Ermittlungen zum Gemeinbedarf

Wenn geplante Wohneinheiten ewig sesshafte und nie alternde Menschen gebären. Eine kritische Auseinandersetzung mit der Praxis von Bedarfsberechnungen und wie es besser geht.

von Peter H. Kramer

Die nachfolgenden Ausführungen entstanden vor dem Hintergrund und auf Basis meiner zahlreichen systemwissenschaftlichen Untersuchungen zur Bevölkerungs-, Wohnungsbestands- und Gemeinbedarfsentwicklungen von Städten und Gemeinden im Laufe der zurückliegenden Jahrzehnte als unabhängiger, freiberuflicher Stadtentwickler.

Gemeinbedarf umfasst all die Dinge, die eine Gruppe von Menschen für sich als notwendig bzw. als sinnvoll erachtet und dann i.d.R. gemeinsam für sich leistet. Dem Gemeinbedarf ist Empathie, Solidarität und Gleichheit immanent. Vieles ist in der Gemeinschaft einfacher und manches kann nur gemeinsam geleistet werden. Was Sache des Einzelnen ist und was Sache der Gemeinschaft ist, muss immer wieder auf's Neue ausgehandelt werden und obliegt somit dem politischen Willensbildungsprozess. Die Übergänge sind hier fließend.

Häufig wird der Begriff Gemeinbedarf wieder mit dem der Begriff **Daseinsvorsorge** gleichgesetzt. Gemeinbedarf orientiert sich eher an der Gemeinschaft, die von und für sich beschließt, Dinge gemeinsam anzugehen. Der Begriff Vorsorge impliziert ein hierarchisches bzw. zumindest ein gerichtetes Abhängigkeitsverhältnis. Hier sorgt der Vater Staat für seine unmündigen Kinder (früher der Kaiser, der Staatsratsvorsitzende und heute ist das die Bundeskanzlerin). Ernst Forsthoff hat den bis heute verwendeten Begriff der Daseins*für*sorge, insbesondere in der Landesplanung und Raumordnung, geprägt. Das bekannteste Werk Forsthoffs aus der Zeit des Nationalsozialismus ist die 1933 erschienene Schrift „Der totale Staat“.

Jeder der Verantwortung für sich, seine Mitmenschen oder die Nachfolgenden übernimmt oder die Lebensumstände verbessern möchte, sollte die Probleme und Herausforderungen sowie alle Handlungsmöglichkeiten *und* deren Folgen kennen. Je früher Probleme erkannt werden, desto einfacher ist es, sie zu lösen. Vieles braucht Zeit, in der Administration etwa Infrastrukturmaßnahmen oder die Ausbildung von Personal (Lehrer, Pflegekräfte usw.). Hier sollte frühzeitig gehandelt werden. Viele Investitionen insbesondere in die Infrastruktur sollten auch noch langfristig nutzvoll sein und man sollte sie dann erstellen, wenn die Umstände (Anbieter, Preise) günstig sind, d.h. wenn kein akuter Handlungsdruck besteht. Dazu brauchen wir Bedarfsabschätzungen. Sie basieren i.d.R. auf Bevölkerungsprognosen.

