

KERSTIN FABER, PHILIPP OSWALT (HG.)

RAUMPIONIERE IN LÄNDLICHEN REGIONEN

Neue Wege der Daseinsvorsorge



RAUM- (UM)ORDNUNG

Auf dem IBA-Symposium „Service light – Raumpioniere in ländlichen Regionen“ im September 2010 stellte Jürgen Aring, Professor für Stadt- und Regionalplanung an der Universität Kassel,¹ seine Thesen zu mehr kommunaler und zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung in Garantie- und Selbstverantwortungszonen öffentlich vor und diskutierte diese mit André Schröder, Staatssekretär im Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt,² Andreas Willisch, Vorstandsvorsitzender des Thünen-Instituts für Regionalentwicklung e. V. in Bollewick und dem Publikum. Holger Lauinger und Philipp Oswalt moderierten das Gespräch.

Garantie- und Selbstverantwortungszonen – Herr Aring, aus Ihren Beobachtungen in der dünn besiedelten Altmark Sachsen-Anhalts entwickelten Sie ein Diskurs anregendes Raumordnungsmodell. Ländliche Kommunen sollen sich zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu einer Großkommune zusammenschließen und selbst entscheiden, in welchen Räumen öffentliche Versorgungsstrukturen garantiert werden und wo man zukünftig mehr selbstverantwortlich lebt. Was hat Sie dazu bewogen, diese Diskussion anzustoßen?

JÜRGEN ARING Der Wandel und Problemdruck in den dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang ist offensichtlich und unbestritten. Gleichzeitig stoßen die bisher etablierten Möglichkeiten des Staates an Grenzen, die vor Ort entstehenden Probleme zu lösen. Ein „Wegsubventionieren“ ist nicht absehbar. Viele rufen deshalb nach neuen, flexiblen und kreativen Lösungen, die je nach Problemlage von Raum zu Raum unterschiedlich ausgestaltet sein können. Das kann man nicht „von oben“ planen. Man muss den politischen Willen, vor Ort Lösungen zu finden, unterstützen. Das meine ich mit der Stärkung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Selbstverantwortung. Es setzt aber auch voraus, dass die politisch-administrativen Strukturen auf

kommunaler Ebene so ausgestaltet sind, dass auch tragfähige raumwirksame Entscheidungen getroffen werden können. Deswegen plädiere ich für mehr politische Entscheidungsfreiheit vor Ort und für Großkommunen, die sich an den zentralörtlichen funktionalen Verflechtungen orientieren. Dann werden räumliche Konflikte verhandelbar. Eine verantwortungsvolle kommunale Politik könnte dann die verbleibenden Ressourcen nicht auf die Fläche verteilen und somit versickern lassen, sondern räumliche Konzentrationsprozesse unterstützen. Das Konzept gibt damit meines Erachtens eine Antwort auf zwei zentrale Herausforderungen: Erstens, eine notwendige Struktur-anpassung, die für die Lebensrealität in dünn besiedelten ländlichen Räume stimmig ist. Und zweitens vermittelt es mehr Zuversicht. Mit der Perspektive dauerhaften Niedergangs kann man kein Engagement mobilisieren. Selbstverantwortungs- und Garantiezonen stehen in meinem Verständnis jeweils für Zuversicht, denn in der Garantiezone hält sich die Anpassung in Grenzen, und in der Selbstverantwortungszone gibt es neue Möglichkeiten.

ANDRÉ SCHRÖDER Regionalisierten Ansätzen, starken Kommunen und der Wiederentdeckung des Gemeinschaftssinns – all diesem kann ich zustimmen. Doch Selbstverantwortungszonen, das hört sich an wie eine Einladung an die Politik, sich der Verantwortung in der Fläche zu entziehen. Das kann so nicht sein. Die regionale Vielfalt und Unterschiedlichkeit des Raums ist da und sie wird wachsen, aber wir müssen sie nicht staatlich fördern. Es bleibt die bewusste Lebensentscheidung des Einzelnen im ländlichen Raum zu leben, mit intakten Umwelt- und Lebensverhältnissen, geringen Lebenshaltungskosten, aber unter Inkaufnahme bestimmter Wegezeit für Versorgungseinrichtungen in einer zumutbaren Entfernung. Die Landespolitik in Sachsen-Anhalt setzt deshalb auf die Stärkung zentraler Orte und die dezentrale Bündelung staatlicher Ressourcen. Bei allen Standortentscheidungen und Investitionen der öffentlichen Hand orientiert sie sich noch mehr als bisher am Grundprinzip einer räumlichen Bündelung von Versorgungseinrichtungen. Unsere Städte bilden das

Rückgrat dieser notwendigen Konzentration. Gerade Mittel- und Grundzentren sind die Standorte, wo Daseinsvorsorge für die Landbevölkerung noch auf einem hohen Qualitätsniveau gesichert werden kann. Unsere Klein- und Mittelstädte im ländlichen Raum sind die Ankerpunkte für Kerndienstleistungen der öffentlichen Hand, insbesondere bei Leistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheit. Keine Wegzugprämie, keine Wüstungsdebatte. Das ist sozusagen das Credo.

