

Arvid Krüger

Die Problematik FRAGMENTIERTER VERWALTUNGSSTRUKTUREN

(Un-)Überwindbare Hürden für Daseinsvorsorge
und Stadtentwicklung im ländlichen Raum?

Kurzfassung

Ob mehrere Gebietseinheiten im ländlichen Raum beim gemeinsamen Tun interkommunale oder innergemeindliche Planung betreiben, hängt davon ab, wie die Gemeinden des Landes verfasst sind (z.B. vor/nach Gebietsreformen). Das ist für die Anwendung von raumplanerischen Methoden von Belang, je nachdem, ob sie der Stadt- oder der Regionalentwicklung entlehnt sind. Aus der Perspektive des Praxis erfahrenden Wissenschaftlers wirft dieser Artikel Fragen auf, welche Probleme bei der planerischen Weiterentwicklung von Daseinsvorsorge sich hierbei ergeben können.

Vortext

Der folgende Artikel destilliert verallgemeinerbare Fragestellungen aus Thüringer Fallbeispielen, um zu verdeutlichen, wie die Fragmentierung von Verwaltungsstrukturen der kommunalen Familie ein mögliches Problem für den planerischen Umgang mit der Sicherstellung und Weiterentwicklung infrastruktureller Daseinsvorsorge darstellt. Dabei wird auf den Umstand eingegangen, dass einige Innovationen in Stadt- und Raumentwicklung – z.B. interkommunale Planungsprozesse – zwar einen Bypass legen und somit einen erfolgreichen Umgang mit Planungsaufgaben ermöglichen. Jedoch ist dies dann häufig ein orts- bzw. regionskonkreter Erfolg, der dann nicht ohne weiteres auf andere Räume übertragen werden kann.

Einleitung

Was ist kommunale Planung im ländlichen Raum? Ist es das Geschehen in einer dörflichen Gemeinde mit ein paar Hundert Einwohner:innen (EW), ist es das Geschehen in einer Kleinstadt mit ein paar Tausend EW oder ist es das Geschehen in einer Kleinstadt auf 130 km² mit knapp 20.000 EW? Und wenn es nicht nur eins, sondern sechs der zuerst genannten Dörfer sind, ist es dann dasselbe wie wenn sechs dörfliche Ortsteile der zuletzt genannten Kleinstadt gemeinsam etwas planen? Hier verwischen die Unterschiede zwischen Regional- und Stadtplanung. Der Artikel nutzt im Sinne einer Grounded Theory die Möglichkeit, sich aus einer wissenschaftlichen Perspektive von konkreten Praxen überraschen zu lassen und wirft dabei weniger Fragen an diese Praxis auf, sondern benennt Herausforderungen für den wissenschaftlichen Diskurs. Zugleich bleibt dieser Artikel auf einer deskriptiven Ebene und versteht sich somit als Beitrag eines Wissenschaftlers, der aus der Praxis berichtet. Er beruht auf mehreren Grundlagen, die nicht vollständig im Sinne einer wissenschaftlich-empirischen Quelle klassifiziert werden können. Alle in diesem Artikel dargestellten Erkenntnisse müssen daher als vorläufig gelten und sind auch als Einladung zu einer Debatte zu verstehen.

Zur Grundlage dieses Artikels wurden erstens eine Vielzahl von Gesprächen mit Vertretern der hier vor allem als Fallbeispiel dienenden Stadt Schmölln, die zu unterschiedlichen beruflichen Anlässen des Autors in den letzten fünf Jahren geführt wurden, die aber keine zitierfähigen Aussagen im Sinne eines sozialwissenschaftlich geführten Interviews erzeugt haben. Zweitens besitzt der Autor eine umfangreiche Kenntnis vergleichbarer Kommunen desselben Bundeslands, die zumeist aus der forschenden Lehre stammt (vgl. BUW 2018, 2016, 2015; Krüger 2020; Krüger/Müller 2018, Krüger et al. 2021). Zum dritten erlebt der Autor in unterschiedlichen Fachdiskursen immer wieder unterschiedliche raumkategoriale Setzungen der Begriffe Kommune/Gemeinde und der Zuschreibung „interkommunal“, ohne dass bei der

Verwendung dieser Begriffe auf die Unterschiedlichkeit der raumkategorialen Setzungen in diesen Momenten eingegangen werden kann. Das muss nicht, aber kann Missverständnisse darüber erzeugen, in welcher territorialen Logik welcher Prozess eigentlich in der Praxis stattfindet, wenn in der Beschreibung oder Analyse eines Planungsprozesses beispielsweise von kommunaler oder interkommunaler Planung die Rede ist. Dieser Umstand kann negative Folgen für raumplanerische Fachdiskurse mit sich bringen – bis hin zur Unkenntlichkeit der Grenze zwischen örtlichen und überörtlichen Verfahren und Instrumenten der Planung. Doch diese Abschätzung der Folgen soll und kann in diesem Artikel nur im Sinne eines Aufrisses geschehen.

