): Die Schuldenbremse als politisches Projekt, In: Prokla 163: 195–212.
- Friedmann, John (1973): Urbanization, planning, and national development, New York: Sage.
- Hefner, Claudia (2015): Teilprojektbericht Handlungsspielräume von Orten – Rahmenbedingungen politischen Handelns und ortsspezifische Bewältigung von Herausforderungen. In: Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hrsg.): Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012, Berlin: 24-25.
- Jäger, Siegfried (2004): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung, Münster: Unrast-Verlag.
- Jessop, Bob (2003): Postfordismus und wissensbasierte Ökonomie. Eine Reinterpretation des Regulationsansatzes, in: Brand, U. / W. Raza: Fit für den Postfordismus? Theoretisch-politische Perspektiven des Regulationsansatzes, Münster: Westfälisches Dampfboot: 89 – 111.
- Jessop, Bob (2009): Vom Regulationsansatz zu kultureller politischer Ökonomie: Geld und Rechte an geistigem Eigentum, in: Mooslechner, Peter/Redak, Vanessa/Schürz, Martin/Springler, Elisabeth (Hrsg.): Auf der Suche nach dem Selbst. Finanzmärkte, Individuum und Gesellschaft, Marburg: Metropolis: 17–32.
- Jessop, Bob/Sum, Ngai-Ling (2013): Kulturelle politische Ökonomie und der Regulationsansatz, in: Atzmüller, Roland et al. (Hrsg.): Fit für die Krise? Perspektiven der Regulationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot: 57–89.
- Keim, Karl-Dieter (2006): Peripherisierung ländlicher Räume, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37: 3–7.
- Kersten, Jens/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2015b): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kogge, Werner (1999): Semantik und Struktur. Eine alteuropäische Unterscheidung in der Systemtheorie. In: Reckwitz, A. et al. (Hrsg.): Interpretation, Konstruktion, Kultur. Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften, Opladen: 67-99.
- Kühn, Manfred (2016): Peripherisierung und Stadt: Städtische Planungspolitiken gegen den Abstieg, Bielefeld: transcript Verlag.
- Luhmann, Niklas. (1994): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, 5. Aufl. Frankfurt am Main.
- Piketty, Thomas (2014): Capital in the twenty-first century, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Redepenning, Marc. (2013): Neue Ländlichkeit. In: Gebhardt, H./Glaser, R./Lentz, S. (Hrsg.) (2012): Europa – eine Geographie, Berlin, Heidelberg: 412-414.
- Roth, Roland (2001): Auf dem Weg in die Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts, in: Schröter, Eckhart (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen: 133-152.
- Söder, Markus (2014): Heimat Bayern 2020. Regierungserklärung vom 27.11.2014, München.
- Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar, München: C.H. Beck.
- Steinert, Heinz (2013): Über die hilflose Verteidigung des Sozialstaats wie er war, In: Hirsch, Joachim (Hrsg.): Sozialpolitik anders gedacht. Soziale Infrastruktur. Hamburg, VSA: 20-31.
- Stiglitz, Joseph (2015): Reich und Arm. Die wachsende Ungleichheit in unserer Gesellschaft, München: Siedler.
- Wallerstein, Immanuel (1974): The modern world-system, Berkley: University of California Press.
- Winkel, Rainer (2010): Mindeststandards – aber welche, In: Planerin 5: 39–41.

Autoren

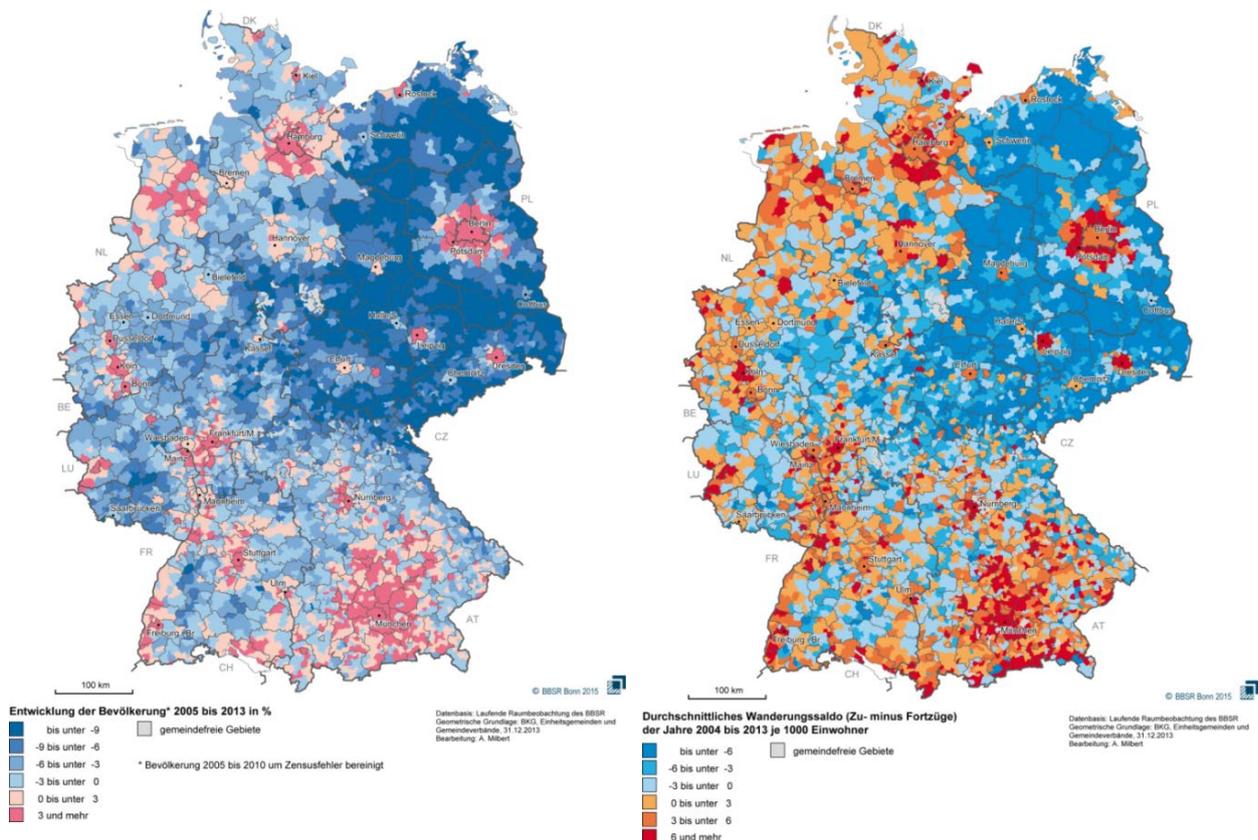
Simon Dudek
Universität Eichstätt-Ingolstadt
simon.dudek@ku.de

Claudia Hefner
Universität Bamberg
claudia.hefner@uni-bamberg.de

Andreas Kallert
Universität Marburg
kallert@staff.uni-marburg.de

Alexandra Tautz, Jan M. Stielike, Rainer Danielzyk
**Gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken –
Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis**

Alle Regionen in Deutschland sind vom soziodemografischen Wandel betroffen, allerdings in unterschiedlicher Weise. In der Vergangenheit waren es vor allem Regionen in Ostdeutschland, in denen die Bevölkerung durch die hohe Abwanderung junger Menschen besonders schnell alterte und schrumpfte. Demgegenüber stand lange Zeit eine weiter wachsende Bevölkerung in Westdeutschland. In den letzten Jahren nahmen die regionale Vielfalt und das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung jedoch zu, und es kommt zunehmend zu einer teilräumlichen Differenzierung (vgl. Karten 1 und 2). Der Hauptgrund dafür ist die regional veränderte Verteilung der Binnenwanderungen (vgl. BBSR 2015 und BiB 2015).



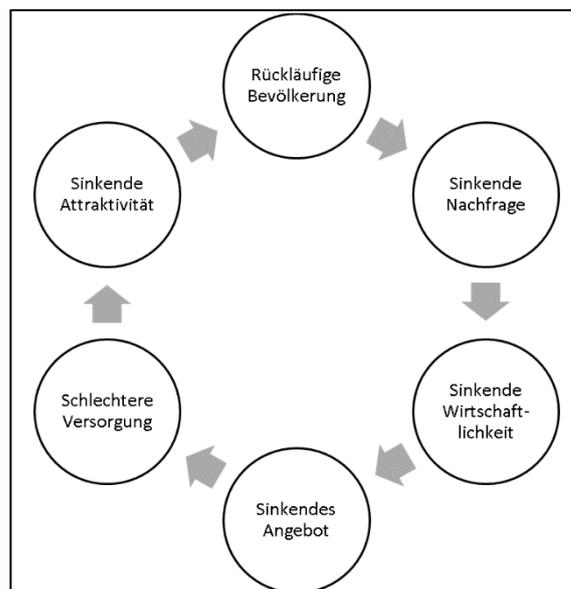
Quelle: BBSR 2015

Karten 1 und 2: Regionale Bevölkerungsentwicklung und durchschnittliches Wanderungssaldo

Gemeinden, Städte und Regionen stehen angesichts wachsender sozialer Ungleichheit und der zunehmenden räumlichen Differenzierung hinsichtlich der Ausstattung mit und der Nachfrage nach Infrastrukturen vor großen Herausforderungen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind auch stets in den Zusammenhang mit den vielerorts zunehmenden finanziellen Engpässen kommunaler Haushalte zu stellen. Die finanziellen Handlungsspielräume – insbesondere ab 2020 durch die dann wirkende „Schuldenbremse“ – werden enger werden und zunehmend zu Problemen führen, Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu erhalten. Besonders betroffen sind ländliche, dünn besiedelte Räume und benachteiligte strukturschwache Städte und Stadtquartiere. Schrumpfungsregionen droht häufig ein Teufelskreis (vgl. Abb. 1). Bevölkerungsrückgang führt zu Nachfragerückgang. Dadurch sinkt die Wirtschaftlichkeit von Leistungen der Daseinsvorsorge. Angebote werden reduziert oder gänzlich abgeschafft. Dadurch verschlechtert sich die Versorgung insgesamt. Dies resultiert in sinkender Attraktivität der jeweiligen Region als Wirtschafts- und Arbeitsstandort, und eine weitere Abwanderung wird wahrscheinlich (Hahne 2013).

Neben der Tatsache, dass sich die soziodemografischen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren grundlegend verändert haben, ist auch die politische Debatte aktuell wieder intensiver geworden:

- die Diskussionen zur Einführung einer neuen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ (vgl. Kersten/Neu/Vogel 2015a, 2015b);
- die Demografiestrategie der Bundesregierung (BMI 2012) und die demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung (BMI 2017);
- die Enquetekommissionen „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“ und zur „Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ in Brandenburg;
- die Modellvorhaben der Raumordnung „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ und „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ (BMVI 2016);
- Vorschläge dazu, wie sich die Versorgung auf den Land neu erfinden lässt (vgl. Berlin Institut 2015) und
- Stellungnahmen des Beirates für Raumordnung zum Thema Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (2005) und zu Handlungsansätzen zur Daseinsvorsorge (2011).



Quelle: Eigene Darstellung nach Hahne 2013
Abbildung 1: Kreislauf der Schrumpfung

Zudem bleibt der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Fläche nicht ohne Folgen – rechtspopulistische bis -extreme Parteien konnten bei Landtagswahlen im Jahr 2016 in ländlich-peripheren Regionen z. T. hohe Ergebnisse einfahren. All dies zeigt, dass Fragen räumlicher Gerechtigkeit ganz oben auf der gesellschaftlichen Agenda stehen müssen und Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge nötig sind. So schien es angebracht, sich mit den Möglichkeiten, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern, auseinanderzusetzen und eine aktuelle raumwissenschaftliche Perspektive in die Debatte einzubringen. Dazu entstand im Rahmen eines Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ein Positionspapier, das sich als Diskussionsanstoß zu einem konstruktiven planerischen Umgang mit diesen Herausforderungen versteht (vgl. ARL 2016). Der nachfolgende Beitrag stellt die wesentlichen Inhalte des Positionspapiers anhand von sieben Thesen zur Zukunft des Gleichwertigkeitsziels und der Daseinsvorsorge vor.

I. Gleichwertigkeitsziel und Daseinsvorsorge verfassungsrechtlich verankern

Wachsende räumliche Ungleichheiten lassen Fragen der räumlichen Gerechtigkeit in neuer Dringlichkeit erscheinen. Die Verankerung eines Staatsziels gleichwertiger Lebensverhältnisse wäre vor diesem Hintergrund nicht nur ein Bekenntnis, sondern zugleich ein Handlungsauftrag an Politik und Verwaltung, für mehr raumbezogene Gerechtigkeit zu sorgen. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind dabei nicht als identische Lebensverhältnisse an jedem Ort zu verstehen, sondern als die flächendeckende Gewährleistung gewisser Mindeststandards in Bezug auf Erwerbsmöglichkeiten, Daseinsvorsorge und Infrastruktur sowie Umweltqualität (Sinz 2005: 866).

Vier Bundesländer haben das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in ihre Landesverfassungen aufgenommen. Bereits seit längerer Zeit ist das Gleichwertigkeitsziel in Artikel 44 der Brandenburgischen Verfassung und Artikel 65 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen verankert. Seit 2013 ist es an prominenter Stelle in Artikel 3 (2) der Verfassung des Freistaates Bayern festgeschrieben. Und seit Dezember 2015 heißt es in Artikel 3a (2) der Verfassung des Landes Baden-Württemberg: „*Der Staat fördert gleichwertige Lebensverhältnisse, Infrastrukturen und Arbeitsbedingungen im gesamten Land.*“ Es handelt sich jeweils um Staatszielbestimmungen.

Auf Bundesebene fehlt bislang eine vergleichbare Regelung. Im Grundgesetz taucht der Begriff gleichwertiger Lebensverhältnisse nur ein einziges Mal auf, nämlich in Artikel 72 (2). Dabei handelt es sich um eine staatsorganisationsrechtliche Bestimmung, die die Kompetenzen von Bund und Ländern in der Gesetzgebung regelt. Ein Auftrag, für gleichwertige Lebensverhältnisse zu sorgen, lässt sich daraus nicht ableiten (Brandt 2006; Brandt 2015). Im Gegensatz dazu würde eine explizite Benennung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel einen eindeutigen Handlungsauftrag an Bundes- und Landesorgane begründen, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aktiv zu fördern.

Ein Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse könnte beispielsweise in Form eines neuen Grundgesetzartikels 20b festgeschrieben werden: „*Der Staat fördert die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet.*“ Ein solches Staatsziel dürfte keine unverbindliche Absichtserklärung bleiben, sondern müsste mit konkreten Maßnahmen hinterlegt werden. Die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in strukturschwachen und von Abwanderung betroffenen Teilräumen setzt Transferleistungen zwischen Teilräumen voraus. Derartige raumbezogene Transferleistungen werden derzeit gewährleistet durch den Finanzausgleich innerhalb der Sozialversicherungen, den Länderfinanzausgleich, kommunale Finanzausgleiche sowie Förderprogramme wie „Gemeinschaftsaufgaben“ und Finanzhilfen zum Ausgleich wirtschafts- und sozialstruktureller sowie infrastruktureller Defizite. Diese räumlichen Transferleistungen werden durch eine Vielzahl individueller Transferzahlungen ergänzt. Letztlich erfolgt in der Region durch die Gebührenstruktur eine Umlage der erhöhten Kosten auf alle Nutzer. Diese direkten und indirekten Transfers müssen aber hinsichtlich Finanzierungsbedarf, Effizienz und Gemeinwohlwirkungen überprüft werden.

Ein zentraler Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse ist der Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge. Aktuell gefährden demografischer und wirtschaftsstruktureller Wandel die Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen und benachteiligten Stadtquartieren. Kersten, Neu und Vogel (2015) regen vor diesem Hintergrund die Einführung einer neuen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ an. Eine solche Gemeinschaftsaufgabe wäre mit Blick auf die zentrale Bedeutung der Daseinsvorsorge für den gesellschaftlichen Zusammenhalt gerechtfertigt. Sie wäre geeignet, die gesamtstaatliche Verantwortung für die Daseinsvorsorge zu stärken, indem sie Länder (und über diese auch die Kommunen) unabhängig von der eigenen finanziellen Leistungsfähigkeit in die Lage versetzt, Leistungen der Daseinsvorsorge flächendeckend zu erbringen. Dies ist gerade mit Blick auf das Auslaufen des Länderfinanzausgleichs in seiner bisherigen Form im Jahr 2020 wichtig. Konkret könnte die Gemeinschaftsaufgabe dazu dienen, die Anpassung der Daseinsvorsorge an veränderte Rahmenbedingungen und die Erprobung innovativer Versorgungslösungen zu finanzieren. Bei entsprechender Ausrichtung könnte die Gemeinschaftsaufgabe aber auch zur Dauerfinanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge dienen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ könnte wie die Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in Artikel 91a GG verankert werden. Die konkrete Ausgestaltung müsste wie bei den beiden bestehenden Gemeinschaftsaufgaben in einem Ausführungsgesetz erfolgen (Kersten et al. 2015: 22, 24).

II. Daseinsvorsorge als zentrale Herausforderung für alle Räume bearbeiten

Die räumliche Entwicklung in Deutschland ist geprägt durch ein Nebeneinander von demografisch und ökonomisch wachsenden, schrumpfenden und stagnierenden Räumen. Das gilt nicht nur bei großräumiger Betrachtung, sondern auf allen räumlichen Ebenen und innerhalb der Regionen und Kommunen. Wachstum und Schrumpfung liegen gerade bei kleinräumiger Betrachtung oft direkt nebeneinander, sodass von einer Fragmentierung des Raumes zu sprechen ist (vgl. Karten 1 und 2). Im Zentrum der Raumplanung stehen im Themenfeld Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen traditionell die dünn besiedelten (funktional) peripheren Räume mit Schrumpfungstendenzen. Im urbanen Kontext mit relativ größerer Bevölkerungsdichte sind andere Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge erforderlich. Gleichwohl hat die politische und planerische Aufmerksamkeit grundsätzlich beiden Raumtypen zu gelten.

Vielfältige Problemlagen kumulieren in schrumpfenden sowohl städtisch wie auch ländlich geprägten Räumen. In städtischen Regionen führen der sozio-ökonomische Wandel und sozialräumliche Differenzierungsprozesse zu einer immer stärker werdenden Fragmentierung. Gerade unter Bedingungen demografischer Schrumpfung, ökonomischer Stagnation bzw. wirtschaftlichen Niedergangs und kommunaler Finanzknappheit ist die Daseinsvorsorge in bestimmten Quartieren in den Stadtregionen immer stärker in Gefahr. Das gilt in quantitativer, vor allem aber in qualitativer Hinsicht. So verlangt gerade eine Verdichtung sozialer Probleme in Quartieren besonderes kommunales Engagement, das - wenn überhaupt - oft nur projektförmig finanzierbar ist.

Die Daseinsvorsorge muss daher in allen Teilräumen gewährleistet sein - in allen Raumkategorien bestehen in dieser Hinsicht Herausforderungen. In den von Abwanderung geprägten Räumen in städtischen wie ländlichen Regionen stellen die Tragfähigkeit und Qualität von Infrastrukturen eine Herausforderung dar. Eine polarisierende Diskussion, die versucht, Problemlagen in Stadt und Land gegeneinander auszuspielen, sollte vermieden werden.

Auch wenn im Folgenden der Schwerpunkt der Betrachtung auf diese durch Schrumpfung geprägten Räume gelegt wird, ist zudem darauf hinzuweisen, dass auch prosperierende Regionen u. a. durch Tendenzen der Verteuerung von Wohnraum oder die Unterversorgung mit bestimmten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge Entwicklungen aufweisen, die dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit widersprechen.

III. Mindestversorgung in besiedelten Räumen flächendeckend sichern

Ethische Überlegungen, aber auch die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Menschenwürde und der Sozialstaatlichkeit begründen eine Verpflichtung von Politik und Verwaltung, allen Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu elementaren, für eine menschenwürdige Existenz unabdingbaren Leistungen der Daseinsvorsorge zu ermöglichen. Diese Leistungen müssen den Bürgerinnen und Bürgern in akzeptabler Qualität, zu erschwinglichen Preisen und in zumutbarer Entfernung zur Verfügung stehen (Dehne 2012: 34; Dehne 2013: 6). Ein möglicher Weg, diese Anforderungen zu konkretisieren, ist die Definition einer Mindestversorgung, die in besiedelten Gebieten auch unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten wird.

Die Definition einer solchen Mindestversorgung schafft für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Kommunen gleichermaßen Verlässlichkeit in der Frage, mit welchem Niveau der Daseinsvorsorge sie in Zukunft mindestens rechnen können. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für private und auch öffentliche Investitionen in Regionen mit wirtschaftlichen und demografischen Schwierigkeiten. Beispielsweise werden Menschen nur dann gewillt sein, sich an einem Ort eine Existenz aufzubauen, wenn dort die medizinische Versorgung gesichert und schulische Bildungsangebote für die eigenen Kinder vorhanden sind. Damit leistet die Garantie einer Mindestversorgung auch einen Beitrag zur Stabilisierung dieser Regionen.

Die Frage, welche Bereiche der Daseinsvorsorge eine Mindestversorgung umfassen soll, lässt sich nur normativ beantworten. Einige Bereiche haben jedoch sicherlich eine herausgehobene Bedeutung. Brandschutz und Gesundheitsversorgung sind elementar für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Bürgerinnen und Bürger. Frühkindliche und schulische Bildungsangebote sind Grundlage für die raumbezogene Chancengleichheit von Kindern und Jugendlichen. Die „Techniken der Distanzüberwindung“ Öffentlicher Verkehr, Post und Telekommunikation schließlich sind essentiell für gesellschaftliche Teilhabe und können außerdem dazu beitragen, lokale und regionale Verschlechterungen in der Versorgung zumindest teilweise zu kompensieren (Stielike 2010: 135).

Eine Mindestversorgung markiert ein gesellschaftlich gerade noch akzeptables Minimum, das keineswegs gleichzusetzen ist mit dem gesellschaftlich Erstrebenswerten. Beim Zugang zu Gütern des täglichen Bedarfs etwa mag das gesellschaftlich akzeptable Minimum gleichzusetzen sein mit der Sicherstellung der telekommunikativen und postalischen Voraussetzungen zum Online-Shopping mit anschließender Lieferung der Waren per Paket. Damit ist jedoch keineswegs ausgeschlossen, dass Dorfläden, lokale Hol- und Bringdienste und andere Ansätze eine öffentliche Unterstützung erhalten.

Die Definition einer Mindestversorgung kann nur Teil einer Antwort auf die Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge sein, denn in wirtschaftlich und demografisch wachsenden Regionen ist ein weiterer Ausbau von Leistungen der Daseinsvorsorge angezeigt. In schrumpfenden Regionen stellt sich jedoch die Frage, welche Leistungen überhaupt noch aufrechterhalten werden können. Hier kann die Garantie einer Mindestversorgung ihre Wirkung entfalten.

Die horizontale und vertikale Verteilung der Zuständigkeiten für die Daseinsvorsorge über nahezu alle Verwaltungseinheiten lässt eine verbindliche Verankerung einer Mindestversorgung auf den ersten Blick als wenig realistisch erscheinen. Denkbar ist jedoch eine gemeinsame Entschließung des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände im Sinne einer politischen Absichtserklärung. Diese könnte mithilfe der Fachplanungen für die einzelnen Zweige der Daseinsvorsorge in verbindliche Vorgaben überführt werden. Landesentwicklungs- und Regionalplanung sollten zudem die Möglichkeiten, die sie für die Koordination von Leistungen der Daseinsvorsorge haben, offensiv nutzen.

IV. Rückbau von Siedlungen ergebnisoffen diskutieren

Das Verbleiben in peripheren Räumen – auch bei möglicherweise schlechte(re)n Bedingungen des Arbeitens, der Ausbildung, der Versorgung, der Betreuung wie auch sozialer Kontakte – ist Ergebnis individueller Präferenzen und Abwägungen. Die Entwicklungstendenzen entleerungsgefährdeter Ortslagen, Teilorte oder Gemeinden sind nicht eindeutig determiniert. Eine spiralförmige Verstärkung der Struktur- und Wirtschaftsschwäche sowie der Abwanderung („Abwärtsbewegung“) ist ebenso möglich wie eine entgegengesetzte Entwicklung der Stabilisierung und Stärkung („Aufwärtsbewegung“).

Optionen des Siedlungsrückzugs wurden bisher vor allem in der Wissenschaft diskutiert (vgl. Kröhnert et al. 2011). Allerdings gibt es auch in der Bundesrepublik zunehmend (funktional) periphere, strukturschwache und dünn besiedelte Teilräume mit starken Schrumpfungstendenzen, für die sich durchaus die Grundsatzfrage nach dem langfristigen Erhalt der Daseinsvorsorge stellen kann. Überall dort, wo selbst die Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung an Grenzen stößt (beispielsweise bei abgelegenen Weilern und Einzelhöfen), ist eine koordinierte, planvolle Anpassung von Siedlungsstrukturen möglicherweise nicht grundsätzlich auszuschließen. Es muss sich dabei auch um Situationen handeln, in denen kein zivilgesellschaftliches Potential zur Verbesserung der Situation mehr vorhanden ist.

Das Thema provoziert ein großes Spektrum an Meinungen und emotionalen Reaktionen – umso wichtiger ist eine konstruktive Auseinandersetzung. Ziel muss es sein, den Rückbau planerisch zu begleiten und ressourcenschonend und sozialverträglich zu gestalten, statt diese Siedlungen einer passiven Sanierung und ungesteuerten Aufgabe zu überlassen. Auch in der Praxis ist inzwischen ein zunehmendes Interesse an der Thematik zu beobachten (vgl. BBSR 2015; Gutsche 2015).

Ein Rückbau von Siedlungen muss mit allen Überlegungen zu sozialen und ökonomischen Konsequenzen für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalte abgewogen werden. Vorüberlegungen zum Rückbau von Siedlungseinheiten setzen differenzierte Strategien zur partizipativen Gestaltung der Umsetzung und zu deren Finanzierung – sowohl durch Objektförderung als auch durch Subjektförderung – wie auch zur organisatorischen Abwicklung voraus. Die öffentliche Hand muss gerade hier Verantwortung übernehmen.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass eine Ansiedlung von Zuwanderern vor allem in peripheren Lagen nicht als Lösungsweg zur Kompensation von Bevölkerungsverlusten zu sehen ist. Eine Ansiedlung an den angesprochenen Standorten wie Einzelgehöften und Weilern ist insbesondere in Hinblick auf die notwendigen Angebote der Daseinsvorsorge und das Fehlen von Beratungs- und Integrationsinfrastrukturen keine realistische und tragfähige Option. Die Zuwanderung könnte allerdings gezielt zur Stärkung Zentraler Orte in strukturschwachen Räumen („Ankerstädte“) genutzt werden, da sie dort die Nachfrage nach Infrastrukturen der Daseinsvorsorge stabilisiert (vgl. ARL 2016 b).

V. Daseinsvorsorge stärker an der Wirkung als an der Ausstattung orientieren

(Mindest-)Standards sind hilfreich und notwendig, wenn es darum geht, eine Mindestversorgung der Daseinsvorsorge verbindlich festzuschreiben. Wenn Vorgaben zu starr formuliert sind, können sie jedoch auch dazu führen, dass innovative Versorgungslösungen be- oder sogar verhindert werden. Können etablierte Standards nicht eingehalten werden, besteht die Gefahr, dass gleich jegliches Angebot unterbleibt. Bei entsprechender politischer Unterstützung erweisen sich solche Hürden zwar oft als überwindbar. Der Weg dorthin ist jedoch mit einem zeitlichen, finanziellen und personellen Aufwand verbunden, der viele Initiativen abschreckt. Der wichtigste Ausweg aus diesem Dilemma besteht darin, Funktionen und Outcomes anstelle von Strukturen und Inputs in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen.

Aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer von Leistungen der Daseinsvorsorge sind Funktionen, nicht Strukturen entscheidend. Für sie ist die Möglichkeit zur Befriedigung bestimmter Bedürfnisse und Wünsche wichtig, nicht aber die konkrete Form, in der dies geschieht (vgl. BBR 2005: 119; BBR 2006: 51). Beispielsweise dürfte aus Sicht der Bevölkerung nicht die Entfernung der nächsten Feuerwache entscheidend sein, sondern die Sicherheit, vor Bränden geschützt zu sein. Diese Sicherheit kann aber über Temperaturfühler und Sprinkleranlagen, die einen Brand automatisch löschen, oder Rauchmelder, die eine Eigenrettung der Bewohner ermöglichen, ebenso gut oder besser gewährleistet werden.

Standards sollten daher nur das abstrakte Ziel, nicht aber den konkreten Weg der Zielerreichung normieren. Auf diese Weise werden vielfältige, innovative und an die regionalen Gegebenheiten angepasste Versorgungslösungen ermöglicht. Akteure vor Ort erhalten eine größere Gestaltungsfreiheit. Das Gleichwertigkeitsziel wird dadurch für den Bereich der Daseinsvorsorge konkretisiert: Elementare Angebote müssen nicht überall gleich, aber in der Summe gleichwertig sein.

Outcome-orientierte Standards folgen einer anderen „Logik“ als Input-orientierte. Outcome-Standards müssen die Wirkung eines Zweiges der Daseinsvorsorge in seiner Gesamtheit normieren (und nicht die Wirkung einzelner, konkreter Leistungen). Daraus ergibt sich eine wichtige Konsequenz für die Organisation der Daseinsvorsorge. Die Steuerung der Leistungserstellung erfordert einen Abgleich von Standards (Soll-Zustand) und realer Versorgung (Ist-Zustand). Werden künftig nur noch Standards für einen Zweig der Daseinsvorsorge in seiner Gesamtheit normiert (während Standards für einzelne Leistungen entfallen), ist ein solcher Abgleich nur noch für den Zweig der Daseinsvorsorge in seiner Gesamtheit möglich (und nicht mehr für einzelne Leistungen). Eine Outcome-Verantwortung ist aus diesem Grund nur dann sinnvoll möglich, wenn es einen einzigen Steuerungsadressaten gibt, der für den gesamten betreffenden Zweig der Daseinsvorsorge verantwortlich ist. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass dieser Steuerungsadressat die Leistungserstellung teilweise delegiert, indem er beispielsweise Unteraufträge vergibt. Der Steuerungsadressat müsste jedoch alleiniger Verantwortlicher dafür sein, dass die Standards erreicht werden.

Das Beispiel des Gesundheitswesens verdeutlicht dies. Der Outcome des Gesundheitswesens zeigt sich letztlich in der Gesundheit (und Lebenserwartung) der Bevölkerung. Outcome-Standards müssen sich daher auf das Gesundheitsniveau der Bevölkerung beziehen (und nicht auf die Behandlungsqualität und -kosten oder die Erreichbarkeit von Arztpraxen, Physiotherapiepraxen, Kliniken und Krankenhäusern, Pflegeheimen, Pflegediensten, Apotheken etc.). Dementsprechend muss es einen einzigen Akteur geben, der für die Einhaltung der Outcome-Standards verantwortlich ist. Dieser Schritt erfordert neue organisatorische Strukturen, ist aber grundsätzlich möglich. Die integrierte populationsbezogene Vollversorgung, wie sie z. B. im Rahmen des Projekts *Gesundes Kinzigtal* im Schwarzwald realisiert wurde, folgt diesem Ansatz. Die *Gesundes Kinzigtal GmbH* übernimmt die Verantwortung dafür, dass die mit den Krankenkassen vereinbarten Standards erreicht werden und wird dafür von diesen finanziert. Die Gesellschaft bietet selbst medizinische Angebote an oder beauftragt damit Leistungsersteller in der Region. Der Mehrwert liegt im stärkeren Fokus auf Prävention gegenüber Rehabilitation, einer verbesserten Koordination der Leistung und der Nutzung von Synergien. Im Ergebnis konnten sowohl die Gesundheit der Patientinnen und Patienten verbessert als auch Kostensteigerungen gedämpft werden (Albert 2013). Zugleich zeigt dieses Beispiel aber auch, dass der vermeintlich einfache Gedanke einer Outcome-orientierten Steuerung komplex umzusetzen ist.

VI. Mitverantwortung stärken und Engagement unterstützen – Für eine lebendige Beteiligungskultur

Partizipation und lokale Demokratie sind die Grundlage für die Gestaltung einer zukunftsfähigen Daseinsvorsorge in ländlich-peripheren Regionen und ermöglichen eine Vielfalt regionaler Entwicklungen. Gleichzeitig schwimmt bei der immer knapper werdenden finanziellen Ausstattung der Kommunen und den Folgen des soziodemografischen Wandels die Arbeitsteilung zwischen Anbietern und Nutzern von Daseinsvorsorgeleistungen sowie den moderierenden Akteuren (vgl. Steinführer 2015). Eine flächendeckende Organisation der Daseinsvorsorge kann zukünftig jedoch nur im Zusammenspiel staatlicher und kommunaler Behörden, zivilgesellschaftlicher Organisationen und privatwirtschaftlicher Unternehmen - ggf. in Koproduktion - gelingen. Dazu gehören auch verschiedene Formen der Kooperation und des gemeinschaftlichen Engagements (vgl. Kluth 2016; Kluth und Sieker 2016).

Die Ausdifferenzierung der Ansprüche an die Leistungen der Daseinsvorsorge, das Erfordernis, passgenau auf die Bedarfe vor Ort einzugehen sowie die engen finanziellen Handlungsspielräume insbesondere der Kommunen erfordern die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft an der Sicherung der Daseinsvorsorge. Ohne sie werden lokale und regionale Entwicklungsstrategien nicht funktionieren. Dabei besteht die Gefahr, dass lokale Akteure und die Bürger durch die an sie gestellte Erwartung, in zunehmendem Maße wegfallende staatliche Angebote der Daseinsvorsorge zu kompensieren, überfordert werden. Hier steigen somit die Anforderungen an die Steuerungs- und Moderationsrolle staatlicher und kommunaler Verwaltungen, denn das Ehrenamt ist auf unterstützende Strukturen angewiesen (vgl. Steinführer 2015). Die öffentliche Hand sollte, auch wenn sie die Daseinsvorsorge nicht selbst erbringt, in der Verantwortung bleiben, die Daseinsvorsorge zu gewährleisten, die Abstimmung der Akteure zu koordinieren und die Kommunen in den peripheren Räumen bei dem, was sie leisten können, zu unterstützen.

Betroffen sind vor allem Dörfer und ländliche Kleinstädte, in denen sich die wandelnden sozioökonomischen und soziodemografischen Veränderungsprozesse unmittelbar widerspiegeln und in denen immer noch mehr als die Hälfte der Einwohner Deutschlands leben. Dörfer und kleinere Städte übernehmen damit eine wichtige Bindefunktion zwischen dem Ländlichen und dem Urbanen. Die Dorfgemeinschaften übernehmen zum Teil auch beachtliche Leistungen der Daseinsvorsorge. Die lokale Handlungsebene erhält mit dem Rückzug des Staates eine neue Rolle. Die bürgerschaftlichen Aktivitäten entscheiden immer mehr darüber, ob sich ländliche Lebensverhältnisse im Einzelfall negativ entwickeln oder ob es gelingt Dörfer aus einer Abwärtsspirale zu retten. Eine wichtige Voraussetzung, um Bürger bei der positiven Entwicklung ihrer Dörfer zu unterstützen, ist die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für eine lebendige Beteiligungskultur und mehr Mitbestimmung. Beides ist für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und des gesellschaftlichen Lebens in ländlichen Räumen von immer größerer Bedeutung (vgl. BMEL 2015: 24 ff.). Die Stärkung kommunaler Selbstverwaltung sollte daher ein erklärtes Ziel der Politik für ländliche Räume sein, denn sie ist Ausdruck lokaler Demokratie und Bezugspunkt politischer Partizipation (vgl. Henkel 2016).

Doch gerade die Selbstbestimmtheit ist zunehmend gefährdet. Die kommunalen Schulden in den ländlichen Räumen Deutschlands sind hoch. Dies schränkt den finanziellen Spielraum der kommunalen Entscheidungsträger ein (vgl. BMEL Landatlas 2016).



Foto: Alexandra Tautz

Abbildung 2:
Sinnbild für den Rückzug der öffentlichen Hand aus vielen peripheren Regionen. Ein Rathaus in der Prignitz mit dem Schild „zu verkaufen“ – nach der letzten Kommunalfusion steht das Rathaus zum Verkauf.

Zudem wurden Politik und Verwaltung vielfach in immer größeren Einheiten organisiert bzw. konzentriert. Mit kommunalen Gebietsreformen – in den siebziger Jahren in den alten Bundesländern und seit Mitte der 1990er Jahre in Ostdeutschland – sind viele Dörfer zu Gemeinden zusammengeschlossen worden und haben als Ortsteile ihr Recht auf Selbstbestimmung weitgehend verloren. Weggebrochen sind damit zum einen unzählige Ehrenamtliche. Die Gefahr, dass Kernstädte die Dörfer dominieren, ist groß (vgl. Steinführer et al. 2012). Zum anderen ist auch ein gewisses Maß an finanzieller Eigenverantwortung verloren gegangen. Neue Studien untersuchen auch die politischen Folgen von Gebietsreformen und stellen einen Zusammenhang zwischen Kommunalfusionen und einer sinkenden Wahlbeteiligung sowie der Zunahme des Populismus her (vgl. Blesse und Rösel 2017: 15 ff.).

Dass diese Entwicklungen nicht überall so stattfinden und es Ausnahmen zu diesen Trends gibt, zeigt das Emsland. Hier wird deutlich, wie wichtig die Unterstützung von Engagement und zivilgesellschaftlichen Strukturen ist. Im Emsland konnten die für ländliche Räume charakteristischen Prinzipien aus Subsidiarität und Solidarität erhalten werden. Diese Entwicklung beruht zwar auf traditionellen, seit Jahrzehnten gewachsenen Strukturen und ist nicht einfach auf Regionen in Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg übertragbar, dennoch gibt es im Emsland (Erfolgs-)Faktoren für eine positive und zukunftsfeste Entwicklung von zivilgesellschaftlichen Strukturen, die auf andere Regionen übertragbar sein könnten. Dazu zählt zum einen das gute Wechsel- und Zusammenspiel zwischen lokal Engagierten und kommunalen Institutionen. Die Kreispolitik und Kreisverwaltung unterstützen Bottom-Up-Prozesse aktiv und schaffen die notwendigen Strukturen für Projekte. Zum anderen gibt es kleinteilige Verantwortungsstrukturen. Dies kann Dörfer und Dorfgemeinschaften, wie im Emsland geschehen, stärken (vgl. Damm et al. 2017).

Der Bedeutungsverlust von lokalen politischen Gremien muss daher kompensiert werden. Zu den dafür notwendigen Strukturen vor Ort können die Umsetzung des Leitbildes der Bürgerkommune, Bürgerhaushalte und neue Formen digitaler Beteiligungskultur gehören. Die politischen Forderungen der ländlichen Räume sollten in den einzelnen Landespolitiken stärkeres Gehör finden. Dazu sind neue Partnerschaften zwischen Politik und ländlichen Räumen notwendig. Gute Beispiele aus Schweden und Finnland dafür sind Dorfbewegungen und ländliche Parlamente (vgl. Krumbach 2013 und 2016). Weiterhin muss die Finanzausstattung der Gemeinden verbessert werden

VII. Bestehende Umsetzungsdefizite angehen und Mut zu dauerhaft tragfähigen Lösungen haben

In der Praxis ist eine konstruktive und offene Auseinandersetzung mit Prozessen regionaler Schrumpfung notwendig. Es sollte darum gehen, Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe zu schaffen und zu nutzen (Küpfer et al. 2013).

Dafür ist es zunächst notwendig, mit dem vorhandenen, empirisch gesicherten Wissen über gegenwärtige und künftige Strukturen und Entwicklungen ein realistisches Bild der jeweiligen lokal und regional differenzierten Situation zu zeichnen. Politik für die ländlichen Räume baut auf diesem Grundverständnis differenzierter regionaler Ausgangslagen und Entwicklungspfade auf. Ein weiterer wichtiger Schritt ist es dann, die Akzeptanz dieser Situation unter den politischen Verantwortlichen herzustellen. Sie ist eine notwendige Bedingung für erfolgreiche Anpassungsstrategien. Um die Diskussion über künftige Entwicklungen und ihre Folgen für die Daseinsvorsorge anzuregen, können alternative Szenarien hilfreich sein. In jedem Falle sollte ein Dialog über die Zukunft der Region bzw. des Ortes initiiert werden, der Akteure mit herausgehobener Funktion, aber auch die breite Öffentlichkeit einbezieht. Ziel sollte es dabei sein, Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen im Bereich der Daseinsvorsorge zu skizzieren (vgl. ARL 2016). Denn die Bürgerinnen und Bürger vor Ort kennen die demografischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, sie nehmen sie in ihrem Alltag wahr und setzen sich aktiv mit veränderten Ausstattungsniveaus auseinander. Problematisch und lähmend in dem Prozess sind eher die Defizitperspektive, die die Diskussion um die Situation der ländlichen Räume prägt, und das Messen an städtischen Normen. Dass nicht in jedem Ort alle Einrichtungen der Daseinsvorsorge vorhanden sein können, wissen die Menschen. Sie ergreifen dennoch Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der eigenen Lebensqualität (Steinführer et al. 2012).

Notwendig ist dafür eine professionelle Unterstützung und Moderation, welche die Debatte, aber auch die Arbeit und die Umsetzung von Handlungskonzepten in den Kommunen aktiv begleitet. Partizipation im Entwicklungs- und Planungsprozess ist heute zwar Grundvoraussetzung einer integrierten ländlichen Entwicklung (vgl. Grabski-Kieron 2016), im Zentrum dieser integrierten ländlichen Entwicklung stehen jedoch noch immer äußerliche Verschönerungen und der Ausbau von Infrastrukturen. Aktive Anpas-

sungs- und Bewältigungsstrategien im Umgang mit den Folgen und der Steuerung von Schrumpfungsprozessen sind Ausnahmen (vgl. das Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge, BMVI 2016). Außerdem werden die schon vorhandenen Instrumente und Ansätze der Bauleitplanung sowie der Landes- und Regionalplanung nicht ausreichend und konsequent eingesetzt. Vielfach fehlt die politische Bereitschaft, in schrumpfenden Regionen schwierige Diskussionen, etwa zum Um- und Rückbau von Infrastrukturen, zu führen. Realitätssinn wird von der Öffentlichkeit, für die die Probleme alltäglich erfahrbar sind, in der Regel jedoch honoriert. Insbesondere die Entscheidungsträger müssen daher in die Lage versetzt werden, die Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen aktiv zu gestalten und den Mut zu haben, bestehende Instrumente zu nutzen und Entwicklungen anzustoßen. Dies würde auch die Umsetzung von Ansätzen, die möglicherweise heute unbequem, aber in der Zukunft unumgänglich sind, ermöglichen. Regionale Schrumpfung kann und muss gestaltet werden. Gestaltungsmöglichkeiten müssen dabei nicht immer neu erfunden werden. Wichtig ist vielmehr, dass Regionen und Kommunen beim Umbau und bei der Anpassung ihrer Daseinsvorsorge aktiv durch Bund und Länder beraten und begleitet werden sollten. Dafür sollten ergänzende Förder- und Planungsinstrumente geschaffen und kontinuierlich angeboten werden, wie sie in einigen Bundesländern schon vorhanden sind (Förderrichtlinie Demografie, Demografiecoaching, Landesmodellvorhaben, Erfahrungsaustausch, aufbereitete Daten zur Analyse und Prognose). Beratungs-, Anlauf- und Vernetzungsstellen sollten für das Thema Daseinsvorsorge sensibilisieren, den Transfer guter Beispiele und bewährter Lösungen aufbereiten sowie Erfahrungsaustausch und wechselseitige Lernprozesse organisieren (vgl. ARL 2016).

Wenn Lösungen nachvollziehbar begründet und partizipativ umgesetzt werden, ist die betroffene Bevölkerung unter Umständen auch bereit, sich auf zunächst schmerzhaft, aber langfristig tragfähige Lösungen einzulassen.

Fazit

Demografische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen und deren spürbare und sichtbare Folgen stellen uns immer drängender vor die Frage, wie die raumordnerische Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse umgesetzt werden kann. Dies setzt ein klares Bekenntnis zu diesem Ziel voraus – etwa durch eine grundgesetzliche Fixierung. Dieses Bekenntnis muss aber verbunden sein mit einer Reformulierung des Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne der vorhergehenden Ausführungen. Dazu sind eine gesellschaftspolitische Diskussion wie auch eine planungspolitische Überprüfung und Weiterentwicklung von Fördersystematiken und formellen sowie informellen Planungsinstrumentarien erforderlich. Für die Steuerung der Daseinsvorsorge steht ein breites Instrumentenspektrum zur Verfügung. Notwendig ist eine Multi-Level-Governance-Strategie, das heißt eine strategische Abstimmung in ressortübergreifender Zusammenarbeit von Kommunal-, Regional-, Landes- und Bundesebene, um mit den Herausforderungen umzugehen. Insbesondere finanzielle und rechtliche Instrumente sowie die Fachplanungen müssten stärker an die Vorgaben der übergeordneten (Raum-) Planungsebenen gebunden sein, um deren Strategien Wirkung zu verleihen (vgl. BMVI 2017).

Mit dem Rückzug des Staates sind es die Menschen, die in den ländlichen Räumen leben, die einen wesentlichen Beitrag zur Gestaltung der Zukunft dieser Räume leisten, die trotz kaum vorhandener finanzieller Handlungsspielräume lebendige Dörfer schaffen. Daher fällt der lokalen Handlungsebene zunehmend eine neue Rolle zu. Die bürgerschaftlichen Aktivitäten entscheiden immer mehr darüber, ob sich ländliche Lebensverhältnisse im Einzelfall negativ entwickeln oder ob es gelingt Dörfer aus einer Abwärtsspirale zu retten. Eine wichtige Voraussetzung, um Bürger bei der positiven Entwicklung ihrer Dörfer zu unterstützen, ist die Schaffung von guten Rahmenbedingungen für eine lebendige Beteiligungskultur und mehr Mitbestimmung. Vor Ort muss mehr zugelassen und ermöglicht werden anstatt mittels übergeordneter Planungen verhindert werden. Dazu müssen trotz der Finanzschwäche vieler Gemeinden in den ländlichen Räumen für die engagierte Zivilgesellschaft vor Ort die Finanzierungsmöglichkeiten für Ortsteile verbessert werden – kleine Budgets um lokale Ideen und Initiativen umzusetzen sind für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge und das gesellschaftliche Leben in ländlichen Räumen ebenfalls von immer größerer Bedeutung. Die jeweils spezifischen Probleme der abnehmenden Tragfähigkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge in unterschiedlichen Raumkategorien dürfen nicht übersehen oder gar gegeneinander ausgespielt werden: Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist nicht nur in dünn besiedelten strukturschwachen ländlichen Regionen mit Schrumpfungstendenzen, sondern auch in manchen Quartieren schrumpfender Stadtregionen gefährdet. Für beide Raumkategorien sind differenzierte Betrachtungen der verschiedenen Dimensionen der Daseinsvorsorge notwendig, um die unterschiedlichen Arten der Gefährdung und Benachteiligung

erkennen und die Probleme adäquat angehen zu können.

Literatur

- Albert, F. (2013): Muster der Nation. In: GesundheitsWirtschaft 7 (1), S. 13 - 14.
- ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (Hg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL Nr. 108. Hannover.
- ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (Hg.) (2016): Migration und Raumentwicklung. Positionspapier aus der ARL Nr. 105.
- BMVI [Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur] (Hrsg.): (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. BMVI-Online-Publikation 3/2017. (Online unter: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf> , letzter Zugriff: 4.7.2017).
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ vom 21. September 2005, Berlin.
- Beirat für Raumordnung (2011): Region 2020: Zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge, Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2015): Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2015): Laufende Raumbereobachtungen.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2015): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ (Vorstudie).
- BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2005): Anpassungsstrategien für ländliche, periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2006): Umbau statt Zuwachs - Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- BiB [Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung] (Hg.) (2015): Regionale Aspekte des demografischen Wandels. Wiesbaden.
- Blesse, Sebastian; Rösel, Felix (2017): Gebietsreformen – Hoffnungen, Risiken und Alternativen. Ifo Working Paper No. 234, Online unter: <http://www.mdr.de/thueringen/wahlen-politik/gebietsreform/gebietsreform-ifo-studie-blesse-roesel-100-downloadFile.pdf>. (letzter Zugriff: 24.05.2017).
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (Hg.) (2015): Ländliche Lebensverhältnisse im Wandel 1952, 1972, 1993 und 2012. Berlin.
- BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] (Hg.) (2016): Landatlas 2016. Online unter: <https://www.landatlas.de> (letzter Zugriff: 12.07.2017).
- BMI [Bundesministerium des Innern] (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin.
- BMI [Bundesministerium des Innern] (2017): Jedes Alter zählt – „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“: Eine demografiopolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode. Berlin.
- BMVI [Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur] (Hrsg.): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Abschlussbericht Projektassistenz. BMVI-Online-Publikation 03/2016.

- Brandt, E. (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem - Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume Nr. 13.
- Brandt, E. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse - verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Informationen zur Raumentwicklung 2015 (1), S. 1 - 9.
- Damm, Theresa; Dähler, Susanne; Slupina, Manuel, Klingholz, Reiner (2017): Von Kirchtürmen und Netzwerken. Wie engagierte Bürger das Emsland voranbringen. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.). Berlin.
- Dehne, P. (2012): Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen - Herausforderungen, Strategien, Lösungsansätze. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel - Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, S. 31 - 42.
- Dehne, P. (2013): Ein Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen ist notwendig. In: BLE (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck - Wie reagieren auf den demografischen Wandel? Bonn, S. 6 - 8.
- Grabski-Kieron, Ulrike (2016): Politik im und für den ländlichen Raum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 46-47/2016 v. 14.11.2016, S. 23-28.
- Henkel, Gerhard (2016): Geschichte und Gegenwart des Dorfes. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 46-47/2016 v. 14.11.2016, S. 10-16.
- Gutsche, Jens-Martin: Über Rückzug reden. In: LandInForm 4/2015. S. 50.
- Hahne, U. (2013): Herausforderungen des demographischen Wandels für Angebote der Daseinsvorsorge. In: BLE (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck - Wie reagieren auf den demografischen Wandel? Bonn, S. 9 - 12.
- Henkel, Gerhard (2016): Rettet das Dorf! Was jetzt zu tun ist. München.
- Kersten, J. / Neu, C. / Vogel, B. (2015): Regionale Daseinsvorsorge - Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kluth, Winfried; Sieker, Susanne (2016): Sozialgenossenschaften aus dem Blickwinkel des Genossenschaftsrechts und des Gemeinnützigkeitsrechts, S. 77-94; In: Schmale, Ingrid, Blome-Drees, Johannes (Hg.): Genossenschaft innovativ. Genossenschaften als neue Organisationsform in der Sozialwirtschaft. Bonn.
- Kluth, Winfried (2016): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Vielfalt regionaler Entwicklung. In: Protokoll der 6. Sitzung der Enquetekommission 6/1 „Zukunft der ländlichen Regionen des Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ des Brandenburger Landtages. Online unter: https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/6.16282021.pdf (letzter Zugriff: 12.02.2017).
- Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz (2013): Regionale Schrumpfung gestalten: Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig und Bonn: Johann Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.
- Krumbach, Kurt (2013): Dorfbewegung – warum und wie? In: PAPERS Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.), Berlin.
- Krumbach, Kurt (2016): Möglichkeiten der Dorfbewegung für die Stärkung der lokalen Demokratie im ländlichen Raum. In: Protokoll der 6. Sitzung der Enquetekommission 6/1 „Zukunft der ländlichen Regionen des Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ des Brandenburger Landtages. Online unter: https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/9.16354705.pdf (letzter Zugriff: 15.02.2017).
- Kröhnert, Steffen; Kuhn, Eva; Karsch, Margret; Klingholz, Reiner; Bennert, Wulf. (2011): Die Zukunft der Dörfer - Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.). Berlin.

- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hg.) (2016): Die Enquete-Kommission „Älter werden in Mecklenburg-Vorpommern“. Abschlussbericht. Schwerin.
- Sinz, M. (2005): Raumordnung / Raumordnungspolitik. In: Akad. für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearb. Aufl. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, S. 863 - 872.
- Steinführer, Annett; Küpper Patrick; Tautz, Alexandra (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternenden und schrumpfenden Gemeinden - Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig: vTI.
- Steinführer, Annett (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. Raumforschung und Raumordnung, Heft 1. 73. Jg., S. 5-16.
- Steinführer, Annett (2015): Bürger in der Verantwortung: Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung Vol. 73 (1): 5-16.
- Stielike, J. M. (2010): Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? - Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Hannemann, C. / Glasauer, H. / Pohlan, J. / Pott, A. / Kirchberg, V. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010 - Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität. Opladen / Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 129 - 140.

Autoren

Alexandra Tautz

Referentin für die Enquetekommission "Zukunft der ländlichen Regionen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels" in der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag
alexandra.tautz@gruene-fraktion.brandenburg.de

Jan M. Stielike

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Kassel (bis September 2017)
jan.stielike@gmx.de

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Universitätsprofessor für Raumordnung und Regionalentwicklung an der Leibniz Universität Hannover
danielzyk@arl-net.de

Der vorliegende Artikel fasst die Ergebnisse des Ad-hoc-Arbeitskreises „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung zusammen. Diesem gehörten neben der Autorin und den Autoren folgende weitere Mitglieder an: Elke Bojarra-Becker, Klaus J. Beckmann, Peter Dehne, Markus Eltges, Heike Köckler, Anne Ritzinger, Gerd Schäde.

Peter Foißner

Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Rahmen der Städtebauförderung - Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger vs. Bürokratisierung der Förderung

1. Einleitung

Die gebietsbezogenen Förderprogramme der Stadt- und Regionalentwicklung streben eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Fördergebieten an. Die Programme der Städtebauförderung leisten hierzu seit über 40 Jahren ihren Beitrag. Der Erfolg dieser Programme hängt stets davon ab, dass nicht nur die jeweilige Stadt oder Gemeinde aktiv wird, sondern dass die Zivilgesellschaft an dem jeweiligen Programm mitwirkt. Die zivilgesellschaftlichen Akteure sind in diesem Fall alle nicht-staatlichen und nichtkommunalen Akteure, also die im Fördergebiet lebenden Bewohner, die Grundstückseigentümer, die ansässigen Unternehmen und Einzelhändler sowie die örtlichen Vereine und Verbände. Die Mitwirkung bezieht sich sowohl auf Konzepte und Planungen für das Fördergebiet als auch auf die Durchführung von Maßnahmen.

Das Erfordernis zur Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung der Planungsziele (Voruntersuchungen, Bauleitplanungen, Rahmenplanungen, Entwicklungskonzepte) besteht seit über 40 Jahren. Es wurde in Planaufstellungsverfahren meist formal abgehandelt. Nicht zuletzt Erfahrungen aus Großprojekten, wie Stuttgart 21, haben dazu beigetragen, dass inzwischen neben den förmlichen Verfahren frühzeitige, nichtförmliche, teilweise unkonventionelle Beteiligungsformate durchgeführt werden. Auch im Rahmen der Durchführung von Förderprogrammen sollen die Bürger aktiviert werden. So mehrten sich die Städtebauförderprogramme, in denen eine zivilgesellschaftliche Begleitung gleichsam als Beirat, in seltenen Fällen sogar mit – eingeschränkten – Entscheidungskompetenzen, vorgesehen ist.

Parallel zur Stärkung der Zivilgesellschaft in Förderprogrammen, die von den Förderbehörden teilweise explizit vorgeschrieben wird, findet ein stetiger Vorschriftenzuwachs bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln statt. Diese Auflagen gelten nicht nur für die Kommunen als Zuwendungsempfänger. Sie sind auch für Private, die ihre Projekte mit Hilfe von Fördermitteln durchführen, und natürlich auch für zivilgesellschaftliche Entscheidungsträger verbindlich.

Der Beitrag will den beiden Trends „Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger“ und „Bürokratisierung der Förderung“ nachgehen und mögliche Folgen für die Städtebauförderung aufzeigen.

2. Städtebauförderung

Der Begriff „Städtebauförderung“ setzt sich aus den Begriffen „Städtebau“ und „Förderung“ zusammen. Städtebau umfasst die baulich-räumliche Gestaltung von Städten und Stadtteilen. Der Begriff der Förderung ist vielschichtig. Da die Fördermittel aus öffentlichen Haushalten stammen, wird anstelle von Förderung der haushaltsrechtliche Begriff der Zuwendung verwendet. Der Begriff „Zuwendung“ ist in den Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder in der Regel in § 23 – hier beispielhaft rheinland-pfälzische Landeshaushaltsordnung - beschrieben: *„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“*

Vom Grundsatz her unterscheidet man die institutionelle Förderung und die Projektförderung. Durch die institutionelle Förderung werden die laufenden Ausgaben eines Zuwendungsempfängers ganz oder teilweise gedeckt. Ein Beispiel hierfür ist die Finanzierung von Forschungseinrichtungen. Bei der Projektförderung erfolgt die Zuwendung zur Deckung der Ausgaben für ein inhaltlich, zeitlich und finanziell abgegrenztes Projekt. Beispiele hierfür sind Zuwendungen für den Einbau einer energiesparenden Heizung.

Die Städtebauförderung hat ihre Grundlagen im zweiten Kapitel (Besonderes Städtebaurecht) des Baugesetzbuchs und in den Städtebauförderrichtlinien der Länder. Sie wurde initiiert, um Stadtteilen, die hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgeblieben sind, zu helfen. Durch die Städtebauförderung sollen bauliche, städtebauliche, funktionale und soziale Mängel, Missstände und Funktionsverluste in Städten und Gemeinden im Fördergebiet beseitigt werden. Dies ist in der Regel nur durch ein ganzes Bündel von Maßnahmen möglich:

- Städtebauliche Planung bzw. städtebauliches Entwicklungskonzept
- Ordnungsmaßnahmen (Grunderwerb und Bodenordnung, Freilegung von Grundstücken, Herstellung oder Änderung von Straßen, Wegen und Plätzen, Umzug von Bewohnern und Betrieben)
- Baumaßnahmen (Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden, Neu- und Ersatzbau von Gebäuden, Errichtung oder Änderung von Gemeindebedarfs- und Folgeeinrichtungen, Verlagerung oder Änderung von Betrieben, Errichtung oder Erweiterung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung)

Die Programme der Städtebauförderung sind als gebietsbezogene Gesamtmaßnahme – bestehend aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen - konzipiert, d.h. sie werden einheitlich geplant, es steht ein besonderes Rechtsinstrumentarium (besonderes Städtebaurecht) zur Verfügung und sie werden von Bund und Ländern gefördert. Sie lassen sich daher im eigentlichen Sinne weder der institutionellen Förderung noch der Projektförderung zuordnen. Besondere Voraussetzung der gebietsbezogenen Förderung ist, dass der einzelne Förderungsgegenstand in dem zu fördernden Gebiet liegt und dass er aus einer Vielzahl unterschiedlicher Fördersachverhalte bestehen kann.