IRGEN ARING Meine Selbstverantwortungs- und Garantiezonen sind ja nichts anderes als eine Entscheidungshilfe für die Leute, die plötzlich nicht mehr wirklich wissen, wo sie sich auf was verlassen können. Deswegen sind die beiden Vokabeln so schnell und gern umstritten. Aber in Ihren Ideen sind für die Leute ja die gleichen schmerzhaften Umbauprozesse enthalten.

ANDRÉ SCHRÖDER Es gibt noch ein Detail, wo ich anderer Meinung bin: Das ist die Frage der Kreise. Landkreise sind Gebietskörperschaften kommunaler Art. Die Kreise de facto abzuschaffen, hätte unweigerlich zur Folge, eine neue staatliche Mittelinstanz schaffen zu müssen, weil man die kreislichen Aufgaben nicht komplett in die Kommunen lenken kann. Das über freiwillige Kooperationen, also Zweckverbände und interkommunale Funktionen lösen zu wollen, ist nicht praktikabel. Deswegen sind die Landkreise Verwalter der Fläche mit überschaubaren Kreisstrukturen.

IRGEN ARING Man kann natürlich nicht das ganze Land über einen Kamm scheren, weil die Dichten sehr unterschiedlich sind. Aber am Beispiel der Altmark würden sich, wenn wir für solche Überlegungen die mittelfentralen Bereiche als Ausgangspunkt nehmen, vielleicht sieben Großkommunen bilden. Das sind dann schon große Einheiten, die aber immer noch kleiner von der Fläche sind als Kommunen, die wir zum Beispiel inmitten von Schweden haben. Und man kann Kommunen durchaus so organisieren, dass der Alltag funktioniert.

Aber wie würden in Ihrem Modell die Grenzen gezogen werden zwischen der Selbstverantwortungs- und der Garantiezone? Wer würde das vornehmen?

JÜRGEN ARING Die politisch Verantwortlichen der Kommune. Deswegen wird die große Kommune gebildet. Die Entscheidungen müssen vor Ort getroffen werden. Die kann niemand anders treffen.

Aber halten Sie das für realistisch? Sind Sie der Meinung, dass Politik, so wie Politik funktioniert, überhaupt in der Lage ist, diese Differenzierung zu kommunizieren?

JÜRGEN ARING Die Erfahrungen mit Kommunalreformen beziehungsweise Großkommunen in Deutschland und im Ausland lassen sehr unterschiedliche Schlüsse zu. Aber irgendwie ist es doch auch vermessen, den Bürgern und Politikern in den dünn besiedelten schrumpfenden Räumen nicht zuzutrauen, zukunftsfähige Entscheidungen zu treffen. Wenn Gestaltungs-freiheit, Gestaltungsverantwortung und Finanzhoheit ein richtiges Paket bilden, bin ich nicht so pessimistisch. Eine andere Sache ist die Machbarkeit einer solch weitreichenden Reform in unseren verfestigten Strukturen. Doch wenn ich die Schere im Kopf hätte, dass ich nur das denken würde, was ich für kurzfristig politisch durchsetzungsfähig halten würde, dann ...

ANDREAS WILLISCH Ich finde die Idee, die Verantwortung für zukünftige Entwicklungen den Leuten zurückzugeben sympathisch und letztendlich auch notwendig. Denn wir befinden uns in einem offenen Umbruchprozess, in dem neue Modelle für gesellschaftliche Teilhabe, für Mobilität und Arbeit erst noch gefunden werden müssen. Und niemand anders als die Leute selbst können diesen Experimentierprozess mit Leben und kreativen Lösungen füllen.