1 Zwischen regionaler Daseinsvorsorge und kommunaler Stadtentwicklungspolitik

Es kommt vor, dass ein interkommunal durchgeführtes Modellprojekt der Raumentwicklung allein deswegen nicht an einen anderen Ort übertragbar ist, weil im Modellprojekt sechs Gemeinden à 350 EW zusammengearbeitet haben – und es andernorts sich hierbei um Ortsteile einer 20.000-EW-Gemeinde handelt. Doch das wiederum muss nicht heißen, dass diese 20.000-EW-Gemeinde diese Art der Raumentwicklung in ihren dörflichen Ortsteilen nicht durchführen kann. Es kann aber heißen, dass diese Raumentwicklung in einer fragmentierten Fachwelt gar nicht wahrgenommen wird, weil es sich um eine innergemeindliche

Das Projekt

„ISDN - Integrierte Strategie für Daseinsvorsorge und Nachhaltigkeit in ländlichen Räumen“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

ISDN verknüpft die Herausforderungen von Daseinsvorsorge und klimaangepasster Entwicklung. Dazu wird ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK) weiterentwickelt. Durch städtebauliche Strategien sollen unter anderem demografische Veränderungen gesteuert werden.

Weitere Informationen zum Projekt:

» www.kommunen-innovativ.de/isdn

Angelegenheit handelt, also per se gar keinen Anspruch der Regionalentwicklung geltend machen kann. Ganz praktisch kann es einen Unterschied machen, ob man – wie gesagt, bei gleichen Raumkonstellationen – dann je nach räumlicher Verwaltungskonstellation Fördermittel der Regionalentwicklung (z.B. Leader) oder der gemeindlichen Entwicklung (z.B. Städtebauförderung) in Anspruch nehmen kann.

Aus der Perspektive der Wissenschaft sind das Detailfragen, von denen nahezu klar ist, dass es hierfür individuelle Lösungen geben wird, denn wenn der politische Wille besteht, an einem bestimmten Ort raumbezogene Fördermittel einzusetzen – egal ob LEADER oder Städtebauförderung – dann findet sich ein praktischer Weg. Doch was passiert, wenn der inhaltliche Kern des jeweiligen Förderprojekts vergleichbar wäre (z.B. die Schaffung eines Netzwerks soziokultureller Treffpunkte in verschiedenen Ortsteilen der Gemeinde)? Es ergeben sich zwei extreme Betrachtungsweisen, zwischen denen sich orientiert werden kann. Das eine Extrem: Es ist völlig egal, was aus der Wissenschaft an Instrumenten und Verfahren der Planung auf den verschiedenen Ebenen – lokal/quartiersbezogen, gesamtgemeindlich, interkommunal – kommt, am Ende geht es doch nur darum, Fördergeld an den entsprechenden Stellen „auf den Boden“ zu bringen. Das andere Extrem: Die unterschiedliche territoriale Verfasstheit der Gemeinden verhindert per se, dass die jeweils für das Projekt bestgeeigneten Instrumente und Verfahren der Planung zu Einsatz kommen, weil die territoriale Verfasstheit der Gemeinden möglicherweise die dafür besten Instrumente und Verfahren ausschließt.

Doch es kann auch noch anders kommen. Eine Gruppe dörflicher Gemeinden schafft durch ein Netz soziokultureller Treffpunkte neue Zentralitäten. Wenige Jahre zuvor haben sich diese Gemeinden erfolgreich gegen eine Eingemeindung in den weniger Kilometer entfernten Zentralen Ort gewehrt. Mit dem erfolgreichen interkommunalen Projekt der ländlichen Entwicklung wurde es ermöglicht, dass bestimmte soziokulturelle Aktivitäten in den Gemeinden

gemeinschaftlich stattfinden können und man hierfür nicht mehr in die benachbarte Kleinstadt fahren musste. Diese jedoch hat qua ihrer zentralörtlichen Aufgabe, genau für diese Gemeinden ebenso eine soziokulturelle Infrastruktur anzubieten wie für die gemeindeeigene Bevölkerung.