Im sozialen und gesellschaftlichen Kontext sind Aussagen zu zukünftigen Ereignissen oder Entwicklungen nur dann möglich, wenn die Ausgangslage, die Wirkungszusammenhänge und die ablaufenden Prozesse genau erfasst und berücksichtigt werden. Mit deren exakten, strukturgültigen Beschreibung werden die Machtverhältnisse, Diskriminierungen, Manipulationen oder wird der generelle Missbrauch ersichtlich. Je oberflächlicher die Betrachtung bleibt, desto einfacher lassen sich die tatsächlichen Verhältnisse verschleiern. Bevölkerungsprognosen und die daraus abgeleiteten Bedarfsprognosen schreiben weit überwiegend lediglich die jüngst oberflächlichst beobachteten Phänomene fort. Sie setzen sich nicht mit der Komplexität und Widersprüchlichkeit der realen Welt auseinander. Die Prognosen erzeugen eine Scheingenauigkeit, da man alles nachrechnen kann. Konflikte, Ursachen oder gar Schuldzuweisungen werden so vermieden. Aufgrund dieser willkürlichen Vorgehensweise also der extremen Komplexreduktionen auf die phänomenologisch höchste Ebene können die Bedarfsprognosen zudem leicht im Eigeninteresse des Prognostikers bzw. des Auftraggebers manipuliert werden. Neben der Fortschreibung wird bei Bedarfsermittlungen auch gerne mal adaptiert. Man sucht sich gefällige Beispiele aus und überträgt sie auf den eigenen Fall. Fortschreibungen oberflächlich beobachteter Phänomene und Adaptionen sind absolut willkürlich und erzeugen beliebige bzw. die gewollten Ergebnisse. Da die Maßnahmen bzw. Handlungsempfehlungen aus den Bedarfsprognosen unmittelbar abgeleitet werden, braucht ihre Wirksamkeit dann auch nicht weiter überprüft zu werden. „*Damit liegen Sie immer richtig*.“ Um die Unvermeidbarkeit einer Reaktion und der damit einhergehende Ohnmacht ertragen zu können, wird dann Solidarität eingeübt bzw. inszeniert (Arbeitsgruppen, Runde Tische, moderierte Workshops usw.) und der politische Gestaltungswille wird auf die eher bedeutungslose Ausgestaltung der Maßnahmen gelenkt.

Grundlage der vorliegenden **Bevölkerungsprognosen** der Bertelsmannstiftung, der statistischen Landesämter, halbstaatliche Anstalten usw. ist eine extreme Komplexreduktion. Damit brauchen die politischen Steuerungsmöglichkeiten gar nicht erst dargestellt bzw. können gänzlich ignoriert werden. Begünstigt wurde dies durch den geringen wissenschaftlichen Entwicklungsstand in der Demographie, insbesondere dem geringen Erkenntnisstand zu den Ursachen der beobachteten Phänomene. In Deutschland gibt es nur sehr wenige grundlegende sozialwissenschaftliche Studien im Bereich der Demographie. Einige Themen wurden fast gar nicht erforscht (u.a. Väter). Es gibt aber unzählige wissenschaftlichen Grundsätzen kaum genügende Auswertungen statistischer Daten. Statistik ist aber immer retrospektiv. Sie kann keine Wirkungszusammenhänge oder gar Prozesse beschreiben oder gar erklären. Aus der Not behalf man sich, wie schon vor 100 Jahren, mit der Fortschreibung der Vergangenheit (siehe KBV, Bielefelder Modell, Bertelsmannstiftung, N-Bank, Hessen-Agentur uvm.). Prognosen werden mehrheitlich von Statistikern erstellt, gelegentlich mit Hilfe von Mathematikern, obwohl hier Schulwissen völlig ausreicht, macht aber mächtig Eindruck und dann traut sich auch keiner mal nachzufragen (man könnte sich ja blamieren). Statistiker sind mit der Erfassung von Daten beschäftigt. Ihnen fehlt das spezifische Fachwissen und das Verständnis über komplexe Systeme. In komplexen Systemen (also in der Realität) sind die Beziehungen zwischen den Elementen wichtiger als die von den Statistikern klassifizierten und gezählten Elemente selber. Diese Bevölkerungsprognosen sind auf dem technischen, politischen und gesellschaftlichen Stand von vor 100 Jahren. Das ist aber kein Einzelfall. Dilettantische oder manipulative mathematische Modell gibt es massenhaft, von der Finanzwirtschaft bis hin zum Sozialwesen. Die Kollegin Cathy O'Neal[1] nennt diese treffend „*Weapon of Math Destruction*" (WMD). Gelegentlich wird auch von toxischen Modellen gesprochen.

