

Zur Rolle der Landkreise bei der Quartiersentwicklung von Städten und Gemeinden

Von Prof. Dr. René Gründer und Georg Reiff, Heidenheim

Die nachhaltige Gestaltung positiver Lebensbedingungen für Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichsten Lebenslagen ist heute unter den Bedingungen demografischen Wandels eine Herausforderung für Kommunen und Landkreise. Auch wenn den Landkreisen Baden-Württembergs im aktuell vorliegenden „Teilhabeatlas 2019“ des Berlin Institutes überwiegend positive Lebensbedingungen attestiert werden, gibt es hier doch auch Landkreise mit negativer Bevölkerungsprognose und damit verbundenen Herausforderungen. Unter dem Begriff der Quartiersentwicklung wird dabei eine Integration von Sozialplanung, bürgerschaftlicher Teilhabe und Engagement, Sicherstellung kommunaler Daseinsvorsorge und Weiterentwicklung von Siedlungsformen angestrebt. Wie aber gestaltet sich dabei das Verhältnis von Kommunen und Landkreisen?

In unserem Beitrag möchten wir anhand aktueller Daten aus Baden-Württemberg aufzeigen, in welchem Rahmen die Landkreise eine Rolle bei der Quartiersentwicklung in den Kommunen spielen und welche begrenzenden Faktoren hierbei zu bedenken sind.

Die kommunale Selbstverwaltung ist eine öffentliche Einrichtung von Verfassungsrang, die sich sowohl funktional als auch demokratietheoretisch begründet. Die Landkreise spielen hierbei eine entscheidende Rolle, da sie nicht nur das Scharnier zwischen Staat und Gemeinde, sondern zugleich einen eigenständigen Kommunalraum bilden. Die örtliche Gemeinschaft ist seit jeher der Sozialraum, in dem der Lebensalltag der Menschen erfahrbar und strukturiert wird. Sie ist zumeist historisch gewachsen und auch durch Gebietsreformen auf Kreisebene kaum spürbar verändert worden. In den Gemeinden bzw. Kommunen existiert daher ein hohes Maß „lokalistischer Ortsidentifikation“, welches deren Rolle gegenüber den Landkreisen bestärkt, aber auch in die Pflicht nimmt.

An dieser Stelle wird die Bedeutung der heute vielfach unter dem Quartiersbegriff verhandelten Konzepte für die Menschen sichtbar. Als persönlichräumliche Bezugsrahmen, stellen sie das unmittelbare Lebensumfeld der Menschen

dar. Quartiere sind lebendige soziale Räume, in denen sich Menschen einbringen, Verantwortung übernehmen und sich gegenseitig unterstützen. Diese Charakteristika sind auf Kreisebene nur sehr schwer umsetzbar. Aus diesem Grund beziehen sich Quartiere gewöhnlich auf Straßenzüge, Nachbarschaften, Stadtteile (bzw. „Kieze“) oder ganze Dörfer. Dabei ist zu beachten, dass nach der Süddeutschen Ratsverfassung den Bürgermeister(innen) eine besonders starke Position zukommt. Diese beinhaltet die drei zentralen Führungspositionen: Ratsvorsitz, Vorsitz des Verwaltungsapparates und Rechtsvertretung der Gemeinde nach außen. Legitimiert wird diese dominante Stellung durch die Direktwahl der Bürger/innen. Dieses Mandat verpflichtet Bürgermeister/innen in besonderem Maße zur Rechenschaft gegenüber den Gemeindefürsorgeinteressen. Vor dem Hintergrund dieser Konstellation sind die folgenden Befunde einzuordnen.

Die im Jahr 2017 durch das Ministerium für Soziales und Integration etablierte Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ zur alters- und generationengerechten Quartiersentwicklung unterstützt durch finanzielle Förderung, Informations- und Vernetzungsangebote sowie Beratung und

Fortbildung interessierte Kommunen und Landkreise bei der Etablierung und Weiterentwicklung von Quartieren.

Rollenverständnis(se) der Landkreise

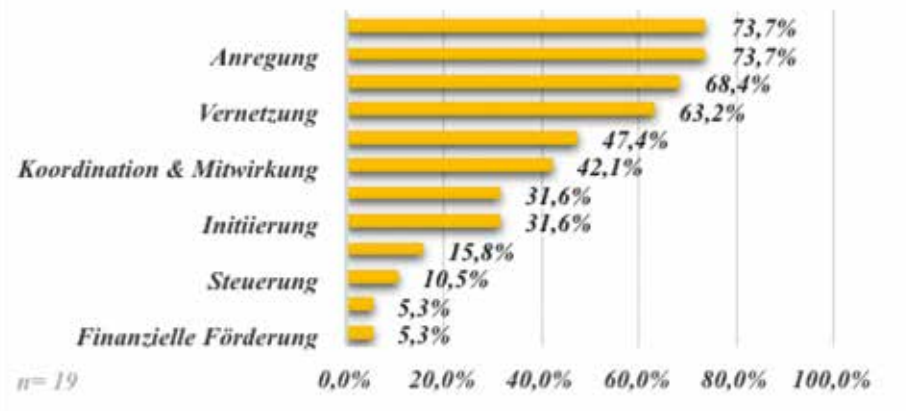
Dem Verhältnis zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden wurde in der Forschung bislang wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Nicht selten steht dem kommunalen Souveränitätsanspruch der Anspruch einer engen und partnerschaftlichen Kooperation mit den Landkreisen gegenüber. Aus diesem Grund werden in diesem Artikel Erkenntnisse aus der Begleitforschung zur Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ präsentiert, die sich mit den Rollenverständnissen sowohl der Gemeinden als auch der Landkreise in Bezug auf Quartiersentwicklung befassen.