Mit den vorgestellten Garantie- und Selbstverantwortungszonen habe ich aber zwei Probleme: Zunächst einmal kann ich mir nicht vorstellen, dass uns ein räumliches Modell – hier die mittelständischen Garantiezonen und dort die ländlichen Selbstverantwortungszonen – weiterhilft. Diese Art der räumlichen Separierung setzt neue Grenzen, die eher überwunden werden sollten, um tatsächlich Selbstverantwortung zu fördern. Es ist zu befürchten, dass die Kannibalisierungseffekte

in Schrumpfungsregionen dadurch eher angefeuert werden. Die Alternative dazu wäre, bestimmte gesellschaftliche Themenbereiche wie Bildung, soziale Sicherung oder Verwaltung hin zu mehr Selbstverantwortung zu öffnen. Also Bildungspioniere, die mit neuen Formen der Schulbildung experimentieren, oder Energiepioniere, die die Energieversorgung einer Region selbstverantwortlich organisieren. Das Bild wäre, nicht neue Grenzen zu schaffen, sondern nach neuen Funktionszusammenhängen zu suchen.

Das zweite Problem, was ich mit der Aufteilung in Garantie- und Selbstverantwortungszonen habe, ist die Forcierung der Ungleichheit zwischen dem, was die Gesellschaft garantiert und dem, was die Leute, weil die Gesellschaft dafür nicht mehr einstehen kann, selbst machen müssen. Wir können es uns aus Gründen der Anerkennung und sozialen Teilhabe nicht leisten, Teile der Gesellschaft aufzugeben und sich selbst zu überlassen – auch nicht in der positiven Umschreibung, dass die Leute jetzt das Sagen haben, wo die Gesellschaft insgesamt nicht mehr mitreden will.

Insofern brauchen wir keine räumlichen oder gesellschaftlichen Sonderbereiche, sondern mehr Selbstverantwortung in den Haushalten und den Regeln, nach denen die Regionen sich entwickeln sollen. Was wäre, wenn zum Beispiel die Selbstverantwortungspioniere der Altmark sagen, das Geld für den Autobahnbau behalten wir ein und verwenden es stattdessen für den Ausbau eines Nahwärmenetzes, das sämtliche Kommunen und alternativen Energieerzeuger miteinander verbindet, um billig heizen zu können. Ich befürchte, da hätte dann die Selbstverantwortung ihre Grenzen gefunden und zurück bliebe ein Landstrich, den keiner braucht, außer als Standort der Autobahntrasse.

NDRE SCHRÖDER Die Bedeutung lokaler Akteure wächst, das ist sicher unbestritten. Und natürlich ist die viel zitierte Überregulierung und Beschneidung örtlicher Selbstbestimmung schädlich. In Zukunft wird es stärker darum gehen, eigene Potenziale zu aktivieren und die Verbundenheit mit der Heimat als Ressource zu nutzen. Oft ist es der Einzelne, der mit Energie

und neuen Ideen Perspektiven vor Ort schafft. Deshalb brauchen lokale Akteure ein professionelles Coaching, um nicht vor Bürokratie zurückzuschrecken und um von Lösungen und Methoden andernorts profitieren zu können. Ich würde gerne aber noch einmal diskutieren, ob das konkrete politische Angebot, das es ja gibt, deckungsgleich ist mit der Vorstellung der Garantie- und Selbstverantwortungszonen oder ob es große Unterschiede gibt. So existiert ja das Raumordnungskonzept mit dem Standortraster zentraler Orte in der Dreistufigkeit und eine Regelzeitvorgabe, also grundzentrale Funktionen in 15 bis 20, mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in 30 Minuten erreichbar zu halten. Danach sind das ÖPNV-System, die Schulstruktur und andere, auch kommunale Entscheidungen bis hin zur Genehmigung von Bebauungsplänen für Wohnungsbebauungen abgestuft. Ich verstehe es so, dass man in dem konzeptionellen Ansatz durchaus gar nicht so weit auseinanderliegt, sondern die Frage ist die reale Umsetzung.

JÜRGEN ARING Das Leitbild der Raumordnung mag in vielen Teilen Sachsen-Anhalts noch funktionieren, aber meine Erfahrungen in der Altmark sind leider andere – dass der ÖPNV kaum noch finanzierbar ist und die Frage des Schulnetzes aufgrund der stark rückläufigen Schülerzahl neu überdacht werden muss. Die Veränderungen sind dynamisch und wir müssen das Konzept der Realität anpassen.

Wie sich das räumlich letztlich darstellt, muss dann tatsächlich in den Großkommunen entschieden werden. Da gibt es Spielräume. Und das ist, was ich mit mehr Selbstverantwortung auf kommunaler Ebene meine. Die Kommune kann selbst entscheiden, wie weit die räumliche Entwicklung geht. Worin wir uns aber einig sind, ist, dass man die Konzentrationsprozesse unterstützt, also in der Mitte stabilisiert und nach außen reduziert.

