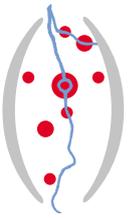


STADT+ UM+ LAND 2030



Expertenworkshops



Vorwort

Ulrich Kegel | 1. Zweckverbandsrat
Zweckverband Großraum Braunschweig

Ein spürbarer Bevölkerungsrückgang, eine deutliche Zunahme des Anteils älterer Menschen und eine prägnante Ungleichverteilung der Bevölkerung in der Region: Der demographische Wandel wird bis zum Jahr 2030 in der Region Braunschweig erhebliche räumliche, gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Veränderungen verursachen. Neue, ungewohnte Herausforderungen kommen auf die Region Braunschweig zu, auf die wir in den kommenden Jahren Antworten finden müssen.

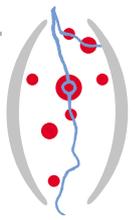
Der interdisziplinär besetzte Forschungsverbund STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig will auf die anstehenden demographischen Entwicklungen aufmerksam machen und erste Lösungsansätze anbieten. Im Zuge der Erarbeitung eines Leitbildes für die Region Braunschweig veranstaltete der Forschungsverbund zwischen Sommer 2002 und Frühjahr 2003 vier Expertenworkshops, in denen er mit Wissenschaftlern anderer Universitäten zur Zukunft der Region Braunschweig diskutierte. Die intensive Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Sichtweisen der externen Experten führte zu neuen Impulsen für die eigene Forschungsarbeit. Diese haben im wissenschaftlichen Leitbild für die Region Braunschweig Berücksichtigung gefunden.

Die Ergebnisse des ersten Expertenworkshops im Juni 2002 wurden bereits in Heft 1 der Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig dokumentiert. Das vorliegende Heft 6 fasst die Statements der Experten sowie die Diskussionsergebnisse der Expertenworkshops 2 bis 4 zusammen, die zwischen Januar und Mai 2003 stattfanden. Es zeigt das Themenspektrum der Forschungsarbeiten und bietet sowohl dem regional interessierten als auch dem wissenschaftlichen Leser Anregungen zur Zukunft von Arbeit, Wohnen und Versorgung, Stadt und Landschaft, Mobilität sowie Kooperation und Bürgerengagement.

Wir danken allen an den Workshops beteiligten Experten herzlich für ihre aktive Mitgestaltung des Projektes STADT+UM+LAND 2030!

Inhalt

Vorwort	3
Inhalt	4
2. Expertenworkshop	
Die Überalterung der Bevölkerung und ihre Folgen für die Gesellschaft	5
Prof. Dr. Gerhard Naegele, Universität Dortmund	
Perspektiven für Städtebau und Siedlungsentwicklung	7
Prof. em. Thomas Sieverts, Köln/Bonn	
Zukunftsfähigkeit von Wohnungsbau und -wirtschaft	9
Prof. Dr. Peter Hansen, Hannover	
Diskussion	11
3. Expertenworkshop	
Herausforderung Verkehr und Mobilität	17
Prof. Dr. Eckhard Kutter, Technische Universität Hamburg-Harburg	
Diskussion	19
4. Expertenworkshop	
Kooperation und Regional Governance	22
Prof. Dr. Dietrich Fürst, Universität Hannover	
Diskussion	25
Impressum	28



2. Expertenworkshop

30. Januar 2003 in Braunschweig

Die Überalterung der Bevölkerung und ihre Folgen für die Gesellschaft



Statement Prof. Dr. Gerhard Naegele
Institut für Gerontologie, Universität Dortmund

Vorliegende Prognosen sagen für Deutschland eine deutlich erkennbare Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung voraus. Diese demographischen Entwicklungen werden die Bundesrepublik Deutschland mittel- bis langfristig tiefgreifend verändern. Vorhersehbar ist, dass

- ab 2015 das Erwerbspersonenpotenzial spürbar zurückgehen wird,
- es zu einer Umschichtung in den Konsumstrukturen kommt,
- es ‚die Alten‘ in Zukunft nicht geben wird, weil sich die Gruppe der älteren und alten Menschen zunehmend als heterogen erweist,
- die Bedeutung des Alters als wirtschaftliche und gesellschaftliche Wertschöpfungsquelle steigen wird und
- die zukünftigen Alten veränderte Erwartungen an Lebensqualität stellen und andere Einstellungen gegenüber Selbstbestimmung und -organisation haben werden als heutige Alte. Der Wohnsituation wird in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukommen.

Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials

Die demographische Entwicklung wird – nach den vorliegenden Prognosen und mit Blick auf die Erwerbsarbeit – zumindest nach 2015 zu einem spürbaren Rückgang der Anzahl erwerbsfähiger Personen, des so genannten Erwerbspersonenpotenzials, führen. Welche Möglichkeiten bieten sich, diese ‚demographische Lücke‘ aufzufangen?

Als zentrale Option gilt die Ausweitung und Förderung der Erwerbsarbeit im Alter. Die Anforderungen der Arbeitswelt von morgen und übermorgen werden mit insgesamt älteren und anders zusammengesetzten Belegschaften bewältigt werden müssen. Vor allem müssen Strategien zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit („employability“) älterer Arbeitnehmer wie Initiativen zur Förderung ‚lebenslangen Lernens‘ in Verbindung mit allgemeinen Konzepten zur Stärkung der Humanressourcen entwickelt und erprobt werden. Flankierend können Änderungen in der Rentenpolitik ebenso wie die Erhöhung des Renteneintrittsalters, die Ausweitung der Erwerbsarbeit von Frauen und die Beschäftigung ausländischer Kräfte unterstützend wirken.

Umschichtung in den Konsumstrukturen

Aufgrund der demographischen Entwicklung kommt es zu Umschichtungen in den Konsumstrukturen. Der rückläufigen Zahl potenzieller Nachfrager nach Konsumgütern steht ein zunehmender Anteil kleinerer Haushalte gegenüber. Zudem steigt die Kaufkraft älterer Menschen, und ihr Qualitätsbewusstsein nimmt zu. Insgesamt ist aufgrund der Alterung der Bevölkerung mit einer Verschiebung der Konsumgüternachfrage hin zu so genannten ‚alterssensiblen‘ Gütern und Dienstleistungen zu rechnen. In der ‚Seniorenwirtschaft‘ liegen bislang ungenutzte Arbeitsmarktpotenziale, die es vor allem auf regionaler Ebene zu fördern gilt. Bedeutsame Gestaltungsfelder liegen insbesondere in den Bereichen

- Gesundheits- und Sozialwirtschaft,
- Wohnungs- und Städtebau,
- ‚Lebensqualität-Dienstleistungen‘ wie Kultur, Freizeit, Tourismus und Sport,
- Selbstständige Lebensführung, inkl. Technik, und
- Neue Medien, Kommunikationstechnologien.

Heterogenität der Alten

Die Älteren und Alten von morgen werden sich als zunehmend heterogen erweisen. Altersgruppen und Lebensstile im Alter werden sich weiter ausdifferenzieren.

ren. Dies gilt auch für soziale Ungleichheiten im Alter. Insgesamt kommt es zu einer Pluralisierung von Interessen. Welche Rückschlüsse lassen die Tendaussagen auf den Alltag älterer Menschen – etwa im Jahre 2030 – zu?

Es wird mehr Singles und mehr kinderlose, zum Teil sehr alte Paare sowie mehr ältere Menschen mit ausländischer Herkunft bzw. anderem kulturellen Hintergrund geben. Frauen werden auch künftig – trotz leicht abnehmender Anteile – das Alter dominieren. Insgesamt wird sich die Phase des ‚Ruhestandes‘ stärker ausdehnen. Ältere und Alte werden diese zunehmend aktiver und selbstorganisierter gestalten wollen.

Alter als wirtschaftliche und gesellschaftliche Wertschöpfungsquelle

Insbesondere in der zeitlichen Ausweitung der Altersphase liegt ein Grund für die steigende Bedeutung des Alters als wirtschaftliche und gesellschaftliche Wertschöpfungsquelle. Die Mehrheit der Älteren ist dadurch in der Lage, sich in weit höherem Maße und für eine längere Zeitspanne als früher für sozial sinnvolle und ökonomisch nützliche Aktivitäten zu engagieren. Dies gilt insbesondere für sozial produktive Tätigkeiten wie bürgerschaftliches Engagement oder direkt wirtschaftsbezogene Aktivitäten wie Unternehmensgründung und -beratung, die einen beträchtlichen Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung leisten können. Allerdings ist im Zusammenhang mit der weiter steigenden Lebenserwartung ein Anwachsen der Gruppe älterer Menschen mit eingeschränkten Produktivitätsreserven zu erwarten. Altenpolitik und -arbeit müssen, insbesondere auf lokaler Ebene, beide Gruppen gleichermaßen im Auge haben.

Erwartungen an Lebensqualität und Wohnsituation

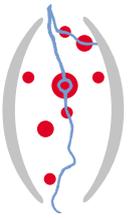
Von wachsender subjektiver und objektiver Bedeutung sind für künftige Generationen älterer Menschen der Wunsch nach Aufrechterhaltung der selbstständigen Lebensführung einerseits sowie der Wunsch nach Erhaltung und Erhöhung von Lebensqualität andererseits. Sie wollen nicht im klassischen Sinne unterhalten oder gar ‚betreut‘ werden, sondern mitgestalten und sozial aktiv bleiben. Sie sind anspruchsvoller als heutige Alte und werden veränderte Erwartungen an Qualität und Leistungsspektrum von Dienstleistungen und Einrichtungen stellen.

Selbstständiges Wohnen gilt dabei als ganz zentrales Kriterium für Lebensqualität im Alter. Speziell im Alter ist Wohnen mehr als nur das Leben in den ‚eigenen vier

Wänden‘; der Wohnbereich gewinnt an Bedeutung. Die Wohnbedürfnisse Älterer und Alter wandeln sich, insbesondere bezüglich folgender wohnungspolitisch relevanter Grundbedürfnisse:

- Sicherung von Hilfe- und Betreuungsmöglichkeiten, vor allem bei eingeschränkter Beweglichkeit und Mobilität der Menschen,
- Funktionstüchtigkeit des Wohnraumes, Sicherheit und Schutz,
- Eigenständigkeit, Selbstbestimmung und Kontinuität,
- Privatheit, Intimität und Ungestörtheit,
- Selbstdarstellung und Repräsentativität,
- Kommunikations- und Kontaktmöglichkeiten,
- Bezahlbarkeit.

Richtet man den Blick auf künftige wohnungs- und städtebaupolitische Erfordernisse im Wohnumfeld, so sind vor allem die ‚alterssensiblen‘ Dimensionen von Interesse, wie die Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen – z. B. Einkaufsmöglichkeiten, Versorgung mit Ärzten, Apotheken, ÖPVN-Anbindungen usw., die Verbundenheit und soziale Integration sowie der Zustand des unmittelbaren Wohnumfeldes. Besondere Beachtung werden in Zukunft auch wohnungsnah sozial-pflegerische Dienste finden. Angesichts der veränderten Zusammensetzung der künftigen Altenbevölkerung gilt es, vor allem die so genannten komplementären, vorpflegerischen Dienste, z. B. hauswirtschaftliche Versorgung, auszubauen.