An der Online-Befragung zur Quartiersentwicklung im Rahmen der Begleitforschung zur Landesstrategie nahmen 21 der 35 Landkreise teil. Im Großteil der Landkreisverwaltungen (68 %) bestanden dabei bereits ein- bis dreijährige und bei 16 % bereits über zehnjährige Erfahrungen im Bereich der Quartiersentwicklung. Lediglich 10 % meldeten keinerlei Erfahrungen in diesem Feld.

Weiterhin zeigt sich, dass die Mehrheit ihre Rolle bei der Quartiersentwicklung als beratender und begleitender Akteur versteht (Abbildung 1).

Beratung, Anregung, fachliche Begleitung sowie Vernetzung sind eher unterstützende, informierende Funktionswahrnehmungen. Demgegenüber geben mit Koordination & Mitwirkung, Moderation, Planung und Steuerung bereits 42,1 % der Landkreise an, aktiv in Quartiersprojekten involviert zu sein. Diese

Abbildung 1. Welche Rollen bzw. Funktion(en) nimmt Ihr Landkreis im Rahmen von QE-Prozessen ein?



Ergebnisse erscheinen im Spiegel selbstbewusster Kommunen und der starken Position der Bürgermeister/innen plausibel. Die Landkreise treten daher seltener als Planer (Top-Down) bei Quartiersprojekten auf. Vielmehr wirken sie als Moderator bzw. Mitgestalter (Bottom-Up) bei der Quartiersentwicklung mit. Auf diese Weise gelingt ihnen der Spagat zwischen kommunaler Selbstverwaltung und ergänzenden Aufgaben interkommunaler Reichweite.

Weiterhin wurden die Landkreise gefragt, wie sie die Zusammenarbeit mit den Kommunen bewerten (Abbildung 2). Viele Landkreise erkennen eine große Offenheit der Kommunen gegenüber der Thematik. Hervorgehoben werden die Erfolge, die bereits in der Zusammenarbeit mit interessierten Kommunen erzielt werden konnten. Ein Viertel der teil-

nehmenden Landkreise beurteilen die Zusammenarbeit positiv bzw. sehr positiv, rund die Hälfte schätzt diese als zufriedenstellend ein. Lediglich 10 % haben bisher negative Erfahrungen gesammelt; und 16 % gaben an, dass noch keine Zusammenarbeit mit Kommunen bestünde. Es zeichnet sich ein heterogenes Bild, das aufzeigt, dass vielerorts noch ein geeigneter modus operandi gesucht wird. Gestützt wird diese These durch Freitextantworten der Landkreise im Fragebogen. Darin wurde auf die geringe Motivation oder fehlende Kooperationsbereitschaft einzelner Kommunen hingewiesen.

Ergänzend wurde anhand von zwölf online zugänglichen Kreisseniorienplanungen der Jahre 2013–18 (davon acht seit 2017, dem Beginn der Landesstrategie) nach den darin dokumentierten

Formen der Zusammenarbeit von Landkreis und Kommune im Hinblick auf Quartiersentwicklungsprozesse untersucht. Ausgangspunkt hierfür war die Annahme, dass aktuelle Schwerpunkte der Quartiersentwicklung vielfach ihren Ursprung im Umgang mit den Herausforderungen des demographischen Wandels wie bspw. dem daraus resultierenden Pflegenotstand finden und folglich hierbei die Zusammenarbeit von Landkreisen und Kommunen am weitesten fortgeschritten bzw. etabliert seien. Dabei zeigte sich, dass sich die Landkreise auch bei der Kreisseniorienplanung als Informant, Vernetzer und Unterstützer bei der Quartiersentwicklung verstehen. Es wird wiederholt betont, dass die Kommunen und Gemeinden die hauptverantwortlichen politischen Entscheidungsträger seien. Da dies jedoch nicht selten erhebliche strukturelle und kapazitive Herausforderungen und Anstrengungen mit sich bringt, wird eine koordinierend unterstützende sowie interkommunal vernetzende Arbeit auf Landkreisebene notwendig.

Eine grobe Einschätzung zur ‚Durchdringung‘ der Sozialplanungsprozesse der Landkreise mit Elementen eines quartierszentrierten Entwicklungsansatzes liefert die Häufigkeitsauszählung und Gewichtung damit verbundener Begriffe innerhalb der untersuchten Seniorienpläne (Abbildung 3).

