

Neue kommunale Wege zur Zukunftsfähigkeit

Prof. Dr. Stefan Siedentop

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund

Fachkonferenz „Neue Wege zu zukunftsfähigen Kommunen –
Lösungen für Kommunen und Regionen im demografischen Wandel“

Halle (Saale), 11. September 2019

Herausforderung Zukunftsfähigkeit

- Kommunen stehen vor weitreichenden Herausforderungen
 - Transformation des Mobilitäts- und Energieversorgungssystems
 - (Mit-) Gestaltung der digitalen Transformation
 - Umgang mit zunehmender Diversität, Ungleichheit und Alterung
- Kommunales Handeln ist geprägt durch ...
 - Legitimationskrisen der repräsentativen Demokratie
 - hohes Maß an Unsicherheit über „Trends“
 - die strukturelle Unterfinanzierung kommunaler Leistungen

Zukunftsfähigkeit durch Innovation

- Zukunftsfähigkeit braucht Veränderung und Innovation
- Innovation heißt ...
 - die Umsetzung neuer Ideen in die Praxis (Neuheit)
 - zum erreichbaren Vorbild für Andere werden (Übertragbarkeit)
- Ideen müssen nicht nur umsetzbar sein, sie müssen sich *durchsetzen*
- Durchsetzung heißt *Ablösung* bislang vertrauter sozialer Praktiken als Denk-, Handlungs- und Verwaltungsroutinen
- Innovationsfähigkeit bedarf bestimmter Rahmenbedingungen

Innovation als Forschungsgegenstand

- Leitbilder und Konzepte des Wandels (,smart‘, ,resilient‘, kreativ‘)
[Libbe 2018; Fekkak et al. 2017; Merkel 2018; UBA 2017]
- ,Transition‘ und ,Transformation‘ zur Nachhaltigkeit
[Loorberg et al. 2017; Schneidewind 20189; WBGU 2011]
- ,Regionale Innovationssysteme‘ und ,lernende Regionen‘
[Fritsch et al. 2019; Ibert 2019]
- ,Urbane Innovation‘ und Innovation in der räumlichen Planung
[Kersting 2017; Christmann et al. 2019; Jessen & Zupan 2017]

Kommunalplanerische Innovationen

- Neue kommunale Praktiken mit Innovationscharakter

eher *sozio-technische* Innovationen

- IKT-basierte Vernetzung kommunaler Dienstleistungen („Smart City“)
- Erfassung des Innenentwicklungspotenzials („Bauland-Monitoring“)
- Bilanzierung von Infrastrukturfolgekosten („Folgekostenrechner“)

eher *soziale* Innovationen

- neue Formen der Partizipation („Empowerment“)
- Politiken sozialgerechter Bodennutzung („Quotierungsregeln“)
- Etablierung von Zwischennutzungen auf Brach- und Restflächen

→ Leitfrage: Welche internen und externen Rahmenbedingungen fördern die Durchsetzung solcher Praktiken?

Struktur des Vortrags: Fünf Perspektiven

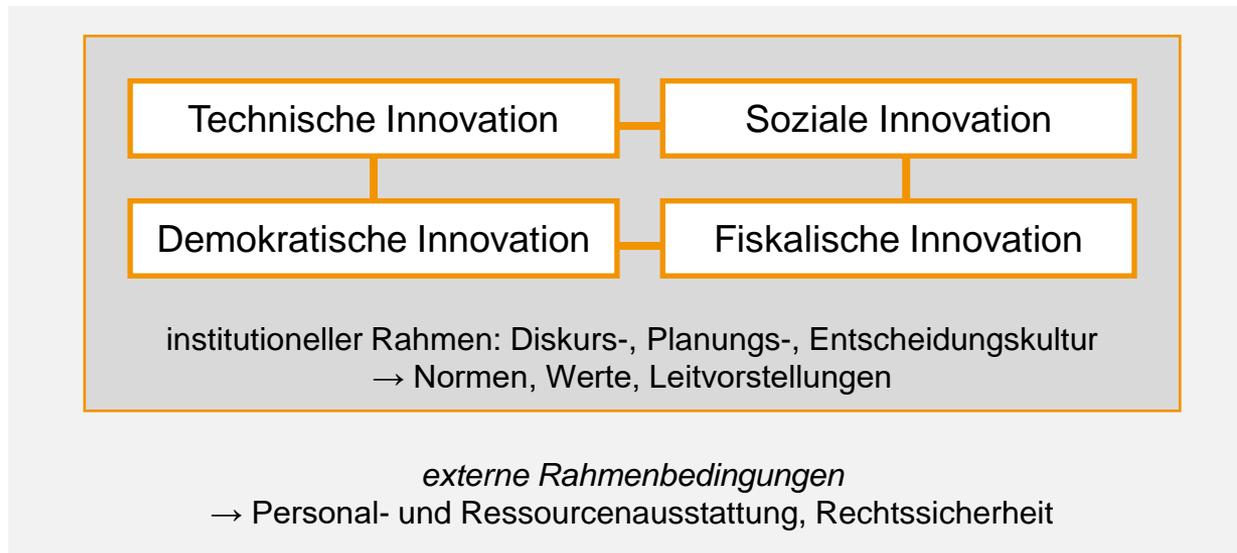
1. Institutionell: wie werden Innovationen institutionalisiert?
2. Zeitlich: welche Zeitlichkeit haben Innovationen?
3. Sozial-räumlich: welche Wirkungen entfalten Innovationen?
4. Governance: welche Arrangements unterstützen Innovation?
5. Materiell: welche materiellen Bedingungen brauchen Innovationen?