Perspektiven für Städtebau und Siedlungsentwicklung: Die großen Veränderungskräfte von Gegenwart und Zukunft



Statement Prof. em. Thomas Sieverts SKAT Architekten und Stadtplaner, Köln/Bonn

Im Vergleich zu vielen ostdeutschen Städten und Regionen sind die demographischen Veränderungen und ihre Folgen in der Region Braunschweig gering. Im Gegensatz zum Osten wird der für Braunschweig prognostizierte Bevölkerungsrückgang voraussichtlich nicht zu gewaltigen Umbrüchen in der Region führen. Dennoch ist es vor dem Hintergrund des demographischen Wandels der kommenden 25 bis 30 Jahre, also angesichts der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung, durchaus berechtigt zu fragen, welche Entwicklung die Region nehmen wird und wie man im Städtebau und in der Siedlungsentwicklung darauf reagieren sollte. Was kann die Raumplanung angesichts der Schrumpfung der Region bewirken? Können die Thesen des Forschungsverbundes STADT+UM+LAND 2030 etwas bewegen?

Vermutlich nicht viel, denn die Mittel sind begrenzt. In Zukunft müssen die Veränderungen vorrangig die Qualifizierung des Bestandes zum Ziel haben, denn wie überall in Deutschland sind die Städte und Siedlungsstrukturen der Region gebaut und ein Umbau ist nur in sehr beschränktem Maße möglich. Wie sollen die Veränderungen entstehen, die für die Region als notwendig erachtet werden? Woher sollen die gewünschten Institutionen und Infrastrukturen kommen? Liegt im Wegfall der Entfernungspauschale und Eigenheimzula-

ge die Lösung der Probleme? Selbst wenn es politische Mehrheiten für die Abschaffung der Entfernungspauschale bzw. der Eigenheimzulage gäbe, würde sich dann wirklich sehr viel ändern? Wohl kaum, denn das Abschaffen von Entfernungspauschale und Eigenheimzulage würde nicht zu wirklich grundlegenden, spürbaren Änderungen und Umwälzungen führen.

Drei Ziele erscheinen angesichts der vorhergesagten Bevölkerungsentwicklung von besonderer Bedeutung für die Zukunft der Region Braunschweig:

- Die Region muss junge Menschen in der Region halten, um die eigene Vitalität zu sichern. Der ‚Kampf um die Jungen‘ wird in Zukunft erbittert geführt werden. Alle Regionen stehen dabei in Konkurrenz zueinander.
- Die Region muss die Kaufkraft der älteren und alten Menschen halten.
- Die Region muss es mit vereinten Kräften schaffen, dass in den Betrieben der Region qualifiziertes Personal zur Verfügung steht.

Wie kann die Region diese Ziele erreichen? Ein Blick zurück zeigt, wie kurz drei Jahrzehnte sind; 1973 ist noch nicht lange her. Damals begann städtebaulich gesehen die Phase der Restaurierung unser Altstädte. Diese ist zum heutigen Zeitpunkt weitgehend abgeschlossen. Schaut man vor diesem Hintergrund wieder nach vorn ins Jahr 2030, stellt man fest, dass eine neue historische Phase der Stadtentwicklung angebrochen ist, in der wir bereits mitten drin sind. Die Raumplanung spielt darin eine geringe Rolle, weil sie nur sehr kleine Veränderungen schafft. Ihr ist es auch in Zukunft nicht zuzutrauen, Siedlungsstrukturen aufzubrechen und völlig neu zu gestalten. Es braucht radikalere Ansätze als die der Raumplanung.

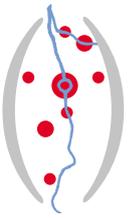
Welche Kräfte können radikale Veränderungen bewirken? Heute wie in Zukunft wirken gewaltige Veränderungskräfte auf die Siedlungsentwicklung ein, die planerisch nie oder nur selten berücksichtigt wurden. Diese Kräfte wirken immer und sind in der Regel unabhängig vom demographischen Wandel. Sie gilt es bei der Umgestaltung der Region Braunschweig zu nutzen. Zu diesen wahrhaft umwälzenden Kräften gehören

- die frei verfügbaren Zeitbudgets, über die ein großer Anteil der Bevölkerung verfügt,
- die freie Standortwahl,
- der wachsende Reichtum einer schrumpfenden Bevölkerung, der allerdings ungleich verteilt ist,
- die Landwirtschaft mit ihrer notwendigen Um-

strukturierung in Richtung Landschaftspflege und Tourismus,

- die Standortkonkurrenz der Wohnorte, die immer stärker wird und zu Segregation führt und deren Gewinner Wohngebiete mit hoher Qualität in Stadt und Peripherie sein werden,
- die großen Einfamilienhaussiedlungen, die viel Potenzial bieten und in denen neue Qualitäten notwendig und – wie auf der Bundesgartenschau in Trier gezeigt – auch herstellbar sind,
- die natürlichen Alterungszyklen der Infrastrukturen, bei deren notwendigen Erneuerungen andere Qualitäten erzeugt werden können.

Für diese Gestaltungskräfte ist es von geringer Bedeutung, ob eine Region schrumpft oder wächst. Mit ihrer Hilfe könnte man eine Region innerhalb von 30 bis 40 Jahren weitgehend umbauen. Dabei können die Instrumente der räumlichen Querschnittsplanung allein nicht viel bewirken. Die Instrumente der Fachplanungen sind hingegen wirkungsvoller, denn ihnen stehen entsprechende finanzielle Ressourcen zur Verfügung. In Zukunft werden für die Umgestaltung der Städte und Siedlungsstrukturen aber auch zunehmend private Träger, z. B. große Unternehmen, einbezogen werden müssen.



Zukunftsfähigkeit von Wohnungsbau und -wirtschaft



Statement Prof. Dr. Peter Hansen, Hannover

Herausforderung demographischer Wandel

Mit dem demographischen Wandel der kommenden Jahrzehnte kommen auf die Wohnungsunternehmen besondere Herausforderungen zu. Für die Wohnungswirtschaft wird vor allem der strukturelle Wandel der Bevölkerung von Bedeutung sein, also z. B. die Familien- und Haushaltsbildung, die Alterung der Bevölkerung und die Ausdifferenzierung der Lebensstile. Denn vom strukturellen Bevölkerungswandel hängen die Anzahl der Haushalte und die Wohnansprüche ab, die wiederum den Baubedarf bestimmen. Schon heute drängen vielfältige Ansprüche die Planung zu neuen Vorgehensweisen, machen neue Ziele und neue Kooperationen notwendig. Aber was den Akteuren schwer fällt und nur selten gelingt, wird morgen angesichts der zukünftigen Herausforderungen noch wichtiger, nämlich miteinander kommunizieren, auf einander zugehen, abgestimmt zusammenarbeiten. Das Verhältnis zwischen Raumplanern, Wohnungswirtschaft sowie Bewohnerinnen und Bewohnern wird sich ändern, insbesondere intensivieren müssen.

Branche auf ‚Entzug‘

Die Medien melden es täglich: Die Bauwirtschaft steckt in der Krise. Die allgemein schlechte wirtschaftliche Lage Deutschlands verursacht einen drastischen Investitionsmangel, den veränderte Eigentumsstrukturen – die Nachkriegsgeneration vererbt zurzeit ihr Wohneigentum ihren Kindern – noch verstärken. Käme, wie

zurzeit auf der politischen Bühne diskutiert, die Streichung der Eigenheimzulage hinzu, würde das die Branche zusätzlich lähmen. Die Idee früherer Zeiten, durch Förderung des Wohnungsbaus für breite Schichten der Bevölkerung einen sozialen Ausgleich zu schaffen, hat sich als nicht dauerhafte Lösung erwiesen. Aus der angestrebten Integrationspolitik wurde eine Segregationspolitik, da in Zukunft Sozialwohnungen nur noch für Benachteiligte gebaut werden. Außerdem werden Subventionen, die lange wie eine Droge für die Bautätigkeit wirkten, stark zusammengestrichen und Investitionen weitgehend zurückgeschraubt. Kurzum: Die Branche ist auf ‚Entzug‘. Sie muss sich neu am Markt orientieren.

Wohnen in jedem Alter und Lebensstil

Die Zukunft der Wohnungswirtschaft liegt in Wohnbauprojekten mit Lebenszyklusorientierung, d. h. in dem Bau von Wohnraum, der den Bedürfnissen des jeweiligen Lebensabschnittes entspricht. Die Wohnformen der Zukunft werden vielfältiger aussehen, die Menschen häufiger umziehen. Derzeit spürbare Strömungen weisen beispielsweise auf wachsende Bedeutung von sicherheitsorientiertem Wohnen („Gated Communities“), technisiertem Wohnen („Smart House“), ästhetisiertem Wohnen (Fertighäuser von „Design-Päpsten“), religionsorientiertem Wohnen (z. B. christliche oder muslimische Wohngruppen) oder hilfeorientiertem Wohnen (barrierefreies Wohnen, Servicewohnen usw.) hin. Angesichts dieser Tendenzen werden nicht mehr die Gebäude das Potenzial des Wohnungsunternehmens darstellen, sondern deren Nutzer. Zukünftig müssen diese daher bei den Überlegungen der Wohnungswirtschaft im Mittelpunkt stehen.

„Raumpflege“ statt Neubau

Der Wohnbestand, vor allem im Geschosswohnungsbau, ist groß genug; und er stammt vorwiegend aus den 50er, 60er und 70er Jahren des letzten Jahrhunderts. In den kommenden Jahren wird es deshalb vor allem darum gehen, Wohngebäude und Siedlungen zu pflegen, weniger darum, neue Häuser und Wohnungen zu errichten. Der Grund für den Umbaubedarf liegt nur selten in mangelhafter Bautechnik. Vielmehr sind in vielen Quartieren Fehler in der „Sozialtechnik“ für den Leerstand verantwortlich. Nicht nur ein wohnungsbezogener Umbau, sondern nachbarschaftliche und quartiersbezogene Verbesserung ist die Anforderung der Zukunft. Im Rahmen des Stadtumbau Ost arbeitet

man zurzeit an Lehrstücken für den Umgang mit zurückgehenden Bevölkerungszahlen, leerfallenden Wohnungen und Häusern und nicht ausgelasteter Infrastruktur. Schon bald werden diese Probleme auch auf die westdeutschen Städte wie Braunschweig zukommen. Unverständlicher ist es angesichts dieser Entwicklungen, dass die Ausbildung der zukünftigen Fachkräfte der Planung und Wohnungswirtschaft zurzeit noch stark auf die Neubautätigkeit ausgerichtet ist, statt sie schon jetzt mit dem Handwerkszeug des ‚Raumpflegers‘ zu rüsten.

Mut zu Neuem

Für die Wohnungswirtschaft ist der Umbau der Bestände aus eigener Kraft nicht zu leisten. Die Mieteinnahmen reichen nicht aus, um den Bestand dauerhaft zu verbessern. In vielen Fällen haben die Unternehmen daher bereits die Wohnungen an die Mieter oder an private Geldanleger verkauft. Für die Allgemeinheit birgt die Privatisierung einen Pferdefuß: Je häufiger sich renditeorientierte Wohnungskäufer oder einkommensschwache Mieter zum Erwerb von Wohneigentum entschließen, umso unübersichtlicher wird die Eigentümergeinschaft, umso weniger Einflussmöglichkeiten haben Stadtplaner, umso schwieriger ist es, konzeptionelle Überlegungen und innovative Wohnprojekte durchzusetzen, die viel Geld und Kreativität erfordern. Aber gerade das ist es, worauf es in den kommenden Jahren verstärkt ankommt: Mut zu neuen Wohnformen, (Um-)Bautechniken, Sozialtechniken, Beteiligungs- und Nachbarschaftsmodellen u.a.