Die Städtebauförderung blickt auf eine über vierzigjährige Geschichte zurück (Krautzberger 2016). Sie begann nach einer Erprobungsphase in ausgewählten Städten und Gemeinden bundesweit 1971 mit dem Städtebauförderungsgesetz und den beiden Programmen Städtebauliche Sanierungs- und Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Mit der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme sollten damals vor allem die zahlreichen Altstädte und Gründerzeitviertel, die hinter den damaligen Neubaustandard stark zurückfielen, aufgewertet und die zentralen Funktionen gestärkt werden. Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sollte dringend benötigtes Bauland für die zum damaligen Zeitpunkt wachsende Bevölkerung geschaffen werden.

Zu Beginn dieses Jahrtausends änderten sich die städtebaulichen Problemstellungen (Krautzberger 2016: 15f). Die Altstädte und Gründerzeitviertel waren in den westlichen Bundesländern saniert und in den östlichen auf einem guten Weg. Größere Baulandentwicklungen waren aufgrund allgemein prognostizierter stagnierender oder gar zurückgehender Bevölkerungszahlen allenfalls noch in den Großstädten ein Thema, so dass die bewährten städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen an Bedeutung verloren. Dagegen traten vermehrt soziale Missstände, vor allem in den Großwohnsiedlungen, auf und der demografische und wirtschaftliche Wandel führte zu Leerständen von Wohnungen und Gewerbeflächen. Schließlich stellt der Klimawandel den Städtebau vor neue Herausforderungen. Somit wurden neue Städtebauförderprogramme initiiert. Die Programmlandschaft⁴ stellt sich heute wie folgt dar:

- Städtebauliche Sanierungsmaßnahme (§§ 136 ff BauGB)
- Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff BauGB)
- Soziale Stadt (§ 171 e BauGB)
- Stadtumbau (§ 171 a-d BauGB)
- Städtebaulicher Denkmalschutz
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren
- Kleine Städte und Gemeinden
- Zukunft Stadtgrün

⁴ Vgl. http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html (gelesen am 13.10.2017)

Entsprechend der Vielzahl von Einzelmaßnahmen in den Programmgebieten hat die Städtebauförderung von Beginn an darauf gesetzt, auch eine Vielzahl von Mitwirkenden einzubeziehen. Neben den Städten, die als Maßnahmenträger regelmäßig gegenüber Bund und Land Zuwendungsempfänger sind und ihren kommunalen Eigenanteil zu den Städtebaufördermitteln beisteuern müssen, sind dies Eigentümer, Mieter, Pächter, Händler, Gewerbetreibende, öffentliche Einrichtungen, Vereine, Interessengemeinschaften etc. im Fördergebiet. Die Städtebauförderung hat dabei – teilweise als Pionier – die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in der Kommunalpolitik forciert – sowohl im Zuge der planerischen Vorbereitung der Gesamtmaßnahme als auch bei der Durchführung von einzelnen Projekten. Diese Mitwirkung ist konstituierend für den Erfolg der Gesamtmaßnahme: „*Grundlage der städtebaulichen Erneuerung eines bestimmten Gebiets/Quartiers sind konkrete Einzelmaßnahmen, die oft auch private Eigentümer, Mieter und so weiter betreffen. Der Erfolg der Stadtentwicklung ist damit wesentlich abhängig von einer guten Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger.*“ (BMUB 2014: 32)

3. Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der Stadtentwicklung kann inzwischen auf eine über fünfzigjährige Geschichte zurückblicken. Mit der Einführung des Bundesbaugesetzes 1960 wurde geregelt, dass die Öffentlichkeit vor Beschluss des jeweiligen Flächennutzungs- oder Bebauungsplanes zu beteiligen war. Der Planentwurf musste ausgelegt werden, so dass die Bürgerinnen und Bürger ihre Anregungen und Bedenken vorbringen konnten. Um bereits frühzeitig – und nicht erst nach weitgehender Fertigstellung des Planwerkes – Erkenntnisse zu gewinnen, wurde 1976 die frühzeitige Bürgerbeteiligung eingeführt. Die Planungsphase in der Städtebauförderung (vorbereitende Untersuchungen, Rahmenplan bzw. städtebauliches Entwicklungskonzept) kennt neben der Beteiligung weitergehende Auskunftspflichten, da die Durchführung der Gesamtmaßnahme auch von der Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer abhängt. Die Aktivierung der Bevölkerung in den Programmen der Städtebauförderung ist also in zweierlei Hinsicht von Bedeutung:

1. Im Rahmen der Vorbereitungs- und Konzeptphase sollen die Ziele formuliert werden, die in dem Fördergebiet – und damit für die darin lebenden und arbeitenden Menschen – umgesetzt werden sollen.
2. Im Rahmen der Durchführungsphase sollen die Eigentümer Einzelprojekte – gegebenenfalls unter Mithilfe von Fördermitteln – realisieren.

Für die Vorbereitungs- und Konzeptphase, bei der es gilt, eine möglichst breite Beteiligung im Fördergebiet zu organisieren, lassen sich in Anlehnung an Wouters, Hardie-Boys und Wilson (2011: 17) fünf Ebenen nach dem Grad der Beteiligung unterscheiden:

Informieren:

Informationen über die Planung werden von der Stadt an die Bürger weitergegeben. Eine Rückmeldung wird jedoch nicht erwartet.

Konsultieren:

Informationen über die Planung werden von der Stadt an die Bürger weitergegeben. Eine Rückmeldung wird erwartet. Die Konsultation beinhaltet auch, dass die Stadt mitteilt, wie die Anregung im weiteren Verfahren berücksichtigt wird.

Informieren und Konsultieren sind die klassischen Beteiligungsebenen und stehen für förmliche Beteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Bauleitplänen oder bei Planfeststellungsverfahren. Sie sind letztlich dem geschuldet, was man als Planungsträger machen muss, um Rechtssicherheit im Planaufstellungsverfahren zu haben. Während in den Anfangsjahren des Bundesbaugesetzes und des Städtebauförderungsgesetzes Bürgerbeteiligung auf diese Weise ausgeübt wurde, haben sich in den letzten 15 - 20 Jahren weitergehende und vielschichtigere Beteiligungsformate entwickelt.

Einbeziehen:

Informationen über die Planung werden von der Stadt an die Bürger weitergegeben. Es findet eine permanente Rückkoppelung im Planungsprozess statt, um Anliegen zu berücksichtigen. Die Entscheidung liegt letztlich bei der Stadt, die jedoch rückkoppelt, wie die Anregungen der Bürger den Entscheidungsprozess beeinflussen haben. In der Städtebauförderung wird dieses Konzept mitunter bei der Aufstellung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten für das Fördergebiet angewendet.

Kooperieren:

Partnerschaft zwischen Stadt und Bürgern in allen Bereichen zur Entwicklung einer Lösung und von Lösungsalternativen. Die Entscheidung verbleibt letztlich jedoch bei der Stadt. Beispiel für eine solche Kooperation sind die in der Städtebauförderung in einigen Bundesländern eingeführten lokalen Partnerschaften. Die lokale Partnerschaft besteht aus im Fördergebiet wohnenden oder arbeitenden Bürgern, die die Kommune dauerhaft bei der Vorbereitung und Umsetzung des Programmes begleiten.

Ermächtigen:

Mit der Ermächtigung gibt die Stadt die Entscheidung an die Bürger ab. Selbst einen so weitreichenden Ansatz gibt es in der Städtebauförderung mit den sogenannten Verfügungsfonds, die für das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren entwickelt wurden. Der Verfügungsfonds speist sich aus privaten Mitteln, die in gleicher Höhe um Städtebaufördermittel aufgestockt werden. Diese Gelder werden dann von einem lokalen Gremium eigenverantwortlich verwaltet und verteilt.

Man mag anhand der Entwicklung des Grades der Beteiligung erkennen, dass die bürgerschaftliche Mitwirkung an Bedeutung hinzugewonnen hat, wengleich Selle (2007: 64) hierzu ausführt, dass Anspruch und Wirklichkeit noch auseinanderklaffen. Die Gründe für eine intensivere Beteiligung waren gesellschaftliche Veränderungsprozesse ausgelöst durch:

- Globalisierung,
- Wertewandel,
- demografischen und wirtschaftlichen Wandel,
- neue Medien,
- Finanzkrise der Kommunen (aber auch der staatlichen Institutionen) und
- wachsender Einfluss der EU durch Vorgaben auf kommunale Entscheidungsspielräume (Deutscher Städtetag 2013: 7).

Dies hat unter den Bürgern eine wachsende Beteiligungsbereitschaft hervorgebracht. Laut einer Untersuchung der Bertelsmann-Stiftung bestand bei 80% der Befragten der Wunsch nach mehr Beteiligungsmöglichkeiten. Darunter waren immerhin 60% bereit, sich aktiv an Bürgerbegehren, Diskussionsforen oder Anhörungen zu beteiligen (Deutscher Städtetag 2013: 8).

Auf Seite der Städte wiederum wurde aufgrund von negativen Beispielen erkannt, dass eine frühzeitige und aktivierende Beteiligung – gerade bei Großprojekten – letztlich zu mehr Akzeptanz und einem nachhaltigen Ergebnis führen kann. Hierzu bedarf es seitens der städtischen Verwaltung und Politik

- der Anerkennung der Interessenvielfalt sowie des Selbstbestimmungs- und Mitwirkungsbedürfnisses der Bürgerschaft,
- der Einbeziehung aller sozialen und kulturellen Gruppen der Bevölkerung,
- der frühzeitigen und umfassenden Information über beabsichtigte Planungen und Projekte,
- der Wertschätzung und Nutzung der Erfahrungen und des Sachverstandes von Bürgerinnen und Bürgern in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen,
- der kooperativen Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Stadtrat in einem öffentlichen und ergebnisoffenen Diskurs,
- des wirtschaftlichen Umgangs mit den knappen städtischen Ressourcen – sowohl im Verfahren als auch bei Lösungsvorschlägen,
- der Aufstellung verlässlicher und verbindlicher Regeln für Beteiligungsverfahren (Deutscher Städtetag 2013: 10).

In der Städtebauförderung haben sich mit den lokalen Partnerschaften und den lokalen Gremien zur Bewirtschaftung der Verfügungsfonds weitreichende Beteiligungsformate entwickelt. Diese Gremien verfügen über das große Potenzial der Ortskenntnis und begleiten Politik und Verwaltung sowohl in der Planungs- und Konzeptphase als auch in der Durchführungsphase. Neben einer konstruktiven Zusammenarbeit bestehen jedoch auch Probleme.

Aus Sicht der Bürger, die letztlich freiwillig in ihrer Freizeit mitarbeiten, werden die Verwaltungsabläufe häufig als sehr kompliziert und langwierig empfunden. Es stößt auf wenig Verständnis, dass Planungen mehrere Jahre dauern können, Genehmigungsvorbehalte bestehen oder mit Maßnahmen nicht begonnen wird, obwohl man doch Beschlüsse gefasst habe. Die Fördersystematik der Städtebauförderung, wonach die Fördermittel einzelner Bescheide in Jahresscheiben zugeteilt werden und der Gesamtförderrahmen in der Regel nicht bekannt ist, bedeutet, dass für manche Projekte angespart werden muss bzw. Prioritäten getroffen werden müssen mit der Folge, dass manche Projekte mangels Mitteln nicht realisiert werden können. Dies sorgt für Verunsicherung bezüglich der Verfügbarkeit der Mittel. Vergabeverfahren von Aufträgen und Fördermitteln werden in ihrer Komplexität nicht verstanden. Es besteht die Gefahr, dass sich die Bürger aus den Gremien zurückziehen oder lieber auf die Presse zugehen, da man anders sowieso nichts bewirken könne (Selle 2007: 65).

Aus Sicht der Politik besteht die Schwierigkeit, den eigenen Anspruch, die Bürger mitzunehmen, einzulösen. Sollte die Entscheidung der Bürger gegen den Wunsch der Politik ausfallen, wird häufig beklagt, dass die Bürger nicht demokratisch legitimiert seien, da sie nicht gewählt wurden.

Aus Sicht der Verwaltung besteht die große Herausforderung, die Städtebauförderprogramme nach Recht und Gesetz abzuwickeln und natürlich die zusätzlichen personellen Ressourcen für die Betreuung der Gremien bereit zu stellen.

Ortskenntnis und der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach Beteiligung sind mitunter für einen konstruktiven Beteiligungsprozess nicht ausreichend. Es ist wichtig, dass die Gremien sich Spielregeln für die Zusammenarbeit geben. Parallel dazu ist es erforderlich, den teilnehmenden Bürgern die Modalitäten und Verwaltungsabläufe der Städtebauförderung – ggf. durch Schulungen - näher zu bringen. Denn nur, wer die Grundlagen verstanden hat, kann sich konstruktiv in die Beteiligungs- und Entscheidungsprozesse einbringen.

4. Bürokratisierung der Förderung

Städtebauförderung bedarf zur Umsetzung der Ziele einer gemeinschaftlichen Initiative aller Akteure. In der Regel verfügt die Stadt weder über die finanziellen Mittel noch über die Grundstücke, um im Fördergebiet alle Maßnahmen umzusetzen. Die Stadt setzt zwar auf ihren eigenen Grundstücken und im öffentlichen Raum die Ziele um. Auf private Grundstücke hat sie in der Regel keinen Zugriff. Die Mitwirkung der privaten Grundstückseigentümer ist daher erforderlich. Daher sieht das Baugesetzbuch auch vor, dass die Durchführung der Baumaßnahmen Sache der Eigentümer ist. Dabei spielen Anreize in Form von Städtebaufördermitteln eine wichtige Rolle, die oft erst dazu führen, dass sich im Gebiet „etwas bewegt“. Dies ist besonders für den ländlichen Raum wichtig, da hier die Privaten oft nicht die finanziellen Voraussetzungen zur Durchführung von Maßnahmen haben. Allerdings erhält der Private die Fördermittel nicht zur persönlichen Gewinnmaximierung, sondern es werden in der Regel nur die unrentierlichen Kosten gefördert. Dies sind Kosten, die nicht durch Erträge, also Mieten und Pachten, refinanziert werden können. Die Höhe der Förderung bestimmt sich in der Regel nach einer Wirtschaftlichkeitsberechnung, so dass sowohl der Anteil an den Gesamtkosten als auch die absolute Höhe der Förderung sehr unterschiedlich ausfallen kann. Die Förderung erfolgt auch nicht bedingungslos. Der Private hat – nimmt er Fördermittel in Anspruch – zahlreiche Regelungen zu beachten. Die Förderung erfolgt aufgrund eines Bescheides der Stadt oder – in der Praxis deutlich häufiger – durch eine Vereinbarung zwischen Stadt und privatem Eigentümer. Darin werden der Gegenstand der Fördermaßnahme, die Höhe der Förderung und der Zeitraum der Durchführung geregelt. Daneben enthalten Bescheid oder Vereinbarung aber auch noch zahlreiche Auflagen und Nebenbestimmungen, die durch den Privaten zu beachten sind.

Grundlagen für Bescheid bzw. Vereinbarung sind neben den Städtebauförderrichtlinien und Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder auch die Landeshaushaltsordnungen. Diese bilden den obersten Teil eines kaskadenartigen Vorschriftensystems mit Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Zuwendungsbestimmungen, Nebenbestimmungen, Mustern und Anlagen, die auch in den Förderbescheid bzw. die Fördervereinbarung einfließen. Sie regeln überhaupt erst, dass Zuwendungen an Dritte weitergegeben werden können. So schreibt beispielsweise Nr.12 der VV zu § 44 der hessischen Landeshaushaltsordnung

vor: „Wird im Zuwendungsbescheid vorgesehen, dass der Zuwendungsempfänger die Zuwendung zur Erfüllung des Zweckes an Dritte als weitere Zuwendungsempfänger weiterleiten darf, so ist bei der Bewilligung festzulegen, unter welchen Voraussetzungen der Zuwendungsempfänger die Beträge weiterleiten darf und wie die zweckentsprechende Verwendung ihm gegenüber nachzuweisen ist. Hierbei ist sicherzustellen, dass die für den Zuwendungsempfänger maßgebenden Bestimmungen des Zuwendungsbescheides (einschließlich der Nebenbestimmungen), soweit zutreffend, auch dem Dritten auferlegt werden.“

Zu diesen Dritten aufzuerlegenden Bestimmungen zählen in der Regel:

- Regelungen aus dem Zuwendungsbescheid, den das Land der Stadt erteilt hat,
- die programmspezifischen Vorschriften, also die Richtlinien zur Städtebauförderung,
- die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung oder zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (je nachdem, um welchen Fördergegenstand es sich handelt),
- das öffentliche Vergaberecht.

Für die Stadtverwaltung ist dies ein komplexer, gleichwohl bekannter Vorschriftenkanon. Für den Privaten handelt es sich um das schwer verständliche „Kleingedruckte“.

Der Private macht dabei eine Wandlung durch: aus dem privaten Bauherrn wird ein öffentlicher Bauherr, der neben den allgemeinen Bauvorschriften plötzlich zahlreiche weitere Vorschriften zu beachten hat. Die Nichtbeachtung dieser Vorschriften kann dazu führen, dass der Private die Fördermittel ganz oder teilweise zurückzahlen muss. Nachvollziehbar ist auch für Private, dass die Förderung nicht für einen anderen Zweck ausgegeben werden darf und mit den Mitteln wirtschaftlich und sparsam umgegangen werden muss. Es geht jedoch um wesentlich mehr: um die Erfüllung von Auflagen und Nebenbestimmungen, um Dokumentationspflichten und die Einhaltung von öffentlichem Vergaberecht. Nachfolgend sollen einige Beispiele beschrieben werden:

Verbot des vorzeitigen Maßnahmenbeginns

„Mit der Maßnahme darf erst begonnen werden, wenn der Bescheid rechtskräftig ist.“ So oder ähnlich sind zahlreiche Zuwendungsbescheide formuliert. Dies soll sicherstellen, dass nur Projekte gefördert werden, die nicht schon anderweitig finanziert sind.

Der private Bauherr ist daher gut beraten, wenn er trotz grundsätzlicher Einigung mit der bewilligenden Stadt über eine Förderung nicht schon mit seiner Maßnahme beginnt, bevor er den Bescheid in Händen hält bzw. die Vereinbarung unterzeichnet ist. Auch wenn signalisiert wird, dass der Ratsbeschluss und die Unterzeichnung nur noch Formsachen sind und der private Bauherr keine Zeit verlieren oder sich günstige Bedingungen sichern will, sollte er warten, bis alle Formalien erledigt sind, um nicht am Ende Gefahr zu laufen, die Förderung zu verwerfen.

Mitteilungspflichten

Die Mitteilungspflichten regeln, dass der Zuwendungsgeber (Stadt) jederzeit vom Zuwendungsempfänger (Privater) informiert wird, wenn etwas Unplanmäßiges passiert oder sich Maßgebliches ändert. Auf diese Weise soll gewährleistet werden, dass im Laufe der Maßnahme nicht vom Zuwendungszweck abgewichen wird.

So formuliert Nr. 3.5 ANBestP Rheinland-Pfalz:

„Von den Bauunterlagen darf nur abgewichen werden, als die Abweichungen nicht erheblich sind. Wenn die Abweichungen zu einer wesentlichen Änderung des Bau- oder Raumprogramms, einer wesentlichen Erhöhung der Betriebskosten oder einer wesentlichen Überschreitung der Baukosten führen, bedürfen sie vor ihrer Ausführung der Zustimmung durch die Bewilligungsbehörde.“

Gerade für den Privaten ist oft schwer zu beurteilen, ab wann Abweichungen erheblich sind. Im Zweifelsfall ist also die Stadt zu informieren, was für den Privaten zu mehr Aufwand führt.

Die Verausgabung der Fördermittel ist in der ANBestGK Hessen wie folgt geregelt:

Nr. 1.3 schreibt vor: „Die Zuwendung darf nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als sie innerhalb von zwei Monaten nach der Auszahlung für fällige Zahlungen benötigt wird; bei Baumaßnahmen ist der Baufortschritt zu berücksichtigen...“

Nr. 5.1.4 verpflichtet den Zuwendungsempfänger mitzuteilen, wenn die Fördermittel nicht binnen zwei Monaten verausgabt werden können.

Schließlich kann nach Nr. 8.3.1 die Zuwendung widerrufen werden, wenn die Beträge nach Auszahlung nicht binnen zwei Monaten für Zahlungen verwendet werden.

Daraus folgt, dass der Private den Zeitplan im Blick haben muss. Stellt sich etwa heraus, dass es bei der Prüfung einer eingereichten Rechnung Unklarheiten gibt und der Rechnungsbetrag zunächst doch nicht angewiesen werden kann, sollten die Fördermittel besser (vorläufig) zurückgezahlt werden.

Dokumentationspflichten

Die Dokumentationspflichten, die dem Zuwendungsempfänger auferlegt werden, sollen gewährleisten, dass der Zuwendungsgeber die zweckbestimmte Verwendung der Fördermittel im Nachhinein prüfen und nachvollziehen kann. Hierbei hat er sich an Fristen zu halten, da die Fördermaßnahme irgendwann auch fördertechnisch abgeschlossen werden muss.

Nr. 7.1 ANBestP Rheinland-Pfalz führt hierzu aus:

„Die Verwendung der Zuwendung ist innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde nachzuweisen (Verwendungsnachweis). Ist der Verwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist binnen vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen.“

Sechs Monate können allerdings sehr knapp sein, da mitunter nicht alle Rechnungen vorliegen. Schlussrechnungen sind für Handwerker am aufwendigsten, da Aufmaße und Nachweise in der Schlussrechnung enthalten sein müssen. Gleichzeitig wird oft nur noch ein Bruchteil der Gesamtsumme fällig, da der größere Teil bereits über Abschlagsrechnungen gezahlt worden ist. Auch für die prüfenden Architekten beinhalten Schlussrechnungen den größten Aufwand. Darüber hinaus kommen aus Sicht des Privaten verspätete Schlussrechnungen als Zahlungsaufschub häufig durchaus gelegen. Dies kann jedoch zur Verfristung führen.

Öffentliches Vergaberecht

Unter das öffentliche Vergaberecht fallen die Beschaffung von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen der öffentlichen Hand. Das Vergaberecht ist eines der komplexesten und sich am schnellsten wandelnden Rechtsvorschriften für öffentliche Verwaltungen. Für Bau-, Liefer- und Dienstleistungen gibt es jeweils Schwellenwerte, die regeln, ob ein Auftrag europaweit oder national ausgeschrieben werden muss. Entsprechend gelten unterschiedliche Vergabevorschriften. Zur Komplexität trägt zudem bei, dass sowohl der Bund als auch die Länder eigene Vergabevorschriften formuliert haben.

Der Bundesgesetzgeber hat folgende Normen erlassen:

- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)
- Vergabeverordnung (VgV)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A)
- Vergabe- und Vertragsordnung für Lieferleistungen (VOL/A)
- Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF, 2016 aufgehoben)
- Unterschwellenvergabeordnung (UVgO, seit 2017, jedoch noch nicht in allen Ländern in Kraft)

Zusätzlich haben die Länder eigene Landesvergabegesetze und Vergabeerlasse verabschiedet.

Alle Vergabevorschriften wurden in den letzten 15 Jahren mehrfach, teilweise grundlegend geändert.

Die Beachtung der öffentlichen Vergabebestimmungen ergibt sich in der Regel aus dem Bescheid bzw. der Vereinbarung und den darin auferlegten ANBestP bzw. ANBestGK. Diese sehen auch für nichtöffentliche Auftraggeber die Anwendung der VOB/A und der VOL/A vor, soweit eine gewisse Förderhöhe überschritten wird. Dieser Wert ist jedoch in den Ländern nicht einheitlich. Er beträgt beispielsweise in Hessen und Baden-Württemberg 25.000 EUR, in Berlin und Brandenburg 50.000 EUR und in Rheinland-Pfalz 100.000 EUR. Wird dies nicht beachtet, führt beispielsweise Nr. 3.1 der ANBestGK Hessen aus, dass *„bei einem schweren Verstoß gegen die VOB/VOL der Zuwendungsbescheid grundsätzlich zu widerrufen und die Zuwendung neu festzusetzen (zu kürzen) ist.“*

Für den privaten Bauherrn bedeutet dies, dass er für die Auftragsvergabe zusätzlichen Aufwand hat. Baut ein Privater ohne die Inanspruchnahme von Fördermitteln, beauftragt er in der Regel Architekten oder Handwerker seines Vertrauens. Ausschreibungen werden meist nur beschränkt an bekannte Firmen vorgenommen. Durch die Förderung zum öffentlichen Bauherrn geworden, hat er nun

- zunächst den ungefähren Auftragswert zu bestimmen, da sich daraus die Art des Vergabeverfahrens ergibt,
- das gewählte Vergabeverfahren (öffentliche Ausschreibung, beschränkte Ausschreibung oder freihändige Vergabe) nach den Grundsätzen von Transparenz, Wettbewerb, Gleichbehandlung und Wirtschaftlichkeit durchzuführen,
- den Zuschlag an den wirtschaftlichsten Bieter (nicht immer gleichzusetzen mit dem billigsten Bieter) zu erteilen und
- das Vergabeverfahren zu dokumentieren.

Dabei erhält nicht immer der preislich günstigste Bieter den Zuschlag, da das Vergabeverfahren sehr viele formale Aspekte enthält und Bieter hieran scheitern können. So ist beispielsweise ein Angebot auszuschließen, welches formale Fehler aufweist und zwar auch, wenn es am günstigsten ist. Zu diesen formalen Fehlern zählen:

- eine fehlende Unterschrift,
- ein fehlender Nachweis (z.B. über die Anzahl der Mitarbeiter oder den Umsatz des Bieters oder Referenzen),
- die Änderung von Angebotspositionen, auch wenn die Änderung sinnvoll ist und das Angebot günstiger wird.

Eine Wertung solcher mangelhafter Angebote stellt einen Vergabeverstoß dar, selbst wenn aus Sicht des privaten Auftraggebers größere Beträge eingespart werden können. Dies kann zur teilweisen oder sogar vollständigen Rückforderung der Fördermittel führen. Öffentlich thematisiert wird die Bedeutung des Vergaberechts bei der Förderung Privater kaum. Eine Ausnahme macht die Auftragsberatungsstelle Brandenburg e.V. (2015: 3), die auf die Beachtung des Vergaberechts für Private im Zusammenhang mit der europäischen ELER-Förderung hinweist:

„Von Geldern aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) profitieren in Brandenburg Private und öffentliche Hand im Rahmen zahlreicher geförderter Projekte. Doch Vorsicht: wer Steuergelder für die Realisierung seines Investitionsvorhabens erhält, muss die Vorschriften des öffentlichen Vergaberechts einhalten. Das gilt nicht nur für die klassischen öffentlichen Auftraggeber, sondern auch für Private. Gerade die zuletzt genannten tun sich mit der Anwendung der komplexen Materie schwer. Allerdings gilt hier ganz gnadenlos: wer Vergabevorschriften missachtet, muss mit dem Verlust von Fördermitteln rechnen.“

Anhand der Beispiele ist deutlich geworden, dass sich der Aufwand des Privaten bei Inanspruchnahme von Fördermitteln nicht gleichsam mit der erfolgreichen Antragstellung erledigt hat, sondern eigentlich erst beginnt, da zahlreiche Vorschriften zu beachten sind.

Das Nachvollziehen dieser Vorschriften – salopp als „das Kleingedruckte“ bezeichnet – ist für den Privaten nicht einfach und sicher nicht selten mit Frust und Unverständnis verbunden. Kommt es zum Äußerten, nämlich der Rückforderung von Fördermitteln – sei es aufgrund von vorzeitigem Maßnahmenbeginn, versäumten Mitteilungs- und Dokumentationspflichten oder aufgrund von Verstößen gegen das Vergaberecht - kann dies weitreichende Auswirkungen über die Einzelmaßnahme hinaus haben. Für den privaten Maßnahmenträger kann dies die Privatinsolvenz zur Folge haben. Darüber hinaus dürfte der Wunsch

nach Fördermitteln durch Private im Fördergebiet zum Erliegen kommen. Die mit dem Förderprogramm verfolgte Umsetzung der Ziele gerät ohne die Mitwirkung Privater ernsthaft in Gefahr.

Da Private nicht über das Wissen und die Kenntnisse einer kommunalen Bauverwaltung verfügen – insbesondere was die Anwendung von Fördervorschriften angeht – sollten diese Vorschriften für Private vereinfacht werden. Dass dies möglich ist, zeigt Mecklenburg-Vorpommern beispielhaft für die Anwendung des Vergaberechts. So schreibt die Städtebauförderrichtlinie Mecklenburg-Vorpommern in 6.2 (2) vor: *„Für Baumaßnahmen privater Bauherren sind bei der Vergabe von Aufträgen mindestens drei vergleichbare Preisangebote einzuholen. Es wird empfohlen, insbesondere bei umfangreichen Baumaßnahmen, die Vorschriften der VOB anzuwenden.“*

5. Fazit

In der Städtebauförderung steht der politische Wunsch nach einer stärkeren Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger der zunehmenden Bürokratisierung der Förderung gegenüber. Während in der *„Mitgestaltung durch Bürgerbeteiligung ein konstitutives Element einer lebendigen repräsentativen Demokratie und wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige, integrierte Stadtentwicklung“* gesehen wird, die *„Mehrheitsentscheidungen des Stadtrates als Ausdruck des Gemeinwohls legitimiert und die Qualität und Akzeptanz von Planungen verbessert“* (Deutscher Städtetag 2013: 5), wird die Förderung durch den ständigen Vorschriftenzuwachs zunehmend bürokratischer und damit insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger erschwert.

Der Erfolg der Städtebauförderung beruht auf einer weitgehend akzeptierten Planung und der anschließenden gemeinsamen Umsetzung durch kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure. Es konnte aufgezeigt werden, dass gerade in der Städtebauförderung die Mitwirkung der Zivilgesellschaft nicht nur erforderlich ist, sondern sogar konstituierend für den Erfolg. Auch wenn es kaum jemand thematisiert: die Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger und die Bürokratisierung der Förderung müssen als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet werden, die sich jedoch zu konterkarieren drohen.

Um möglichst viele Bürgerinnen und Bürger – sowohl in der Planungs- als auch in der Durchführungsphase - zum Mitmachen zu gewinnen, sind das Regelwerk und die Abläufe der Städtebauförderung zu vereinfachen. Parallel muss von Seiten der Städte und Gemeinden mehr Aufwand betrieben werden, diese Grundlagen den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln, damit diese sich besser einbringen können. Hinsichtlich der Förderung ist nicht nachvollziehbar, warum es keinen Unterschied macht, ob eine Stadt oder ein Privater Zuwendungsempfänger ist. Hier müssen die Auflagen und Nebenbestimmungen überprüft und an das angepasst werden, was unter dem Grundsatz des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln für Private sinnvoll und objektiv leistbar ist.

Literatur

- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung an Gebietskörperschaften und Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften (ANBest-GK), Anlage 3 der VV zu § 44 der hessischen Landeshaushaltsordnung.
- Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Teil I Anlage 3 der VV zu § 44 der rheinland-pfälzischen Landeshaushaltsordnung.
- Auftragsberatungsstelle Brandenburg e.V. 2015: Auftragsberatungsstelle unterstützt ELER-Zuwendungsempfänger. Klippen des Vergaberechts umschiffen – mit Rat vom Vergabeprof. In: Auftragsberatungsstelle Hessen e.V.: Auftragswesen aktuell – September 2015. S. 3.
- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).
- BMUB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) 2014: Städtebauförderung 2014. Bürgerinformation. Berlin.
- Deutscher Städtetag 2013: Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. Berlin und Köln.
- Hessische Landeshaushaltsordnung (LHO) in der Fassung vom 15. März 1999 (GVBl. I S. 248), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2008 vom 17. Dezember 2007 (GVBl. I S. 908-910).
- Krautzberger, Michael 2016: Städtebauförderung – eine Erfolgsgeschichte. In: Unternehmensgruppe Nassauische Heimstätte/Wohnstadt (Hrsg.): Stadtentwicklung in Hessen. Frankfurt. S. 12 – 21.
- Rheinland-pfälzische Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972, 2), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes vom 22.12.2015 (GVBl. S. 467).
- Selle, Klaus 2007: Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung – Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen. In: Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2007. S. 63 -71.
- Städtebauförderrichtlinien des Landes Mecklenburg-Vorpommern (StBauFR) vom 20. Oktober 2011 (AmtsBl. M-V 2011 S. 929).
- Wouters, Mariska, Hardie-Boys, Ned and Carla Wilson 2011: Evaluating public input in National Park Management Plan Reviews - Facilitators and barriers to meaningful participation in statutory processes. Wellington.

Autor

Peter Foißner
Nassauische Heimstätte GmbH – NH ProjektStadt
Frankfurt am Main
Peter.Foissner@nh-projektstadt.de

Jochen Corthier

Regional-Demographie und Armut:

Zur Interdependenz von natürlicher und räumlicher Bevölkerungsbewegung am Beispiel der Residualbevölkerung ländlich-peripherer Abwanderungsgebiete in Mecklenburg-Vorpommern

Theorie und demographische Ausgangslage

Die Bevölkerungsentwicklung Mecklenburg-Vorpommerns ist seit jeher als dynamisch einzuschätzen. Die tiefgreifenden demographischen Umwälzungen der beiden Weltkriege durch Tod und Flucht, stetige Wanderungen vom Land in die angrenzenden Städte sowie die deutsche Wiedervereinigung – die Struktur und die Zahl der Bevölkerung war kontinuierlichen Veränderungen ausgesetzt. Und das in einem Land großer Fläche, aber wenigen Einwohnern.

Mit dem Maßstab heutiger Werte und vor dem Hintergrund einer grundsätzlich geringen Industrie-, Siedlungs- und Infrastrukturdichte ist die Mobilität der hier lebenden Menschen besonders gefordert. Das ist die Grundlage für eine Bevölkerungsentwicklung, die sich von der der alten Bundesländer grundsätzlich unterscheidet. So hat das Land Mecklenburg-Vorpommern zwischen 1990 und 2013 stetig Rückgänge seiner Bevölkerungszahl vermelden müssen. Jeder fünfte Einwohner ist in diesem Zeitraum entweder verstorben oder hat seine Heimat verlassen. Seit 2014 steigt die Bevölkerungszahl wieder, wenn auch auf sehr niedrigem Niveau. Für die Zukunft scheint eine Stagnation der Zahlen realistisch, unabhängig von den, besonders von Teilen der Politik erhofften, positiven demographischen Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsbewegung.

Im Bereich der natürlichen Bevölkerungsbewegung gab es im gleichen Zeitraum fast durchgehend einen Sterbeüberschuss (Ausnahme: 1990). Dabei war es keine Seltenheit, dass in manchen Jahren rechnerisch auf eine Geburt zwei Sterbefälle kamen. Trotz der im Bundesländervergleich mittlerweile dritthöchsten Fertilität (2015: 1,55 Kinder je Frau) lässt die alternde Bevölkerungsstruktur mit vielen Sterbefällen auch für die Zukunft keine wesentlichen Änderungen erwarten.

Die räumliche Bevölkerungsbewegung stellt sich dagegen inkonsistenter dar. Zwar überwiegen im gleichen Zeitraum die Jahre mit einem Wanderungsverlust klar, jedoch gab es dazu auch vereinzelte Jahre mit Wanderungsgewinnen (z. B. 1995, 1996, 2013, 2014, 2015). Insbesondere ab 2013 konnte durchgehend ein positives Saldo erreicht werden, auch wenn dieses stark von der Flüchtlingsituation in Europa überprägt wurde. Die Wanderungsgewinne basieren deshalb vor allem auf der Außenwanderung, jedoch ab 2014 auch auf der Binnenwanderung. Vor dem Hintergrund der weiter akuten dynamischen Entwicklung weltweit sowie der anhaltenden Binnenmigration ist deshalb auch für die nächsten Jahre ein Wanderungsgewinn zu erwarten.

Unter anderem als Ergebnis des Sterbeüberschusses und der Wanderungsverluste erfolgte eine einschneidende Altersstrukturverschiebung innerhalb kürzester Zeit bei Frauen wie auch bei Männern sowie auch im relativen Verhältnis zwischen beiden Geschlechtern.

Zwischen 1990 und 2015 sank der Anteil der unter 18-jährigen Männer von 26,8 auf 14,9 Prozent. Bei den Frauen war die Entwicklung ähnlich: Hier erfolgte ebenso fast eine Halbierung des Anteils von 24,1 auf 13,8 Prozent. Im Pendant dazu verdoppelte sich der Anteil der über 64-jährigen Frauen nahezu von 14,6 auf 25,9 Prozent und der der Männer verdreifachte sich beinahe von 6,8 auf 19,5 Prozent. Diese alters- sowie geschlechtsstrukturellen Veränderungen in kürzester Zeit - ohne Einflüsse von Naturkatastrophen oder Kriegen - sind sehr selten und damit als außergewöhnlich zu klassifizieren (vgl. Abb. 1).

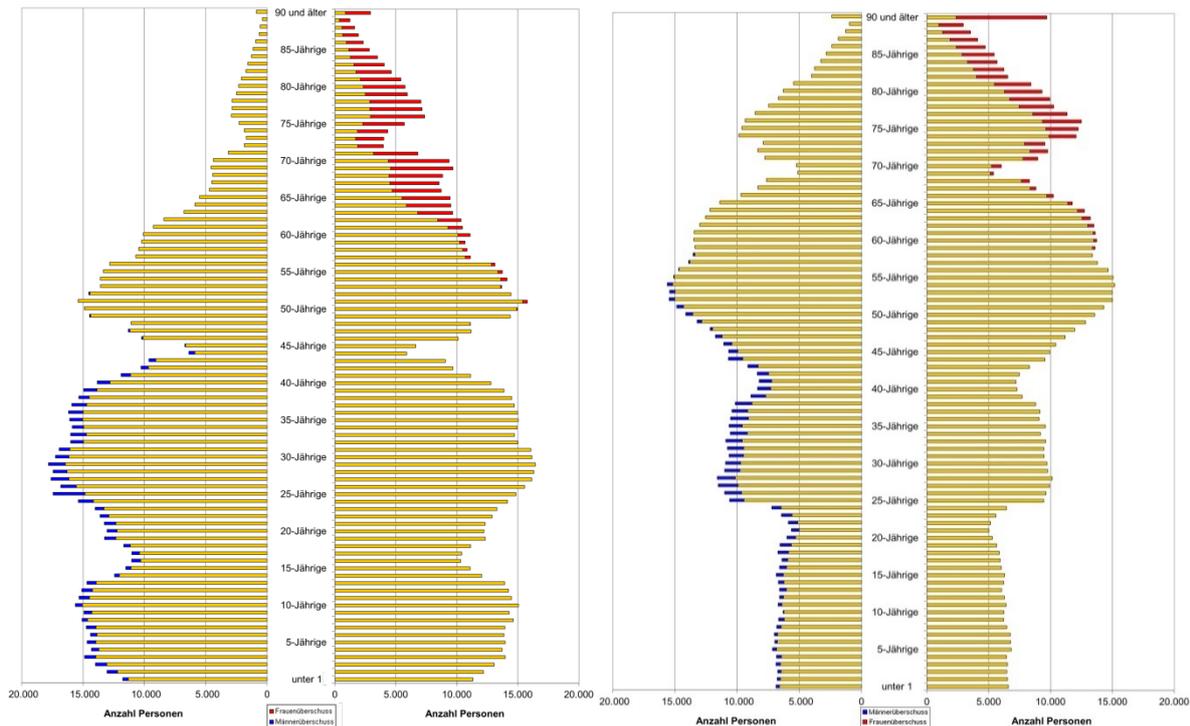


Abbildung 1: Bevölkerungsstruktur Mecklenburg-Vorpommerns in den Jahren 1990 und 2015

Für das hier vorgestellte Forschungsvorhaben sind aktuelle Bevölkerungsentwicklungen, der demographische Wandel im engeren Sinne und Ansätze der Wanderungsforschung zusammen zu führen.

Die selektiven Wanderungsverluste nach der Wiedervereinigung sowie die über Jahrzehnte anhaltende Erhöhung der Lebenserwartung sind einerseits als Ursache der alters- sowie geschlechtsstrukturellen Verschiebung zu identifizieren. Im Ergebnis ging die Zahl der Frauen, die altersbedingt Kinder bekommen können, kontinuierlich zurück. Besonders zwischen 20 und 40 Jahren ist das Frauendefizit in Ostdeutschland sowie auch in Mecklenburg-Vorpommern als Folge geschlechtsselektiver Wanderungsverluste sehr markant. Andererseits ist das stetige Unterschreiten der „Ersatzreproduktionen“ durch das Absinken der durchschnittlichen Kinderzahl je Frau (unter Ausblendung des zweiten Weltkrieges und den damit verbundenen direkten Folgen) ebenso als Grundlage dieser Entwicklung anzuführen, die mit Abstufungen alle Bundesländer betrifft.

Als eine weitere für das Forschungsvorhaben zu berücksichtigende Einflusskomponente dient die Wanderungsforschung. Schwerpunktmäßig zumeist auf die internationale Migration fokussiert, betrachtet diese eher die Ziel- als die Quellregion. Innerhalb des Forschungsvorhabens stehen beide Räume im Fokus, wenn auch mit dem Blick auf dem ländlich-peripheren Raum Ostdeutschlands. Er diene einerseits als Quellregion für Abwanderung, andererseits als Zielregion für Zuzügler. Unter Berücksichtigung, dass nicht nur die Anwesenheit des Zugewanderten Folgen für die aufnehmende Bevölkerung hat, sondern auch das Fehlen des Abgewanderten für die zurückbleibende Bevölkerung, werden unterschiedliche Erklärungsansätze kombiniert. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass innerhalb der Geographie die räumliche Bevölkerungsbewegung u. a. als Indikator für unterschiedliche Standortqualitäten verstanden wird. Im Ergebnis stehen strukturschwache ländlich-periphere Räume im Mittelpunkt der Betrachtung. Dazu kommt: Je kleiner die Räume, desto größer der Einfluss der Migration.

Vor diesem Hintergrund hat sich im ländlich-peripheren Raum Ostdeutschlands oftmals eine Bevölkerungsstruktur entwickelt, die strukturelle Unterschiede zur Gesamtbevölkerung aufweist. Dieser als „Residualbevölkerung“ in die Bevölkerungsgeographie eingeführte Bevölkerungsbegriff (Weiß 2004; Weiß 2006; Bähr 2010) beschreibt eine Population, die über einen langfristigen Zeitraum selektive Wanderungsverluste erdulden musste. Dabei verlassen insbesondere solche Menschen ihre Region, die tendenziell jünger, überdurchschnittlich qualifiziert und weiblich sind - im Umkehrschluss bleiben Menschen zurück, die eher älter, weniger qualifiziert und männlich sind.

Da Migration darüber hinaus generell eine starke Bildungsgradaffinität besitzt, kann die selektive Migration auch hinsichtlich Lebenserwartung und Fertilität wirken, wo es große bildungsselektive Unterschiede gibt (u. a. Mielck 2000). So verlassen - auf Grundlage der eben beschriebenen allgemeinen Personenmerkmale - eher Menschen mit höherer Lebenserwartung und niedrigerer Fertilität den ländlich-peripheren Raum, hingegen eher Menschen mit niedrigerer Lebenserwartung und höherer Fertilität dort verbleiben (u. a. Luy 2002). Im Ergebnis ändert sich neben der Zahl und der Struktur der Bevölkerung auch das demographische Gesamtverhalten dieser im Quell- als auch Zielland von selektiver Migration betroffenen Region. Als ein Ergebnis dieser demographischen Selektivität weist die Residualbevölkerung besonders den Aspekt der Armutsbetroffenheit auf.

Die Fragen nach Wohlstand und Armut standen dabei bereits schon früh im Fokus der Betrachtung. Schon Süßmilch registrierte 1741 unterschiedliche Häufigkeiten der Geburten und tödlicher Krankheiten in Abhängigkeit vom Wohlstand und dem sozialen Status der jeweiligen Menschen. Ein halbes Jahrhundert später konstatierte Malthus „natürliche Hindernisse“ des Bevölkerungswachstums aufgrund sozialer Unterschiede (höhere Sterblichkeit durch Nahrungsmangel, Krieg, Epidemien), denen er mit sozialpolitischen Empfehlungen („freiwillige sexuelle Enthaltsamkeit“ für ärmere Menschen) entgegentrat. Marx griff wenig später den malthusianischen Gedanken auf und positionierte sich gegen die aus seiner Sicht „Parteilichkeit und willfährig politische Nutzbarkeit“ der Gedanken von Malthus. Bis heute verfolgen unterschiedliche Ansätze, einerseits Armut mit naturwissenschaftlicher Logik aus der Verfügbarkeit der Ressourcen zu begründen und andererseits, Armut als Thema der Teilhabe an den Ressourcen und dem Wohlstand im Ergebnis der gesamtgesellschaftlichen Arbeit zu betrachten (AWO MV 2015).

Ohne wesentlich auf solcherart soziale Hintergründe einzugehen, kann Armut aus Sicht der Bevölkerungsgeographie im ländlich-peripheren Raum vor allem dreidimensional betrachtet werden:

- A) *Monetäre Dimension*
- B) *Demographische Dimension*
- C) *Geographische Dimension*

- A) Armut aufgrund der monetären Situation ist – unabhängig von Raumkategorien – allgegenwärtig. Aufgrund der besonderen Strukturschwäche des ländlich-peripheren Raumes ist der Anteil armutsbetroffener Personen hier eher höher als in der Gesamtbevölkerung. Als ein besonderes Erfassungsmerkmal dienen z. B. staatliche Transferzahlungen.
- B) Die demographische Dimension von Armut ist raumkategorial als stark abhängig zu beschreiben. Dabei wird im ländlich-peripheren Raum eine Bevölkerung mit in der Tendenz geringeren demographischen Potenzialen dargestellt, wie z. B. Überalterung, disproportionale Geschlechterverhältnisse oder erhöhte Sterblichkeiten. Diese sind Folge selektiver Wanderungsverluste von Personen mit tendenziell überdurchschnittlicher Qualifikation, die wiederum eng an standörtlichen Indikatoren sowie wirtschaftlichen Gunst- und Ungunsträumen orientiert sind. Der erhöhte Anteil ärmerer Menschen (und damit Menschen mit besonderer demographischer Betroffenheit) im ländlich-peripheren Raum ist dabei also ein Ergebnis der insgesamt geringeren demographischen Potenziale dieses Standortes.
- C) Die geographische Dimension ist ebenfalls sehr eng an die Raumkategorien gekoppelt, wird jedoch meist nur am Rande thematisiert. Durch den Lebensmittelpunkt im ländlich-peripheren Raum sind die Distanzen zu Angeboten des nicht täglichen Bedarfes sowie zu Arbeitsplätzen als überdurchschnittlich hoch anzusetzen, da diese bevorzugt in den Zentren angeboten werden. Dabei sind nicht nur die Kosten einer Wahrnehmung dieser Angebote oder Ereignisse entscheidend, sondern vielmehr die Kosten für die aufgewendete Mobilität als auch der Zeitfaktor. Im Ergebnis wird – trotz teilweise umfangreicher Unterstützungsmaßnahmen für von monetärer Armut betroffenen Menschen – auf die Wahrnehmung der Angebote aufgrund des größeren Gesamtaufwandes (Faktor Zeit) verzichtet. Auch für Menschen ohne Armutsbetroffenheit stellen diese Herausforderungen Alltag dar. Für viele ist das Motivation genug, andere Räume dem ländlich-peripheren Raum vorzuziehen. Die soziale Lage der Menschen in der Bevölkerungsgeographie ist also eine Eigenschaft der Standorte und Regionen.

Im Ergebnis entstehen vor dem Hintergrund wirtschaftsgeographischer Disparitäten auf Grundlage migrationseller Ausgleichsbewegungen demographische Gunst- und Ungunsträume (Maretzke 1987; Scholz 1998). In Mecklenburg-Vorpommern sind diese demographischen Ungunsträume vor allem die ländlich-peripheren Räume, die in etwa auch in der Raumbeschreibung der „Ländlichen Gestaltungsräume“

(Räume mit besonderen demographischen Herausforderungen innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns) beschrieben sind. Die hier lebende Bevölkerung ist bevorzugt von den beschriebenen Dimensionen betroffen und wird im Zuge andauernder, selektiver Wanderungsverluste in ihrer Struktur oft so verändert, dass markante Unterschiede zur Durchschnittsbevölkerung entstanden sind, die sich auf die weitere demographische Entwicklung im engeren Sinne auswirken bzw. auswirken können. Im Zuge dessen gilt die hier lebende Residualbevölkerung mit ihren demographischen Ausprägungen als migrationelles Konstrukt, welches damit Indikator dieser räumlichen Standortqualität darstellt.

Methodik

Vor dem Hintergrund nachfolgender ausgewählter Ausgangsthesen, dass

- a) selektive Wanderungen über einen langen Zeitraum die Bevölkerungsstruktur der Quell- und Zielregion derart verändern können;
- b) selektive Wanderungsverluste über einen langen Zeitraum können zur Herausbildung einer Residualbevölkerung führen und
- c) diese Residualbevölkerung zur Herausbildung einer Residualmortalität sowie einer Residualfertilität neigt,

wurden im Rahmen des Dissertationsvorhabens zahlreiche Mortalitäts-, Fertilitäts- und Lebenserwartungsberechnungen für verschiedene Zeiträume (1979-2013) erarbeitet. Hier sollen hingegen nur ausgewählte Aspekte vorgestellt werden.

Neben einer zweifach durchgeführten K-Means-Clusteranalyse (1990-2001; 2002-2013) über alle Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns mit dem Ziel der räumlichen Identifikation von Schwerpunkträumen der Residualbevölkerung (a & b) wurden zwei Gemeinden im Untersuchungsraum detaillierter betrachtet (c). Ausgangspunkt war die vorhandene Kombination von Wanderungsdaten und natürlicher Bevölkerungsbewegung in der gemeindlichen Meldestatistik, die in Kooperation mit den Untersuchungsgemeinden und dem Landkreis Vorpommern-Greifswald verwendet wurden.

Um so demographische Unterschiede vor dem Hintergrund der Migrationsbiographie der Menschen aufzuzeigen, wurden - ausgehend vom jeweiligen Geburtsort - drei Betrachtungsgruppen innerhalb der Bestandsbevölkerung (Sesshafte, Zugezogene, Weggezogene) beider Untersuchungsgemeinden gebildet, von denen die Sesshaften und Zugezogenen hinsichtlich Mortalität und Fertilität näher untersucht wurden. Die sesshaften Personen entsprechen dabei mit ihrem bisher lebenslangen Wohnmittelpunkt im ländlich-peripheren Raum am ehesten dem Bevölkerungsbegriff „Residualbevölkerung“. Als dritte und vierte Vergleichsgruppe wurde den Zugezogenen und Sesshaften die Gruppen der Bezieher sowie Nichtbezieher von staatlichen Transferzahlungen gegenübergestellt. Hinsichtlich der Bedürftigkeit der Menschen wurde diese durch mindestens einmaligen Bezug von Transferzahlungen (Wohngeld oder Sozialhilfe) identifiziert. Dabei wird der Bezug von Wohngeld vereinfacht als Einstieg in eine Bedürftigkeit gewertet und der Bezug von Sozialhilfe als „klassische“ Bedürftigkeit. Die beiden vorgenommenen Unterteilungen – migrationell oder nach Bedürftigkeit gegliedert - setzen sich aus der gleichen Bestandsbevölkerung zusammen.

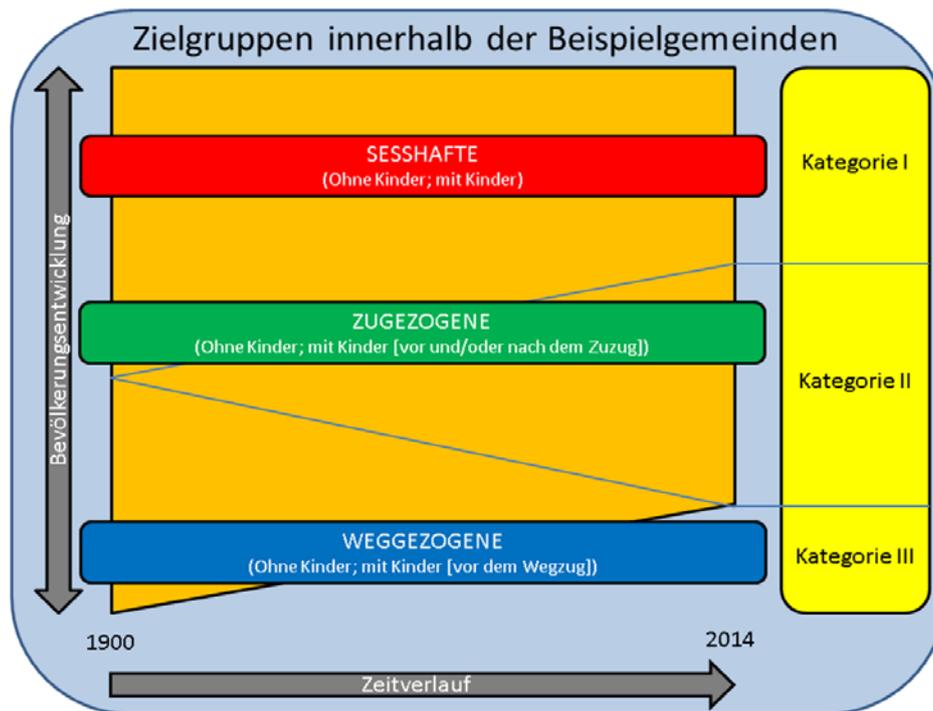


Abbildung 2: Migrationelle Struktur der Bestandsbevölkerung in den Betrachtungsgemeinden

Die Bevölkerungsdaten in den Betrachtungsgemeinden wurden in einem ersten Schritt anhand des Geburtsortes (Geburtsort in oder außerhalb eines 20km-Radius um die jeweilige Gemeinde) selektiert. Unter den 11.251 Geborenen innerhalb dieser Beobachtungsregion wurden dann in einem nächsten Schritt insgesamt 7.197 Personen (Sesshafte) identifiziert, die Zeit ihres Lebens nur in der Beobachtungsregion gemeldet waren. Demgegenüber wurden 10.409 außerhalb der Beobachtungsregion Geborene gezählt, von denen bis zum Ende der Untersuchung 7.330 Personen (Zuzügler) in beiden Untersuchungsgemeinden gemeldet waren. Alle übrigen Personen wurden nicht näher betrachtet, da ihre derzeitige Meldung in einer anderen als der Untersuchungsgemeinde keinen Einblick auf ihre aktuelle Wanderungs- und Fertilitäts- sowie Mortalitäts-historie erlaubte (Abb. 2).

Für diese insgesamt 14.627 nach Migrationskategorien (Sesshafte, Zuzügler) ausgewählten Personen wurden nachfolgend die Sterblichkeit (altersstandardisiert für 1991-2002 und 2003-2014) als auch die Fertilität (hier 2000-2011) berechnet. Dabei wurden als Vergleichsgruppen einerseits bedürftige Personen aus diesen Gemeinden sowie andererseits der deutsche Durchschnitt gegenübergestellt, um Unterschiede anzuzeigen. Diese soll als Residualmortalität bzw. Residualfertilität identifiziert werden. Zusätzlich wurde im Rahmen der Bedürftigkeit nach der Bezugsdauer der Transferzahlungen unterschieden, um den Grad der Bedürftigkeit grob zu kategorisieren: „Kurze Bezugsdauer (bis 2,5 Jahre Bezug)“ und in „Lange Bezugsdauer (ab 2,5 Jahre Bezug)“.

Ergebnisse - Mortalität

Im Rahmen des Nachwendezeitraums fanden gewaltige politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umwälzprozesse in Ostdeutschland statt. Für viele Menschen begann in dieser Zeit nicht nur ein neuer Lebensabschnitt, sondern oftmals eine ganze Reihe enger Abfolgen persönlicher Veränderungen, deren Perspektive in vielen Fällen ungewiss war. Viele Menschen zogen deshalb in die nun wirtschaftsstärkeren Zentren oder gleich in die alten Bundesländer. Vor diesem Hintergrund war die Bevölkerungsstruktur und damit auch die Bevölkerungsentwicklung Ostdeutschlands zahlreichen Veränderungen unterworfen, was es für den Beobachtungszeitraum (1991-2002) zu berücksichtigen galt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Sterblichkeitsniveau beider Betrachtungsgemeinden in fast allen Altersgruppen im Beobachtungszeitraum auf höherem Level als gegenüber dem deutschen Durchschnitt einzuordnen ist. Die größten Unterschiede zwischen Sesshaften und Zuzüglern wurden insbesondere bei den 5 bis unter 40jährigen registriert. Hier war die Mortalität der männlichen Zuzügler teilweise mehr als

siebenfach erhöht (10 bis unter 25 Jahre), wenn auch die Gesamttodesfallzahl altersbedingt sehr gering war (etwa 1 Prozent aller Todesfälle). Zwischen 25 bis unter 75 Jahre weisen dagegen die sesshaften Männer die höhere Sterblichkeit auf. Bis 45 Jahre sind die Werte gegenüber dem Bundesschnitt drei- bis vierfach erhöht. Darüber pegeln sich die Sterblichkeiten auf ein um durchschnittlich 50 Prozent erhöhtes Niveau ein. Ab 75 Jahre nähern sich alle Werte weitestgehend an, im Ergebnis liegt die altersstandardisierte Sterberate der Sesshaften (17,0 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 16,8 - 17,2) signifikant über der der zugezogenen Männer (15,6 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 15,4 - 15,7) (Abb. 3).

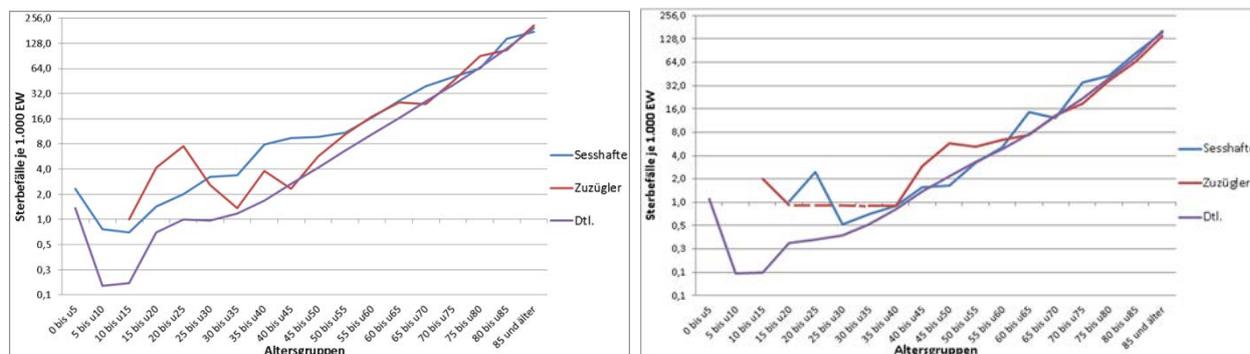


Abbildung 3: Altersspezifische Sterblichkeit der Männer (links) und Frauen (rechts) nach Migrationsstatus in den Betrachtungsgemeinden zwischen 1991-2002

Bei den Frauen der Betrachtungsgemeinde im gleichen Zeitraum gestaltet sich die Analyse schwieriger. Zwar ist eine grundsätzliche Erhöhung der Sterblichkeit in beiden Gemeinden festzustellen, jedoch differieren Sesshafte und Zuzügler zum Teil deutlich voneinander. So weist die Gruppe der Zuzügler bis 60 Jahre im Mittel eine mehr als doppelt so hohe Sterblichkeit auf wie die sesshaften Frauen. Ab 65 Jahre kehrt sich dabei das Verhältnis um: Die sesshaften Frauen verfügen nun über eine um durchschnittlich 30 Prozent erhöhte Sterblichkeit, hingegen die Zuzügler der gleichen Altersgruppen sogar knapp 10 Prozent unter dem deutschen Durchschnitt. Insgesamt liegt die altersstandardisierte Sterberate der sesshaften Frauen (8,8 Sterbefälle je 1.000 Frauen; CI95% = 8,6 - 8,9) signifikant über der der Zuzügler (7,5 Sterbefälle je 1.000 Frauen; CI95% = 7,4 - 7,7) (Abb. 3).