Wenn man unter der soziokulturellen Infrastruktur Kita- und Schulplätze versteht, dann können sich (inter-)kommunales Agieren auf dorfgemeindlicher Ebene und zentralörtliche Ausweisung die Regionalentwicklung in unterschiedliche Richtungen bewegen. Freilich ist selbiges auch möglich, wenn die dörflichen Gemeinden nun Ortsteile einer größeren Gemeinde geworden sind und sich der Gemeinderat nun dafür entscheidet, im Sinne eines „Soziokulturhauses“ alles in der Kernstadt zu konzentrieren (Anlass könnte sein, die Innenstadt dort zu stärken) – oder eben als dezentrales Netzwerk. Ein solches Agieren könnte Ergebnis von Eingemeindungsverhandlungen sein. Dies wäre eine Richtungsentscheidung eines Gemeinderats. Eine kreisfreie Thüringer Gemeinde hat ihre Radwegplanungen so angepasst, dass parallel zum touristischen Radweg (unbeleuchtet) ein straßenbegleiteter Radweg (beleuchtet) gebaut wird, damit die Kinder des dörflichen Ortsteils auch zu winterlichen Schulbeginnzeiten im Dunkeln sicher fahren können. Diese Investition hat freilich anderen Radwegbau hintangestellt.

Es gibt also nicht nur ein Nebeneinander des Zentrale-Orte-Systems der Raumordnung, interkommunaler Regionalentwicklungsansätze und innergemeindlicher Methoden der Stadterneuerung, sondern gleiche Raumentwicklungsstrategien werden unterschiedlich systematisiert – je nachdem, in welcher kommunalen Verfasstheit die jeweils betrachtete territoriale Entität ist: Gemeinde, Gemeindeverbund oder hybride Formen wie in der „erfüllenden Gemeinde“ in Thüringen. Das gleiche Projekt in der gleichen Raumkonstellation kann an dem einen Ort interkommunale Regionalentwicklung sein, anderswo innergemeindliche Quartiers- und Ortsteilentwicklung. Das ist insbesondere in jenen Politikfeldern der Raumentwick-

lung von Bedeutung, die sehr stark durch Modellprojekte leben und wo im Sinne des (perspektivischen) Inkrementalismus Raumentwicklungsstrategien mithilfe einer Guten Praxis andernorts entwickelt werden. Das ist per se noch nicht problematisch. Problematisch wird es, wenn unklar bleibt, wo die modellhafte Stadt- oder Regionalentwicklungsstrategie an den bestehenden gemeindebezogenen Verwaltungsverfasstheiten andockt. Das soll an zwei exemplarisch zu verstehenden infrastrukturellen Handlungsfeldern der Raumentwicklung dargestellt werden: Bildung und (kollektive) Mobilität.

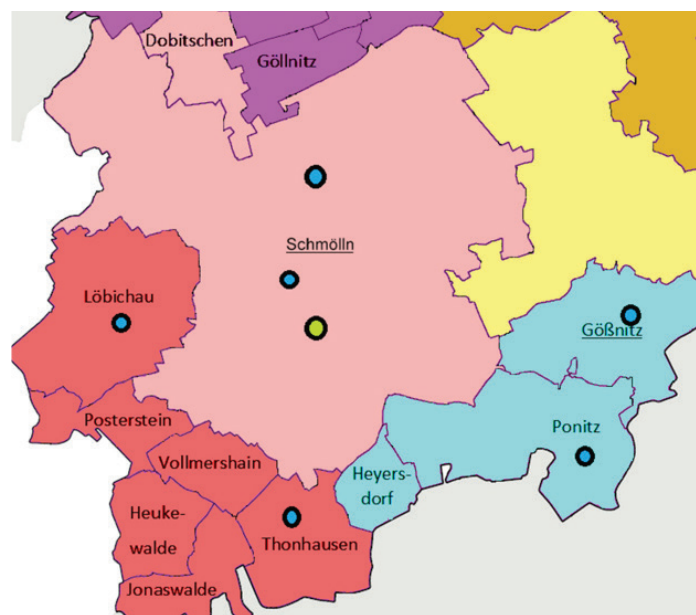
2 Handlungsfelder der Raumentwicklung – Infrastrukturektoren Bildung und Mobilität

Hierzu dient das Beispiel Schmölln (13.000 EW), dessen territoriale Entität aus der eigentlichen Gemeinde samt ihrer (im Laufe der letzten 100 Jahre eingemeindeten) Dörfer, der sehr kleinen Stadt Gößnitz (3.000 EW) und drei durch Schmölln oder Gößnitz „erfüllten“ dörfliche Gemeinden mit jeweils wenigen Hundert EW sowie das durch Gößnitz „erfüllte“ Dorf Ponitz (1.500 EW) besteht. Südlich Leipzigs zwischen den Oberzentren Altenburg und Gera gelegen, teilt sich Schmölln die mittelzentrale Funktion mit Gößnitz (hierzu existiert ein Raumordnungsvertrag), wobei sowohl hinsichtlich der Stadtgröße als auch der Verfasstheit der Kernstadt eindeutig Schmölln den eigentlichen Kern dieser Entität darstellt.