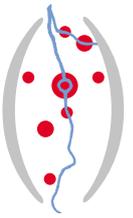
Die öffentliche Hand sollte solchen Mut mit Fördermitteln belohnen, wie es die Stadt Wien bereits seit einiger Zeit vormacht. Sie bezuschusst nach einem Wettbewerbsverfahren nur noch Projekte mit eindeutig innovativen Signalen. In Deutschland berichten beispielsweise das Jahrbuch der Stadterneuerung, der Wohnbund in Nordrhein-Westfalen und das Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Rahmen des Forschungsprogramms ‚Experimenteller Wohnungs- und Städtebau‘ (ExWoSt) über innovative Konzepte zum Umgang mit vorhandenen Wohn- und Quartiersbeständen.

Konkrete Schritte in der Region Braunschweig

Um die Stadtregion Braunschweig in eine tragfähige Zukunft zu führen, sind von der Baupolitik, den Bau- und Sozialämtern, den Planer und allen Akteuren in Wohnungsbau und -wirtschaft mehr Kommunikation, mehr Kooperation und mehr Koordination gefordert. Erste Schritte in Richtung Zukunftsfähigkeit von Wohnungsbau und -wirtschaft könnte die Region Braunschweig gehen, indem sie

- eine Arbeitsgemeinschaft der Wohnungsunternehmen für mehr Erfahrungsaustausch gründet,
- in konzertierten Aktionen von Wohnungswirtschaft, Mieterverbänden, Wohlfahrtsverbänden, Bürgerinnen und Bürgern unter Führung der Stadtplanung die Regionalentwicklung anregt,
- durch regelmäßige Quartalsgesprächen die notwendige Vertrauensgrundlage zwischen den Regional-, Bau- und Sozialverwaltungen sowie Vertretern der Wirtschaft schafft, Innovationen umsetzt und sie evaluiert.

Konkret erprobt werden könnten beispielsweise Konzepte, die Migranten berücksichtigen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen eingehen, die gemeinsames Wohnen von Senioren organisieren – Projekte also, von denen neue Impulse für die dezentrale Organisation der Wohnungswirtschaft ausgehen oder die neue Wege der Kooperation aufzeigen.



Diskussion des 2. Expertenworkshops

Wie und wo wohnen Ältere und Alte in Zukunft?

Selbstständiges Wohnen ist Wunsch der allermeisten Älteren und Alten und Ziel deutscher Sozialpolitik der vergangenen Jahrzehnte. Derzeit wohnen in Niedersachsen über 90 % der Menschen über 55 Jahren in ‚normalen‘ Wohnungen und etwa 6 % der Seniorinnen und Senioren in stationären Heimen. Diese Angaben entsprechen, so Prof. Dr. Gerhard Naegele vom Institut für Sozialwissenschaften der Universität Dortmund, in etwa den bundesweit gültigen Zahlen. „Weniger als ein Prozent der Älteren und Alten nutzt betreute Wohnangebote bzw. Servicewohnungen. Bundesweit“, stellt der Gerontologe fest, „sind das nur einige hunderttausend Menschen“.

In Zukunft werden ältere und alte Menschen dort wohnen, wo sie auch heute schon wohnen, meint Prof. Dr. Naegele und begründet seine These mit zwei Argumenten: Zum einen gäben auch in Zukunft nur sehr wenige ihr gewohntes soziales Umfeld im Alter auf. In der Regel geschehe das erst in einer Notsituation, z. B. wenn die Partnerin oder der Partner gestorben sei oder die betreffende Person wegen Pflegebedürftigkeit in die Nähe ihrer Kinder oder in ein Altenheim ziehen müsse. Altersumzüge nach dem Ausscheiden aus dem Berufsleben gäbe es zunehmend weniger. „Für viele ältere Menschen kommt daher gar kein oder nur ein Umzug innerhalb des Hauses, desselben Blocks oder Quartiers in Frage“, schlussfolgert der Dortmunder Wissenschaftler. In solchen Fällen würden Wohnungen im Erdgeschoss mit unverändertem Zuschnitt bevorzugt.

„Viele innovative Wohnprojekte sind genau an diesem Punkt gescheitert“, erläutert Naegele und verweist beispielhaft auf die Idee des Wohnungstausches: Ältere Alleinstehende oder ältere Paare ziehen aus ihren (zu) großen Wohnungen in kleinere um und machen Platz für junge Familien. Wo der Wohnungstausch gelingt, wie beim Projekt ‚Frankfurt-Nordweststadt‘ von der Schrader-Stiftung, ist dies nur mit Hilfe einer höchst intensiven, langfristigen und persönlichen Betreuung vor und nach dem Umzug möglich. Nicht nur Wohnraummanagement, sondern auch Sozialarbeit ist dabei gefragt.



„Die Idee des Wohnungstausches ist bestechend“, meint auch Prof. Thomas Sieverts. Gelänge es beispielsweise der Stadt Frankfurt, Ältere zum Umziehen zu bewegen, könne sie auf ein Achtel ihres Neubausvolumens verzichten. „Aber das Modell ‚Quartier für das ganze Leben‘ bedingt, dass die Bewohnerinnen und Bewohner sich sehr frühzeitig bewusst dafür entscheiden“, erläutert Sieverts. Auch die Wohnungswirtschaft müsse sehr langfristig denken und bereits die 50-Jährigen ansprechen, um sie in 20 bis 30 Jahren zum ‚präventiven Umzug‘ bewegen zu können.

Wichtig für die Zukunft des Wohnens insgesamt, betont Prof. Dr. Naegele zusammenfassend, sei vor allem, dass die Häuser- und Bauformen je nach Lebensalter flexibel umgebaut und genutzt werden können. Dazu bedürfe es jedoch einer politischen und gesellschaftlichen Auseinandersetzung sowie einer Sensibilisierung der Bevölkerung für die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Wohnen.

Welches Mobilitätsverhalten werden ältere und alte Menschen zukünftig aufweisen?

„Die älteren Menschen der Zukunft werden häufiger und weiter reisen. Beispielsweise wird die Anzahl ihrer Kurzreisen und Tagesausflüge steigen“, erläutert Prof. Dr. Naegele. Außerdem würden sie möglichst lange, d. h. bis ins hohe Alter, den eigenen Pkw benutzen.

Naegele stützt diese Annahme vor allem auf dem sogenannten ‚Kohorten-Effekt‘. Dieser besagt, dass Menschen ihre Gewohnheiten und Verhaltensweisen nicht mit dem Älterwerden verändern, sondern beibehalten. Auf die Mobilität bezogen heißt das: Heute 40-Jährige, die es gewohnt sind, täglich Auto zu fahren, werden



auch als 70-Jährige nicht auf ihr eigenes Auto verzichten wollen. Das Auto ermöglicht ihnen unabhängige Mobilität und freie Bewegungsmöglichkeit. Zudem liegt in der Abschaffung des eigenen Autos das schwierige psychologische Moment, das eigene Altwerden und -sein zu akzeptieren.

Wo finden ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Zukunft geeignete Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsbedingungen?

„Derzeit sind viele der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) beschäftigt. Die KMU sind sich in der Regel der Qualität der Arbeit älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sehr bewusst. Sie werden dort insgesamt höher wertgeschätzt als in Großbetrieben“, zu dieser Einschätzung gelangt Prof. Dr. Naegele vor dem Hintergrund seiner jahrelangen Beratungstätigkeit. „Die Kontakte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Arbeitgeberin bzw. zum Arbeitgeber und zu den Kolleginnen und Kollegen sind in KMU häufig sehr persönlich und intensiv; die ‚Mentalität der Frühverrentung‘ ist gering ausgeprägt, und die Arbeitsanforderungen beziehen sich oftmals auf handwerkliche Fähigkeiten, was den Qualifikationen und Potenzialen älterer Mitarbeiter entgegen kommt“, erläutert Naegele. Zudem könnten KMU zumeist individuell auf die spezifischen Fähigkeiten und Potenziale der Älteren eingehen.

„Großbetriebe stellen nur in Einzelfällen Arbeitsplätze für Ältere zur Verfügung“, so Prof. Dr. Naegele. Wenn z. B. Siemens – wie es aktuell geschieht – über 55jährige Ingenieurinnen und Ingenieure einstelle, sei dies im regionalen Facharbeitermangel und nicht in einer

grundsätzlich veränderten Personalpolitik des Konzerns begründet. In der Regel handele es sich bei diesen Vorgängen um prestigeträchtige Modell- und Vorzeigeprojekte.

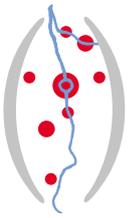
Welche Programme unterstützen die Beschäftigung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern?

Als gute Beispiele benennt Prof. Dr. Naegele die Initiative '55plus' der Arbeitsämter und die Projekte 'Seniorenwirtschaft' und 'Lebenslanges Lernen' in Nordrhein-Westfalen. Allerdings, so bemängelt er gleichzeitig, gäbe es in der Öffentlichkeit aufgrund der momentan herrschenden Massenarbeitslosigkeit so gut wie keine Diskussion über die Einstellung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Auch in der Bevölkerung herrsche noch keine Sensibilität für das Thema. Der Alterungsprozess der Belegschaften in den Betrieben gehe ebenso schleichend vonstatten wie die Durchalterung der Bevölkerung.



Welches Potenzial für ehrenamtliches Engagement bieten die noch berufstätigen, jüngeren Alten in Zukunft?

Das Potenzial für ehrenamtliches Engagement dieser Gruppe sei noch nicht ausgeschöpft, meint Prof. Dr. Naegele. Bei der Aktivierung der ‚jungen Alten‘ gälte es allerdings, zwei Sachverhalte zu berücksichtigen: Erstens seien sie zumeist wenig zugänglich für das traditionelle Ehrenamt: Sie ließen sich nicht auf Dauer binden und ‚verplanen‘. Ehrenamtliche Tätigkeiten würden daher eher projektbezogen gesucht. Zweitens sei es wichtig, dass die berufstätigen, jüngeren Alten die Aufgaben selbstbestimmt erfüllen können. Viele dieser Menschen befänden sich beruflich in leiternder Position. Daher strebten sie auch in ihren Ehrenämtern zumeist Führungstätigkeiten an – ein heikler



Punkt, der leicht zu Konflikt mit Personen führe, die die gleiche Tätigkeit hauptberuflich, z. B. in Sozialverbänden, ausübten und plötzlich Konkurrenten neben sich sähen.

Von welchen vorbildhaften nationalen und internationalen Beispielen für Senioren- bzw. Sozialpolitik können wir lernen?

„Was gute Altenpolitik und gelungene integrative Seniorenpolitik angeht, wird man in den Niederlanden fündig. Aber auch der 2. Altenplan in Nordrhein-Westfalen hat interessante Ansätze“, meint Prof. Dr. Naegele. Zudem seien positive Beispiele bezüglich des Einsatzes älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Großbritannien, Skandinavien und in der Schweiz zu finden; vorbildliche Projekte der Sozial- und Pflegedienste gäbe es in Skandinavien.