Im Nachfolgezeitraum 2003-2014 zeigt sich, dass der in Ostdeutschland alles überspannende Prozess der politischen Wiedervereinigung in vielen Bereichen eine Annäherung an westdeutsche Durchschnitte ermöglichte. Bundesländerüberschreitende Entwicklungen, wie die Suburbanisation oder die Erweiterung und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur, waren nun in vergleichsweise kurzer Zeit weitestgehend abgeschlossen oder sind noch, wie die allgemeine Lohnangleichung, im stetigen Anpassungsprozess. Wenngleich in Mecklenburg-Vorpommern vor allem die Sterbeüberschüsse weiterhin konsistent bestehen, gibt es am Ende des Beobachtungszeitraums im Bereich der Wanderung erste Anzeichen für eine geringe Entspannung der demographischen Situation. Insgesamt wurde die regionale Bevölkerungsentwicklung zunehmend – ausgehend von den Wendejahren 1989/1990 – als Problematik identifiziert und damit der aktuellen politischen Agenda hinzugefügt.

In diesem Zeitraum ist bei den Männern der Betrachtungsgemeinden zu konstatieren, dass die Sterbewahrscheinlichkeiten der Sozialhilfeempfänger ausschließlich und die der Wohngeldempfänger – ohne die Altersgruppen 60-u70, 75-u80 sowie 85 Jahre und älter – die der Sesshaften als auch die der Zuzügler zum Teil sehr deutlich übertreffen. Die ohnehin in ländlich-peripheren Räumen erhöhte Sterblichkeit wird also von hier lebenden bedürftigen Personen noch einmal übertroffen. So dominiert die Sterblichkeit der Sozialhilfeempfänger in fast allen Altersgruppen mit Sterbefällen gegenüber den Wohngeldempfängern (Erhöhung um etwa 150 Prozent) als auch den Nichtbeziehern (etwa vierfach erhöht). Die Werte der Wohngeldempfänger orientieren sich dagegen mehr an denen der Nichtbezieher: Mit Ausnahme der älteren Altersgruppen (60-u65, 75-u80, 85 und älter) weisen die Wohngeldempfänger jedoch immer noch eine durchschnittliche Übersterblichkeit gegenüber diesen von knapp 60 Prozent auf. Die Unterschiede zwischen Sesshaften und Zuzüglern waren dagegen vergleichsweise gering, wenn auch vor allem die sesshaften Männer tendenziell die meisten Altersgruppen mit höheren Sterblichkeiten (etwa +30 Prozent) anführten. Im Ergebnis liegt die altersstandardisierte Sterberate der wohngeldbeziehenden Männer (12,3 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 12,1 - 12,4) beider Betrachtungsgemeinden klar signifikant unter

der der Sozialhilfeempfänger (16,2 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 16,0 - 16,3) und über der der Nichtbezieher (10,3 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 10,2 - 10,4). Die Gesamtsterblichkeit der Sesshaften (11,1 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 10,9 - 11,2) liegt dabei knapp signifikant über den Zuzüglern (10,7 Sterbefälle je 1.000 Männer; CI95% = 10,5 - 10,8) (Abb. 4).

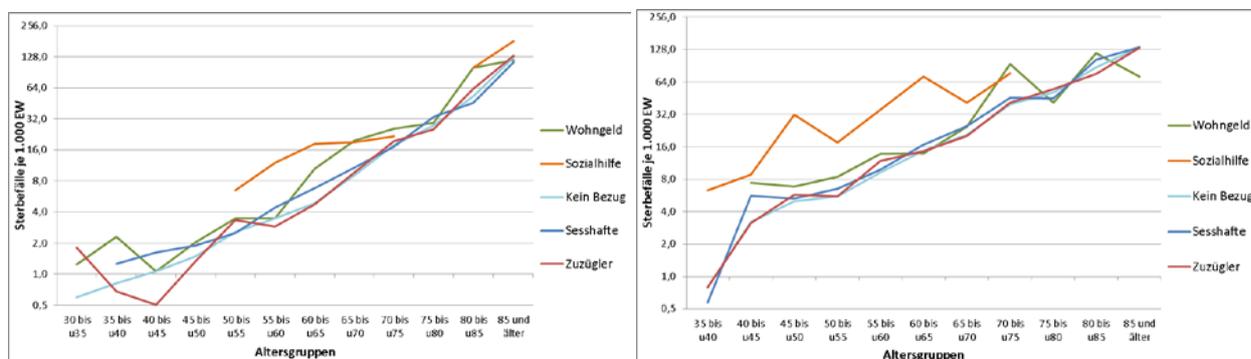


Abbildung 4: Altersspezifische Sterblichkeit der Männer (links) und Frauen (rechts) nach Bedürftigkeit in den Betrachtungsgemeinden zwischen 2003-2014

Im gleichen Zeitraum ist für die Frauen eine ähnliche Verteilungsstruktur der altersspezifischen Mortalität festzustellen. Während die Sterblichkeit der weiblichen Sozialhilfeempfänger die der weiblichen Wohngeldbezieher fast in allen Altersgruppen übertrifft, liegen die Werte der Sesshaften meist über den der zugezogenen Bewohnerinnen (Abb. 4).

Aber auch hier gibt es einige Unterschiede: So ist die Mortalität der weiblichen Sozialhilfeempfänger (40 bis u60) mit einer durchschnittlich knapp vierfachen Erhöhung gegenüber den Nichtbezieherinnen außergewöhnlich stark. Ab der Altersgruppe 60 und älter reduziert sich die Übersterblichkeit bis auf im Mittel etwa 60 Prozent. Das Mortalitätsniveau der weiblichen Wohngeldempfänger ist vor allem in jungen Jahren stark erhöht (30-u40: +140 Prozent), um sich dann nach einer Niedrigphase zwischen 40 und 60 Jahren (+20 Prozent) auf eine durchschnittliche Erhöhung von 60 Prozent. Im Ergebnis liegt die altersstandardisierte Sterberate der weiblichen Wohngeldempfänger (7,6 Sterbefälle je 1.000 Frauen; CI95% = 7,5 - 7,7) in den Betrachtungsgemeinden nicht signifikant unter der der Bezieherinnen von Sozialhilfe in Strasburg (7,6 Sterbefälle je 1.000 Frauen (CI95% = 7,5 - 7,8). Beide Bedürftigkeitskategorien entsprechen aber signifikant einem höherem Sterblichkeitsniveau als dem der Nichtbezieherinnen (5,5 Sterbefälle je 1.000 Frauen (CI95% = 5,4 - 5,7) (Abb. 4).

Die Sterblichkeit der weiblichen Sesshaften weist vor allem zwischen 35 und 70 Jahren die größte Differenz (etwa 60 Prozent) zu den Zugezogenen auf. In den darauf folgenden Altersgruppen kehrt sich das Verhältnis um, so dass nun eine Übersterblichkeit (etwa 10 Prozent) der weiblichen Zugezogenen gegenüber den Sesshaften besteht. Die Gesamtsterblichkeit der Sesshaften (5,8 Sterbefälle je 1.000 Frauen; CI95% = 5,7 - 5,9) liegt dabei signifikant unter der der beiden Bedürftigkeitskategorien, jedoch nicht signifikant unter dem Wert der Zuzügler (5,9 Sterbefälle je 1.000 Frauen; CI95% = 5,8 - 6,0) (Abb. 4).

Im Bereich der Bedürftigkeit wurden u. a. vertiefte Ergebnisse vor dem Hintergrund der Bezugsdauer von Transferzahlungen für den Zeitraum 2003-2014 errechnet. Aufgrund der insgesamt geringen Todesfallzahlen insbesondere bei den Sozialhilfeempfängern sind die Zahlen nur im Trend zu bewerten. So lag bei den männlichen Wohngeldbeziehern die Entwicklungsstränge der Sterberaten im Verlauf ähnlich, wenn auch die standardisierte Sterberate der Wohngeldempfänger mit kürzerer Bezugsdauer (10,4 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 10,3 - 10,6) im Gesamtergebnis unter der der Empfänger mit längerer Bezugsdauer (13,8 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 13,6 - 13,9) lag. Der Unterschied ist signifikant. Maßgeblich ist dies auf stark erhöhte Raten (etwa 100 Prozent) bei der längeren Bezugsdauer vor allem zwischen 45 und 70 Jahren zurück zu führen.

Die männlichen Sozialhilfebezieher sind dagegen deutlich differenter strukturiert. Abgesehen von einzelnen Ausnahmen (35 bis unter 40 sowie 50 bis unter 60 Jahren) lagen alle altersspezifischen Sterberaten der längeren Bezugsdauer über der der kürzeren Bezugsdauer. So überrascht das Ergebnis nicht: Die standardisierte Sterberate der Sozialhilfeempfänger mit längerer Bezugsdauer (26,3 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 26,1 - 26,5) übertraf deutlich die der Empfänger mit kürzerer Bezugsdauer (12,4 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 12,3 - 12,6). Der Unterschied ist klar signifikant.

Für die Wohngeldbezieherinnen lagen die Sterberaten in den einzelnen Altersgruppen vergleichsweise nah beieinander. Bis unter 60 Jahre zeigten die Wohngeldempfängerinnen mit kürzerer Bezugsdauer tendenziell eine leicht höhere Mortalität. Ab 60 Jahre kehrt sich dieser Trend um. Im Ergebnis lag die standardisierte Sterberate der Wohngeldempfängerinnen mit kürzerer Bezugsdauer (7,6 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 7,5 – 7,7) knapp signifikant über den Empfängerinnen mit längerer Bezugsdauer (7,3 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 7,2 – 7,5).

Bei den Sozialhilfebezieherinnen war die Verteilung der altersspezifischen Sterberaten recht konsistent. Ihre standardisierte Sterberate lag bei denjenigen mit kürzerer Bezugsdauer (4,0 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 3,9 – 4,0) signifikant unter der der Empfängerinnen mit längerer Bezugsdauer (11,5 Sterbefälle je 1.000 EW; CI95% = 11,4 – 11,6).

Mit Ausnahme der weiblichen Bezieher von Sozialhilfe mit kürzerer Bezugsdauer lagen die Sterblichkeitsniveaus aller Untersuchungsgruppen der Männer und Frauen signifikant über den der Nichtbezieher.

Ergebnisse - Fertilität

Im Beobachtungszeitraum der Fertilität (2000 - 2011) erfolgte in den neuen Ländern eine Annäherung der Fertilität an das Niveau der alten Länder, wenngleich Unterschiede, wie das unterschiedliche Erstgebäralter der Mütter zwischen Ost und West, weiterhin (noch) existent sind. Die Fertilität der ostdeutschen Frauen ist folglich bis einschließlich 29 Jahre durchgehend höher als die der westdeutschen Frauen (im Schnitt um 55 Prozent). Ab 30 Jahre liegt dann die Fertilität der Frauen aus den alten Bundesländern durchschnittlich 80 Prozent über der der Frauen Ostdeutschlands. Da allerdings die absolute Zahl der Kinder der Mütter in den höheren Altersjahren insgesamt deutlich geringer gegenüber denen der jüngeren Mütter ausfällt, fallen diese prozentualen Fertilitätsunterschiede kaum ins Gewicht.

Die Struktur der Fertilität in den Beobachtungsregionen im gleichen Zeitraum ist sehr vielfältig ausgeprägt. Im Vergleich zur Fertilität Mecklenburg-Vorpommerns (MV) und Deutschlands fallen dabei zwei Besonderheiten auf: Während bis zum 29 Altersjahr die beiden Bedürftigen-Kategorien fast ununterbrochen die mit Abstand höchsten Fertilitätswerte aufweisen, übertrifft die altersspezifische Geburtenrate des deutschen Durchschnitts ab 30 Jahre fast alle die der anderen Vergleichsgruppen (Abb. 5).

Unterschieden nach Migrationskategorie war die Fertilität der sesshaften Frauen gegenüber der Fertilität der zugezogenen Frauen zwischen 16 und 29 Jahre im Mittel ausgeglichen. Erst in den darauffolgenden Lebensjahren manifestiert sich eine um etwa 60 Prozent erhöhte Fertilität bei den zugezogenen Frauen. Damit bestätigt sich ein auch in anderen jüngeren Zeiträumen beobachteter Trend zu einer höheren Fertilität zugewanderter gegenüber sesshaften Frauen. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Gesamtfertilität der Sesshaften (1,452 Kinder je Frau; CI95% = 1,447 – 1,457) durch die Zuzüglerinnen (1,601 Kinder je Frau; CI95% = 1,596 – 1,606) signifikant übertroffen wird (Abb. 5).

Mit Blick auf die Bedürftigkeit offenbart Abbildung 5 eine frühe Dominanz der Bezieherinnen von Sozialhilfe und Wohngeld. So wird beginnend ab 15 Jahren innerhalb der ersten sechs Altersjahre die höchste Fertilität von den Sozialhilfebezieherinnen erreicht: Fast dreifach über den Werten der Empfängerinnen von Wohngeld und fast 24fach (!) über dem Niveau der Nichtbezieherinnen von Transferzahlungen. Ab einem Alter von 25 Jahren gleichen sich die Verläufe von Wohngeld-, Sozialhilfe sowie Nichtbezieherinnen langsam an und fallen ab 30 Jahre unter das deutsche Referenzniveau. Insgesamt liegt die Fertilität der Sozialhilfeempfängerinnen (2,620 Kinder je Frau; CI95% = 2,613 – 2,626) klar signifikant über der der Wohngeldempfängerinnen (2,102 Kinder je Frau; CI95% = 2,096 – 2,108) sowie über der der Nichtbezieherinnen von Transferzahlungen (1,309 Kinder je Frau; CI95% = 1,304 – 1,313) (Abb. 5).

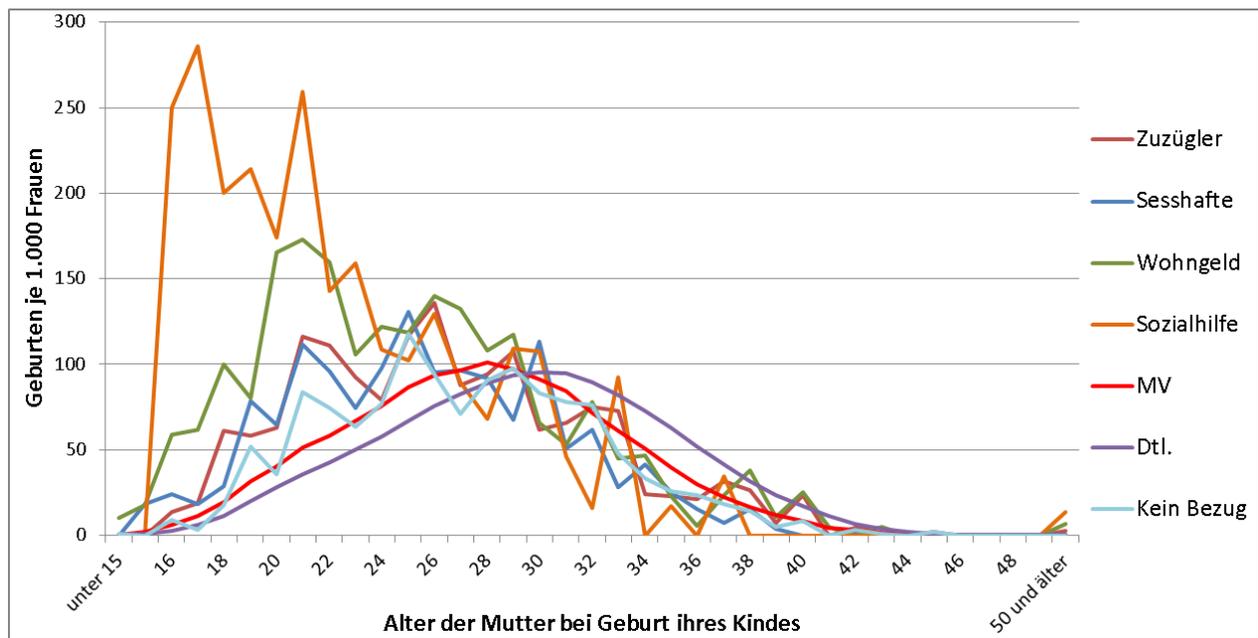


Abbildung 5: Altersspezifische Fertilität der Frauen nach Migrationsstatus und Bedürftigkeit in den Betrachtungsgemeinden zwischen 2000-2011

Hinsichtlich der Kategorisierung der Bezugsdauer von staatlichen Transferzahlungen in der Fertilität fällt bei den altersspezifischen Geburtenraten der Wohngeldbezieherinnen auf, dass bis 24 Jahre beide Bezugskategorien nah beieinander liegen, wobei zumeist die Fertilitäten der Frauen der „kurzen Bezugsdauer“ die höchsten Werte aufweisen. Ab dem 24. Altersjahr kehrt sich das Verhältnis um: Nun übertreffen die altersspezifischen Geburtenraten der Frauen mit „langer Bezugsdauer“ die der „kurzen Bezugsdauer“ deutlich. Im Ergebnis ergeben sich eine etwas höhere TFR der „langen Bezugsdauer“ (1,504 Kinder je Frau; CI95% = 1,499 – 1,509) gegenüber der „kurzen Bezugsdauer“ (1,411 Kindern je Frau; CI95% = 1,407 – 1,417) und damit ein signifikanter Unterschied.

Im Bereich der Sozialhilfe gestalten sich die Unterschiede hinsichtlich Bezugsdauer nochmal eindeutiger. Die Empfängerinnen mit kürzerer Bezugsdauer wiesen zwischen 21 und 26 Jahre und 30 bis 33 Jahre leicht erhöhte (etwa um 30 Prozent und 2 Prozent) bzw. zwischen 36 bis 38 Jahre stark erhöhte Fertilitätswerte (etwa um das 2,5-fache) auf. In den anderen Altersjahren dominierten die Sozialhilfeempfängerinnen mit längerer Bezugsdauer: Allein zwischen 16 und 20 Jahren lag die Fertilität um mehr als das Fünffache über der der Frauen mit kürzerer Bezugsdauer, zwischen 27 und 29 Jahren etwa um das Doppelte und in den Altersjahren 34 sowie 35 abermals deutlich darüber. In der Summe errechnete sich eine signifikant höhere TFR der langen Bezugsdauer (1,713; CI95% = 1,677 – 1,749) gegenüber der kurzen Bezugsdauer (1,289 Kindern je Frau; CI95% = 1,258 – 1,320).

Mit abermaliger Ausnahme der weiblichen Bezieher von Sozialhilfe mit kürzerer Bezugsdauer lagen alle anderen Fertilitätsniveaus der unterschiedlichen Bedürftigengruppen signifikant über den der Nichtbezieherinnen.

Fazit und Ausblick

Die Residualbevölkerung im ländlich-peripheren Raum weist in der Folge jahrzehntewährender selektiver Wanderungsverluste demographische Auffälligkeiten in ihrer Struktur auf, die sich vom deutschen Durchschnitt klar unterscheidet. Das schließt neben einer überalterten Bevölkerungsstruktur mit einer erhöhten Sterblichkeit auch ein markantes Frauendefizit und eine besondere Armutsbetroffenheit ein.

Zum einen zeigen bei den Sesshaften die Männer eine Übersterblichkeit gegenüber den männlichen Zugezogenen. Die gleiche Tendenz ist auch bei den sesshaften Frauen zu konstatieren, jedoch nicht in allen Zeiträumen und nicht in der klaren Ausprägung wie bei den Männern. Die Bezieher von staatlichen Transferzahlungen beider Geschlechter sind darüber hinaus besonders von Übersterblichkeit betroffen – die Nichtbezieher staatlicher Transferzahlungen dagegen von einer Untersterblichkeit. Mit Ausnahme der weiblichen Wohngeldempfänger steigt die Sterblichkeit auch mit der Bezugsdauer.

Zum anderen zeigen die zugezogenen Frauen eine höhere Fertilität gegenüber den sesshaften Bewohnerinnen, was in der Theorie nicht erwartet wurde, zumal vorangegangene Beobachtungszeiträume das Gegenteil zeigten. In der Gesamtbetrachtung liegen zwar beide Kategorien mit ihren Werten über dem deutschen Schnitt, werden aber zu guter Letzt klar von den Werten der bedürftigen Frauen überboten, von den Nichtbezieherinnen unterboten. Auch hier steigt mit längerer Bezugsdauer von Transferzahlungen die Fertilität.

Werden bei der Betrachtung der Sterblichkeit als auch der Fertilität Personen aus der Gruppe der Zuzügler entfernt, die zwar außerhalb der Betrachtungsregion geboren wurden, aber trotzdem nur innerhalb dieser gemeldet waren, sinkt die Sterblichkeit bzw. Fertilität beider Geschlechter klar unter die der Sesshaften. Das ergaben vertiefte Berechnungen hinsichtlich der Struktur der Zuzügler.

Es ist vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse davon auszugehen, dass selektive Wanderungen Bevölkerungsstrukturen so verändern können, dass sich das durchschnittliche demographische Verhalten der Menschen in den Quell- als auch in den Zielregionen einer Wanderung in seiner Ausprägung wandeln kann. Darüber hinaus zeigen selbst zugezogene Menschen ländlich-peripherer Räume höhere Sterblichkeits- und Fertilitätswerte auf, so das vom „Zuzügler des ländlichen Raumes“ sowie – als Pendant – vom „Zuzügler des urbanen Raumes“ gesprochen werden kann. Hier gilt es zukünftig zu untersuchen, inwiefern die „Zuzügler des ländlich-peripheren Raumes“ ihre Sterblichkeiten und Fertilitäten „mitbringen“ oder sich entsprechend der Lebensqualität von ländlichen Schrumpfungsräumen der Demographie der Sesshaften vor Ort anpassen. Wanderungsprozesse sind demzufolge als ein zusätzlicher Parameter bei der Bestimmung von Fertilität und Mortalität der Menschen einzuordnen.

Die besondere Armutsbetroffenheit der Menschen im ländlich-peripheren Raum ist dabei als prekär hervorzuheben, zumal die gezeigte mehrdimensionale Benachteiligung gegenüber anderen Raumkategorien für jede einzelne Dimension nicht neu ist. Um diese entstandenen Strukturen auch vor dem Hintergrund wahlpolitischer Auswirkungen in den aktuell von selektiven Wanderungsverlusten stark betroffenen neuen Bundesländern nicht zusätzlich zu stabilisieren, empfiehlt es sich einerseits, verstärkt die Haltefaktoren für die Menschen vor Ort auszubauen und andererseits stärker auf die Bedürfnisse der schon bekannten Zielgruppen der Binnenzuwanderer für den ländlichen Raum hinzuarbeiten, die mit ihrer bewussten Wanderungsentscheidung, sowie der eigenen natürlichen Bevölkerungsbewegung zusätzlich zur Stabilisierung der Entwicklung einer Region beitragen können. Der weiter anhaltende Rückzug des Staates sowie großer Teile der Zivilgesellschaft aus dem ländlich-peripheren Raum (Ländliche **Gestaltungsräume!**) ist dabei als hoch problematisch einzuschätzen. Vor dem Hintergrund einer hier vor allem monetären greifenden Argumentationsgrundlage werden die langfristig anfallenden finanziellen Risiken einer weitestgehend sich selbst überlassenen und gesellschaftlich sowie räumlich isolierten Residualbevölkerung mit eigenen sozial-, gesundheits- und arbeitspolitischen Bedürfnissen grob unterschätzt. Politische Auswirkungen und Handlungsansätze, welche es ohne Frage gibt, werden dagegen öffentlichkeitswirksam eher von der Wählerbasis in Form des Protests bestimmt, wie die Wahlen auf Kommunal- als auch auf Landesebene in Ostdeutschland (z. B. NPD, AFD usw.) nach der Wiedervereinigung anschaulich gezeigt haben.

Angebote für die Menschen des ländlich-peripheren Raums - gleich welcher Art - sollten auch in besagtem Raum verfügbar sein. Dabei ist keineswegs eine Vollversorgung gemeint, jedoch ein Mindestangebot an ÖPNV, an verkehrlicher sowie auch Versorgungsinfrastruktur. Unverzichtbar dazu gehören allerdings auch die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Regionen und die Unterstützung der aktiven Akteure vor Ort, wie die Landwirtschaft (u. a. Aring 2010; Weiß, Rudolph, Corthier 2013). Bildungsselektive Ab-

wanderung - und damit den unterschiedlichen Fertilitäts- als auch Mortalitätsniveaus - wird damit nicht direkt die Grundlage entzogen, jedoch verstärkt der gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen Rechnung getragen, die bewusst und oftmals gerne in ländlich-peripheren Räumen leben.

Literatur

- Aring, Jürgen (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse - Inverse Frontiers - Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte - 19 Themen. Berlin.
- Bähr, Jürgen (2010): Bevölkerungsgeographie. 5., völlig neubearbeitete Auflage. Stuttgart.
- Corthier, Jochen; Weiß, Wolfgang (2015): Regional-Demographie und Armut. In: Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): Aspekte der Armut in Mecklenburg-Vorpommern. Forschungsbericht der Arbeiterwohlfahrt Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin, S. 237-298.
- Luy, Marc (2002): Warum Frauen länger leben - Erkenntnisse aus einem Vergleich von Kloster- und Allgemeinbevölkerung. Wiesbaden.
- Maretzke, Steffen (1987): Die demografische Entwicklung auf dem Lande – ökonomische und soziale Konsequenzen für die weitere Gestaltung der entwickelten sozialistischen Gesellschaft in der DDR. (unveröffentlichte Dissertationsschrift) Hochschule für Ökonomie Berlin.
- Mielck, Andreas (2000): Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. 1. Auflage. Bern.
- Scholz, Rembrandt (1998): Regionale Sterblichkeit in Deutschland. In: Johann-Peter-Süßmilch-Gesellschaft für Demographie e. V. (Hrsg.). Demographie. Berlin (= Mitteilungen der Johann-Peter-Süßmilch-Gesellschaft für Demographie e. V.; Nr. 18, 1998).
- Weiß, Wolfgang (2004): Regional-Demographie der DDR – ein bevölkerungsgeographischer Nachruf. In: Hörz, Herbert (Hrsg.). Kolloquium aus Anlass des 30-jährigen Bestehens des Arbeitskreises Demographie am 8. Mai 2003. Berlin (= Sitzungsberichte der Leibnitz-Sozietät; Band 62, Heft 6), S. 113-146.
- Weiß, Wolfgang (2006): Zur Entwicklung einer Residualbevölkerung infolge lang anhaltender selektiver Abwanderung in Mecklenburg-Vorpommern. Auswirkungen der Bevölkerungsalterung unter besonderer Berücksichtigung regionaler Aspekte. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 31. Jg. Nr. 3-4, S. 469-506.
- 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 demographischen Wandels in peripheren ländlichen Räumen. Greifswald. (Unveröff. Projektarbeit).

Autor

Dipl.-Geogr. Jochen Corthier
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern
Jochen.Corthier@statistik-mv.de

Martin Heintel, Markus Springer, Judith Schnelzer, Ramon Bauer
**Index der relativen multiplen Benachteiligung:
Fallbeispiel Region Oberpinzgau (Salzburg/Österreich)**

Vorbemerkungen

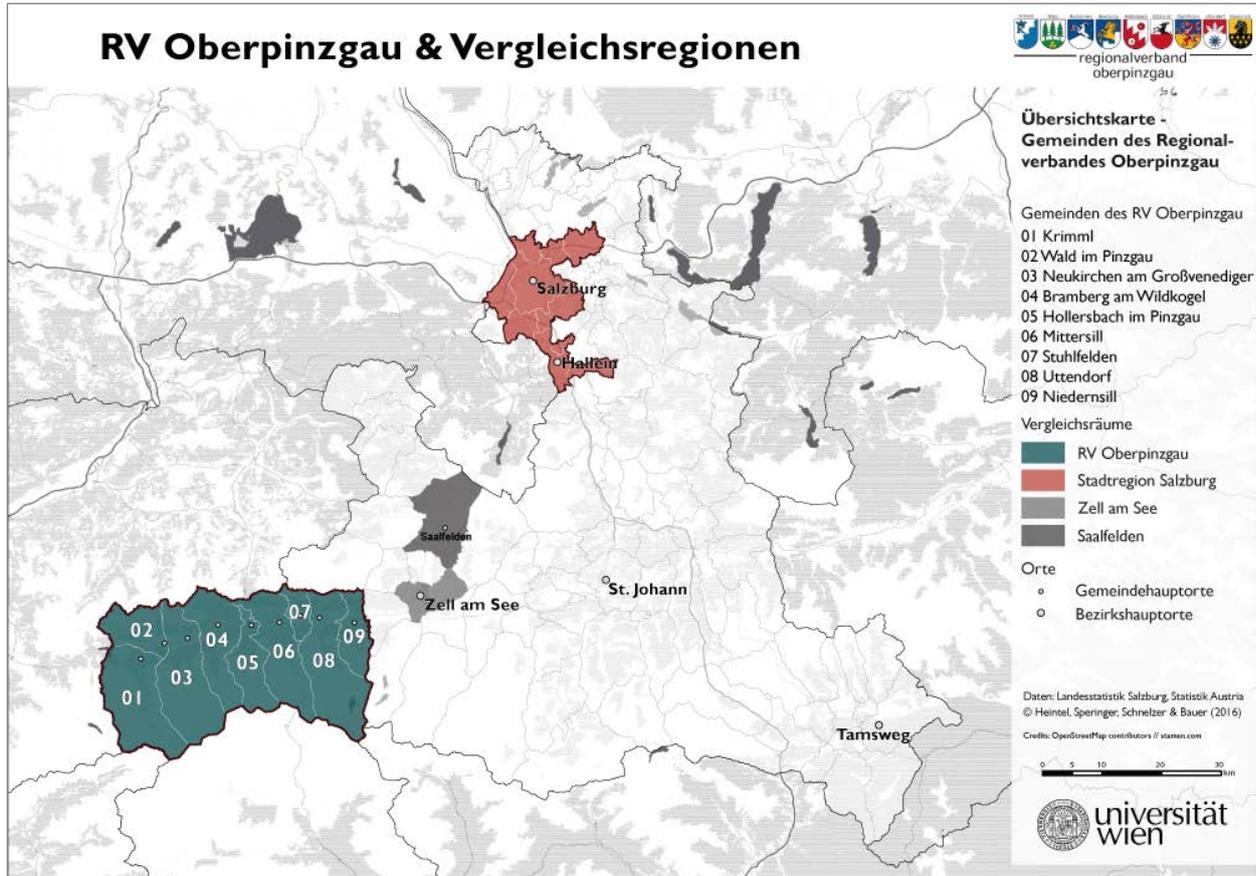
Diese im Rahmen der DGD/BBSR-Dezembertagung 2016 in Berlin präsentierte Studie entstand infolge eines Auftrags des Regionalverbands Oberpinzgau (Salzburg, Österreich) und der LEADER-Region Nationalpark Hohe Tauern¹ an das Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien. Die generelle Zielsetzung wurde insoweit dadurch definiert, eine etwaige „relative Benachteiligung“ der Region Oberpinzgau gegenüber anderen Regionen zu quantifizieren und somit vergleichbar zu machen. Die zu Grunde liegende Motivation des Auftraggebers für die Erteilung dieses Auftrages bildeten die Neuverhandlungen der zukünftigen Finanzausgleichsgebühren zwischen Bund, Land und Gemeinden. Hierbei sollte die zu erstellende Studie als Diskussionsbasis für die Gemeinden in der Region Oberpinzgau in den Verhandlungen mit dem Bundesland Salzburg und den VertreterInnen der zuständigen Bundesministerien herangezogen werden.

Diesen Interessensverflechtungen zwischen verschiedensten politischen, administrativen und letztlich auch wissenschaftlichen Akteuren unterliegen die Prämissen der Abklärung und Präzision des Begriffs „Benachteiligung“ für diese spezifische Fragestellung. Nebst der unterschiedlichen Interessenslagen der Akteure wird dies dadurch erschwert, dass der gemeinhin verwendete Begriff äußerst unscharf definiert und verwendet wird. Die Tatsache, dass „Benachteiligung“ stark von einem subjektiven Empfinden geprägt wird, erleichtert zudem nicht die Debatte über eine „gerechte“ Verteilung von Finanzmitteln zwischen politischen und administrativen Verwaltungseinheiten. Hierbei spielt das Ungleichheitsempfinden von peripheren und ländlichen Regionen gegenüber zentralen und urbanen Ballungsgebieten eine wesentliche Rolle. Der Diskurs wird dadurch befeuert, dass die Österreichische Bundesregierung in ihrem Arbeitsprogramm (2013-2018) im Kapitel „Zukunft Ländlicher Raum“ (Republik Österreich 2013, S. 20) die Zielsetzung, „eine gleichwertige Daseinsvorsorge“ sicherzustellen, definiert. Gleichzeitig gibt es Anzeichen, dass die zitierte „Gleichwertigkeit“ aus monetären wie gesellschaftspolitischen Überlegungen heraus zunehmend in Frage gestellt wird. Ländlich periphere Regionen stehen daher in Österreich immer wieder vor neuen Herausforderungen, speziell wenn es um die Sicherung bzw. Infragestellung der regionalen Infrastrukturen geht. An Dynamik gewinnt die Diskussion zusätzlich, sobald der Finanzausgleich neu diskutiert wird, was in Österreich zuletzt im Jahr 2016 der Fall war.

Mit der Erarbeitung eines „Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)“ wurde erstmals der Versuch angestellt, sozio-ökonomische Benachteiligungen auf regionaler Ebene in Österreich zu quantifizieren. Bei der methodischen Herangehensweise zur Entwicklung des Indexes stellte sich die grundlegende Frage, wie Benachteiligung im räumlichen Kontext quantifiziert und vergleichend dargestellt werden kann. Obwohl der Terminus „Benachteiligung“ von Unschärfen geprägt ist, drückt er implizit eine subjektive Relationalität aus. Beim Gebrauch des Begriffes werden stets Gegensatzpaare angeführt, d.h. Menschen oder in diesem Fall Regionen werden in Relation zu anderen Menschen oder Regionen als „benachteiligt“ oder im Umkehrschluss als „bevorteilt“ empfunden. Dieser Umstand sollte sowohl methodisch als auch bei der Auswahl der inhaltlichen Dimensionen berücksichtigt werden.

Vor der eigentlichen methodischen Ausarbeitung einer über verschiedene Raumeinheiten hinweg vergleichbaren quantitativen Maßzahl wurde eine sozio-ökonomische Analyse ausgearbeitet, welche die Situation der Untersuchungsregion Oberpinzgau (sowie deren Gemeinden) in Relation zu Vergleichsräumen (Bundesland Salzburg, Stadtregion Salzburg, Stadtgemeinden Saalfelden und Zell am See) herausarbeitet (vgl. Karte 1). Diese Analyse ermöglichte die Identifikation potenziell relevanter thematischer Dimensionen und somit auch von Indikatoren, welche für die nachfolgende Entwicklung des *Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)* von Nutzen sein könnten.

¹ vgl.: Heintel, Martin/ Springer, Markus/ Schnelzer, Judith/ Bauer, Ramon (2016a): Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau. Projektendbericht im Auftrag des Regionalverbandes Oberpinzgau, 118 S. Die Studie wurde vom Regionalverband Oberpinzgau beauftragt und durch Bund (LE 14-20), Land (Salzburg) und Europäische Union (LEADER) finanziert. Auftragnehmer: Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien; Projektleitung: Martin Heintel.



Datenquelle: Landesstatistik Salzburg, Statistik Austria, Universität Wien

Karte 1: Übersichtskarte – Gemeinden RV Oberpinzgau und Vergleichsräume

Methodische Herangehensweise

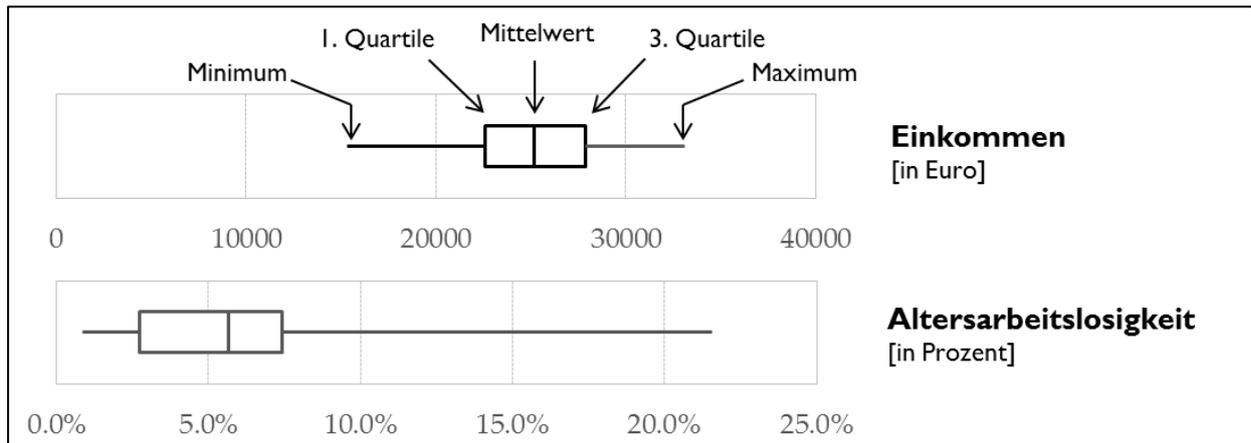
Um eine relative Benachteiligung der Region gegenüber anderen Regionen zu quantifizieren, war es bei der Entwicklung einer kombinierten Maßzahl notwendig, eine Methodik zu finden, die es erlaubt, verschiedene thematische Bereiche und Indikatoren vergleichbar zu machen und mittels eines Indexwertes auszudrücken. Als Vorbild diente dabei der für Großbritannien entwickelte *Index of Multiple Deprivation (IMD)* (vgl. DCLG 2011a, DCLG 2015a, DCLG 2015b, DCLG 2015c, Heintel et al. 2016a, Heintel et al. 2016b, Payne & Abel 2012).

Der britische IMD kann aufgrund der unterschiedlichen Datenlage nicht direkt auf Österreich übertragen werden. Allerdings konnten wesentliche Erkenntnisse für die Entwicklung eines auf Österreich anwendbaren Indexes (Multipler Benachteiligungsindex MBI) bezüglich des Prozessablaufes sowie bei der Abgrenzung der thematischen Dimensionen gewonnen werden, da sich diese Bereiche generell an die Dimensionen der sozialgeographischen Daseinsgrundfunktionen (vgl. Weichhart 2008) anlehnen und auch für die Indikatorenauswahl operationalisierbar sind. Somit konnten für die konkrete Fragestellung sechs Dimensionen/Bereiche identifiziert werden, die insgesamt 24 Indikatoren beinhalten (vgl. Heintel et al. 2016a):

- **Einkommen & Wohnen** (Jahreseinkommen, Ausstattung der Wohnung, Rechtsverhältnis, Wohnsitzmeldung, Baulandpreis)
- **Beschäftigung** (Jugendarbeitslosenquote, Altersarbeitslosenquote, Geschlechterunterschied bei Erwerbsquote, Beschäftigungsbasierte Abhängigkeit, Pendeldistanz)
- **Gesundheit** (Apotheken, AllgemeinärztInnen, FachärztInnen)
- **Bildung** (NEETs Männer, NEETs Frauen, Frühe SchulabgängerInnen, maximal Pflichtschule, mindestens Matura)

- **Soziales & Versorgung** (1 Personenhaushalt (65 Jahre und mehr), Sozialleistungen, PensionistInnen, AsylwerberInnen, Bankomatendichte)
- **Finanzen** (Abgabeeinnahmen pro Kopf, Einnahmenveränderung, Verschuldung pro Kopf)

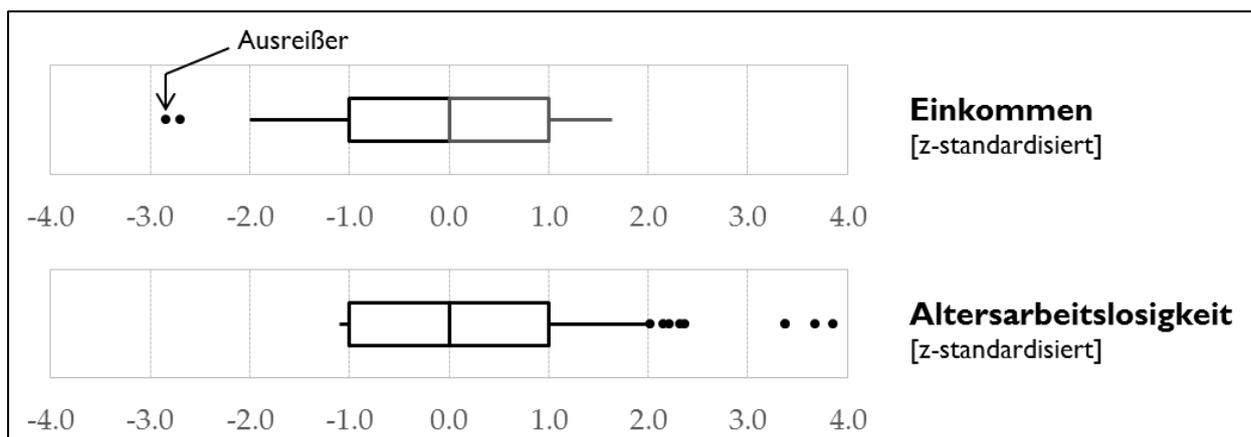
Um methodisch eine Relationalität ausdrücken zu können, welche über alle Bereiche und Indikatoren vergleichend interpretierbar bleibt, war es notwendig, bei der zu verwendenden Methodik andere Wege zu gehen. Da der Fokus auf der Ausarbeitung einer relationalen quantitativen Maßzahl lag, welche über alle Bereiche und Indikatoren vergleichend interpretierbar ist, bedurfte es einer Standardisierungsmethodik, um die indikatorspezifischen Maßeinheiten zu vereinheitlichen, da die verwendeten Indikatoren teilweise über unterschiedliche Maßeinheiten verfügen, z.B. Altersarbeitslosigkeit in Prozent und Jahreseinkommen in Euro (vgl. Abb. 1).



Quelle: Heintel et al. 2016a

Abbildung 1. Schematische Darstellung der Werteausprägung innerhalb zweier Verteilungen

Als Herangehensweise für den Multiplen Benachteiligungsindex wurde die so genannte z-Standardisierung gewählt, welche es ermöglicht, die Werteverteilungen verschiedener Variablen anhand des Mittelwertes und der Standardabweichung in vergleichbare z-Werte zu überführen. Diese drücken wiederum positive und negative (Standard-)Abweichungen vom Wert des Bundeslandes anhand einer theoretischen Normalverteilung aus. Anhand der z-Werte kann nicht nur die Richtung (positiv/negativ), sondern auch die Intensität der Abweichung vom Bundesland Salzburg abgelesen werden, was die Identifizierung von statistischen Ausreißern ermöglicht (vgl. Magnello & Van Loon 2014, Urdan 2011) (vgl. Abb. 2).

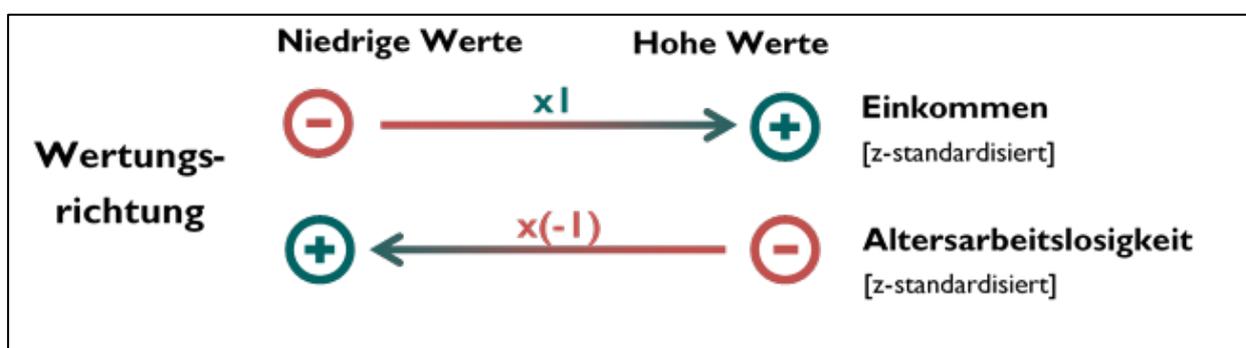


Quelle: Heintel et al. 2016a

Abbildung 2: Schematische Darstellung der z-standardisierten Werteausprägung innerhalb zweier Verteilungen

Die in diesem Prozess errechneten z-Werte für die 24 verschiedenen Indikatoren wurden mittels Gewichtungen und Wertungsrichtungen in Bereichs-MBIs und in einen Gesamt-MBI zusammengeführt. Mit Gewichtungen ist gemeint, dass die jedem Bereich zugeordneten Indikatoren innerhalb des Bereichs eine Gewichtung erhielten, welche sich an den thematischen Verbindungen der Indikatoren orientierte.² Im Bereich Bildung sind 5 Indikatoren enthalten, wobei mit dem Anteil der Männer bzw. Frauen im Alter 16 bis 24 Jahre nach Geschlecht, keiner laufenden Ausbildung, die entweder arbeitslos oder Nicht-Erwerbspersonen sind (NEETs), zwei Indikatoren das gleiche Phänomen nach Geschlecht darstellen. Diesen beiden verbundenen Indikatoren haben wir gemeinsam eine Gewichtung im Bereich Bildung von 25 Prozent gegeben. Die anderen drei Indikatoren (Frühe SchulabgängerInnen, Personen mit maximal Pflichtschule und Personen mit mindestens Matura) haben jeweils eine Gewichtung von 25 Prozent erhalten, sodass man in Summe eine Gewichtung von 100 Prozent für jeden Bereich erhält.

Nebst dieser Gewichtung war es notwendig, bei einigen Indikatoren die Wertungsrichtung umzudrehen, da hohe Werte bei einem Indikator wie Einkommen nicht die gleiche Wertungsrichtung wie eine hohe Arbeitslosigkeit haben. Aus diesem Grund war es notwendig, die Wertungsrichtung zum Beispiel von Altersarbeitslosigkeit umzukehren, damit hier hohe Werte eine negative Bedeutungsrichtung bekommen. (vgl. Abb. 3) (vgl. Heintel et al. 2016a, Heintel et al. 2016b).

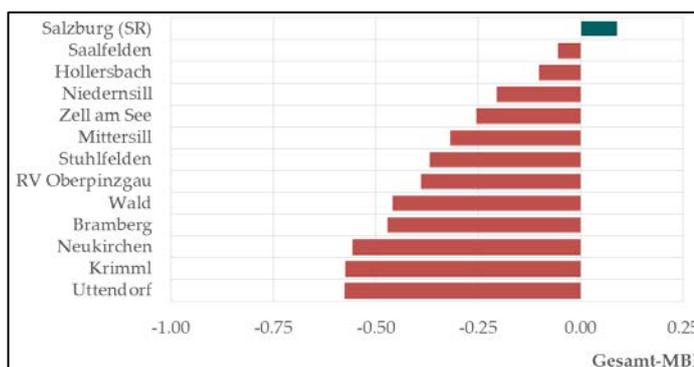


Quelle: Heintel et al. 2016a

Abbildung 3: Schematische Darstellung der Wertungsrichtung zweier Indikatoren

Ergebnisse und Interpretation

Diese zuvor dargestellte Herangehensweise erlaubt es bei der Analyse der MBI-Ergebnisse nicht nur, den Gesamtindex als solchen zu interpretieren, sondern auch die Ergebnisse nach einzelnen Bereichen und Indikatoren für Regionen und Gemeinden aufzuschlüsseln. Dadurch wird es möglich, ein tiefergehendes Verständnis für die Entstehung und Interpretation der Indexergebnisse zu entwickeln. Abbildung 4 zeigt sowohl das Ergebnis für den Gesamt-MBI der Region Oberpinzgau (und der Gemeinden in der Region) als auch die Gesamt-MBI-Werte der Vergleichsräume (Stadtregion Salzburg, sowie die Gemeinden Saalfelden und Zell am See), wobei hier negative Werte rot und positive Werte grün dargestellt werden.

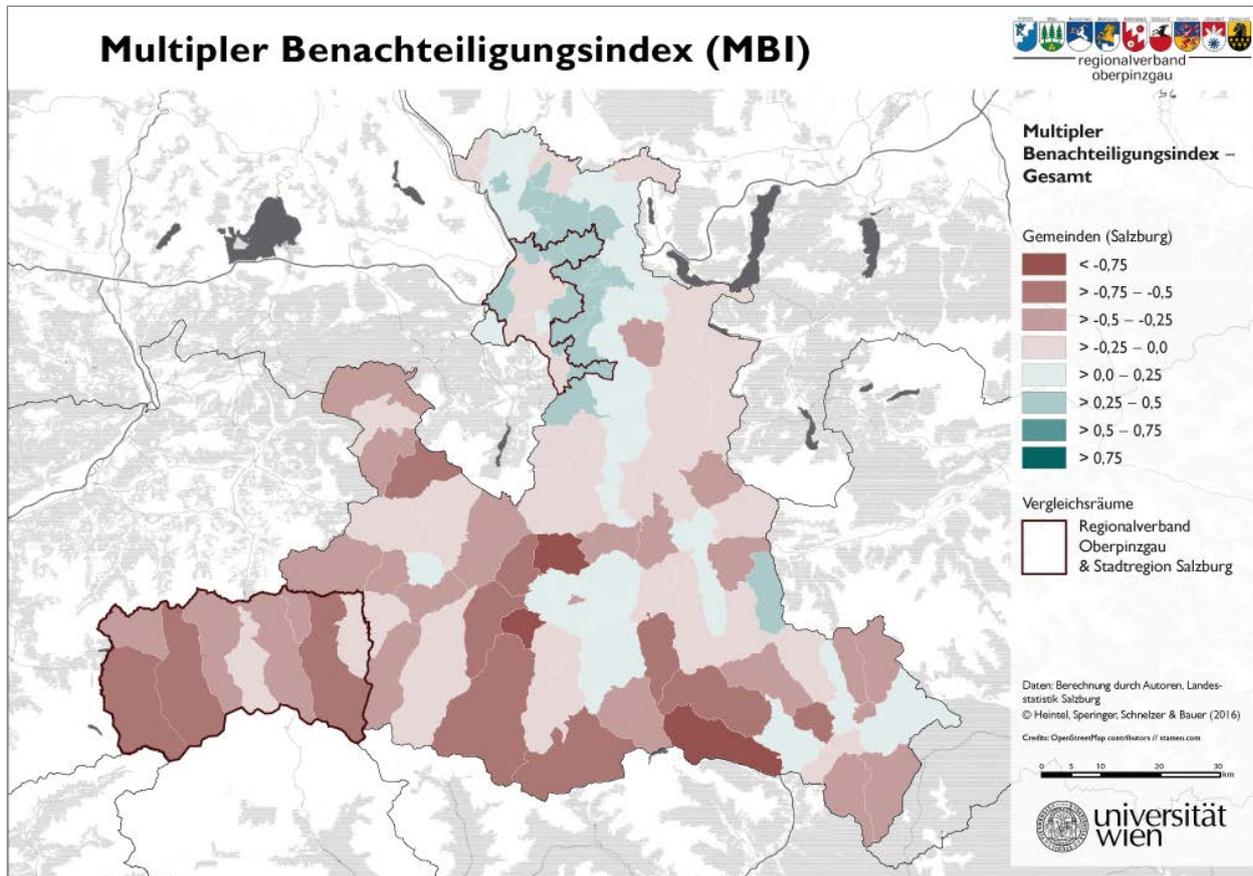


Datenquelle: Berechnung der AutorInnen

Abbildung 4: Multipler Benachteiligungsindex – Gesamt

² Das Beispiel der aus 2 Themen zusammengesetzten Dimension „Einkommen & Wohnen“, welche einen Indikator zum Jahreseinkommen und drei Indikatoren zur Beschreibung der Wohnungssituation umfasst, zeigt, dass dem einen Einkommensindikator mit 50 Prozent Gewichtung die gleiche Wertigkeit zugemessen wurde wie den drei Indikatoren zur Wohnungssituation (jeweils 16,6 Prozent, gesamt 50 Prozent).

Die in Abbildung 4 dargestellten MBI-Ergebnisse machen klar, dass mit Ausnahme der Stadtregion Salzburg alle hier aufgelisteten Vergleichsräume inklusive den Gemeinden im Oberpinzgau negative Werte aufweisen und somit gegenüber dem Wert des Bundeslandes Salzburg eine relative Benachteiligung aufweisen. Der leicht positive Gesamt-MBI der Stadtregion Salzburg mit einem Wert von 0,06 ist vor allem durch die überwiegend positiven Werte von den in der Stadtregion liegenden Umlandgemeinden der Stadt Salzburg begründet (siehe Karte 2).



Datenquelle: Berechnung der AutorInnen

Karte 2: Multipler Benachteiligungsindex - Gesamt

Das Resultat des Gesamt-MBI lässt sich zu einem besseren Verständnis in unterschiedliche Bereiche differenzieren. Betrachtet man die Indexergebnisse nach Dimensionen, ergibt sich ein zunehmend nuancierter Eindruck über die verschiedenen Teilbereiche des MBI. Abbildung 5 vergleicht das Ergebnis der Teilbereiche für die Region Oberpinzgau (grüne Fläche) und die Stadtregion Salzburg (rote Fläche), wobei der Bundeslandwert durch die Null-Linie (schwarz gestrichelte Linie, entspricht dem Wert 0,0) dargestellt wird.

Bei dieser Analyse der MBI-Teilbereiche der beiden Vergleichsregionen ist erkennbar, dass der positive Gesamt-MBI der Stadtregion Salzburg vor allem durch die stark positiv abweichenden Werte in den Bereichen *Finanzen* (+0,28), *Einkommen & Wohnen* (+0,45) und *Gesundheit* (+0,351) zustande kommt. Bei der Zusammenführung zu einem Gesamt-MBI für die Stadtregion Salzburg werden also die teilweise stark negativen Werteausprägungen in den Bereichen *Bildung* (-0,31), *Soziales & Versorgung* (-0,39), sowie *Beschäftigung* (-0,03) kompensiert, was die ansonsten deutlich positiven Abweichungen der anderen Teilbereiche gegenüber dem Bundeslandwert abmildert.

Ein solcher Kompensationseffekt, bei dem sich negative und positive Werte gegenseitig aufheben, lässt sich in der Untersuchungsregion Oberpinzgau (Gesamt-MBI: -0,37) lediglich beim Bereich *Soziales & Versorgung* (+0,23) erkennen, welcher den ansonsten negativen Werten der Region in den anderen Bereichen entgegenwirkt. Dieser Effekt ist im Falle eines aus Teilbereichen zusammengesetzten Indexes gewünscht, da damit „Stärken“ und „Schwächen“ einer Region in der Gesamtbetrachtung auch durchaus

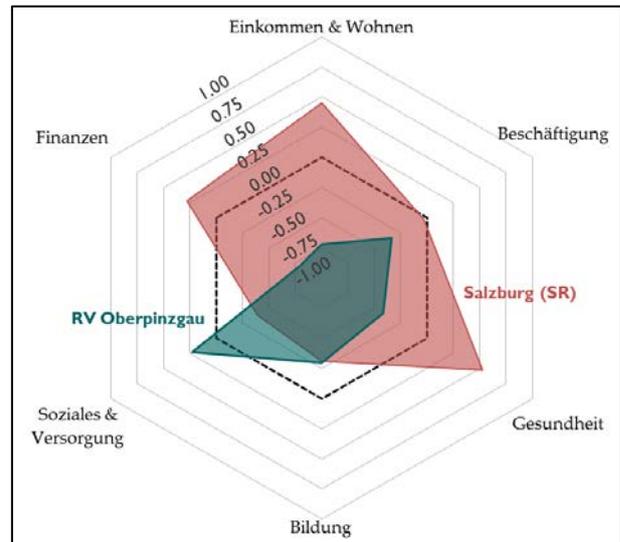
aufgewogen werden können. Diese Schwächen liegen in der Region Oberpinzgau im Vergleich zum Bundeslandwert in den Bereichen *Finanzen* (-0,80), *Beschäftigung* (-0,34) und *Gesundheit* (-0,28). Im Sinne der Werteinterpretation gilt es anzumerken, dass durch die grundlegenden Eigenschaften der methodischen Herangehensweise in diesen Bereichen zwar eine negative Werteintensität vorliegt, diese aber immer noch innerhalb des Bereichs einer statistischen Normalverteilung liegt und damit nicht von statistischen Ausreißern gesprochen werden kann. Z-Werte mit signifikant hohen Abweichungen vom Durchschnittswert („Ausreißer“) liegen außerhalb des Wertebereichs von plus/minus 2.

Teilbereich Bildung

Im Folgenden soll der MBI-Teilbereich „*Bildung*“ exemplarisch für die insgesamt sechs Dimensionen, die den Gesamt-MBI ausmachen, am Beispiel der Region Oberpinzgau und den drei Vergleichsräumen (Stadtregion Salzburg, sowie die Gemeinden Saalfelden und Zell am See) näher betrachtet werden. Die Dimension „*Bildung*“ ist auch deshalb interessant, weil sowohl die Stadtregion Salzburg als auch der Oberpinzgau in diesem Teilbereich sehr ähnliche MBI-Werte aufweisen. Da sich die MBI-Teilbereiche aus einer Reihe von Einzelindikatoren zusammensetzen, können auch unterschiedliche Trends zu einem ähnlichen Wert führen. Die Bereichsergebnisse der Dimension „*Bildung*“ entstehen aus den folgenden fünf Indikatoren:

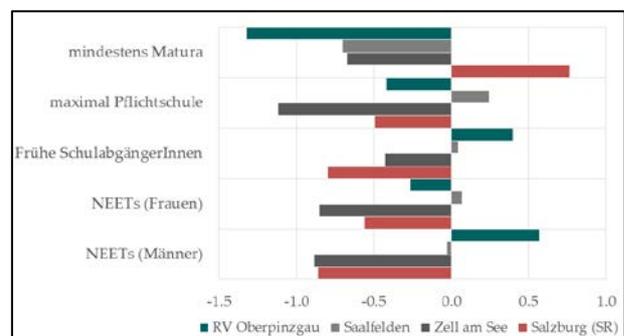
- Anteil der Männer im Alter 16 bis 24 Jahre, in keiner laufenden Ausbildung, die entweder arbeitslos oder Nicht-Erwerbspersonen sind (**NEETs/Männer**), 2013
- Anteil der Frauen im Alter 16 bis 24 Jahre, in keiner laufenden Ausbildung, die entweder arbeitslos oder Nicht-Erwerbspersonen sind (**NEETs/Frauen**), 2013
- Anteil der **frühen SchulabgängerInnen**, also Personen im Alter von 18 bis 24 Jahre, in keiner laufenden Ausbildung und höchste abgeschlossene Schulbildung unterhalb Sekundarstufe II (ISCED0-2), 2013
- Anteil der Personen im Alter 25 bis 64 Jahren mit **Pflichtschulabschluss** und weniger, 2013
- Anteil der Personen im Alter 25 bis 64 Jahren mit **höheren Bildungsabschlüssen** (Matura und post-sekundäre Ausbildung), 2013

Abbildung 6 stellt die fünf Indikatoren des MBI-Teilbereichs „*Bildung*“ der Untersuchungsregion Oberpinzgau und der Vergleichsregionen dar. Im Vergleich der MBI-Werte der Einzelindikatoren unterscheiden sich jene der Stadtregion Salzburg von denen der Region Oberpinzgau sowohl in der Höhe der Abweichung vom Bundeslanddurchschnitt, als auch in der Richtung der Abweichung. Letzteres ist beim Anteil der Personen mit höheren Bildungsabschlüssen der Fall. Das ist dadurch zu begründen, dass die Stadtregion Salzburg sowohl ein Hochschulstandort und der Arbeitsmarkt der Stadtregion für „*hochqualifizierte Personen*“ besonders attraktiv ist. In der Region Oberpinzgau fehlt es an Hochschulstandorten, und der lokale Arbeitsmarkt bietet weniger Arbeitsplätze für AkademikerInnen.