Die vorliegenden Bevölkerungsprognosen und Vorausberechnungen sind strukturkonservierend, reaktionär und destruktiv. Sie sind für die Ermittlung des Gemeinbedarfes grundsätzlich nicht geeignet.[2]

Die Prognosen bzw. Vorausberechnungen sind offensichtlich falsch. Wen interessiert das dann noch ? Die Prognosen und Vorausberechnungen werden zur Legitimation und Durchsetzung von Partikularinteressen genutzt, insbesondere von der Medien-, Finanz- und Immobilienwirtschaft. Mit den gleichen Methoden wurde und wird noch immer auf Basis dieser Bevölkerungsprognosen u.a. auch Prognosen

1 Cathy O'Neil: Weapon of Math Destruction. How Big Data Increases Inequality an Threatens Democracy" New York 2016

2 siehe auch: https://www.kramergutachten.de/DEMO/Kramer_Vorsicht-Prognose.pdf

zum Wohnungsbedarf, Kinderbetreuungsbedarf, Lehrerbedarf oder zur Schulentwicklung getroffen. Jeder braucht eine Wohnung, Kommunen müssen Kindertagesstätten und Schulen vorhalten. Wenn die Prognosen keinen oder einen nur geringen Bedarf feststellen, aber der Bedarf tatsächlich ansteigt, kommt es zu einer Verknappung, neue Märkte entstehen und die Preise explodieren, also auch die Gewinne.

Die Welt vom 8.8.2000
Alterspyramide und die Folgen: Hamburg verliert seine Kinder

Statistisches Landesamt: Zahl der Mädchen und Jungen wird um 18 Prozent zurückgehen

Bei den Kleinkindern setzt der Rückgang bereits im kommenden Jahr ein. Lebten 1998 noch 44 700 Kinder zwischen drei und sechs Jahren in der Hansestadt, werden es nach den Berechnungen der Statistiker in 15 Jahren nur noch 36 700 sein, also fast 18 Prozent weniger. Das könnte ein Überangebot an Kindergärten und damit einen existenziellen Konkurrenzkampf zwischen den Einrichtungen zur Folge haben.

Der vielbeklagte Lehrermangel und zu volle Klassen könnten dagegen bald der Vergangenheit angehören, denn auch die Zahl der Schüler geht drastisch zurück. Im Grundschulbereich setzt der Rückgang allerdings erst in etwa sechs Jahren ein. Derzeit gibt es noch 60 000 Sechs- bis Zehnjährige in Hamburg. Im Jahr 2015 sind es nur noch 50 000, also 20 Prozent weniger. „Kinder werden eben kaum noch geboren", sagt dazu Dieter Buch vom Statistischen Landesamt.

Auszug

Noch vor wenigen Jahren behaupteten die Statistiker (s.o.) und die Bertelsmannstiftung im Zuge ihrer politischen Kampagne zum sog. demografischen Wandel, dass wir wegen dem „*Rückgang der Geburtenrate*" auch weniger Kindergärten, Schulen und Lehrer brauchen. Jetzt warnt die Bertelsmannstiftung, dass das Land auf den Schülerboom nicht vorbereitet ist. „*Lehrer für eine Millionen zusätzliche Schüler gesucht*." (SN vom 13.07.2017). Auf Grundlage der Bevölkerungsprognosen errechnete die KMK im Jahr 2003 noch einen Lehrerüberhang („*ist für die übrigen Lehrämter (Sek I) ein mehr oder weniger deutlicher Überschuss des Einstellungsbedarfs zu erwarten.*") und empfahl die **Lehrerausbildung** insbesondere in den neuen Bundesländern deutlich zurück zu fahren. Das Kultusministerium in Niedersachsen erklärte 2007: „*Der Demographische Wandel hat erhebliche haushaltswirksame Auswirkungen auf den Bedarf an Lehrkräften. Nach Berechnungen auf der Basis der geltenden Rahmenbedingungen führt dies zu einem geringeren Lehrkräftebedarf zwischen 7.900 und 9.200 Lehrerinnen und Lehrern.*" In den anderen Bundesländern sieht das nicht viel anders aus. Die Propheten des „demografischen Wandels" predigten: „*wir werden älter, bunter, weniger*". Kindergärten sollten zu Altenheimen umgebaut