Beginnen wir mit dem Bildungsbereich, hier gibt es die geteilte Zuständigkeit von inneren und äußeren Schulangelegenheiten (Libbe et al 2010, 160ff.), wie es sie auch in Großstädten gibt. Jedoch kommt es oft vor, dass sich für Kleinstädte diese Zuständigkeiten auf drei verschiedene Ebenen aufteilen: dem Land, Regierungsbezirk oder Landkreis (hier: Auftragsverwaltung) mit der inneren Zuständigkeit, dem Landkreis (hier als Teil der kommunalen Familie) oder der Region mit der Zuständigkeit für die Schulnetzplanung und der Kommune mit der äußeren Zuständigkeit – also die für die Gebäudehülle.

Eine Vorgabe an den Landkreis zur Schulnetzplanung besteht in mindestens 80 Personen für eine Grundschule (ThürSchulG), was für drei der sechs Grundschulen in der Entität Schmölln das Aus bedeuten würde, denn die circa 750 Schüler:innen verteilen sich auf Schmölln, Gößnitz, Altkirchen (Ortsteil von Schmölln) und die umliegenden Dörfer Thonhausen, Großstechau/Löbichau und Ponitz. Ziel war es, einen Schulverbund mit Sprengeln zu errichten (Kreistag 2019), um alle Standorte zu erhalten; den Schulbetrieb jedoch formal als einen Betrieb mit einer Leitung zu gestalten. Das war nicht durchsetzbar, allerdings konnten nach zwei Jahren intensiver und ebenenübergreifender Diskussion die Standorte in Ponitz (als Filiale von Gößnitz) und Großstechau (als Filiale von Thonhausen) erhalten werden (Altkirchen und Schmölln sind jeweils für sich oberhalb der Mindestgröße). Um wie viel komplizierter müsste man sich vorstellen, wie man eine auf Sprengel verteilte Schule in eine lokale Bildungslandschaft einbindet, wie man die berufliche Bildung an eine solche Raumstruktur anbindet und wie man die räumlichen Bedingungen einer auf Sprengel verteilten Schule in den Ressorts Erwachsenen- und kulturelle Bildung nutzbar machen kann. Als Stadtentwicklung denkt man schnell in der baulichen Perspektive, dass nicht nur schultypische Raumgrößen (Klas-

Schmölln und Schulstandorte (Stadt Schmölln)



senräume), sondern auch größere Veranstaltungsräume (Säle, Aulen etc.) benötigt werden. Als regionale Daseinsvorsorge befürchtet man, dass die Dezentralisierung auf so viele Standorte eine deutlich weniger effiziente Gebäudebewirtschaftung ermöglicht als die Vollausslastung eines zentralen Standorts (Libbe et al., 378ff.). Je nun, Gebäude und Herausforderungen sind real existent – ebenso wie die Nachvollziehbarkeit der kommunalen Sicht, dass nur Kommunen mit eigenem Bildungsangebot attraktiv sein können.

Auffällig im Rahmen der Schulreform nach 2014 und Einführung der Gemeinschaftsschule war, dass sich recht schnell in unterschiedlichen Raumkonstellationen Gemeinschaftsschulen bildeten (vgl. BUW 2015). So hat sich die damalige Gemeinde Oldisleben (2.200 EW) durch die Umwandlung des eigenen Schulstandorts in eine Gemeinschaftsschule in die Position versetzt, gegenüber dem benachbarten Heldrungen (2.200 EW) besser dazustehen. Die Schule in Oldisleben wird – wegen der Umwandlung – saniert und erweitert, Heldrungen wird Mühe haben, langfristig den Grundschulstandort in der Kernstadt zu sichern (der Vollständigkeit halber: Im eigenständigen Ortsteil Bahnhof Heldrungen, mittig zwischen Kernstadt Heldrungen und Oldisleben gelegen, befindet sich eine Freie Schule). Beide Orte gehören seit 2019 zur Gemeinde An der Schmücke (6.000 EW), weitere Schulstandortanpassungen sind also nicht mehr eine regionale, sondern eine innergemeindliche Angelegenheit.