Datenquelle: Berechnung der AutorInnen

Abbildung 5: Multipler Benachteiligungsindex nach Bereichen in der Region Oberpinzgau und Stadtregion Salzburg



Datenquelle: Berechnung der AutorInnen

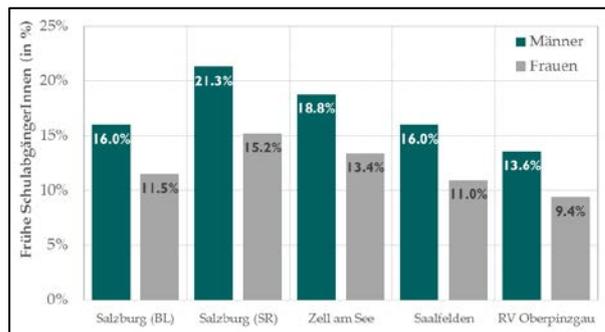
Abbildung 6: MBI-Bereichsindikatoren der Dimension Bildung

Bei den Indikatoren der **Frühen SchulabgängerInnen**³ (vgl. Abb. 7) und der **NEETs**⁴ (vgl. Abb. 8) weist die Stadtregion Salzburg deutlich höhere Anteile auf, wobei die Stadtregion negativ vom Bundeslanddurchschnitt abweicht und die Region Oberpinzgau positiv abweicht (vgl. Abb. 3). Beides sind Indikatoren, welche die Bildungs- und Arbeitsmarktsituation junger Erwachsener in Beziehung setzt. Sie geben Auskunft darüber, wie lange junge Menschen in Ausbildung verweilen, und wie der Übertritt in den Arbeitsmarkt gelingt. Die relativ hohen Anteile der Stadtregion Salzburg bei diesen beiden Indikatoren weisen also darauf hin, dass in der Stadtregion Salzburg ein höherer Anteil junger Erwachsener aus dem Bildungssystem fällt und diese auch schlechter in den Arbeitsmarkt integriert werden können als dies in der Region Oberpinzgau der Fall ist.

Frühe SchulabgängerInnen sind **Personen im Alter 18 bis 24 Jahren, die sich in keiner laufenden Ausbildung befinden und deren höchste abgeschlossene Schulbildung unterhalb der Sekundarstufe II (ISCED0-2)** liegt, wobei hier ein deutlicher Geschlechterunterschied zulasten der Männer erkennbar wird (vgl. Abb. 7). Der Unterschied zwischen Männern und Frauen ist mit 6,1 Prozentpunkten in der Stadtregion Salzburg am höchsten und im Oberpinzgau auf generell sehr niedrigerem Niveau auch am geringsten (4,2 Prozentpunkte). Der niedrige Anteil früher SchulabgängerInnen der Region Oberpinzgau ist unter allen Vergleichsräumen der kleinste, was sich im MBI-Bereichsindex positiv für die Region auswirkt.

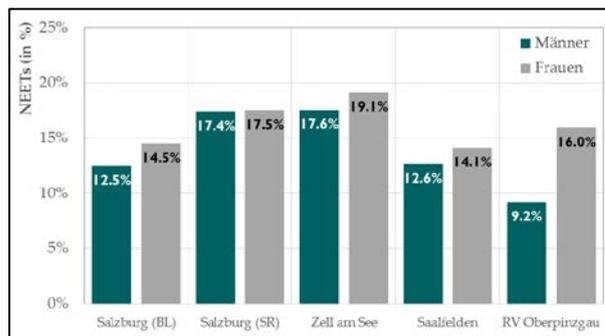
Ähnlich verhält es sich beim Anteil der **NEETs** (Not in Education, Employment or Training), also **Männer bzw. Frauen im Alter 16 bis 24 Jahre in keiner laufenden Ausbildung, die entweder arbeitslos oder Nicht-Erwerbspersonen sind**. Das sind Personen, die früh aus dem Schulsystem ausscheiden, keine weiteren Fortbildungen verfolgen und somit erschwert am Arbeitsmarkt partizipieren können. Sie sind eine Belastung für das soziale System einer Gemeinde und bedürfen zusätzlicher politischer Maßnahmen, um diesem Umstand gerecht zu werden und Abhilfe zu schaffen. Ein hoher Anteil bedeutet, dass viele junge Menschen weder in Ausbildung gehalten werden und gleichzeitig nicht den Übergang in den Arbeitsmarkt bewerkstelligen konnten.

Beim Indikator „NEETs“ fallen die Geschlechterunterschiede zwar geringer aus als bei den frühen SchulabgängerInnen, allerdings gehen sie zulasten der weiblichen Bevölkerung. Die Ausnahme stellt hier die Region Oberpinzgau dar, wo der Anteil der NEETs zwar am geringsten ausfällt, allerdings die Geschlechterunterschiede am deutlichsten ausgeprägt sind (vgl. Abb. 8). Insgesamt wirken sich die beiden Indikatoren (frühe SchulabgängerInnen und NEETs) auf den MBI-Teilbereich „Bildung“ für die Stadtregion Salzburg negativ aus und für die Region Oberpinzgau positiv. Letztendlich führt das Zusammenspiel der unterschiedlich ausgeprägten fünf Teilindikatoren in den beiden Vergleichsräumen zu



Datenquelle: Landesstatistik Salzburg, Statistik Austria – Abgestimmte Erwerbsstatistik 2013

Abbildung 7:
Anteil der Personen im Alter von 18 bis 24 Jahre, keiner laufenden Ausbildung und höchste abgeschlossene Schulbildung unterhalb Sekundarstufe II (ISCED0-2) 2013



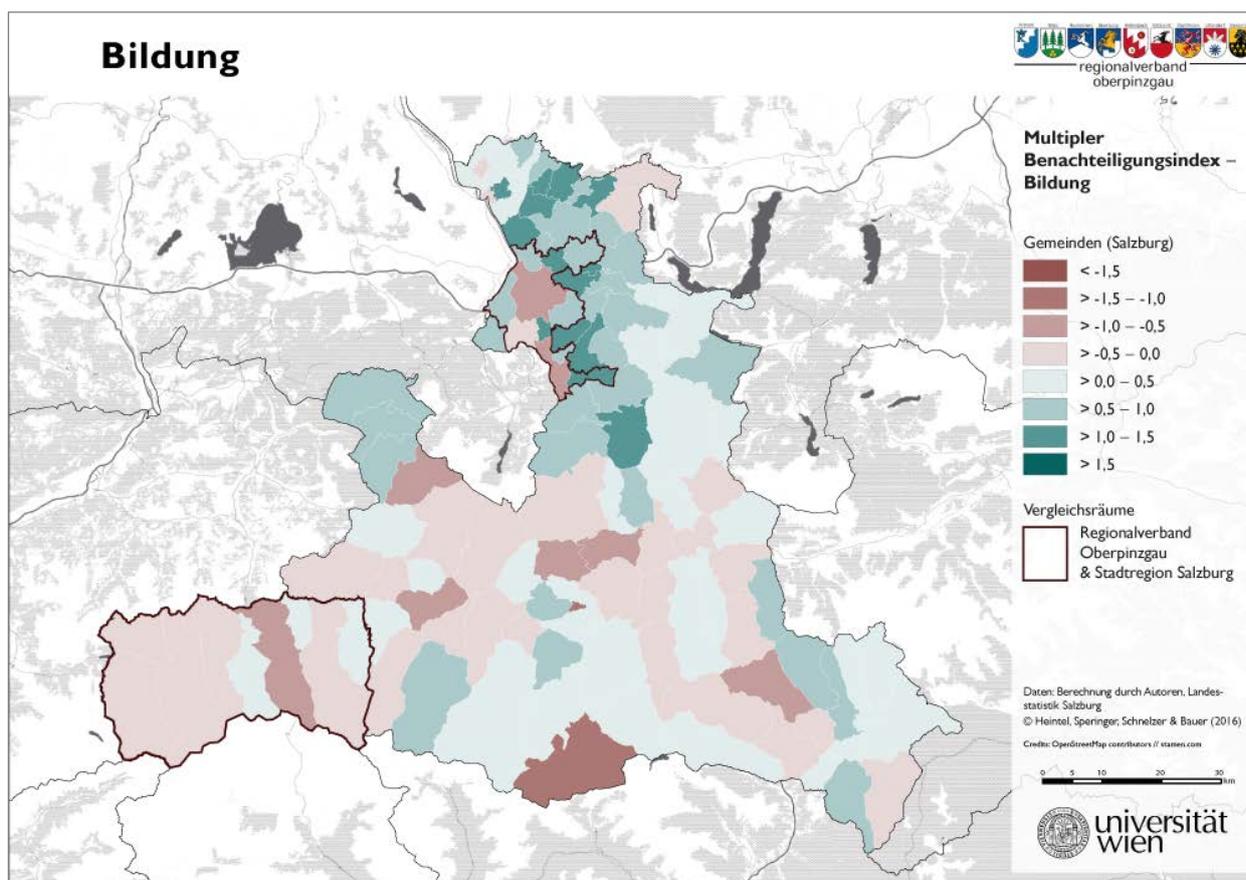
Datenquelle: Landesstatistik Salzburg, Statistik Austria – Abgestimmte Erwerbsstatistik 2013

Abbildung 8:
Anteil der Personen im Alter 16 bis 24 Jahre, keiner laufenden Ausbildung, die entweder arbeitslos oder Nicht-Erwerbspersonen sind (NEETs) 2013

³ Anteil der Personen im Alter von 18 bis 24 Jahre, in keiner laufenden Ausbildung und höchste abgeschlossene Schulbildung unterhalb Sekundarstufe II (ISCED0-2), 2013

⁴ Anteil der Männer/ Frauen im Alter 16 bis 24 Jahre, nach Geschlecht, in keiner laufenden Ausbildung, die entweder arbeitslos oder Nicht-Erwerbspersonen sind, 2013

einem ähnlichen MBI-Teilbereichswert bei der Quantifizierung der MBI-Dimension „Bildung“.



Datenquelle: Berechnung der AutorInnen

Karte 3: Multipler Benachteiligungsindex – Bildung

Vergleicht man die räumliche Differenzierung des MBI-Teilbereichs „Bildung“ innerhalb der beiden Untersuchungsgebiete (vgl. Karte 3), so wird ersichtlich, dass es sowohl in der Stadtregion Salzburg als auch in der Region Oberpinzgau auf der Gemeindeebene zum Teil deutliche Unterschiede gibt. Während die Gemeindeunterschiede innerhalb des Oberpinzgaus nur geringe Differenzen aufweisen, ist der Kontrast innerhalb der Stadtregion deutlich stärker ausgeprägt. Die Stadt Salzburg weist gegenüber den Umlandgemeinden markante Abweichungen auf. Dies lässt sich unter anderem durch die niedrigeren Anteile von frühen SchulabgängerInnen und NEETs in den Umlandgemeinden gegenüber der Stadt Salzburg erklären.

Schlussbemerkungen

Die in der Einleitung ausgeführte Fragestellung nach der Quantifizierung von relativer Benachteiligung auf regionaler Ebene durch die Entwicklung eines „**Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)**“ ist im deutschsprachigen Raum methodisches Neuland. Der MBI erlaubt objektiv vergleichbare Analysen für verschiedene räumliche Einheiten durchzuführen und zu interpretieren und ermöglicht es, die Gesamtergebnisse hinsichtlich unterschiedlicher thematischer Teilbereiche und Indikatoren zu differenzieren.

Bei der Präsentation dieser Arbeit auf der DGD/BBSR-Dezembertagung 2016 und auch in diesem Artikel wurde der inhaltliche Fokus auf die methodische Herangehensweise der Indexentwicklung sowie auf die Ergebnisdarstellung des Gesamt-MBI und des Teilbereichs Bildung beschränkt. Eine umfassende Darstellung des Multiplen Benachteiligungsindex ist dem Projektabschlussbericht der Studie „*Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau*“ zu entnehmen (Heintel et al. 2016a). Der Bereich Bildung wurde deshalb gewählt, um die subjektive Wahrnehmung einer scheinbar allgegenwärtigen Kluft zwischen Stadt und Land zu Gunsten des urbanen Raumes zu relativieren. Die Möglichkeit der relationalen Darstellung ist eine der Stärken dieses Indexes, welcher sich mittels verschiedener Teilbereiche analysieren lässt. Beim Thema Bildung könnte man im ersten Eindruck die Meinung gewinnen, dass ein urbanes Zentrum wie Salzburg über mehr Bildungseinrichtungen auf verschiedenen Schulniveaus verfügt und so vermeintlich Vorteile in diesem Bereich haben müsste. Die Analyse zeigt jedoch, dass trotz des leichteren Zugangs zu allgemeinbildenden höheren Schulen und tertiären Bildungseinrichtungen in der Stadtregion Salzburg mit einem daraus resultierenden größeren Anteil an Personen mit höheren Bildungsabschlüssen auch relativ hohe Anteile an frühen SchulabgängerInnen und NEETs gegenüberstehen, welche im ländlich geprägten Oberpinzgau deutlich niedriger sind. Diese Bereichsaufschlüsselung der Indexergebnisse ermöglicht es somit, den Index inhaltlich vertiefend interpretierbar zu machen, beziehungsweise Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Regionen und Vergleichsräumen detaillierter analysieren zu können.

In der Studie „*Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau*“ wurden alle Teilbereiche des MBI vertiefend analysiert. So wurde zum Beispiel im Bereich *Bildung* auch auf intraregionale Unterschiede der Gemeinden mittels Erreichbarkeitsanalyse von Schulstandorten eingegangen.

Der Multiple Benachteiligungsindex (MBI) kann somit als empirische Basis für die Ausarbeitung von potenziellen Handlungsfeldern herangezogen werden. Der MBI drückt explizit eine Relationalität aus, die es dem Nutzer erlaubt, die Ergebnisse nach Richtung und nach Intensität der Wertausprägungen für die Gesamt-, Bereichs- und Indikatorergebnisse zu analysieren und zu interpretieren. Die einzige Einschränkung liegt in der Verfügbarkeit der Indikatoren für die Bereichszusammensetzungen. Mit zusätzlichen Indikatoren könnte der Index in der Indikatordichte und Bereichsausweisung weiter differenziert werden. Dies wären potentielle Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung des MBI.

Literatur

- DCLG - Department for Communities and Local Government (Hg) (2011a) *The English Indices of Deprivation 2010. Neighbourhoods Statistical Release*. London.
- DCLG - Department for Communities and Local Government (Hg) (2015a) *Official Statistics, English indices of deprivation 2015*, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-indices-of-deprivation-2015>, 25.7.2016.
- DCLG - Department for Communities and Local Government (Hg) (2015b) *The English Indices of Deprivation 2015. Technical Report*. London.
- DCLG - Department for Communities and Local Government (Hg) (2015c) *The English Indices of Deprivation 2015. Research Report*. London.
- Heintel, Martin/ Speringer, Markus/ Schnelzer, Judith/ Bauer, Ramon (2016a) *Quantifizierung der Benachteiligung der Region Oberpinzgau*. Projektendbericht im Auftrag des Regionalverbandes Oberpinzgau. Wien. 118 S.
- Heintel, Martin/ Speringer, Markus/ Schnelzer, Judith/ Bauer, Ramon (2016b) Regionale Benachteiligung und Daseinsgrundvorsorge am Beispiel des Oberpinzgaus: Ein Widerspruch? In: SIR-Mitteilungen und Berichte Band 36/2016. Salzburg.
- Landesstatistik Salzburg (Hg) (2017) Open Government Data (OGD). "Salzburg macht auf!". Salzburg.
- Magnello, Eileen/ Van Loon, Boris (2014) *Statistik. Ein Sachcomic*. London.
- Payne, Rupert A./ Abel, Gary A. (2012) *UK indices of multiple deprivation – a way to make comparisons across constituent countries easier*. In: ONS – Office for National Statistics (Hg) *Health Statistics Quarterly* 53. London.
- Republik Österreich (Hg) (2013) *Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018*. Wien.
- Statistik Austria (Hg) (2013) *Stadtregionen Abgrenzung 2001 – Zuordnung der Gemeinden Stand 01.01.2013*. Wien.
- Urdan, Timothy (2011) *Statistics in Plain English*. New York, Santa Clara.
- Weichhart, Peter (2008) *Entwicklungslinien der Sozialgeographie. Von Hans Bobek bis Benno Werlen*. Wien. 439 S.

Autoren

Univ.-Prof. Dr. Martin Heintel
Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien
martin.heintel@univie.ac.at

Mag. Markus Speringer
Vienna Institute of Demography (VID), Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW)
markus.speringer@oeaw.ac.at

Judith Schnelzer MA
Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien
judith.schnelzer@univie.ac.at

Mag. Ramon Bauer
Institut für Geographie und Regionalforschung, Universität Wien
Vienna Institute of Demography (VID), Österreichische Akademie der Wissenschaften (ÖAW)
ramon.bauer@univie.ac.at

Thomas Lindemann

Hilfsfristen als Planungsparameter im Rettungswesen als „Tabu-Thema“: Feuerwehr-Mythos „8 Minuten“

In der Debatte um die Sicherung der gleichwertigen Lebensbedingungen sowie der Standards in der Daseinsvorsorge insbesondere in ländlichen Räumen, werden immer wieder die Hilfsfrist-Vorgaben im Rettungswesen als prominentes Beispiel angeführt, die es um jeden Preis einzuhalten gelte. Schließlich beruhen diese zum einen auf zwingenden, wissenschaftlich begründeten Tatsachenfeststellungen, die den Kommunen keinen Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Hilfsfristen als Planungsparameter in der Feuerwehrbedarfsplanung zuließen. Des Weiteren handele es sich bei der Feuerwehr – wie auch dem Rettungsdienst – um eine exzeptionelle Einrichtung der Daseinsvorsorge, bei der es schließlich um unsere „Sicherheit“ und „Leib und Leben“ gehe. Diesen Argumenten wird im vorliegenden Beitrag auf den Grund gegangen, um Handlungsspielräume bei der Feuerwehrbedarfsplanung auszuloten.

Zum Wesen der Feuerwehrbedarfsplanung

Als Träger des abwehrenden Brandschutzes und der Hilfeleistung sind die Kommunen in Deutschland gemäß den Feuerwehrgesetzen der Länder dazu verpflichtet, eine „den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen, auszustatten und zu unterhalten“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Fw GBW)¹

Zur bedarfsgerechten Dimensionierung von Feuerwehren hat sich in den letzten beiden Dekaden die Feuerwehrbedarfsplanung² etabliert, die zur objektiven Ermittlung und Festlegung des bedarfsgerechten Ressourcenumfanges der Feuerwehr dient. Die Aufstellung und regelmäßige Fortschreibung von Feuerwehrbedarfsplänen ist in einigen Bundesländern mittlerweile gesetzlich oder in Durchführungsverordnungen verpflichtend gefordert. Vielerorts wird jedoch auch auf freiwilliger Basis eine Feuerwehrbedarfsplanung durchgeführt, um Planungssicherheit, Transparenz und die Voraussetzung für Fördermittel zu schaffen.

Wesentliches Element der Feuerwehrbedarfsplanung ist die Festlegung von Planungszielen (im Feuerwehrsprachgebrauch häufig „Schutzziele“ genannt)³, aus denen sich die Personal-, Technik- und Standortausstattung der Feuerwehr ableiten. Die Planungsziele bestehen klassischerweise aus Zielvorgaben zur maximal zuläs-

¹ Hier die Formulierung nach dem Feuerwehrgesetz (FwG) Baden-Württemberg, in den anderen Feuerwehrgesetzen der Länder sind inhaltsgleiche Passagen zu finden.

² In anderen Bundesländern auch Brandschutzbedarfsplan, Bedarfs- und Entwicklungsplan oder Gefahrenabwehrbedarfsplan genannt.

³ Als „Schutzziel“ wird der übergeordnete gesellschaftlich gewollte Zustand eines Schutzgutes wie zum Beispiel „Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit des Menschen“, „Schutz von Sachwerten“ oder „Schutz des kulturellen Erbes“ bei Eintritt eines Schadensereignisses bezeichnet. „Planungsziele“ sind konkrete Planungskriterien von Maßnahmen, die zum Erreichen der abstrakten Schutzziele geeignet sind (z.B. Aufstellen einer Feuerwehr mit den festgelegten Planungszielen der für ein Bemessungsszenario einzuhaltenden Hilfsfrist, taktischen Einheit und Erreichungsgrad).

„Für die Qualitätskriterien Hilfsfrist und Funktionsstärke ergeben sich praktisch **unbestreitbare** Planungswerte, die sich **zwingend** aus **naturwissenschaftlichen und medizinischen** Zusammenhängen [...] ergeben.“

[Stegmann: Recht des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes in Nordrhein-Westfalen, 24. Aktualisierung 2007, § 22 Randnr. 24]

„Ein Gutachten des Rechtsamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf hat festgestellt, dass die Schutzzieldefinition der AGBF als **anerkannte Regeln der Technik** angesehen werden können.“

[Brandschutzbedarfsplan für die Gemeinden NRW – Hinweise und Empfehlungen – Stand 01/2001]

Ermittlung der Hilfsfrist:
„[...] rein wissenschaftliche, medizinische bzw. feuerwehrtaktische **Tatsachenfeststellung**.“

[Fischer, R.: Brandschutzbedarfsplanung, Fehlerquellen und Spielräume bei der Schutzzielbestimmung? In: Der Feuerwehrmann 12/2002]

„Die Hilfsfrist von 10 Minuten ist eine **wissenschaftlich begründete Zeitgröße**, die noch eine Rettung innerhalb der Reanimationsgrenze ermöglicht. Andernfalls müsste das gesamte System Feuerwehr in Bezug auf die Rettung von Menschenleben in Frage gestellt werden.“

[Landesfeuerwehrverband Bayern e.V.: „Florian kommen“, Ausgabe 70, Mai 2007, S. 5f.]

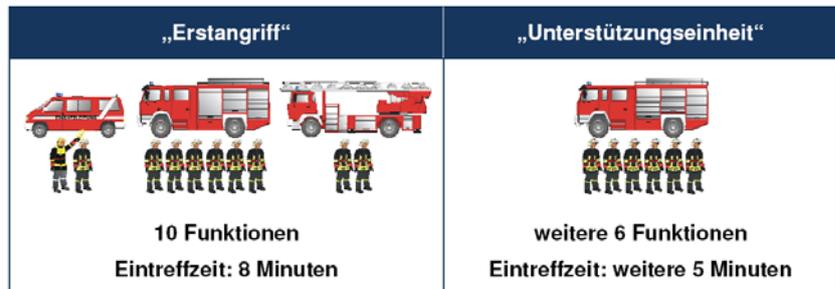
Schutzziele „sind festgelegt worden aufgrund von **wissenschaftlichen Untersuchungen**. [...] Und Sie können eine **physikalische Größe** nicht ändern: Sie können auch nicht sagen, Wasser soll erst bei 150 Grad kochen, es kocht nun mal bei hundert.“

[Interview, ARD-Magazin „plusminus“, 02.09.2015]

Abbildung 1: Zitate zur Gültigkeit und Anwendungspflicht der AGBF-Empfehlungen

sigen *Hilfsfrist*⁴, mindestens erforderlicher *taktischer Einheit* (*Mannschaft + Gerät*) sowie einem mindestens einzuhaltenden *Zielerreichungsgrad*. Sie drücken damit aus, wie viele Einsatzkräfte mit welchem technischen Gerät innerhalb welcher Zeit an der Einsatzstelle eintreffen sollen und in wie viel Prozent der Fälle diese Vorgaben planerisch eingehalten werden sollen. Die individuelle Festlegung der kommunalen Planungsziele spiegelt damit das politisch gewollte Sicherheitsniveau bzw. Versorgungsniveau der Feuerwehr in der betreffenden Kommune wider. Ein hohes Versorgungsniveau liegt tendenziell bei kurzen Eintreffzeiten, großen Personalstärken und hohem Zielerreichungsgrad vor, während lange Eintreffzeiten, niedrige Personalstärken und niedrige Zielerreichungsgrade tendenziell ein geringes Versorgungsniveau darstellen.

Als das wohl bekannteste und gleichzeitig am kontroversesten diskutierte Planungsziel können die in der Abbildung 2 dargestellten Planungswerte bezeichnet werden, die von der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF-Bund) erstmalig 1998 als Empfehlungen für „Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten“ (AGBF 1998) veröffentlicht und im Jahr



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 2: Planungszielempfehlung der AGBF

2015 fortgeschrieben (AGBF 2015) wurden (häufig als „AGBF-Schutzziel“ bezeichnet). Demnach sollen für das Bemessungsszenario des kritischen Wohnungsbrands zehn Einsatzkräfte innerhalb einer Eintreffzeit von acht Minuten nach der Alarmierung an der Einsatzstelle eintreffen („Erstangriff“), die um weitere sechs Kräfte nach weiteren fünf Minuten ergänzt werden sollen („Unterstützungseinheit“). In der Summe werden demnach insgesamt 16 Kräfte innerhalb von 13 Minuten nach der Alarmierung empfohlen. Dieses Planungsziel ist gemäß (AGBF 2015) in 90 % der bemessungsrelevanten Fälle einzuhalten.

Die Festsetzung der Planungsziele erfolgt durch das entsprechende politische Entscheidungsgremium der Stadt bzw. Gemeinde im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Verantwortung. In einigen Bundesländern gibt es Vorgaben und Empfehlungen für Planungsziele der Feuerwehr. Diese sind entweder gesetzlich, in Durchführungsverordnungen oder in Hinweisen und Empfehlungen der Aufsichtsbehörden sowie der Landesfeuerwehrverbände verankert, jedoch in der Mehrzahl nicht verbindlich.⁵ Tatsächlich gibt es lediglich zwei Bundesländer mit einer gesetzlich festgelegten Hilfsfrist (Hessen: 10 Minuten, Sachsen-Anhalt: 12 Minuten).

Die Empfehlungen der AGBF als Urheber der „8 Minuten“ (Eintreffzeit)

In der Vergangenheit wurden jedoch die Empfehlungen der AGBF als alternativloses Planungsziel mit zwingender Anwendungspflicht betrachtet, welches nicht nur für Berufsfeuerwehren in Städten, sondern auch für Freiwillige Feuerwehren im ländlichen Raum dogmatische Gültigkeit zu haben schien. Der Grund hierfür ist eine im initialen Empfehlungspapier (AGBF 1998) veröffentlichte Argumentationskette zur wissenschaftlichen Herleitung der Planungsparameter (insbesondere der Eintreffzeit von 8 Minuten), die „praktisch unbestreitbare Planungswerte [sind], die sich zwingend aus naturwissenschaftlichen und medizinischen Zusammenhängen [...] ergeben“ (Steggmann 2007: § 22 Rn 2d). „Es bestehen damit innerhalb der Schutzzieldefinition bei der Bestimmung der Hilfsfrist und der Funktionsstärke keinerlei fachliche oder politische Ermessensspielräume“ (Fischer 2002: 270) gegenüber den Empfehlungen der AGBF, die „faktisch den Status einer Regel der Technik“ (Steggmann 2007: § 22 Rn 2i) bzw. „Stand der Technik“ (Schneider 2007) inne hätten, welches auch ein Gutachten des Rechtsamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf (Landeshauptstadt Düsseldorf 1997) festgestellt habe. Diese Argumentationskette der AGBF hat-

⁴ In den Bundesländern existieren unterschiedliche Begriffe (Hilfsfrist, Eintreffzeit, Einsatzgrundzeit), die häufig synonym verwendet werden. Tatsächlich unterscheiden sie sich inhaltlich. So wird als „Hilfsfrist“ die Zeit zwischen Notrufeingang und Eintreffen der Feuerwehr (also inklusive der Leitstellenszeit) bezeichnet, während die „Eintreffzeit“ erst mit der Alarmierung der zuständigen Einheiten durch die Leitstelle beginnt.

⁵ Ausgenommen der Mindestvorgaben in Gesetzen und Verordnungen.

te für knapp zwei Dekaden seit der Veröffentlichung des initialen Empfehlungspapiers Bestand und fand – offensichtlich ohne nähere Überprüfung – vielfach Eingang in diverse Fachveröffentlichungen und zahlreiche Feuerwehrbedarfspläne der Kommunen. Vielerorts gab sich so die Lokalpolitik den Forderungen zur Anwendung der Planungskriterien geschlagen, auch wenn sie zur Anwendung auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse nicht geeignet erschienen. So ist insbesondere für Freiwillige Feuerwehren im ländlichen Raum eine Eintreffzeit von 8 Minuten gemeinhin nicht leistbar.

Mit Verweis auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen insbesondere bei Fehlen von rechtsverbindlichen Vorgaben im jeweiligen Bundesland muss daher den in der Abbildung 1 aufgeführten Auffassungen ausdrücklich widersprochen werden. Die Empfehlungen der AGBF entfalten keine rechtsverbindliche Anwendungspflicht, da es an einer konkreten staatlichen Nennung und Bezugnahme durch einen Gesetz- oder Verordnungsgeber fehlt. Die AGBF selbst ist nicht zum Erlass rechtsverbindlicher Vorgaben ermächtigt, da es sich um eine privatrechtliche Interessenvertretung der Leiter der Berufsfeuerwehren als selbsttragende Vereinigung im Deutschen Städtetag handelt, die nicht öffentlich-rechtlich inkorporiert ist. Diese entwickelt die Anforderungsmaßstäbe an die Dimensionierung von Feuerwehren verständlicherweise aus der Perspektive *ihres* Tätigkeitsbereichs, steht damit aber – im Gegensatz zu den politischen Gremien der Stadt oder Gemeinde – nicht in der Pflicht, die kommunale Ressourcenzuteilung aus der ganzheitlichen Sicht der Kommune zu verantworten.

Auch die Beweisführung als „anerkannte Regel bzw. Stand der Technik“ in Verbindung mit dem Gutachten des Rechtsamtes der Landeshauptstadt Düsseldorf aus dem Jahr 1997 (Landeshauptstadt Düsseldorf 1997), welches anlässlich der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen des Flughafenbrandes am 11. April 1997 erstellt wurde und gar keinen Bezug zu bedarfsplanerischen Aspekten herstellt, kann nicht überzeugen. Allein schon aus *chronologischen Gründen* kann sich das oft zitierte Rechtsgutachten aus dem Jahr 1997 nicht auf die erst im Jahr 1998 veröffentlichten Empfehlungen der AGBF-Bund beziehen. Bezug genommen wird indes auf ein Thesenpapier der AGBF-NRW, das später den Empfehlungen der AGBF-Bund als Vorlage diente, aber einen deutlich geringeren Umfang aufweist und vor allem einer wissenschaftlichen Begründung zur Festlegung der Planungsziele vollkommen entbehrt. Weder das Thesenpapier der AGBF-NRW, noch die Empfehlungen der AGBF entsprechen dem juristisch eng umrissenen Begriff der „anerkannten Regeln der Technik“, welcher im zitierten Gutachten auch gar nicht erwähnt wurde.

Die flächendeckende Anwendungspflicht der Empfehlungen der AGBF steht ferner im Widerspruch mit der gesetzlichen Vorgabe, eine „den örtlichen Verhältnissen“ leistungsfähige Feuerwehr aufzustellen. Da die örtlichen Verhältnisse in Deutschland ganz unterschiedlich sind, schließt sich ein einheitliches Planungsziel für alle Teilräume Deutschlands per se aus.

Wie im weiteren Verlauf detailliert dargestellt wird, hält ferner die wissenschaftliche Argumentationsbasis, auf der die postulierten Planungskriterien abgeleitet wurden, einer kritischen Überprüfung nicht stand, auch wenn der Verlust der Gültigkeit der wissenschaftlichen Argumentationskette dazu führt, dass „das gesamte System Feuerwehr in Bezug auf die Rettung von Menschenleben in Frage gestellt werden“ [müsste]“ (LFV Bayern 2007: 5). Tatsächlich werden die Zeitangaben aus der ORBIT-Studie mittlerweile als die „gefährlichsten Mythen“ bezüglich der zur Verfügung stehenden Fluchtzeit bei Wohnungsbränden bezeichnet (vgl. Pleß/Seliger 2007: 21)

ORBIT-Studie als wissenschaftliche Grundlage zur Herleitung der Hilfsfrist

Der als ORBIT-Studie bekannte Forschungsbericht der Porsche AG und der WIBERA Wirtschaftsberatung AG „Feuerwehrsystem O.R.B.I.T – Entwicklung eines Systems zur Optimierten Rettung, Brandbekämpfung mit Integrierter Technischer Hilfeleistung“ (Porsche AG/Wibera AG 1978) wurde in den siebziger Jahren vom Bundesministerium für Forschung und Technologie als Grundlagenuntersuchung für die Entwicklung verbesserter Feuerwehrfahrzeuge zur Optimierung der Leistungsfähigkeit bei der Brandbekämpfung und anderen Einsätzen in Auftrag gegeben. Ziel des Projektes war es also, den Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren eine Fahrzeugfamilie als Nachfolger und Ergänzung der damals aktuellen Einsatzfahrzeuge entwicklungsmäßig verfügbar zu machen. Die ORBIT-Studie zielte initial nicht darauf ab, bedarfsplanerische Grundlagen zu schaffen und beinhaltet demnach auch keine Ableitung von Hilfsfristen.

Im Rahmen der Definitionsstudie wurden durch medizinische Analysen der Universität Würzburg, Daten von Brandtoten ausgewertet, mit denen man zum Ergebnis kam, dass in ca. 90 % der Todesfälle eine Kohlenmonoxid-Vergiftung (CO-Vergiftung) die maßgebliche Verletzungsursache war, hingegen nur in 10

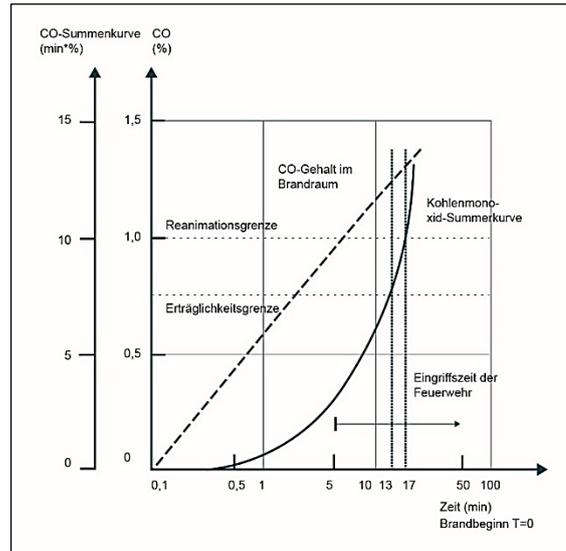
% der Fälle der Grad der Verbrennung durch das Feuer. Aus dieser Quelle scheint die viel zitierte CO-Summenkurve (Porsche AG/Wibera AG 1978, 22) zu stammen, die in der Abbildung 3 dargestellt ist.

Das bedeutet für den operativen Rettungseinsatz einer rauchgasvergifteten Person bei einem Wohnungsbrand, dass die Feuerwehr diese im günstigsten Fall bis 13 Minuten, spätestens jedoch nach 17 Minuten aus der Brandwohnung gebracht haben muss, um die sofortige Wiederbelebung zu beginnen.

Zudem wird in den AGBF-Empfehlungen von 1998 postuliert, dass für die Sicherheit der eingesetzten Kräfte und zur Verhinderung der schlagartigen Brandausbreitung der Löscheinsatz vor dem „Flash-Over“ liegen muss, der bei einem Wohnungsbrand nach etwa 18 bis 20 Minuten nach Brandausbruch gegebenenfalls auftritt.

Folglich gelten gemäß der AGBF für die Festlegungen der Hilfsfrist folgende Grenzwerte:

- *Erträglichkeitsgrenze für eine Person im Brandrauch: ca. 13 Minuten*
- *Reanimationsgrenze für eine Person im Brandrauch: ca. 17 Minuten*
- *Zeit von Brandausbruch bis zum Flash-Over: 18 bis 20 Minuten*



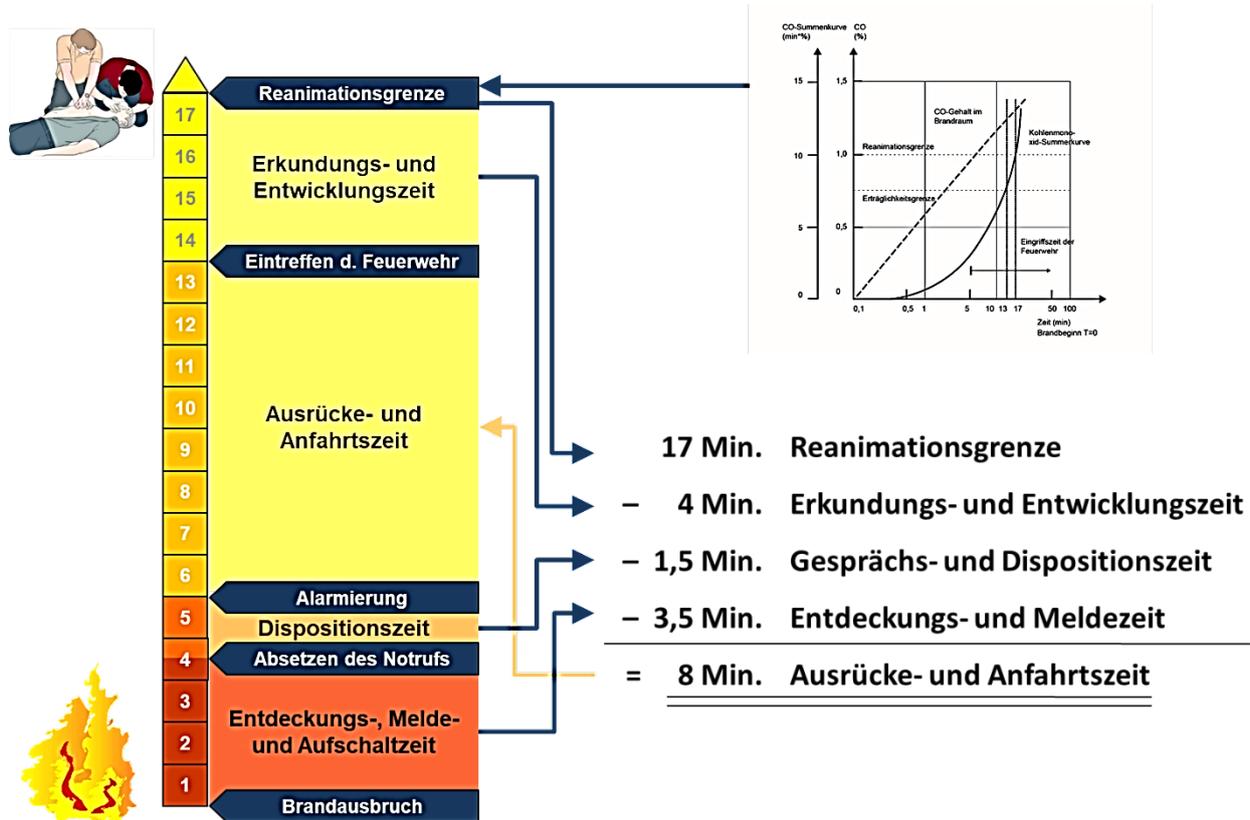
Quelle: (Porsche AG/Wibera AG 1978, 22)

Abbildung 3:
CO-Konzentration, Erträglichkeitsgrenze und Reanimationsgrenze in Abhängigkeit von der Branddauer

Da die zeitkritische Aufgabe bei einem Brand die Menschenrettung ist, wird von der AGBF für die weitere Betrachtung und Herleitung der maximal zulässigen Hilfsfrist als Planungsparameter für Feuerwehren die aus der ORBIT-Studie stammende Reanimationsgrenze von 17 Minuten genutzt, um diese als höchstens zur Verfügung stehende Zeitobergrenze in einem Rettungsverlauf anzusetzen.

Den einzelnen Zeitabschnitten vom Brandausbruch bis zur Rettung der Person werden konkrete Minutenwerte zugeordnet, aus der sich die maximal zur Verfügung stehende Eintreffzeit ableitet. Aufgrund fehlender statistischer Daten wird dabei von der für die Feuerwehr günstigen Situation ausgegangen, dass der Brand sofort entdeckt und gemeldet wird und die Entdeckungs-, Melde- und die Aufschaltzeit in Städten daher ca. 3,5 Minuten beträgt. Für die Gesprächs- und Dispositionszeit werden 1,5 Minuten und für die Erkundungs- und Entwicklungszeit 4 Minuten angesetzt.

Bringt man diese Zeitabschnitte mittels der in der Abbildung 4 dargestellten Subtraktion von den maximal zur Verfügung stehenden 17 Minuten in Abzug, verbleiben mathematisch für die Ausrücke- und Anfahrtszeit der ersten Einsatzkräfte der Feuerwehr höchstens 8 Minuten, die als politisch festzulegendes Qualitätskriterium der Planung von Feuerwehren zugrunde gelegt wird. Die Ausrücke- und Anfahrtszeit ist also resultierendes Ergebnis und wird direkt durch die Festlegung der anderen Parameter beeinflusst.



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 4: Zeitkette der AGBF, aus der sich eine maximale Ausrücke- und Anfahrtszeit (=Eintreffzeit) von 8 Minuten ergibt

Kritische Betrachtung der Argumentationsbasis der AGBF-Empfehlungen

Zunächst ist die Herkunft der in der ORBIT-Studie aufgeführten CO-Summenkurve nicht nachvollziehbar. Die beiden Hauptquellenangaben hierzu sind widersprüchlich und entweder trotz intensiver Recherche nicht auffindbar oder lassen keine Reproduktion der in der Abbildung 3 dargestellten Funktion zu. (Vgl. Pflüger 2014) Zudem gibt es keine Angaben über die zugrundeliegenden Randbedingungen und Gültigkeit der Aussagen zur CO-Verträglichkeit, sodass insgesamt erhebliche Zweifel an einer validen Datenbasis aufkommen.

Ferner ist fraglich, ob die Zeitgrenzen zur Überlebenswahrscheinlichkeit aus der CO-Summenkurve heute noch Gültigkeit haben bzw. jemals gehabt haben. Neue Untersuchungen am Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt (IdF LSA) (vgl. Pleß/Seliger 2008) ergaben, dass u.a. moderne, energiesparende Baumaßnahmen die Entwicklung unventilierter Brände im Wohnbereich unterstützen und es dadurch sogar noch schneller zu kritischen Situationen für Bewohner kommt als in der ORBIT-Studie mit den 13 bis 17 Minuten angenommen wurde. So führt je nach Brandgröße nur ein Zeitlimit von 4 bis 7 Minuten zur Handlungsunfähigkeit bzw. Eintritt des Todes. Damit unterschreitet „die für die Rettung aus dem Brandraum zur Verfügung stehende Zeitspanne [...] die mögliche Eintreffzeit der Hilfskräfte der Feuerwehr im Normalfall.“ Auch eine Studie zur Behandlung schwerer Brandrauchvergiftungen (Kaiser 2012) an der Universität Göttingen in Verbindung mit dem Forschungsprojekt TIBRO (Ridder 2015) kommt zu der Einschätzung, dass die Inzidenz, Morbidität und Mortalität schwer Brand(rauch)verletzter von den Autoren der ORBIT-Studie anscheinend insgesamt zu hoch eingeschätzt wurden. So kann es von der Natur der Sache her keine wissenschaftlich fundierte, universell gültige Hilfsfrist geben, da es keine diskreten Zeitgrenzen oder ausgeprägten Sprünge in einer empirischen Überlebensverteilung gibt, bei denen der irreversible Tod eintritt, wie es in der ORBIT-Studie mit der 13 bzw. 17 Minuten Erträglichkeits- und Überlebensgrenze postuliert wird. „Vielmehr werden sowohl in früheren als auch späteren Phasen der Brandentwicklung Personen sowohl erfolgreich als auch erfolglos gerettet.“

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die im Zeitstrahl (Abbildung 4) angesetzten Planungswerte der AGBF auf *reinen Annahmen* basieren, die im Empfehlungspapier weder näher begründet werden, noch einer empirischen Untersuchung entstammen. In den AGBF-Empfehlungen von 1998 heißt es hierzu: „In Ermangelung genauer statistischer Daten wird angenommen, dass beim kritischen Wohnungsbrand die Entdeckungs-, die Melde- und die Aufschaltzeit in Städten ca. 3 Minuten sowie die Erkundungs- und Entwicklungszeit ca. 4 Minuten betragen. Eine wissenschaftliche Untersuchung hierzu ist notwendig.“ (AGBF 1998: 3) Diese Aufforderung wurde als Anlass für eine Untersuchung (Lindemann 2010) aufgegriffen, in der eine empirische Überprüfung des Zeitansatzes für die Erkundungs- und Entwicklungszeit beim kritischen Wohnungsbrand durch praktische Einsatzübungen mit Beteiligung verschiedener Berufs- und Freiwilligen Feuerwehren vorgenommen wurde. Gemessen vom Ausstieg des Einsatzleiters an der Einsatzstelle bis zur Übergabe der geretteten Person mit Rauchgasintoxikation an den Rettungsdienst, benötigte die Feuerwehr beim beschriebenen Versuchsaufbau eine **Erkundungs- und Entwicklungszeit von im Mittel 13 Minuten und vier Sekunden** (Standardabweichung: $\pm 03:05$ Min.). In keinem Versuch konnte eine Erkundungs- und Entwicklungszeit in Höhe von den häufig als Planungswert bei der Feuerwehrbedarfsplanung herangezogenen drei oder vier Minuten zur Rettung einer bewusstlosen Person erreicht werden. Die schnellste Rettung ist mit einem Zeitbedarf von knapp acht Minuten erfolgt.

Fügt man den in der Untersuchung ermittelten Zeitwert der Erkundungs- und Entwicklungszeit von 13 statt 4 Minuten in die Subtraktion der Zeitkette ein, wird offensichtlich, dass nach der Rechnung

	17 Min.	Reanimationsgrenze
-	3,5 Min.	Entdeckungs-, Melde- und Aufschaltzeit
-	1,5 Min.	Gesprächs- und Dispositionszeit
-	13 Min.	Erkundungs- und Entwicklungszeit
=	- 1 Min.	Anfahrts- und Ausrückezeit (Eintreffzeit)

der Zeitpuffer für die Menschrettung bereits ohne die Eintreffzeit aufgezehrt ist. Es steht nach der Korrektur der Werte im Zeitstrahl der AGBF nur „-1“ statt „8“ Minuten für die Eintreffzeit der Feuerwehr zur Verfügung. Das bedeutet im Gegenzug, dass beim dargestellten Bemessungsszenario der nach Ankunft der Feuerwehr verbleibende Zeitrahmen nicht ausreicht, um Menschenleben beim kritischen Wohnungsbrand zu retten. Das Ergebnis lässt Zweifel daran aufkommen, ob der Ansatz zur Herleitung der Hilfsfrist mittels einer absoluten Zeitgrenze für die Personenrettung richtig ist, da er im vorliegenden Fall aufgrund Nichterfüllbarkeit nicht zu einem sinnvollen Ziel führt.

Insgesamt sei zudem angemerkt, dass auch die Eignung des „kritischen Wohnungsbrandes“ als *das* Leit-szenario für die Feuerwehrbedarfsplanung insbesondere in der Fläche in Frage zu stellen ist. Ein Vergleich mit anderen Lebensrisiken, die in der Regel ebenfalls der Intervention der Feuerwehr bedürfen⁶, zeigt, dass Ertrinkungsfälle etwa genauso viele Todesopfer wie Brände fordern und die Anzahl der bei Verkehrsmittelunfällen getöteten Personen mehr als zehnfach⁷ so hoch ist wie bei Bränden (vgl. Tab. 1). Hieraus könnte der Schluss gezogen werden, dass bei der Dimensionierung von Feuerwehren auf die Risiken von Ertrinkungs- und Verkehrsunfällen mindestens mit gleicher Relevanz abgestellt werden müsste wie für kritische Brände.

⁶ Rettungsdienstliche Einsätze ausgenommen.

⁷ Die Zahl der bei Transportmittelunfällen nicht tödlich verletzten Personen rangiert im Mittel der letzten zehn Jahre sogar bei über 400.000 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden).

Todesursache	2000	2005	2010	2014
Exposition gegenüber Rauch, Feuer und Flammen	475	484	373	347
Unfälle durch Ertrinken und Untergehen	507	400	393	389
Transportmittelunfälle	7.747	5.635	3.942	3.723

Quellen der Daten: Statistisches Bundesamt: Todesursachen in Deutschland, Fachserie 12 Reihe 4, Wiesbaden, Ausgaben der Jahre 2000, 2005, 2010, 2014.

Tabelle 1: Vergleich der Sterbefälle durch ausgewählte Todesursachen in Deutschland

Die Relevanz des kritischen Wohnungsbrands für das reale Einsatzgeschehen wurde auch in verschiedenen Untersuchungen (Köstler/Karsten/Rost 2011; Hildebrandt 2013) anhand von Einsatzdatenauswertungen analysiert, die zu dem Schluss kommen, dass der definierte kritische Wohnungsbrand für kleine Kommunen quasi ein „Jahrhundertereignis“ darstellt und die statistische Häufigkeit von Brandereignissen in Wohngebäuden selbst in Großstädten nur rund sechs Ereignissen pro Jahr und 100.000 Einwohner entspricht. Die statistischen Daten lassen den Schluss zu, dass der kritische Wohnungsbrand, gemessen an seiner Relevanz für das Einsatzgeschehen, nicht als (alleiniges) bemessungsrelevantes Szenario in der Feuerwehrbedarfsplanung insbesondere für kleinere, ländlich strukturierte Kommunen geeignet zu sein scheint.

Schlussfolgerung der kritischen Betrachtung der AGBF-Empfehlungen

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Argumentationskette der AGBF einer näheren Überprüfung nicht standhält. Das Hauptargument zur Anwendungspflicht entfällt damit. Die Festlegung der kommunalen Planungsziele der Feuerwehr erfolgt damit rein politisch und nicht etwa auf Basis naturwissenschaftlicher Gründe. Der damalige Landesbranddirektor Baden-Württembergs formuliert dazu passend: „Vermutlich müssen wir erkennen und uns gestehen, dass die Eintreffzeit nicht an wissenschaftlichen Erkenntnissen festzumachen ist, sondern letztendlich dem Diktat des Machbaren unterliegt.“ (Schröder 2008: 189)

In der Fortschreibung der AGBF-Empfehlungen 2015 (AGBF 2015) wurde an der medizinisch-wissenschaftlichen Begründung zur Ableitung einer maximal zulässigen Eintreffzeit mittels der CO-Summenkurve nicht weiter festgehalten, wenngleich die in der Abbildung 2 dargestellten Planungsparameter unverändert geblieben sind. Die Hilfsfrist gründet sich jedoch nicht mehr auf „wissenschaftlich-medizinischen“, sondern nunmehr auf „empirischen Erkenntnissen“. Es wird aus den eigenen Reihen der AGBF geäußert, dass es zu den Eintreffzeiten „keinen fachlichen oder wissenschaftlichen absoluten Anspruch an die Richtigkeit geben kann. Sie sind der Kompromiss zwischen einem möglichst schnellen Eintreffen und dem wirtschaftlich und tatsächlich Machbaren.“ (Stein 2016: 526)

Im Übrigen zeigt der Quervergleich zu den Hilfsfrist-Regelungen im Rettungsdienst, dass diese *bewusst nicht* an wissenschaftlichen Grundlagen orientiert sind, obwohl medizinisch relativ genau bekannt ist, nach welcher Zeit beispielsweise ein irreversibler Gesundheitsschaden nach einem Herz-Kreislauf-Stillstand zu erwarten ist. Trotzdem haben sich die Normgeber nicht daran orientiert, sondern sich auf *realistische* Planungsziele verständigt, die den bestmöglichen *Kompromiss zwischen dem medizinisch Wünschenswerten und wirtschaftlich Leistbaren* darstellen.

Feuerwehr als exzeptionelle Einrichtung der Daseinsvorsorge?

Ist die Feuerwehr trotzdem als exzeptionelle Einrichtung der Daseinsvorsorge zu betrachten? Vor den mannigfaltigen Herausforderungen, denen sich die Vielzahl von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge insbesondere in Schrumpfungsräumen stellen müssen, erscheint es nur als folgerichtig, dass auch die Feuerwehr mit ihrem Sicherstellungsauftrag im gleichen Maße betroffen zu sein droht.

Wenn doch in den peripheren ländlichen Räumen die kulturellen Angebote eingestellt werden, Schulen und Kindergärten geschlossen werden, der öffentliche Personennahverkehr auf ein Minimum reduziert wird und sich selbst der Wasserversorger zurückzieht, ist es dann noch vertretbar, mit hohem finanziellen Aufwand die Feuerwehr weiterhin zu betreiben? Muss sie sich nicht auch in den gezwungenen systematischen Rückzug der öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge aus den betroffenen Regionen einfügen oder nimmt sie doch eine Sonderstellung unter den Einrichtungen der Daseinsvorsorge ein?

Ein Argument für den Sonderstatus von Feuerwehr (und auch Rettungsdienst) ist die *Kritikalität* der Dienstleistung. Wenn es um Leib und Leben geht, ist in Diskussionen um damit in Zusammenhang stehenden Notwendigkeiten meist „Schluss mit lustig“. Während die Schließung von Schulen bereits einen nahezu nicht hinnehmbaren Nachteil für die betroffene Bevölkerung darstellt, jedoch keine potentiell tödlichen Folgen hat, bedroht die Schließung der Feuerwehr das Schutzgut der „körperlichen Unversehrtheit“. Daher könnten die Leistungen des abwehrenden Brandschutzes und der Hilfeleistung zu den grundlegenden menschlichen Bedürfnissen der physischen Sicherheit und Gesundheit zählen, die in jedem Fall befriedigt werden müssen (so auch Hahne 2005; Stielike 2010 sowie Stielike 2014 nach Plant 1998). Letztendlich zählt „Sicherheit“ auch zu den Grundbedürfnissen eines Menschen. Wie in der bekannten Bedürfnispyramide des amerikanischen Psychologen Abraham Maslow rangiert das Bedürfnis nach Sicherheit direkt in der zweiten Ebene nach den körperlichen Grundbedürfnissen wie Essen, Trinken und Schlafen und ist Grundvoraussetzung dafür, dass sich der Mensch selbstverwirklichen kann. Im Sinne der Maslowschen Bedürfnispyramide beinhaltet „Sicherheit“ jedoch nicht nur die körperliche Unversehrtheit, sondern auch materielle, berufliche und finanzielle Sicherheit.

Es stellt sich jedoch auch die Frage, ob und wie „Sicherheit“ von den Bürgerinnen und Bürgern auch als solche wahrgenommen wird. Ein prominentes Beispiel für das Missverhältnis von gefühltem und tatsächlichem Risiko ist das Viktimisierungs-Furcht-Paradoxon (vgl. u.a. Herbst 2011) aus den Kriminalwissenschaften. Demnach sehen sich junge Männer am wenigsten gefährdet, Opfer von Kriminalität zu werden, obwohl sie statistisch gesehen am häufigsten in Gewaltkonflikte gelangen. Ganz umgekehrt ist es bei jungen Frauen, die sich am meisten bedroht fühlen, jedoch statistisch gesehen zur Population mit den niedrigsten Opferraten gehören.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie wahrscheinlich es ist, die Dienstleistung der Feuerwehr überhaupt in Anspruch nehmen zu müssen. Die Abwesenheit der Feuerwehr per se ist nämlich so lange kein kritischer und lebensbedrohlicher Zustand, wie kein Brand oder andere Zwangslage eintritt. Dieser Betrachtungsweise entgegnet das Oberverwaltungsgericht Münster⁸: „Es entspricht der Lebenserfahrung, dass mit der Entstehung eines Brandes praktisch jederzeit gerechnet werden muss. Der Umstand, dass in vielen Gebäuden jahrzehntelang kein Brand ausbricht, beweist nicht, dass keine Gefahr besteht, sondern stellt für die Betroffenen einen Glücksfall dar, mit dessen Ende jederzeit gerechnet werden muss.“ Auch das Bundesverfassungsgericht⁹ hat im vorgenannten Zusammenhang über die staatliche Verpflichtung zur Herstellung erträglicher Lebensverhältnisse entschieden, dass die öffentliche Hand verpflichtet ist, eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen, die sich in restriktiver Ausführung jedoch unzweifelhaft nur auf die grundlegenden Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge erstrecken (vgl. Stielike 2014).

Ein grundsätzliches Problem in Sicherheitsdiskursen, die allein auf das „Grundgut Leben“ fokussiert sind, ist, dass dieses „Grundgut Leben“ zur Trumpfkarte wird und alle anderen Abwägungsprozesse und nachzugehenden Fragen nachrangig erscheinen und „ausgestochen“ werden (vgl. Ammicht Quinn 2012). Zusammenfassend stellt sich hinsichtlich der Kritikalität der Sicherstellung des abwehrenden Brandschutzes und der Hilfeleistung also die Frage, ob die Feuerwehr im Vergleich zu den anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge so wichtig und unverzichtbar ist, dass ohne sie keine menschenwürdige Existenz gewährleistet wäre.

Gegenüber alledem wird vergessen, dass zunächst der Bürger selbst für seine Sicherheit verantwortlich ist und dass zunächst die Selbsthilfefähigkeit und -pflicht der Bevölkerung vor Aufstellung und Unterhaltung einer Feuerwehr im Vordergrund stehen. Die Bevölkerung ist nach den Feuerwegesetzen der Länder, wie auch nach dem Gesetz zur Neuordnung des Zivilschutzes (§ 5 ZSNeuOG), zur Selbsthilfe bzw. -schutz verpflichtet. Die Formulierungen in den Feuerwegesetzen sind dabei unterschiedlich scharf und eindeutig: In vielen Feuerwegesetzen wird „nur“ die Pflicht zur Selbsthilfe oder die Förderung der Selbsthilfe der Bevölkerung als Aufgabe der Gemeinden definiert. In Bundesländern wie Hessen (§ 1 Abs. 3 HBKG), Nordrhein-Westfalen (§ 1 Abs. 4 BHKG) und Rheinland-Pfalz (§ 1 Abs. 4 LBKG) wird jedoch deutlich herausgestellt, dass der Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und der Katastrophenschutz den Selbstschutz bzw. die Selbsthilfe der Bevölkerung durch im öffentlichen Interesse gebotene behördliche Maßnahmen ergänzen sollen.