1. Institutionelle Perspektive

Frage: wie werden Innovationen institutionalisiert?

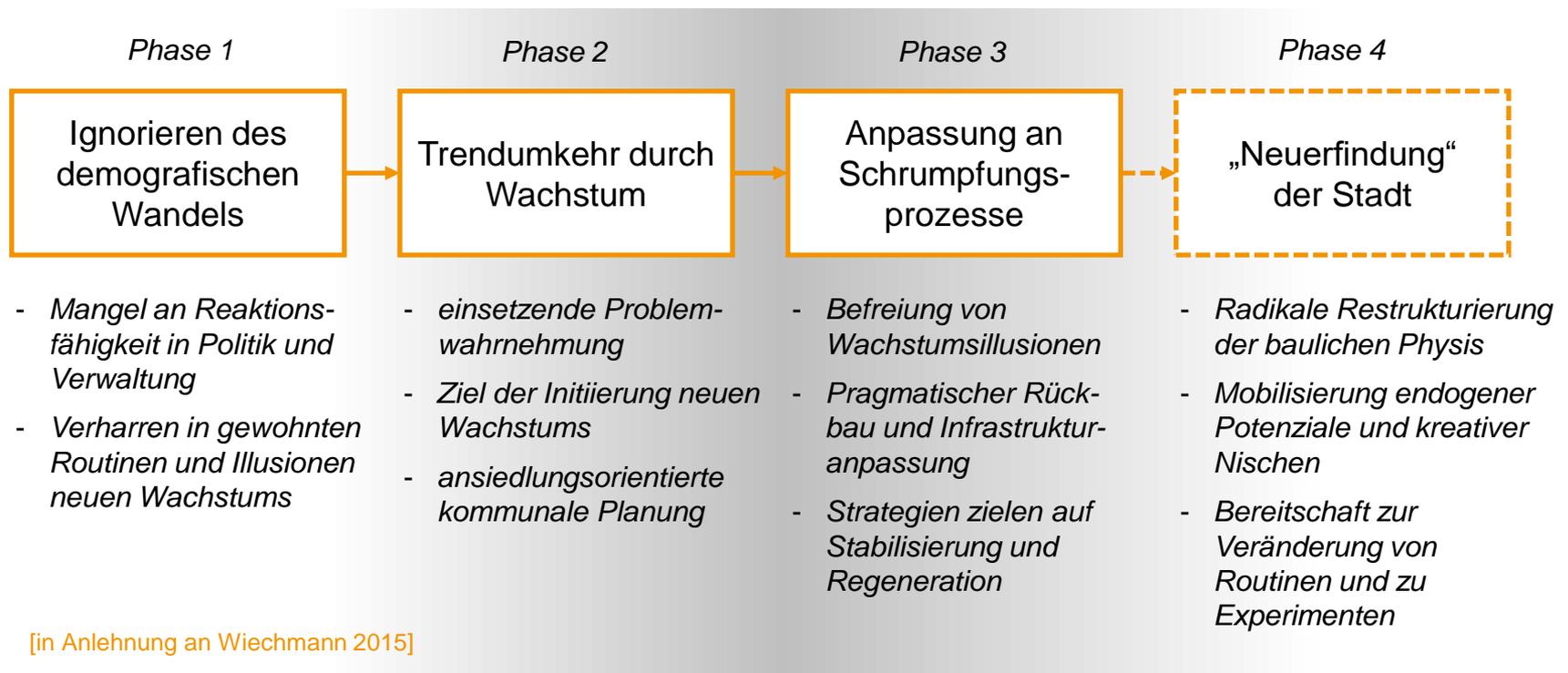
Institutionelle Voraussetzungen

- Innovationen erfolgen durch Individuen, Gruppen, Netzwerke
- Mehrdimensionale Prozesse der Innovationsdurchsetzung
- Institutionelle Einbettung von Innovation: handlungsleitende Normen, Offenheit („Fehlerkultur“), Lernorientierung, Ressourcen



