



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Abstracts zur DGD/BBSR- Dezembertagung 2016

1. 12. – 2. 12. 2016, Berlin

Klaus J. Beckmann, KJB.Kom Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation; Elke Becker, Deutsches Institut für Urbanistik

Über die Entleerung von Räumen - Tabu oder vernachlässigter Diskursbedarf?

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in räumlich unterschiedlichen Gefügen ist im Grundgesetz verankert (Artikel 72 Absatz GG) und wird im Raumordnungsgesetz (§ 1 (6) ROG) konkretisiert. Entsprechend ist es richtig und nachvollziehbar, dass sich das Gros der Politik auf eben diesen Artikel beruft, wenn die Frage nach den möglichen Grenzen dieses Postulats aufkommt. Nun steht im Grundgesetz der Begriff der „Gleichwertigkeit“ und nicht „Gleichheit“, aber bereits die Definition bzw. Differenzierung wirft Diskussionen und Meinungsverschiedenheiten auf. Vor dem Hintergrund, dass alle Trends darauf hinweisen, dass in diesem Land - Zuwanderung hin oder her - immer weniger Menschen leben werden, die - insbesondere im Alter – auf Grund besserer Infrastruktur wie ärztlicher Versorgung, Kulturangebote und Mobilitäts Optionen die Nähe von Städten und Zentren suchen, muss die Frage aus der Wissenschaft legitim sein, wie realistisch, gemeinwohlverträglich und nachhaltig es ist, in wirklich allen Regionen Deutschlands tatsächlich gleichwertige Lebensbedingungen vorzuhalten, wenn nicht gar neue Entwicklungen anzustoßen, die auf Wachstum setzen. Freilich kann und soll der Diskurs nicht darum gehen, flächenhaft Dörfer oder Ortsteile abzuhängen bzw. abzureißen. Auch der Wissenschaft ist durchaus bewusst, dass in den betroffenen Ortsteilen oder Häusern Menschen leben, die mit ihrem Wohnobjekt- zumeist im Eigentum - Heimat verbinden.

Die primären Antworten auf die anstehenden Herausforderungen werden aber mittelfristig nicht mit einem Setzen auf Wachstum (Ausweisung von Gewerbe- und / oder Wohnflächen), einem Ausbau der identitätsstiftenden Infrastruktur (ein Bürgerhaus für jeden Ortsteil), mehr Selbstverantwortung (was die öffentliche Hand nicht mehr schafft, sollte die Zivilgesellschaft auffangen) oder neuer Technik (ein Anschluss an ein Breitbandnetz löst alle Probleme), lösbar sein.

Aring hat in diesem Kontext die Begriffe der Selbstverantwortungsräume und Garantiezonen eingeführt (vgl. Aring 2013). Auf den Punkt gebracht: es gibt Räume, die umfangreich mit Infrastruktur versorgt werden können, und solche, bei denen aus Gemeinwohl-Aspekten, aber auch volkswirtschaftlicher Betrachtung, eine Rundum-Versorgung nicht mehr tragfähig scheint. Solche Räume müssen aber definiert und ehrlich kommuniziert werden. Dazu dürfen die Menschen in diesen Räumen nicht allein gelassen werden. Entsprechend gilt es hier Wege der Beratung, Finanzierung, Begleitung und Kommunikation zu finden, die die dort lebenden Menschen darauf vorbereiten, dass die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse an ihrem Standort womöglich nicht auf Dauer im Sinne des Gemeinwohls aufrecht zu erhalten sei.

Zum jetzigen Zeitpunkt wird hier aus wissenschaftlicher Perspektive eher an die Entwicklung von Szenarien gedacht: nicht die konkrete Umsetzung steht im Vordergrund, sondern es stellen sich vielmehr u.a. folgende Fragen: „Was passiert, wenn die Anzeichen der Überalterung und der abnehmenden Bevölkerung weiter politisch weitestgehend ignoriert werden, und was davon ist mittelfristig tragfähig?“ oder „Wie kann sozial- und raumverträglich vorgegangen werden?“. Dazu erscheint es sinnvoll Szenarien der Ausgestaltung und Umsetzung vergleichend zu diskutieren.

Literatur:

Aring, J. (2013): Mehr Selbstverantwortung vor Ort. Lokale Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge. In: Stadt und Gemeinde 1-2/2013, S. 21-23.

Jochen Corthier, Universität Greifswald,
Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie)

Regional-Demographie und Armut: Zur Interdependenz von natürlicher und räumlicher Bevölkerungsbewegung in ländlich-peripheren Räumen Mecklenburg-Vorpommerns

Hintergrund: Der Arbeitsbegriff „Residualbevölkerung“ wurde vor einigen Jahren in die Bevölkerungsgeographie eingeführt (vgl. Weiß, 2006). Er kennzeichnet strukturelle Besonderheiten einer regionalen Bevölkerung im ländlich-peripheren Raum, die lang anhaltende, selektive Wanderungsverluste erfahren hat. Damit wird eine sesshafte Bevölkerung beschrieben, deren Eigenschaften sich zur typischen Alters-, Geschlechts- und Qualifikationsstruktur von Migranten (die den ländlich-peripheren Raum verlassen haben) komplementär verfestigen. Besondere Aufmerksamkeit erlangen darunter Personen, die von Bedürftigkeit betroffen sind. Eine solche soziale Benachteiligung aus monetärer und geographischer Sicht äußert sich auch in der Ausprägung demographischer Parameter und unterstreicht den prekären Charakter einer Residualbevölkerung.

Inhalt des Vortrages: Um die Eigendynamik der Residualbevölkerung sowie deren Wechselwirkungen zwischen natürlicher und räumlicher Bevölkerungsbewegung erklären zu können, werden geographische und demographische Perspektiven miteinander verknüpft. Dazu wird u. a. der Frage nachgegangen, inwiefern sich durch selektive Abwanderung im ländlichen Raum die Potenziale von Fertilität und Mortalität nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ ändern können. In einem ersten Schritt wurde dazu eine probabilistische Bestimmung der Fertilitäts- und Mortalitätsdifferenzen von Quell- und Zielgebieten der Wanderungen auf Gemeindeebene in Mecklenburg-Vorpommern nach dem Migrationsvolumen auf Basis der amtlichen Statistik zwischen 1990 und 2013 durchgeführt. Im nächsten Schritt werden diese Berechnungen durch Bevölkerungsdaten zweier Beispielgemeinden des ländlich-peripheren Raumes empirisch verifiziert. Insbesondere der detaillierte Blick auf die Meldestatistik dieser Untersuchungsgemeinden bietet die einzigartige Möglichkeit, Daten der Migration mit denen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung fallgenau zu kombinieren. Im Ergebnis konnten Teilgruppen der Beispielbevölkerung auf Grundlage des Migrationsstatus (z. B. Sesshafte, Zuzügler usw.) gebildet werden, die hinsichtlich der altersspezifischen Mortalität und Fertilität gegenüber gestellt wurden. Eine Vertiefung bildet die Erweiterung um den Aspekt der Bedürftigkeit hinsichtlich des Bezugs von staatlichen Transferzahlungen (vgl. Corthier & Weiß, 2015). Zum Abschluss des Vortrages werden Regionen in Mecklenburg-Vorpommern mit einer besonderen Affinität hinsichtlich einer Residualbevölkerung präsentiert.

Der Autor ist Bevölkerungsgeograph sowie Doktorand am Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie an der Universität Greifswald. Sein Ziel ist es, regionaldemographische Prozesse ländlich-peripherer Räume besser zu verstehen. Das vorgestellte Dissertationsvorhaben wird dankenswerterweise von der Landesgraduiertenförderung Mecklenburg-Vorpommern unterstützt (10/2013-09/2016).

Ausgewählte Literatur:

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.

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.

Timo Fichtner, Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser
**Zur Entwicklung alternativer ÖPNV-Angebote.
Es ist mehr möglich als man denkt**

Die Sicherung und Bereitstellung von Verkehrs- und Mobilitätsangeboten sind essentiell für die Grundlagen regionaler Entwicklung.