ANDREAS WILLISCH Ich möchte noch einmal Ihre Schrumpfszenarien hinterfragen. Bei den Thesen von Politik und Planung hat es oft den Anklang, dass die ländlichen Regionen automatisch leerlaufen und die Städte sozusagen der letzte

Rettungsanker seien. Dies ist meiner Ansicht nach eine verkürzte, aber weitverbreitete Perspektive. In unseren Beobachtungen stellen wir fest, dass es sehr unterschiedliche Schrumpfmuster gibt. Entscheidend ist, ob Produktionsraum und Sozialraum konvergieren oder nicht. Es kann ebenso stabile ländliche Räume und instabile Städte geben. So existieren heute schon Dörfer, die sich über kluge Reintegrationsmaßnahmen der Landwirtschaft stabilisiert haben. In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise bildet sich aktuell eine Bioenergie-Bewegung in den ländlichen Räumen. Circa 60 Landgemeinden sehen in den regenerativen Energien ihre Chance auf Zukunft, die Gemeindekasse wieder zu füllen und die eigenen Leute in Arbeit zu bringen. Das kann funktionieren.

Wir müssen deshalb den Zusammenhang wiederfinden, den es zwischen den Gemeinden gab. Denn gerade in den Regionen, die vom demografischen Wandel besonders betroffen sind, konzentrieren sich neue soziale Probleme aufgrund schlechter Löhne, hoher Arbeitslosigkeit oder zunehmender Altersarmut. Und alle Studien belegen, dass sich diese sozialen Problemgruppen aus unterschiedlichen Gründen in den größeren und kleineren Städten des ländlichen Raums zusammenballen und die Dörfer dagegen von diesem Problemdruck eher entlastet werden. Deswegen ist es wichtig, die Räume als funktionales Netzwerk zu denken. Möglicherweise ist es viel einfacher, die eine oder andere kleine Problemstadt aufzugeben als die umliegenden Gemeinden, weil die möglicherweise irgendwann besser in der Lage sind, auf eigenen Füßen zu stehen.

VDRÉ SCHRÖDER Da bin ich anderer Meinung. Die Entwicklung der Klein- und Mittelstädte ist Schwerpunktthema, weil wir zu dieser Versorgungsgrundlage keine Alternativen haben und aus der Raubeobachtung wissen, dass die Leute wieder die Nähe zu den Versorgungseinrichtungen suchen. Das ist durchaus eine Entwicklung, die wir politisch fördern müssen. Diese Klein- und Mittelstädte sind das Rückgrat der Daseinsvorsorge, wo Nachfrage rekrutiert wird und private Wirtschaft ihre Dienstleistungen anbietet.

Worin ich Ihnen aber zustimme, ist die Problematik, die sich aufgrund der geringen Löhne generell entwickelt. Das heißt, geringe Löhne, vor Jahren noch ein Standortvorteil, sind im Fachkräftebereich, und das betrifft Handwerker wie Ingenieure, heute ein Standortnachteil.

JÜRGEN ARING Wir müssen darauf achten, dass wir Stadt und Dorf nicht als Schwarz und Weiß, als Dualität denken. Wenn ich vorhin über die Großkommune sprach, dann haben wir natürlich unsere Kernstädte, wir haben unsere Randbereiche, wir haben quasi suburbane Regionen und wir haben auch Dörfer, die mit dazugehören. Aber irgendwo dazwischen und außen gibt es Orte, die aus dieser Logik herausfallen würden. Und da wird eigentlich der Schnitt gemacht, nicht bei einem schematischen Begriff wie Stadt und Dorf.

Hinzu kommt, dass wir gerade wegen der auf uns zurollenden Altersarmut Modelle entwickeln müssen, die auf eine innovative Sparsamkeit setzen. Dafür sprechen die Konzentrationsmöglichkeiten. Aber eben auch die Möglichkeiten der Selbstorganisation. Mein Raummodell hört sich vielleicht nach starken Einschnitten für die Betroffenen an, aber eine Entwicklung ohne führt genauso zu starken Einschnitten, nur eben verteilt nach Zufallsprinzip.