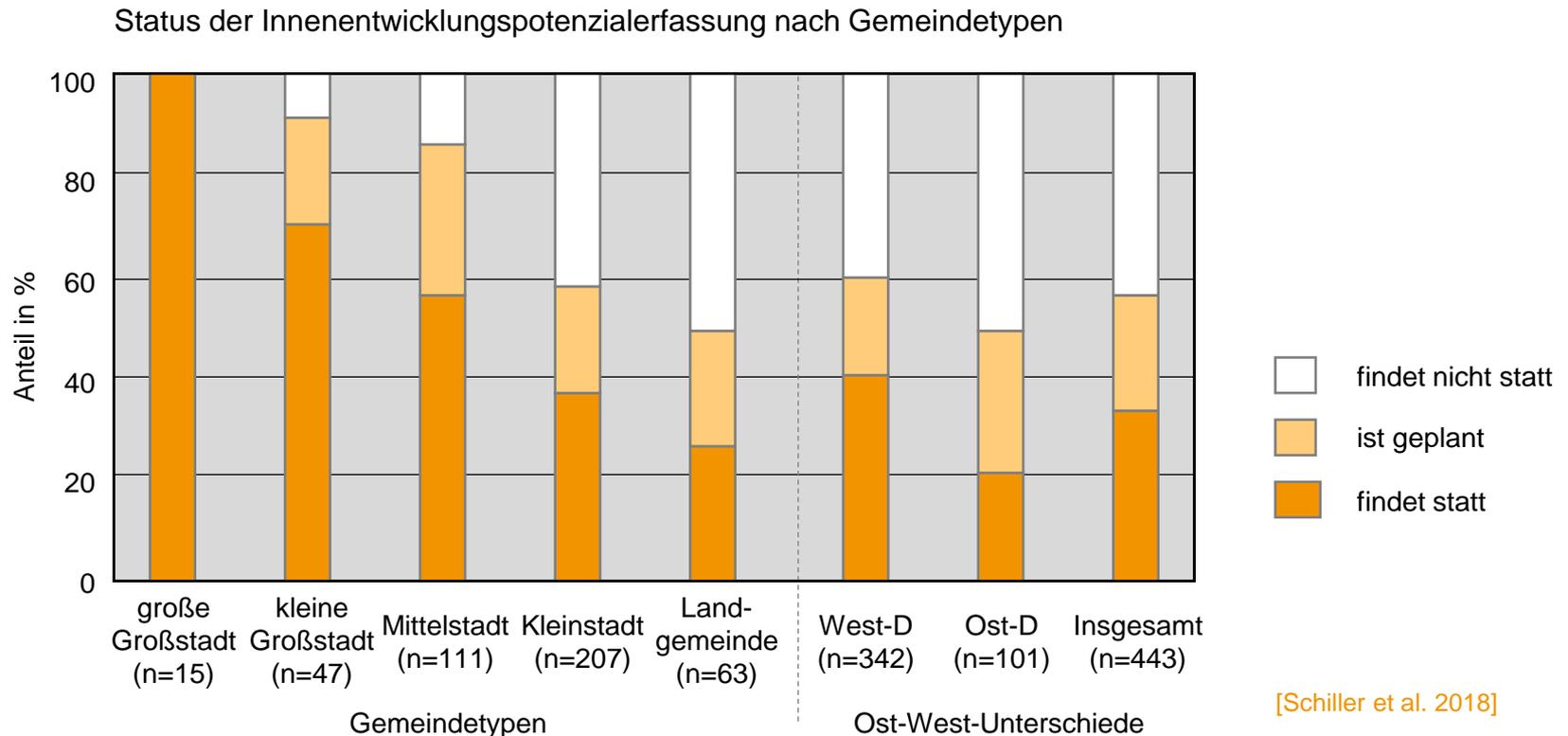
Beispiel: Akzeptanz demografischen Wandels

- Innovationen sind in kollektive Lernprozesse eingebettet



Beispiel: Innenentwicklung und Monitoring

- Flächenmonitoring als Ausdruck strategischer Neuorientierung



[Schiller et al. 2018]