Ein funktionstüchtiges Verkehrssystem ist nicht nur Grundlage für die wirtschaftliche Entfaltung von Städten und Gemeinden, sondern auch Basis für die Befriedigung von Bedürfnissen in fast allen Facetten des Alltags.

Gerade in ländlichen Regionen stellen adäquate Erreichbarkeitsmöglichkeiten zu Angeboten der Daseinsvorsorge eine wichtige Voraussetzung für hochwertige Lebensbedingungen dar. Die (auch) demografisch bedingte Ausdünnung von Infrastrukturangeboten führt aber tendenziell zu individuellen Mobilitätsmehrbedarfen. Demgegenüber fällt es gerade solchen Regionen immer schwerer, das ÖPNV-Angebot aufrechtzuerhalten. Die überwiegend auf Schülerbeförderung ausgerichteten Linienverkehre können bei sinkenden Schülerzahlen (und damit perspektivisch weniger anzubindenden Schulstandorten) schwieriger bzw. nicht mehr in gleichem Umfang finanziert werden.

In Niedersachsen gab und gibt es mehrere modellhafte Projekte, mit denen versucht wird, ÖPNV-ergänzende Mobilitätsangebote „unterhalb“ der gesetzlichen Aufgabenträgerschaft zu entwickeln und zu etablieren. Dabei sind die Vorhaben mit Rechtsnormen aus ganz unterschiedlichen Bereichen in Berührung gekommen. Für viele dieser zunächst als Problem eingeschätzten Konstellationen konnten jedoch Lösungen entwickelt werden.

Der Vortrag geht auf beispielhaft auf einige von ihnen ein und zeigt damit exemplarisch Spielräume für die Wahrung der Daseinsvorsorgequalität auf.

Kontakt:

Timo Fichtner
Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser

timo.fichtner@arl-lw.niedersachsen.de

www.arl-lw.niedersachsen.de

Peter Foißner, Nassauische Heimstätte GmbH - NH ProjektStadt, Frankfurt am Main

Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Rahmen von Förderprogrammen - Aktivierung der Bevölkerung vs. Bürokratisierung der Förderung

Förderprogramme der Stadt- und Regionalentwicklung streben eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Fördergebieten an. Der Erfolg dieser Programme hängt stets davon ab, dass nicht nur die jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften ihre Maßnahmen durchführen, sondern auch die im Gebiet ansässigen Bürger und Unternehmen.

Das Erfordernis zur Beteiligung der Privaten bei der Aufstellung der Planungsziele (Rahmenplanungen, Entwicklungskonzepte) besteht seit über 40 Jahren und wurde anfangs sehr formal bei Planaufstellungsverfahren abgehandelt. Nicht zuletzt Erfahrungen, wie Stuttgart 21, haben dazu beigetragen, dass zunehmend neben den förmlichen Verfahren frühzeitige, nichtförmliche, teilweise unkonventionelle Beteiligungsformen durchgeführt werden. Auch im Rahmen der Durchführung von Maßnahmen findet eine Stärkung der Zivilgesellschaft statt. So ist inzwischen in vielen Programmen eine zivilgesellschaftliche Mitwirkung – manchmal sogar bis zur Entscheidung - bei der Auswahl der Fördermaßnahmen vorgesehen und Private sollen verstärkt Träger von Maßnahmen sein. Für den Bewilligungsempfänger – meist die Kommune – werden solche Fördermaßnahmen zwar offener und letztlich demokratischer, aber auch aufwendiger.

Parallel zur Stärkung der Zivilgesellschaft in Förderprogrammen, die von den Förderbehörden teilweise explizit vorgeschrieben werden, findet ein stetiger Vorschriftenzuwachs bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln statt. Diese Bewilligungsaufgaben gelten nicht nur für die Kommunen als Bewilligungsempfänger. Sie sind auch für Private und Unternehmen, an die Fördermittel für Projekte weiterbewilligt werden, und natürlich auch für zivilgesellschaftliche Entscheidungsträger verbindlich.

Bürger, die sich beteiligen – sowohl in Gremien zur Vorbereitung des Programmes, als auch Maßnahmenträger, die zur Durchführung eines Projektes Fördermittel in Anspruch nehmen wollen, klagen nicht selten über Bürokratisierung und lange Bewilligungs- und Realisierungszeiträume. Manche geben sogar entnervt auf, in dem sie die Gremien verlassen oder ihre Projekte aufgeben. Dies ist letztlich kontraproduktiv und führt zu der vielbeklagten Demokratieverdrossenheit.

Dem Widerspruch zwischen bürgerschaftlicher Mitwirkung einerseits und den zunehmend komplexer werdenden Anforderungen an (private) Bewilligungsempfänger andererseits soll in dem Beitrag anhand ausgewählter Beispiele nachgegangen und Lösungsansätze entwickelt werden.

Martin Heintel, Markus Springer

Multipler Benachteiligungsindex: Fallbeispiel Pinzgau (Salzburg/Österreich)

Ausgangslage

Die Österreichische Bundesregierung definiert in ihrem Arbeitsprogramm (2013-2018) im Kapitel „Zukunft Ländlicher Raum“ (Republik Österreich 2013, S. 20)¹ die Zielsetzung, „eine gleichwertige Daseinsvorsorge“ sicherzustellen. 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, v.a. wenn es um die Sicherung bzw. Infragestellung der regionalen Infrastrukturen geht. An Dynamik gewinnt die Diskussion zusätzlich, sobald der Finanzausgleich neu diskutiert wird. Im Auftrag des Regionalverbandes Oberpinzgau wurde erstmals der Versuch angestellt, Benachteiligungen auf regionaler Ebene zu quantifizieren, um diesbezügliche Argumente für die Finanzausgleichsverhandlungen zu liefern. Mit der Erstellung eines „Multiplen Benachteiligungsindex (MBI)“ wurde hierbei in Österreich methodisches Neuland betreten.

Fragestellungen und Zielsetzungen

Das Ziel der Arbeit lag darin, demographische, sozio-ökonomische und räumliche Potenziale sowie Herausforderungen der Untersuchungsregion im Kontext der Neuaushandlungen der Transferleistungen im Rahmen des Finanzausgleichs darzustellen. Die zentrale Zielsetzung des Auftraggebers war es, die regionale Benachteiligung der Untersuchungsregion vergleichend mit anderen Regionen im Bundesland messbar zu machen. Die Quantifizierung von Benachteiligungen ist jedoch aus wissenschaftlicher Sicht eine sensible Thematik, da „Benachteiligung“ nur bedingt eindeutig quantitativ abgegrenzt bzw. definiert werden kann. Es stellt sich daher auch die Frage, nach welchen Kriterien Indikatoren und Maßzahlen auszuwählen sind, um diese in weiterer Folge in einem Index zusammenzuführen.

Methodik und Datengrundlage

Das wohl prominenteste Beispiel für eine Ausarbeitung eines derartigen methodischen Ansatzes ist der britische *Index of Multiple Deprivation*², der jedoch nicht direkt auf das österreichische Fallbeispiel umlegbar ist. Jedoch erlaubt dieser die Ableitung wesentlicher Lehren für die Entwicklung eines für Österreich anwendbaren MBI. Jene Bereiche, die zur Abgrenzung des Begriffs der „Benachteiligung“ herangezogen wurden, lehnen sich grob an die Dimensionen der sozialgeographischen Daseinsgrundfunktionen an und sollen somit eine Operationalisierbarkeit dieser Fragestellung ermöglichen. Konkret beinhaltet der von uns entwickelte Index Indikatoren aus den folgenden thematischen Bereichen: „Einkommen & Wohnen“, „Beschäftigung“, „Gesundheit“, „Bildung“, „Soziales & Versorgung“ und „Finanzen“.

Handlungsoptionen

Der MBI kann nun in weiterer Folge als eine empirische Basis für die Ausarbeitung von möglichen (in unterschiedliche Richtungen weisende) Handlungsoptionen für die untersuchte Region herangezogen werden.