Auch das so genannte ‚Sozialgeld‘ in Japan sei möglicherweise ein zukunftsweisendes Beispiel für gelungene Senioren- bzw. Sozialpolitik, ergänzt Prof. Thomas Sieverts. In Japan besteht – vergleichbar mit dem Prinzip von Tauschringen – die Möglichkeit, durch ehrenamtliche Sozialarbeit ‚Sozialgeld‘ anzusparen und anschließend die erarbeitete ‚Geldsumme‘ für Pflegeleistungen z. B. für Verwandte in einer anderen Stadt einzusetzen.

Wie sieht die Planung der Zukunft aus?

„Warum nicht für 2030 eine Verwaltungsreform vorschlagen, welche die Bauleitplanung umfasst?“ – Ging es nach Prof. Thomas Sieverts, sähe die Planung in Zukunft ganz anders aus als heute. Effektiv müsse sie sein und jene Reibungsverluste vermeiden, die bei den heutigen Verfahren der Regional- und Bauleitplanung aufträten. Wie die Erfahrungen bei der IBA Emscher Park gezeigt hätten, ließe sich eine solche neue Planungsstruktur am besten Schritt für Schritt neu gestalten. Wie die neuen Planungsstrukturen genau aussehen könnten, lässt Sieverts offen, wünscht sich aber „atmosphärische Lebensbilder statt schematische Pläne“ für das Jahr 2030.

Voraussichtlich reiche in Zukunft eine grobe Querschnittsplanung aus, meint der Stadtplaner Sieverts und trifft mit dieser Aussage auf Skepsis und Widerspruch bei den Mitgliedern des Forschungsverbundes STADT+UM+LAND 2030. Seiner Meinung nach solle der Schwerpunkt der Planung auf den Fachplanungen liegen. „Diese müssen aber unbedingt das fachüber-

greifende Denken verstärken und die Integration suchen“, betont Prof. Sieverts und warnt vor einem ‚Autismus‘ der städtebaulichen Elemente: „In der historischen Stadt nahmen viele Teile Doppelfunktionen wahr. Beim Hausbau wurde von vornherein berücksichtigt, dass eine Hausfassade nicht nur eine Hausfassade darstellt, sondern auch Repräsentationsfunktion besitzt; dass eine Arkade gleichzeitig Gehweg, Unterstand bei Regen und erweiterter Verkaufsbereich der dahinterliegenden Geschäfte ist. Heute bestehen Städte vielfach aus Elementen, die – wie das Beispiel Autobahn mit Lärmschutzwand gut zeigt – ohne Beziehung nebeneinander stehen.“



Für einen Planungsverband wie den ZGB bedeute dieses veränderte Planungsverständnis eine Konzentration auf gestaltbare Arbeitsfelder, wie z. B. die Windenergie- oder Radwegeplanung, und ein Zurückfahren der klassischen Querschnittsplanung. Da sich die räumlichen Strukturen in Zukunft nicht mehr viel veränderten, sollten sich die Fachplanungen vor allem mit dem Bestand beschäftigen, empfiehlt Prof. Sieverts.

Wie findet in Zukunft die Umsetzung der Planung statt?

„Die Zukunft der Planumsetzung liegt in der Konzeption und Realisierung praktischer Projekte, nicht in der Erstellung von Plänen“, verdeutlicht Prof. Sieverts. Daher solle auch das Leitbild des Forschungsvorhabens STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig konkrete Projekte anstoßen. Diese sollten unterschiedlichste Themenfelder – z. B. Landwirtschaft und Tourismus – miteinander verknüpfen.

„Aus den in der Region gewonnenen Erfahrungen – z. B. im Rahmen des Regionalen Entwicklungskonzeptes von ‚reson‘ – wissen wir, dass eine regionale Gesamtsteuerung nicht sinnvoll, gleichwohl eine

Projektsteuerung sehr sinnvoll ist“, unterstützt Prof. Lompe vom Institut für Sozialwissenschaften der Universität Braunschweig diese Auffassung. Bei einer Regionalentwicklung auf Basis kleinteiliger Projekte, müssten diese aber durch ein gemeinsames Konzept zusammengehalten werden, das den ‚Roten Faden‘ bilde.

Welche Steuerungsmöglichkeiten haben die Kommunen zukünftig?

Zurzeit nähme die Fähigkeit zur Selbststeuerung der kommunalen Entwicklung immer weiter ab, meint Prof. Sieverts. In Bayern, wo die Liberalisierung der Baugenehmigungen weit fortgeschritten ist, seien die Baupreise inzwischen stark angestiegen und nur noch bedingt steuerbar. Eine fortgesetzte Schwächung der kommunalen Verwaltung und ihrer Steuerungskraft hätte verheerende Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Städte und Gemeinden. Die Kommunen hätten durch die fortschreitende Privatisierung die Entwicklung der technischen Infrastruktur häufig nicht mehr in der Hand, warnt ergänzend auch Jens Libbe. „Nicht nur, dass die Kommunen die Infrastruktur vielleicht nicht mehr selbst besitzen, ihnen kommt auch Know-how und Kompetenz abhanden“, meint der Mitarbeiter vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Berlin.

Welche Strategien und Instrumente benötigen wir zur Information der Bevölkerung und Politik über zukünftig anstehende Probleme?

„Die Zukunft lässt sich am Besten anhand von anschaulichen Bildern vermitteln“, erläutert Prof. Sieverts, „beschreiben Sie Bilder, unter denen man sich was vorstellen kann, die Inhalte vermitteln. Entwerfen Sie positiv: Man sollte an etwas Schönes denken, wenn man an die Zukunft denkt.“ Trockene Zielformulierungen mit ‚man sollte‘ oder ‚man müsste‘ seien hingegen ungeeignet. Zur Umsetzung der Ideen sei eine intensive Öffentlichkeitsarbeit unerlässlich, die die Themen in der breiten Öffentlichkeit bekannt mache. Es sollten ‚Volksbewegungen‘ – ähnlich den Stadtteilbewegungen der 1970er Jahre – ins Leben gerufen und neue Koalitionen geschmiedet werden, die konkrete Projekte verwirklichen. „Mischen Sie sich ein, aber nicht als besserwissende, theoriebezogene Wissenschaftler, sondern praxis- und projektorientiert“, rät der Stadtplanungsexperte aus Köln/Bonn dem Forschungsverbund.

Welche Bedeutung haben integrative Wohnprojekte bzw. Sonderwohnformen und wo finden sich gute Beispiele?

„Zurzeit gibt es sehr unterschiedliche Wohnprojekte für unterschiedliche Zielgruppen“, erläutert Prof. Dr. Peter Hansen, Lehrbeauftragter an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund und ehemaliger Geschäftsführer der Firma Gundlach. Sonderwohnformen besäßen eine weitaus wichtigere Funktion, als es ihr Anteil von nur wenigen Prozent am Gesamtwohnungsbestand in Deutschland vermuten lasse, da sie sehr zu einer entspannten Wohnsituation in vielen Wohngebieten beitragen. „In Skandinavien, in den Niederlanden und in Österreich gibt es viele vorbildliche integrative Wohnprojekte“, erläutert der Experte für Wohnungsbau und -wirtschaft. Allerdings müsse man sie vor dem Hintergrund der jeweiligen landesspezifischen Bedingungen betrachten. Eine Übertragung auf Deutschland sei nur begrenzt möglich.

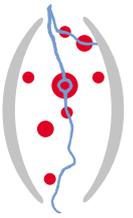
Wie regt man erfolgreich innovative Baumaßnahmen und Wohnprojekte an?

„Um innovatives Bauen anzuregen, muss ein Belohnungssystem installiert werden“, meint Prof. Dr. Hansen. Das aktuelle Fördersystem biete kaum Anreize, kreative Projekte umzusetzen. Zudem hemme die



komplizierte deutsche Bauorganisation die Experimentierfreude. Außerdem sei die Präsentation von guten Beispielen – z. B. von Projekten aus ExWoSt oder des Wohnbundes – in der (Fach-)Öffentlichkeit sehr wichtig. Das würde den Gedanken- und Informationsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren anregen, der zurzeit noch viel zu wenig stattfindet.

Bis zum Jahr 2030 könne man erwarten, dass die Nachfrage nach Wohnraum und damit die Wohnbauförderung stark sinke, erläutert Prof. Hansen. In der Folge würden die Wohnungsbauunternehmen immer



stärker um Fördergelder konkurrieren. „Sie müssen zukünftig stärker auf Qualitätskriterien achten und Mut zur Innovation zeigen“, meint Hansen. Aber auch die internationale Auslobung von Städtebau- und Architekturwettbewerben könne – so zeige die Erfahrung – kreative Neuerungen hervorbringen. Häufig gingen Bewerber aus dem Ausland anders an Bauprojekte heran und brächten neue Ideen mit.

Welche Herausforderungen kommen mit der Sanierung bzw. Modernisierung des Bestandes auf uns zu?

„Bei Einfamilienhaussiedlungen in guter Lage ist die Sanierung und Modernisierung des Bestandes in der Regel recht einfach. Zumeist erledigen die Besitzer vieles in Selbsthilfe und legen beim Umbau selbst Hand an. Schwieriger ist es bei Einfamilienhäusern in ungünstiger Lage mit geringer Wohnqualität, für die sich nur schwer Käufer oder Mieter finden lassen“, erläutert Prof. Dr. Hansen. Äußerst mühsam sei eine Sanierung und Modernisierung zumeist im Geschosswohnungsbau: Zum einen müssten dort die baulichen Maßnahmen mit sämtlichen Eigentümern abgestimmt werden, und zum anderen seien in der Regel zusätzlich Verbesserungen des Wohnumfeldes notwendig, um soziale Missstände abzubauen.

Sollte verdichtetes Bauen weiterhin Ziel der Siedlungsentwicklung sein?

„Der Flächenverbrauch wird in Zukunft geringer ansteigen als in der Vergangenheit“. Prof. Dr. Hansen führt das unter anderem darauf zurück, dass die Bedeutung der Binnenentwicklung und des Flächenrecyclings wachsen wird. „Geschosswohnungen sind genügend vorhanden; ihr Neubau wird zurückgehen. Eigenheime hingegen werden weiterhin gebaut werden“, so Hansen. Um die Flächeninanspruchnahme in Zukunft gering zu halten, sei es wichtig, verdichtete Bauformen für Einfamilienhaussiedlungen zu entwickeln. Bei der Gestaltung des Wohnumfeldes müsse verantwortungsvoll gehandelt werden, damit der Eigentumswert erhalten bliebe. „In Hannover hat die Firma Gundlach zusammen mit der Nord/LB und der Region Hannover eine ‚Route der Wohnqualität‘ zusammengestellt, die an gelungenen Wohnprojekten in Hannover vorbeiführt“, erzählt Prof. Dr. Hansen. Beispielhaft für qualitäts- und wertsicheres Wohneigentum seien z. B. die bei ihrem Bau umstrittene Grasdachsiedlung in Hannover-Bothfeld: Inzwischen habe sich der Wert dieser Häuser verdoppelt.