werden. „*Wann wandeln wir Kindergärten in Seniorenheime um?*“, TAH vom 25.11.2003 (Bericht zum Workshop zur demographischen Entwicklung Südniedersachsens mit Prof. Dr. Ruth Rohr-Zänker). Richtig informiert hätten rechtzeitig kostengünstig Kindertagesstätten und Schulen gebaut sowie ausreichend Betreuer, Pflegepersonen und Lehrer ausgebildet werden können. Wenn hier aber die Nachfrage über das Angebot steigt, werden die Kommunen erpressbar. Und sie werden erpresst: der Bau einer Kindertagesstätte kostet heute pro Gruppe in prosperierenden Regionen bis zu einer Millionen Euro (etwa 500% über dem Warenwert). Bilde ich nicht rechtzeitig Lehrer und Pflegekräfte aus oder finde ich keine Mitarbeiter für meine Verwaltung, brauche ich auch keine Gehälter zahlen, aber die Arbeit muss und wird trotzdem selbstausbeutend geleistet. Diese „*Bildungslücke*“ oder der „*Pflegenotstand*“ wird nun vom Bertelsmannkonzern, google, SAP und der Medien- und IT-Branche mit neuen „*innovativen*“ Produkten gefüllt.

„Wann wandeln wir Kindergärten in Seniorenheime um?“

Workshop zur demographischen Entwicklung Südniedersachsens gestern in Stadtoldendorf

Stadtoldendorf. Im Gespräch (von links): Ministerialdirigent Binnewies, Professorin Ruth Rohr-Zänker, Rüdiger Reyhn und Samtgemeindebürgermeister Dietmar Rauls. Foto: nig

TAH vom 25.11.2003

Stadtoldendorf (nig). „Die Frage ist, wann wandeln wir Kindergärten in Seniorenheime um.“ Etwas überspitzt findet Ministerialdirigent Henning Binnewies seine eigene Aussage schon.

Wie Kreise und Gemeinden mit dieser Entwicklung umgehen können, sollte nun bei dem Workshop, zu der das Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) Hannover und der Regionalverband Südniedersachsen, erörtert werden.

„Jetzt brauchen die Politiker den Mut für Entscheidungen, die vor ein paar Jahren noch unpopulär waren“, findet Dr. Rohr-Zänker. Dazu gehöre zum Beispiel auch, sich über tatsächlich benötigte Schul- und Kindergartenplätze Gedanken zu machen.

Auch die prekäre Lage der einkommensschwachen Bevölkerung und mittlerweile selbst des Mittelstandes am aktuellen **Wohnungsmarkt** hat seinen Ursprung u.a. in den auf Basis der Bevölkerungsprognosen und mit den gleichen Methoden daraus ermittelten Wohnungsbedarfsprognosen. Vor wenigen Jahren verkündeten fast alle Wohnungsmarktexperten, wissenschaftlichen Institute, Fach- und Planungsbüros, es gäbe mehr als genug Wohnraum und die darbende Immobilienwirtschaft bräuchte nun dringend Unterstützung auf dem schwierigen Wohnungsmarkt. Dem massiven Leerstand sollte durch Rückbau begegnet werden. Auf dem Lande sollte die Siedlungsentwicklung ganz eingestellt werden und die sog. Randlagen aktiv

abgewickelt werden[3]. Moderiert und angeleitet folgten viele Landkreise, Städte und Gemeinden diesen Empfehlungen. Kurz nach der Jahrtausendwende wurden tausende Wohnungen abgebrochen (mit Fördermitteln), auch in den großen Städten. Statistisch wurden diese Abgänge meist gar nicht oder offiziell in der falschen Klasse erfasst. Das wurde erst mit dem Zensus im Mai 2011 ersichtlich, blieb aber unbeachtet.