Kontakt:

Martin Heintel
Institut für Geographie und Regionalforschung
Universität Wien

Markus Springer
Vienna Institute of Demography (VID)
Österreichische Akademie der Wissenschaften

¹vgl. Republik Österreich (2013) Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018. Erfolg. Österreich: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264> (08.06.2016)

²vgl. UK Index of Multiple Deprivation: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464430/English_Index_of_Multiple_Deprivation_2015_-_Guidance.pdf\(08.09.2016\)](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/464430/English_Index_of_Multiple_Deprivation_2015_-_Guidance.pdf(08.09.2016))

Gerhard Henkel, Fürstenberg

Respektiert die Dörfer! Auch die Dörfer und „Ortsteile“ brauchen mehr Rechte und Selbstverantwortung

Die Kraft des Dorfes liegt in seiner lokalen Kompetenz, seiner in Jahrhunderten gewachsenen und bewährten Selbstverantwortung und Selbstverwaltung. Die Entscheider in der Bundes- und Landespolitik sowie die deutschen Bischöfe haben hunderttausendfach durch Gemeinde- und Pfarreiaufösungen diese Kraft beseitigt und setzen diese demokratiefeindlichen Diktate immer noch fort.

Die bisherigen Erfahrungen und neue Studien belegen: Gebietsreformen mit Kreis-, Gemeinde- und Pfarreiaufösungen bringen keine finanziellen Einsparungen. Die sozialen und demokratischen Kosten bzw. Verluste sind aber verheerend: die Menschen wenden sich von den zentralistisch „führenden“ Institutionen in Staat und Gesellschaft ab, engagieren sich nicht mehr und resignieren. Die Zahl der Wutbürger, Nicht- und Protestwähler nimmt zu. Die Politik-, Demokratie- und Kirchenverdrossenheit steigt.

Deshalb mein **Appell** an die zentralen Entscheider in Politik und Gesellschaft:

Stärkt generell die ländlichen Gemeinden durch mehr Freiheiten, Rechte und finanzielle Zuwendungen. Zeigt ihnen, dass sie die demokratische Basis des Staates sind.

Gebt den noch selbständigen Dorfgemeinden und Dorfpfarreien mehr Respekt und Unterstützung.

Gebt der – durch zentralistische „Reformen“ - entmachteten Masse der deutschen Dörfer ihre Autonomie und damit ihre Demokratie und damit ihre eigentliche lokale Kraft zurück.

Beendet generell das zentralistische Durchsteuern von oben nach unten. Beendet das Beseitigen von Dorfgemeinden und Dorfpfarreien. Vertraut der Kompetenz, dem Engagement und dem Gemeinwohldenken der Dorfbewohner. Vertraut dem Subsidiaritätsprinzip.

Stadt und Land sind in ihrer Bedeutung gleichwertig. Staat und Gesellschaft profitieren vom Austausch, vom Geben und Nehmen zwischen Stadt und Land, zwischen „oben“ und „unten“ auf Augenhöhe.

Das Land braucht den Respekt der Zentralen. Wir brauchen dort ein Umdenken. Dringend! Lasst das Dorf leben und seine Kraft neu entfalten!

Prof. Dr. Gerhard Henkel
Fürstenberg

Thomas Lindemann, TU Dortmund (Fakultät Raumplanung) **Hilfsfristen als Planungsparameter im Rettungswesen: Feuerwehr-Mythos „8 Minuten“**

Die Sicherstellung des Brandschutzes und des Rettungsdienstes gerade in ländlichen Räumen steht immer wieder im Fokus bei Diskussionen von Standards in der Daseinsvorsorge. Als ein wesentlicher Planungsparameter von Strukturen im Rettungswesen wird dabei die Hilfsfrist genutzt, in der eine bestimmte Einsatzressource am Notfallort eintreffen soll.

Der Planungsparameter der Hilfsfrist wird unter Raumplanern häufig sehr unreflektiert genutzt und wahrgenommen, ohne zu hinterfragen, was genau hinter dieser Zeitvorgabe steckt. Daher soll in diesem Beitrag zunächst einmal eine Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Verantwortungsbereichen Feuerwehr, Rettungsdienst und Katastrophenschutz vorgenommen werden, um anschließend begrifflich und inhaltlich zu beleuchten, welche „Hilfsfristen“, „Eintreffzeiten“ und „Einsatzgrundzeiten“ (Begriffe werden häufig als Synonym verwendet, sind aber inhaltlich unterschiedlich) tatsächlich gesetzlich vorgegeben sind und welche nur auf unverbindlichen Empfehlungen beruhen.

Dominant sticht hierbei das sogenannte AGBF-Schutzziel [1] heraus, das für Berufsfeuerwehren in Großstädten konzipiert wurde, jedoch regelmäßig fälschlicherweise (auch von Aufsichtsbehörden) auch auf Freiwilligen Feuerwehren im ländlichen Bereich übertragen wird. Kritischer Aspekt hierbei ist die vorgegebene Eintreffzeit von acht Minuten, die sich gemäß den AGBF-Empfehlungen vermeintlich zwingend aus medizinisch-naturwissenschaftlichen Gründen herleitet.

Der Beitrag nimmt jedes der Elemente dieser Argumentationskette, die in diversen Feuerwehrbedarfsplänen als Stand der Technik bezeichnet wird, unter die Lupe und entkräftet sie einzeln: Von der fragwürdigen Aufstellung der CO-Summenkurve, aus der ein medizinischer Zusammenhang zwischen Überlebenswahrscheinlichkeit und zeitlicher Brandrauchexposition konstruiert wurde, bis hin zu den einzelnen Elementen einer künstlich konstruierten Zeitkette von Brandentstehung bis zur Rettung einer Person beim kritischen Wohnungsbrand, aus der letztendlich die maximal zur Verfügung stehende Eintreffzeit der Feuerwehr von acht Minuten resultiert.

Abschließend stellt sich die Frage, ob dieser Planungsparameter der Eintreffzeit überhaupt die ihm beigemessene Relevanz besitzt und als was denn eigentlich mit Qualität im Bereich Brandschutz verstanden wird: Reicht es, dass ein Löschfahrzeug mit einer bestimmten Anzahl an Einsatzkräften an der Einsatzstelle eintrifft (womit die Planung in der Regel endet) oder spielen beispielsweise die Abläufe der Feuerwehr an der Einsatzstelle nicht eine viel größere Rolle (Ausbildung und Routine des Personals, Art des Einsatzes, Schadensausmaß) als die Frage, ob die Feuerwehr nun eine oder zwei Minuten mehr oder weniger Anfahrtszeit zum Einsatzort benötigt. Wie kommt überhaupt diese Zeitmessung zustande (Bericht aus der Praxis) und welche Aussagekraft haben Isochronen, die die zeitlich-räumliche Erreichbarkeit eines Gemeindegebiets vom Standort einer Feuerwehr aus simulieren (ebenfalls Bericht aus der Praxis)? Ist die Feuerwehr überhaupt in der Lage, Menschenleben zu retten oder gibt sie der Bevölkerung durch ihre Existenz lediglich ein subjektives Sicherheitsgefühl?

Als Kernaussage geht in diesem Beitrag hervor, dass es in vielen Fällen gar keine gesetzlich verbindlichen Hilfsfristen für die Feuerwehren gibt, wie irrtümlich geglaubt wird. Und wenn es sie gibt, ist die Festlegung dieser rein politisch und *nicht* aufgrund einer wissenschaftlich-medizinisch haltbaren Begründung erfolgt, wie ebenfalls häufig irrtümlich geglaubt. Damit stellt sich bei einem willkürlich gewählten Zeitansatz die Frage, ob dieser überhaupt sinnvoll als Planungsansatz herangezogen werden kann oder ob nicht vielmehr beispielsweise dem Ansatz der Output-orientierten Planung zu folgen ist: Wie können wir *ganzheitlich* das Ziel „Rettung von Menschenleben“ erreichen, wovon der Einsatz der Feuerwehr eben nur eine Möglichkeit ist? Der Beitrag fokussiert sich auf die Planungsgrundlagen für den abwehrenden Brandschutz, stellt jedoch auch den Querverweis zum Rettungsdienst her, die interessanterweise gar nicht miteinander kompatibel sind.

[1] Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren: Qualitätskriterien für die Bedarfsplanung von Feuerwehren in Städten, 1998.