Prof. Thomas Sieverts unterstützt die Aussagen, dass die Einfamilienhaussiedlungen weiterhin Zuspruch finden werden. Es sei eine große Verantwortung, ihren Wert zu erhalten. Er widerspricht aber der These von Prof. Dr. Hansen, dass verdichtetes Bauen in Einfamilienhaussiedlungen zu Qualitätssicherung und Werterhalt führe: „Warum unternimmt die Bevölkerung derzeit so viele Freizeitfahrten? Könnte es daran liegen, dass das Wohnumfeld so schlecht ist?“, fragt Prof. Sieverts sich und den Forschungsverbund. „Zum Beispiel die allgemein zu beobachtende Mobilitätssteigerung: Sie wird nicht durch fehlende Verdichtung, sondern durch zu geringe Umfeldqualitäten verursacht“, glaubt der Bonner Stadtplaner. Seines Erachtens sollten Einfamilienhausgebiete zukünftig mit hoher Umweltqualität gebaut werden. Das erreiche man aber nur durch große Grundstückszuschnitte; kleine Grundstücke bedeuteten einen hohen Versiegelungsgrad. Daher solle für die Zukunft die Beziehung zwischen Dichte und Flächenverbrauch kritisch hinterfragt werden. „Warum nicht Einfamilienhaussiedlungen als ‚ökologische Landschaftsanreicherung‘ betrachten? Weshalb die Siedlungen nicht mal positiv – als Landschaften, die bewohnt werden – beurteilen?“, fragt Querdenker Sieverts.



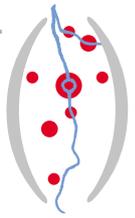
Prof. Dr. Manfred Wermuth vom Institut für Verkehr und Stadtbauwesen der TU Braunschweig kann diesem Gedanken durchaus Positives abgewinnen: „Möglicherweise sollten wir in Zukunft mehr Kompromisse in Hinblick auf den Flächenverbrauch eingehen und einen flexibleren Umgang mit der Grundstücksgröße anstreben“. Aus verkehrstechnischer Sicht seien Siedlungsflächen mit geringerer Dichte nicht grundsätzlich abzulehnen. Allerdings erfordere eine geringere Siedlungsdichte beispielsweise zusätzliche Schnittstellen zwischen den Verkehrsmitteln und Alternativangeboten wie Park&Ride oder Bike&Ride. Insgesamt sei sie nur dann denkbar, wenn sie nicht zu Lasten der ökologi-

schen und baulichen Qualitäten ginge und Gestaltungsvorschriften eine geordnete Bebauung gewährleisten. Welche Bedeutung hat die Beziehung der Bewohner zu ihrem Quartier bzw. Stadtteil? Wie lässt sich die Bindung der Menschen an ihre Quartiere stärken?

„Es ist interessant zu beobachten, dass sich zurzeit neue Formen der Bindung von Bewohnern an ihr Quartier bilden bzw. durch gezielte Projekte initiiert werden“, berichtet Prof. Dr. Hansen. So entwickelten sich Nachbarschaften, deren Mitglieder gemeinsame Interessen z. B. im Sport- und Freizeitbereich hätten oder religiös ähnlich orientiert seien. In der Wohnungswirtschaft vollzöge sich seit dem Jahrtausendwechsel ein Wandel im Denken: Hohe Wohnqualitäten, enge Mieterbindung und ein gutes Sozialumfeld stünden inzwischen bei vielen Wohnungsbauunternehmen im Vordergrund, die technikorienteerte Verwaltung der Gebäude träte immer mehr in den Hintergrund. Die Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner, z. B. bei Sanierungsvorhaben, habe sich zu einem wichtigen Punkt der Unternehmenspolitik entwickelt.

Die Homogenität der Bewohnerschaft sei eine wesentliche Voraussetzung für die Bindung der Menschen an ihren Wohnort, meint auch Prof. Sieverts aus Bonn.

„Aber wie viel Homogenität kann zugelassen werden?“, fragt Sieverts und schlägt eine Antwort vor: „Ein Wohnblock sollte eine homogene, das ganze Quartier aber eine heterogene Bevölkerung aufweisen. Ansonsten kommt es zur Ghettobildung“.



3. Expertenworkshop

3. April 2003 in Braunschweig

Herausforderung Verkehr und Mobilität: Der Verkehr bestimmt die Zukunft der Siedlungsstruktur



Statement Prof. Dr. Eckhard Kutter Arbeitsbereich Verkehrssysteme und Logistik, Technische Universität Hamburg-Harburg

Im Jahr 2000 wurden in der Bundesrepublik Deutschland von Privathaushalten insgesamt 355 Milliarden DM für Verkehr und Mobilität ausgegeben. Dagegen lagen die Verkehrsaufwendungen der öffentlichen Haushalte nur bei einem Fünftel dieser Summe. An der verkehrlichen Situation im Lande veränderte das verständlicherweise wenig. Woran liegt das? Warum hat sowohl die Bundes- als auch die Regionsebene im Bereich Verkehr und Mobilität so wenig Einfluss, obwohl doch so viele Pläne aufgestellt werden?

Bedeutung der Raumstruktur

Der Grund dafür liegt vor allem darin, dass die verkehrlich wirksamste Determinante, nämlich die Raumstruktur, in der Verkehrspolitik weitgehend unberücksichtigt bleibt. Eine Vielzahl von Entscheidungen von privaten bzw. wirtschaftsseitigen Akteuren – wie die Wahl des Wohnstandortes oder der Kauf von Fahrzeugen – sind raumbedeutsam, denn sie ziehen beispielsweise Berufs-, aber auch Freizeit- und Einkaufsverkehre nach

sich. Schätzungsweise zwei Drittel aller Verkehrszunahmen haben raumstrukturelle Ursachen. Ein Beispiel: Die Standortstrukturen der Unternehmen und somit die Verortung der Arbeitsplätze haben sich im Laufe der Zeit stark verändert. Die Menschen sind jedoch an ihren Orten wohnen geblieben. Die Folge: Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer pendeln. Die nötige Mobilität wird meist in Form eines Zweit- oder Drittwagens dazugekauft.

Region als Fokus

Verkehrspolitik kann in Deutschland also kaum etwas bewirken, es sei denn, die Steuerungsinstrumente der Raumordnung arbeiten ihr zu. Verkehr und Siedlungsstruktur sind untrennbar miteinander verknüpft. Sie müssen immer zusammen betrachtet werden. Betrachtungsebene sollte dabei vor allem die regionale sein, denn die meisten täglichen Kfz-Fahrten finden innerhalb von Regionen statt. Außerdem begleiten die Regionen und Kommunen nahezu alle wichtigen Standortentscheidungen, die die zukünftigen Verkehrsaufkommen und -ströme bestimmen. Um sie als Lebens- und Wirtschaftsräume funktionsfähig zu erhalten, benötigen die Regionen unsere volle Aufmerksamkeit.

Steuerung der zukünftigen Verkehrsnachfrage

Vor dem Hintergrund einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung stellt sich die Frage, wie die Versorgungs- und Mobilitätsstrukturen für Ältere aussehen müssen. Fahren sie noch Auto oder bekommen sie Taxifreifahrtscheine, um sich versorgen zu können? Oder müssen und können siedlungsstrukturelle Lösungen gefunden werden, die das Verkehrsaufkommen in Grenzen halten? Die Steuerung der Verkehrsnachfrage, insbesondere der Älteren und Alten, durch die gezielte Entwicklung der Raumstruktur ist eine der großen Herausforderungen, der wir uns in den kommenden Jahren stellen müssen. Dabei ist insbesondere das Handeln der öffentlichen Hand gefordert. Zurzeit stellt sich die Planungsrealität in Deutschland noch unbefriedigend dar. So bauen z. B. viele Menschen aufgrund der günstigeren Grundstückspreise und einer Genehmigungspraxis für Bauanträge, die eine ÖPNV-Anbindung nicht verpflichtend vorsieht – oder wenigstens eine annehmbare Versorgungslage, ihre Eigenheime in der Peripherie der Städte. Als Folge davon benötigen sie mindestens ein Auto, das meist nicht in die Wohnkosten eingerechnet wird. Betrachtet

man aber Wohn- und Mobilitätskosten der Menschen zusammen, sind die Kosten des Wohnens in der Stadt und auf dem Land in der Regel gleich. Negativ wirkt sich aus, dass die öffentliche Hand die Verkehrsfolgenprüfung bei der Planung von Versorgungsstandorten den Investoren überlässt. Unkoordiniertes öffentliches Planen sowie Unkenntnis der Bedeutung des eigenen Handelns für den Verkehr untergräbt die Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente. Eine ungeordnete Entwicklung der Siedlungsstruktur und nicht gewollten Ausgangsbedingungen für die Verkehrsverflechtungen sind die Folgen. In Zukunft gilt es daher verstärkt, das vorhandene Instrumentarium zur Steuerung der Raumentwicklung optimal einzusetzen und erheblich zu verbessern.

Prozessbegleitung statt Planung ‚auf dem Papier‘

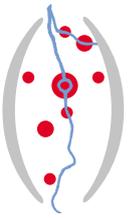
Die Planung der Zukunft ist eine Planung, die mit den Akteuren arbeitet. Nur wenn die Akteure an der Planung mitwirken können, von ihr überzeugt sind und diese unterstützen, sind die Voraussetzungen geschaffen, dass sowohl die Raum- und Siedlungsstrukturen optimal gestaltet als auch von den Akteuren ‚richtig‘ genutzt werden können. In Zukunft muss es daher heißen: Der Plan ist tot, es lebe die permanente Prozessbetreuung!

Das Forschungsprojekt ‚Intermobilregion Dresden‘ ist ein Beispiel für ein solches prozessbegleitendes Vorgehen. Aufgabe des Projektes war die Einführung eines so genannten Verkehrs-Demand-Management. Es umfasst z. B. die Entwicklung akteursbezogener Einzelstrategien wie Mobilitätsberatung und Mobilitätsmanagement für Stadtverwaltungen oder große Industrieunternehmen. Es sorgt auch für die Weiterentwicklung der Strategien der öffentlichen Hand und berät z. B. die Regionalplanung beim Einsatz ihrer Instrumente.

Aus den USA stammt ein weiteres Beispiel für ein ‚weiches‘ Planungsinstrument: die standorteffiziente Immobilienkreditvergabe („Location efficient mortgage“). Sie gewährt denjenigen Bauherren günstige Kredite, die in Grundstücke mit ÖPNV-Anschluss investieren. Das Instrument soll die Wohnortwahl der Bevölkerung gezielt lenken und den motorisierten Individualverkehr begrenzen helfen.

Herausforderung liegt im Zusammenspiel

In Zukunft liegen die Herausforderung nicht allein im Themenbereich Mobilität und Verkehr, sondern in der Steuerung des komplexen Zusammenspiels von Siedlungsstruktur und Verkehr. Es ist zu hoffen, dass die Instrumente zur Lenkung der Raumstruktur besser greifen als die der Verkehrspolitik und -planung. Zurzeit fehlt es allerdings vor allem der Politik an dem nötigen Mut, die Rahmenbedingungen vorzugeben, die die gewünschte Verzahnung von Verkehr und Siedlungsstruktur ermöglichen.



Diskussion des 3. Expertenworkshops

Nehmen die Verkehrsprobleme vor dem Hintergrund des für die nächsten 30 Jahre prognostizierten demographischen Wandels in der Region Braunschweig zu oder ab?

„Die Verkehrsprobleme nehmen auf jeden Fall nicht ab,“ meint Prof. Dr. Eckard Kutter, denn die Menschen, die im Jahr 2030 zu den Älteren und Alten gehörten, seien zum allergrößten Teil Autofahrer. Aber auch, wenn das Auto zukünftig weiterhin im Zentrum der Mobilitäts- und Verkehrsplanung stünde, müssten die Siedlungsstruktur im Jahr 2030 immer noch ohne Auto nutzbar sein. Nur dann seien sie ‚zukunfts-fähig und lebbar‘.