Ein anderes Beispiel findet sich in Bad Langensalza (17.000 EW), aber nicht in der eigentlichen Stadt, sondern im 1994 eingemeindeten Dorf Aschara (440 EW). Die Schülerschaft der örtlichen Brückenschule rekrutiert sich nicht nur aus dem Dorf, sondern aus vielen anderen dörflichen Ortsteilen der Gemeinde, z.T. auch am geographisch entgegengesetzten Ende des Gemeindegebiets gelegen. Rein formal ist das aber irrelevant, denn die Schulwege spielen sich weitestgehend im Inneren der Gemeinde ab, werden also durch regionalplanerische Blickwinkel gar nicht erfasst.

Diese Beispiele zeigen schlaglichtartig, dass die Art und Weise, wie Schule organisiert wird, natürlich raumbezogene Konsequenzen hat – und zwar auch dann, wenn die regionalplanerische Dimension der Daseinsvorsorge nicht berührt wird. Denn die Versorgung mit Schulplätzen war weder in Schmölln, Heldrungen/Oldisleben oder Bad Langensalza gefährdet. Doch es handelt sich um drei völlig unterschiedliche Bezugnahmen zur Rolle der Gemeinde. Es stellt sich die Frage, ob das lokal individualisierte Problemlösungsmechanismen sind, die auf örtliche Spezifika eingehen oder ob es generell ein Problem sein könnte, dass für gleichartige territoriale und demographische Gegebenheiten unterschiedliche Verwaltungszuständigkeiten gelten, die zudem auf mehrere Instanzen verteilt sind. Und dabei geht es noch nicht mal um die Entscheidung zwischen den grundsätzlichen planerischen Handlungsoptionen Dezentralisierung oder eine Zentralisierung des Schulstandorts (vgl. Libbe et al. 2010: 379ff.).

Aus der Perspektive der Stadterneuerung ist der Umgang mit Schulstandorten aber nahezu zwingend eine Angelegenheit der Quartiersentwicklung, nicht nur, aber auch weil hier sehr häufig Städtebauförderung ermöglicht wird, die sich nun mal an Gemeinden und nicht an eine regionale Entität richtet. Gerade die Schaffung von Bildungslandschaften bzw. von Campussituationen in der Vernetzung von Schule und Jugendhilfe findet deswegen zumeist in Großstädten statt (vgl. Million et al. 2015); dabei findet Bildungsbenachteiligung als Herausforderung für die Stadtentwicklung sehr wohl ebenso in Kleinstädten und Dörfern statt.

Kollektive Mobilität ist inzwischen viel mehr als nur der durch den Landkreis organisierte Überlandbus. Schmölln soll hier wieder als exemplarisches Beispiel dienen. Es gibt in der Entität mehrere Bahnhöfe. Schmöllns Bahnhof ist Haltepunkt eines Studentakts per Regionalexpress (RE) zur Landeshauptstadt Erfurt. Gößnitz ist S-Bahnhof des mitteldeutschen S-Bahn-Netzes mit mindestens stündlichen Verbindungen nach Leipzig (und Halle). Ein

weiterer S-Bahnhof ist Ponitz, wo aber nur alle 2h ein Teil der S-Bahnen hält. Ebenfalls alle 2h halten die genannten RE am Bahnhof in Nöbdenitz. Zwischen Schmölln und der Kreisstadt Altenburg gibt es RE- und Plusbus-Verbindungen, die zusammen mindestens einen Stundentakt ergeben.

Die auf den ersten Blick detaillierte Schilderung soll folgendes verdeutlichen: Das Grundangebot des ÖPNV dient sowohl lokalen Verkehrsbedarfen als auch der Einbindung der Region in ein deutschlandweites Bahnnetz und es wird von der Landesebene bzw. durch einen Verkehrsverbund geplant (hier: MDV). Die Fahrzeiten dieser Linien sind an einem Stundentakt ausgerichtet, der – idealtypisch – Teil eines Deutschlandtakts (Deutschlandtakt 2021) ist und über Anschlussbeziehungen (via ICE-Knoten) eine gesicherte durchgängige Verbindung quer durch Deutschland ermöglicht. Diesbezüglich findet in der Sache kein lokaler Planungsvorgang statt, Taktungen und Fahrzeiten richten sich nach den bundesweiten Gegebenheiten. Das Busunternehmen des Landkreises fährt die Plusbuslinie nach den zumeist vertraglich vereinbarten Vorgaben im Verkehrsverbund – so wie ein Bahnunternehmen die Züge entsprechend der Vorgaben des Bundeslands oder des Verkehrsverbunds fahren lässt.