Beispiel: Ermittlung von Folgekosten

- Folgekostenbilanzierung Ausdruck strategischer Neuorientierung



**FOLGEKOSTEN
RECHNER**
RHEINLAND-PFALZ



fokos^{bw}

*Folgekosten frühzeitig ermitteln,
Wohnquartiere nachhaltig entwickeln*

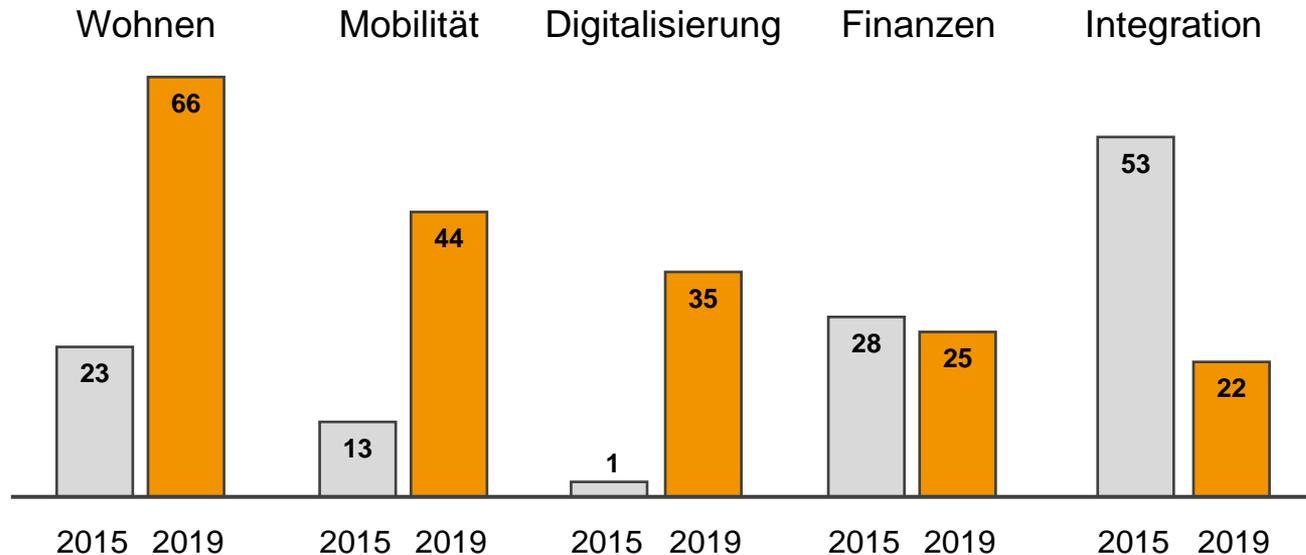
2. Zeitliche Perspektive

Frage: welche Zeitlichkeit haben Innovationen?

Dynamik von politischen Prioritäten

- Ergebnisse des OB-Barometers des difu (2019)

Was sind aktuell die wichtigsten Aufgaben in der eigenen Stadt?



[verändert nach difu 2019, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich]

Strategische Handlungsorientierung

- Innovationsorientierte Kommunalplanung braucht einen langfristigen Orientierungsrahmen („Leitbilder“, „Handlungskorridore“)
- Bedeutung strategischer Planung mit Ziel- und Prioritätenfestlegungen
 - Stadtentwicklungskonzepte mit quantifizierten Zielgrößen
 - baulandpolitische Grundsatzbeschlüsse
 - sektorale, thematisch integrierte Masterpläne
- Begleitung durch Monitoring und Evaluierung