Andreas Kallert, Simon Dudek, Claudia Hefner

Warum immer Wachstum?

Von politischer Peripherisierung zu Gleichwertigkeit der Vielfalt

Tabuthemen leben von einem unhinterfragten gesellschaftlichen Konsens des Stillschweigens. Während der demographische Wandel konsensual als 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 setzen, aufbauend auf empirische Ergebnisse aus zwei (laufenden) Forschungsprojekten zu „Gleichwertigen Lebensverhältnissen zwischen Wettbewerb und Daseinsvorsorge“ (RLS; Dudek/ Kallert) sowie zu „Handlungsmöglichkeiten von Orten“ (Thünen-Institut/ Lehrstuhl Kulturgeographie Bamberg; Hefner), unseren thematischen Fokus auf eine Kritik am bestehenden Wachstumsprimat, da es regionale 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 leider weit entfernt. Wir möchten, stellvertretend für eine Vielzahl unserer ca. 70 befragten lokalen ExpertInnen, zwei Kernpunkte am besagten Wachstumsprimat diskutieren.

- 1. Finanzen und Mindeststandards:** Geltende Finanzausgleichs- und Konnexitätsregelungen sowie Antragskriterien, Bürokratie und Eigenanteile an Fördermitteln (z. B. Mitnahmeeffekte) bedingen einer grundlegenden Prüfung. Nicht die Chance auf einen Teil des Fördertopfs im Wettbewerb um die besten Ideen, sondern nur ein rechtlich verbürgter Anspruch auf bestimmte Leistungen (Mindeststandards) kann für die Daseinsvorsorge notwendigen Standards sichern. Dabei ist unbedingt anzumerken, dass Mindeststandards der regionalen Daseinsvorsorge in keiner Weise die Vielfalt von Regionen in Frage stellen, sie sind kein Puffer regionaler Ungleichheiten, wohl aber Anerkennung unterschiedlicher gesamtgesellschaftlicher Strukturzusammenhänge.
- 2. Peripherisierung durch Stigmatisierung:** Diskussionen zur Aufgabe von Orten auf Basis wirtschaftlicher Kennzahlen (Retentionskosten) werden der Vielfalt der Regionen und deren Anerkennung in ihren spezifischen Qualitäten nicht gerecht. Eine Sensibilisierung auf die Folgen politisch und medial initiiertes Peripherisierungsprozesse durch Adressierung einer Nicht-Zukunftsfähigkeit, wie sie u. a. indirekt auch durch das BBSR getätigt werden, sind handlungsleitend und beeinträchtigen die Standortwahl von Firmen wie auch Privatpersonen. Es geht demnach um ein Umdenken der Negativkonstruktionen von Raumbildern, die sich fest in unseren Köpfen verankert haben („Mecklenburg? Was willst du denn da?“). Das Absprechen von Zukunftsfähigkeit durch mangelndes ökonomisches Standing ist zugleich ein Widerspruch zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland.

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

ReferentInnen:

Andreas Kallert

Dipl.-Pol. (freiberuflich tätig; Lehrbeauftragter an der Universität Marburg);

Simon Dudek

Dipl.-Pol. (wiss. Mitarbeiter, Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie, Universität Eichstätt-Ingolstadt);

Claudia Hefner

Dipl.-Geogr. (wiss. Mitarbeiterin, Lehrstuhl Kulturgeographie, Universität Bamberg)

Sigrun Kabisch, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ), Leipzig
Auflösung von Siedlungen - die soziale Dimension im Fokus

Wenn heute die Auflösung von Siedlungen als Tabu-Thema etikettiert wird, dann deshalb, weil damit tiefe Einschnitte in das Lebensumfeld der betroffenen Menschen verbunden sind. Es fehlen finanzielle und juristische Instrumente, aber vor allem mangelt es an politischer Überzeugungskraft, Handlungsstrategien und guten Beispielen. Dieser bedarf es, um den Betroffenen im Falle einer geplanten Siedlungsauflösung eine machbare Lebens- und Siedlungsalternative aufzuzeigen.

Der Blick in die jüngere Vergangenheit verweist auf Beispiele für Siedlungsaufösungen und damit verbundenem Umzug der Einwohner. Dies trifft z. B. auf bergbaubedingte Umsiedlungen zu. Allein im Braunkohlerevier Südraum Leipzig waren 70 Gesamt- und Teilverlegungen von Ortschaften zu verzeichnen, in deren Rahmen ca. 23.000 Menschen ihre angestammte Heimat verlassen mussten. Der zwanghafte Charakter ist eine Ursache für die heutige Zurückhaltung hinsichtlich Siedlungsaufösungen gerade in Ostdeutschland.

Nach der Wende wurden beispielgebende Ortsumsiedlungen vollzogen, in deren Mittelpunkt die Sozialverträglichkeit stand. Zu den Merkmalen gehören: respektvoller Umgang mit den Betroffenen, nachvollziehbare Erklärung der Bedingungen, Angebot von Unterstützung im Falle eines Umzugs, Aufzeigen einer Gewinn- und Verlustbilanz, Vertrauensaufbau unter den Beteiligten, Angebot mehrerer Alternativen mit Beschreibung der jeweiligen Konsequenzen, angemessene Zeitschiene, klare Aussagen über politische Entscheidungen, finanzielle Anreize etc.

Die Erfahrungen von Siedlungsaufösungen aus der jüngeren Vergangenheit können genutzt werden, um aktuell über dieses Thema im Zuge der Gestaltung regionaler Schrumpfungsprozesse offen und vorurteilsfrei zu diskutieren.

Arvid Krüger, Maximilian Müller - Bauhaus-Universität Weimar

Land ohne Landkreise- Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Thüringen

Thüringen ist gerade Schauplatz einer Gebiets-, Verwaltungs- und Funktionalreform, welche die Bundesländer wiederkehrend ereilen, um sie „demografiefester“ zu machen. Kreise und Gemeinden sollen zusammengelegt werden, vielleicht auch das Landesverwaltungsamt aufgelöst werden (die Behörde des einzigen quasi-Regierungsbezirks); Weimar soll in einem dörflichen Landkreis aufgehen; und ob die 4 Planungsregionen dann gegenüber den 8 bis 12 Landkreisen noch bedeutsam bleiben, steht noch gar nicht fest.

Dabei besitzt Thüringen eine historische, gut erhaltene dezentrale Konzentration: nämlich circa alle 20 km eine Stadt. So ländlich das Bundesland ist – selbst Erfurt, Weimar und Jena zusammen kommen auf gerade mal knapp ½ Million Einwohner – so sehr ist es von seinen Landstädten geprägt. Doch Gemeinden gelten in der aktuellen Diskussion als bedürftige Objekte demographischer Vorsorge. Sie sind entweder zu klein, zu wenig leistungsfähig oder ähnliches; oder sie sind wie im Falle Weimars schlicht nur ein Mittelzentrum unter 100.000 Einwohner, welches sich gefälligst primär um das eigene ländliche Umland zu kümmern habe (statt auf nationaler und internationaler Ebene um sich selbst zu kreisen).

Wenn man sich nun mit der Zukunftsfähigkeit bestimmter infrastruktureller Versorgung befasst, dann zeichnen sich aber zwei ganz andere Trends ab. Entweder müssen Angelegenheiten auf der Ebene des gesamten Bundeslands geklärt werden. Dafür stehen z.B. Mobilität sowie Kultur und Wissenschaft. Oder sie gehören in kommunale Hände, wie z.B. Bildung, Soziales (einschl. Integration) und Sport. An zwei Sektoren wollen wir dies erläutern:

Kultur und Wissenschaft: Thüringen hat in kleinen Residenzstädten große Theater und in den Bergen Hochschulstandorte. Meiningen, Rudolstadt und Altenburg (Theater) sowie Ilmenau und Schmalkalden (technische Hochschulen) sind nicht mal die wichtigsten Zentren ihrer jeweiligen Regionen. Und dann ist da noch Weimar. Die Leuchttürme des Landes sind überall – aber nicht da, wo man Landes- oder Kreishauptstädte als Ober- und Mittelzentren funktionalisieren würde.