⁸ Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 11.12.1987, Az.: 10A 363/86.

⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil 1 BvR 220/51 vom 19. Dezember 1951 / BVerfGE 1, 97.

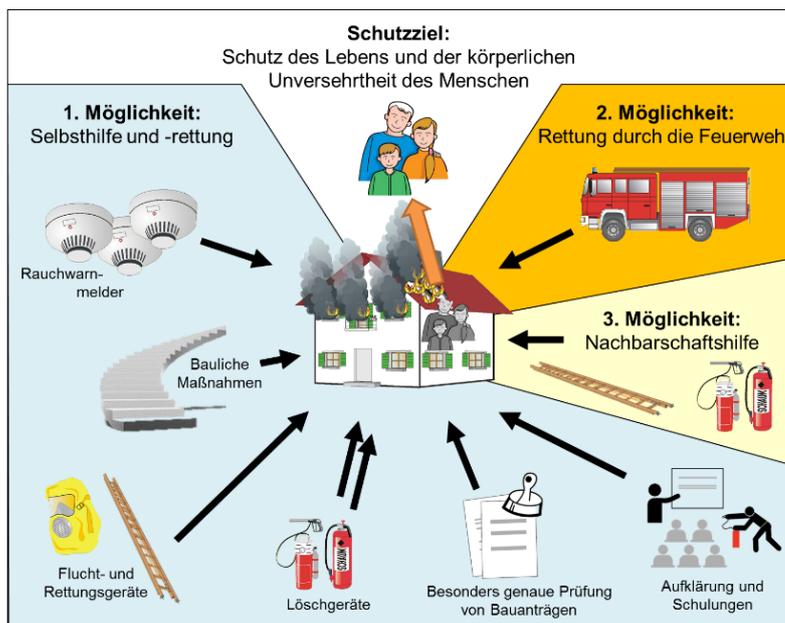
Die Gesetzgeber drücken damit unmissverständlich aus, dass die Selbsthilfe der Bevölkerung als Grundbaustein zu sehen ist und die öffentliche Feuerwehr nur als Ergänzung in den Bereichen dient, wo die Selbsthilfe nicht möglich ist oder ein öffentliches Interesse besteht. Soweit sich die Bürger selbst schützen können, sind sie auch dazu verpflichtet, dieses zu tun. Die Bürger haben auch kein gesetzlich garantiertes Recht auf Versorgung oder Rettung durch die Feuerwehr. Gemäß der Rechtslage in den Ländern können aus der Organisation der Feuerwehr im öffentlichen Interesse keine unmittelbaren Rechtsansprüche Dritter erwachsen.¹⁰

Outcome-orientierte Planung mit „Kompensationsmaßnahmen“

Zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge existieren eine Reihe von bisher als unkonventionell betrachteten Ansätzen, wie etwa das Konzept der „Garantiezonen“ und „Selbstverantwortungsräume“ (vgl. Aring 2011), die in (Stielike 2010) um den Handlungsansatz „Funktionen statt Strukturen“ ergänzt wird, der auf eine outcome-orientierte Möglichkeit zur Realisierung grundlegender Bedürfnisse abzielt statt auf die konkrete Form der Umsetzung. „Entscheidend ist nicht, welche Ressourcen investiert werden, sondern welcher Effekt damit erreicht wird“ (ARL 2016), wodurch die Zielsetzung konzeptoffen umgesetzt werden kann.

Praktisch gesprochen: Die Möglichkeit ein Buch auszuleihen oder Brief- und Paketsendungen aufzugeben kann anstelle von ortsgebundenen Bibliotheken und Postfilialen auch mit einem regelmäßigen Bücherbus oder einer Online-Bestellung eines Buches sowie mit einer periodischen Postabholung oder Sammelbriefkästen an Verkehrsknotenpunkten realisiert werden. Auf Fachtagungen wird gerne das überzeichnete Beispiel zum Ziel der Mobilität im ländlichen Raum genannt, bei dem jedem Bürger ein geländegängiger SUV¹¹ zur Verfügung gestellt wird statt in einen (teuren) öffentlichen Busverkehr, Aufstellen von Bushaltestellen sowie den Ausbau und Wartung von Straßen zu investieren. Alle beispielhaft genannten Handlungsansätze und Lösungswege („Inputs“) sind höchst unterschiedlich, die Wirkungen und Ergebnisse („Outcomes“) jedoch nahezu gleich.

Mit der Erkenntnis, dass insbesondere in Kommunen mit ausgedehntem und dünn besiedeltem Gemeindegebiet nicht alle Wohnlagen und mitunter auch ganze Ortsteile mit der für vollumfängliche Einsatzmaßnahmen erforderlichen Personalstärke innerhalb der gewünschten Eintreffzeit durch die Feuerwehr erreicht werden können, muss die Frage gestellt werden, auf welchen anderen „gleichwertigen“ Wegen das Schutzziel¹² „Schutz des Lebens und körperliche Unversehrtheit des Menschen“ erreicht werden kann. In diesem Fall sind geeignete „Kompensationsmaßnahmen“ zu treffen, um der Brandentstehung und -ausbreitung in besonderem Maße vorzubeugen bzw. im Brandfall Personenschäden zu vermeiden und Sachschäden zu begrenzen, wie sie im Sinne einer ganzheitlichen Sicherheitsbetrachtung in der Abbildung 5 dargestellt sind.



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 5:
Möglichkeiten zum Erreichung des Schutzziels „Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit des Menschen“ (gemeinhin „Kompensationsmaßnahmen“ für Versorgungsdefizite durch die Feuerwehr)

¹⁰ So zum Beispiel klargestellt für Rheinland-Pfalz in § 1 Abs. 4 Feuerwehrverordnung (FwVO).

¹¹ SUV = Sport Utility Vehicle, PKW in Erscheinungsform eines Geländewagens.

¹² An dieser Stelle ist der Begriff „Schutzziel“ korrekt verwendet, da er den übergeordneten Zielzustand und nicht das „Planungsziel“ einer Feuerwehr beschreibt.

So kann zum Beispiel die *Selbsthilfe und -rettung* im Brandfall (in Abbildung 5 als erste Möglichkeit dargestellt) mit mehreren Maßnahmen sichergestellt werden: Beispielsweise durch die konsequente Umsetzung der Pflicht zur Installation von Rauchwarnmeldern im privaten Wohnbereich, die mit In-Kraft-Treten der Bauordnung für Berlin (BauO Bln) zum 01.01.2017 für Neubauten und Umbauten nunmehr ohnehin bundesweit in allen Ländern gesetzlich gefordert ist. Das beinhaltet auch die Sicherstellung der regelmäßigen Wartung und der Funktionsüberprüfung dieser. Durch die Rauchwarnmelder können Bewohner im Brandfall nicht nur frühzeitig gewarnt werden, wodurch ihnen eine rechtzeitige Flucht ermöglicht wird. Durch die so potentiell verkürzte Brandentdeckungszeit (gegenüber dem Zustand ohne Rauchwarnmelder) erfolgt auch eine frühere Brandmeldung bei der Feuerwehr, die wiederum in eine frühere Ausrückzeit sowie eine frühere Eintreffzeit der Einsatzkräfte an der Einsatzstelle resultiert.¹³

Ferner ist eine intensive Brandschutz- und Selbsthilfe-aufklärung zu betreiben, in denen Grundkenntnisse und -fertigkeiten zur Selbsthilfe vermittelt werden. Betroffene Bürger sollten sich (ggf. in persönlichen Beratungsgesprächen mit der Feuerwehr vor Ort) mit ihrer häuslichen Flucht- und Rettungswegsituation vertraut machen und aktiv im Vorfeld planen, wie sie sich im Brandfall auch ohne die Feuerwehr rechtzeitig in Sicherheit bringen können. Ohnehin ist die Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung eine gesetzliche Pflichtaufgabe der Kommunen¹⁴, auf die die öffentlichen Brandschutzmaßnahmen wie etwa die Vorhaltung einer Feuerwehr ergänzend aufbauen. Darüber hinaus kann die Vorhaltung von Kleinallöschgeräten (z.B. Feuerlöscher) zielführend sein, um Klein- und Entstehungsbrände bereits vor Eintreffen der Feuerwehr zu bekämpfen und den Einsatzverlauf günstig zu beeinflussen. Ebenso können weitere Hilfsmittel zur Flucht zweckdienlich sein (z.B. Notleitern oder Brandfluchthauben, mit denen sich Personen aus (verrauchten) Bereichen retten können). Neue Bauanträge in den „kritischen Gebieten“ sind besonders genau zu prüfen. Bei Bedarf sind verschärfte Brandschutzmaßnahmen aufzuerlegen, zum Beispiel in Form von zweiten baulichen Rettungswegen oder über Rauchwarnmelder hinausgehende Brandmeldetechnik. In Extremfällen ist gar eine Baugenehmigung oder -nutzung zu ver- bzw. untersagen, wenn keine schutzzielerfüllende Umsetzung möglich erscheint.

Wenn also durch die beispielhaft in der Abbildung 5 dargestellten Maßnahmen sichergestellt ist, dass die Nutzer einer Wohneinheit frühzeitig noch in der Entstehungsphase eines Brandes durch Rauchwarnmelder gewarnt werden (und damit auch gar nicht von einem vollentwickelten Brand mit entsprechend toxischer Rauchentwicklung überrascht werden können), die Nutzer dann wissen, wie sie sich korrekt zu verhalten haben, gegebenenfalls mit bereitstehenden Löschmitteln initiale Löschversuche unternehmen, aber mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit den vorgehaltenen Fluchtmitteln oder einem der beiden baulichen Rettungswege das Gebäude verlassen können, ist das Schutzziel „Körperliche Unversehrtheit“ erreicht – unter Umständen sogar effektiver als durch einen Rettungseinsatz der Feuerwehr.

Die Rettung durch die Feuerwehr (in Abbildung 5 als zweite Möglichkeit dargestellt) ist in einer outcomeorientierten Betrachtung also nur *eine von vielen Möglichkeiten* zum Erreichen des Schutzziels im Brandfall¹⁵. Vor diesem Hintergrund zeigt sich die verwendete Bezeichnung als „Kompensationsmaßnahmen“ als inkorrekt, da die hierunter subsummierten Maßnahmen keine konkrete Kompensation für Defizite im Versorgungsniveau der Feuerwehr darstellen, sondern effektive und legitime, gleichwertige Maßnahmen zur Schutzielerfüllung sind.

¹³ In der Praxis wird die so gewonnene Zeitersparnis auch zur Kompensation einer verlängerten Ausrück- und Anfahrtzeit der Feuerwehr genutzt, womit diese – in einer theoretischen Betrachtungsweise – in der Summe doch wieder „rechtzeitig“ an der Einsatzstelle eintrifft.

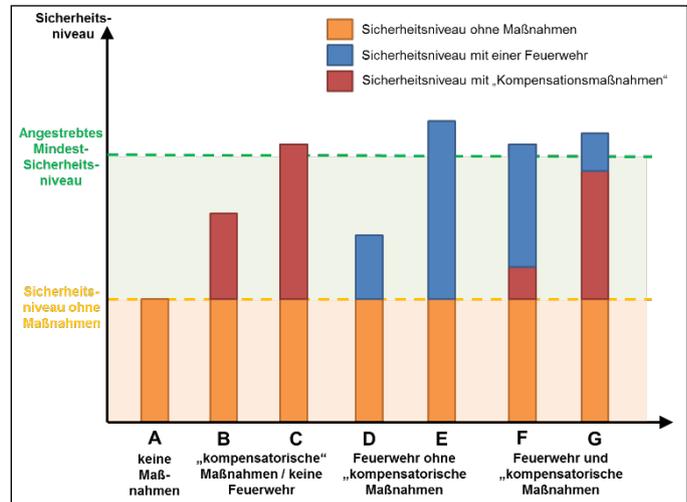
¹⁴ Z.B. in Nordrhein-Westfalen, aber in ähnlicher Fassung auch in den Feuerwehrgesetzen der anderen Länder: Die Gemeinden sollen ihre Einwohner über das Verhüten von Bränden, den sachgerechten Umgang mit Feuer, das Verhalten bei Bränden (Brandschutzerziehung und Brandschutzaufklärung) und über Möglichkeiten der Selbsthilfe aufklären. (§ 3 Abs. 5 BHKG)

¹⁵ Die in diesem Abschnitt exemplarisch dargelegte Argumentationslinie erstreckt sich lediglich auf den Brandfall, der stellvertretend für eine Reihe anderer denkbarer Unglücksfälle dargestellt ist. Die beispielhaft angeführten „Kompensationsmaßnahmen“ (z.B. Rauchwarnmelder) entfalten ihre Wirkung selbstverständlich nur bei diesem Unglücksfall, während zur Erfüllung des Schutzziels der Unversehrtheit des menschlichen Lebens etwa bei Straßenverkehrsunfällen weitere präventive und kurative Maßnahmen vorzusehen sind.

Eine weitere (oder ergänzende) Möglichkeit ist die Stärkung der gegenseitigen Nachbarschaftshilfe (in Abbildung 5 als dritte Möglichkeit dargestellt). Im Rahmen derer sind unter Beachtung des Eigenschutzes und Ausschluss einer Selbstgefährdung sowohl einfache Maßnahmen zur Brandbekämpfung und Hilfeleistung¹⁶, als auch medizinische Erste Hilfe denkbar, um das therapiefreie Zeitintervall zwischen Eintritt des Notfalls und Übernahme der Hilfsmaßnahmen durch die Rettungskräfte nach ihrem Eintreffen am Notfallort zu überbrücken.

Schlussfolgerungen für das Sicherheitsniveau

Der bisher nicht definierte, aber intuitiv gebrauchte Begriff des „Sicherheitsniveaus“ ist ein Ausdruck für das abstrakte Maß an Sicherheit in einer Gesellschaft. Im Kontext der Feuerwehrbedarfsplanung wird der dimensionslose, aber ordinalskalierte Begriff des „Sicherheitsniveaus“ häufig als Synonym für „Versorgungsniveau“ oder „Ausstattungslevel der Feuerwehr“ verwendet. Im Hinblick auf die dargelegten Ausführungen zur outcomeorientierten Planung ist der Begriff des „Sicherheitsniveaus“ jedoch vom „Versorgungsniveau der Feuerwehr“ zu unterscheiden, da bei schutzzielorientierter Betrachtung auch mit geringer oder gänzlich ohne Vorhaltung einer Feuerwehr ein hohes Sicherheitsniveau für die Bürger erreichbar ist, wenn mit anderen Maßnahmen (Abbildung 5) das Schutzziel gleichwertig erreicht werden kann¹⁷, wie in der nebenstehenden Abbildung 6 verdeutlicht.



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6:
Umfang verschiedener Maßnahmen zum Erreichen des angestrebten Mindest-Sicherheitsniveaus

Im Fall A gibt es weder eine Feuerwehr, noch „Kompensationsmaßnahmen“. Der Bürger ist auf sich alleine gestellt, ohne dass er deswegen jedoch besondere Maßnahmen trifft. In den Fällen B und C gibt es keine Feuerwehr, jedoch trifft der Bürger „Kompensationsmaßnahmen“, die aber im Fall B nicht ausreichen, um das angestrebte Sicherheitsniveau zu erreichen. Der Umfang der „Kompensationsmaßnahmen“ im Fall C erreicht bzw. übersteigt das angestrebte Sicherheitsniveau auch ohne die Feuerwehr. In den Fällen D und E trifft der Bürger keine Maßnahmen, es gibt jedoch eine Feuerwehr, die aber nur im Fall E, nicht jedoch im Fall D das Erreichen des angestrebten Sicherheitsniveaus gewährleistet. In den Fällen F und G werden die Vorhaltung der Feuerwehr und „Kompensationsmaßnahmen“ in jeweils unterschiedlichen Umfängen kombiniert, die in den dargestellten Fällen dem angestrebten Sicherheitsniveau genügen.

Angesichts der häufig (auch emotional) geführten Debatte zur Festlegung der Planungsziele für die Brandschutzbedarfsplanung auf lokaler Ebene ist davor zu warnen, das Sicherheits- sowie Versorgungsniveau allein über das Planungsziel oder gar nur über die häufig im Fokus stehende Eintreffzeit zu definieren, die sich zudem dominierend aus der Fahrstrecke bzw. -zeit ergibt. So unterliegt ein Bürger, der vom nächsten Standort der Feuerwehr weiter entfernt wohnt, nicht automatisch einem geringeren „Sicherheitsniveau“ als ein Bürger, der zwar näher am Standort der Feuerwehr wohnt, dessen Wohnung jedoch im Dachgeschoss eines zum Beispiel in Berlin üblichen dritten Hinterhofs liegt. In beiden Fällen benötigen die Einsatzkräfte der Feuerwehr möglicherweise die gleiche Zeit, bis ein Trupp der Feuerwehr zur Menschenrettung am konkreten Brandort tätig werden kann.

¹⁶ Zum Beispiel durch Einsatz von öffentlich zugänglichen Löschmitteln oder Leitern zur Unterstützung der Selbstrettung von Personen aus Obergeschossen, jeweils unter Beachtung des Eigenschutzes.

¹⁷ Die Gleichwertigkeit der Maßnahmen könnte man z.B. durch die Anzahl der durch Unglücksfälle Verletzten und Getöteten in der jeweiligen Umsetzungsvariante vergleichen.

Nicht nur vor diesem Hintergrund¹⁸ stellt sich damit die Einhaltung der Planungsziele als Überprüfungskriterium der gesetzesmäßigen Leistungsfähigkeit (oder der Qualität) der Feuerwehr als nur begrenzt aussagefähig heraus. Das bloße fristgerechte Eintreffen einer bestimmten Anzahl an Einsatzkräften an der Einsatzstelle (und damit Erfüllung des vorgegebenen Planungsziels) ist noch kein Garant für einen erfolgreichen Einsatz, wenn nach Ankunft an der Einsatzstelle ein über das übliche Maß hinausgehendes Chaos entsteht (schlechte Erkundung, Fehleinschätzungen der Lage, Fehler im einsatztaktischen Vorgehen, Selbstgefährdung der Einsatzkräfte, schlecht ausgebildete Einsatzkräfte, fehlende Routine und Einsatzerfahrung, Kommunikationsschwierigkeiten usw.). Auch nach dem Eintreffen an der Einsatzstelle ist die Performance der Feuerwehr maßgeblich für das Sicherheits- und Versorgungsniveau in der Kommune, womit die outcome-orientierte Betrachtung an dieser Stelle allgemein zur Frage nach der Qualität der Feuerwehr (vgl. Feyrer 2005) führt.

Zusammenfassung und Fazit

Im vorliegenden Beitrag wurde die Herkunft der oft propagierten „8 Minuten“ als Eintreffzeit im Planungsziel von Feuerwehrbedarfsplanungen dargestellt, die erstmalig 1998 von der AGBF in ihrem initialen Empfehlungspapier (AGBF 1998) veröffentlicht wurde. In Ermangelung bestehender Planungsgrundlagen im Feuerwehrwesen waren die AGBF-Empfehlungen der erste Versuch, bundesweit eine einheitliche und fundierte Bemessungsgrundlage für Feuerwehrstrukturen zu schaffen, welche zum damaligen Zeitpunkt als Pionierarbeit zu bezeichnen war und hoher Anerkennung bedarf.

Die Empfehlungen der AGBF entwickelten sich über die letzten zwei Dekaden zu vermeintlich zwingend anzuwendenden Planungsvorgaben zur Dimensionierung von Feuerwehren (auch im ländlichen Raum) und suggerierten, dass es keine Alternativen und Handlungsspielräume bei der Festlegung dieses kommunalen Planungsziels gäbe. Der Grund hierfür ist vor allem die Anführung einer wissenschaftlich-medizinischen Begründung zur Herleitung der Eintreffzeit, die einer kritischen Überprüfung jedoch nicht Stand hält. Vielmehr wird deutlich, dass sich die Eintreffzeiten von Feuerwehr und Rettungsdienst nicht rein wissenschaftlich ableiten lassen, sondern durch den Rat der Stadt oder Gemeinde als politisches Entscheidungsgremium festzulegen sind. In der Folge wurde die wissenschaftliche Argumentationskette auch aus der im November 2015 veröffentlichten Fortschreibung des AGBF-Empfehlungspapiers (AGBF 2015) entfernt.

Mit der Erkenntnis, dass sich die Planungsvorgaben im Rettungswesen nicht aus zwingenden, naturwissenschaftlichen Zusammenhängen ableiten, sondern rein politisch festgelegt werden, lässt sich auch die Diskussion um Standardflexibilisierung deutlich einfacher führen und der Debatte um die Sicherstellung des Rettungswesens auch in ländlichen Räumen den Beigeschmack eines „Tabu-Themas“ nehmen.

In diesem Zusammenhang wurden Möglichkeiten einer outcome-orientierten Planung aufgezeigt, mit der sich unter Umständen ein vergleichbares oder gar höheres Sicherheitsniveau für die Bevölkerung erzielen lässt als durch die Vorhaltung einer realistisch oder zwangsweise unverhältnismäßig dimensionierten Feuerwehr.

¹⁸ Die Definition der Leistungsfähigkeit der Feuerwehr allein durch eine retrospektive Zielerreichungsgradanalyse bei vergangenen Einsätze ist auch aus weiteren (z.B. mathematisch-statistischen) Gründen nicht fachgerecht, die jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit sind und dessen Ausführung den zur Verfügung stehenden Rahmen übersteigt.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), 2016: Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Positionspapier aus der ARL 108, Hannover.
- Ammicht Quinn, Regina, 2012: Fahrradbremse oder Navigationssystem: Was ist, will und kann eine Ethik der Sicherheit?. Gerhold, Lars / Schiller, Jochen (Hrsg.): Perspektiven der Sicherheitsforschung. Beiträge aus dem Forschungsforum Öffentliche Sicherheit, S. 55-76.
- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF-Bund), 1998: Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten, Empfehlungspapier vom 16. September 1998.
- Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF-Bund), 2015: Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten, Fortschreibung des Empfehlungspapiers vom 19. November 2015.
- Aring, Jürgen, 2011: Mehr Selbstverantwortung – eine Chance für dünn besiedelte Räume, DruckVerlag Kettler, Bonn.
- Feyrer, Johannes, 2005: Die Qualität von Feuerwehreinsätzen. BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 6/2005, S. 451-455.
- Fischer, Ralf, 2002: Brandschutzbedarfsplan – Fehlerquellen und Spielräume bei der Schutzzielbestimmung. Der Feuerwehrmann – Organ der Feuerwehren im Lande Nordrhein-Westfalen, 12/2002, S. 269-272.
- Hahne, Ulf, 2005: Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. Raumordnung und Raumforschung 04/2005, S. 257-265.
- Herbst, Sandra, 2001: Untersuchungen zum Viktimisierungs-Furcht-Paradoxon, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Hildebrandt, Thomas, 2013: Statistische Einsatzdatenanalyse zur Abschätzung der Relevanz des kritischen Wohnungsbrandes für unterschiedlich strukturierte Gemeinden, Bachelorarbeit, Bergische Universität Wuppertal.
- Kaiser, Guido, 2012: ORBIT 2010 – Aktuelle Erkenntnisse zu medizinischen und rettungstechnischen Grundlagen der Planung im Feuerwehrwesen, Tagungsband zur vfdb-Jahresfachtagung 2012, Köln, S. 623-634 – hier in aktualisierter Fassung.
- Köstler, Thomas, Karsten, Andreas, Rost, Michael, 2011: Feuerwehreinsätze bei Bränden in Wohngebäuden. BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 03/2011, S. 175.
- Landesfeuerwehrverbandes Bayern e.V. (LFV Bayern), 2007: Stellungnahme zum „Entwurf des Gesetzes zur Änderungen des Bayerischen Feuerwehrgesetzes“. „Florian kommen“, Ausgabe 70, Mai 2007, S. 5f.
- Landeshauptstadt Düsseldorf, 1997: Stellungnahme zur „Haftungs- und strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Rahmen des Brandschutzes“ vom 10. Juni 1997.
- Lindemann, Thomas, 2011: Rettungszeiten der Feuerwehr beim kritischen Wohnungsbrand. BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 12/2011, S. 946-952.
- Pflüger, Tobias, 2014: O.R.B.I.T. und die Feuerwehr, In: Tagungsband zur 62. vfdb-Jahresfachtagung Dortmund, Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes e.V., Altenberge, S. 15-26.
- Plant, Raymond, 1998: Why social justice?.: Bocher, D., Kelly, P. (Hrsg.): Social justice: From Hume to Walzer, Rutledge, London, S. 269-283.
- Pleiß, Georg, Seliger, Ursula, 2007: Entwicklung von Kohlenmonoxid bei Bränden in Räumen – Teil I, Forschungsbericht Nr. 145, Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt, Heyrothsberge.
- Pleiß, Gregor, Seliger, Ursula, 2008: Entwicklung von Kohlenmonoxid bei Bränden in Räumen – Teil II, Forschungsbericht Nr. 152, Institut der Feuerwehr Sachsen-Anhalt, Heyrothsberge.

- Porsche AG, Wibera AG, 1987: Feuerwehrsysteem-O.R.B.I.T. Entwicklung eines Systems zur Optimierten Rettung, Brandbekämpfung mit Integrierter Technischer Hilfeleistung, Forschungsbericht KT 7612, Definitionsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Forschung und Technologie.
- Ridder, Adrian, 2015: Für die Feuerwehrbedarfsplanung interessante Erkenntnisse aus TIBRO, Vortrag auf der Interschutz, Hannover, 9.6.2015.
- Schneider, Klaus, 2007: Feuerschutzhilfeleistungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 8., neubearbeitete Auflage, Stuttgart.
- Schröder, Hermann, 2008: Neue Hinweise zur Leistungsfähigkeit der Feuerwehr in Baden-Württemberg. BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 03/2008, S. 184-189.
- Steggmann, Christoph, 2007: Recht des Feuerschutzes und des Rettungsdienstes in Nordrhein-Westfalen, 24. Auflage.
- Stein, Jochen, 2016: Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten. BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 07/2016, S. 525ff.
- Stielike, Jan M., 2010: Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? – Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. Hannemann, C. et al.: Jahrbuch Stadt-Region 2009/2010 – Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2010, S. 129-140.
- Stielike, Jan M., 2014: Konstitutionelle Anforderungen an die Versorgung peripherster Räume mit Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge. Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie, BBSR-Online-Publikation 11/2014, S. 71-77.

Autor

Thomas Lindemann, M.Sc., BrandAss
Technische Universität Dortmund
thomas.lindemann@tu-dortmund.de

Rainer Winkel

Mindeststandards der Infrastruktur: Hilfreich oder kontraproduktiv?

Standards werden zur Sicherung von Qualität vorgegeben. Zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse werden zur Absicherung einer leistungsfähigen Daseinsvorsorge seit längerem Mindeststandards diskutiert. Damit stellen sich Fragen, wie mit den großen Unterschieden zwischen den Bundesländern bei Standardvorgaben umzugehen ist, bis dahin, wie weit Standards hilfreich oder kontraproduktiv sind, Kreativität und Innovationen be- oder verhindern.

1. Standards zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Standards sind Vorgaben für eine bestimmte Ausstattungsausprägung, die durch Gesetze, Vorschriften oder andere verbindliche Regelungen einzuhalten sind oder die sich allgemein anerkannt durchgesetzt haben. Standards beziehen sich i. d. Regel auf den Input, d. h. auf die Ausstattung für den betreffenden Bereich. Sie bieten objektiv prüfbare Vorgaben für den Input zur Sicherung des quantitativen und qualitativen Versorgungsangebots, wobei die Qualität i. d. Regel anhand des Ausstattungsangebotes gemessen wird. Normative Festlegungen von Standards haben letztlich vergleichbare Wirkungen wie Richtwerte. Deshalb trifft für sie auch die Kritik der Richtwertdiskussion der 70er Jahre zu, denn Standards werden ebenfalls aus wissenschaftlichen Erkenntnissen und Erfahrungen aus der Gegenwart und Vergangenheit abgeleitet. Deshalb sind sie mit fortschreitender Geltungsdauer, wie Richt- und Orientierungswerte, zunehmend vergangenheitsorientiert (Borchard 1979: 193-197).

Standards werden von unterschiedlichen Ebenen vorgegeben: Der EU (z. B. Umwelt und Klimaschutz), dem Bund (z. B. Kita-Versorgung und Vorgaben der Sozialgesetzgebung), den Bundesländern (z. B. Schulen und Struktur des Bildungssystems), der Wirtschaft (z. B. DIN Deutsche Industrienormen), wie von privaten und gemeinnützigen Organisationen (z. B. Bedarfsberechnungsvorgaben der *Kassenärztlichen Vereinigung* oder Vorgaben des *Vereins für öffentliche und private Fürsorge* im Sozialbereich).

Standards dienen auch der Sicherung der Daseinsvorsorge (Winkel et al. 2010a), d. h. der allen zugänglichen Grundversorgung von Bevölkerung und Wirtschaft. Durch Standards werden die Voraussetzungen für die Lebensverhältnisse definiert. Deshalb sind sie wesentlich, um gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen zu sichern. Durch Standards können Ausstattung und Qualität von Einrichtungen der Daseinsvorsorge gesichert und beeinflusst sowie u. a. auch auf die Umweltqualität eingewirkt werden. Daseinsvorsorge, lange Zeit eine vorrangig öffentliche Aufgabe, wird heute jedoch zunehmend auch von nicht öffentlichen Trägern geleistet. Die öffentliche Hand behält zwar für viele Bereiche die Versorgungsverantwortung, überträgt aber die Maßnahmen dafür Dritten, wie vorrangig privatwirtschaftlichen Trägern. Deshalb kommt den Standards auch in dieser Hinsicht eine wichtige Bedeutung zur Qualitäts- und Ausstattungssicherung zu.

Die Standardvorgaben beziehen sich auf unterschiedliche Räume. EU-Standards, wie z. B. Umweltvorgaben gelten europaweit, Bundesvorgaben, wie Umweltgrenzwerte, für die Kita-Ausstattung oder Vorgaben durch die Sozialgesetzgebung, gelten deutschlandweit. Das Gleiche gilt häufig für Vorgaben der Wirtschaft, wie die Deutsche Industrienorm (DIN) oder anderer nicht öffentlicher Institutionen, wie die Bedarfsberechnungsvorgaben der *Kassenärztlichen Bundesvereinigung*. Ganz anders sieht es mit den Vorgaben von Bundesländern aus. Standards werden dort sehr unterschiedlich vorgegeben. So sind die Bereiche und die Dichte der Standardvorgaben in den Bundesländern höchst unterschiedlich, was auch für die Ausprägung gilt. Dazu ausgewählte Beispiele einer Untersuchung (Winkel et al. 2010b) für das BBSR:

- In einigen Bundesländern gelten Mindestschülerzahlen für Grundschulen, verschiedentlich auch für Schulen der Sek. I und Sek II, andere Länder treffen dafür keine Aussagen. Die Mindestschülerzahl für Klassen reicht von 10 bis 20 Schülern, also Unterschiede bis 100%.
- Die Hilfsfristen des Feuerwehreinsatzes liegen zwischen 5 und 17 Minuten, d. h. bis zu 340% Unterschied, wobei auch die Zeitmessung unterschiedliche ist.

Was aber nahezu einheitlich sämtliche Bundesländer betrifft, die Standards werden auf der Ebene der einzelnen Ministerien festgelegt ohne interministerielle Abstimmung. Daran hat sich bislang kaum etwas geändert, wie eine weitere 2015 für die BBSR erfolgte Auswertung der MORO-Vorhaben *Wettbewerb Regionale Daseinsvorsorge* belegt (Winkel et al. 2015: 12-21).

2. Mindeststandards, aber welche?

Der demografische Wandel hat in einigen Räumen längst zum ausgeprägten Rückgang geführt, so wird bereits von Schrumpfungsräumen gesprochen. Dort kommt es zur Gefährdung bis hin zum Abbau wichtiger Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Davon sind ggf. selbst Einrichtungen der unverzichtbaren Grundversorgung betroffen, wie in zumutbarer Entfernung eine ausreichende Ausstattung der Gesundheitsversorgung, an Bildungseinrichtungen, an Mobilitätsangeboten und –möglichkeiten und der Ausstattung mit leistungsfähiger Kommunikationsinfrastruktur. Selbst die Trinkwasserversorgung und Energieversorgung kann gefährdet sein. Im Bundesland Sachsen wurden z. B. wegen der Auslastungsprobleme seit 1995 über 900 Schulen geschlossen. Dadurch werden die Versorgungsnetze ausgedünnt. Als Folge der Ausdünnung an Daseinsvorsorge verlieren diese Räume Standortqualität. Das betrifft sowohl die Wohnstandortgunst als auch die Gust als Wirtschaftsstandort. So ist z. B. die Bildungsbeteiligung von Schülern nachweislich nicht nur von deren Begabung sondern gleichfalls von der Erreichbarkeit weiterführender Schulen abhängig. Die Gefahr einer Abwärtsspirale mit einer weiteren Ausdünnung von Angeboten kann also weiter zunehmen.

Von dieser Entwicklung sind periphere, strukturschwache Räume besonders betroffen. Dort sind die Folgen des demografischen Wandels – rückläufige Bevölkerungsentwicklung, wenige Geburten und hohe Alterung – deutlich ausgeprägt, so dass Unterauslastungen besonders häufig auftreten. Infolge des geringen Arbeitsplatzangebots kommt es verstärkt zu Abwanderungen, was die Auslastungsprobleme verschärft. Als Folge der demografischen Entwicklung und der wirtschaftlichen Strukturschwäche weisen die Gemeinden dieser Räume sehr niedrige Einnahmen auf. Deshalb führt dort Unterauslastungen noch häufiger zur Schließungen von Einrichtungen. Ein hoher Bevölkerungsrückgang hat zudem auch Folgen für die Finanzen des betreffenden Bundeslands. Die Einwohnerzahl ist eine der Bemessungsgrundlagen im Länderfinanzausgleich. Angespannte Landesfinanzen wirken sich wiederum auf die Verfügungsmasse des *Kommunalen Finanzausgleichs* aus. Die Mittel des Finanzausgleichs stellen aber gerade in strukturschwachen, peripher gelegenen Gemeinden i. d. Regel die größten laufenden Einnahmen dar. In diesen Räumen können durch Unterauslastung und Finanzknappheit die Voraussetzungen zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen massiv gemindert werden.

Die Entwicklung spricht für Mindeststandards, die zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse konsequente eingeführt und genutzt und ggf. mit öffentlichen Mitteln gesichert werden. Mindeststandards sollten für derartige Räume bundesweit gelten. Das gilt besonders, wenn zur Sicherung von Mindeststandards öffentliche Mittel eingesetzt werden, die nicht aus dem betreffenden Bundesland stammen, in dem Sicherungsmaßnahme durchgeführt wird. Für einheitliche Mindeststandards sind die Ländervorgaben jedoch, allein schon wegen der großen Unterschiede, kaum geeignet. Deshalb nimmt auch der Raumordnungsbericht 2011 diese Frage auf. Dort wird der dringende Bedarf für einen Diskurs zwischen Bund und Ländern gesehen um „...Mindeststandards für zentrale Leistungen der Daseinsvorsorge kooperativ zu vereinbaren...(Raumordnungsbericht 2012: 213)“. Dafür sollen vor allem Tragfähigkeitsschwellen und die Erreichbarkeit zentralörtlicher Einrichtungen thematisiert werden, um auf gleichwertige Lebensverhältnisse hinzuwirken und diese zu sichern (Raumordnungsbericht 2012: 213). Als Indikator für eine Mindestausstattung werden bislang vorrangig die Abweichungen vom bundesdeutschen Mittelwert der jeweiligen Ausstattung verwandt. Es existiert jedoch keine Einigkeit, bei welcher Abweichung von einer Gefährdung der Daseinsvorsorge auszugehen ist (Danielzyk 2014: 17).

„Normative Festlegungen von Mindeststandards sind weitgehend gescheitert...“, was Danielzyk vor allem auf die unterschiedlichen Größen politisch administrativer Einheiten und auf die unterschiedliche subjektive Wahrnehmung der Ausstattung zurückführt (Danielzyk 2014: 17). Gegen normative Festlegungen spricht ein weiterer Grund: Standards basieren nicht nur auf dem Kompromiss zwischen hohen Fachanforderungen und der Finanzierbarkeit, sondern auch auf den jeweiligen Konzepten. Da gibt es größte Unterschiede. Als Beispiel sei auf die deutschlandweit geltenden Sollwerte für die Hausarztversorgung verwiesen, wonach ein Hausarzt 1.671 Einwohner versorgen kann (Bedarfsrichtlinien 2016: 11). Da ältere Mitbürger zunehmend multimorbide Erkrankungen aufweisen und deshalb eine wesentlich häufigere und umfangreichere ärztliche Betreuung benötigen, kann der Sollwert gemindert werden, wenn die Senioren/Seniorinnen einen hohen Altenanteil der Bevölkerung ausmachen. Die dafür in den Bedarfsrichtlinien vorgegebene Minderung beträgt aber selbst in der Maximalauslegung weniger als 10%. Bei Anwendung neuer innovativer ärztlicher Versorgungskonzepte, die inzwischen rechtlich zulässig sind, könnte jedoch ein Allgemeinmediziner ohne qualitative Einbußen 2.500 Einwohner oder sogar mehr versorgen (Schade, Winkel 2015: 104). Damit könnte gerade auch dem erhöhten Versorgungsbedarf älterer Einwohner we-

sentlich besser entsprochen werden. Den Konzepten kommt somit wesentliche Bedeutung zu. Das lässt sich in normativen Werten für Mindeststandards kaum abbilden.

3. Standards hilfreich oder Kontraproduktiv?

Standards waren und sind in vielen Bereichen zur Sicherung hilfreich und oft unverzichtbar. Standards haben aber auch häufig zu falscher Entwicklung geführt, z. B.:

- Der Straßenbau, der auf der Grundlage der RBL (Richtlinien für die Bemessung von Landstraßen), RAST (Richtlinien für die Anklage von Stadtstraßen) der Ras-Q (Richtlinie für Querschnitte) und weiterer vergleichbarer Vorgaben erfolgte (Müller et al. 1974: 242-277; Natzschka 1997:28-53), erforderte später aufwendige Verkehrsberuhigungen.
- Die Kreisverkehre, die in den 50-er und 60-er Jahren in hoher Anzahl geschaffen und dann weitgehend abgebaut wurden, erfahren seit einigen Jahren eine aufwendige Renaissance.
- Die Straßenbahnen, die in den meisten Städten Deutschlands zugunsten von Autobussen abgeschafft wurden, wobei sich heute etliche Städte mit der sehr aufwendigen Wiedereinführung befassen, wie z. B. derzeit die Landeshauptstädte Mainz und Wiesbaden.
- Die aufwendige Verrohrung und Begradigung von Fließgewässern, die heute mit noch höherem Aufwand renaturiert werden.
- Die ostdeutschen Polikliniken, die nach der Wiedervereinigung abgewickelt wurden, wobei heute die Sicherung einer ärztlichen Mindestversorgung in der Fläche ländlicher Räume zunehmend vergleichbare Einrichtungen erfordert, nur dass diese heute als Medizinische Versorgungszentren bezeichnet werden.
- Wassersparenden WC-Spülanlagen, die in Schrumpfungsräumen wegen des reduzierten Durchsatzes die Gefahr von Leitungsverstopfungen erhöhen und den Bedarf für aufwendige Netzspülungen erhöhen.
- Die Umweltzonen, die sich zunehmend als wirkungslos erweisen, weil die dafür geltenden Grenzwerte, die den Umweltstandard definieren, zu wenig greifen.

Standards unterliegen zudem nicht unwesentlichen einem Lobbyeinfluss, z. B.:

- Die Deutschen Industrienormen werden im *Deutschen Normenausschuss* festgelegt, in dem die deutsche Industrie massiv vertreten ist. Die DIN-Festlegungen haben z. T. unmittelbare Auswirkungen auf deren Umsätze, was zu industriegerechten Einflüssen auf die Ausbildung von Standards führt.
- Die *Kassenärztliche Bundesvereinigung* (KV) hat festgelegt, dass von einer ärztlichen Unterversorgung auszugehen ist, wenn der Sollwert - Einwohner je Arzt - für Hausärzte um mehr als 25% und für Fachärzte um mehr als 50% unterschritten wird. Hingegen wird bereits bei einer Überschreitung von 10% des Sollwertes von einer Überversorgung ausgegangen (Bedarfsrichtlinien 2013/2016: 20), ab der weitere kassenärztliche Praxiszulassungen zu versagen sind.

Hohe Standardfestlegungen können auch kontraproduktiv wirken, z. B.:

- In der Altenpflege gibt es zunehmend zu wenige Fachpflegekräfte. Pflegehilfskräfte dürfen nach ihrer einjährigen Ausbildung jedoch viele Leistungen, für die sie ausgebildet sind, nicht wahrnehmen, wie das Anlegen von Verbänden. Das wird dann häufig von Familienmitgliedern - ohne jegliche Fachausbildung - geleistet.
- Für den ÖPNV gelten außerhalb geschlossener Ortskerne derart hohe Standardanforderungen, dass eine Haltestelle wegen der zu errichtenden Bus-Halte- und Einfädelungsspur ca. 80.000 € erfordert. Deshalb musste u. a. in einem MORO-Projekt, in dem etwa ein Viertel der Dörfer nicht mehr an den ÖPNV angebunden waren, auf die Verbesserung durch zusätzliche Haltestellen weitgehend verzichtet werden (Projektbericht 2006: 24, 46). Diese Problematik kann inzwischen auch für Städte gelten. Die EU-Vorgaben legen den Abstand zwischen Bürgersteig und Buseingang derart fest, dass dieser nur an nahezu gradlinigen Straßen einzuhalten ist. Das bedingt aufwendige Umbauten oder Verlegungen von Haltestellen und führt ggf. sogar zum Wegfall von Haltestellen.

Standards können aufgrund ihrer Vergangenheitsorientierung neue Konzepte be- oder sogar verhindern, z. B.:

- Die Erfahrungen im Umgang mit dem demografischen Wandel belegen, dass sich in Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die auf Multifunktionalität und Flexibilität in der Nutzungsart und quantitativen Auslegungen ausgerichtet sind, die Herausforderungen effizient bewältigen lassen (Winkel 2008: 21-83). Da für solche Einrichtungen jedoch häufig ressortspezifisch festgelegte Standards gelten, ist das z. T. nicht machbar. Solche Erfahrungen wurden beispielsweise im Kontext der Verknüpfung von Kindertagesstätten und Grundschulen gemacht, obwohl dafür aus Skandinavien sehr positive Erfahrungen vorliegen. In Deutschland stehen dem die Kindertagesstätten-Richtlinien, die nicht mit den Schulbaurichtlinien abgestimmt sind, entgegen. Hier wirken sich diese Regelungskonflikte bis hin zu einem kaum machbaren Versicherungsschutz aus. Selbst ein gemeinsamer Personaleinsatz von Kita und Grundschulen, auch wenn es nur um die Absicherung der Pausenaufsicht geht, ist nicht zulässig.
- Die Sicherung der ärztlichen Grundversorgung steht vor dem Problem, dass von 2015 bis 2023 ca. 50% der Hausärzte altersbedingt ausscheiden, aber nicht einmal jeder zweite ist durch neue Absolventen des Medizinstudiums ersetzbar. Es kann Situationen geben, in denen in einer Gemeinde vier Hausärzte tätig sind, obwohl aufgrund des Einwohnerschwundes heute rechnerisch nur noch drei erforderlich wären. Aufgrund der rechnerischen Überversorgung sind an diesem Standort keine Neuzulassungen zulässig, auch wenn drei dieser Ärzte aufgrund nahezu identischer Altersjahrgänge innerhalb der nächsten zwei Jahre in den Ruhestand treten. In Anbetracht der großen Probleme für Nachbesetzungen, die i. d. Regel längere Zeiträume beanspruchen oder oft nicht gelingen, ist somit für die Gemeinde der medizinische Versorgungsnotstand absehbar. Trotzdem darf sie noch nicht verbindlich handeln. Eine Entwicklung, die hier keinesfalls konstruiert ist, sondern in etlichen ländlichen Gemeinden längst der Realität entspricht.
- Die Vorgaben für Energieeinsparungen wirken umkehrt, indem sie sich auf den zulässigen Verbrauch oder eine Verbrauchsobergrenze, die nicht überschritten werden soll, beziehen. Den dort festgelegten Standards kommt insofern auch für das Thema Mindeststandards Bedeutung zu, weil die Diskussion die Fragwürdigkeit aufzeigt, die für scheinbar wichtiger und damit fast unumstößlicher Standardvorgaben gelten kann. In Deutschland, wo Vorgaben für die Minderung des Energieverbrauchs seit Jahren intensiv umgesetzt werden, erachten inzwischen manche Experten diese für falsch und kontraproduktiv (Amelung 2016). In unserem Land fallen zeitweilig derart hohe Überschüsse regenerativer Energie an, dass Kraftwerke diese aufwendig abbauen (eliminieren) müssen, um Schäden der Anlagen und Leitungen durch Überlastungen zu verhindern. Manche Experten sehen daher die Zukunft nicht in Energieeinsparungen sondern im innovativen Energiemanagement. Darauf wird bislang viel zu wenig hingewirkt und die festgelegten Standards gelten ohne Einschränkung. Das mag evtl. auch am Einfluss der Wirtschafts-Lobby für das riesige Umsatzvolumen von Maßnahmen zur Energieeinsparungen liegen.

Die Erfahrungen belegen, Standards können sowohl hilfreich als auch kontraproduktiv sein. Das hängt vom jeweiligen Anwendungsbereich und der Situation ab. Standards sind wichtig und hilfreich für viele Bereiche, insbesondere auch zur Versorgungssicherung in peripheren, strukturschwachen Schrumpungsregionen. Gleichfalls haben sie wichtige Bedeutung zur Qualitätssicherung, wie die derzeitige EU-Strafandrohung an die Bundesrepublik wegen der hohen Nitratbelastungen des Grundwassers belegt. Standards können aber auch fragwürdig sein, wie allein schon die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen. Sie können auch wegen ihrer Vergangenheitsorientierung kreative Konzepte und Innovationen be- oder verhindern.

4. Überlegungen zur Entwicklung

Ansätze zur Weiterentwicklung können in einer flexiblen Auslegung und Veränderung geltender Standards liegen. Als Beispiel sei auf die Schulversorgung im Land Brandenburg verwiesen (Demografie-Kommission 2013: 37-68). Die Schulen in der Fläche weisen häufig eine defizitäre Auslastung auf, was neben den demografischen bedingten Schülerschwund auch daran liegt, dass Eltern trotz weiter Wege die Schulen im Berliner Verdichtungsraum bevorzugen. Das Land Brandenburg hat darauf reagiert. Schulen in der Fläche bleiben erhalten, selbst wenn Klassen nur noch 10 Schüler/innen aufweisen. Dafür wurde die zulässige Schülerzahl in Schulklassen im Verdichtungsraum entsprechend erhöht. Damit kann das Land Brandenburg ohne Mehrkosten die Schulversorgung in der Fläche, insbesondere auch in Schrump-

fungsregionen sichern und sogar qualitativ verbessern. Zugleich wird dadurch das bislang vorherrschende Attraktivitätsgefälle zu den Schulen im Verdichtungsraum ausgeglichen. Die ortsnahen Schulen erfahren nun deutlich mehr Zuspruch, womit die Auslastung verbessert und die Schulstandorte eher erhalten werden.

Eine wesentliche innovative Weiterentwicklung wird hier darin gesehen, wenn anstelle der vorherrschenden Orientierung am Input, bzw. am materiellen Ausstattungsstandard, der Output mehr Beachtung erhält. Letztlich geht es bei der Sicherung der Daseinsvorsorge um die Erfüllung der daran geknüpften jeweiligen Versorgungsziele, wie z. B. Reduzierung der Schulabbrecherquote. Bislang steht jedoch nicht das Versorgungsziel sondern die Ausstattung, mit dem es erreicht werden soll, im Blickpunkt. Dafür werden ggf. normative Größen vorgegeben. Bei deren Erfüllung der Ausstattungsvorgaben wie z. B. Klassengröße, Verhältnis Lehrer/Schüler/in, wird das Ziel als erreicht erachtet, unabhängig ob das Ziel einer Reduzierung der Schulabbrecher tatsächlich erreicht wurde. Bei einer Outputorientierung würde stattdessen ohne Ausstattungsvorgaben ein klares Ziel vorgegeben werden, wie z. B. Reduzierung der Schulabbrecherquote von 3% auf unter 1%. Damit wäre die Zielerreichung klar und eindeutig ablesbar bei großem Freiraum für Konzepte und Maßnahmen.

„Um Innovativen, wie durch Anwendung neuer konzeptioneller Lösungen, z. B. Verknüpfung von Kita und Grundschulen, besser gerecht werden zu können, hat der Beirat für Raumentwicklung Zielvereinbarungen als neues Instrument der Raumentwicklung vorgeschlagen...“ (Beirat für Raumentwicklung 2010: 10-11), die zudem auf regionalspezifische Situationen zugeschnitten werden könnten (Danielzyk 2014: 18). Dieser Vorschlag ist begrüßenswert und bestätigt zudem bereits vorangegangenen Empfehlungen. Damit kommt die Vergangenheitsorientierung normativer Standards nicht zum Tragen und Innovationen sowie neue konzeptionelle Ansätze werden durch Standardvorgaben nicht be- oder verhindert. Um die nachteiligen Auswirkungen von Richtwerten auf innovative Ansätze zum Umgang mit dem demografischen Wandel zu vermeiden, hat Winkel bereits 1993 empfohlen, eine stärkere Orientierung am Output anstelle des Inputs vorzunehmen (Winkel, 1993: 393). Thurn und Winkler-Kühlken kamen (Thurn, Winkler-Kühlken 2008: 36-37) in einem Gutachten für den Freistaat Sachsen zu vergleichbaren Empfehlungen. Bei einer Ausrichtung auf den Output, etwa durch Zielvereinbarungen, wird auch später eindeutig die Zielerreichung sichtbar und damit überprüfbar. Ein Nichterreichen kann politisches Konfliktpotenzial beinhalten. Das könnte aber auch dazu führen, dass bei einer Gefährdung der Zielerreichung Entscheidungsträger für die Beschreitung neuer Wege und Konzepte weitaus offener sind und somit Innovationen eher zur Anwendung kommen (Winkel 2012: 50-53).

Schließlich sollte einer Grundforderung für die zukünftige Entwicklung endlich entsprochen werden, nämlich die interministerielle Abstimmung von Standards auf der Ebene der einzelnen Bundesländer. Damit ließen sich mehr Innovationen und konzeptionelle Weiterentwicklungen eher umsetzen.

5. Resümee

Die Fragestellung, ob Mindeststandards hilfreich oder kontraproduktiv sind, lässt sich nicht eindeutig beantworten, denn die Kritik an Standards gilt genauso für Standards zur Mindestversorgung. Mindeststandards können durchaus hilfreich und wichtig sein, wie besonders die Probleme in strukturschwachen, peripheren Schrumpfungsräumen belegen oder die Kontroverse um die zu hohen Nitratbelastungen in manchen Grundwasserbezirken in Deutschland. Mindeststandards lassen sich aber kaum einheitlich für Deutschland durchsetzen, wie die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern zeigen, da sie sowohl auch von den jeweiligen landes- und regionsspezifischen Bedingungen als auch von den präferierten Ansätzen und Konzepten abhängen. Bei der Festsetzung normativer Standards sind deren Vergangenheitsorientierung und die möglichen Nachteile für innovative Weiterentwicklungen stärker zu beachten. Zudem ist zu prüfen, ob durch Veränderungen der Festlegungen wie für die Schulversorgung in Brandenburg ggf. Zielsetzungen eher erreichbar sind. Deshalb sollten Standards stets kritisch hinterfragt werden, tendenziell umso mehr je älter sie sind. Außerdem brauchen wir mehr Offenheit und Zukunftsorientierung, die eher neue Wege zulassen. Letztlich sollten die Zielsetzungen, also der Output wesentlich stärkere Bedeutung erfahren, da dieser sich nicht einschränkend auf Innovationen und konzeptionelle Neu- oder Weiterentwicklungen auswirkt.

Literatur

- Amelung, Thomas, 2016, Im Quartier spielt die Musik – optimierte Stromeinspeisung für nachhaltige Stadtquartiere; Vortrag, Sitzung Wissenschaftliche Beirat der DSK Deutschen Stadtentwicklungs- und Grundstücksgesellschaft, 27.9.2016, Berlin.
- Bedarfsplanungs-Richtlinie, 2016, Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Hrsg.), 1.1.2013, letzte Änderung 16.6.2016, in Kraft getreten am 15. September 2016, veröffentlicht Bundesanzeiger BAnz AT
- Beirat für Raumentwicklung (2011): Region 2020: Zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen – Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge. Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung vom Juli 2011. Berlin. Beirat für Raumentwicklung, (2011): 10-11.
- Borchard, Klaus, 1978: Städtebauliche Orientierungswerte, DBZ, H.2, S. 193-197.
- Danielzyk, Rainer 2014, Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen, ARL Nachrichten, 2, S. 17.
- Demografie-Kommission (2013): Empfehlungen für künftige Modelle der Grundschulversorgung im ländlichen Raum im Land Brandenburg, Land Brandenburg Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, Potsdam.
- Müller, Wolfgang; Bischof, Wolfgang; Wessels, Kurt; Ehlgötz, Rolf; Wiarda, Edzaard von, 1974, Städtebau, Technische Grundlagen, 2. Überarb. Aufl., Stuttgart.
- Natzschka, Hennig, 1996, Straßenbau Entwurf und Bautechnik, Stuttgart.
- Projektbericht, 2006: Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum, Lommatzschener Pflege, MORO-Vorhaben zu den Folgen des demographischen Wandels für die Infrastrukturversorgung, BBR, Bonn-Dresden.
- Raumordnungsbericht 2011, 2012, BBSR (Hrsg.)
- Schade, Hans-Joachim, Winkel, Rainer, 2015, Sicherung der Hausarztversorgung im ländlichen Raum, Hessische Städte- und Gemeindezeitung, H 4, S. 102-110.
- Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Pietschmann, Holger; Fischer, Alexander; Pfohl, Martin (2015); Kennzahlen in der Daseinsvorsorge, BMVI (Hrsg.), BMVI-Online-Publikation 01/2015, Berlin, März 2015.
- Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Klinge, Werner; Pietschmann, Holger, 2010a: Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, BBSR (Hrsg.) http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/Studie/SicherungDaseinsvorsorge/06_Veroeffentlichung.html
- Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Pietschmann, Holger, 2010b: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge, BBSR (Hrsg.)
- BMVBS-Online-Publikation, Nr. 13/2010, BMVBS Juli 2010 <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichung/BMVBS/Online/2010/ON132010.html>
- Winkel, Rainer: Materialien zum Umgang mit dem demografischen Wandel in sächsischen Kommunen, 2008, Freistaat Sachsen, Staatsministerium des Innern (Hrsg.), Dresden.

Autor

Prof. Dr. Rainer Winkel
DISR Deutsches Institut
für Stadt und Raum Berlin
rainer.winkel@t-online.de

Sigrun Kabisch

Umsiedlung - die soziale Dimension von Siedlungsaufösungen im Fokus

0. Einleitung

Wenn heute Umsiedlungsvorhaben im Zuge der Auflösung von Siedlungen als Tabu-Thema etikettiert werden, dann deshalb, weil damit tiefe Einschnitte in das Lebensumfeld der betroffenen Menschen verbunden sind und weil deren öffentliche Debatte mit zahlreichen Kontroversen verbunden ist. Es fehlen finanzielle und juristische Instrumente, aber vor allem mangelt es an politischer Überzeugungskraft, überzeugenden Handlungsstrategien und guten Beispielen. Dieser bedarf es, um den von einer geplanten Umsiedlung Betroffenen eine machbare Lebens- und Siedlungsalternative aufzuzeigen.

Der Blick in die jüngere Vergangenheit verweist auf eine Reihe von Beispielen für Siedlungsaufösungen und damit verbundener Umsiedlung der Einwohner. Anhand von drei, aus unterschiedlichen Bereichen stammenden Beispielen sollen Erfahrungen mit diesem Prozess mitgeteilt und auf ihre Aktualität geprüft werden. In den Blick genommen werden

1. bergbaubedingte Siedlungsaufösungen,
2. die Umsiedlung bzw. der Umzug aufgrund leerstandsbedingter Abrissvorhaben und
3. die Umsiedlung aufgrund erfahrener oder erwartbarer Hochwasserereignisse.

Die Skizzierung der drei thematischen Beispiele wird auf die jeweiligen sozialen Betroffenheiten und Reaktionsmuster fokussiert. Singularitäten und Übereinstimmungen werden geprüft. Zusammenfassend werden Herausforderungen und Konsequenzen für die von Umsiedlung betroffenen Einwohner sowie für die damit befassten Entscheidungsträger herausgearbeitet.

1. Bergbaubedingte Siedlungsauflösung

Eine bergbaubedingte Siedlungsauflösung erfolgt nach raumordnungsplanerischer Entscheidung hinsichtlich der Inanspruchnahme eines besiedelten Gebietes durch den Braunkohle-Bergbau. Der Tagebaubetrieb zur Braunkohlegewinnung nimmt riesige Flächen in Anspruch. Trifft er auf besiedeltes Gebiet, dann müssen die hier lebenden Menschen ihren Wohnort aufgeben (Berkner 2011). In den drei großen deutschen Braunkohle-Bergbaurevieren Rheinland, Mitteldeutschland und Lausitz (vgl. Tab. 1) mussten bisher insgesamt ca. 120 000 Menschen umsiedeln.

	Rheinisches Revier	Mitteldeutsches Revier	Lausitzer Revier
Umgesiedelte Einwohner	38.900	52.700	28.800
Voll oder teilweise beanspruchte Orte	66	122	139
Bergbauliche Landinanspruchnahme	324,9 km ²	485,0 km ²	874,8 km ²

Quelle: Berkner 2016

Tabelle 1: Ein Vergleich der Bergbaureviere Rheinland, Mitteldeutschland und Lausitz

Wird der Blick allein auf das Braunkohlerevier Südraum Leipzig, dem südlichen Teil des mitteldeutschen Reviers gerichtet, dann sind hier 250 km² bergbaulich genutzter Fläche auszuweisen. Da dieser Raum von einer hohen Siedlungsdichte aufgrund des fruchtbaren Bodens und dessen landwirtschaftlicher Nutzung geprägt war, kam es hier in den vergangenen 100 Jahren zur Auflösung von ca. 70 Ortschaften bzw. Ortsteilen. Ca. 23.000 Menschen mussten ihren Wohnort und damit ihre angestammte Heimat verlassen (Berkner 1994). Die danach erfolgte Inanspruchnahme durch den Tagebaubetrieb hatte zur Folge, dass die ehemaligen Wohnorte verschwanden und nicht wieder aufgesucht werden konnten. Erinnerungen blieben auf Dokumente, Erzählungen und Erinnerungen beschränkt. Nur wenige Sachzeugen wurden erhalten.