3. Sozial-räumliche Perspektive

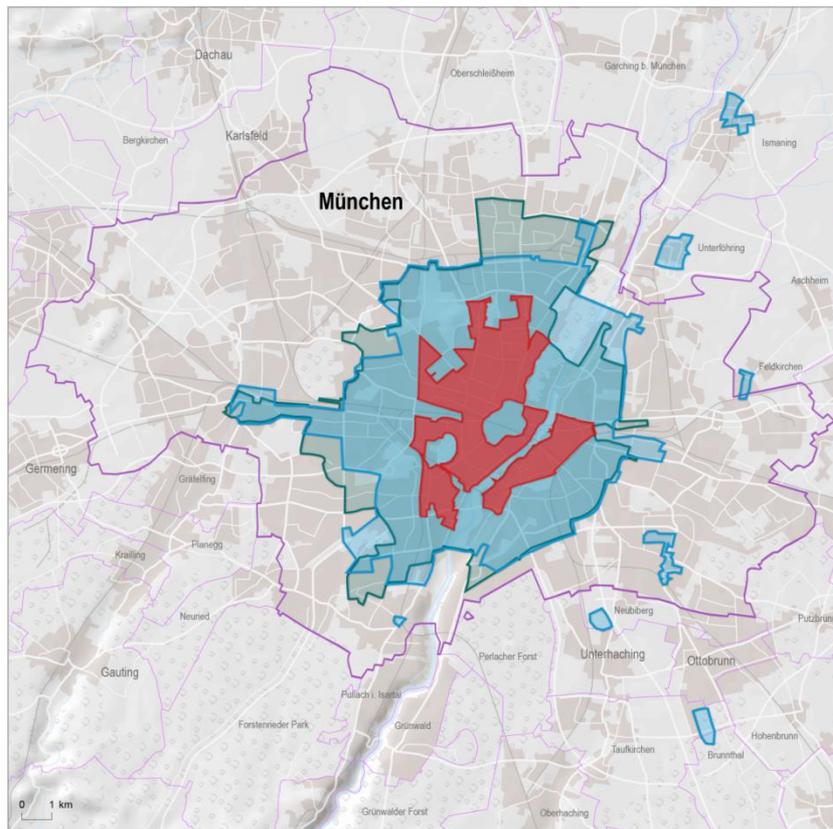
Frage: welche sozial-räumlichen Wirkungen entfalten Innovationen? Wer profitiert davon und wer nicht?

Sozial-räumliche Selektivität von Innovation

- Verstärkte ökonomische Disparitäten und soziale Segregation
- Technische und soziale Innovationen wirken sozial-räumlich selektiv
 - „from Ownership to Usership“ – Beispiel Car/Bike Sharing
 - soziale Selektivität von Beteiligungsverfahren
 - Aufwertung durch neue öffentliche Grünflächen („green gentrification“)
- Gefahr des Vorwurfs sozialer Unausgewogenheit und Klientelismus
- Frage: wer profitiert wie von Innovationen und wer nicht?
- Forderung nach sozial-räumlich inklusiver Innovationspolitik

Beispiel: Car Sharing als „Inselinnovation“

- Car-Sharing Angebote erreichen nur einen kleinen Bevölkerungsteil



Beispiel: Potenzieller Zugriff auf Car Sharing Angebote in München


 **Flinkster**
= 24% der München Bevölkerung

 **CAR2GO**
= 55% der München Bevölkerung

 **DriveNow**
= 57% der München Bevölkerung

[eigene Darstellung, basierend auf Firmendaten]

Geodatengrundlage: GeoBasis-DE / BKG 2017 

4. Governance Perspektive

Frage: Welche Governance Arrangements unterstützen Innovationsfähigkeit?

Handeln im Mehr-Ebenen-System

- Kommunale Innovationsprozesse interagieren mit staatlicher Rahmensetzung und zivilgesellschaftlichen Initiativen