Bildung: Eine Kleinstadt im ländlichen Raum, welche nicht darüber verfügen kann, wie sie ihr Schulangebot (Sportangebot, Integrationsangebot) ausgestaltet, ist dann nicht zukunftsfähig, wenn es 20 oder 30 km entfernt eine Kleinstadt gibt, in welcher qua Status als Kreishauptstadt, Mittelzentrum etc. diese Entscheidungen pro domo treffen kann.

Die Zahl der Landkreise zu diskutieren, heißt also lediglich, die Zahl der Kleinstädte zu verändern, welche ihrer Entscheidungsmöglichkeiten verlustig gehen. Gleichzeitig ist die Bedeutsamkeit jener Städte, die nicht Erfurt, Weimar, Jena oder in dessen unmittelbarer Nähe sind, überall gleich gering – zumindest wenn man den stabilen Prognosen der Bevölkerungsschrumpfung Glauben schenken darf. Das bedeutet perspektivisch, dass mittelzentrale Funktionalität ohnehin wenig mehr bedeuten werden als grundzentrale Funktionalität. Denn die eigentlichen mittelzentralen Infrastrukturen sind sowieso dort, wo sie historisch sind (siehe oben: Meiningen, Rudolstadt und co.). Aber dann jeweils sektorspezifisch; und entweder bleiben sie dort oder fallen ganz weg. Aber was der dazugehörige Landkreis ist oder gar dessen „mittelzentrale“ Hauptstadt, bleibt irrelevant.

Warum sich also das Bundesland nicht ohne mittlere Ebene vorstellen – bzw. die mittlere Ebene von der Ministerialebene unterscheidend mithilfe einer einzigen landesweit zuständigen Institution, die Bezirk, Region, Landkreis zugleich ist? Und jede andere Aufgabe findet sich in jenen Gemeinden, die aus Gründen der Bevölkerungsschrumpfung früher oder später alles Kleinstädte mit ländlichem Umland sind? Sie benötigen eine Versorgungsinfrastruktur, die dann sowieso in jeder Landstadt anzubieten wäre – mit institutionellem Vertrauen in die kommunale Selbstverwaltung, dass vor Ort schon das adäquate „Wie“ dafür gefunden wird.

Planerisch würde also eine Art Stadtregionenmodell die christallersche Hierarchie ablösen. Die Skizze hierfür geht zurück auf vielfältige Diskussionen, an denen wir seitens der Bauhaus-Universität teilhaben sowie Maximilian Müllers Masterarbeit über die Auswirkungen der derzeitigen Reformen.

Michael Krüger, TU Berlin / ISR | DSK GmbH & Co. KG
Siedlungsfokus - Wüstung

Um den aus dem demografischen Wandel resultierenden Herausforderungen in unterschiedlicher Form, auf verschiedenen Bezugs- und Handlungsebenen zu begegnen, liegen zahlreiche Studien, Modellprojekte und sonstige Arbeiten und Ansätze vor, die in ihrer Gesamtheit dennoch den tradierten Vorstellungen von Entwicklung verhaftet sind - gekennzeichnet durch ein scheinbar begriffsimmanentes Wachstumsparadigma.

An diesem Motiv setzt die hier eingenommene alternative Perspektive auf die Interpretation von ‚Entwicklung‘ an. Entwicklung kann neben einer tradierten Vorstellung als Wachstums- und Erweiterungspfad nicht nur richtungsorientiert sondern auch ergebnisorientiert aufgegriffen werden. Daran anknüpfend, führt dieser Leitgedanke zu einem Ansatz, der Rückentwicklung und Schrumpfung nicht als Mangel sondern als erfolgversprechende Anpassung an die Bedingungen einer nicht zu verkennenden Realität betont. Neben einem am Wachstumsparadigma orientierten Entwicklungsverständnis tritt so eine zusätzliche Perspektive, die Rückentwicklung als neutrale bis hin zu positive Gestaltungsmöglichkeit und als Chancenangebot begreift.

Dieser Perspektive folgend, wird ein Instrument eingeführt, das unter dem Titel Siedlungsfokus-Wüstung diesen Ansatz in Form eines Verfahrens konkretisiert. Es umfasst unterschiedliche Erhebungs- und Analyseverfahren zur Ermittlung ortsteilgenauer Strukturprofile. Darauf aufbauend, umfasst es ein eigens entwickeltes Bewertungsverfahren zur gemeindespezifischen Charakterisierung von Ortsteilen nach Funktion und dafür erforderlichem Aufwand, mit dem Ortsteile identifiziert werden können, die für eine Stärkung (Siedlungsfokus) oder für eine Rückentwicklung (Wüstung) potenziell und prioritär in Frage kommen können. Schließlich vervollständigen Abschätzverfahren der Effekte und sich ggf. ergebende Anforderungen (bspw. durch notwendige Wohnraumalternativen) die möglichen Maßnahmeansätze, die im Zusammenhang mit Siedlungsfokus und Wüstung ermittelt werden können.

Anhand von drei benachbarten Kommunen in einem peripheren Teilgebiet des Landkreises Nord-sachsen, der durch Strukturschwäche, ländliche Prägung und vom demografischen Wandel besonders betroffen charakterisiert werden kann, wurde das hier umrissene Verfahren an realistischen Fallbeispielen modellhaft durchgespielt.

Der hier verfolgten grundsätzlichen Frage – Wie können die erheblichen Herausforderungen des demografischen Wandels in davon besonders betroffenen strukturschwachen Regionen auf kommunaler Ebene innovativ bewältigt werden? – wird mit dem Ansatz Siedlungsfokus-Wüstung eine alternative Antwortmöglichkeit geliefert.

Dirk Michaelis, Landkreis Stendal, Bauordnungsamt/Kreisplanung

Kreisentwicklungskonzept Landkreis Stendal – eine Raumanalyse stellt Fragen

Der demografische Wandel, ursprünglich nur als ein abstraktes Zukunftspänomen erahnt und daher auch stets verdrängt, hat sich inzwischen in Deutschland und besonders in Ostdeutschland zur 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 aber leider vor Ort 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 sektorübergreifenden 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 zu stark sektoral orientiert sind.

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Landkreistag allen Landkreisen im August 2011 einen Leitfaden Kreisentwicklung übergeben, verbunden mit der Empfehlung, dieses Instrument doch unbedingt zu nutzen. Eine Favorisierung dieses Instrumentes könnte die Chance bieten, eine gewisse Ordnung in die aktuelle Konzeptvielfalt zu bringen und diesem System eine stabile Orientierung zu geben.

Der Landkreis Stendal hat eigeninitiativ im Zeitraum Mai 2014 – Oktober 2015 das integrierte Kreisentwicklungskonzept Landkreis Stendal 2025 erstellt, welches im April 2016 im Kreistag beschlossen wurde.

Die sehr breite, ehrliche und offene Raumanalyse und der Blick nach vorn fördern zahlreiche unbequeme Fragestellungen, Widersprüche zu gesellschaftlichen Zielstellungen aber auch viele Chancen zutage, die allerdings dann auch häufig an gesetzlichen Rahmenbedingungen, der Finanznot oder einfach auch nur am Förderdschungel scheitern.

Steffen Maretzke, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im BBR Bonn
Holger Pietschmann, Plan & Praxis Berlin

Tabuthemen konkret und direkt – Eine kurze interaktive Teilnehmerbefragung

Zur Illustration des Tagungsthemas erfolgt im Rahmen dieses Vortrages eine interaktive Befragung der TagungsteilnehmerInnen. Per Knopfdruck werden Sie die folgenden Fragen zu Tabuthemen beantworten und das Abstimmungsergebnis sofort auf dem Bildschirm sehen. Wir versprechen uns dafür eine interessante und informative Einführung in unser Tagungsthema.

Die folgenden Fragen sollen gestellt werden (Stand 29.11.2016)

Was macht aus ihrer Sicht im Kontext des demografischen Wandels in den Regionen Deutschlands ein Tabuthema aus?

Ein Tabuthema ...