Lassen sich durch die Erhöhung und Verlagerung von Verkehrskosten Veränderungen des Modal Splits erreichen und der ÖPNV fördern?

„Kosten sind als Steuerungsinstrument des motorisierten Individualverkehrs und des ÖPNV ungeeignet. Durch Kosten ist der Raumwiderstand nicht zu erhöhen!“, gibt Prof. Dr. Kutter eine klare Antwort. Das motorisierte Individualsystem biete den Nutzern zu viele Vorteile, die die Kostenfrage nachrangig erscheinen lassen. Ein Auto sei schneller und ermögliche individuelle Mobilität. „Es gibt kaum gute Gründe, auf das Auto zu verzichten. Selbst wenn man – wie in Bologna – den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) umsonst anbietet, fahren die Menschen trotzdem mit dem Auto in die Stadt“, erläutert Prof. Dr. Kutter. Für die Zukunft stelle sich die Frage, wie sich die Verkehrsinfrastruktur bezahlen lasse. Eine Möglichkeit sei, so schlägt Kutter vor, die Verkehrskosten auf die Standorte zu verlagern. Die Alternative, eine Individual-



verkehrsabgabe einzuführen, d. h. die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs statt des Mineralöls zu besteuern, sei noch ‚Zukunftsmusik‘.

Können standortunabhängige Arbeitsplätze, z. B. im Rahmen von Tele-Arbeit und E-Commerce, zu Verkehrsminderungen oder Verschiebungen im Modal Split führen?

Für den Bereich Telematik prognostizierten Experten für die nächsten Jahre zwischen 20.000 und 2 Mio. neue Arbeitsplätze. Je nach Vorhersage ergäben sich sehr unterschiedliche Ergebnisse. Trendangaben bis zum Jahr 2030 seien daher wenig geeignet, um Rückschlüsse auf die Verkehrsentwicklung zu ziehen, meint Prof. Dr. Kutter.



Vielmehr sei zu berücksichtigen, dass sich vermutlich kaum jemand, der Karriere machen wolle, künftig für Tele-Arbeit entscheide, da die persönliche Präsenz am Arbeitsplatz nach wie vor von wesentlicher Bedeutung sei. Außerdem könnten Telearbeiter noch freier ihren Wohnstandort wählen und möglicherweise noch weitere Wege als heute haben.

Auch die Annahme, dass die Möglichkeiten des Internets Verkehr vermeide, sei ein Trugschluss. Beim E-Commerce müsse der Lieferverkehr berücksichtigt werden. Da die Waren prinzipiell aus der ganzen Welt kommen, könne E-Commerce sogar unter dem Strich ein Verkehrszuwachs bedeuten. Geeignete Infrastruktur für die Anlieferung an die Haushalte, z. B. Zufahrtswege und Lagerungsmöglichkeiten für die Waren, sei notwendig. Und letztendlich vergrößere das Internet den ‚psychischen Aktionsraum‘ der Menschen. Kontakte würden entfernungsunabhängig im virtuellen Raum geknüpft. Entstehe der Wunsch nach einem persönlichen Treffen im ‚physischen Raum‘, seien meist große Strecken zurückzulegen.

„Die Entwicklung der standortunabhängigen Arbeitsplätze wird also nicht die Lösung zukünftiger Verkehrsprobleme darstellen“, urteilt Prof. Dr. Kutter.

Gibt es Referenzregionen in Deutschland, in denen siedlungsstrukturelle Veränderungen auch Veränderungen des Modal Splits nach sich gezogen haben?

„Die Region Hannover hat in den letzten Jahren im Bereich Siedlungsstruktur und Mobilität viel auf die Beine gestellt und ist daher sicherlich an erster Stelle als Referenzregion in Deutschland zu nennen“, so Prof. Dr. Kutter. Die intensiven Bemühungen, die Attraktivität des Nahverkehrs in und um Hannover zu erhöhen, hätten größere Fahrgastzahlen nach sich gezogen. Auch die Aktivitäten der Region Stuttgart seien in den vergangenen Jahren bemerkenswert gewesen, zurzeit jedoch wieder rückläufig.



Gibt es innovative Ansätze im In- und Ausland zur Umsetzung integrierter Verkehrsplanung, zum Beispiel im Bereich Telematik?

„Telematik verkauft sich derzeit zwar gut, jedoch werden damit nur Symptome behandelt“, meint Prof. Dr. Kutter. Das Projekt ‚Intermobil Dresden‘ zeige, wie integrierte Verkehrsplanung konkret aussehen könne. „Das Projekt erprobt erste Ansätze eines Mobilitätsmanagements“, führt der Hamburger Experte aus. Dabei würden im Rahmen der akteursbezogenen Einzelstrategien z. B. Mobilitätsberatung und Wohnstandortberatung hauptsächlich für Neubürgerinnen und -bürger aber auch für Firmen angeboten. Für den Erfolg solcher Projekte sei es wichtig, dass die Berater motiviert seien. Bei ‚Intermobil Dresden‘ sei das der Fall: Die Wohnungsgesellschaften hätten ein starkes Eigeninteresse daran, den Wohnstandort Dresden aufzuwerten. Insgesamt seien die Realisierungschancen derartiger Projekte jedoch gering. „Die Rahmenbedin-

gungen sind im Augenblick – insbesondere in den neuen Bundesländern – nicht gut, weil die Wirtschaft schwach ist und die Bevölkerung wegzieht“, erläutert Prof. Dr. Kutter.

Eine der größten Schwierigkeiten in Dresden sei der Umgang mit den Umlandkommunen. Da die Regionalplanung sehr schwach sei, müssten die Probleme der Umlandkommunen erst einmal herausgearbeitet werden. Die Gewinner dieser Kommunikationsprobleme seien die Investoren; sie spielten die Kommunen gegeneinander aus und bekämen auf diese Weise sehr günstiges Bauland, so Prof. Dr. Kutter.

Mögliche Wege zur Lösung der Probleme sieht Kutter darin, Kredite standortabhängig zu vergeben, wie es in Amerika bereits praktiziert wird, oder wie in den Niederlanden Einzelhandel auf der Grünen Wiese grundsätzlich nicht zu genehmigen. Aber „solch konsequentes Handeln der öffentlichen Hand fehlt in Deutschland“, zieht Kutter sein Fazit.

Inwieweit sollten sich Planer an dem orientieren, was der ‚Markt‘, also die Bevölkerung, die Wirtschaft und andere Akteure, wollen?

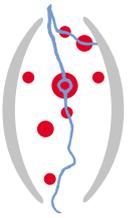
„Die meisten Menschen machen, was sie wollen, ohne zu wissen, was sie verursachen“, ist sich Prof. Dr. Kutter sicher und kritisiert: „Öko-Häuser 20 Kilometer vor der Stadt haben unter dem Strich keine positive Öko-Bilanz; dann lieber ‚unökologische‘, schöne Häuser in der Stadt.“

Auch auf Seiten der Verantwortlichen bestehe viel Unwissenheit. Viele Finanzwissenschaftler und Politiker wären sich nicht im Klaren darüber, welche Auswirkungen der kommunale Finanzausgleich auf die Siedlungsstruktur hätte. Abhilfe könne da nur die Vernetzung der Disziplinen schaffen.

Wo in der Region Braunschweig ist im Jahr 2030 der beste Wohnort für Seniorinnen und Senioren?

Aus versorgungstechnischer und verkehrlicher Sicht stelle in Zukunft die Stadt den besseren Wohnort für Ältere und Alte dar, glaubt Prof. Dr. Kutter. Dort könnten Seniorinnen und Senioren wohnortnah sowohl einkaufen als auch ihre Freizeit gestalten.

Zudem rufe der erhöhte Anteil alter und älterer Menschen eine verstärkte Nachfrage an mobilen Versorgungs- und Pflegediensten hervor. Wohnen viele versorgungsbedürftige Personen auf dem Lande, müssten die Pflegerinnen und Pfleger weite Wege zurück legen. Die Konsequenz sei, dass der Verkehr steige, erläutert der Hamburger Verkehrsexperte.



Ist die Region die richtige Ebene für die Lösung von siedlungsstrukturellen und verkehrlichen Problemen?

„Im Prinzip ja“, glaubt Prof. Dr. Kutter. Auf regionaler Ebene ließen sich sowohl Verkehrs- als auch Siedlungsstrukturprobleme sehr sinnvoll angehen. Allerdings existierten derzeit zu wenige Instrumente zur Umsetzung regionaler Lösungsansätze, die negative Entwicklungen kaum abwenden könnten.

Die regionale Ebene bedürfe der Unterstützung durch die bundespolitische Ebene, erläutert Kutter. Zum Beispiel seien Veränderungen im Baugesetzbuch notwendig, um eine Mindestdichte in Wohngebieten umzusetzen. Eine solche Gesetzesänderung aber kann lange dauern und wäre voraussichtlich erst in zehn bis 15 Jahren zu erwarten.

Wie müssten die regionalen Planungsstrukturen aussehen, um effektive Siedlungsflächen- und Verkehrsplanung betreiben zu könnten?

„Über kurz oder lang brauchen wir eine neue Art der Prozessbetreuung in der Regionalplanung in Richtung Regionalmanagement“, antwortet Prof. Dr. Eckhard Kutter. Die Regionalplaner müssten die Probleme der Kommunen begreifen und ihnen Konzepte und Checklisten an die Hand geben, anhand derer die Kommunen ihre Planungen überprüfen könnten. Staatliche Maßnahmen müssten diese kommunikative, informative Vorgehensweise flankieren. Dafür sei es nötig, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, denn „die einzelne Kommune handelt nur so, wie die Rahmenbedingungen sind“, erläutert Prof. Dr. Kutter.

Die kommunale Planungshoheit müsse nicht aufgegeben, aber die bestehenden Regelungen müssten ergänzt werden. So müssten die Kommunen zukünftig verpflichtet sein, jedes einzelne Vorhaben, z. B. den Bau eines Einkaufszentrums, ausführlich auf seine Aus-

wirkungen – auch in ihren Nachbargemeinden – zu überprüfen. „Wir brauchen sozusagen eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Siedlungsentwicklung“, regt Prof. Dr. Kutter an.



Ist das Siedlungsstrukturkonzept der Zentralen Orte zukunftsfähig?

„Wohn- und Arbeitsstandorte sowie Versorgungs-, Bildungs- und Erholungsmöglichkeiten in einer geordneten Struktur sind – bezogen auf eine effiziente Nutzung – auf jeden Fall verkehrsvermeidend und kostengünstiger als disperse Siedlungsstrukturen. Zentrale Orte bilden zentrale Punkte, so dass regionale Lebensräume erhalten bleiben“, nimmt Prof. Dr. Kutter Stellung und betont, dass es wichtig sei, dass eine konzentrierte Verteilung von Siedlung stattfände. So gesehen sei das Zentrale-Orte-System auch für die Zukunft richtig. Zudem seien die zentralen Orte die „Bausteine des ÖPNV“. Wolle man aus sozialen Gründen auch in Zukunft ÖPNV anbieten, gelte es, sie als grundlegende Voraussetzung zu erhalten.

4. Expertenworkshop

30. April 2003 in Braunschweig

Kooperation und Regional Governance: Regionale Selbststeuerung in schrumpfenden Regionen



Statement Prof. Dr. Dietrich Fürst
Institut für Landesplanung und Raumforschung,
Universität Hannover

Regional Governance, ein zukunftsfähiger Steuerungsansatz für eine schrumpfende Region?