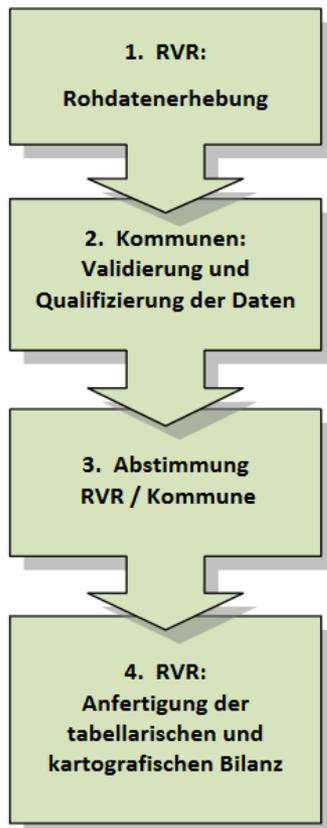


Vertikale Integration innovativen Handelns

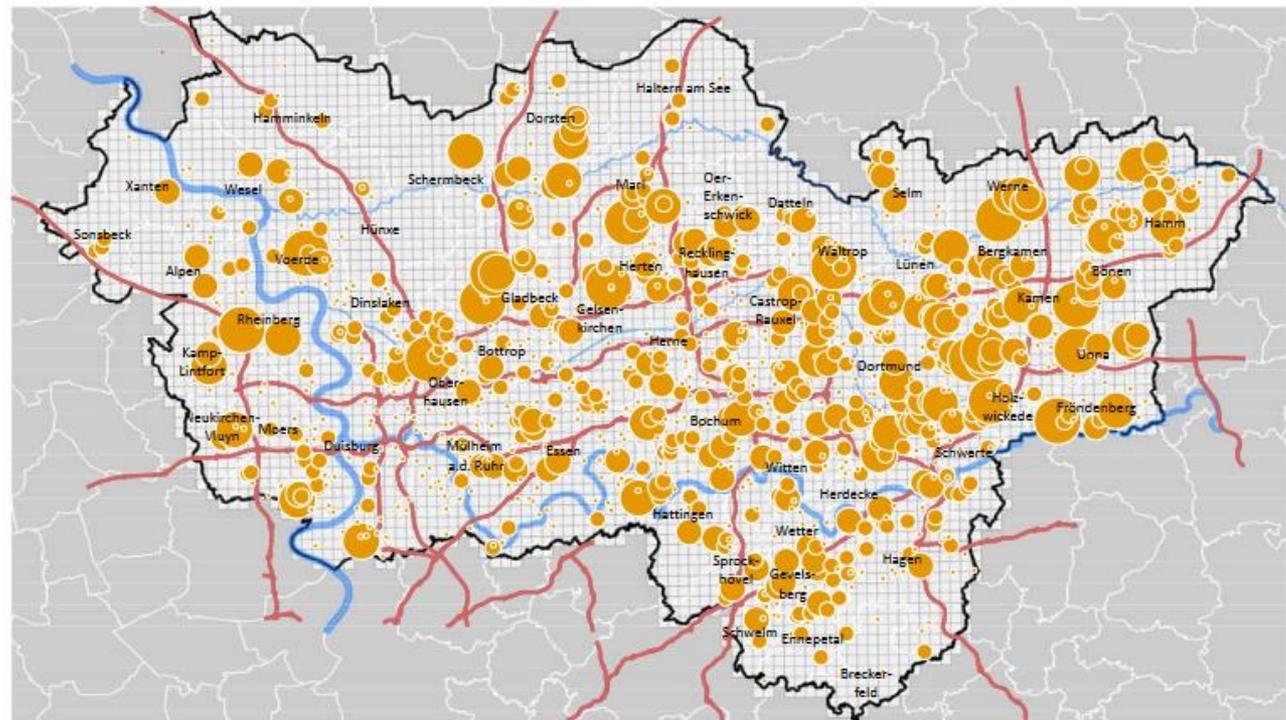
- Staatliche Zielsetzungen entfalten kommunalen Handlungsdruck ...
(Beispiele: „Flächen sparen“ „Klimaneutralität“, „Inklusion“)
- ... aber auch Legitimation und Handlungsspielräume
(Beispiele: „urbane Gebiete“, „Stadtumbau“)
- Bedeutungsgewinn bürgerschaftlicher Initiativen
 - Beispiel „Radentscheid Bielefeld“
- Potenzial kooperativer Handlungsarrangements
 - Beispiel ruhrFIS: Monitoring als Aufgabe von Region *und* Kommunen

Beispiel: Kooperatives Monitoring

- Datenerhebung in kooperativer Praxis von Region und Kommunen



Wohnreserven in den FNP / im RFNP, Stand 2017



[RVR 2011, 2017]

Horizontale Innovationsnetzwerke

- Bedeutung von Innovationsnetzwerken aus lokaler Politik, Unternehmen sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen („Cluster“)
- Beispiel: ‚Innovation Districts‘ (Melbourne), ‚Eds and Meds‘ (USA) und Community Center (D)
 - Bildungsstätten als „Anker“ Institutionen für Innovation und Wandel
 - Revitalisierung und Bildungsförderung durch Universitäten, Schulen und Gesundheitseinrichtungen im Quartier
- Bedeutung regionaler Handlungsfähigkeit in strategischen Fragen („Regional Governance“, regionaler Nutzen-Lasten-Ausgleich)