1. ... beschreibt tendenziell ein Problem, für das es aktuell keine Lösung gibt.
2. ... beschreibt tendenziell ein Problem für das ich zwar Lösungsansätze kenne, die unter den aktuellen Rahmenbedingungen aber nicht finanzierbar bzw. durch die dafür erforderlichen Personalressourcen nicht untersetzbar sind.
3. ... betrifft tendenziell Lösungsansätze, die von der Politik Entscheidungen abverlangen, die für ihre Wähler eher negative Konsequenzen mit sich bringen.
4. ... betrifft tendenziell Forderungen an die Politik, die langfristig mit regelmäßig anfallenden Kosten verbunden sind.
5. ... betrifft tendenziell ein Problem, dessen Lösung mit hohen Kosten verbunden ist, von der aber nur relativ wenige Bürger profitieren.
6. ... beschreibt meiner Ansicht nach etwas ganz anderes!

Welches der folgenden Themen ist ein Tabuthema?

Ein Tabuthema betrifft ...

1. ... die Anpassung der Entwicklung von Siedlungen bzw. der Siedlungsstruktur an demografische Schrumpfungsprozesse, insbesondere in strukturschwachen peripheren Räumen.
2. ... die konsequente Setzung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge in schrumpfenden peripheren Räumen.
3. ... die Verteilung der zuwandernden Flüchtlinge auf die Räume in Deutschland.
4. ... die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands mit dem bestehenden Instrumentarium.
5. ... die begrenzte Handlungsfähigkeit strukturschwacher Kommunen und damit die Neuordnung der kommunalen Finanzen in Deutschland.
6. ... die Notwendigkeit der Durchführung von Gebietsreformen (auf der Ebene der Gemeinden, Kreise, Länder).
7. ... die weitere Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems durch die Länder auf Basis relativ einheitlicher und transparenter Standards.
8. ... die drohende Überforderung der Zivilgesellschaft, die heute all jene Probleme angehen soll, die die eigentlich Verantwortlichen nicht mehr lösen wollen oder können.
9. ... die sich zunehmend ausweitende Bürokratie bei Förderprojekten

Haben Sie eigentlich klare Vorstellungen von dem, was der Begriff „Gleichwertige Lebensbedingungen“ meint?

1. Ja
2. Nein
3. Weiß nicht

Denken Sie, dass sich „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Deutschland mit den bestehenden Regeln/Instrumenten dauerhaft und flächendeckend sichern lassen?

1. Ja
2. Nein
3. Weiß nicht

Wie sollte man Ihrer Ansicht nach in den peripher gelegenen Schrumpfungskommunen/ -regionen künftig die Siedlungsentwicklung gestalten?

1. Die Ortsteile/Teilräume sollten auch künftig alle gleichmäßig entwickelt werden.
2. Künftig sollte die Siedlungsentwicklung stärker konzentriert, also nur noch ausgewählte Ortsteile/Teilräume auf Basis transparenter Entscheidungen entwickelt werden.
3. Dazu habe ich keine Meinung.

Glauben Sie, dass strukturschwache Schrumpfungsregionen ihre vielfältigen demografischen Herausforderungen allein bewältigen können?

1. Ja
2. Nein
3. Weiß nicht

Welche der folgenden Aussagen trifft die Realität Ihrer Ansicht nach am besten?

1. Demografische Schrumpfungsprozesse lassen sich im kommunalen/regionalen Kontext nicht gestalten.
2. Demografische Schrumpfungsprozesse von Kommunen/Regionen lassen sich durch aktives Handeln in der Regel sogar umkehren.
3. Demografische Schrumpfungsprozesse können und sollten gestaltet werden. Sie betreffen tendenziell selbst die noch wachsenden Kommunen/Regionen, in denen diese Prozesse aufgrund langfristiger Wanderungsgewinne bislang noch kompensiert werden werden.
4. Dazu kann ich nichts sagen.

Wie schätzen Sie aktuell die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erbringung von Leistungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge ein?

1. Die Zivilgesellschaft ist in die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in einem Maße eingebunden, das ihren Potenzialen entspricht.
2. Die Zivilgesellschaft ist in die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge in einem Maße eingebunden, das sie eher überfordert.
5. Dazu kann ich nichts sagen.

Claudia Neu (Universität Göttingen), Jens Kersten (LMU) und Berthold Vogel (SOFI Göttingen)

Das Soziale-Orte-Konzept – Ergebnisse zweier Fallstudien

Verschärfte regionale Disparitäten lassen politische Versuche, regionale Krisen der Daseinsvorsorge mittels immer neuer Fördertatbestände, Modellprojekte und eines flexibilisierten Zentrale-Orte-Konzepts zu bewältigen, immer häufiger ins Leere laufen. Das Zentrale-Orte-Konzept erweist sich in peripheren Regionen oft nur noch als Worthülse für eine schwindende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. Zugleich ist aber auch offensichtlich, dass man nicht ad hoc zu einem anderen regionalen Integrationskonzept übergehen kann: Das Zentrale-Orte-Konzept hat als herausragendes Instrument der Raumentwicklung der klassischen Industriegesellschaft die gegenwärtige Siedlungsstruktur über Jahrzehnte geprägt und damit Pfadabhängigkeiten geschaffen, die sich nicht einfach durch einen neuen Steuerungsansatz in der regionalen Siedlungsentwicklung umorganisieren lassen. Umso schwerer wiegen deshalb auch funktionale Ausfälle von Zentralen Orten für den sozialen und territorialen Zusammenhalt einer Region. Eine nachhaltige Raumentwicklung kann sich heute nicht mehr oder jedenfalls nicht mehr allein auf das symmetrische Zentrale-Orte-Konzept verlassen. In einer asymmetrisch wachsenden und schrumpfenden Gesellschaft stellen sich die Fragen des sozialen Zusammenhalts auf neue Weise. Deshalb gilt es über ein Soziale-Orte-Konzept nachzudenken, das das Zusammenwirken von Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft für den sozialen Zusammenhalt unserer Einwanderungs-Gesellschaft besser abbildet und nachvollziehbar macht.

Gesellschaftliche Kohäsion und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sind in der Vergangenheit nicht zuletzt über daseinsvorsorgende Infrastrukturen (Integrationsmotor Infrastruktur) hergestellt worden. Der Rückzug der Infrastrukturen aus der Fläche hinterlässt Leerstellen und soziale Lücken, die es zu gestalten gilt. Das Soziale-Orte-Konzept bietet hier eine Alternative an. Soziale Orte sind jedoch nicht auf Freizeit- und Kulturangebote wie Jugendclub, Gastwirtschaft oder Dorfgemeinschaftshaus zu reduzieren. Freilich erhöhen diese Angebote, besonders in entlegenen Regionen, die Lebensqualität der Bewohner vor Ort. Sie bleiben aber oft Solitäre, die nicht in ein infrastrukturelles Gesamtkonzept der regionalen und überregionalen Versorgung (multifunktional, mobil, nachhaltig) eingebunden sind. Vielmehr geht es darum, Kohäsionsorte zu entwickeln, die an die Bedarfe der Bevölkerung vor Ort angepasst und überörtliche Entwicklungskonzepte eingepasst werden können.

Doch wo und wie entstehen Soziale Orte, die regionale Entwicklungspotenziale entfalten, nicht auf überkommene Hintergrundstrukturen fokussieren und das Zusammenwirken von Akteuren fördern, so dass regionaler und transregionaler Zusammenhalt entsteht? Welche Konstellationen unterschiedlicher Akteure, zu denen vor allem Gemeinden bzw. lokale Verwaltungen, Wirtschaftsunternehmen und die Zivilgesellschaft mit ihren Vereinen, Kirchen oder Initiativen gehören, gestalten diese Sozialen Orte?

Auf der Dezembertagung werden zu diesen Fragen erste Ergebnisse zweier Fallstudien vorgestellt. Ziel des Vortrages ist es, mittels empirisch fundierter Basis ein theoretisches Soziale-Orte-Konzept vorzustellen.