Sowohl die Planungspraxis als auch die Forschung hat in den vergangenen Jahren intensiv über Regional Governance als zukunftsfähigen Steuerungsansatz diskutiert. Für das Forschungsvorhaben STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig stellt sich die Frage, was die Diskussion für eine schrumpfende Region, wie sie Braunschweig ist, beitragen kann.

Was ist Regional Governance?

Regional Governance bezeichnet Formen der regionalen Selbststeuerung, die sich nicht auf Markt, Organisation und Rechtsregelungen gründen. Ihre wesentlichen Merkmale sind, dass

- es sich um freiwillige Kooperationsbeziehungen auf Netzwerk-Basis handelt, welche die starre Grenzziehung zwischen politisch-administrativem, wirtschaftlichem und zivilgesellschaftlichem Sektor durchlässiger machen,

- der Gegenstand Gemeinwohl-Charakter hat, also nicht lediglich ein Gruppengut ist,
- Governance neue Bindungen zwischen den Akteuren schafft, die auf sozialen Normen und Verträgen basieren. ‚Vertrauen‘ spielt dabei eine zentrale Rolle.

Regional Governance kommt vor allem in Fällen zum Tragen, wenn Leistungen nur gemeinsam erstellt werden können, die traditionelle Entscheidungs- und Umsetzungsstrukturen des Staates und der Gemeinden diese aber nicht oder nur schwerfällig erbringen können. Regional Governance kann sich mit konkreten Problemen beschäftigen (funktional) oder aber sich auf eine definierte Region beziehen (territorial).

Governance-Formen leben davon, dass sich Promotoren für eine gemeinsame Sache engagieren, die allgemein akzeptiert werden und Autorität, d. h. Erfolg versprechende Durchsetzungskraft, mitbringen.

Regional Governance in schrumpfenden Regionen

Grundsätzlich sind Governance-Probleme in schrumpfenden Regionen nicht anders als in anderen Region zu beurteilen. Ihre Herausforderungen liegen vor allem in drei Bereichen:

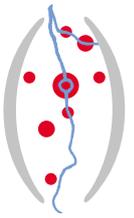
1. Härter werdende Verteilungskonflikte

Härter werdende Verteilungskonflikte sind zwangsläufig damit verbunden, dass Ressourcen knapper werden – das gilt auch für die kommunalpolitischen Zielgrößen ‚Bevölkerung‘ und Arbeitsplätze.

2. Die richtige Problemdefinition

Die Beurteilung des Bevölkerungsrückgangs ist eine Frage der Perspektive. Betrachtet man ihn nur als Verlust gegenüber dem Bestehenden, so sind Verteilungskonflikte vorprogrammiert. Sieht man in ihm aber eine Chance der Neugestaltung, bieten sich Kooperationsprozesse und damit neue Governance-Formen an. Dabei gilt es vor allem,

- Handlungsfelder zu identifizieren, in denen gemeinsame Initiativen des Regional Governance besonders viel bewirken können: Bevölkerungsrückgang macht Umstrukturierung notwendig, die die regionalen Akteure nur in einem kollektiven Prozess gestalten können. Um erfolgreich zu sein, müssen sie Konflikte bereinigen und Konsens schaffen. Das macht Umstrukturierungsprozesse sehr aufwändig. Es ist daher abzuwägen, in welchen Handlungsfeldern sich kollektives Handeln lohnt.



- gemeinsame Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Umstrukturierung lenken und negative Folgen vermeiden: Kritische Entwicklungen, wie die Zersiedelung der Landschaft, Zerstörung von Urbanität, wachsende soziale Spannungen mit krimineller Entladung, können durch kollektives Handeln eingedämmt werden.
- die Arbeitsteilung zwischen Kommune und Region neu zu definieren: Kommunen übernehmen Aufgaben der sozialen Integration und der materiell-baulichen Gestaltung von Lebensqualität (‚Urbanität‘). Die regionale Ebene hingegen ist stärker verantwortlich für die Ausschöpfung der regionalen Wirtschaftspotenziale und die Sicherung der großräumigen Freiraumfunktionen mit ihren Bedeutungen für die Lebensqualität. Die Region muss sich zudem im interregionalen Wettbewerb um Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte positionieren.

3. Wachsender Kollektivbedarf

Umstrukturierungen in Folge des Bevölkerungsrückgangs führen auch zu neuen Anforderungen an die Versorgung mit kollektiven Gütern wie Bildung, Gesundheitswesen, Verkehr etc. Hier sind neue Formen der Organisation und Steuerung gefragt, die nicht über den Markt, sondern über kollektives Handeln zu erreichen sind.

Nutzen des regionalen Wirtschaftspotenzials

Regional Governance muss sich vor allem darauf richten, die regionalen Wirtschafts-Potenziale wirksamer auszuschöpfen. Das kann sehr Unterschiedliches bedeuten:

- Alte Menschen verfügen über Erfahrung, Know-how, häufig große Zeitdisponibilität und können im Sinne von ‚Senior Expert-Services‘ den Prozess der Umstrukturierung bereichern.
- Durch die Vernetzung und den Austausch kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) mit Akteuren wie Forschungseinrichtungen, Arbeitsverwaltungen, Fortbildungseinrichtungen können neue Governance-Muster entworfen werden, die dem Konzept der ‚lernenden Region‘ entsprechen. Großunternehmen haben im Gegensatz dazu eine geringere Bedeutung im Rahmen des Regional Governance, als man vielleicht im ersten Moment vermuten würde. Sie unterliegen stärker als KMU der globalen Steuerungslogik und engagieren sich in einer Region daher nur, wenn sie dort ihren Haupt-

sitz haben und sicher sind, langfristig in der Region wirken zu wollen. Das gilt für die VW AG in Wolfsburg, als leuchtendes Beispiel in der Region Braunschweig, genauso wie für die Salzgitter AG. Ihre Zweigstellen hingegen unterliegen dem Flexibilitätsbedarf der Kosten-Konkurrenz: Sie können kurzfristig stillgelegt werden, wenn andere Standorte deutlich kostengünstiger produzieren. Zudem sind Großbetriebe in ihrer regionalen Unterstützung sehr selektiv. In der Regel verfolgen sie eine Sponsoren-Logik: Sie beteiligen sich an spektakulären Großprojekten, die sich vermarkten lassen, an Events, aber nicht an der Kleinarbeit der vielen Einzelschritte, die eine regionale Entwicklungsstrategie ausmachen.



Zusammenspiel und Koordination der Regional Governance

Regional Governance in einer schrumpfenden Region kann kein geschlossenes Steuerungsmuster sein, sondern ist in der Praxis eine Überlagerung und Vermischung von funktionalen, d. h. problembezogenen Governance-Formen. Entscheidend ist, dass die Synergie-Effekte zwischen diesen problemgebundenen Governance-Formen und der gemeinsamen Regionalentwicklung genutzt werden können. Deshalb ist regionale Führerschaft im Rahmen eines ‚regionalen Drehbuchs‘ (Entwicklungskonzepts) erforderlich. Eventuell kann die Regionalplanung oder eine Regionale Entwicklungsagentur die Führerschaft leisten.

Die Leistungsgrenzen der Regional Governance liegen dort, wo die regionale Kooperation nicht freiwillig entsteht, wo die Muster der Selbststeuerung Innovationen eher ausbremsen oder wo die Themen nicht mehr auf der regionalen Ebene allein bearbeitet werden können. Für letzteres wäre es hilfreich, wenn die Region eine eigene ‚Außendiplomatie‘ entfalten könnte. Das geht

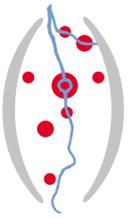
aber nur, wenn die Region sich organisiert, d. h. territorial-orientierte Governance-Formen ausbildet. Die geplante Abschaffung der behördlichen Mittelinstanz könnte sich in diesem Zusammenhang negativ auswirken. Denn diese hat sich in Niedersachsen in den letzten Jahren zu einem fruchtbaren Mittler zwischen den regionalen und den staatlichen Belangen entwickelt.

Eine Region ist schlecht beraten, das Heil ihrer Entwicklung in paternalistischer Hilfe von außen zu suchen und auf Anstöße von anderen zu warten. Regional Governance lebt davon, dass sich Promotoren für eine gemeinsame Sache engagieren. Diese Impulsgeber aus der Region können institutionalisiert sein, wie in der Region Braunschweig der ZGB oder reson. Um sie zu koordinieren ist es allenfalls erforderlich, dass

- sie in kooperierende Arbeitsteilung treten,
- sie systematisch Image-Strategien aufbauen, damit sie als regionaler Impulsgeber auch anerkannt werden,
- andere potenzielle Impulsgeber und regionale Autoritäten mit ihnen in einem ‚Club der regionalen Promotoren‘ enger zusammenarbeiten.

Der Staat kann lediglich Mittler und Unterstützer („facilitator“) der regionalen Kooperation sein. Er kann Überzeugungsarbeit leisten, indem er beispielsweise eindringlich vor Augen führt, welche Probleme auf die Regionen zukommen, auf die sie rechtzeitig reagieren müssen, indem er die Regionalisierung unterstützt und seine Fachressorts wirksamer koordiniert und indem er durch seine ‚hierarchische Steuerung‘ Konfliktpartner zum gemeinsamen Handeln zwingt.

Schwieriger hingegen ist die Zusammenarbeit des Regional Governance mit der Zivilgesellschaft, deren Handlungsebene vor allem die Kommune ist. Institutionelle Eigeninteressen von Umweltschutzverbänden, Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften, Kirchen usw. überlagern häufig die Interessen der Zivilgesellschaft ebenso wie die Professionalisierung im Akteursverhalten. Diese Strukturen verhindern häufig, dass die Belange der Bürger adäquat vertreten werden.



Diskussion des 4. Expertenworkshops



Ist Regional Governance der geeignete Weg, um die anstehende Zukunftsaufgaben im Rahmen des demographischen Wandels der Region Braunschweig zu bewältigen?

Governance stelle immer eine Übergangslösung mit begrenztem Handlungspotenzial dar, meint Prof. Dr. Fürst und macht deutlich, dass es nicht die Lösung für alle zukünftigen Probleme sein kann. „Governance geht entweder davon aus, dass es für ein akutes Problem keine Zuständigkeiten gibt, dass die Zuständigkeiten unübersichtlich sind oder die Zuständigkeiten das Problem nicht befriedigend lösen können“, erläutert der Experte für Raum- und Landesplanung von der Universität Hannover. Es könne bestehende Strukturen ergänzen, jedoch nicht ersetzen. „Governance gibt die Möglichkeit, auf informellem Wege Projekte vorzubereiten, deren Themen und Ideen innerhalb formeller Strukturen aufgrund von Interessenwahrung sofort unterdrückt würden“, meint Fürst. Dabei würden allerdings meist nur Themen behandelt, die unproblematisch und unstrittig seien. Zudem stünden auch Governance-Strukturen unter Erfolgsdruck gegenüber den eingebundenen Akteuren. „Gelingt es nicht, erfolgreich Projekte umzusetzen, scheitert auch diese Form der Zusammenarbeit“, so Fürst.

Sollen lokale und regionale Ebene stärker ineinander greifen? Müssen regionale Institutionen mit territorialem Blickwinkel enger mit projektbezogenem funktionalem Governance verzahnt werden?