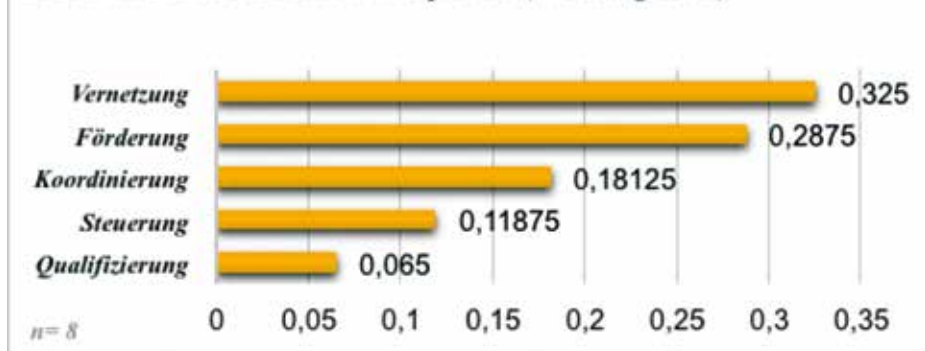
Während der Begriff „Quartier“ in 11 von 12 Plänen auftrat, wurde die erst 2017 etablierte Landesstrategie „Quartier 2020“ in fünf der acht seit 2017 veröffentlichten Pläne berücksichtigt.

Aus den relativen Häufigkeiten von Begriffen wie „Vernetzung“, „Förderung“, „Koordination“, „Steuerung“ und „Qualifizierung“ in den untersuchten Seniorienplanungen lassen sich im Sinne einer groben Heuristik Hinweise darauf finden, dass sich die Landkreise durchaus als Förderer und Vernetzungsinstanzen zwischen den Akteuren verstehen.

Abbildung 2. Wie bewerten Sie Ihre Zusammenarbeit mit den Kommunen im Hinblick auf die Quartiersentwicklung allgemein?



Abbildung 3. Nennungen von Aufgaben/Funktionen der Landkreise in den Kreissenorenplänen (Nennung/Seite)



Fazit

Die Landkreise sind für den Aufbau lokaler Sicherungs- und Unterstützungsstrukturen zur Quartiersentwicklung in den Kommunen unverzichtbar. Dabei fungieren sie wie „die Spinne im Netz“, indem sie Netzwerke initiieren und fördern. Der Landkreis wölbt sich gewissermaßen mit seinen Funktionen über die Gemeinden, die ihrerseits selbstständig und aktiv aus ihren eigenen Grenzen heraustreten müssen. Im Kontext wachsender Aufgaben der Daseinsvorsorge, dem Umweltschutz, der Wirtschaftsförderung und eben speziell auch der Sozialplanung wird der traditionelle Autonomieanspruch der kommunalen Selbstverwaltung zunehmend herausgefordert. Aus diesem Grund nehmen horizontale Kooperationen zu, ohne dabei die vertikalen Entscheidungsprozesse zu untergraben. Die Ergebnisse der Begleitforschung zur Landesstrategie

„Quartier 2020 – Gemeinsam.Gestalten.“ lassen den Schluss zu, dass es an der Schnittstelle zur kommunalen Ebene noch ungenutzte Kooperationspotenziale gibt, die sich aus historisch-kulturell gewachsenen Rollenverständnissen ergeben. Die Landkreise reagieren darauf mit einem sensiblen und vermittelnden Rollenverständnis. Die Möglichkeiten und Herausforderungen der Quartiersentwicklung entfalten also ihre Potenziale über die Gemeindegrenzen hinweg.

Literatur

- Bogumil, Jörg & Lars Holtkamp (2006), Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung, Wiesbaden: Springer VS.
- Holtmann, Everhard, Christian Rademacher & Marion Reiser (2017), Kommunalpolitik, Wiesbaden: Springer VS.
- Naßmacher, Hiltrud & Karl-Heinz Naßmacher (2007), Kommunalpolitik in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS.
- Schneider, Herbert (1991), Kommunalpolitik auf dem Lande, München: Minerva Publ.

Weitere Infos zur Landesstrategie „Quartier 2020 – Gemeinsam. Gestalten.“

online-Präsenz:
www.quartier2020-bw.de

Das Gemeinsame Kommunale Kompetenzzentrum Quartiersentwicklung (GKZ.QE) ist die landesweite Anlauf- und Beratungsstelle der Kommunalen Landesverbände für Kommunen und Interessierte zu allen Fragen der Quartiersentwicklung in Baden-Württemberg.

Ansprechpartnerin beim Landkreistag:
Sabine Wettstein
Fachberatung Quartier 2020
0151-418 800 90
wettstein@landkreistag-bw.de

Prof. Dr. René Gründer ist Soziologe und Projektleiter der Begleitforschung zur Landesstrategie Quartier 2020 an der DHBW Heidenheim (gruender@dhw-heidenheim.de)

Georg Reiff, M.A. ist Politologe und Wiss. Mitarbeiter der Begleitforschung zur Landesstrategie Quartier 2020 an der DHBW Heidenheim (georg.reiff@dhw-heidenheim.de)