Gregor Schneider

BLEIBT ALLES ANDERS

„Es gibt viel zu verlieren/ du kannst nur gewinnen/ genug ist zu wenig/ oder es wird so wie es war...“: Die Ansprüche, die aus Förderprogrammen (Bund, EU), inter-/nationalen Kursbüchern der Raumentwicklung und aus der geneigten Fachwelt an Kommunen herangetragen werden, sind ehrvoll und zukunftsorientiert. Sie formulieren (meist jedes für sich) Wege in eine bessere Zukunft. Gerade für Städte und Regionen, die weitab prosperierender Kerne liegen und von mehr oder weniger existentiellen Ängsten – Überalterung, Daseinsvorsorge, Fachkräftemangel, Fluchtwanderung – umgeben sind, erscheinen manche dieser Ansprüche als realitätsferne Utopie / als letzter Strohalm.

Solche Orte, die kaum noch etwas zu verlieren haben, könnten eigentlich nur gewinnen, wenn sie den Sprung in die Zukunft wagen würden. Denn genug ist zu wenig...

„Kommt der Moment, kommt die Zeit, Wasser wird zu Wein...“. Doch wer ist es vor Ort, der aus Wasser Wein macht? Konfrontiert man die Verwaltung mit „Baukultur“ und „smarten Lösungen“, kann man sich oft sicher sein, noch nicht mal Interesse geweckt zu haben. Schon Inhalte von Förderprogrammen sind ziemlich „anmaßend“. Aber selbst Innenentwicklung, Revitalisierung von Brachen oder einfach nur Standortpolitik - also das kleine 1x1 nachhaltiger Stadtentwicklung – erscheinen als opulente Hürden im Alltag eines handelsüblichen Amtes. Es ist nicht das Verhindernwollen, sondern das Nichtermöglichenkönnen. Daher werden die Gründe gesucht, warum es nicht geht, anstatt Wege aufzuzeigen, wie es laufen könnte. Mögliche Gründe könnten sein: zu wenig spezifisches Wissen des Einzelnen (was nachvollziehbar ist), zu wenig Mut zu Entscheidung/ Verantwortung, eine geringe Fehlertoleranz von oben, wenig Motivation zum Risiko/ Neuen – Spirale der Behäbigkeit.

Beispiele werden genannt, die den Spagat zwischen Anspruch und Wirklichkeit illustrieren.

Der Input ist keine Erfolgsgeschichte und erst recht kein Rezept. Er stellt Thesen auf und fragt. Zum Beispiel: *Zu wenig Kapazität und Kompetenz in den Ämtern? Schwarmintelligenz ersetzt Bauamt? Standards senken/ Ämter schließen!*

Das „Tabuthema“ lautet grob umrissen: Kapitulation vor der Zukunft – Überforderung der Ämter im ländlichen Raum. Lasst sie frei!

Rainer Winkel, DISR Deutsches Institut für Stadt und Raum

Mindeststandards der Infrastruktur: hilfreich oder kontraproduktiv / fördern oder verhindern sie Kreativität

Mindeststandards zur Gewährleistung von Daseinsvorsorge

Der demografische Wandel und Finanzprobleme haben in vielen Regionen eine Ausdünnung der Daseinsvorsorge bewirkt. Ländliche Räume sind davon besonders betroffen, insbesondere in der Fläche, so dass die Versorgung oft nur von Grundzentren geleistet wird, wo auch dort etliche Leistungen gefährdet sind. Deshalb wird seit längerem immer wieder die Forderung nach Mindeststandards gestellt.

Mindeststandards, aber welche?

Standards werden i. d. Regel durch quantitative Ausstattungsvorgaben wie Schüler je Klasse, je Lehrer, Einwohner je Arzt, Grünfläche je Einwohner usw. festgelegt. Da nicht an jedem Ort alles verfügbar sein kann, sind diese Festlegungen häufig mit Erreichbarkeitsvorgaben verknüpft. Die Vorgaben für Standards werden jedoch von den Bundesländern höchst unterschiedlich getroffen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Dinge, für die Standards festgelegt werden, als auch für deren Ausprägung (zwischen den Bundesländern weichen z. B. deren Vorgaben für die Mindestschülerzahlen je Klasse bis zu 100%, für Feuerwehrhilfsfristen bis zu 350% voneinander ab. Zudem erfolgen Standardvorgaben i. d. Regel ressortintern, d. h. ohne interministerielle Abstimmung, was Innovationen erheblich behindert oder ausschließen kann.

Bundeseinheitliche Standards sind nicht machbar

Bundeseinheitliche Standardvorgaben werden für Bereiche, die in der Länderzuständigkeit liegen, nach heutigem Stand der Fachdiskussion für nicht machbar erachtet. Deshalb wird häufig mit der Abweichung vom Bundesdurchschnitt operiert. Einheitliche Standards scheitern aber keinesfalls allein an der Eigenwilligkeit, den unterschiedlichen Finanzgebaren oder politischen Schwerpunktsetzungen der Länder, sondern vor allem auch an unterschiedlichen konzeptionellen Wegen, die beschritten werden. So erfordern z. B. Schulen mit integriertem Kindergarten, Ganztagsunterricht oder flexible Verknüpfung der Schulzweige andere Ausstattungen an Räumen und Personal. Oder in der Gesundheitsversorgung kann ein Hausarzt statt des geltenden Richtwertes von 1.671 Einwohnern je Hausarzt bei Anwendung neuer Konzepte mit Mehrbehandlerpraxen und Delegation ggf. weit über 2.000 Einwohner versorgen. Ein Festhalten an den althergebrachten Standards wäre zudem kontraproduktiv und würde sinnvolle innovative Weiterentwicklungen verhindern, was insbesondere die jüngste Entwicklung in der Gesundheitsversorgung belegt.

Standards durch Output/Zielsetzungen

Die angeführten Probleme würden sich anders stellen, wenn nicht die Ausstattung zum Erreichen eines Zieles als Standardvorgabe gilt, sondern das Ziel, was erreicht werden soll, so z. B. die Zielsetzung für das Erreichen einer bestimmten Bildungsbeteiligung oder des Zugangs zur ärztlichen Versorgung. Bei diesen Festlegungen bliebe der Weg offen, entscheidend ist die Zielerreichung. Der Nachteil ressortbezogener Vorgaben würde sich verringern. Das bringt Freiräume für Kreativität und Innovationen und würde den Ländern ihren Handlungsspielraum belassen. Diese Vorgehensweise beinhaltet aber auch politische Brisanz. In der „klassischen“ Vorgehensweise kann der Politiker seinen Erfolg durch das geschaffene „Mehr“ an Ausstattung belegen, unabhängig ob damit tatsächlich etwas erreicht wurde. Bei Standards durch Output-Vorgaben werden die realen Erfolge eindeutig und unverfälscht sichtbar, z. B. dass die Zielsetzung der Reduzierung der Quote der Schulabbrecher, der Erhöhung des Abiturientenanteils oder des besseren Zugangs zur ärztlichen Versorgung (z. B. gemessen in geretteten Schlaganfallpatienten ohne Folgeschäden) tatsächlich oder eben auch nicht erreicht wurde. Die eindeutige Sichtbarmachung des Erfolges oder Nichterfolges würde wahrscheinlich auch die politische Unterstützung von Innovation fördern, schon aus politischem Erhaltungstrieb. Mit dieser Ausrichtung ließen sich auch die Herausforderungen durch den demografischen Wandel weit eher bewältigen.

Holger Pietschmann, Plan und Praxis Berlin

Interkommunale Kooperationen. Zwischen Freiwilligkeit und Handlungsdruck

Interkommunale Kooperationen sind weder neues Handlungsfeld, noch durch zu wenige Erfahrungen hinterlegt, denn die Zusammenarbeit in einzelnen sektoralen Arbeitsfeldern gehört zu den „normalen“ Arbeitsabläufen in der kommunalen Arbeit. Vielmehr ist die Zusammenarbeit zum Beispiel bei der Wasser-Ver- und Entsorgung, im Bereich der Bildung und im Tourismus seit Jahrzehnten eingeübte Praxis.