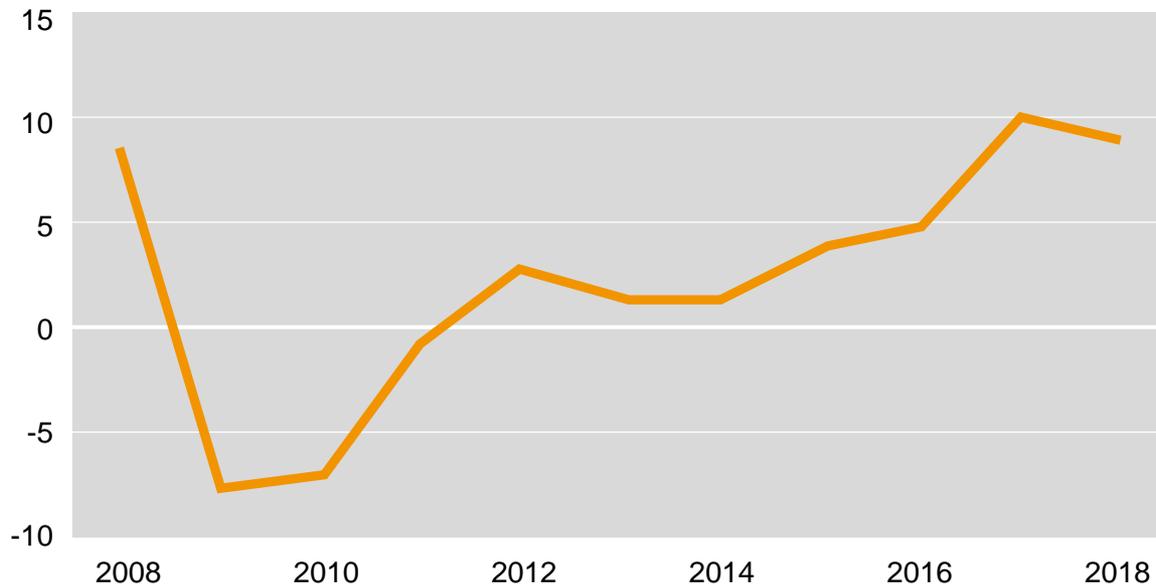
5. Materielle Perspektive

Frage: Welche materiellen Rahmenbedingungen braucht innovationsorientiertes kommunales Handeln?

Fiskalische Handlungsfähigkeit

- Deutliche Verbesserung der kommunalen Finanzsituation

Finanzierungssaldo der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände seit 2008 (in Mrd. Euro)



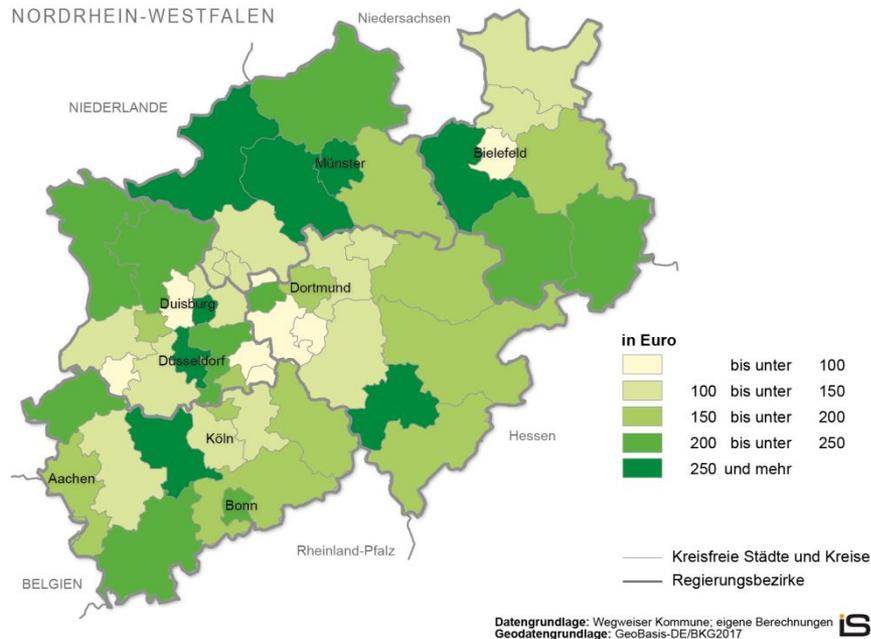
[Quelle: Bertelsmann Stiftung, Kommunaler Finanzreport 2019]