Bergbaubedingte Umsiedlungen werden in hohem Maße als zwanghaft und unfreiwillig betrachtet. Die in der DDR forcierte Braunkohleproduktion aufgrund fehlender alternativer Energieträger mit ihren umfangreichen Auswirkungen hinsichtlich Landschaftszerstörung und Umweltverschmutzung bis hin zu der hohen Zahl von Umsiedlungen sind eine Ursache für die heutige generelle Zurückhaltung bezüglich Siedlungsaufösungen gerade in Ostdeutschland. Denn die Erfahrungen bezüglich der wenig transparenten Entscheidungswege, der begrenzten Höhe der Entschädigungen, der neuen Wohnangebote mehrheitlich in städtischen Plattenbaugebieten für ehemalige Dorfbewohner und die Auflösung der dorfgemeinschaftlichen Strukturen dominierten die erfahrenen Verlust Erfahrungen.

Auch in Westdeutschland gab es bergbaubedingte Siedlungsaufösungen (Dieckmann 1996). Das vorrangige Problem des Heimatverlustes war nicht weniger dramatisch. Dennoch ermöglichten die zur Verfügung stehenden Finanzmittel eine andere Form der Kompensation betroffener Einwohner, so dass entstehender Protest häufig "abgekauft" werden konnte. Dennoch blieben die sozialen und individuellen Verlust Erfahrungen prägend. Deren Anerkennung und Respektierung ging auf eine wissenschaftliche Studie von Zlonicki et al. (1990) zurück, die sich mit der Notwendigkeit der "Sozialverträglichkeit von Umsiedlungen" beschäftigte. Sie trug wesentlich dazu bei, dass neben den wirtschaftlichen Faktoren und dem Eingriff in die Landschaft die soziale Betroffenheit der Menschen im Braunkohlerevier ins Blickfeld rückte (Wirth 1990).

Im Rahmen der Wendeereignisse in der DDR wurde die ungehemmte Inanspruchnahme von Land für Bergbauzwecke und damit eingeschlossen die Auflfassung/Devastierung von Siedlungen zu einem zentralen Thema. Ein sofortiger Stopp von Tagebauen einschließlich bergbaubedingter Umsiedlungen gehörte zu den zentralen Forderungen der Montagsdemonstrationen. Doch diese Forderung konnte aus bergbautechnischen und ökonomischen Gründen nicht in Gänze erfüllt werden. Somit entstand in der Übergangsphase für einige Siedlungen, z. B. Breunsdorf im Südraum Leipzig, die schwierige Situation, mit der unter DDR-Konditionen begonnenen Umsiedlung fortzufahren. Im gleichen Ort kamen somit DDR-Konditionen als auch Nachwende-Konditionen zur Anwendung, die für die Betroffenen mit einer als große Ungerechtigkeit empfundenen Situation einher gingen (Kabisch 1997). Auf unterschiedlicher Berechnungsbasis erfolgende Entschädigungsleistungen, Verzögerungen im Auflösungs- und Abrissverlauf, Rechtsunsicherheit und Diebstahl aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse erfuhren die von bergbaubedingter Auflösung ihres Ortes Betroffenen als Katastrophe. Die Einwohner des benachbarten Dorfes Heuersdorf beobachteten dieses Vorgehen. Die Negativerfahrungen der Nachbarn führte bei ihnen im Zuge der bevorstehenden Entscheidung hinsichtlich einer bergbaubedingten Umsiedlung zu einer Totalverweigerung in der gesamten Dorfgemeinschaft. Nach vielen Verhandlungen, lange hinausgezögerter Entscheidungen der Sächsischen Staatsregierung und schließlich für viele Betroffene akzeptable Vertragsangebote brach die Dorfgemeinschaft auseinander. Der Widerstand löste sich auf und die Umsiedlung wurde vollzogen. In der Summe war sie mit vielen Verletzungen und Fehlschlägen, aber auch mit Lerneffekten verbunden. So wurde der sg. "Heuersdorf-Vertrag" als Grundlage für Verhandlungen erarbeitet, in dem erstmals eine Entschädigung der Umsiedlungsbetroffenen festgelegt wurde, die es ihnen gestattet, an dem neuen Wohnort ohne Verschuldung/Kreditverpflichtungen ihr Leben fortsetzen zu können (ARL 2000, S. 149-157). Um einen Erinnerungsort für die umgesiedelten Einwohner zu schaffen, wurde 2007 die 750 Jahre alte Emmauskirche aus Heuersdorf in die 12 km entfernte Kleinstadt Borna verlegt (De Marcus et al. 2007).

Neben diesem Negativbeispiel konnten nach der Wende in Ostdeutschland auch beispielgebende Ortsumsiedlungen vollzogen werden, in deren Mittelpunkt die Sozialverträglichkeit stand (Kabisch, Berkner 1995). Der Bürgerwille wurde von einer demokratisch legitimierten Schlüsselperson artikuliert und in Verhandlungen vertreten. Es konnte sogar die Variante einer vorzeitigen Umsiedlung geprüft, beschlossen und umgesetzt werden. Dadurch war eine transparente und unter Abwägung verschiedener Zukunftsszenarien getroffene Entscheidung über eine Umsiedlung möglich. Auch dieser Prozess lief nicht problemlos ab, der Heimatverlust wurde insbesondere von den älteren Menschen beklagt. Dennoch waren die gemeinsam verabredete und akzeptierte Alternative für einen neuen Wohnort und die aufgezeigte Gewinnsituation zentral. Die Dorfgemeinschaft konnte weitgehend erhalten werden und die Verlust Erfahrungen wurden minimiert. Die ausgehandelten finanziellen Entschädigungsleistungen ermöglichten eine akzeptable Wohnalternative, und der durchdachte und gut organisierten Prozess der Umsiedlung ließen das gesamte Vorhaben zu einem verkraftbaren Unternehmen aller Beteiligten werden (ARL 2000, S. 96-101).

Rückblickend auf die skizzierten bergbaubedingten Umsiedlungsvorhaben ist festzuhalten, dass für die Umzusiedelnden umfangreiche Zumutungen und Veränderungen in ihrem Leben damit verbunden sind. Zugleich stehen die Verantwortungsträger vor schwierigen Herausforderungen hinsichtlich der Umsetzung des Vorhabens, das nur mit hohem Respekt gegenüber den Umzusiedelnden zu bewältigen ist. Des Weiteren ist zu betonen, dass jedes Umsiedlungsvorhaben ein Unikat ist, so dass dessen lokal spezifische Merkmale genau zu beachten sind.

Aus den Erfahrungen lässt sich ableiten, dass hinsichtlich geplanter Umsiedlungen ein Dialog auf Augenhöhe angestoßen und beibehalten werden muss, der nachvollziehbare und wiederholte Erklärungen für die Umsiedlung bietet. Dies schließt auch die ehrliche Benennung von Änderungen der Faktenlage ein. Nur dadurch sind ein Vertrauensaufbau und -erhalt unter allen Beteiligten möglich. Seitens der Verantwortungsträger muss eine umfassende, klare und nachvollziehbare Gewinn- und Verlustbilanz aufgezeigt werden, die die Belange der Umzusiedelnden an vorderer Stelle einordnet. Dazu gehören neben Angeboten für Umsiedlungsstandorte eine angemessene Zeitschiene, Transparenz hinsichtlich finanzieller Anreize sowie konkrete Unterstützungsangebote im Falle eines Umzugs.

2. Umsiedlung aufgrund leerstandsbedingter Abrissvorhaben

Im Rahmen des Programms "Stadtumbau Ost" wurden laut Angabe der beobachtenden Bundestransferstelle von 2002 bis 2014 ca. 312.000 Wohnungen abgerissen. Ein in seiner Größenordnung bislang unbekannter Wohnungsleerstand hatte sich in der Folge des massiven Bevölkerungsverlustes in vielen Städten und Gemeinden in Ostdeutschland seit dem Ende der 1990er Jahre ausgebreitet. Zahlreiche Wohnungsunternehmen sahen sich mit der Gefahr der Insolvenz konfrontiert. Das Programm sollte dazu dienen, die entstandene Schieflage zu beheben, um die Existenz der Wohnungsunternehmen zu sichern, so dass die Mieterinnen und Mieter ihre Wohnungen weiter wie gewohnt nutzen konnten. Das Programm "Stadtumbau Ost" bestand aus den Teilen Abriss und Aufwertung. Zunächst als gleichberechtigte Programmbestandteile angekündigt, erwies sich in der Programmlaufzeit der Abriss als dominierende Handlungsstrategie, da der Leerstand weiter anwuchs (u.a. BMVBS und BBR 2007).

Die Abrissvorhaben richteten sich mehrheitlich auf den Plattenbaubestand, da sich hier die großen Leerstände konzentrierten (BMVBW 2001). Zugleich waren in diesem Wohnungsmarktsegment große kommunale und genossenschaftliche Unternehmen ansässig. Die Eigentumsverhältnisse waren viel übersichtlicher als im Altbaubestand somit waren Abrissvorhaben relativ großmaßstäblich umzusetzen. Im Falle des Abrisses von einzelnen Teilbeständen konnten anderen räumlich nahe Wohnalternativen zur Verfügung gestellt werden. Diesen technischen Vorteilen standen reale Tatsachen hinsichtlich der Wohnungsvermittlung in den Wohnblöcken entgegen. Denn trotz erheblichen Leerstandes im Wohngebiet waren kaum einzelne Blöcke vollständig leer.

Blöcke mit einem Leerstand von 30% und mehr wurden für den Abriss vorgesehen. Seitens der Wohnungsunternehmen mussten nunmehr Strategien entwickelt werden, um die verbliebenen Mieter zu einem Auszug zu bewegen. Die Betroffenen sahen sich mit der Tatsache konfrontiert, dass sie trotz gültigem Mietvertrag ihre bisherige Wohnung aufgeben und umziehen sollten. Hinzu kamen städtebauliche Überlegungen, die einen Abriss vom Wohngebietsrand zum Zentrum präferierten, da sich hier die Versorgungseinrichtungen konzentrierten. Dies traf aber durchaus nicht immer mit den Intentionen der Bewohner überein. Denn eine Reihe von Wohnblöcken, die am Wohngebietsrand lagen, wiesen besonders gute Wohnqualitäten auf und waren demzufolge auch gut ausgelastet. Sowohl beliebte Wohnungstypen, die z.B. Küchen mit Fenster anboten, oder Lagefaktoren in der Nähe zu Grün- und Erholungsräumen waren einige zentrale Kriterien, die einem freiwilligen Umzug entgegenstanden. Die Problemlage verschärfte sich dadurch, dass nicht immer adäquate Alternativangebote angeboten werden konnten. Wohnraum war zwar umfangreich vorhanden, aber nicht entsprechend der Erwartungen der Bewohner. Er herrschte Mangel im Überfluss. Hinzu kam in manchen Fällen sogar noch der Sachverhalt, dass nach einem erfolgten Umzug der dauerhafte Erhalt der neuen Wohnung aufgrund weiter anwachsenden Leerstandes nicht garantiert werden konnte. Demnach war ein wiederholter unfreiwilliger Umzug nicht völlig auszuschließen (Kabisch et al. 2004).

Diese Gründe erklären die Schwierigkeiten und Widerstände im Zusammenhang mit notwendigen Umzügen im Falle geplanter Abrissmaßnahmen. Es sind sogar Fälle bekannt wie am Beispiel von Weißwasser gezeigt werden konnte, in denen der alte Hausgemeinschaftsgeist wieder erwachte, um sich gegen die angekündigte Umsiedlung und den Abriss der Wohnblöcke zu wehren. Hier mangelte es anfangs deutlich an einer angemessenen Kommunikationsstrategie seitens der Wohnungsunternehmen, um die Mieter in

den Stadtumbauprozess einzubeziehen. Denn nur dadurch waren Verständnis und Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen zum Wohnungsabriss zu erwarten. So wurden in dem untersuchten Fallbeispiel die Mieter anfangs per Brief informiert, dass sie umziehen sollten weil ihr Block für den Abriss vorgesehen sei. Diese Handlungsweise stieß auf völliges Unverständnis und auf Widerstand, ebenso wurde Vertrauen zwischen Mieter und Vermieter verspielt. Die Wohnungsunternehmen hatten schnell gelernt, dass eine transparente Kommunikation mit ihren Mietern, eine Ansprache, die überzeugende Alternativen aufzeigt, einschließlich rechtlicher und finanzieller Aspekte, und umfangreiche Hilfeangebote zentral waren (Kabisch et al. 2004).

In anderen Fällen löste der wachsende Leerstand aufgrund des anhaltenden Bevölkerungsverlustes einen Verlust der Wohn- und Lebensqualität der verbliebenen Bewohner aus. Ältere, weniger mobile Menschen und jene mit geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt blieben zurück und erlebten mit Sorge den schleichenden Niedergang ihres über Jahre bis Jahrzehnte stabilen Wohnumfeldes. Denn die Einwohnerverluste wurden durch die Schließung von Versorgungseinrichtungen und die Vernachlässigung von Pflege- und Erhaltungsmaßnahmen begleitet. Es entstanden "Quartiere auf Zeit" (Peter 2009). Der akzeptierte Umzug aus den für den Abriss vorgesehenen Blöcken scheiterte häufig, da keine passfähigen Wohnungen hinsichtlich altengerechter Ausstattung und Bezahlbarkeit vorhanden waren. Verzögerungen und das Erleben der zunehmend stärker empfundenen Verschlechterung der Wohnbedingungen waren die Folge (Bernt et al. 2005).

Hier zeigte sich, dass Konzepte, die sozialverträglichen Projekten entsprechen und damit umfassend eine Auflösung einer Siedlung oder eines Quartiers betrachten, Mangelware waren. In der Folge entstanden Unzufriedenheit unter den Bewohnern und Verweigerung einer Zusammenarbeit. In vielen Fällen wandten sich die Betroffenen schließlich völlig von ihrem Vermieter und ihrem Wohnort ab.

Diese Beobachtungen aus dem städtischen Umfeld und auf Mieter bezogen erinnern an die o.g. Erfahrungen im Zusammenhang mit der bergbaubedingten Auflösung von Siedlungen. Auch hier sind die genannten Merkmale zentral, um bei forciertem Umzug, Abriss und Auflösungen städtischer Quartiere sozialverträglich zu handeln. Nur mit den Betroffenen gemeinsam sind akzeptable und umsetzbare Lösungen zu finden. Dabei ist die Transparenz bei der Vermittlung von Entscheidungen zentral. Dies schließt den respektvollen Umgang mit den Betroffenen seitens der Entscheidungsträger ein. Nur wenn akzeptable Wohnalternativen, die den sozialen und demografischen Merkmalen der Mieter entsprechen, angeboten werden, sind entsprechende Mitwirkungen zu erwarten.

3. Umsiedlung aufgrund erfahrener oder erwartbarer Hochwasserextremereignisse

Im Sinne des eigenverantwortlichen Umgangs mit zunehmenden Extremereignissen wie Hochwasser wird auch das Thema der Auflösung von Siedlungen und die Umsiedlung der Einwohner, die in hochwassergefährdeten Gebieten leben, diskutiert. Dies betrifft ländliche Siedlungen und städtische Teilräume in hochwassergefährdeten Lagen.

Das Wohnen am Wasser hat zweifelsfrei eine hohe Attraktivität. Die Lagequalitäten dominieren und lassen die Gefahren eines möglichen Hochwassers in den Hintergrund treten. Zudem ereignet sich ein sog. Jahrhundert-Hochwasser auch nur einmal in 100 Jahren - wenn überhaupt - so die allgemeine Wahrnehmung einer statistischen Größe. Das Gegenteil erlebten die Menschen in Deutschland 2002 und 2013 als innerhalb kürzester Zeit wiederholt Hochwasserextremereignisse am gleichen Ort eintraten.

Durch bauliche Maßnahmen wird eine Sicherheit vorgegaukelt, die niemals zu 100% garantiert werden kann. Extremereignisse sind nicht planbar, sie ereignen sich überraschend und stellen somit eine große Unsicherheit dar (Kabisch et al. 2015).

Das Beispiel Röderau, nahe Riesa an der Elbe, zeigt die Problematik: eine, nach der Wende neu gebaute Siedlung in der Elbaue (für die aufgrund fehlerhafter Entscheidungen die Baugenehmigung erteilt wurde) ist 2002 und 2013 zweimal abgesoffen. Nach dem ersten Hochwasser wurde sie wieder aufgebaut, nach dem 2. Hochwasser wurde sie aufgegeben. Die Menschen siedelten an einen anderen Ort um (Kox 2016). Damit verbindet sich das Thema der wiederholten Betroffenheit von Hochwasser und Umsiedlung.

Hinsichtlich des Umgangs mit Siedlungen, die sich diesen Extremereignissen ausgesetzt sehen, ist die Politik nicht bzw. kaum vorbereitet. Doch es bedarf Strategien und Szenarien für verantwortungsbewusstes Handeln bei derartigen Ereignissen. Die Frage des Wiederaufbaus ist zunächst offen. Die völlige Aufgabe einer betroffenen Siedlung ist eine schwierige Entscheidung. Das Entscheidungsfenster mit einer Einsicht und Unterstützung durch die Betroffenen hinsichtlich einer möglichen Umsiedlung steht nach

einem Ereignis nur für wenige Wochen offen (Kuhlicke, Drückler 2005, Kox 2016). Entsprechende Angebote im Sinne eines überzeugenden Aktionsplans müssen sofort vorgelegt werden. Dann ist eine mehrheitlich akzeptierte Auflösung einer Siedlung zu erwarten. Jene Bürger, die bereits mehrfach betroffen waren, weisen dabei eine größere Umzugsbereitschaft auf. Wird allerdings lange diskutiert und bis zum nächsten Hochwasser gewartet, dann schwindet die Bereitschaft zur Siedlungsaufgabe und Umsiedlung.

Die Umsiedlung aufgrund von Hochwasserextremereignissen ist in der Kette der Maßnahmen zum Umgang mit diesem Phänomen die letzte und nicht mehr rückgängig zu machende Entscheidung. In Anbetracht der damit verbundenen tiefgreifenden Konsequenzen für die Betroffenen muss im Vorfeld Sorge für eine gute Vorbereitung und Anpassung an auftretende Extreme getroffen werden. Dies ist nicht allein die Aufgabe des Staates. Vielmehr sind auch die Menschen selbst für ihre Entscheidung, an einem bestimmten Ort zu siedeln und sich dann auch entsprechend zu verhalten, verantwortlich (Begg et al. 2016). Hier gilt es, Bewusstsein zu schärfen und Wissen zu vermitteln und aufzunehmen. Darüber hinaus wächst sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext die Überzeugung, dass für den Umgang mit Hochwasser eine enge Zusammenarbeit aller Beteiligten auf einer vertrauensvollen Basis unerlässlich ist (Begg et al. 2017, Kuhlicke 2016).

4. Weitere Beispiele für Siedlungsaufösungen

Weitere Beispiele für Siedlungsaufösungen und damit verbundene Umsiedlung von Menschen sollen kurz benannt werden.

Ein tragisches Beispiel für eine überraschende Siedlungsaufgabe ist mit dem Rutschungsereignis in Nachterstedt am Concordia-See (Sachsen-Anhalt) am 14.7.2009 verbunden. 4,5 Mio. m³ Massenbewegung führten zur Zerstörung von Wohnhäusern und den Tod von drei Menschen. Die Häuser waren in den 1930er Jahren auf einem über 100 Jahre alten Kippengelände errichtet worden. Eine durch die Rutschung ausgelöste Schwallwelle führte zur Zerstörung von Infrastruktur am gegenüberliegenden Ufer. Im Zuge der Sanierungsarbeiten kam es am 28.6.2016 zu einer neuerlichen Rutschung. Die Nutzungsperspektiven für See und Randgebiete sind völlig offen.

Neben durch ökonomische Entscheidungen und durch Extremereignisse bedingten Siedlungsaufösungen wirken auch demographische Entwicklungen auf die weitere Existenz in peripherer Lage befindlicher Kleinstsiedlungen ein. Von regionalplanerischer Seite wird eingeschätzt, dass Kleinstsiedlungen mit weniger als 50 Einwohnern latent und mit weniger als 20 Einwohnern akut hinsichtlich ihres langfristigen Bestandes gefährdet sind. Die schleichende Abnahme der Einwohnerzahl gekoppelt an eine Zunahme des Durchschnittsalters stellt die Tragfähigkeit von technischen und sozialen Infrastrukturen hinsichtlich Angemessenheit, Funktionsfähigkeit und Fixkosten infrage. Für jene Bewohnerinnen und Bewohner, die auf Unterstützung angewiesen sind, ist eine Umsiedlung nicht auszuschließen. Dieser Verweis auf Kleinstsiedlungen soll nicht den widersprüchlichen Diskurs um "sterbende Dörfer" (Steinführer 2015) und regionale Konzentrationen befördern, sondern auf diese besondere Siedlungsform und ihre spezifischen Fragestellungen verweisen.

Als weitere Beispiele sind Umsiedlungen im Zuge des Baus von Talsperren, Flughäfen, Grenzsicherungsanlagen und Truppenübungsplätzen zu nennen.

Im europäischen Ausland steht das Thema auch auf der Tagesordnung. Es existieren Planungen, im Zuge der Hafenerweiterung der belgischen Stadt Antwerpen 4.000 Menschen umzusiedeln. Die gesamte schwedische Stadt Kiruna im Norden des Landes befindet sich bereits im Prozess der Umsiedlung, um damit Raum für den Abbau von Eisenerzvorkommen zu schaffen. 20.000 Einwohner sind betroffen. Weitere Beispiele im internationalen Rahmen ließen sich aufzählen und vertiefen.

5. Fazit

Die genannten Beispiele belegen, dass die Auflösung von Orten oder von Teilen davon sowohl ländliche als auch städtische Räume betreffen kann.

Umsiedlungen sind im Zusammenhang mit Infrastrukturprojekten langfristig planbar, sie können aber auch durch überraschende und unvorhergesehene Ereignisse kurzfristig erforderlich werden.

Es sind Eigentümer und Mieter betroffen. Eigentümer verfügen über Haus und Grundstück - häufig über Generationen vererbt. Es besteht eine enge emotionale Bindung, Heimatverlust und Entwurzelung werden spürbar. Mieter erfahren ebenso den Verlust ihres Quasi-Eigentums und ihrer Heimat.

Die Erfahrungen von Umsiedlungen aus der jüngeren Vergangenheit können genutzt werden, um aktuell über dieses Thema im Zuge der Gestaltung regionaler Schrumpfungsprozesse oder der Vorsorge im Hinblick auf Hochwasserextremereignisse offen und vorurteilsfrei zu diskutieren.

Resümierend ist festzuhalten, dass es keine einfachen Lösungen im Umgang mit Umsiedlungen gibt. Sobald zwanghaftes Fremdeinwirken verspürt wird, setzt Gegendruck ein. Deshalb kann nur ein Bündel von Handlungsempfehlungen und Maßnahmen sowie Instrumenten, in dem die Sozialverträglichkeit an vorderer Stelle steht, für ein derartig komplexes Thema angemessen sein. Denn Umsiedlungen sind als härtester Eingriff in den Lebensalltag von Menschen zu Friedenszeiten zu betrachten. Deshalb bleiben derartige Entscheidungen stets ambivalent.

Es gibt keine allgemeingültigen Rezepte und Lösungen. Für jede Siedlung ist die jeweilige lokale Spezifik ausschlaggebend. Respektvoller Umgang zwischen den Umzusiedelnden und den Entscheidungsträgern ist die zentrale Prämisse, um Verlusterfahrungen so gering wie möglich zu halten. Da Umsiedlungen auch weiterhin nicht auszuschließen sind, ist es erforderlich, entsprechende Beispiele und Modelle zu dokumentieren und zu kommunizieren.

Literatur

- ARL Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts. Arbeitsmaterial, Nr. 265, Hannover
- BMVBW Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2001): Lläuft die Platte leer? Möglichkeiten und Grenzen von Strategien zur LeerstandsbeKämpfung in Großwohnsiedlungen. Berlin.
- Begg, Chloe, Callsen, Ines, Kuhlicke, Christian & Kelman, Ilan (2017): The role of local stakeholder participation in flood defense decisions in the UK and Germany. In: Journal of Flood Risk Management, forthcoming
- Begg, Chloe, Ueberham, Maximilian, Masson, Torsten & Kuhlicke, Christian (2016): Interactions between citizen responsabilization, flood experience and household resilience: Insights from the 2013 flood in Germany. In: International journal of water resources development, 33 (4), S. 591-608
- BMVBS, BBR Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Berlin.
- Bernt, Matthias, Kabisch, Sigrun & Peter, Andreas (2005): Die Auswirkungen von Schrumpfung und Stadtumbau auf die Stadtgesellschaft: Der Fall Weißwasser. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 79. H 1, S. 33-57
- Berkner, Andreas (1994): Bergbaubedingte Ortsverlegungen in den mitteldeutschen Braunkohlerevieren und ihre Folgen für die siedlungs- und Bevölkerungsstruktur. In: Hallesches Jahrbuch Geowissenschaften 16 (1994), Halle, S. 113-128
- Berkner, Andreas (2011): Rekultivierungen und Bergbaufolgelandschaften. In: Wagenbreth, Otfried (Hrsg.): Die Braunkohlenindustrie in Mitteldeutschland. Geologie, Geschichte, Sachzeugen. Beucha, Markkleeberg, Sax-Verlag, S. 142-166
- Berkner, Andreas (Hrsg.) (2016): Auf der Straße der Braunkohle. Exkursionsführer. Dachverein Mitteldeutsche Straße der Braunkohle e. V. in Zusammenarbeit mit Pro Leipzig e. V.

- De Marcus, Bruce, Krieg, Heiner & Junge, Heinz (2007): Die große Reise einer kleinen Kirche. Leipzig: Leipziger Universitätsverlag.
- Dickmann, Frank (1996): Umsiedlungsatlas des rheinischen Braunkohlereviere: Siedlungsform, Wohnen, Infrastruktur – Umsiedlungsmaßnahmen als Faktor kommunalen Strukturwandels. Köln.
- Kabisch, Sigrun (1997) Siedlungsstrukturelle Einschnitte infolge der Braunkohlenbergbaus. In: Ring, Irene (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Industrie- und Bergbauregionen - Eine Chance für den Südraum Leipzig? Stuttgart, Leipzig, Teubner Verlagsgesellschaft, S. 113 -137
- Kabisch, Sigrun & Berkner, Andreas (1995): Bergbaubedingte Ortsverlegungen in Mitteldeutschland – Suche nach Sozialverträglichkeit oder unlösbarer sozialer Konflikt? In: Heinritz, Günter, Ossenbrügge, Jürgen, Wießner, Reinhard (Hrsg.): Raumentwicklung und Sozialverträglichkeit. München, S. 130-138
- Kabisch, Sigrun, Bernt, Matthias & Peter, Andreas (2004): Stadtumbau unter Schrumpfungsbedingungen: Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kabisch, Sigrun, Kuhlicke, Christian & Beyer, Maximilian (2015): Die Resilienz von Haushalten gegenüber Extrem-Hochwasser. In: GAIA – Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft 3/2015: 18-19 (Beilage)
- Kox, Thomas (2016): Umsiedlungen als Maßnahme zur Prävention von Schäden durch Hochwasser in Deutschland. Limitierende Einflussfaktoren und Anforderungen an die Umsetzung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 90. H 1, S. 45-66
- Kuhlicke, Christian & Drünkler, Daniel (2005): Wenn Deiche weichen – umsiedeln? Warum Umsiedlungen in Deutschland kaum möglich sind. In: GAIA 14/4: 307-313.
- Kuhlicke, Christian, Callsen, Ines & Begg, Chloe (2016): Reputational risks and participation in flood risk management and the public debate about the 2013 flood in Germany. Environmental Science Policy 55 (Part 2), 318 - 325
- Peter, Andreas (2009): Stadtquartiere auf Zeit. Lebensqualität im Alter in schrumpfenden Städten. Wiesbaden. Springer.
- Steinführer, Annett (2015): Von "Landflucht" und "sterbenden Städten". Diskurse über räumliche Schrumpfung in Vergangenheit und Gegenwart. Geographische Rundschau, Heft 9, 4-10.
- Wirth, Andreas (1990): Bewahrung lokalen Bewusstseins bei Umsiedlungsmaßnahmen im rheinischen Braunkohlenrevier. Berichte zur Deutschen Landeskunde 61, 1, 125-155.
- Zlonicky, Peter, Decker, Jochen, Ebert, Othmar, Hater, Katrin & Jansen, Thomas (1990): Sozialverträglichkeit von Umsiedlungen im Rheinischen Braunkohlenrevier. Schriften des Instituts für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS), 48. Dortmund

Autorin

Prof. Dr. habil. Sigrun Kabisch
Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung
GmbH - UFZ Leipzig
sigrun.kabisch@ufz.de

Klaus J. Beckmann

Über die Entleerung von Räumen – Tabu oder vernachlässigter, aber notwendiger Diskurs?¹

Ein Tabu liegt vor, wenn Themen, Gegenstände oder Verhaltensweisen nicht angesprochen oder nicht ausgeübt werden (dürfen), ohne dass die inhärenten Verbote offen reflektiert oder auch in Frage gestellt werden. Häufig handelt es sich um sektorale Themen oder Verhaltensweisen mit Problemgehalt und daher mit Handlungserfordernissen. Diese werden aber oft nicht erkannt, weder beschrieben noch diskutiert und lösen damit auch keine Handlungen aus in Richtung auf eine Lösung der zugrundeliegenden Probleme. Tabus zeigen nicht selten ungleiche Wirkungsbetroffenheiten. Die unterschiedliche sowie sektorale Wahrnehmung der Wirkungen hat zur Folge, dass die Probleme und Handlungserfordernisse in diesem Zusammenhang nicht oder nur sektoral wahrgenommen und eher verneint werden. Tabuisierung bedeutet zumeist, dass Bewertungen pauschalisiert und ohne Sachverhaltsklärung und –analyse erfolgen. Tabus werden zur Vermeidung sachlicher, politischer oder auch individueller Auseinandersetzungen politisch, gesellschaftlich, gruppen- oder individualpsychologisch „eingesetzt“, da meist nicht rational im Sinne einer abwägenden Lösung von Aufgaben und Problemen. Sie sind damit entwicklungshemmend.

1. Ausgangslage ‚Entleerung‘

Demographische Veränderungen durch Abnahme der Bevölkerung infolge Sterbeüberschuss und Abwanderung bedeuten an vielen Standorten gleichzeitig altersstrukturelle Veränderungen, da die (Ab-)Wanderungsintensität junger Bewohner von Teilräumen zumeist deutlich höher ist als die älterer Bevölkerungsgruppen. Die Folgen einer Bevölkerungsabnahme zeigen sich in reduzierten Nachfrageumfängen nach Wohnungen, Infrastrukturleistungen der sozialen Infrastrukturen sowie der Ver- und Entsorgung. Altersstrukturelle Verschiebungen bedeuten Veränderungen von Nachfragestrukturen – beispielsweise Abnahme der Nachfrage nach Infrastrukturen für Kinder, Jugendliche wie auch Erwerbstätige mit paralleler Zunahme der Nachfrage nach Infrastrukturleistungen für alte bzw. ältere Menschen.

Anpassungen von Arten und Intensitäten der Nutzungen von Flächen oder Gebäuden sowie der Größen und Betriebsformen sozialer und technischer Infrastrukturen sind bei Bevölkerungsabnahmen („Schrumpfung“) zum einen eher „ungewohnte“ Handlungsweisen – vor allem nicht „routiniert“ –, zum anderen wegen der häufig flächenhaften Abnahmen der Bevölkerung und/oder Arbeitsplätze gar nicht kontinuierlich möglich. Wegen der „Sprunggröße“ von baulichen Kapazitätsanpassungen werden insbesondere technische Infrastrukturen wenig effizient betrieben, ehe ein Rückbau möglich und investitionsseitig vorteilhaft ist.

Der Betrieb insbesondere von technischen Infrastrukturen, aber auch von sozialen Infrastruktureinrichtungen (Schule, Kindergärten etc.) weit unter den dem Ausbau zugrundeliegenden Kapazitäten haben zum Teil betrieblich große Nachteile. Diese können z.B. sein: Verkeimung von Wasserversorgungsleitungen wegen stehenden Wassers in Endästen, zu geringer Schleppspannungen in Schmutzwasserkanälen mit Geruchsentwicklung und/oder Zerstörung von Materialien oder ineffizienten Vor- und Rückläufen in Wärmeversorgungsnetzen, aufwändiger Gebäudebetrieb (Erhaltung, Erneuerung, Heizung etc.) bei Teilleerstand von sozialen Infrastruktureinrichtungen.

In Deutschland sind diese Effekte in „strukturbruchhafter“ Form in größerer Breite erst mit der Schrumpfung in Teilräumen, Regionen, Städten oder Quartieren der neuen Bundesländer nach der Wiedervereinigung aufgetreten. In anderen – vor allem peripheren und zumeist strukturschwachen – ländlichen Räumen sind diese Effekte aber auch als schleichende und zum Teil kaum merkbare Prozesse zu beobachten. Sie waren auch vor der Wiedervereinigung Merkmale der „Zonenrandgebiete“, – gemildert durch entsprechende Förderprogramme und deren Ausstattung (z. B. Gemeinschaftsaufgaben (GA)). Ähnliche

¹ Der Beitrag beruht auf Zuarbeiten des Autors und von Frau Dr. Elke Bojarra-Becker zum Positionspapier 68 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung ARL „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder“ und wurde in einer Basisversion veröffentlicht (Beckmann, K.J. und Elke Becker: „Über die Entleerung von Räumen – Tabu oder vernachlässigter, aber notwendiger Diskurs“. In: Schmitt u.a. Hg. „Raummuster – Struktur – Dynamik – Planung“, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Band 147, 2016, S.37-52, Dortmund).

Prozesse sind auch in anderen Teilräumen Europas festzustellen (s. hierzu z.B. Syssner & Hospers 2016; Leetmaa et al. 2015; Martinez-Fernández et al. 2012).

Die Wirkungen sind vielfältig:

- Leerstand von Wohnungen trotz steigender spezifischer Wohnflächen, aber mit steigendem spezifischen Energie- und Wärmebedarf (pro Einwohner), zum Teil auch Wasserbedarf, also mit geringer Flächen- und Ressourceneffizienz,
- (Teil-)Leerstand von Gebäuden ohne Inanspruchnahme der Versorgungsinfrastrukturen (Grundleitungen, Grundstücksleitungen, Anschlüsse an öffentliche Netze etc.),
- Nichtnutzung und „Verwilderung“ von Grundstücken,
- „Perforierung“ der Bebauung von Quartieren, Dörfern, Stadtteilen oder Städten,
- Entfall der „engen Nachbarschaft“ mit nachbarschaftlichen bzw. sozialen Transferleistungen und sozialen Kontakten,
- Unwirtschaftlichkeit des Betriebs.

2. Betrachtungsobjekte

Unter den Zielen einer Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in Regionen sowie einer Erhaltung der baukulturellen Leistungen und Qualitäten von Städten und Dörfern sollen die nachfolgenden Überlegungen sich ausschließlich auf Einzelgrundstücke, Grundstücksgruppen, Einzelgehöfte, kleinere Orts-/Dorfteile und – nur in besonderen Fällen – auf Dörfer insgesamt beziehen. Es handelt sich also letztlich um kommunale Entscheidungen und Handlungsmöglichkeiten – allerdings in einem staatlich beeinflussten und gesicherten Rahmen.

Die teil- oder gesamträumliche Abnahme der Bevölkerung ist im Regelfall oder zumindest häufig verbunden mit

- steigenden spezifischen Flächenbeanspruchungen (pro EW, pro Arbeitsplatz) für Gebäude und Grundflächen,
- sinkenden Leistungsabnahmen pro Flächeneinheit (pro qm Grundstück, pro qm Gebäudefläche) und pro Längeneinheit (pro laufenden Meter Kanal, Straße etc.),
- steigenden spezifischen Betriebskosten pro Leistungseinheit infolge steigender Unterhaltungs-, Betriebs- und Erneuerungskosten bei sinkender Nachfrage („Kostenremanenz“),
- Ausdünnung bzw. sogar „Überforderung“ der Leistungspotenziale der sozialen Nachbarschaften und damit der Leistungen nach dem Prinzip „Gegenseitigkeit“,
- einer nicht aufrecht zu erhaltenden Nahversorgung durch zu geringe Nachfrage,

sowie in der Folge mit

- steigenden spezifischen Entgelten, Gebühren und Beiträgen,
- Beeinträchtigungen der Lebensqualität für Menschen „vor Ort“.

Eine Tabuisierung besteht nicht selten darin, dass die quantitativ (statistisch) nachweisbaren und auch qualitativ beschreibbaren Befunde und Entwicklungen nicht umfassend und mit Klärung der Handlungsbedarfe thematisiert werden. Vor allem werden Ursachen nicht vorurteilsfrei geklärt und Handlungsmöglichkeiten geprüft.

Kumulieren diese Effekte teilträumlich, so ergeben sich verschiedene Möglichkeiten für strategische Ansätze wie

- Garantiezonen, in denen die geforderten Leistungen durch externe finanzielle Transfers gesichert werden und die Anker für räumlich stabilisierende Wirkungen darstellen (vgl. Aring 2010),
- Selbstverantwortungsräume, in denen die räumlichen Entwicklungen nicht durch externe Transfers gesichert werden, sondern interne „Standardreduktionen“ oder Transfers innerhalb des Teilraums akzeptiert werden (vgl. ebd.),
- ungeordnete oder geordnete Entleerungsräume, Letztere vor allem mit Konzentration von Siedlungen, Gebäuden und Leistungen auf Zentrale Orte sowie auf Kernorte („strategischer Rückzug“) (vgl. Kröhnert 2011; Kröhnert et al. 2011).

Überlegungen zum „aktivierenden Umbau“ durch Stärkung von Ferien- und Erholungsfunktionen, durch Unterstützung von „Raumpionieren“, durch Ausbau als Zweitwohnungsstandorte oder als Regionen der regenerativen Energieerzeugung (Windkraft, Solarzellen) sind eher selten, zudem mit Stigmata belegt und nur in Räumen mit geeigneten Standortfaktoren („landschaftliche Attraktivität“, „Qualität der Kulturlandschaft“, „Wasserlage“ etc.) geeignet (vgl. Gutsche et al. 2015: 11; Steinführer 2014; Kröhnert 2011; Weber 2011).

Der Grad „emotionaler Auseinandersetzungen“ über den Umgang mit Entleerungserscheinungen steigt mit der Größe von Betrachtungseinheiten, ist also für Einzelgebäude, Einzelgrundstücke und Einzelgehöfte noch relativ begrenzt, aber häufig für kleine Ortsteile emotionslos nicht mehr diskutierbar. Bei kleineren Ortslagen gibt es im Gegensatz zu Einzelgrundstücken noch verbliebene Restnutzungen und Bewohner, sodass eine Aufgabe der Nutzungen und ein Abriss von Gebäuden sowie ein Rückbau von Anlagen der (sozialen und technischen) Infrastrukturen erhebliche flankierende Maßnahmen (Verkaufsanreize, Umzugsmanagement etc.) voraussetzen.

3. Wirkungen der Entleerung: Anpassungsprobleme, Abwägungs- und Handlungserfordernisse

Eine strukturelle Entleerung ist zumeist durch fehlende regionale Arbeitsmöglichkeiten und damit fehlende Verdienstmöglichkeiten sowie durch funktionsrelevante Infrastrukturdefizite – vor allem in den Bereichen Mobilität und Erreichbarkeit, Kinderbetreuung bzw. Kindergärten, Ausbildung und Schule, Notfalldienste (Feuerwehr, Krankentransporte, Ärzte, Apotheken etc.) sowie (Lebensmittel-)Versorgung – veranlasst. Mit der Abwanderung sinkt die Nachfrage insgesamt und insbesondere strukturell – mit der Folge weiter sinkender Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung und damit sinkender Tragfähigkeit der Einrichtungen, Anlagen und Leistungen.

Insbesondere bauliche Infrastrukturen und Betriebsanlagen sind ohne Umbau, Rückbau oder Funktionsumstellung kaum anpassungsfähig. Dies gilt vor allem für

- die Länge der Netze bzw. Netzelemente,
- Querschnitte und Kapazitäten der Netze sowie der Maschinen in Netzen,
- Gebäudegrößen und Gebäudebetrieb.

Grundsätzlich bleiben die Verkehrssicherungspflicht von öffentlich zugänglichen Anlagen (Gebäude, Straßen) und damit notwendige Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen bestehen. Auch sind akute Handlungsbedarfe (Reparaturen) zur Sicherung der Leistungserbringung finanziell abzudecken.

Auch für die Sicherung der Erreichbarkeit für Nicht-Motorisierte gibt es derzeit Grenzen der Anpassbarkeit der Leistungsgrößen (z.B. Standard-Linienbusse, Rufbusse, Sammel-Taxis). Gerade der Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zeigt aber beispielhaft, dass es Ausdifferenzierungen der Leistungsangebote (z.B. Bürgerbusse, Nachbarschafts-Pkw-Mitnahme) wie auch möglicherweise langfristige Optionen automatischer und fahrerloser Kleinbusse und damit Verschränkungen von öffentlichen und privaten Leistungsangeboten geben kann.

Die Verantwortung der Gemeinden (bzw. Dörfer) und/oder der Landkreise für die Sicherung der örtlichen Daseinsvorsorge im Rahmen der örtlichen Entwicklung (Ausbau, Neubau, Umbau, aber auch Erhaltung) von Bebauung, sozialen und technischen Infrastrukturen sowie öffentlichen Leistungen erfordert eine Abwägung der Wirkungen verschiedener Handlungsstrategien – vor allem auch unter den Bedingungen

kommunaler Finanzausstattungen (Steuern, Gebühren, Beiträge, Entgelte; Transferleistungen bzw. Finanzausgleiche zweckgebunden wie auch zweckungebunden), Verschuldungssituationen (Schulden, Kassenkredite) und der öffentlicher Schuldenbremse sowie der positiveren privaten Finanzsituation und beispielsweise deren Ausstattungen mit Personenkraftwagen, leistungsfähigen Internet-Anschlüssen und Geräten. In die Abwägung müssen aber auch qualitative Kriterien eingehen wie

- Baukultur, Stadtbaukultur, Denkmalschutz,
- Qualitäten der Kulturlandschaft,
- Identifikation mit Ortslagen („Heimat“),
- die Rolle und gegebenenfalls Entwertung von privatem Eigentum,
- Kosten der Erhaltung baulicher Anlagen,
- Kosten des Betriebs der Leistungserbringung (Personal, Energie, Unterhaltung, Betriebs- und Sachmittel).

Diese Wirkungsbeschreibungen und -bewertungen müssen in qualitativen Ertrags-Aufwands-Abwägungen oder mit Nutzen-Kosten-Analysen zusammengeführt werden, sollen Tabus erkennbar und zum Teil „auflösbar“ werden.

4. Handlungsansätze zur Konsolidierung von „Entleerungsräumen“

In „geordneten Entleerungsräumen“ werden Gebäude, Grundstücksnutzungen, Einzelgehöfte oder Teilor-te völlig aufgegeben, um Kosten der Verkehrssicherung, der Unterhaltung bzw. Erneuerung und einer ineffizienten Leistungserbringung durch Umsiedlung abzubauen, gleichzeitig Zentrale Orte (Kleinzentren, Grundzentren, Mittelzentren) durch Konzentration der Umsiedler zu stärken. Dies kann im Einzelfall verbesserte Ausstattungen mit und verbesserte Erreichbarkeiten von Infrastrukturangeboten bedeuten. So könnte eine „Negativ-Spirale“ einer ungeordneten Schrumpfung mit einer Explosion der Höhe absoluter und vor allem spezifischer Kosten sowie mit Entstehung von Leerständen und nicht verwertbaren „Schrottimobilien“ gedämpft werden.

Eine „geordnete Entleerung“ bedeutet, dass

- noch von den Eigentümern genutzte oder vermietete Immobilien zu „Fiktiv-Preisen“ erworben und dann vollständig abgerissen werden,
- Gebäude der sozialen Infrastrukturen nach Auszug und Umzug der letzten Nutzer abgerissen werden,
- Anlagen und Netze der technischen Infrastrukturen (Straßen, Entwässerungskanäle, Kläranlagen, Versorgungsleitungen etc.) aus der Nutzung bzw. Funktion herausgenommen und abgebaut werden.

Dazu müssten aber gesamtgesellschaftlich, d.h. von Bund, Ländern und Gemeinden als Gemeinschaftsaufgabe, Mittel bereitgestellt werden – analog der Mittelbereitstellung für „Stadtumbau Ost“ und zunehmend auch „Stadtumbau West“.

Die ethischen Fragen im Zusammenhang mit dem Verlust von „Heimat“ und „Ortsbezügen“ der Betroffenen wie auch den Fragen ihrer Bereitschaft zur Umsiedlung und dem gewissen „Zwangscharakter“ werden damit weder abgewogen noch beantwortet. Finanzielle Anreize spielen bei diesem Vorgehen eine besondere Rolle. Die Vorgehensweise bedeutet eine „aktive Absiedlung“. Förderprogramme von einzelnen Ländern (z.B. in Sachsen „Leitfaden Demografiegerechter Dorfumbau“, in Rheinland-Pfalz „DIE – Chancen für das Dorf“ mit dem „Kommunalen Förderprogramm Abriss und Wiederherstellung von Freiflächen“, in Baden-Württemberg mit Rückbauprogrammen in ländlichen Orten (vgl. auch Gertz et al. 2016: 17ff.) und im Saarland) sind dazu erste Ansätze (LEP Sachsen 2013).

Gutsche et al. diskutieren Merkmale eines strategischen Rückzugs mit

- Rückzugsebenen (baulich-physisch, funktional oder planungsrechtlich),
- Rückzugsstufen (teilweiser oder vollständiger Rückzug oder Erhalt bzw. Stärkung oder Impulssetzung),
- dominanten Handlungsfeldern (soziale Infrastrukturen, technische Infrastrukturen, Wohn- oder Gewerbegebäude, Funktionen/Leistungen, z.B. Brandschutz, Rettungswesen, Mobilität),
- Umsetzungsoptionen nach Grad der Freiwilligkeit, der Anreize oder eines Zwangs,
- Einbindung in strategische Konzepte („Entwicklungskonzepte“) (vgl. Gutsche et al. 2015: 29ff.)².

Steuerungsmöglichkeiten sind bisher nur begrenzt gegeben und noch seltener genutzt (Steinführer et al. 2014). Am ehesten ergeben sich umsetzbare Handlungsoptionen im Zusammenhang mit Instrumenten und Förderkulissen der „Städtebauförderungs-Programmfamilie“ (Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbau, Soziale Stadt).

5. Szenarien von Handlungskonzepten

Die Problemlage der Entleerung von Teilräumen im bundesweiten, regionalen und auch (teil-)örtlichen Zusammenhang wie auch die bisherige Tabuisierung der Erfordernisse einer politischen, gesellschaftlichen wie praktischen Handhabung bestehen unbestreitbar. Dies führt zum Teil zu Entscheidungs- und Handlungsblockaden, die im Grundsatz nicht nachvollziehbar wie auch nicht vertretbar sind.

Auch periphere oder strukturschwache Räume sind Lebensräume von Menschen. Das Verbleiben in diesen Räumen – auch bei möglicherweise schlechte(re)n Bedingungen des Arbeitens, der Ausbildung, der Versorgung, der Betreuung wie auch sozialer Kontakte – ist Ergebnis individueller Präferenzen und Abwägungen. Die Entwicklungstendenzen entleerungsgefährdeter Ortslagen, Teilorte oder Gemeinden sind nicht eindeutig determiniert. Eine spiralförmige Verstärkung der Struktur- und Wirtschaftsschwäche sowie der Abwanderung ist ebenso möglich wie eine gegensinnige Entwicklung der Stabilisierung und Stärkung („Aufwärtsbewegung“). Allerdings sind „Aufwärtsbewegungen“ nur vorstellbar, wenn durch staatliche Subventionen und durch Zusammenwirken von Staat, Kommunen sowie Wirtschaft und Zivilgesellschaft quantitativ ausreichende und qualitativ interessante Arbeitsplätze, Ausbildungsplätze bereitgestellt und Stadt-/Ortsqualitäten gesichert werden.

Eine szenarienhafte Darstellung von Handlungsansätzen erleichtert eine Beurteilung der Möglichkeiten zur Sicherung der Raum- und Transferechtigkeit. Die Ausgestaltung der Versorgung und Leistungserbringung kann weniger auf der Orientierung an inputorientierten Ausstattungsstandards beruhen als vielmehr auf outcome-orientierten Ausstattungsstandards oder auch an subjektbezogenen Ausgleichen oder Unterstützungen.

Eine Beurteilung denkbarer Handlungsansätze („Handlungsszenarien“) muss auf einer Darstellung, Wirkungsanalyse, Bewertung und Abwägung der jeweiligen Voraussetzungen, der Handlungsansätze („Input“), der Wirkungen („Output“) sowie der Folgewirkungen („Outcome“ und „Impact“) basieren.

Dabei dürfen auch extreme Szenarien, wie die Aufgabe von Teilräumen – z.B. peripherer Ortsteile – als Siedlungsstandorte, um andere Ortsteile bzw. Orte als Versorgungsstandorte zu stärken („Stärken von Zentren“), nicht a priori ausgeschlossen werden. Eine Diskussion möglicher extremer Entwicklungsverläufe rückt diese Risiken, aber auch inhärente Chancen ins Bewusstsein. Dies kann in Sonderfällen Grundlage für Selbstaktivierungen oder für Lebensoptionen neuer Bewohner (Zuzüge) sein. Eine dauerhafte Tragfähigkeit wäre damit allerdings kaum gesichert.

² Zur (planungs-)rechtlichen, finanziellen und fiskalischen Steuerungsmöglichkeit und deren Voraussetzungen wie auch Wirkungen kann auf die Zusammenstellung bei Gutsche et al. 2015 verwiesen werden.

Vier Handlungsszenarien zur Ausgestaltung der Leistungserbringung werden idealtypisch dargestellt, die verglichen und für jeden Teilraum auf Eignung überprüft werden müssen:

- Voll-Erhaltung der gegebenen Leistungsangebote ohne zusätzliche Kostenbelastung der Nachfrager/Nutzer/Bewohner und ansässigen Unternehmen,
- Voll-Erhaltung der gegebenen Leistungsangebote mit stärkerer Kostenbelastung/-anlastung der Nachfrager/Nutzer/Bewohner und ansässigen Unternehmen,
- Übergang von einer Objekt-/Leistungsförderung zu einer Subjektförderung für alle Leistungsbe-
reiche unter Einsatz experimenteller technologischer und organisatorischer Lösungen,
- Teilaufgabe von Siedlungsräumen/-standorten.

Eine Teilaufgabe von Siedlungsstandorten betrifft vor allem Einzelgebäude, Einzelgehöfte bzw. kleinere Ortslagen. Ein enteignungsgleicher Eingriff in das Privateigentum soll dabei vermieden werden, aber eine Entpflichtung der öffentlichen Hand zur Aufrechterhaltung, Erneuerung und Gewährleistung der Betriebs- und Verkehrssicherungspflicht von öffentlichen Infrastrukturen (Straße, Wasserversorgung, Entwässerung, Energienetze, öffentliche Gebäude) ermöglicht werden.

Auf die individuellen Lagen der jeweils Betroffenen muss dazu in Konzepten, Vereinbarungen und Anreizen eingegangen werden. Möglicherweise haben die Arbeiten an Konzepten wie auch die Überlegungen zu Handlungsansätzen und deren ortsangepassten Umsetzungen aktivierende Wirkungen auf die lokale Politik, Wirtschaft und vor allem auf die Zivilgesellschaft. Das Thema Aufgabe von Siedlungsstandorten provoziert ein großes Spektrum an Meinungen und emotionalen Reaktionen – umso wichtiger ist eine konstruktive Auseinandersetzung.

Höhere spezifische Kosten pro Leistungseinheit sind in einer gesamthaften Abwägung von Nutzen und Kosten der Leistungsnachfrage sowie der Sicherung des Gemeinwohls zu prüfen. Die Nutzen bzw. Begünstigungen von Einzelnen umfassen u.a. einen Verbleib im Eigentum (damit in der „Heimat“) und die Vermeidung von Finanzierungskosten oder steigenden Mietkosten mit Wohnungswechseln sowie auch Möglichkeiten der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln. Auch die Ausgestaltung, Bewährung und Weiterentwicklung des Leistungsprinzips Gegenseitigkeit im familiären, sozialen und dörflichen Zusammenhang (Betreuung von Kindern und Alten; private Mitnahme- und Transportdienste; private Lieferdienste; Nachbarschaftsdienste für Grundstück; technische Infrastruktur) gehören ebenso zu den tatsächlichen oder potenziellen Vorteilen wie eine reduzierte Anlastung („Teilanlastung“) von „kostendeckenden“ Preisen der Nutzung sozialer und technischer Infrastrukturen (Bau, Finanzierung und Abschreibung, Unterhaltung, Betrieb, Erneuerung).

Die Erfahrungen bei dem Gebäudeabriss in Gebieten des „Stadtumbau Ost“ können genutzt werden, um sozialverträgliche Vorgehensweisen neu zu entwickeln. Dies setzt strategische Entwicklungskonzepte für Siedlungs- und Infrastrukturumbau bzw. -rückbau voraus. Ebenso sind Anreize zu lokalen Lösungen durch intra- und interkommunale Kooperationen bei einer frühzeitigen und aktiven Betroffenenbeteiligung notwendig. Für den Kauf von Immobilien, für eine Umzugsunterstützung und die Finanzierung des Umzugs (Umzugskosten, Mietsubventionen) bedarf es einer entsprechenden Beratung und damit einhergehend einer Ausgestaltung von Fördersystemen (z.B. Verfügungsfonds). Dies erfordert ein tiefgehendes sowie begleitendes Ortsmanagement.

In besonderer Weise bedarf es aber der Bereitschaft, des Muts und des Erkennens der Notwendigkeit im politischen Raum, sich diesen Herausforderungen zu stellen („Ent-Tabuisierung“). Im Sinne der Sozialverträglichkeit und Nachhaltigkeit ist es ratsam, die Weichen frühzeitig zu stellen, absehbare Entwicklungen zu kommunizieren und entsprechende Anreize zu schaffen sowie begleitendes Management zu sichern (z.B. Umzugs-, Ortslagen- und Absiedlungsmanagement), um spätere teurere und sozial kaum verträgliche Notwendigkeiten womöglich obsolet werden zu lassen.

5.1 Voll-Erhaltung ohne zusätzliche Kostenbelastung/-anlastung für Nutzer

Prinzipien

- Gewährleistung der Mindeststandards der Versorgungsbereiche
- staatlicher Finanztransfer und Leistungsförderung,
- Erhaltung der Leistungspalette mit Mindeststandards,
- Dominanz von Objekt-Förderung (Netze, Anlagen, Anlagenbetrieb, Ausstattung etc.) und Betriebsförderung,
- ineffizienter und (zunehmend) defizitärer Betrieb,
- extrem hohe spezifische Kosten der Leistungseinheiten („Ineffizienz“).

Konsequenzen

- keine spezifischen Anreize für Private (Einzelpersonen, Haushalte, Unternehmen) zur Standortverlagerung (d.h. Fortzug), sondern Stabilisierung der bisherigen Situation,
- hohe Belastung für Kommunen und Finanzausgleichssysteme sowie für die Gesamtheit der Steuerbürger und Entgeltzahler,
- begrenzte Effizienz,
- fehlende strategische Ausrichtung zur Siedlungsentwicklung und zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

5.2 Voll-Erhaltung mit stärkerer Kostenbelastung/-anlastung für Nutzer

Prinzipien

- Mindeststandards der Versorgungsbereiche werden gewährleistet,
- Steuerfinanzierung teilweise durch Nutzerfinanzierung ergänzt,
- steigende Gebühren und Entgelte („2. Miete“).

Merkmale

- Reduktion von staatlichem Finanztransfer und von Leistungsförderung,
- Erhaltung der Leistungspalette mit Mindeststandards,
- Dominanz von Objekt-Förderung (Netze, Anlagen, Anlagenbetrieb, Ausstattung etc.),
- Verstärkung von Nutzerfinanzierung der Leistungen mit höheren Anteilen,
- extrem hohe, spezifische Kosten der Leistungseinheiten („Ineffizienz“),
- Verstärkung des Leistungsprinzips „Gegenseitigkeit“ in räumlicher Nachbarschaft zur individuellen Vermeidung der Nutzerkosten,
- eventuell partielle „Subjektförderung“ (sozial differenziert Übertragungen) zum Ausgleich der sozial unangemessenen Kosten.

Konsequenzen

- Reduktion der Transferleistungen,
- steigende Anreize für Ausweichen auf Leistungsprinzip „Gegenseitigkeit“ für Nutzer,
- finanzielle Belastungen der Kunden, der Bewohner,
- Entstehung neuer Trägerschaften (privat, Bürgerschaft),
- Entwicklung dezentraler Versorgungsstrukturen,
- partielle Anreize („ökonomisch“) zum Wegzug, da Standortkosten stark steigen.

5.3 Übergang von Objekt-/Leistungsförderung zur Subjektförderung

Prinzipien

- Ausrichtung der staatlichen Finanztransfers und Leistungsförderungen nicht allein an Objekten,
- Orientierung an sozial differenzierten (Lebens-)Lagen.

Merkmale

- Erhaltung der Leistungspalette mit Mindeststandards,
- Verstärkung einer „Subjektförderung“ (sozial differenziert), z.B. Mobilitätsgeräte (Pkw, Taxi), Internet-Zugang, „Beschulungs-Geld“,
- extrem hohe, spezifische Kosten der Leistungseinheiten („Ineffizienz“),
- verstärkte Nutzerfinanzierung der Leistungen („Markt“),
- Verstärkung des Leistungsprinzips „Gegenseitigkeit“ in räumlicher Nachbarschaft.

Konsequenzen

- Problem der Festlegung der Subjektförderung (Wer? Wie viel? Wofür?), „Soziale Differenzierung“, „räumliche Differenzierung“,
- zwar Garantspflicht des Staates für Mindeststandards, jedoch reduzierte Transferzahlungen,
- Verstärkung dezentraler autarker Versorgungsansätze,
- vermehrte Orientierung an den Leistungsprinzipien „Markt“ und „Gegenseitigkeit“,
- verstärkte Anreize zu Standortverlagerungen (Umzug).

5.4 Ausgestaltung von Anreizen zur Siedlungsaufgabe

Prinzipien

- Anreize für Siedlungsaufgaben.

Merkmale

- vollständige Aufgabe von „Streu-Standorten“ (mit stark sinkender Nutzung bzw. Belegung, mit hohen Leerständen) unter Einbeziehung der demographischen Situation (Alterung, Resthaushalte) und der Rolle des Standortes als ökonomische Lebensgrundlage (z.B. Landwirtschaft),
- Aufgabe mit („qualifiziertem“) Rückbau der Infrastruktur und privater Gebäude,
- Kauf von Grundstücken und Gebäuden durch Kommunen/Land/Bund zu Marktpreisen der Zielorte von Umzügen in der jeweiligen Region (Klein- oder Mittelzentrum),
- Subventionierung der Wohnkosten (analog lang laufender Mietverträge),
- Verpflichtung zur Nutzungsaufgabe,
- Finanzierung und Organisation Umzug,
- Finanzierung sonstiger Transferkosten (Anpassung Möblierung, Haushaltstechnik).