Demgegenüber stehen lokale Verkehrsbedarfe. Im Falle Schmölln handelt es sich im Rahmen des Modellprojekts „Schmölln macht mobil“ (SMM 2021) seit Ende 2018 um zwei neue Buslinien im Stundentakt (die aber wiederum keine Plusbuslinien im MDV sind, da sie keinen regionalen Linienverlauf besitzen). Diese Linien verbinden Bahnhof (mit Anschluss an RE und Plusbus), Marktplatz, etwas außerhalb gelegene, aber noch zum Stadtkern gehörende Geschosswohnungsbauten (mit älterer Bewohnerschaft), Friedhof und Schulen. Eingerichtet werden konnten diese Linien, weil Stadt Schmölln und landkreiseigenes Busunternehmen in Verhandlungen miteinander Fahrzeugkilometer umschichten und so die regelhaft in dieser Einheit quantifizierten Ressourcen des Busfahrens in diesen beiden neuen Linien bündeln

konnten. Hier war also die gemeindliche Ebene essenziell für das Anstoßen und Umsetzung einer Planung, auch wenn sie nicht Aufgabenträger ist, sondern die Planung bei diesem angeregt hat.

Nun erscheint das Umschichten von Fahrzeugkilometern eher wenig relevant für raumplanerische Fragestellungen. Doch wie stünden die Planungsinstrumente und -ebenen bereit, wenn es nicht um das Umschichten innerhalb eines Sektors kollektiver Verkehre, sondern zwischen diesen gehen würde – wenn also Sharing-Angebote, Rufsysteme oder ähnliches integriert werden sollen; Fachterminus ist Intermodalität (Deffner et al. 2014, 2017). Denn die Integration dieser Angebote ergibt nur Sinn, wenn sie entsprechend tarifiert werden können. Nur wenn es auch tariflich funktioniert, mit dem alternativen Verkehrsmittel zum Bahnhof oder Mobility Hub zu fahren, um von dort aus in das getaktete System des ÖPNV zu kommen, dann ist dies eine Alternative, um vom Dorf nach Leipzig mit dem alternativen Angebot und der S-Bahn zu fahren (ebenda, 226). Ein Dorf wie Großstöbnitz (Ortsteil von Schmölln) an der Bundesstraße von Schmölln nach Altenburg mit Plusbus-Bedienung ist ebenso eine Ausnahme wie es Ponitz (von Gößnitz verwaltet) oder Nöbdenitz (Ortsteil von Schmölln) mit eigenem Bahnhaltelpunkt sind. Die überwiegende Mehrheit der anderen Dörfer benötigt alternative Angebote im Verbund, um die oft nur wenigen Kilometer zur Bahnstrecke zu überwinden. Separate Systeme vermindern aufgrund ihrer höheren Trans-

Ausschnitt aus dem MDV-Liniennetz (MDV)



aktionskosten die Bereitschaft, das eigene Auto stehenzulassen (welches die Person ebenfalls unkompliziert von Nitzschka nach Leipzig bringt). Zugleich ist es ziemlich wahrscheinlich, dass sich in peripheren Lagen marktgängige Sharing-Systeme als Ergänzung nicht oder nur mit starker staatlicher Unterstützung durchsetzen. Auch im Mobilitätssektor zeigt sich, wenn auch auf ganz andere Art als im Bildungsbereich, dass sich die Planungsaufgaben auf eine lokale und eine übergeordnete Ebene verteilen. Die übergeordnete Ebene überblickt das Grundangebot von Regionalbahn und (über-)regionalem Plusbus, die lokale Ebene die letzte Meile. Ob das wie in Schmölln ein Stadtbus für die kleinräumig peripheren Lagen in der Kernstadt, ob das ein Rufsystem für Dörfer wie Nitzschka, ob das Sharing-Angebote an den Bahnhöfen als Mobility Hubs sind, es muss auf der gemeindlichen Ebene planerisch verantwortet werden können. Die übergeordnete Ebene entspricht hier Flächengrößen eines Verkehrsverbands, eines Bundeslands bzw. eines Regierungsbezirks. Die klassische regionale Ebene (Landkreis, Region) spielt nur noch eine untergeordnete Rolle, interkommunale Logiken nur dort, wo mehrere Gemeinden eine Verwaltungsgemeinschaft (in welcher formalen Struktur auch immer bilden).