Kommunalfiskalische Disparitäten

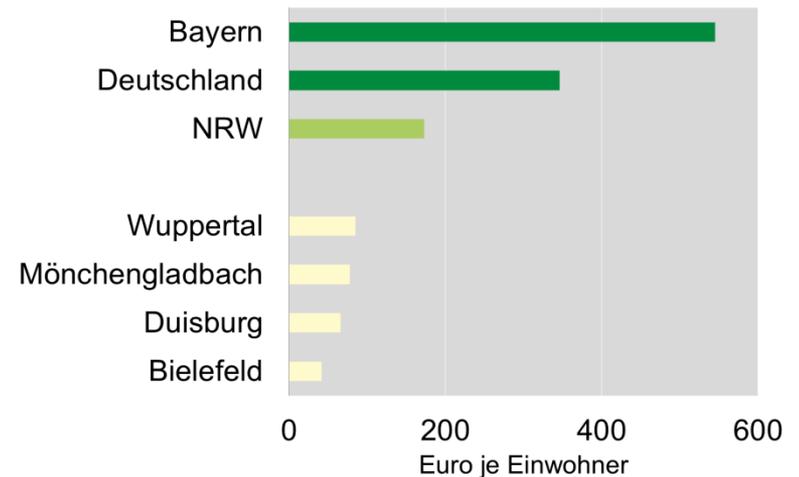
- Schere zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen öffnet sich
- Ursächlich sind u.a. sozialstrukturelle Belastungsunterschiede
- Sozialstrukturell belastete Kommunen
 - haben eine wesentlich geringere Finanzkraft
 - sind stärker verschuldet
 - haben höhere Realsteuerhebesätze und
 - tätigen deutlich weniger Investitionen
- Geringe Investitionsfähigkeit mindert kommunale Innovationsfähigkeit
- Entlastung bei Altschulden und Sozialausgaben tut not (!)

Kommunalfiskalische Disparitäten

- Ungleiche materielle Voraussetzungen für Innovationsprozesse



Kommunale Sachinvestitionen je Einwohner*in 2016:



[Eigene Darstellung nach Daten der Bertelsmann Stiftung]

Unterfinanzierte Infrastruktur

- Enorme Investitionsrückstände bei der kommunalen Infrastruktur

Schulen, Erwachsenenbildung

Straßen- und Verkehrsinfrastruktur

Öffentliche Verwaltungsgebäude

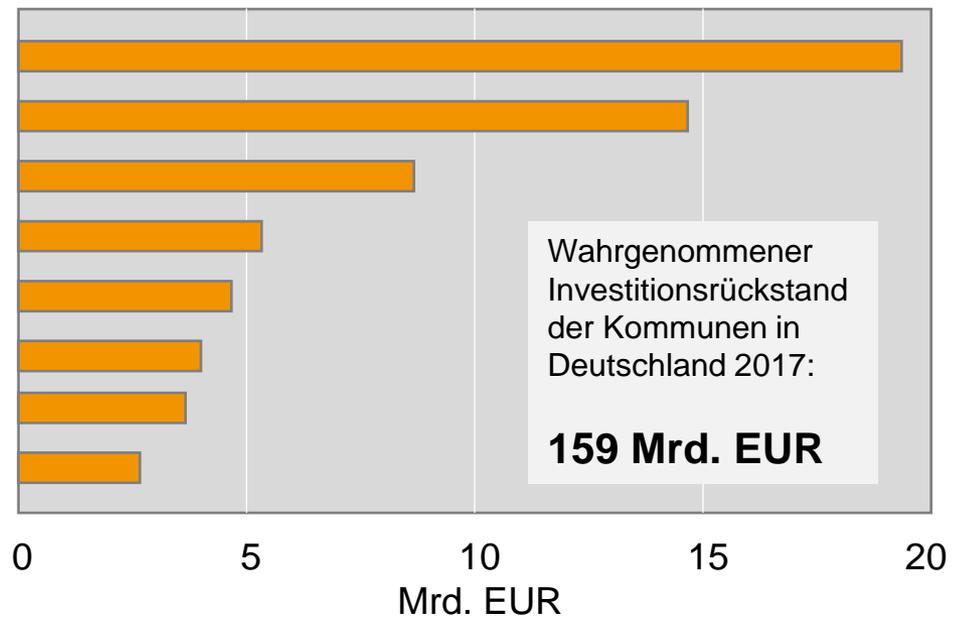
Brand- und Katastrophenschutz

Wasserver- und -entsorgung

Sportstätten, Bäder

Kinderbetreuung

Informationsinfrastruktur



[Quelle: KfW Kommunalpanel 2018]

Zusammenfassung und Fazit

- Innovationsfähigkeit entsteht nicht von selbst, sie bedarf verlässlicher Rahmenbedingungen, strategischer Orientierung und Ressourcen
- Prüffragen an kommunale Innovationsvorhaben
 - Kann sich „Neues“ in einem geeigneten institutionellen Rahmen entfalten?
 - Unterstützt „das Neue“ strategische Langfristziele der Kommune?
 - Wer profitiert in welchem Maße von Innovationen und wer nicht?
 - Wie lassen sich Interessenallianzen „horizontal“ und „vertikal“ organisieren?
 - Ist eine konsequente Implementation des Neuen materiell möglich?
 - Wie und was können Dritte davon lernen?