Konsequenzen

- sektorale Verlagerung staatlicher Aufwendungen auf zeitlich punktuelle Subjektförderung,
- sinkende Mobilitätskosten, steigende Versorgungsqualitäten, aber steigende Wohnkosten durch Umzug,
- Verankerung entsprechender Prozesse (z.B. Träger der Absiedlung) in Förderprogrammen analog „Stadtumbau Ost“; Begleitung der Umsetzung,
- Stärkung der „Aufsiedlungs-Standorte“ (Infrastruktur-Ausstattung, Zentralitätsverbesserung, Erreichbarkeit),
- Umsetzung durch Verträge,
- Außerdienstnahme und Rückbau von Gebäuden der sozialen Infrastruktur und von Teilnetzen der technischen Infrastruktur,

- sinkende Unterhaltungs- und Erneuerungs- sowie Betriebskosten der Infrastrukturen,
- konstante oder sinkende Nutzungsgebühren,
- Erfordernis „vollständiger“ Absiedlung, da sonst keine Reduktion der Infrastrukturkosten (Vorhabensicherung, Unterhaltung, Erneuerung),
- Teil-Stabilisierung bzw. Stärkung zentraler Orte (Mittel- oder Grundzentren),
- Stärkung der Aufsiedlungs-Standorte (Infrastruktur-Ausstattung, Zentralitätsverbesserung, Stabilisierung Einwohnerzahl), z.B. Mittelzentren.

6. Fazit – Neue Elemente der Förderpolitik

Zur Vermeidung bisheriger und neuer Tabus setzt eine neue Förderpolitik – in Erweiterung der Programmatik und der Handlungsansätze des Städtebauförderungsprogramms „Stadtumbau Ost“ – eine Reihe innovativer und zusätzlicher Elemente voraus.

Die bisherigen Denk- und Handlungs-Blockaden müssen und können „aufgebrochen“ werden! Dazu bedarf es einer Neuausrichtung der Handlungsprinzipien, die sich in folgenden – eher vereinfachenden, pauschalisierenden und provozierenden – Forderungen zusammenfassen lassen:

- Fachorientiertes wie gleichermaßen vorurteilsfreies Denken ist im Rahmen der Problem- und Aufgabenbewältigung in entleerungsgefährdeten Räumen aktuell politisch fast „unmöglich“, aber unverzichtbar! Die verstärkte Einbeziehung des Aspekts des Gemeinwohls kann hier hilfreich sein!
- Sachgerechte Handlungskonzepte und Umsetzungsstrategien setzen eine konsequente Ausformulierung und Prüfung von (Extrem-)Szenarien und deren Umsetzungsinstrumenten voraus!
- Im Vordergrund stehen die Menschen und deren Lebensbedingungen, aber auch die notwendigen gesellschaftlichen Transferleistungen zur Sicherung der Infrastrukturleistungen!
- Die Stärkung von „Zentralen Orten“ und „Ortskernen“ als „Ankerorte“ sind eine wichtige Handlungsstrategie zur Sicherung und Fortentwicklung der Teilräume!
- Die Wahrscheinlichkeiten für eine „Abwärtsspirale“ und die Chancen zu einer Aufwärtsbewegung sind vorurteilsfrei zu prüfen!
- Eine Aufgabe von Siedlungseinheiten ist ergebnisoffen zu diskutieren bezüglich Plan und Koordination, frühzeitiger und partizipativer Prozessgestaltung und einer Verknüpfung von Subjekt- und Objektförderung!
- Durch ergebnisoffene Diskussionen sind eventuell aktivierende Wirkungen zu erzielen!
- Eine Aufgabe von Einzelgebäuden und -gehöften und Teilortslagen („Absiedlung“) kann nur als Gesamtkonzept mit Rückbau von sozialen und technischen Infrastrukturen sowie der Aufgabe von Leistungsverpflichtungen erfolgreich sein!
- Die bisherigen Handlungsprinzipien sind zu erweitern durch eine offene Beteiligung und Transparenz, die Entwicklung von Instrumenten für Umsetzungsmanagement sowie die Stärkung von Teilräumen im überörtlichen Zusammenhang („Zentren“)!

Identifizierung sowie Vermeidung oder Abbau von Tabus sind nicht nur erforderlich, sondern auch möglich.

„Provozierende Thesen“ zum Abbau von Tabus

Ein fachorientiertes wie gleichermaßen vorurteilsfreies Denken ist im Rahmen der Problem- und Aufgabenbewältigung in entleerungsgefährdeten Räumen – als aktuellen Tabubereichen - aktuell fast „unmöglich“, aber dennoch unverzichtbar. Sachgerechte Handlungskonzepte und Umsetzungsstrategien setzen daher möglichst eine konsequente Ausformulierung und Prüfung von (Extrem-)Szenarien und deren Umsetzungsinstrumenten voraus.

Im Vordergrund stehen dabei die Menschen und deren Lebensbedingungen, aber auch die notwendigen gesellschaftlichen Transferleistungen zur Sicherung der Infrastrukturleistungen. Die Stärkung von „Zentralen Orten“ und „Ortskernen“ als „Ankerorte“ durch Erhaltung bzw. Stärkung der Nachfrage sind eine wichtige Handlungsstrategie zur Sicherung und Fortentwicklung der Teilräume.

Die Prüfung der Wahrscheinlichkeit für eine „Abwärtsspirale“ und gleichermaßen für realistische Chancen zur Aufwärtsbewegung sind Voraussetzungen zur Identifikation von Tabus. So sind die Aufgaben von Siedlungseinheiten ergebnisoffen zu diskutieren:

- planvoll und koordiniert
- in einem frühzeitige und partizipativ gestalteten Prozess
- mit einer Verknüpfung von Subjekt- und Objektförderung

Durch ergebnisoffene Diskussionen können eventuell aktivierende Wirkungen in Gesellschaft und Wirtschaft erzielt werden.

Eine Aufgabe von Einzelgebäuden/-gehöften und Teilortslagen („Absiedlung“) ist als Gesamtkonzept zum Rückbau von sozialen und technischen Infrastrukturen sowie zur Aufgabe von Leistungsverpflichtungen den „Subventionierungen“ zur Erhaltung wie auch den Mängeln standörtlicher Lebensqualität gegenüber zu stellen.

Literatur

- Aring, Jürgen (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hg.): Weniger ist Zukunft, 19 Städte – 19 Themen. Berlin: Jovis, 764-772.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier der ARL 69, Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier der ARL 108, Hannover.
- Gutsche, Jens-Martin; Kis, Anne; Albrecht, Martin; Rößler, Stefanie; Schneider, Christian; Schiller, Georg; Walter, Sebastian; Janssen, Gerold (2015): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen“ (Vorstudie) – Zusammenfassung des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes zu Erhaltungs- und Rückbaustrategien im Kontext dörflicher Siedlungsstrukturen (Ergebnisse zum AP 1) – Entwurf.
- Kröhnert, Stefan (2011): Der demographische Wandel teilt Deutschland in Schwund- und Boomregionen – aufzuhalten ist diese Entwicklung nicht. In: Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (Hg.), 91(4), 230-233.
- Kröhnert, Stefan; Kuhn, Eva; Karsch, Margret; Klingholz, Reiner (2011): Die Zukunft der Dörfer - Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz (2013): Regionale Schrumpfung gestalten – Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Johann-Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (Hg.). Braunschweig und Bonn: Johann Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.
- Leetmaa, Kadri; Kriszan, Agnes; Nuga, Mari; Burdack, Joachim (2015): Strategies to cope with shrinkage in the lower end of the urban hierarchy in Estonia and Central Germany. In: European Planning Studies, 23(1), 147-165.
- Martínez-Fernández, Cristina; Audirac, Ivonne; Fol, Sylvie; Cunningham-Sabot, Emmanuèle (2012): Shrinking cities: Urban challenges of globalization. In: International Journal of Urban and Regional Research, 36 (2), 213-225.
- Reichert-Schick, Anja (2008): Siedlungsregression und Schrumpfungprozesse ländlicher Gemeinden in Vorpommern. In: Europa Regional. Leibniz-Institut für Landeskunde (Hg.), 16(1), 36-48.
- Steinführer, Annett (2014): Von der „Landflucht“ zur „Schrumpfung“. Braunschweig: Johann-Heinrich von Thünen-Institut.
- Steinführer, Annett; Küpper, Patrick (2014): Wie lässt sich Schrumpfung gestalten? In: LandInForm – Magazin für Ländliche Räume, 3/2014, 14-15.
- Syssner, Josefina; Hospers, Gert-Jan (2016): Tabu Schrumpfung. Über den öffentlichen Diskurs zum demografischen Wandel in schwedischen Kommunen. In: Herbert Quandt-Stiftung (Hg.): Die Bürger und ihr öffentlicher Raum. Städte zwischen Krise und Innovation. Freiburg/Basel/Wien: Herder, 131-146.
- Weber, Gerlinde (2011): Schrumpfung – Der blinde Fleck einer wachstumsfixierten Raumplanung. In: Magel, Holger (Hg.): Schrumpfung als Herausforderung für ländliche Räume – Lösungswege, Strategien und Instrumente im Rahmen der 13. Münchener Tage der Bodenordnung und der Landentwicklung 2011. Materialiensammlung Heft Nr. 43, München: Technische Universität München, 37-44.

Autor

Prof. Dr. Klaus J. Beckmann
Kommunalforschung, Beratung, Moderation
und Kommunikation c/o UrbanPlan GmbH
kjbeckmann.kjb@gmail.com

Arvid Krüger, Maximilian Müller

Land ohne Landkreise - Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Thüringen

1. Der Hintergrund

Vorgestellt wird hier ein alternativer Ansatz für die räumliche Planung in Thüringen, der aus einer kritischen Würdigung der gegenwärtigen Debatten um die Verwaltungs-, Funktional und Gebietsreform des Freistaats heraus entstand. Zentrales Ergebnis dieses alternativen Ansatzes ist die Abschaffung der Landkreise und die damit einhergehende Stärkung der Städte und Gemeinden. Je nach Größe zukünftiger Gemeinden und ihrer räumlichen Struktur könnten Landkreise als Organisationsform zwischen Kommune und Land obsolet werden. Gerade in der Verbindung mit einer umfassenden Aufgabenkritik steht in Thüringen die Funktionalität von Landkreisen in Frage. Denn es gibt in ländlich-peripheren Räumen, zu denen Thüringen gehört, sowohl eine Notwendigkeit der Kommunalisierung als auch von Zentralisierung von Aufgaben (für die Zentralisierung stellt dann das perspektivisch etwas mehr als 2 Millionen Einwohner umfassende Thüringen eine sinnhafte regionale Gebietseinheit dar).

Mit dem Beschluss des Thüringer Landtages vom 27.02.2015 wollte die rot-rot-grüne Landesregierung eine „Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform auf den Weg bringen“¹. Daraufhin wurde ein straffer Zeitplan der Öffentlichkeit vorgestellt, der die 849 Gemeinden zu etwa 200 Gemeinden fusionieren möchte sowie die 17 Landkreise und sechs kreisfreien Städte zu etwa acht Landkreisen und zwei kreisfreien Städten zusammenlegen will. Am 02. Juli 2016 wurde das Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (ThürGVG) durch den Landtag beschlossen. Bis zum 31.10.2017 könnten die Gemeinden freiwillige Gemeindezusammenschlüsse beim Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (TMIK) beantragen, sodass ab dem 01.01.2018 die neuen Gebietsstrukturen der Gemeinden und Landkreise feststehen. Im Frühjahr 2018 finden die Wahlen der Oberbürgermeister und hauptamtlichen Bürgermeister in Thüringen statt. Diese Wahlen sollten bereits in den neuen Gemeindestrukturen stattfinden.

Mit dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 09.06.2017 ist das ThürGVG aus formellen Gründen für verfassungswidrig erklärt worden. In dem Urteil wurde der CDU-Fraktion als Kläger Recht gegeben, dass nicht allen Abgeordneten die Möglichkeit zur vollständigen Information vor der Abstimmung über den Gesetzesentwurf gegeben war. Die Ziele und im ThürGVG geforderten Mindestgrößen für Gemeinden und Landkreise hat das Gericht in seiner Urteilsbegründung bestätigt.² So bleibt das Ziel der Landesregierung die „demografische Entwicklung, Anforderungen an die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und sozialer Infrastruktur in allen Landesteilen“³ sicher zu stellen und für die Zukunft vorzubereiten.

Ob diese Ziele aber mit einem Verständnis von Gebietsstrukturen aus den 1970er Jahren und der Siedlungsstruktur in Thüringen noch übereinstimmt, bleibt zu prüfen.

2. Ziele und Auswirkungen der Reform

Ein Hauptgrund, der für das Durchführen einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform aufgeführt wird, ist die demografische und die finanziellen Entwicklung in Thüringen⁴. Seit der Wiedervereinigung sinkt die Einwohnerzahl im Freistaat kontinuierlich. Allein die Städte Eisenach, Erfurt, Jena und Weimar können stabile Bevölkerungszahlen und Wachstum vorweisen. Alle anderen Städte und Gemeinden haben mit einem Bevölkerungsverlust umzugehen. In ländlich gelegenen Regionen ist die Tendenz der Abwanderung und des Bevölkerungsrückganges um ein Vielfaches höher als im städtischen Umland. Über 40% der Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner und in diesen Regionen ist die demografische Alterung der Einwohnerinnen und Einwohnern kontinuierlich zu beobachten⁵.

Nach dem Prinzip „größere Gemeinden bei weniger Verwaltungsaufwand“ erhofft sich Thüringen ein erhöhtes Einsparpotential⁶. Über ein Drittel der Beschäftigten der Gemeinden und Landratsämter sind älter als 55 Jahre⁷, die Aufgabenverteilung ist nicht eindeutig und die Verwaltungsstrukturen sind überholt.

¹ DS 6/316

² VerfGH 61/16: 3-8

³ r2g-Koalitionsvertrag, 2014: 74

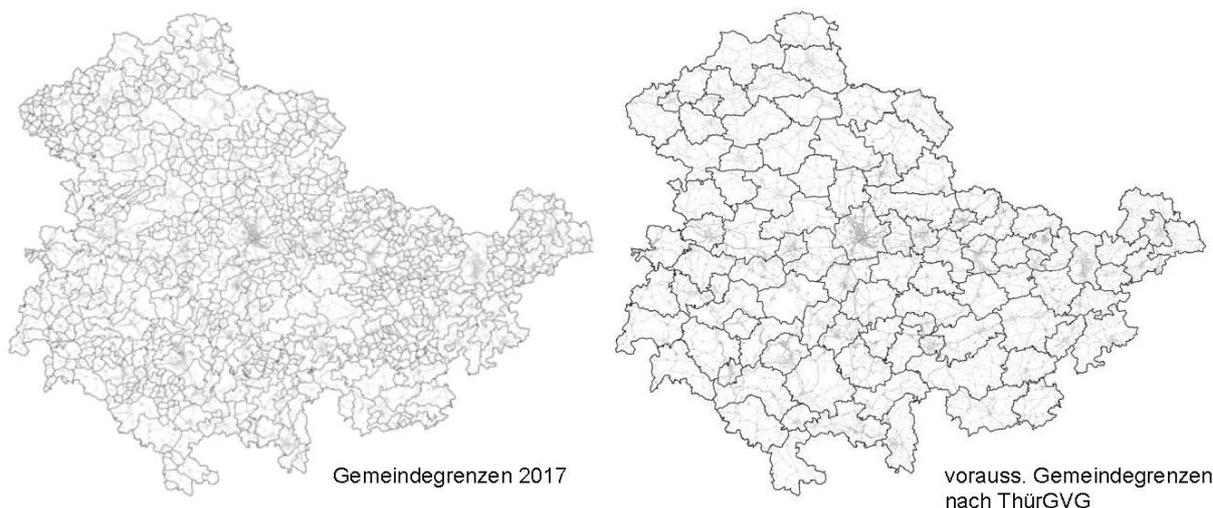
⁴ Zukunftsfähiges Thüringen, 2015: 6-18; ThürGVG, 2016, A. Problem und Regelbedürfnis

⁵ TLS, 2016, Demografiebericht 2016: 34-37

⁶ Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, 2015: 31-34

⁷ Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“, 2015: 19

Zudem soll eine Gemeinde „so strukturiert sein, dass sie die Funktion eines Zentralen Ortes übernehmen kann“. ⁸ So sollen nach §1 ThürGVG leistungs- und verwaltungsstarke Gebietskörperschaften geschaffen sowie die zentralörtlichen Strukturen in den Gemeinden sowie Mittel- bis Oberzentren gestärkt werden. Nach §3(1) ThürGVG sollen kreisfreie Städte unabhängig von ihrer räumlichen Lage und Bedeutung eine stabile Mindesteinwohnerzahl von 100.000 Einwohnern haben. Gemeinden sollen nach §4(1) mindestens 6.000 Einwohner bis zum Jahre 2035 haben. Nach diesen Angaben werden sich wahrscheinlich die 849 Gemeinden in Thüringen zu etwa 200 zusammenschließen müssen (vgl. Abb. 1).



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage TLS und openstreetmap.org, 2016

Abbildung 1: Entwicklung der Gemeindegrenzen in Thüringen

Ob die Ziele der Landesregierung mit den neuen Gemeindegrößen zu verwirklichen sind, bleibt fragwürdig. So werden wahrscheinlich Gemeindegebiete entstehen, die aus mehreren Grundzentren bestehen und eine herkömmliche zentralörtliche Verwaltungs- und Siedlungsstruktur nicht leisten können. Befürchtet wird, dass ein Gemeindegebiet aufgrund eines fehlenden eindeutigen Zentrums an Gemeindeleben verlieren könnte. Oder die Stärkung eines zentralen Ortes in einem Gemeindegebiet könnte zum Verlust der anderen Grundzentren in ihrer Gemeindefunktion führen. Für uns zeigt sich lediglich, dass es fehlende Übereinstimmungen in den Zielen „Erreichung einer Mindestgemeindegroße“, „Anpassung des Zentral-Orte-Systems“ und „Sicherung der Daseinsvorsorge“ gibt. Die formalen Varianten einer Gemeinde (z.B. einer Verwaltungsgemeinschaft angehörig oder erfüllend für Nachbargemeinde) beschreiben nicht die Zentralitätslogiken des Alltags der Bewohnerschaft. Aber die Vorstellung der Sicherung der Daseinsvorsorge in einer mindestens 6000 Einwohner starken Gemeinde erlaubt es, bestimmte grundzentrale raumordnerische Versorgungsgebiete durch diese neuen Gemeinden abzubilden. Die Tendenz des demografischen Wandels wird sich mit einer Gebiets- und Verwaltungsreform ohnehin nicht verhindern lassen, aber Hauptsache ist nach Einschätzung des Leitbildes „Zukunftsfähiges Thüringen“, dass die Personal- und Verwaltungskosten gedrückt werden, um die Verwaltungen in Thüringen auf die demografische Entwicklung gut vorzubereiten. Nach §3 ThürGVG sollen die künftigen Landkreise durch den Zusammenschluss der bisherigen Landkreisstrukturen gebildet werden. Die Zusammenlegung wird in vielerlei Hinsicht ohne ein bisheriges Ergebnis diskutiert.

⁸ §5(2) ThürGVG

Drei mögliche Kombinationen sind unter Abbildung 2 aufgeführt. Demnach werden mehr als die Hälfte der Kreisstädte ihren Kreissitz verlieren. Der Sitz der Verwaltung sowie die späteren Kreissitze sind noch nicht geklärt.



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage TLS und openstreetmap.org, 2016
Abbildung 2: Landkreiskombinationen nach TMIK

Die Rolle der Landkreise bleibt bei dieser Reform allgemein fragwürdig. So werden die heutigen Landkreise nur noch aus vier bis zehn Gemeinden bzw. in den neuen Landkreisstrukturen aus acht bis 20 Gemeinden bestehen. Die Bildung der neuen Landkreise wird durch den Zusammenschluss der bestehenden Landkreise geregelt⁹. Eine zentralörtliche Ausrichtung wird aber auch hier schwierig werden, wenn eine Kreisstadt ihren Kreissitz behalten kann und andere ihren Kreissitz verlieren werden. Auf historisch gewachsene Strukturen nimmt die Reform bisher keinen Bezug.

Die Ziele und Instrumente zur Durchführung dieser Reform scheinen sich von den Gebietsreformen der alten Bundesländer der 1970er Jahre nicht stark zu unterscheiden. So hat beispielsweise Nordrhein-Westfalen (NRW) 1975 eine umfangreiche Gebietsreform durchgeführt, die in ihrer Struktur bis heute unverändert blieb. „Die 2 327 kreisangehörigen Gemeinden wurden auf 373 reduziert, die Zahl der Kreise von 57 auf 31 fast halbiert und von den 38 kreisfreien Städten blieben nur noch 23 übrig. Nur 11 Gemeinden und kein Kreis überstanden die Reform ohne Änderungen ihrer Grenzen.“¹⁰ Aber Thüringen ist in Hinblick auf seine Siedlungsstruktur und Größe nicht mit NRW vergleichbar. Wie in NRW „entpuppte sich [die kommunale Gebietsreform] jedoch als ein ungewöhnlich hartes Stück administrativer und parlamentarisch-politischer Arbeit und sah sich harten Kämpfen ausgesetzt“¹¹, so auch in Thüringen. Und täglich grüßt das Murmeltier. Anstatt von bisherigen Reformen zu lernen scheinen die neuen Bundesländer sich an diesen Reformen starr zu orientieren, ohne aus bekannten Fehlern zu lernen.

3. Neue Herangehensweise: Von den Städten aus den ländlichen Raum begreifen

Der Freistaat Thüringen ist in seiner Siedlungs- und Verkehrsinfrastruktur ein gutes Beispiel dafür, warum einst ein Zentrale-Orte-Modell (ZOM) entwickelt wurde. Hier gibt es ca. alle 20 km eine Stadt, zusammen bilden sie ein vergleichsweise dicht über das Land verteiltes Städtenetz. Dabei gibt es nur wenig Größenunterschiede zwischen den einzelnen Bestandteilen dieses Netzes. Das Thüringer Zentrum ragt nur wenig aus diesem Netzwerk von Kleinstädten hinaus. Erfurt, Jena und Weimar zusammen – manchmal als Metropolraum bezeichnet – kommen gerade mal einschließlich suburbanen Umland auf knapp ½ Million Einwohner. Den Raum prägen kleine und mittelgroße Städte, die im wesentlichen Elemente einer Daseinsvorsorge und immer wieder einzeln überraschend „oberzentrale“ Eigenschaften aufweisen. Weimar ist hierfür ein besonders prominentes Beispiel. Als Kulturstadt und Standort der Bauhaus-Universität besitzt es in diesem Sektor fast schon eine metropolitane Bedeutung – und die Innenstadt Weimars mag sich in Sachen Cafésbesatz, Co-Working-Spaces u.ä. funktional nur wenig von einem kreativen Berliner Kiez unterscheiden. Doch auch ehemalige Residenzstädte (hier liegt nämlich die Ursache für die „Ansiedlung“ oberzentraler Funktionen in Klein- und Kleinstädten.) wie Meiningen oder Altenburg besitzen Theater, die der Größe (Mehrspartenhäuser) nach eher in Großstädte gehören – und die doch dort wo sie sind, funktionieren. Zugleich sind Weimar, Meiningen und Altenburg lediglich Mittelzentren. Und in manchen Versionen der Gebietsreform hätten auch alle Städte deutliche Bedeutungsverluste hinnehmen müssen, Weimar durch die „Einkreisung“ in einen stark schrumpfenden, ländlichen Großkreis und Meiningen und Altenburg als randlagige Städtchen ohne Kreissitz.

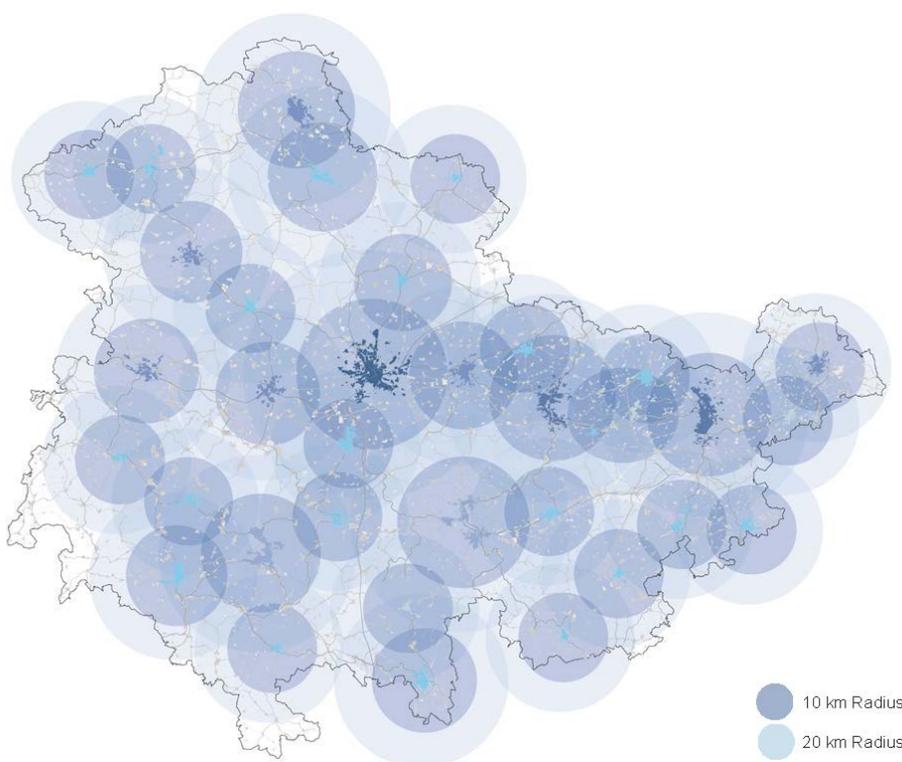
⁹ §2(3) ThürGVG

¹⁰ Landtag NRW, 2000, LIN03919: 16

¹¹ Landtag NRW, 2000, LIN03919: 16

Unabhängig davon, ob man die bestehende Zentrale-Orte-Systematik der Landesplanung oder die bestehenden bzw. geplanten Landkreisstrukturen als Ausgangspunkt nimmt, in keinem Fall bildet diese Systematik das eigentliche Thüringer Siedlungsmuster ab. Der Siedlungsraum gliedert sich in städtische Zentren, dem städtischen Umland (10 km Radius zu den städtischen Zentren) und dem Ländlichen Raum. In der unten stehenden Grafik ist erkennbar, dass fast der gesamte ländliche Raum in Thüringen maximal 20 km von einem städtischen Zentrum entfernt liegt. Die Verkehrsinfrastruktur ist zwischen den städtischen Zentren gut ausgebaut. Man erreicht nicht nur den neuen Erfurter Hauptbahnhof sehr günstig. Auch mehrere Autobahnen und Nahverkehrsachsen auf der Schiene durchziehen das Land.

Die kleinen Städte sind die Ankerpunkte im ländlichen Raum und bilden das Rückgrat der Siedlungsstruktur in Thüringen. Diese sind verkehrstechnisch zentral im ländlichen Raum verankert und bilden den Mittelpunkt einer Gemeinde. Die historisch gewachsene Siedlungsstruktur in Thüringen ist zentralörtlich an diesen Zentren – unabhängig von dessen hierarchischer Einstufung – ausgerichtet. Anstatt also die Bedingungen einer Gebietsreform an Zahlen festzusetzen, könnte man diese anhand der Siedlungsstruktur herleiten. Eine Verwaltungsstruktur kann auf dem Papier entschieden werden, aber Gebietsgrenzen sollten sich am Siedlungsraum orientieren. Die Verbindung zwischen Verwaltung und den Bürgerinnen und Bürgern ist der bebaute Raum – die Stadt mit ihrem dörflich-ländlichen Umland. Daher sollte eine Gebietsneugliederung sich nicht anhand von Zahlen bewerten lassen, sondern aufgrund der historisch gewachsenen Struktur der Kleinstädte als Zentren im ländlichen Raum. Die Mittel- und Oberzentren sind hierfür ein möglicher Ansatz. (vgl. Abb. 3).



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage TLS und openstreetmap.org, 2016
Abbildung 3: Räumliche Distanz der Mittel- bis Oberzentren in Thüringen

4. Die Aufgabenteilung zwischen den Ebenen und interkommunales Agieren

In der Thüringer Kommunalordnung sind die zu erfüllenden Aufgaben einer Gemeinde festgeschrieben. Nach dem im Leitbild „zukunftsfähiges Thüringen“ festgeschriebenen Prinzipien zur Durchführung einer Verwaltungsreform sollen die Aufgaben der Landesverwaltung einer „umfassenden Aufgabenkritik und kritischen Überprüfung der derzeitigen Aufbau- und Ablauforganisation“¹² unterzogen werden. Dabei ist zu prüfen „wie die Aufgaben der Daseinsvorsorge zu erledigen sind“¹³, um zielgerichtet und mit einer entsprechenden Einsparvorgabe später arbeiten zu können. Die Aufgaben der Landkreise und des Landes werden infolge dessen daraufhin überprüft, ob die bisherigen Aufgaben auf kommunaler Ebene erledigt werden können, danach auf Landesebene und dann auf der Ebene der Landkreise.

An der unten stehenden Tabelle ist die Aufgabenlast der Gemeinde erkennbar, wobei freiwillige Aufgaben noch nicht erfasst sind. Die meisten der Thüringer Gemeinden arbeiten schon heute interkommunal zusammen. So wird bspw. der überörtliche ÖPNV in Absprache mit den Gemeinden in Mittelthüringen mit dem VMT-Verband erfüllt, das Gesundheitswesen orientiert sich an dem Thüringer Krankenhausplan des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und die Abfallentsorgung wird i.d.R. von den Stadtwerken des nächstgelegenen Mittelzentrums übernommen. Auch die räumliche Verteilung der größeren Kultureinrichtungen (Theater, Museen etc.) orientiert sich eher an der Pflege des baukulturellen Erbes ehemaliger Residenzstädte und weist vielfach interkommunale Strukturen (Theater Gera-Altenburg mit fünf Sparten, Thüringen-Philharmonie Gotha-Eisenach) jenseits bestehender und kommender Landkreise auf.

Die in der ThürKO festgeschriebenen Aufgaben der Landkreise werden demnach schon vor der Aufgabenkritik der Thüringer Reform vielfach auf kommunaler Ebene oder in zweckdienlichen interkommunalen Zusammenhängen erfüllt. Bei einer Vergrößerung der Gemeindegrößen nach der Gebietsreform wird die Frage im Raum stehen, welche Aufgaben nach einer Funktional- und Verwaltungsreform noch auf der Ebene der Landkreise zu erfüllen sind. Und manche Angelegenheiten – wie in Weimar – beruhen auf Kooperationen zwischen Kommune und Land bzw. Kommune und Klassik-Stiftung.

Gemeinde	Landkreis	Land
<ul style="list-style-type: none"> - Harmonische Gestaltung der Gemeindeentwicklung - Belange der Umwelt und des Naturschutzes - Belange des Denkmalschutzes - Belange von Wirtschaft und Gewerbe - Bauleitplanung - Gewährleistung des ÖPNV - Versorgung mit Energie und Wasser - Abwasserbeseitigung und –reinigung - Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen - Entwicklung der Freizeit- und Erholungseinrichtungen sowie des kulturellen und sportlichen Lebens - öffentlicher Wohnungsbau - gesundheitliche und soziale Betreuung - Aufrechterhaltung der öffentlichen Reinlichkeit - Bestattungswesen - Brandschutz <p>(§2 Abs. 2 ThürKO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - überörtlicher öffentlicher Personennahverkehr - Gesundheitswesen - Sozialhilfe - Abfallentsorgung <p>(§87 Abs. 2 ThürKO)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausländerbehörde - KFZ Zulassungsstelle - Schulamt - Straßen- und Hochbauamt - Wirtschaftsansiedlung - Denkmalschutz <p>(durch Übertragung der Gemeinden an den Landkreis am Bsp. des Landkreises Weimarer Land)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport - Thüringer Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten - Thüringer Finanzministerium - Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft - Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales - Thüringer Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz - Thüringer Ministerium für Landwirtschaft und Forsten - Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie - Thüringer Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz - Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung - Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und digitale Gesellschaft - Thüringer Staatskanzlei - Thüringer Landesverwaltungsamt

Quelle: eigene Darstellung, Datengrundlage: ThürKO, Haushaltsplan Weimarer Land 2015

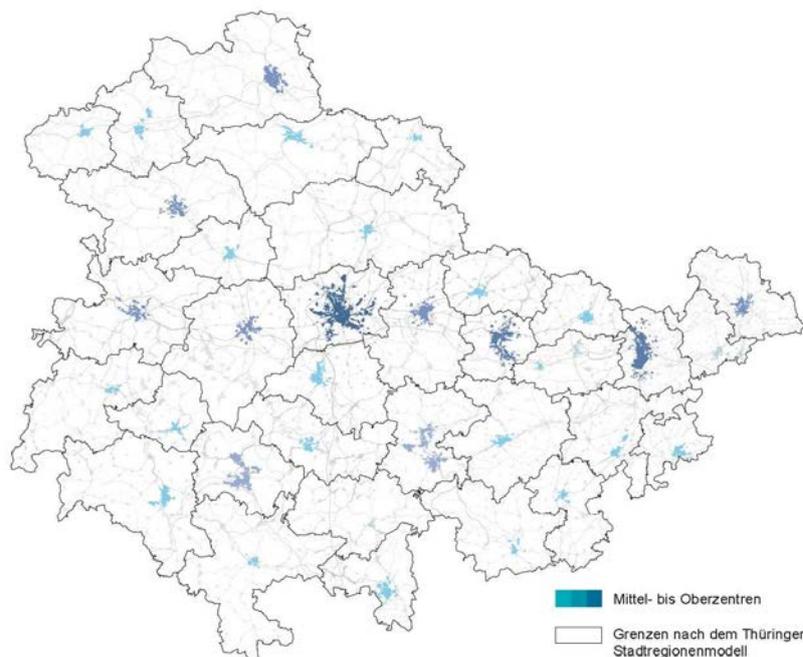
Abbildung 4: Aufgabenerfüllung nach ThürKO

¹² Leitbild Zukunftsfähiges Thüringen, 2015: 29

¹³ Leitbild Zukunftsfähiges Thüringen, 2015: 30

5. Thüringer Stadt-Land-Modell

Nach den Vorgaben des §4 ThürGVG Gemeinden zu bilden, die langfristig gesehen mindestens 6.000 Einwohner haben sollen, wird es zu Gemeindegrenzen kommen. Im Nachfolgenden wird ein Ansatz erläutert eine Gemeindestruktur herzuleiten, die aus dem §5(2) ThürGVG folgt (vgl. Abb. 4). In einem ersten Schritt sollen die Mittel- bis Oberzentren den gedanklichen Ausgangspunkt der neuen Gemeinden darstellen. Die Mittelzentren sind in der nachfolgenden Abbildung hellblau, die Oberzentren dunkelblau dargestellt. Nun werden die Siedlungsräume ausgehend von den Mittel- bis Oberzentren so kombiniert, dass die Grenzen der Siedlungsräume der Mittel- bis Oberzentren in Thüringen aneinander stoßen. Überträgt man nun dieses grobe Bild der Siedlungsgefüge - ausgehend von diesen ausgewiesenen Zentren - auf die Gemeindegrenzen in Thüringen von 2017 und gliedert alle Gemeinden gemäß §5(1) ThürGVG zu denen der Mittel- bis Oberzentren, so entsteht folgende Karte (vgl. Abb. 5):



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage TLS und openstreetmap.org, 2016

Abbildung 5: Thüringer Stadtregionen

Auf dieser Karte zu sehen sind theoretische Gemeindegrenzen, die nach ihrer Siedlungs- und Verkehrsstruktur an ein Mittel- oder Oberzentrum ein Gefüge bilden bzw. angebunden sind. Diese Gemeinden in Thüringen hätten ausgenommen von den Oberzentren eine Einwohnerzahl zwischen 15.000 und 50.000 Einwohnern und würden alle aus mindestens einem städtischen Zentrum und einem ländlichen Raum bestehen. Hier ist zumindest von einer ausreichend stabilen Untergrenze auszugehen, die es diesen theoretischen Gemeindegrenzen ermöglicht, die Daseinsvorsorge als Kommune zu organisieren – wenn auch als sehr großflächige Kommune. Es wird sicherlich mehrere Teilräume geben, wo derzeit nicht als Mittelzentren ausgewiesene Kleinstädte ebenso Zentralitätsfunktionen übernehmen müssen wie die ausgewiesenen Mittelzentren, um in dem Stadtregionenmodell Kern eines Stadt-Land-Raums sein zu können.

Die derzeitigen kleinen Gemeinden – mit teils nur dreistelligen Einwohnerzahlen – haben Probleme, die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises bedarfsgerecht zu erfüllen. Einer der Hauptgründe liegt darin, dass diese Gemeinden zu klein sind, um einen professionellen Verwaltungsapparat zu betreiben. Auch wenn sie interkommunal agieren, geschieht dies zumeist auf den Ebenen von Verwaltungsgemeinschaften, die zwar bereits eine rechnerische Größenordnung für einen angemessenen Verwaltungsapparat besitzen, aber durch ihre hybride Stellung wenig Spezialisierungsmöglichkeiten und Attraktivität für Fachpersonal besitzen. Das ist bei Gemeinden mit einer Größe von 15.000-50.000 Einwohnern schon anders. Eine großflächige Eingemeindung von ländlichen Gemeinden mit städtischen Zentren könnte eine Verwaltungsstruktur schaffen, die ausreichendes professionalisiertes Fachpersonal besitzt, um eine Region gemeinsam zu entwickeln. Starke umliegende Gemeinden, die sich in der Nähe eines größeren zentralen Ortes befinden, sollen dabei mit einem starken Ortschaftsrecht die Möglichkeit erhalten, die Aufgaben eigenständig zu übernehmen, die zum Erhalt des kulturellen und sozialen Lebens in der Ortschaft nötig sind. Dazu zählt auch die Gewährleistung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge und Grundversorgung.

Ob man sich letzten Endes in den besonders schwach besiedelten Teilen des Landes im Norden oder rund um den Rennsteig dann eher dafür entscheidet, besonders große Gemeinden zu bilden, die auch mal mehrere Städte des historischen Netzes umfassen oder ob man sich dann eher in Richtung der 6.000 Einwohner aus der Gemeindegebietsreform orientiert, um Impulse für eine flächenkleinere Grundversorgung zu setzen, ist für unser Modell unerheblich.

Die Verwaltung der Thüringer Stadt-Land-Gemeinde kann sogar so weit ausgestaltet werden, dass sie die Aufgaben analog einer kreisfreien Stadt mit der Rechtsstellung einer Gemeinde übernimmt.

Das hat natürlich Konsequenzen für die innergemeindliche Demokratie. Die Rolle des neuen Gemeinderats ist dann eher die Aufgabe einer regionalen Versammlung, in der die Interessen von Stadt und Land aufeinandertreffen und eben auch dort abgewogen werden können – regionale Gestaltungsspielräume werden nicht „von oben“ übergeholfen, sondern können „unten an der Basis“ ausgeschöpft werden.

Für die bisherigen lokalen – angesichts der Gemeindegrößen quasi nachbarschaftlichen - Aufgaben gilt es, alle Möglichkeiten des Ortschaftsrechts zu nutzen. Eine Ortschaft soll präzise jene Aufgaben in ihrem Ortschaftsrat übernehmen, die sie selbst als wichtig zum Erhalt des Ortschaftsbildes, des kulturellen und sozialen Lebens erachtet. Die bisher existierenden Gemeinderäte würden nach dieser Reform zu Ortschaftsräten werden, die über ihre eigene Zukunft und Verwaltungskraft zusammen mit dem größeren zentralen Ort entscheiden würden. Das Spannungsfeld zwischen Ortschaften und Gesamtgemeinde wird bewusst mit den Instrumenten kommunaler Demokratie ausgehalten.

Je nach Leistungsfähigkeit und Engagement der Einwohnerinnen und Einwohnern einer Ortschaft können Aufgaben von der Gemeinde übernommen werden in Abstimmung mit einem eigenen Haushalt. So können beispielsweise frühere Gemeinden ihre Handlungsfähigkeit behalten und Regionen, die es mit einer älter werdenden und schrumpfenden Bevölkerung zu tun haben, können Aufgaben abgeben und Unterstützung von der Stadt-Land-Gemeinde erwarten. Dies wäre eine Möglichkeit die Disparität zwischen Stadt und Land administrativ aufzuheben und eine Form von Resilienz in der Verwaltung und Daseinsvorsorge zu schaffen.

Die Planung und Entwicklung einer Thüringer Stadtregion wird im Zusammenhang von städtischen und ländlichen Räumen gedacht. Ein gemeinsames Verkehrsentwicklungskonzept wird eine bessere Anbindung vom ländlichen und städtischen Raum bewirken. So können soziale und kulturelle Einrichtungen besser erreicht werden. Eine nachhaltige Daseinsvorsorge im Sinne des LEP Thüringen 2025 wird so geschaffen¹⁴. Zudem können durch einen größeren finanziellen Haushalt Investitionen schneller bereitgestellt werden und sich entgegengesetzte Konzepte verhindert werden.

Die Möglichkeiten eines starken zentralen Ortes können aber auch zu einem Problem bei der politischen Teilhabe des ländlichen Raumes führen. Denkbar ist als Weiterentwicklung, dass die Sitzverteilung im Stadt-Land-Gemeinderat zur Hälfte frei nach Parteien und Initiativen gewählt und sich die andere Hälfte aus Direktmandaten zusammen setzt, die je nach Aufteilung des Gemeindegebietes gerecht aufzuteilen sind. Das entspricht einer Anwendung des personalisierten Verhältniswahlrechts auf der kommunalen Ebene. Ortschaften können zu Wahlkreisen werden, die ihre direkte Vertretung entsenden.

6. Die Bedeutungslosigkeit von Landkreisen in Thüringen

Die Bedeutung von Landkreisen in Thüringen nach der ThürKO und der noch anstehenden Aufgabenkritik steht noch zur Diskussion. Es deutet aber vieles darauf hin, dass die Landkreise Aufgaben sowohl an die neuen Gemeinden, als auch an die Landesebene abgeben werden. Je nach Ausgang der künftigen Reform in Thüringen werden die Landratsämter an Personal und Verwaltungsstruktur stark abbauen müssen. In Zukunft wird ein Landkreis dann nicht mehr etwa 50 Gemeinden haben sondern nur noch 10 bzw. 20, falls nach Aussagen des TMIK jeweils zwei Landkreise zusammengelegt werden. Sofern die Landesregierung in Thüringen an dem Konzept der Landkreise festhalten wird, stellt sich zudem die Frage, ob die Verwaltungsstruktur der Landkreise überhaupt noch sinnvoll ist und nicht durch interkommunale Zusammenarbeit geregelt werden kann.

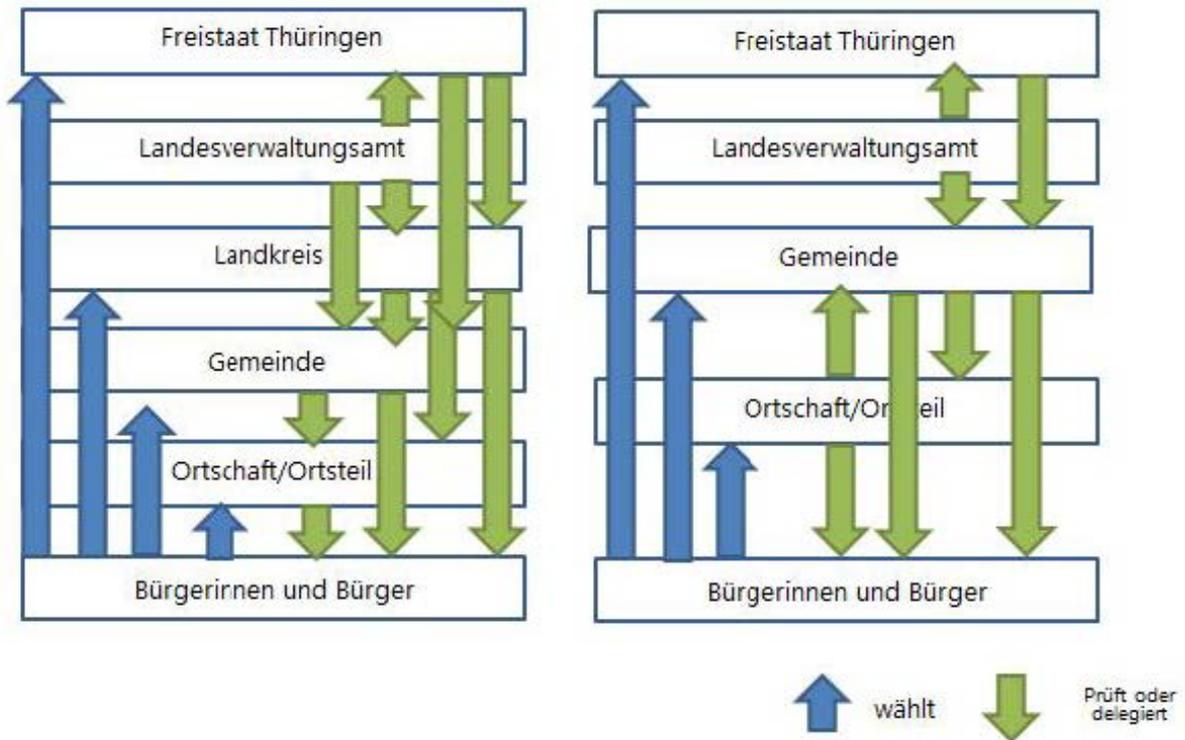
Das Thüringer Stadtregionenmodell geht hier schon einen Schritt weiter. Nachdem die Aufgaben des Landes Thüringen einer Aufgabenkritik unterzogen wurden, wird feststehen, welche Aufgaben eine Gemeinde in Zukunft zu erfüllen hat. Die infrastrukturellen Aufgaben, die nicht in der Stadtregion nach dem Kommunalisierungsgebot erfüllt werden können, müssen durch interkommunale Ausschüsse geregelt werden. Das Modell des Zweckverbandes mehrerer Gemeinden hat sich bewährt. Und wo es vielleicht zwei oder drei Gemeinden sind, die zusammen eine schulische Sekundar-II-Stufe (Abitur) oder eine länd-

¹⁴ LEP Thüringen, 2014: 18-21

liche Volkshochschule anbieten, sind es fünf oder sechs Gemeinden, die gemeinsam ihr Abwasser entsorgen. Je nach infrastruktureller, interkommunaler Aufgabe werden sich lokal verankerte Bündnisse finden. Denn die Gemeinden unterscheiden sich in ihren interkommunalen Aufgaben, so dass eine Gemeinde in Südthüringen eine andere interkommunale Zusammenarbeit anstreben wird als im Thüringer Becken oder im Thüringer Wald.

Das Land Thüringen hat dabei weiterhin die Aufsichts- und Prüfpflicht der bedarfsgerechten und effizienten Erfüllung kommunaler Aufgaben in den Stadtregionen, die derzeit und zukünftig durch das Thüringer Landesverwaltungsamt übernommen wird – die Behörde des einzigen faktischen Regierungsbezirks. Sollten Landkreise als Institution aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht abgeschafft werden können, so könnte dem Rechnung getragen werden, indem das Landesverwaltungsamt in die Behörde des einzigen Thüringer Landkreises umgewandelt wird (die Chefposition des Landesverwaltungsamts wäre dann Landrat/rätin) und alle Thüringer Gemeinden kreisangehörig würden. Das aber nur als kurzer Exkurs.

Viele nicht zuvorderst kommunale Infrastrukturaufgaben werden demgegenüber auch nicht mehr auf der Ebene der Landkreise zu administrieren sein. An zwei für die Bewältigung des demografischen Wandels zentralen Infrastrukturaufgaben lässt sich der Bedeutungsverlust der Landkreise, wie wir sie bisher kennen, verdeutlichen: öffentliche Mobilität und soziale Infrastruktur. Der ÖPNV einschließlich Bahnverkehr wird zwischen Gera und Gotha in Thüringens Mitte durch einen Verkehrsverbund gesteuert. Schon jetzt geht er in seiner Fläche weit über die jetzigen und zukünftigen Landkreisgrenzen hinaus. Berlin und Brandenburg besitzen einen Verkehrsverbund, der die beiden Bundesländer umfasst und Sachsen-Anhalt besitzt mit der NASA ein landesweit agierendes Unternehmen, welches Stück für Stück ein Bahn und Bus umfassendes ÖPNV-Netz auf Basis eines Landesplans umsetzt. Unabhängig von ihrer Größe ist also abzusehen, dass die Thüringer Landkreise ihre Zuständigkeit für den überregionalen ÖPNV and landesweit agierende Strukturen abgeben werden müssen. Für soziale Infrastrukturen wie Kultur, Bildung und Gesundheit gibt es schon jetzt Landesplanungen in den jeweiligen Sektoren, die sich sowohl von den Strukturen der Landkreise als auch denen des Zentrale-Orte-Modells entfernen und sektorbezogen eine mittel- und oberzentrale Netzstruktur über das Land legen, wo nicht in jeder der Stadt-Land-Gemeinden eine gleichartige Ausstattung mit beispielsweise Theater, Krankenhaus und Gymnasium gegeben ist. Dabei ist schon jetzt Ist-Zustand, dass Landkreishauptstädte und Orte dieser mittel- und oberzentralen Funktionen eben nicht deckungsgleich sind. Die Frage, wo sich Theater, Hochschulen und Krankenhäuser befinden, wird ohnehin auf Landesebene letztendlich politisch entschieden. Zugleich sind qualitätvolle Grundversorgungen in den Sektoren Kultur, Gesundheit und Schule in jeder einzelnen Stadt-Land-Gemeinde unverzichtbar und liegen daher ohnehin im Zuständigkeitsbereich der kommunalen Ebene. Es ist so schwer vorstellbar wie simpel: Für die Landkreisebene bleiben kaum Gestaltungsaufgaben übrig (vgl. Abb. 6).



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6: Verwaltungsstruktur in Thüringen mit Landkreisebene und ohne

Allein durch den Wegfall der Verwaltungsebene der Landkreise würde die Verwaltungsstruktur in Thüringen um ein Vielfaches vereinfacht werden. Die politische Stellung der Kommune als Stadt-Land-Gemeinde wird gestärkt und die dreifache Prüfung der Aufgabenerfüllung von Gemeinden wird auf zwei reduziert. Ob von einer Entbürokratisierung zu sprechen wäre, bleibt zu prüfen, denn an den zu erfüllenden Aufgaben wird sich durch eine reine Verwaltungsreform für die Bürgerinnen und Bürger nicht viel ändern. Die doppelte Aufgabenwahrnehmung muss durch eine umfassende Aufgabenkritik geprüft und der veraltete Verwaltungsapparat technisch erneuert werden.

Auch in Zukunft wird der demografische Wandel und die Schrumpfung der Bevölkerung in ländlichen Regionen zu längeren Wegen für die Bürgerinnen und Bürgern führen. Eine schlankere Verwaltung mit einer klaren Aufgabenzuweisung könnte jedoch viele Wege vereinfachen und somit Zeit sparen. Denn analog der Bürgerämter in Großstädten wie Berlin können zentrale Aufgaben in flächig verteilten und sogar mobil organisierbare front-offices angeboten werden. Jede Stadt-Land-Gemeinde könnte (mindestens) ein front-office bekommen. Für die ein oder andere peripher gelegene Ortschaft könnten sogar mobile Angebote geschaffen werden. Das bedeutet trotz Zentralisierung auf der räumlichen Ebene des Landes mehr Dezentralisierung der bürgernahen Dienstleistungen, denn ein Fusionslandkreis wird maximal den Bestand in den bleibenden und gewesenen Kreisstädten sichern. Dabei besitzen schon jetzt die meisten gegenwärtig existierenden Landkreise so eine jetzige und ehemalige Kreisstadt, wobei beide Städte zumindest teilweise mittelzentrale Funktionen besitzen.

Wenn es aber gelingt, sich von den bisherigen Strukturen zu lösen und sich auf das Netz der im Prinzip gleichwertigen Städte (ohne formale Hierarchisierung in Grund-, Mittel- und Oberzentren) im Land zu fokussieren, kann es gelingen, diese Städte zu Ankerpunkten der Siedlungsentwicklung in Thüringen zu entwickeln. Der ländliche Raum wird nach Prognosen des Freistaats bis zum Jahr 2030 zwischen 20% und 30% seiner Bevölkerung verlieren, einhergehend mit einer demografischen Überalterung der Gesellschaft. Die derzeitigen planerischen Instrumente begrenzen sich auf die Gemeindegrenzen. Um die Entwicklungen von Stadt und Land zu verknüpfen, müssen die Gemeindegrenzen von zukunftsfähigen Gemeinden so gebildet werden, dass ein zentraler Ort mit seinem Verflechtungsbereich eine administrative Einheit bildet. Danach bleibt es aber den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort überlassen, wie sich ihre Stadtregion entwickeln soll.

Mit dem Modell der Thüringer Stadt-Land-Gemeinde fällt die administrative Ebene der Landkreise weg. Je nach Struktur und Engagement einer solchen Gemeinde kann auf individuelle Entwicklungen Rücksicht genommen und gezielt reagiert werden. Die Abwanderung von jüngerer Bevölkerung in die städti-

schen Zentren muss dann nicht mit einer Schwächung des Gemeindehaushaltes einhergehen. Eine höhere politische Teilhabe am Gemeinderat ist zu erwarten, ohne dass ein Landkreis Richtungen der Entwicklungen vorgeben kann. Die Verantwortung bleibt bei der jeweiligen in Stadt und Land verankerten Gemeinde.

7. Nachtrag

Mit den bisherigen Bemühungen des TMIK zur Umsetzung einer Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform stieß die Landesregierung in Thüringen auf vehementen Widerstand, was am 09.Juli 2017 zur Aufhebung des ThürGVG und zur Entlassung des damaligen Innenministers geführt hat. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat dabei die formalen Kriterien und die juristische Korrektheit dieses Gesetzes bestätigt. Dennoch scheinen die Vorgaben des ThürGVG wenig transparent und nachvollziehbar. Die starke Ähnlichkeit dieses Reformansatzes zu bisherigen Gebietsreformen der neuen Bundesländer seit 2002 und den Gebietsreformen der alten Bundesländer in den 1970er Jahren ist unverkennbar und zeugt bis heute von wenig Auseinandersetzung mit den räumlichen Strukturen in Thüringen. Zumindest die bekannten Fehler aus der Vergangenheit, die dort begangen wurden, müssen in Thüringen doch nicht noch einmal gemacht werden!

Literatur

Koalitionsvertrag zwischen den Parteien Die Linke, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Hg. in Gemeinschaft), 4. Dezember 2014

Landtag NRW, Archiv, Landtag intern, 31. Jahrgang, Ausgabe 16 vom 04.10.2000

ThürLPIG: Thüringer Landesplanungsgesetz, Bekanntmachung vom 11.Dezember 2012

ThürKO: Thüringer Kommunalordnung (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung), Bekanntmachung vom 28.Januar 2003

ThürGVG: Vorschaltgesetz zur Durchführung einer Gebietsreform in Thüringen, Beschluss der Landesregierung am 2.Juli 2016 (Drucksache 6/2000)

Thüringer Ministerium für Inneres und Kommunales (Hg.), Beschluss der Landesregierung am 27.Februar 2015 (Drucksache 6/316), Leitbild „Zukunftsfähiges Thüringen“

Autoren

Dipl.-Ing. M.Sc. Arvid Krüger
Bauhaus-Universität Weimar
arvid.krueger@uni-weimar.de

Maximilian Müller
Bauhaus-Universität Weimar
max@mueller-pb.de

Dirk Michaelis

Kreisentwicklungskonzept Landkreis Stendal 2025 – Fragen im Ergebnis einer Raumanalyse

Der demografische Wandel, ursprünglich nur als ein abstraktes Zukunftssphänomen erahnt und daher auch stets aus der Wahrnehmung verdrängt, hat sich inzwischen in Deutschland und besonders in Ostdeutschland zur deutlich sichtbaren Realität entwickelt und wirkt sich längst auf alle Bereiche der Gesellschaft aus. Globalisierungsbedingte Konzentrations- und Erneuerungsprozesse erzeugen parallel einen dynamisch ähnlich verlaufenden wirtschaftlichen Strukturwandel.

Die Überlagerung dieser beiden Megatrends prägt die gesamte Raumentwicklung Deutschlands und führt zu einem kontinuierlichen Auseinanderdriften der Regionen, wovon besonders hart die peripher gelegenen ländlichen Räume betroffen sind. Der dort zu beobachtende Entleerungsprozess führt bei den Gemeinden und Landkreisen zu einem permanent steigenden Handlungsdruck und produziert vor dem Hintergrund der ebenfalls sehr angespannten Haushaltssituationen ein komplexes Bündel von Problemlagen, deren Ursachen vor Ort aber kaum beeinflusst werden können.

Der Tatsache geschuldet, dass Querschnittsthemen stets eine integrierte Herangehensweise erfordern, hat sich um die Jahrtausendwende in der ländlichen Entwicklung ein dementsprechender integrierter Handlungsansatz entwickelt, der vor dem Hintergrund zahlreicher ungelöster Fragen längst noch nicht ausgereift ist.

So wurden inzwischen die Landkreise, aufgrund ihres überörtlichen und Sektor übergreifenden Handelns, als eine ideale Handlungsebene identifiziert. Zwischen der gemeindlichen Ebene mit ihren kommunal orientierten Planungsaufgaben und der Ebene Landkreis, der selbst Träger zahlreicher Fachplanungen ist, bestehen in der Praxis zahlreiche Wechselbeziehungen, die jedoch noch immer zu stark sektoral orientiert sind. Aus dieser Erkenntnis heraus hat der Deutsche Landkreistag allen Landkreisen im August 2011 einen Leitfaden Kreisentwicklung (Deutscher Landkreistag 2011) übergeben, verbunden mit der Empfehlung, dieses Instrument doch unbedingt zu nutzen.

Im Folgenden werden stichpunktartig ausgewählte Aussagen skizziert, wie sie sich im Vorwort des 2011 vom Deutschen Landkreistag herausgegebenen Leitfadens für die Kreisentwicklungskonzepte wiederfinden:

- „Vor dem Hintergrund größer werdender Herausforderungen insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung kommen immense Anpassungsnotwendigkeiten auf Landkreise und Gemeinden zu, die nur gemeinsam bewältigt werden können.
- Dabei besteht ein Bedarf nach überörtlicher Begleitung der Anpassungs- und Entwicklungsprozesse, von der Infrastrukturversorgung über Standortpolitik bis hin zu Wirtschaftsförderung und Tourismusentwicklung.
- Bei der Herausforderung einer demografiefesten Entwicklung kann das Instrument der Kreisentwicklung ein wertvolles Hilfsmittel sein, wenn es darum geht, integriert und fachbereichsübergreifend zu denken, einzelne Materien zusammen zu behandeln und gemeinsam eine Vorstellung davon zu erarbeiten, wohin sich der Landkreis entwickeln soll. Hierin liegen große Chancen für die zukunftsgerichtete, wirtschaftliche, kulturelle und soziostrukturelle Entwicklung einer Region. Zudem können hier die Landkreise in Gestalt der Bündelung von Kompetenzen und Zuständigkeiten sowie ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion koordinierend und moderierend wirken sowie wesentliche Impulse zur Entwicklung des Kreisgebiets setzen.
- Bei Kreisentwicklung handelt es sich nicht um eine formelle Planung, sondern um einen kooperativen Leitbild- und Entwicklungsprozess mit allen Akteuren im Landkreis, um gemeinsam zu einer tragfähigen strategischen Aufstellung und Zukunftsvision zu gelangen.“

Eine bundesweite Favorisierung dieses Instrumentes könnte jetzt die einmalige Chance bieten, eine unbedingt notwendige Ordnung in die aktuelle Konzeptvielfalt zu bringen und diesem System somit eine stabile Orientierung zu geben, zumal man aktuell davon ausgehen kann, dass geschätzt inzwischen deutschlandweit ca. 60 % aller Landkreise bereits über ein integriertes Kreisentwicklungskonzept verfügen. Im Erscheinungsjahr des Leitfadens waren es 47 % (Mempel 2012).