Fazit

Es wäre nun ein leichtes, nun zu fordern, dass die zu kleinen Verwaltungseinheiten aufzulösen sind und in größere Verwaltungseinheiten aufzugehen hätten – ein Grundprinzip bisheriger Gebietsreformen. Doch es geht um mehr: es geht darum, bei der Analyse lokaler Planungsfähigkeiten zu ermitteln, wo Zuständigkeiten fehlen – Zuständigkeiten, die aus was für Gründen auch immer, einst auf eine (nächst-)höhere Ebene verschoben wurden. Gründe, die durchaus Sinn ergeben könnten, beispielsweise wenn es darum geht, dynamisch wachsende Stadt-Umland-Regionen so zu ordnen, dass der Flächenverbrauch beim Wachsen minimiert und möglichst nachhaltige Raumkonfigurationen der Suburbanisierung erreicht werden (wie z.B. das Wachsen entlang von Schienen-

verkehrsachsen). Doch an anderen Stellen erzeugen diese „nach oben“ verschobenen Zuständigkeiten ein Fehlen der Anwendbarkeit von Instrumenten und Verfahren der Bestandsentwicklung, wie man sie z.B. aus der großstädtischen Stadterneuerung kennt. Hin und wieder wird dieses Fehlen mit oder ohne Modellprojekte durch interkommunale Planungsansätze kompensiert: mehrere Dörfer machen Dinge gemeinsam, mehrere Gemeinden gründen einen Zweckverband etc. Doch dieses interkommunale Planen verliert seine formale Berechtigung, wenn es – geografisch unverändert – nun innerhalb einer Gemeinde stattfindet. Dabei wird diese neue Gemeinde aber nicht regelhaft in die Lage versetzt, dieselben Planungsaufgaben intrakommunal zu bewältigen, die vorher aufgrund eines interkommunalen Planungsprojekts bewältigt werden konnten. Übrigens berührt es die Verwaltung eines Landkreises in der Regel nicht, wenn in seinem Territorium Gemeinden zusammengelegt werden.

Die Beispiele Bildung und Mobilität zeigen, dass die raumlogischen Zuständigkeiten zumindest in Thüringen eigentlich nicht mehr auf einer dem Landkreis vergleichbaren regionalen Ebene liegen. Für die inneren Schulangelegenheiten ist ohnehin das Land zuständig, für die regionale Mobilität – idealtypisch – der jeweilige Verkehrsverbund, der zumeist auf Regierungsebene, auf Landesebene oder wie im Fall des MDV auch länderübergreifend verortet ist (siehe auch VBB und HVV). Demgegenüber steht ein kommunaler Gestaltungsanspruch, der sich im Falle Schmöllns als Filialmodell im Bildungsbereich und als Stadtbuslinie im Mobilitätssektor manifestiert. Hier konnte die Gemeinde sich Zuständigkeiten „erkämpfen“ und so Fragmentierungen überwinden.

Doch woher kommen die oben aufgezählten unterschiedlichen Konstellationen der Verteilung von Verwaltungszuständigkeiten in der kommunalen Familie? Warum liegt dies bei der Gemeinde, jenes bei der Verwaltungsgemeinschaft oder der erfüllenden Gemeinde und wieder anderes beim Landkreis? Geht es wirklich um eine regionale Steuerung der Raument-

wicklung oder handelt es sich schlicht um eine betriebswirtschaftlich effiziente Zuordnung von Verwaltungspersonal zu Landkreisebene, Amtsebene und (Kleinst-) gemeindeebene? Dieses Infragestellen soll nicht insinuiert, dass nun die regional umfassendste territoriale Entität, hier der Landkreis, alles Verwalten übernehmen soll. Doch wenn ein Landkreis mit 100.000 EW aus 5-6 flächengroßen, jeweils Stadt und Dörfer beinhaltende Gemeinden à 15-20.000 EW besteht, dann mag eine Aufgabenkritik durchaus dazu führen, dass manche Dinge gemeinsam gemacht werden und manche Dinge sich auch gut in der gemeindlichen Ebene bewältigen lassen – vor allem, wenn es in dem Sektor ohnehin tradierte geteilte Zuständigkeiten gibt, also eine Landes- oder Regierungsbezirksebene und eine kommunale Ebene.

Das ist mit der Frage nach der Fragmentierung gemeint. Es ist ein Plädoyer an die Raumplanung, sich stärker mit der Verwaltungsstruktur des Gegenübers auseinanderzusetzen, mit dem man im Sinne des Fallbeispiels zu tun hat – sei es in der Praxis in Modellprojekten der Regionalentwicklung etc., sei es in der Forschung mit dem Fallbeispiel als empirischer Grundlage. Und es ist ein Plädoyer, aus der regionalplanerischen Sicht öfter auf die Instrumente und Verfahren der Stadtentwicklung und umgekehrt zu schauen, wenn man es mit einem solches aus Stadt- und Dorflagen bestehende Entität zu tun hat.