BABETTE SCURRELL (wissenschaftliche Mitarbeiterin, Stiftung Bauhaus Dessau) Ich denke, dass die Menschen auch in den „ländlichsten Räumen“ sehr wohl zu einer selbstständigen Lebensgestaltung in der Lage sind. Und ich glaube, auch wenn Herr Aring und Herr Schröder ein bisschen aufeinander zugehen, es gibt einen deutlichen Unterschied. Und der besteht darin, dass man die Wasser- und Abwasserleitungen nicht mehr bis in die Selbstverantwortungszonen zieht, sondern eher den Brunnenbau und die Biokläranlage ermöglicht. Und dass es nicht mehr um die Frage geht, welche Entfernung als Schulweg für Kinder noch akzeptabel ist. Wenn die Schule nur noch schwer erreichbar ist, muss es andere Formen geben: Es ist also entweder Teleunterricht oder eine andere Alternative angesagt.

Der große Vorteil der Idee von Herrn Aring ist ja, dass wir nicht durch die zentral räumliche Landesentwicklungsplanung gesteuert werden, sondern durch die neue Großkommune. Im Stadtrat der Großkommune sitzen sowohl die Bewohner einer Siedlung mit fünf Einwohnern wie die des Stadtkerns. Und gemeinsam wird ausgehandelt, was möglich oder nicht möglich ist. Und diesen demokratischen Zugriff über den planerischen zu stellen, ist die eigentlich interessante Idee.

RK MICHAELIS (Amtsleiter Bauordnungsamt, Landkreis Stendal) Uns fehlt ein anschauliches Planspiel. Wir diskutieren hier über Strukturen, über Einwohner und über Rückgänge. Aber so richtig plastisch dargestellt, einen Masterplan mit verschiedenen Szenarien vor dem Hintergrund von Einzugsbereichen und Tragfähigkeitsschwellen haben wir nicht. Soweit sind wir nicht gekommen. Wenn man ein Planspiel bildhaft vor sich hätte, dann würde uns wahrscheinlich auch erst richtig bewusst werden, was das für Lebensverhältnisse in Zukunft überhaupt sind. Vielleicht ist das unter Umständen gar nicht so schlimm, wie wir es jetzt hier vermuten. Unser Problem ist, wir reden doch bisher sehr abstrakt. Wir haben es noch nicht geschafft, konkrete Bilder zu entwickeln, wie es 2025 oder 2030 aussehen könnte. Wo sind die Schulen, wo sind die Kitas, wo ist der Arzt? Und was ergeben sich daraus für Einzugsbereiche? Und vor allem, wie viele Menschen sind es denn noch, die diese großen Entfernungen in Kauf nehmen müssten?

AUS DRÖGEMÜLLER (Bürgermeister a. D., Eschede-Scharnhorst, Gründer des Beratungsnetzwerkes „diedorfdenkert“) Ich komme aus der Südheide in Niedersachsen. Die Südheide grenzt an die Altmark. Sie ist mit all diesen Problemen genauso behaftet, wie sie hier diskutiert wurden. Ich wollte mich am Ende eines spannenden Tages outen als neuer Fan dieser Argumentation von Selbstverantwortungs- und Garantiezonen. Es ist die einzige für mich sichtbare Antwort auf die Fragen, vor denen wir stehen. Wir haben Kommunen mit einer Selbstfinanzierungsquote unter 40 Prozent. In diesen Kommunen gibt es im Moment erheblichen Handlungsdruck. Sie stehen vor weitreichenden Strukturreformen. Ab dem Moment, wo man

sich zu den zentralen Fragen bekennt, die dieser Staat zu regeln hat, ist man bei Ihren Thesen. Ich wohne selbst in einem 300-Einwohner-Dorf, das zur Selbstverantwortungszone würde, wenn es so käme, wie Sie es sagen. Meine Heimat-Samtgemeinde mit 6000 Einwohnern ist 1989, unmittelbar vor der Wende, in ein Bundesforschungsprogramm aufgenommen worden und hat sich zur ersten westdeutschen Schrumpfgemeinde bekannt. Was meinen Sie, was passiert ist? Seither ist diese Kommune nicht mehr geschrumpft, weil die Selbstheilungskräfte, das Darübernachdenken dazu geführt haben, dass man auf ganz neue Ideen gekommen ist. Und dasselbe würde ich bei den Selbstverantwortungszonen prognostizieren. Die lassen sich was einfallen, die wollen nicht untergehen!

Redaktionelle Bearbeitung durch Holger Lauinger und Kerstin Faber

- 1 Seit September 2012 vertritt Jürgen Aring die Raumwirtschaftspolitik an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund.
- 2 Seit April 2011 ist André Schröder Mitglied des Landtages und Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion in Sachsen-Anhalt.