Der Landkreis Stendal ist dieser Empfehlung nachgekommen und hat eigeninitiativ im Zeitraum Mai 2014 – Oktober 2015 das integrierte „Kreientwicklungskonzept Landkreis Stendal 2025“ erstellt, welches letztendlich im April 2016 vom Kreistag beschlossen wurde.

Die sehr breite, ehrliche und offene Raumanalyse und der Blick nach vorn förderten zahlreiche unbequeme Fragestellungen, Widersprüche zu gesellschaftlichen Zielstellungen aber auch viele Chancen und nutzbare Potentiale zutage, die bei weiterführenden Betrachtungen dann allerdings häufig an gesetzlichen Rahmenbedingungen, der Finanznot, dem ausgeprägten Kirchturmdenken oder einfach auch nur am undurchsichtigen oder unpassenden Förderdschungel scheiterten.

Mangels einer messerscharfen Definition des Begriffes „Tabuthemen“ werden hier nachfolgend solche Problemlagen und Fragestellungen als „Tabuthemen“ diskutiert, über die ungern in der breiten Öffentlichkeit diskutiert oder die dieser scheinbar bewusst vorenthalten werden.

Die Palette dieser Erkenntnisse ist natürlich keinesfalls neu, die Handlungsfelder und die Vielfalt der jeweiligen Fragestellungen sind bundesweit schon lange, wenn nicht sogar viel zu lange bekannt. Doch offensichtlich ist es bis heute flächendeckend noch immer nicht gelungen, auch für die „ländlichsten Räume“ (Weiß 2014) nachhaltig wirkende Stabilisierungsstrategien als Antwort auf die Folgen der Überlagerung der Megatrends zu entwickeln, wobei wohl schon diese nüchterne Feststellung eine Tabuaussage zu sein scheint.

Raumentwicklung im Kontext von Schrumpfungsprozessen ist nun einmal das Spiegelbild der Gesellschaft, also das Ergebnis systemimmanenter Konzentrationsprozesse, die natürlich zwangsläufig zu Funktionsverlusten und nachfolgender Entleerung in der Fläche führen. Die von den betroffenen, meist sehr finanzschwachen Regionen entwickelten Handlungsansätze können sich daher häufig auch nur der Behandlung von Symptomen widmen. Selbst wenn vor Ort Handlungsstrategien entwickelt werden, die sich an den vorhandenen Kausalitäten/Wechselwirkungen sozialer, ökonomischer und siedlungsstruktureller Entwicklungsfaktoren orientieren, können diese aufgrund der objektiv wirkenden Rahmenbedingungen und der Abhängigkeit von externen Entscheidungsprozessen von dort aus kaum steuernd umgesetzt werden.

Die Mehrheit der Regionen in Deutschland verfügt sicherlich über ausreichende Rahmenbedingungen und genug Eigendynamik, die eine erfolgreiche Entwicklung von innen heraus ermöglichen. Sie haben inzwischen zahlreiche erfolgreiche Strategien oder Projektansätze hervorgebracht. Daneben gibt es aber eben auch noch die klar verortete Gruppe der peripheren strukturschwachen Räume.

Die Tatsache, dass die deutschen Regionen zunehmend auseinander driften, dass die Anzahl der von Schrumpfung betroffenen Räume weiter wächst, dass die sich daraus ergebenden Problemlagen in Deutschland immer mehr Raum erobern, dass die notwendigen Anpassungsinvestitionen wohl unvorstellbare finanzielle Mittel erfordern werden, dass ein raumordnerisches Steuerungsversagen immer deutlicher wird und dass das Ganze einfach unter den Teppich der Leitvorstellung einer gewollten nachhaltigen Raumentwicklung,

„die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (Bundesgesetzblatt 2017),

gekehrt wird, dürfte vermutlich das eigentliche große Tabuthema identifizieren.

Für jeden mit Fragen der Regionalentwicklung oder mit Themen des demografischen Wandels befassten Experten ist der Landkreis Stendal bzw. die Altmark mit Sicherheit kein unbekannter weißer Fleck, so dass an dieser Stelle wohl auf große allgemeine Beschreibungen verzichtet werden kann. Die regelmäßige Zuordnung dieses Landkreises zu eher „problematischen“ Raumkategorien wie bspw.

- „Stabilisierungsräumen“ (Einig 2006: 625),
- „Raum mit besonderen Entwicklungsaufgaben“¹,
- „Region mit sehr hohen Zukunftsrisiken“ (Prognos AG 2016) oder
- „Landkreis mit sehr stark unterdurchschnittlich regionalen Lebensverhältnissen“ (BBSR 2012)

beschreibt die Situation ausreichend genug.

¹ Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt LSA: Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. GVBL Nr. 6/2011, Seite 170

Einen interessanten Gegenpol zu diesen Zuordnungen bildet in diesem Zusammenhang eine im Auftrag des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr LSA erstellte Studie zu Fragen der Daseinsvorsorge (IWD market research 2010), deren Ergebnis für den Landkreis Stendal mit der Einschätzung „deutlich unterversorgt aber mit sehr hoher Lebenszufriedenheit“ kurz umrissen werden kann. Ganz offensichtlich ist hier das Bemühen, dem negativen zumindest etwas Positives abzugewinnen.

Wie aber stellt sich die ökonomische und soziale Situation in unserem Landkreis aktuell dar? Große und bestimmt auch unbequeme Fragen an die Zukunft ergeben sich zunächst einmal aus der Haushaltssituation. 2014 hatte der Kreishaushalt ein Volumen von 147,7 Mio. EUR (2017:174 Mio. EUR). Der Anteil der Personalausgaben lag bei ca. 21%, der Anteil der Sozialausgaben dagegen bei ca. 46% - Tendenz steigend. Pro Jahr ist bei den Sozialausgaben eine Finanzierungslücke von 5 Mio. EUR zu verzeichnen, die irgendwie ausgeglichen werden muss. Seit 2003 befindet sich der Landkreis in der Haushaltskonsolidierung. Der Kassenkredit ist hier seit Jahren nicht die Ausnahme sondern die Regel und erreichte 2016 seinen Höchststand mit ca. 59 Mio. EUR. Der Personalbestand wird permanent am unteren Level gehalten und nur noch an das Notwendigste angepasst, so dass man im Kontext der Regionalentwicklung auf bestehende Herausforderungen kaum noch ausreichend reagieren, geschweige denn agieren, also vorausschauend gestalten kann.

Die ausreichende Bereitstellung von Stellen bzw. Stellenanteilen für das notwendige Agieren also für die Entwicklung kreativer Entwicklungsansätze wird wohl auch künftig nur ein Wunschtraum sein. Von den 698 Beschäftigten des Landkreises Stendal im Jahr 2016 binden das Sozial- und das Jugendamt allein 155 Stellen, das entspricht einem Anteil von 22%. Auf der Grundlage eines vorliegenden Gutachtens (KGST 2009) werden für das Kreisplanungsamt im Landkreis Stendal aufgerundet 10 Stellen vorgeschlagen. Tatsächlich gibt es in dem an das Bauordnungsamt angedockten Bereich heute aber nur vier Stellen. Der für die weitere Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit des Landkreises wichtige Aufgabenbereich der Kreisplanung und -entwicklung müsste darin mit ca. 3,5 Stellenanteilen besetzt sein, ist es aber gerade einmal mit 0,7 Stellenanteilen, also einem Anteil von 0,1 % der Gesamtbeschäftigtenzahl. Da bleiben alle bisherigen von Experten verfassten klugen Ratschläge zu notwendigen Handlungsansätzen blanke Makulatur.

Immer öfter fallen diese eigentlich zwingend wahrzunehmenden Tätigkeitsfelder, die eine freiwillige Aufgabe der Kommunen bzw. Landkreise sind, aufgrund der „Haushaltskonsolidierung“ dem Rotstift zum Opfer. Auch die Bereitstellung notwendiger Eigenanteile im Rahmen von Fördermaßnahmen wird angesichts der extrem limitierten Finanzmittel zum kaum noch leistbaren Kraftakt. Der vorsichtige Blick der Kämmerei in die Zukunft des Kreishaushaltes deutet jedenfalls alles andere als Entspannung an.

Diese Themen werden nun seit Jahren (oder Jahrzehnten?) regelmäßig bspw. auch im Rahmen der DGD/BBSR-Dezembertagungen angesprochen und wurden schon x-fach schriftlich fixiert. Sind die längst bekannten, ständig anwachsenden Problemlagen und Anpassungsnotwendigkeiten der vom demografischen Wandel besonders betroffenen strukturschwachen Regionen „oben“ in ihrer Komplexität einfach nicht angekommen oder fehlen immer noch wichtige notwendige zentrale Grundsatzentscheidungen, wie sie zum Beispiel von Maretzke mit der Abgrenzung von besonders vom demografischen Wandel betroffenen Förderregionen vorgeschlagen wurden (Maretzke 2014: 4-21)? Stehen diese Themen nur im unteren Mittelfeld der großen Prioritätenliste? Oder interessiert sich eine auf reine Zahlen getrimmte obere Aufsichtsbehörde für diese Probleme einfach nicht? Wie passt diese Konzentration von Problemlagen auf eine Region mit dem regelmäßig propagierten Leitbild der Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen zusammen?

Bleiben wir einmal noch bei den Finanzen. Der Landkreis Stendal unterhält ein Kreisstraßennetz von 474 km Länge und einer Gesamtfläche von 2,7 Mio. m². Nach 1990 wurden inzwischen 173 km grundhaft ausgebaut, 301 km befinden sich noch in dem Zustand wie vor 1990, davon verfügen wiederum 109 km statt der notwendigen Fahrbahnbreite von sechs Meter nur über eine Minderbreite von 3,5 bis fünf Meter. Für mehr als die Hälfte der Verkehrsfläche besteht aktuell ein erheblicher Sanierungsbedarf. Ergänzt wird dieses Netz durch 48 Brücken, davon existiert aktuell für 13 Brücken eine Neubauempfehlung, für sieben Brücken besteht notwendiger Instandsetzungsbedarf und zehn Brücken sind nur noch eingeschränkt tragfähig.

Straßen unterliegen, wie alle baulichen Anlagen, dem normalen bautechnischen Verschleiß und erfordern regelmäßige Instandhaltungsmaßnahmen bzw. in größeren Intervallen Maßnahmen der Instandsetzung oder teilweisen Erneuerung. Die dafür im Haushalt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel reichen nicht ansatzweise für die Gewährleistung dieser technisch notwendigen Vorsorge aus und führen zu einem permanent weiter anwachsenden Sanierungsstau. Aber ist dies nicht bundesweit ein generelles, alle Verkehrswege betreffendes Problem?

Der grundhafte Ausbau oder Neubau ist nur mit dem Einsatz von Fördermitteln möglich. Momentan im Kreishaushalt verfügbar sind hier jährlich ca. 1,2 Mio. EUR. Das würde gerade einmal für die normgerechte Herstellung von ca. 3km Kreisstraßen, alternativ für eine Brücke und ca. 1,5 km Straße reichen. Die Vorstellung, dass angesichts dieses Ausbautempos der Landkreis erst in ca. 100 Jahren diesen Sanierungsstau beseitigt hat, bedarf wohl keiner weiteren Worte. Der Landkreis sieht sich damit gezwungen, kostengünstige Notlösungen umzusetzen. Die normgerechte Mindestbreite für eine Kreisstraße liegt bei 6m. Da wo es aufgrund einer geringen Verkehrsbelegung möglich ist, gehört daher der Sommerweg auch weiterhin zum notwendigen Bestandteil der Straße und kann im Begegnungsfall genutzt werden. Bei stärker befahrenen Straßen funktioniert diese Variante nicht. Ein weggelassener Mittelstreifen signalisiert hier, dass die Normbreite nicht eingehalten wird. So wurde in einem Beispiel eine 3 km lange „Sackgasse“ mit Minderbreite für 60 Tausend EUR nicht normgerecht instandgesetzt. Ein normgerechter Ausbau hätte 1,2 Mio. EUR gekostet. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei Belegungen von 300 - 350 Fahrzeugen in 24 h kein normgerechter Ausbau erfolgt. Warum sollten nicht auch solche Lösungen angewendet werden, sind sie doch in vielen dünn besiedelten Regionen Europas gang und gebe. Das Problem ist jedoch, dass dieses Vorgehen mit rechtlichen Bedenken verbunden ist.

Kreisstraßen stellen im Übrigen den „*unentbehrlichen Anschluss*“² der Ortslagen an das überörtliche Verkehrsnetz her, so dass dieser Anschluss häufig auch nur als Sackgasse existiert. Interessant wird es dann, wenn im Ergebnis einer Brückenprüfung die Tragfähigkeit so weit herabgesetzt werden muss, dass schwere Fahrzeuge, wie bspw. das Müllfahrzeug oder der Bus diese Brücke nicht mehr passieren können. Wenn dann die Brücke erneuert wird, hat das normgerecht zu erfolgen, also zweispurig. Eine durchaus verkehrlich vertretbare und auch etwas kostengünstigere schmalere einspurige Variante muss hier schon aus Prinzip verworfen werden. So eine Lösung sendet den Anwohnern wohl ein falsches Signal. Offensichtlich gehört der durchaus vertretbare Standardabbau im Verkehrsbau auch zu den hier diskutierten Tabuthemen!

Das sichtbarste Zeichen von Bevölkerungsrückgang findet man im Siedlungsraum – es ist der Gebäudeleerstand. Klassische, tabubehaftete Fragestellungen sind in diesem Zusammenhang u.a.:

- Wird sich langfristig die Zahl der Wüstungen, also die Aufgabe von Siedlungsteilen entwickeln?
- Sollte man das Leerziehen von Dörfern bzw. Ortsteilen finanziell unterstützen um den unvermeidbaren Schrumpfungsprozess zumindest aktiv zu gestalten?

Dazu gehören aber auch solche Aussagen die erwarten lassen, dass in entlegenen Regionen, z.B. des Landkreises Stendal, Sanierungs- oder Neubauvorhaben künftig mangels unzureichendem Beleihungswert nicht mehr kreditiert werden können oder dass großflächige Schrumpfungsprozesse mit der Ausweisung von Siedlungsbeschränkungsgebieten zumindest aktiv gesteuert werden müssten.

Im Landkreis Stendal läuft momentan eine in drei Jahresetappen geförderte flächendeckende Brachflächen- und Leerstandserfassung, die voraussichtlich Ende des Jahres abgeschlossen wird. In den ersten beiden Erfassungsetappen wurde bereits eine brachgefallene Siedlungsfläche von insgesamt 1.000 ha ermittelt. Als Handlungsschwerpunkte stellen sich vor allem die historischen Stadt- und Ortskerne dar, was kaum überrascht. In den dörflichen Strukturen sind es insbesondere die alten Drei- oder Vierseitenhöfe.

Von den 269 Dörfern des Landkreises Stendal haben nun 107, also 40%, weniger als 100 Einwohner. Es liegt auf der Hand, dass sich bei diesen kleinen Vertretern die Frage der Zukunftsfähigkeit oder besser einer künftigen Wüstung vorrangig stellt. In den bisherigen Untersuchungen ist aber nur in zwei kleinen Dörfern eine besonders deutliche Betroffenheit festzustellen.

Im Rahmen der gerade anlaufenden Fortschreibung des Kreisentwicklungskonzeptes wurde damit begonnen, auch das Durchschnittsalter bis auf Ortsebene zu ermitteln, weil sich darin die quantitativen und qualitativen Folgen des demografischen Wandels besonders prägnant widerspiegeln. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung des Landkreises Stendal liegt aktuell bei 47 Jahren. Für insgesamt neun kleinere Dörfer wurde ein Wert von mehr als 55 Jahren ermittelt. Der Spitzenreiter - ein kleiner Ortsteil mit acht Einwohnern - kommt auf ein durchschnittliches Alter von 64 Jahren³. An dieser Stelle daher die Vermutung, dass die Wüstung kurzfristig wohl doch eher die Ausnahme sein wird und vor allem Ortsteile betrifft.

² Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt LSA: Straßengesetz für das Land Sachsen- Anhalt. GVBl. Nr. 30/1993, Seite 334, § 3 (1) Nr.2.

³ Eigene Erhebungen

Es sind immer wieder Fälle zu beobachten, dass junge Menschen gerade auch in diesen kleinen Orten ihren Lebensmittelpunkt suchen und eine Gebrauchtimmoblie kaufen bzw. dort neu bauen. Inzwischen ist nun auch die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen (2014: Zuzug 3.121 Personen und Fortzug 3.232 Personen) spürbar gesunken. Das weitere Absinken der Bevölkerungszahlen resultiert jetzt also überwiegend aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, sicherlich auch deswegen, weil viele der mobilen Bevölkerungsgruppen bereits abgewandert sind, was das hohe Durchschnittsalter ja klar signalisiert.

Die ganz deutliche Mehrheit der Dörfer wird zukünftig, so jedenfalls meine Prognose, bewohnt bleiben. Der Anteil leerstehender Bausubstanz wird jedoch tlw. beträchtlich sein. Offen bleibt die Frage, welcher Leerstandsanteil als „normales Wohnumfeld“ hinzunehmen ist und ab wann sich die Situation zu einem Handlungszwang verdichtet. Solche Fragen müssen einfach viel mehr aufgegriffen und ehrlicher diskutiert werden. Nach meinem Empfinden wird hier bei den Diskussionen um mögliche Folgenutzungen für diesen Leerstand viel zu oft von der „Kultur“ ausgegangen. Aber kann so viel Kultur in einem sehr dünn besiedelten ländlichen Raum funktionieren, der weiter schrumpft und nur über begrenzte finanzielle Ressourcen verfügt? Natürlich sind ehrliche Szenarien unbeliebt, aber wird es durch ein Aussitzen besser?

Weiter oben wurde schon einmal kurz das Thema der Anpassung bzw. des Abbaus von Standards angesprochen, immerhin ein Handlungsansatz, der sich möglichen Ursachen widmet. Dieses Stichwort taucht regelmäßig im Kontext von Überlegungen/Diskussionen auf, bei denen es um geeignete/notwendige Handlungsoptionen geht, um sich an die Herausforderungen dieses Wandels erfolgreich anzupassen. Aber auch hier ergibt sich der Eindruck, dass so richtig Greifbares noch nicht vorliegt. Vermutlich wurden bzw. werden bestimmt schon existierende Vorschläge bereits mit dem Argument der nicht möglichen Finanzierbarkeit in die Ecke gestellt, also verworfen.

Durchaus provozieren möchte ich daher an dieser Stelle mit einem Beispiel, das vermutlich genau in die entgegengesetzte Richtung, also eine Standarderhöhung, geht. Es ist allgemein bekannt, dass sich gerade in dünn besiedelten Regionen die zukünftige Absicherung des Brandschutzes als ein ernstes Problem herausstellt. Dabei sind nicht nur die langen Anfahrtswege das Problem, sondern zunehmend auch die permanent abnehmende Einsatzbereitschaft der Freiwilligen Feuerwehren. In diesem Zusammenhang wurde hin und wieder schon die These vertreten, dass ein sinkendes Niveau des abwehrenden Brandschutzes durch ein höheres Niveau des bautechnischen und anlagentechnischen Brandschutzes, im Klartext also durch höhere Baukosten, kompensiert werden muss. Die alternative Kompensation durch ein höheres Niveau des abwehrenden Brandschutzes wäre bspw. durch eine Berufsfeuerwehr zu erreichen, wobei die größere Fläche dann schon wieder mehrere Standorte erfordern würde. Aufwand und Nutzen dieser „bürgerfreundlichen“ Variante stehen aber - sicherlich leicht nachvollziehbar - in einer nicht vertretbaren Relation.

Die Inwertsetzung endogener Potentiale, im Idealfall sogar als Alleinstellungsmerkmale identifiziert, ist ein weiterer, sehr wesentlicher Handlungsansatz in der Regionalentwicklung. In der Altmark können immerhin einige Alleinstellungsmerkmale identifiziert werden. Da sind zum Beispiel die Jahrhunderte alte Hanse- und die Backsteingotik und das eng mit ihr verbundene baukulturelle Erbe der Backsteingotik zu nennen. Vorwiegend im Ostseeraum verbreitet haben sich dort einige Städte zum Verein der „Europäischen Route der Backsteingotik“⁴ zusammengeschlossen. Im „Hinterland“ gehören die Städte Brandenburg und die Hansestadt Stendal seit einigen Jahren dazu. Aus landestouristischer Sicht wäre es durchaus wünschenswert, wenn alle acht in der Altmark existierenden Hansestädte, also der komplette „Altmärkische Hansebund“⁵, diesem Bündnis beitreten würden.

Das wäre schon eine tolle Sache, so eine „Region der Backsteingotik“, wenn da doch bloß nicht der Mitgliedsbeitrag wäre. Für einige „Hanse“-Städte scheint offensichtlich dieser geringe Betrag, es sind wohl 2.000 EUR, echt eine Hürde zu sein. Immerhin ist inzwischen die Kaiser- und Hansestadt Tangermünde wohl das jüngste Mitglied dieses Bundes. Einige ortsansässige Gastronomen haben die Chance erkannt und sind hier finanziell eingesprungen. Letztendlich stimmt es einen schon sehr traurig, wenn man bei der Beschäftigung mit den Potenzialen der Regionalentwicklung dieser strukturschwachen Region auf so banale Weise wieder auf die Realität der öffentlichen Finanznot trifft. Da nützen selbst die besten Ideen zur Mobilisierung der endogenen Potentiale der Region leider nichts.

⁴ Vgl. www.eurob.org (gelesen am 2.10.2017)

⁵ Vgl. <http://www.landkreis-stendal.de/de/hanse.html> (gelesen am 2.10.2017)

Ein weiteres Zugpferd der Regionalentwicklung ländlicher Räume sollte sich aus der Energiewende entwickeln. Denn Investoren von Windkraft-, Solar- und anderen alternativen Energieproduktionsanlagen sollten in diesen weniger verdichteten Regionen durchaus ideale Standortvoraussetzungen haben. Was gibt es dazu zu berichten? Zunächst erst einmal viel Gutes. Die „Zukunftsregion Altmark“ gehört im Land Sachsen-Anhalt zu den vier energetischen Modellregionen und verfügt seit 2016 über eine „Regionale Energie- und Klimaschutzstrategie“.

Per Stichtag 31.12.2014 wurden für das Gebiet der Altmark 443 Windkraftanlagen mit einer installierten Gesamtleistung von ca. 732 MW ausgewiesen, die in dem Bezugsjahr etwa 1.465 GWh Strom erzeugt haben. Der Bestand an Biogasanlagen betrug zu diesem Stichtag 108 Anlagen mit einer installierten Gesamtleistung von 58,6 MW und einer jährlich erzeugten Strommenge von etwa 468,5 GWh. Die Stromproduktion aus Solarenergie wurde für 2014 mit 158 GWh angegeben. In der Summe wurden demnach allein durch diese drei Energieerzeugungsarten 2.091 GWh Elektroenergie erzeugt.

Besonders erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist noch das im Landkreis Stendal bei Arneburg angesiedelte Zellstoffwerk. Aus der dort jährlich verarbeiteten Menge von 1,65 Mio. Festmetern Holz wird in Form von Rinde, Ästen und Schwarzlauge Prozessdampf erzeugt, der zum Teil mittels Kraft-Wärme-Kopplung in Elektroenergie umgewandelt wird. Die Stromproduktion für das Jahr 2013 wurde mit ca. 809 GWh ausgewiesen.

Damit erhöht sich die in der Altmark aus erneuerbaren Energien erzeugte gesamte Strommenge im Jahr 2014 auf ca. 2.900 GWh. Demgegenüber steht ein hochgerechneter Endenergieverbrauch an Elektrizität für die gesamte Region von ca. 2.600 GWh (Haushalte: 339,2; Gewerbe, Handel, Dienstleistungen: 259; Industrie: 1.972,3 und Verkehr 28,7 GWh). Rein bilanziell betrachtet versorgt sich damit die Altmark zu 100% selbst mit EE-Strom und konnte ca. 300 GWh „exportieren“ (Landkreis Stendal/Altmarkkreis Salzwedel 2016). Da in den letzten drei Jahren noch ein weiterer Ausbau, speziell im Windkraftbereich, erfolgte und auch die Turbinenleistung im Zellstoffwerk kontinuierlich erhöht wurde, haben sich diese Werte noch weiter verbessert.

Doch was hat die Region tatsächlich davon? Erst einmal recht hohe Strompreise, die den derzeitigen Netzentgeltregelungen geschuldet sind. Im Hinblick auf die gewerbliche Entwicklung ein Faktor, der die Standortattraktivität nicht gerade fördert. Daher hält sich die Begeisterung von Wirtschaft und Bevölkerung für diese vorbildliche Bilanz eher in Grenzen.

Im regionalen Energiekonzept wurde auch der Aspekt der regionalen Wertschöpfung betrachtet. Die bisherige dynamische Entwicklung der erneuerbaren Energien vollzog sich bisher weitestgehend ohne eine finanzielle Beteiligung regionaler Akteure. Es dominieren Investmentgesellschaften, die ihren Sitz in der Regel außerhalb der Region haben. Im Ergebnis dieser Eigentümerstrukturen wird der Großteil der Wertschöpfung durch alternative Energieproduktionen auch nicht im Landkreis, sondern in den Regionen realisiert, in denen die Investoren ihren Hauptwohnsitz haben. Meist sind dies westdeutsche Standorte, in denen die finanzstärkeren Unternehmen bzw. privaten Haushalte nach renditeträchtigen Anlagemöglichkeiten suchen. Sogar bei den Biogasanlagen, die vom Gesetzgeber als zweites Standbein für die Landwirte gewollt waren, ist festzustellen, dass diese zu 60% von nicht regional ansässigen Investmentgesellschaften betrieben werden. Bei lediglich 40% der Anlagen sind es regionale Landwirte, regionale Investoren oder regionale Organisations-Mischformen. Zusammenfassend sei hier die Bewertung gestattet, dass die Energiewende in der Altmark und wohl nicht nur hier sehr wenig zu einer Stabilisierung der Region bzw. der regionalen Entwicklung beigetragen hat.

Im Vorfeld entwickelte und dieses Ziel unterstützende Rahmenbedingungen zur stärkeren Beteiligung der „Alternativenergie“ produzierenden Regionen wären da durchaus hilfreich gewesen. Ausgehend von einem bundesweit allen Regionen zugewiesenen EE-Mindestbeitrag, gäbe es sicherlich viele Möglichkeiten, wie man Übererfüllung bzw. 100% oder sogar 100 + x% EE-Regionen belohnen, Untererfüllung sanktionieren könnte. Denkbar wären „Erfüllungs- oder Übererfüllungsprämien“ als Zuweisung an die öffentlichen Haushalte, rabattierte Strompreise für die Bevölkerung oder als Anreiz für die Wirtschaft oder andere Instrumente, die den Ansatz der Akzeptanz durch Teilhabe unterstützen. Doch man hat das Ganze im Prinzip dem Selbstlauf, gesteuert durch das EEG, überlassen. Auch zu diesen verpassten Chancen ist wenig zu hören oder zu lesen.

Es ließe sich sicherlich noch viel mehr über Tabuthemen oder ungenutzten Chancen berichten. Die intensive Beschäftigung mit dem Landkreis in den 18 Monaten der Erstellung des Kreisentwicklungskonzeptes hat da auf jeden Fall einiges viel plastischer und konkreter zu Tage gefördert. Hier stellt sich schon die Frage, ob diese Konzentration an ökonomischen und sozialen Herausforderungen auf eine Region diese nicht tendenziell überfordert bzw. wie dies mit der Absicherung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen zusammenpasst? Dem Motto der 2016er Dezembertagung „Mal über

Tabuthemen reden“ gehorchend, sind hier etliche konkret benannt worden. Vermutlich wirkt dieser Beitrag in seiner Gesamtschau auf den einen oder anderen Leser sehr negativ. Ich gehe aber davon aus, dass diese offene und ehrliche Beschreibung bei vielen Lesern ein noch breiteres/differenzierteres Problembewusstsein erzeugt. Durch das „Totschweigen“ von Problemen werden diese nicht gelöst und mancher „Schwarzseher“ in Sachen massenhafter Wüstungen bekommt vielleicht einen klareren Blick. Das war zumindest die Absicht dieses Beitrages.

Es mag auch sein, dass einige meiner kritischen Bemerkungen letztendlich fehl am Platze sind, weil das eine oder andere vermutete Tabuthema bereits in einer mir unbekanntem Quelle ehrlich und konstruktiv durchgearbeitet wurde. Zu diesem sehr breit angelegten Thema ist es für einen „Praktiker“ leider nur schwer möglich, auf dem aktuellen Kenntnisstand zu sein. Dann allerdings wären diese Arbeiten/Publicationen zumindest noch nicht handlungsrelevant geworden, so dass deren Botschaften weiter engagiert in die Öffentlichkeit getragen werden müssen.

Die Kernaussage meines Beitrages läuft auf jeden Fall darauf hinaus, dass ein integriertes Kreisentwicklungskonzept die ideale Handlungsbasis für die zu bewältigenden Transformationsprozesse darstellen kann. Die Gebietskulisse ist eindeutig definiert, innerlich klar strukturiert und konkret adressiert. Die wichtigsten Akteure arbeiten seit Jahren auf den verschiedensten Ebenen zusammen. Ihnen liegen eine Unmenge kreisbezogener statistischer Kennziffern vor und sie kennen die regionalen Potenziale, Stärken und Schwächen.

Dazu fehlt dann nur noch die passende integrierende Förderstruktur. Auch dafür gibt es schon zahlreiche kluge Ideen zu Titel und Inhalt eines solchen Förderinstrumentes. Ob es sich nun „Umbau und nachhaltige Entwicklung von peripheren Regionen“ (ARL 2008) oder „... integrierte(s), ressortübergreifende(s) Förderprogramm für schrumpfende ländliche Räume“ nennt (Zarth 2008: 10f), das ist egal! Die notwendigen Ideen und Vorschläge sind da! Worauf warten wir noch?

Literatur

- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, 2008: Politik für periphere ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung, Positionspapier Nr. 77
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-,Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Bonn (Hrsg.), 2012: Raumordnungsbericht 2011. Sonderveröffentlichung, Bonn, Juni 2012
- Bundesgesetzblatt, 2017: Raumordnungsgesetz. BGBl Jahrgang 2008 Teil I Nr.65, Seite 2986, § 1 (2); ROG aktuell geändert am 23. Mai 2017
- Deutscher Landkreistag Berlin, 2011: Kreisentwicklungskonzepte als Instrument zur Gestaltung des demografischen Wandels. Band 98 der Schriften des Deutschen Landkreistages.
- Einig, Klaus, 2006: Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung – Heft 11/12.2006 „Neue Leitbilder der Raumentwicklung“ S. 625f.
- IWD market research, 2010: Evaluierung der Nahversorgungssituation in ausgewählten Landkreisen Sachsen-Anhalts – Oktober 2010 - https://demografie.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLV/Demografieportal/Dokumente/2011_03_17_Endversion_Studie_Nahversorgungssituation_Master_14032011.pdf(gelesen am 2.10.2017)
- KGST - Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, 2009: In: Empfehlungen der KGST, Organisationsmodell für die Landkreise in Sachsen- Anhalt, Köln, Dezember 2009
- Landkreis Stendal/Altmarkkreis Salzwedel, 2016: Regionale Energie- und Klimaschutzstrategie Altmark
- Maretzke, Steffen, 2014: Besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen. Ergebnisse der Arbeitsgruppe D Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik fördern" der Demografiestrategie der Bundesregierung. In: BBSR-Onlinepublikation Dezember 11/2014, S. 4-21
- Mempel, Markus, 2012: Kreisentwicklungskonzepte. In: Chance! Demografischer Wandel vor Ort: Ideen, Konzepte, Beispiele. Hrsg.: Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund und Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume, Januar 2012
- Prognos AG 2016: Zukunftsatlas 2016, <https://www.prognos.com/publikationen/zukunftsatlas-r-regionen/zukunftsatlas-r-2016/> (gelesen am 2.10.2017)
- Weiß, Wolfgang, 2014: Demografischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge in den ländlichsten Räumen Ostdeutschlands. In: BBSR- Online- Publikation11/2014. Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-,Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Bonn, Dezember 2014
- Zarth, Michael, 2008: BBSR Berichte – Kompakt 5/2010 Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume, S. 10f.

Autor

Dipl.-Ing. Dirk Michaelis
Landkreis Stendal
Bauordnungsamt/ Kreisplanung
dirk.michaelis@landkreis-stendal.de

Timo Fichtner, Timm Sebastian Wiegand
**Zunehmende Vielfalt im ländlichen ÖPNV –
sind die Rahmenbedingungen auf der Höhe der Zeit?**

Viele Kilometer, geringe Dichte: Mobilitätsanforderungen in ländlichen Räumen

Dünn besiedelte ländliche Räume sind gekennzeichnet durch disperse Siedlungsstrukturen in der Fläche und sich immer stärker konzentrierende Arbeitsplätze und Dienstleistungen.

Um die gesellschaftliche Teilhabe der Menschen in diesen Regionen zu sichern, bedarf es einer Verkehrspolitik, die die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sichert und weiter verbessert¹. Diese Einrichtungen für öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktur werden zunehmend nur noch mit dem Personenkraftwagen (PKW) erreicht. Nach wie vor dominiert in dünn besiedelten ländlichen Räumen der Individualverkehr.

Trotzdem oder gerade auch deswegen ist es fest verankertes Ziel staatlicher Daseinsvorsorgepolitik, ausreichend öffentliche Verkehrsleistungen für die Bevölkerung durch den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sicherzustellen. Gesellschaftliche Teilhabe muss auch in ländlichen Räumen ohne eigenen PKW möglich sein (vgl. BBSR 2015: 20).

Ausdünnung öffentlicher Mobilitätsangebote durch die Zunahme von Individualverkehren

Aufgrund der relativ geringen Preise für PKW-Mobilität fand seit der 2. Hälfte des letzten Jahrhunderts ein Wandel vom Nutzen des ÖPNV zum eigenen PKW – insbesondere in ländlichen Räumen oft zum Zwei-PKW-Haushalt – statt.

Die allgemeine Organisation des Alltags ist – auch infolge dieser Verlagerung – heutzutage noch viel ausgeprägter als in urbanen Räumen auf Individualmobilität ausgerichtet und verursacht viele in der Theorie vermeidbare Verkehre, die sich – ebenfalls theoretisch – bündeln ließen. Dies in die Praxis umzusetzen, stellt sich jedoch als technische und wirtschaftlich anspruchsvolle Management-Herausforderung dar.

Eine zentrale Folge der immer stärkeren Individualisierung von Mobilität war der Rückgang des ländlichen ÖPNV infolge der geringer werdenden Auslastung. Im Ergebnis hat er sich stark auf eine wesentliche Nutzergruppe reduziert, die nach wie vor das Rückgrat regionaler ÖPNV-Versorgung in ländlichen Räumen darstellt: Die Schüler und Auszubildenden.

Entsprechend orientiert sich die Linienführung oftmals an den Schulstandorten. Zu Tagesrandzeiten, am Wochenende oder in den Ferien sind häufig deutlich weniger Angebote vorhanden.

Demografischer Wandel verschärft die Versorgungsprobleme

Der demografische Wandel verschärft die Versorgung ländlicher – oftmals durch Bevölkerungsrückgang gekennzeichnete – Regionen in den letzten Jahren noch zusätzlich.

Die Abnahme der Gesamtbevölkerung bei gleichzeitiger Alterung der Gesellschaft und insbesondere dem Rückgang vor allem der Kinder und Jugendlichen (also der Hauptzielgruppe des ländlichen ÖPNV) hat in Anbetracht der Bedeutung vor allem der Schülerverkehre für den Erhalt der Regelversorgung deutliche Konsequenzen: Das ohnehin bereits ausgedünnte Grundangebot des ÖPNV steht oftmals weiter zur Disposition.

Parallel dazu findet eine Veränderung der Standorte von Angeboten der Daseinsvorsorge statt. Neben demografisch bedingten Tragfähigkeitsproblemen infolge von Minderauslastung ziehen hier auch Änderungen des Nutzerverhaltens, wie sie z.B. aus Veränderungen der Technologien bei Bank-, Post- und Telekommunikationsdienstleistungen resultieren, Konsequenzen nach sich, die in vielen Regionen zu beobachten sind: Versorgungsinfrastruktur kann sich – äquivalent zum ÖPNV – durch die ausgedünnte Nachfrage nicht mehr halten oder etablieren.

Dieser Rückzug von Versorgungseinrichtungen aus der Fläche führt zu einer Zentralisierung der Standorte. Zunehmend ist damit die wohnortnahe Versorgung in kleineren Orten gefährdet. Daraus resultiert,

¹ Natürlich kann der Zugang zu Versorgungsleistungen auf unterschiedlichen Wegen sichergestellt werden. Neben der Mobilität der Nutzer (worauf dieser Beitrag das Hauptaugenmerk legt) können genauso die Schaffung mobiler Versorgungsleistungen aber vor allem auch digitale Angebote Bausteine von regionalen Gesamtversorgungslösungen sein.

dass aufgrund der fehlenden Versorgung größere Distanzen überwunden werden müssen und als Folge Mobilitätsmehrbedarfe entstehen.

Einer aufgrund von Finanzierungsschwierigkeiten tendenziell abnehmenden Versorgung mit klassischem ÖPNV stehen somit aufgrund der Veränderungen in der Infrastrukturausstattung tendenziell größere Mobilitätsanforderungen gegenüber.

Damit geht auch die kritische Frage einher, ob mit der Kostenreduzierung durch die Rücknahme von öffentlicher Daseinsvorsorgeinfrastruktur gesellschaftliche Kosten faktisch nur individualisiert werden. Diese provokante Überlegung kann nur entkräftet werden, wenn ein möglichst effektives und starkes öffentliches Mobilitätsgesamtangebot entwickelt und gesichert wird. Dafür bedarf es aber diversifizierter Angebote (siehe nachfolgende Abschnitte).

Eine weitere Facette des demografischen Wandels betrifft die Zunahme von Älteren und Hochbetagten, also Menschen, die zumindest tendenziell keinen PKW mehr fahren wollen. In vielen ländlichen Regionen kümmern sich Verwandte, Nachbarn und Freunde um deren Mobilitätsbedürfnisse oder übernehmen bestimmte Versorgungsleistungen gleich ganz, wodurch bestimmte Fahrten gar nicht erst entstehen. In der Regel sind diese Unterstützer im mittleren Alter. Das Verhältnis von Menschen im mittleren Alter zu Älteren und Hochbetagten wird sich jedoch künftig verändern. Kommen aktuell in vielen niedersächsischen Regionen auf eine Person über 70 Jahre noch drei bis vier Menschen im erwerbsfähigen Alter, werden es gemäß der Prognosen vor allem in demografisch belasteten Räumen perspektivisch teilweise weniger als zwei sein. Damit müssten künftig deutlich weniger Menschen diese Mitversorgung von mehr Älteren übernehmen.

Trotz vieler individueller Möglichkeiten gibt es keine wirkliche Alternative zum öffentlichen Verkehr in der Fläche, ohne die soziale Teilhabe aller Nutzergruppen, der regionalen Wertschöpfung und auch der Umweltschutz- und Nachhaltigkeitsziele zu beeinträchtigen (vgl. VDV 2013: 2). Die Zunahme auch anderer gesellschaftlicher Gruppen, die auf ÖPNV-Angebote in ländlichen Regionen angewiesen sind (z. B. Zuwanderer), unterstreicht den gesellschaftlichen Auftrag zur Organisation eines adäquaten Mobilitätsgrundangebotes noch weiter. Naheliegender Weise wird als geeignete Reaktion auf diese Zusammenhänge häufig die Erschließung weiterer Nutzergruppen als wichtiges Element einer zukunftsorientierten ÖPNV-Versorgung angesehen. Doch funktioniert das ohne Weiteres?

Diversifizierung des Angebotes an öffentlichen Verkehren

Es hat, wie bereits erwähnt, vor längerer Zeit eine Veränderung der Nutzungsansprüche stattgefunden, die möglichst schnelle sowie direkte Fahrten ermöglicht und zum Standard gemacht hat.

In diesem Zusammenhang ist ein Merkmal von Verkehrsangeboten wesentlich: Mobilität ist kein eigenständiger Versorgungsbedarf für sich (und somit auch kein separater Daseinsvorsorgektor), sondern als Zubringer zu den daseinsvorsorgeorientierten Infrastrukturen Mittel zum Zweck². Daraus lässt sich eine wichtige Anforderung (vor allem für öffentliche Mobilitätsangebote) ableiten: Es muss möglichst schnell und direkt gehen! Je größer der zeitliche Unterschied zu reiner Individualmobilität wird, umso unwahrscheinlicher (und damit in der Summe geringer) wird die Nutzung von ÖPNV.

Der Spagat zwischen der Finanzierbarkeit von Angeboten (oder genauer: der weitest möglichen Reduktion der Kosten) und der Bedienung möglichst vieler (tendenziell individueller) Fahrtinteressen gleicht bei genauer Betrachtung eher der Quadratur des Kreises.

Das heißt im Umkehrschluss aber auch: Je weniger Kosten für die Bereitstellung eines Mobilitätsangebotes anfallen, umso gezielter können – jedenfalls aus Sicht der finanziellen Tragfähigkeit – Bedarfe adressiert werden. Diesen Gedanken greift auch das im zweiten Teil des Beitrages vorgestellte Pilotprojekt als Fallbeispiel auf.

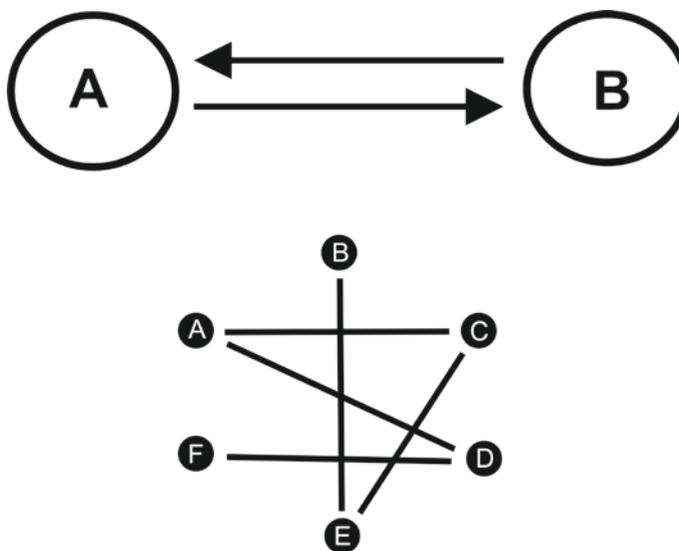
Die Gewinnung weiterer Nutzergruppen hängt entsprechend nicht nur an der Frage von Bewusstsein oder dem „Standing“ des ÖPNV. Sicher spielen diese Aspekte für die Erschließung neuer Nutzer eine Rolle. Trotzdem stehen vor allem auch sehr konkrete Bedarfe einer höheren Nutzung entgegen. Durch die jahrzehntelange Entwicklung einer immer stärker ausgeprägten Individualisierung von Mobilität sind gesellschaftliche Standards entstanden, die nicht einfach für ungültig oder ohne Weiteres umkehrbar erklärt werden können.

Vor allem die Nutzergruppen jenseits der Schüler haben ihre individuellen, schwerer zu bündelnden Ansprüche. Nahezu die gesamte moderne Alltagsorganisation mit ihren privaten und berufsbezogenen Anforderungen basiert auf möglichst zeitreduzierenden individuellen Verkehren.

Diese Bedarfe sind in ländlichen Räumen mit klassischen, d.h. linienorientiertem ÖPNV (vgl. Abb. 1: A-B-Relationen) kaum abzubilden.

In diesem Zusammenhang gewinnen flexible ÖPNV-Bedienformen – also über den „klassischen“ Schienen- und Linienverkehr hinausgehende Ansätze – immer größere Bedeutung. Solche bedarfsbezogenen Angebote reichen vom Bürgerbus³, dem Taxi, Anruflinientaxis, Anrufbussen bis zu unternehmensfinanzierten Lösungen. Eine flexible Bedienung speziell zum Erhalt der Mobilität in ländlichen Räumen bzw. zu nachfrageschwachen Zeiten kann vor Ort eine effektive Lösung darstellen (vgl. BMVBS 2009: 84).

Ein ÖPNV im Linienbetrieb ist die konventionelle Lösung des nicht flexiblen ÖPNV-Verkehrs. Linienbusse bedienen fahrplangebunden und bedarfsunabhängig eine fest definierte Strecke. Dieser konventionelle Linienverkehr ist nicht geeignet, geringe und individuelle Nachfragepotentiale effizient zu bedienen. Unter bestimmten Rahmenbedingungen kann mit flexibleren Linienverkehren oder flexibleren Mobilitätsangeboten deutlich besser reagiert werden. Eindeutiger Unter-



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 1:
Herausforderung für ländliche ÖPNV-Angebote –
Lineare Verkehre vs. disperse Bewegungsmuster

² Natürlich ist nicht jede unternommene Fahrt auf Versorgungserfordernisse zurückzuführen. Der Beitrag erörtert jedoch den daseinsvorsorgebezogenen Aspekt von öffentlicher Mobilität und legt daher das Hauptaugenmerk auf die Grundversorgung und daraus resultierende Anforderungen.

³ Wobei viele Bürgerbusse auch im linienartigen Verkehr eingesetzt werden.

schied zwischen dem konventionellen Linienverkehr und den flexiblen Bedienformen ist, dass nur bei vorliegendem Fahrtwunsch Angebote durchgeführt und Leerfahrten vermieden werden können. Unterschieden werden muss zusätzlich in jeweils eine räumlich und zeitlich flexible Gestaltung des ÖPNV-Betriebes (vgl. BMVBS 2009: 25f.).

Die Integration flexibler Bedienformen in die Nahverkehrspläne kann Bedienungslücken im ÖPNV schließen und Linienverkehre ersetzen. Praxisbeispiele zeigen, dass ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis in der Regel mit flexiblen Angeboten zu erreichen ist, als mit vergleichbaren Linienverkehren. Interessant ist dabei, dass die Kosten des Gesamtsystems jedoch oftmals gleich hoch bleiben, da mit der Flexibilisierung zumeist auch eine Ausweitung des Angebotes verbunden ist (vgl. BMVBS 2009: 84).

Eine zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschließend beantwortbare Frage ist, in welchem Maße flexible Bedienformen hinsichtlich der oben beschriebenen dispersen Mobilitätsmuster neben ihren reinen Kostenaspekten Vorteile generieren können⁴.

Eine weitere Reaktion neben der Veränderung der Formen der Leistungserbringung ist die räumliche Fokussierung.

Künftig wird es vielen öffentlichen Aufgabenträgern aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht mehr möglich sein, vorhandene Standards ohne Abstriche aufrecht zu erhalten. Der Handlungsdruck führt immer häufiger zu weniger aufwändigen lokalen Lösungen. Allerdings bedarf es dafür eines ausreichend großen Handlungsspielraums für zivilgesellschaftliches Engagement und unternehmerische Initiative (vgl. BLÜMEL et al. 2007: 40). Oftmals gehen beide Ansätze miteinander einher: Bedarfsverkehre werden in kleineren räumlichen Erschließungszusammenhängen eingesetzt, während Linienverkehre für die überörtliche Verbindung als vorteilhaft gelten.

Damit ist eine Diversifizierung nicht nur der Mobilitätsangebotsformen, sondern auch der Mobilitätsanbieter verbunden. In vielen Regionen ist bereits zu beobachten, dass viele neue Akteure „auf den Markt“ drängen: Ehrenamtliche Bürgerbusvereine, Gemeinden, die Angebote organisieren oder finanzieren, private Unternehmen, die Verkehre für ihre Belegschaft etablieren oder gleich gänzlich öffentlich wahrnehmbare Angebote finanzieren oder auch rein von Privatnutzern vorangetriebene Lösungen.

Es entsteht eine immer komplexer werdende Akteursstruktur, die für eine gewisse Vielfalt in der Angebotsstruktur der Mobilitätserbringer- und -angebote sorgt.

Der Unterschied zum Modell der Vergangenheit wird immer deutlicher, wonach der Aufgabenträger den ÖPNV i. W. allein plant und bestellt. Fortwährend wichtiger wird nun ein Koordinierungserfordernis, wenn Doppelschließungen und gegenseitige Konkurrenz vermieden werden und stattdessen möglichst effektive, modal verzahnte und vertaktete Gesamtversorgungslösungen erreicht werden sollen.

Diese zunehmenden Abstimmungs- und Koordinierungsbedarfe in den Regionen bringen eine wichtige Rollenveränderung für ÖPNV-Aufgabenträger mit sich: Vom reinen „Besteller“ und „Bezahler“ zum Manager eines regional abgestimmten Mobilitätsgesamtangebotes und „Mobilitätscoach“.

Aufgrund der teilweise vollkommen unterschiedlichen Hintergründe von Angeboten und Akteuren (professionell – nichtprofessionell, dauerhaft – anlassbezogen, öffentlich – privat) finden natürlich permanent Veränderungen im System statt. Die Koordination kann somit keine vorübergehende oder einmalige Aufgabe sein. Es stellt sich daher die Frage, ob die längerfristig fixierte Nahverkehrsplanung (die nach wie vor zentrale Umsetzungsgrundlage für die Finanzierung von öffentlichen Verkehrsangeboten darstellt) auch künftig ein geeignetes Managementinstrument für solche komplexen Systeme sein wird.

⁴ In Niedersachsen loten gegenwärtig mehrere Vorhaben die Reduktion der Angebotskosten (z. B. das Projekt „MOREMA“ im Landkreis Nienburg) und die Optimierung von Fahrtrouten bzw. die Bündelungsfähigkeit von Fahrtwünschen mittels geeigneter Algorithmen aus (z. B. das Projekt „EcoBus“ in Südniedersachsen).

Niedersächsisches Modellvorhaben für ÖPNV-Ergänzungen mit Bestandsressourcen

Die bisherigen Erfahrungen mit niedersächsischen Pilotprojekten deuten darauf hin, dass vor allem die Optimierung der Angebotskosten von flexiblen Bedienformen und ÖPNV-Ergänzungsverkehren eine entscheidende Frage für deren Zukunftsfähigkeit ist.

So sucht beispielsweise das Projekt MOREMA gegenwärtig nach Wegen, Zusatzangebote ohne größere Kosten etablieren zu können, indem es auf bestehende Ressourcen setzt.

Es geht dabei um die Nutzung von Fahrzeugen (i. W. Kleinbussen mit 9 Sitzen), die sich zwar bereits im Besitz öffentlicher (oder „öffentlichkeitsnaher“) Akteure befinden, die aber nicht für die öffentliche Personenbeförderung angeschafft wurden, sondern anderen Zwecken dienen, z. B. als Verwaltungsfahrzeug oder Mannschaftstransportwagen der Feuerwehr.

Diese Fahrzeuge sind in vielen ländlichen Städten und Gemeinden zwar vorhanden, unterliegen aber oftmals nur einem sehr geringen Nutzungsgrad, d.h., sie werden zu bestimmten Zeiten oder an bestimmten Tagen nicht für den originären Zweck benötigt. In Anbetracht der oben bereits geschilderten Situation, dass „reguläre“ ÖPNV-Angebote oftmals reduziert werden müssen, liegt die Idee nahe, mit diesen wenig genutzten Ressourcen Zusatzangebote zum Regelverkehr anzubieten.

Natürlich gehen damit viele vor allem auch rechtliche Klärungsbedarfe einher, deren Lösungsmöglichkeiten u.a. durch Fahrtangebote im Vorläuferprojekt „Ressourcensharing“ im Landkreis Nienburg aufgezeigt wurden. Es braucht bei einem solchen Ansatz entsprechende Regelungen bzgl. der Zugriffssicherheit für den originären Fahrtzweck und damit ebenso für das avisierte Mobilitätsangebot entsprechende Ausfallalternativen, die vor allem in der Einbeziehung ausreichend vieler Fahrzeuge liegen. Das Projekt hat gezeigt, dass eine solche Mindestzahl an Fahrzeugen, die jeweils zu unterschiedlichen Zeiten und mit unterschiedlichen Zugriffssicherheiten zur Verfügung stehen, nur im regionalen, interkommunalen Kontext verfügbar ist.

Gegenwärtig wird als weitere Modellphase eruiert, ob neben den Fahrzeugressourcen auch ein noch zu wenig genutztes Potenzial an professionellen Fahrern für den Ansatz gewonnen werden kann. Erste Gespräche mit regionalen Nahverkehrsunternehmen haben ergeben, dass außerhalb der Spitzenzeiten (morgens und nachmittags) einige Unternehmen Schwierigkeiten haben, adäquate Tätigkeiten für die Fahrer zu finden. Natürlich sind hierbei viele kritische Aspekte zu berücksichtigen bis hin zur Frage, ob mit einer (zu) aktiven Nutzung dieses Projektansatzes nicht letztendlich konzessionierte Fahrtangebote (die ja die reguläre Einnahme von Verkehrsunternehmen darstellen) doch konkurrenziert werden. Die Zwischenergebnisse deuten abgestimmte Möglichkeiten an. Dieses Abstimmungserfordernis betrifft ebenso die Taxiunternehmen, die in vielen niedersächsischen Regionen ein wichtiger Anbieter von Mobilität sind.

Wenn beide Ressourcen – untergenutzte Fahrzeuge und verfügbare professionelle Fahrer – systematisch miteinander verbunden werden könnten, ergäben sich für ländliche Kommunen daraus erhebliche Möglichkeiten. Öffentliche Mobilitätsangebote könnten im besten Wortsinne als Angebotsplanung realisiert werden, weil der Wegfall nahezu sämtlicher Investitionskosten große Spielräume ermöglicht. Fahrtangebote könnten so tatsächlich auch vorübergehend „ausprobiert“ werden. Die materiellen Hürden zur Etablierung liegen jedenfalls deutlich unter den Anforderungen herkömmlicher Angebote wodurch sich – theoretisch – beträchtliche regionale Möglichkeiten ergeben.

Die Erfahrungen aus den bereits realisierten Fahrtangeboten des Vorhabens zeigen, dass die oftmals zu hörenden Argumente, wonach viele starre Regeln solch innovativen Ansätzen entgegenstehen, aus der konkreten Umsetzung nicht bestätigt werden können. Vielmehr sind es meistens Hemmnisse, die sich aus einzelnen, sehr spezifischen Punkten, ergeben (können). Von grundsätzlicher, d.h. auch für andere Innovationsansätze verallgemeinerbarer Bedeutung sind vor allem zwei Punkte identifiziert worden, die jeweils Bundesregelungen betreffen:

1. Es wäre hilfreich, eine pauschalisierbare Beantwortung auf die Frage zu erhalten, wann das Genehmigungserfordernis gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) durch die Überschreitung der Betriebskosten für ein Fahrtangebot eintritt. Die Bilanzierung dieser Kosten kann in den zuvor beschriebenen Ansätzen gegenwärtig nur sinnvoll einzelfahrtbezogen erbracht werden, was Anbietern entsprechende umfangreiche Nachweise abverlangt und damit die „Niedrigschwelligkeit“ der Idee negiert.
2. Ebenso unterstützend wäre die Anerkennung von (oftmals) ehrenamtlich erbrachten Mobilitätsangeboten als gemeinnützige Leistungen. Die Abgabenordnung (AO) enthält solche Zwecke aktuell nicht. Dabei würde dies insbesondere für nichtkommerzielle Anbieter eine gute Möglichkeit sein, Einnahmen beispielsweise über steuerlich absetzbare Spenden zu generieren.

Fazit

Flexible, bedarfsorientierte Mobilitätsangebote sind aufgrund mehrerer Entwicklungstendenzen eine gute Möglichkeit, ÖPNV auch in ländlichen Räumen zukunftsfähig zu gestalten.

Das Land Niedersachsen hat daher mit Beginn des Jahres 2017 eine zweite Säule in die ÖPNV-Finanzierung aufgenommen. Daraus können Bedarfsverkehre dauerhaft (oder ggf. auch nur vorübergehend) finanziert werden.

Diese oftmals dezentralen Angebote werden zunehmend auch von Akteuren erbracht, die nicht klassischer Aufgabenträger des ÖPNV sind. Damit ergibt sich ein immer stärkeres Koordinierungserfordernis, um möglichst effektive regionale Gesamtlösungen sicherzustellen.

Insbesondere in Regionen mit Bevölkerungsverlust und dem Rückzug von Daseinsvorsorgeinfrastruktur aus den kleineren Orten tritt neben die physische Mobilität der Nutzer solcher Einrichtungen auch verstärkt die Mobilisierung von Versorgungsleistungen oder vor allem auch die Digitalisierung von Versorgung (E-Learning, E-Health, E-Government u.a.). Damit erhöht sich die Komplexität einer regionalen Mobilitätsplanung weiter.

Die künftige Herausforderung wird ebenso darin bestehen, den staatlichen Auftrag „Daseinsvorsorge“ unter geänderten Bedingungen und im Rahmen neuer ordnungspolitischer Aufgabenteilung soweit zu verwirklichen, dass flexible Angebote entstehen, wo sie nachgefragt werden und eine gezielte Förderung forciert wird. Deshalb sind Freiräume in einem gewissen Rahmen notwendig und Voraussetzung, um Akteure vor Ort lokal angepasste Mobilitätsangebote entwickeln zu lassen (vgl. BLÜMEL et al. 2007: 40).

Allerdings ist anzumerken, dass Knowhow und Kapazitäten für die Steuerung komplexerer Vorhaben auf lokaler Ebene nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Technische, rechtliche und prozessbezogene Herausforderungen überfordern oftmals kommunale, z.T. ehrenamtliche Akteure. Neben der materiellen Absicherung dezentraler Angebote ist deswegen vor allem auch die fachliche Unterstützung eine wichtige Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorgepolitik.

Autoren

Timo Fichtner
Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser
timo.fichtner@arl-lw.niedersachsen.de

Timm Sebastian Wiegand
Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser
tim.wiegand@arl-lw.niedersachsen.de

Literatur

BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Rauforschung) 2015 (Hrsg.): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung. Bonn.

Blümel, H.; Canzler, W.; Knie, A.; Ruhrort, L. 2007: Zukunftsfähige Mobilitätsangebote für schrumpfende Regionen. Der ÖPNV in der Demografiefalle – Problemdiagnose und Reformbedarf. In: InnoZ-Bausteine Nr. 2. Berlin.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) 2009: Handbuch zur Planung flexibler Bedienungsformen im ÖPNV. Ein Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in nachfrage-schwachen Räumen. Berlin.

VDV (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.) 2013: Mobil bleiben in der Fläche: für einen integrierten ÖPNV. Verkehrspolitische Empfehlungen und Maßnahmen der VDV-Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel und ländlicher Raum“. Köln.