Es ist schwierig, regionales Denken auf lokaler Ebene zu vermitteln und umgekehrt, meint Prof. Dr. Fürst. Das mussten z. B. auch Karl Ganser und sein Team feststel-

len, die diesen Ansatz bei der IBA Emscher Park verfolgten. Sie betrieben Regionalentwicklung über Leitprojekte mit regionaler Bedeutung. Trotz der Schwierigkeiten gelang es ihnen, über die Projekte neben den lokalen und regionalen Akteuren auch die Bevölkerung in die Arbeit einzubeziehen. Alle Beteiligten arbeiteten konkret für den Erfolg des Projektes, mussten aber gleichzeitig über die Grenzen der Kommunen hinweg schauen. Das Projekt konnte auf diese Weise regionales Denken zumindest anstoßen.

Mit welchen Strategien können Koordinationsprobleme, die bei Kooperationen im Rahmen der Zivilgesellschaft auftreten, vermieden werden?

„Ein Charakteristikum des Governance ist, dass es keinen Repräsentanten hat und auch keinen haben darf. Sobald Repräsentanten im Netzwerk mitarbeiten, die eine Führungsrolle übernehmen, funktioniert es nicht mehr“, meint Prof. Dr. Fürst. Jedoch sollte ein ‚Problemmanagement‘ zur Verfügung stehen, das einschreitet, wenn Schwierigkeiten auftreten.



Um Regional Governance erfolgreich zu koordinieren, sei zum einen ein dichtes Netzwerk notwendig, das gut gepflegt werden müsse. Zum anderen bedürfe es einer ‚Definitionsmacht‘, die Impulse einspeise und die Entwicklungsrichtung des Prozesses vorschlage. „Ein Beispiel dafür ist Verbandsdirektor Dr. Bernd Steinacher vom Verband Region Stuttgart“, erklärt Fürst, „er dient als Sprachrohr, durch das der Verband neue Ideen den beteiligten Akteuren nahe bringt. Der Verband steht hinter ihm und bereitet diese Ideen vor und auf. Herr Steinacher geht aber nur dann mit einer Idee in die Öffentlichkeit, wenn er weiß, dass auch die Akteure hinter der Idee stehen. Ähnlich ist es mit Herrn Specht von der Region Rhein-Neckar“. Beide Verbandsvertreter hätten eine Vorstellung von dem, was passieren sollte und handelten danach.



Warum weist die Region Braunschweig trotz vieler regionalen Impulsgeber und Koordinatoren kein funktionierendes regionales Netzwerk auf?

„Der Aufbau eines funktionierenden Netzwerkes braucht Zeit, da es ein Umdenken in den Köpfen der Akteure voraussetzt“, meint Prof. Dr. Fürst. Institutionen müssten häufig von ihren bisherigen Positionen abweichen und sich den neuen Aufgaben und Arbeitsformen stellen. Gelänge es, einzelne wichtige Akteure, wie in der Region Braunschweig zum Beispiel die regionale Entwicklungsagentur für Südostniedersachsen (reson), die Regionale Marketing GmbH und der Zweckverband Großraum Braunschweig, zum Mitmachen zu bewegen, sei das ein erster Schritt. Ein dichtes Netzwerk aus regionalen Impulsgebern ist nach Meinung von Fürst allerdings am effektivsten, da es langfristig Synergieeffekte böte.

Sollten die bestehenden funktionalen Governance-Strukturen in der Region Braunschweig verbessert oder neue Strukturen gegründet werden?

„Neue Strukturen haben den Vorteil, unbelastet zu sein. Jedoch ist es schwer, sie aufzubauen, da sie finanzielle und personelle Ressourcen benötigen, die in der Regel von anderen Institutionen abgezogen werden“, erklärt Prof. Dr. Fürst. Bestehende Institutionen zu ändern und zu verbessern, sei dagegen leichter. Regelmäßige Informationstreffen der Promotoren der Region Braunschweig könnten dazu dienen, die Kontakte enger zu knüpfen und den Austausch zu verbessern. Der finanzielle Aufwand dafür sei gering. „Allerdings“, schränkt Prof. Dr. Fürst ein, „funktioniert dies wirklich nur bei funktionalen Governance-Formen. Bei territorialen Governance-Formen entstehen Legitimationsprobleme.“

Wer sollte das Regionalmanagement in der Region Braunschweig übernehmen?

„Regionalmanagement ist ein hochsensibles Thema, das stark von Persönlichkeiten abhängt“, so Prof. Dr. Fürst. Für die Federführung beim Regionalmanagement kämen seiner Meinung nach drei Institutionen in der Region Braunschweig in Frage: reson, die Regional Marketing GmbH und die Bezirksregierung.

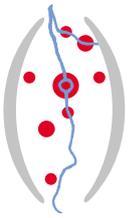


„reson besitzt die Struktur und Möglichkeiten einer Entwicklungsgesellschaft und ist somit prinzipiell gut geeignet. Allerdings könnte reson Schwierigkeiten haben, zu allen Akteuren gleich guten Zugang zu bekommen. Diese notwendige Neutralität, um das Regionalmanagement zu übernehmen, besitzt zum Beispiel die Regional Marketing GmbH“, erläutert Fürst. Die Bezirksregierung Braunschweig könne er sich gut als Vollzugsinstanz bei der Projektumsetzung, nicht aber für das Regionalmanagement vorstellen, da sie weder dafür zuständig sei zu planen noch kreative Aufgaben inne habe.

Sollte der Zweckverband Großraum Braunschweig verantwortlich für die ständige Produktion von Innovationen in der Region sein?

Dafür sei der Zweckverband Großraum Braunschweig nicht geeignet, meint Prof. Dr. Fürst; er sieht den Zweckverband in einer anderen Rolle: „Er sollte gute Ideen und Projekte von anderen als Vorbild nehmen und für die Region Braunschweig modifizieren und umsetzen“. Zuständig für Innovation sollten vielmehr eine Vielzahl





an regionalen Akteuren und Promotoren sein, die miteinander ins Gespräch kommen, Ideen austauschen und diese gemeinsam reifen lassen könnten. Mit einem solchen dezentralen Innovationsmodell könne sozusagen ein ‚Marktplatz der Ideen‘ geschaffen werden, meint der Experte.

Bietet die geplante Auflösung der Bezirksregierungen in Niedersachsen Chancen für neue Steuerungsformen für die Region Braunschweig?

Die Auflösung der Bezirksregierung könne für die Region Braunschweig möglicherweise dazu führen, dass ihr die Aufgabe des Regionalmanagements verstärkt übertragen würde, glaubt Prof. Dr. Fürst. Dafür seien regionale Entwicklungsagenturen wie in Großbritannien denkbar, die die informellen Kooperationen bzw. Governance-Strukturen ersetzen. Diese Agenturen arbeiteten querschnittsorientierter als deutsche Entwicklungsagenturen, konzentrierten sich stärker auf den ökonomischen Bereich und seien für sehr große Regionen mit zwei bis drei Millionen Einwohnern zuständig.

Wie kann eine regionale Strategie der Region Braunschweig zukünftig kleine und mittlere Unternehmen einbinden?

Vor allem im produzierenden Gewerbe sei in Zukunft Innovation der Schlüsselfaktor für die Existenz von kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland, betont Prof. Dr. Fürst. Andere Länder, z. B. die neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union, könnten aufgrund preiswerter Arbeitskräfte günstigere Produktionsbedingungen anbieten.

Innovationen entstehen in der Regel durch Kommunikation zwischen potenziellen Ideenträgern. Dafür bräuchte es informelle Kreise mit der Möglichkeit zur Diskussion, des Gedankenaustausches, der Fortbildung usw. Um



diesen Austausch in der Region Braunschweig zu fördern, seien netzwerkartige Verbindungen zwischen den hiesigen Unternehmen nötig, so Fürst. Die zukünftige Strategie müsse daher die der ‚lernenden Region‘ sein.

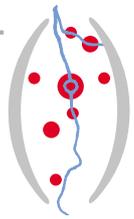
Wie sieht die Rolle der Bürgerinnen und Bürger im Jahr 2030 aus? Sind Governance-Strukturen und die Arbeit an Projekten geeignet, Bürgerinnen und Bürger an Entwicklungsprozessen zu beteiligen?

„In Zukunft werden die Bürgerinnen und Bürger höchstwahrscheinlich mit großem Nachdruck aufgefordert sein, ehrenamtliche Tätigkeiten zu übernehmen, da moderne Staaten viele Funktionen ausgliedern“, erklärt Prof. Dr. Fürst. Unter anderem übertrage der Staat große Teile der sozialen Aufgaben auf das Ehrenamt.



Insbesondere ältere Personen mit viel freier Zeit sollten dafür gewonnen werden, z. B. Kinder- und Jugendarbeit, zu übernehmen. Schon heute gäbe es viele Seniorinnen und Senioren, die ihr Know-how und ihre freie Zeit einbringen könnten und wollten. Ihre Erfahrung und Führungsqualitäten könnten enorme Entwicklungskräfte freisetzen.

„Von besonderem Interesse für die Bürgerinnen und Bürger sind lokale und regionale Projekte, zu denen sie einen unmittelbaren Bezug haben. Themen könnten z. B. der Öffentliche Personennahverkehr und Umweltthemen sein. Die vielen lokalen Agenda 21-Prozesse der vergangenen Jahre haben aber auch deutlich gemacht, dass sich Bürgerinnen und Bürger zunehmend für Wirtschaftsthemen interessieren“, meint Prof. Dr. Fürst. Zu einem Hemmschuh für ein steigendes ehrenamtliches Engagement der Menschen könnte allerdings werden, dass sich derzeit die Staatsstrukturen immer komplexer entwickelten und für die Bürger immer undurchschaubarer würden. Das werde vermutlich viele abschrecken, sich einzubringen.



Impressum

Diese Broschüre dient der allgemeinen Information über das Forschungsvorhaben „STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig“. Sie erscheint in einer Auflage von 200 Stück und wird von ZGB und KoRiS gemeinsam herausgegeben.

Forschungsverbund STADT+UM+LAND 2030

Zweckverband Großraum Braunschweig

Frankfurter Str. 2, 38122 Braunschweig

Telefon: (05 31) 2 42 62-0

Telefax: (05 31) 2 42 62-40

E-Mail: zgb@zgb.de



Zweckverband
Großraum
Braunschweig

KoRiS - Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung

Vahrenwalder Str. 7, 30165 Hannover

Telefon: (05 11) 93 57-150

Telefax: (05 11) 93 57-152

E-Mail: info@koris-hannover.de



Technische Universität Braunschweig

Institut für Sozialwissenschaften
Institut für Städtebau und Landschaftsplanung
Institut für Verkehr- und Stadtbauwesen



Universität Hannover

Institut für Architektur- und Planungstheorie

Universität Hannover

Das Vorhaben STADT+UM+LAND 2030 wird unterstützt durch:



In der Schriftenreihe „Beiträge zu STADT+UM+LAND 2030“ sind bisher erschienen:

- Heft 1 Ideenskizze STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig
- Heft 2 Vorhabenbeschreibung STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig
- Heft 3 STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig: Das Projekt stellt sich vor
- Heft 4 Zukunftskonferenz STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig
- Heft 5 Bürgergutachten STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig
- Heft 6 Expertenworkshops STADT+UM+LAND 2030 Region Braunschweig