Mit Blick auf den demografischen Wandel sowie die abnehmende finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit von Städten und Gemeinden ergibt sich (aus Sicht der Wissenschaft) die Notwendigkeit, den Problemen im Bereich der Daseinsvorsorge und der Kommunalentwicklung durch interkommunale Kooperation entgegen zu treten. Neben der Sicherung von Leistungen der Daseinsvorsorge geht es ebenfalls auch um die Verbesserung der Qualität der Angebote und im günstigsten Falle auch um präventive Ansätze.

In der kommunalen Praxis wird diese Betrachtungsweise grundsätzlich nicht negiert, gleichwohl ist die Anzahl der Kommunen, die in diesem Bereich tätig wird immer noch verhältnismäßig gering. Die Gründe hierfür sind vielfältig und in der Regel auch erklärbar. Sie reichen von fehlendem überörtlichem Problemverständnis über Kirchturmdenken bis hin zu sonstigen Unverträglichkeiten zwischen den potenziellen Partnern. Aber auch der damit verbundene Aufwand sowie nicht immer klar definierbaren Kooperationsvorteile verhindern die Bildung von interkommunalen Kooperationen.

Im Rahmen des Vortrags werden Hemmnisse und Erfolgsfaktoren Interkommunaler Kooperationen aus dem Blick von Wissenschaft und Praxis mit Bezug auf die in Bearbeitung befindliche Studie „Interkommunale Kooperationen in der Städtebauförderung“ und die Programmbegleitung im Städtebauförderungsprogramm "Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke" dargestellt. Es werden die Rollen der verschiedenen Akteure beleuchtet und anhand von unterschiedlichen Beispielen aus der Praxis erläutert. Abschließend wird ein Ausblick zu der künftigen Rolle interkommunaler Kooperationen versucht.

Stefan Purwin, Nachbarschaftswerk e.V. Freiburg

**Zwischen Kennzahl und Kaffeetasse –
Wann ist soziale Arbeit im Stadtteil erfolgreich?**

Sowohl die Auftraggeber wie auch die Träger Sozialer Arbeit als Auftragnehmer und Durchführende vor Ort sind in einem Dilemma. Soziale Arbeit soll effizient, bedarfsgerecht und zielgerichtet eingesetzt werden. Darin sind sich alle einig. Doch was bedeutet das für die Entwicklung und für die Steuerung Sozialer Arbeit? Und wie soll der Erfolg der Arbeit definiert, beschrieben und belastbar gemessen werden?

In immer mehr Förderprogrammen sind nicht mehr nur die inhaltlichen Ziele und der finanzielle Rahmen vorgegeben. Eine Reihe von Kennzahlen wird festgelegt, die von den beauftragten Trägern eingehalten werden sollen oder auch zwingend müssen. Erstmals werden im Rahmen eines Programms des Europäischen Sozialfonds (ESF) Fördergelder zurückgefordert, wenn die Zielmarke bei den vorgegebenen Kennzahlen nicht erreicht wird.

Diese strengen Vorgaben stoßen in der Sozialen Arbeit auf eine Praxis, die es bisher nicht gewohnt ist, ihre Arbeit nach Kennzahlen bewerten zu lassen oder gar selbst Indikatoren zu entwickeln, die den Erfolg der Arbeit beschreiben und messbar machen. Hier sind die Praktiker der Sozialen Arbeit gefordert, den Nutzen und die Wirksamkeit ihrer Arbeit qualitativ und quantitativ messbar zu beschreiben. Anhand von Beispielen aus Praxis und Forschung will der Beitrag dazu Impulse geben.

Tautz Alexandra; Stielike, Jan

Gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge neu denken. Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis

Demografischer Wandel und wirtschaftlicher Strukturwandel stellen Staat und Kommunen bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Sicherung der Daseinsvorsorge vor wachsende Herausforderungen. In Form von sieben Thesen skizziert der Beitrag Vorschläge für einen konstruktiven planerischen Umgang mit diesen Herausforderungen. Der Beitrag vereint Perspektiven von Planungswissenschaft und -praxis.

I. Gleichwertigkeitsziel und Daseinsvorsorge verfassungsrechtlich verankern.

Wachsende räumliche Polarisierungen erfordern ein klares gesellschaftliches Bekenntnis zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumlicher Komponente des Sozialstaatsprinzips. Dazu sollte das Gleichwertigkeitsziel als Staatsziel im Grundgesetz verankert werden. Ein zentraler Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse ist der gleichwertige Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge. Um dieser Bedeutung gerecht zu werden, sollte die Daseinsvorsorge entsprechend des Vorschlags von Kersten, Neu und Vogel (2015) als neue Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe finanziert und im Grundgesetz festgeschrieben werden.

II. Daseinsvorsorge als zentrale Herausforderung für alle Räume bearbeiten.

Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge betreffen benachteiligte Städte und Stadtquartiere ebenso wie zentrenferne ländliche Räume. Eine polarisierende Diskussion, die versucht, Problemlagen in Stadt und Land gegeneinander auszuspielen, wird der Sache nicht gerecht.

III. Mindestversorgung in besiedelten Räumen flächendeckend sichern.

Die Definition einer Mindestversorgung, die auch unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten wird, schafft Verlässlichkeit im Hinblick auf das künftige Niveau der Daseinsvorsorge und ist somit Grundlage für private und öffentliche Investitionen in Regionen und Quartieren mit wirtschaftlichen und demografischen Schwierigkeiten. Eine solche Mindestversorgung sollte grundlegende Leistungen aus den Bereichen Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheit, Bildung, Mobilität, Post und Telekommunikation umfassen. Um die Mindestversorgung sicherzustellen, gilt es, Steuerungsmöglichkeiten der Landes- und Regionalplanung offensiv zu nutzen und bestehende Umsetzungsdefizite anzugehen. Bei der Formulierung von Standards sollten die Bedürfnisse der vulnerabelsten Personengruppen und Personen beachtet werden.

IV. Rückbau von Siedlungen ergebnisoffen diskutieren.

Wo selbst die Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung an Grenzen stößt (beispielsweise bei abgelegenen Weilern und Einzelhöfen), ist ein Rückbau nicht grundsätzlich auszuschließen. Dieser muss jedoch mit allen sozialen und ökonomischen Konsequenzen abgewogen, partizipativ gestaltet und mit finanzieller Unterstützung für die Betroffenen verknüpft werden.

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

Entscheidend für die Qualität der Daseinsvorsorge sind nicht Strukturen oder Ausstattungen (Inputs), sondern die damit erzielten Wirkungen (Outcomes). Standards sollten daher in erster Linie Outcomes normieren. Auf diese Weise werden vielfältige und an die regionalen Gegebenheiten angepasste, in der Summe aber gleichwertige Versorgungslösungen ermöglicht.

VI. Mitverantwortung stärken und Engagement unterstützen.

Die Bewältigung der geschilderten Herausforderungen kann nur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gelingen. Die öffentliche Hand bleibt jedoch in der Verantwortung, die Akteure zu koordinieren und eine Mindestversorgung zu gewährleisten (nicht zwangsläufig selbst zu erbringen). Außerdem muss die öffentliche Hand die nötigen Freiräume für Eigenverantwortung und Experimente schaffen.

VII. Mut zu dauerhaft tragfähigen Lösungen haben.

Die Bürgerschaft kennt demografische und wirtschaftliche Herausforderungen aus alltäglicher Erfahrung und wird in der Regel bereit sein, sich auf zunächst schmerzhaft, langfristig aber sinnvolle Lösungen einzulassen, sofern diese nachvollziehbar begründet und partizipativ umgesetzt werden. Notwendig ist eine aktive Gestaltung von Anpassungsprozessen.

Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen des Ad-hoc-Arbeitskreises „Gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Diesem gehörten an: Dr. Elke Bojarra-Becker, Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Prof. Dr. Peter Dehne, Dr. Markus Eltges, Prof. Dr. Heike Köckler, Anne Ritzinger, Gerd Schäde, Jan M. Stielike, Alexandra Tautz.

ReferentIn:

Jan M. Stielike
wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Ökonomie
der Stadt- und Regionalentwicklung an der Universität Kassel

Alexandra Tautz
Referentin der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen
für die Enquêtekommission „Zukunft der ländlichen Regionen
vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ des Brandenburgischen Landtags