Viele regionale Projekte im Kontext von Daseinsvorsorge adressieren eigentlich gemeindliche Herausforderungen: wie wird die Schule betrieben, wie wird lokale Mobilität gesichert und weiterentwickelt, wie bleibt der öffentliche Raum an zentralen Orten dieser Entität belebt, was wird aus dem örtlichen Einzelhandel usw.? Es ist also daher umso wichtiger, von vornherein präzise den Gemeindebegriff im Sinne der Verortung und Anbindung der kommunalen Verwaltung in diesen Projekten zu nutzen. Wo auch immer die fallkonkrete Zuständigkeit der kommunalen Verwaltung in Bezug auf Raumentwicklung liegt: Es ist sicher einfacher, wenn diese Zuständigkeit zum einen nicht auf mehrere

Ebenen kommunaler Verwaltung verteilt ist und wenn sie zum anderen ein unmittelbar zuständiges demokratisches Gremium (z.B. Gemeinderat) betrifft – und nicht mehrere. Dass das nicht regelhaft so ist, das ist mit dem Problem der Fragmentierung gemeint.

Der Autor

Dr. Arvid Krüger
Fachgebiet Stadterneuerung und Planungstheorie, Universität Kassel; Arbeitsschwerpunkte Governance, Stadterneuerung, Großsiedlungsforschung, Kleinstadtforschung; arvid.krueger@asl.uni-kassel.de

Literatur

- » BUW (Bauhaus-Universität Weimar) (2018): Grenzüberschreitungen – Thüringer Randlagen nach (k)einer Gebietsreform; unveröffentlichter Projektbericht des Bachelorstudiengangs Urbanistik (Lehrender: Krüger, Arvid), Weimar.
- » BUW (Bauhaus-Universität Weimar) (2016): Von Kahla bis Camburg; unveröffentlichter Projektbericht des Bachelorstudiengangs Urbanistik (Lehrender: Krüger, Arvid), Weimar.
- » BUW (Bauhaus-Universität Weimar) (2015): StadtLandSchule – Bildungslandschaften in Thüringen; unveröffentlichter Projektbericht des Bachelorstudiengangs Urbanistik (Lehrende: Krüger, Arvid; Schönig, Barbara), Weimar.
- » Deffner, Jutta; Hefter, Tomas; Götz, Konrad Götz (2014): Multioptionalität auf dem Vormarsch? Veränderte Mobilitätswünsche und technische Innovationen als neue Potenziale für einen multimodalen Öffentlichen Verkehr. In: Schwedes, Oliver (Hrsg.): Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden: Springer, 201-228.
- » Deutschlandtakt 2021: Website des Projekts Deutschlandtakt: www.deutschlandtakt.de (zuletzt aufgerufen am 12.03.2021).
- » Krüger, Arvid (2020): Ungenutzte Treiber des Wachstums? Möglichkeiten und Grenzen einer stadt-regionalen Entwicklung der Region Jena-Weimar-Erfurt: Kleinstädte als Kerne einer gesteuerten suburbanen Entwicklung? In: BBSR/DGD (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? Bonn, 82-98.
- » Krüger, Arvid; Müller, Maximilian (2018): Land ohne Landkreise – Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Thüringen. In: BBSR/DGD (Hrsg.): Mal über Tabuthemen reden – worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. Bonn, 106-115.
- » Krüger, Arvid; Olesch, Clemens; Weiß, Leonard (2021): Grenzüberschreitungen – Chancen interkommunal gedachter Stadterneuerung in Thüringer Randlagen anhand der Beispiele Altenburg und Suhl/Zella-Mehlis. In: Altröck,

- Uwe et al. (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2021. Wiesbaden, Springer [im Erscheinen].
- » Kreistag (2019): Drucksache KT-DS/0048/2019 des Kreistags Altenburger Land „Inklusiver Grundschulverbund Schmöllner Land“, 30.10.2019.
 - » Libbe, Jens; Köhler, Hadia; Beckmann, Klaus (2010): Infrastruktur und Stadtentwicklung, Technische und soziale Infrastrukturen – Herausforderungen und Handlungsoptionen für Infrastruktur- und Stadtplanung. Berlin, Deutsches Institut für Urbanistik.
 - » Million, Angela; Heinrich, Anna Juliane; Coelen, Thomas (2015): Schnittfelder zwischen Stadtentwicklung und Bildungswesen. In: Coelen, Thomas; Heinrich, Anna Juliane; Million, Angela (Hrsg.): Stadtbaustein Bildung. Wiesbaden: Springer, 1–19.
 - » SMM (Schmölln macht mobil) (2021): Projektdarstellung auf den Webseiten des MDV: <https://www.mdv.de/mdv/projekte/schmoelln-macht-mobil/> (zuletzt aufgerufen am 12.03.2021)
 - » ThürSchulG: Thüringer Schulgesetz in der Fassung vom 02.07.2019