Die Landestreuhandstelle für das Wohnungswesen des Landes Niedersachsen kam 2003 zu dem Schluss, dass es in der Stadt Osnabrück bis 2015 keine „*Wohnraum-Nachfrage-Potenziale*“ gibt (NeuOZ vom 26.7.2003). Die N-Bank (die Förderbank des Landes Niedersachsen) kam 2011 zu dem Schluss[4]: „*Trotz sehr zurückhaltender Bautätigkeit in den vergangenen Jahren ist ein Wohnungsmangel nicht zu befürchten.*“ Die Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognose der N-Bank wurde vom ehemaligen NIW[5] durchgeführt. Sie war nachfolgend die Grundlage für die Landesplanung, Raumordnung und die Entwicklung vieler Städte.

Die gewos[6], eines der sog. etablierten Fachbüros, erklärte der Stadt Quickborn vor den Toren Hamburgs aufgrund ihrer eigenen Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen im Jahr 2010: „*Derzeit besteht in Quickborn ein ausgeglichener Wohnungsmarkt.*“ Diese Experten ermittelten nur noch einen

---

3 „*Aus finanziellen aber auch aus ökologischen Gründen ist es nicht sinnvoll, in stark schrumpfenden, dünn besiedelten Regionen weiterhin flächendeckend die heute übliche Infrastruktur zu erhalten oder sogar durch Neuinvestitionen den Glauben zu vermitteln, man könne die demografische Entwicklung umkehren. Kommunalplaner wie auch private Investoren sollten deshalb darauf achten, welche Dörfer und Siedlungen zukunftsfähig sind und welchen mit hoher Wahrscheinlichkeit der Niedergang bevorsteht. Dafür müssen die Planer wissen, welche Infrastruktur bei welchen Einwohnerzahlen erforderlich ist, um ungerechtfertigt hohe Kosten zu vermeiden. Damit künftig auf der einen Seite Schulen, Leitungssysteme und Dienstleistungsangebote überhaupt ausgelastet, auf der anderen Seite aber Mittel eingespart werden können, sollte in bestimmen Regionen die Landflucht sogar gefördert werden. Denn weniger Menschen in Deutschland werden in Zukunft auch in weniger Orten leben.*“ Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Die demografische Lage der Nation. Berlin März 2011

4 N-Bank Hrsg.: Heft 20 Wohnungsmarktbeobachtung 2010/2011: Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030

5 Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung eV. 2016 in das CWS aufgegangen. Angegliedert an die Uni Hannover.

6 *gewos*: Entwicklung der Wohnungsmärkte 2020 in Bremen und Niedersachsen, Hamburg November 2008, Erstellt im Auftrag des vdw Niedersachsen Bremen
„*Insgesamt verschiebt sich im Vergleich zur Vorgängerstudie die negative Entwicklung auf den Wohnungsmärkten nur um wenige Jahre in die Zukunft. Im Jahr 2020 wird in Niedersachsen noch immer ein deutlicher Angebotsüberhang vorhanden sein. ... In den Teilmärkten bestätigen sich die Trends: Weiterhin verhalten steigende Nachfrage nach Wohneigentum, im Mietwohnungsbereich besteht weiterhin ein Nachfragerückgang, insbesondere in einfachen Lagen und in großstrukturierten Objekten.*“ Für Niedersachsen wurde ein Wohnungsüberhang bis zum Jahr 2020 in Höhe von 90.000 Wohnungen ermittelt (Wolfsburg 2.000 Wohnungen, Braunschweig 2.250 Wohnungen, Landkreis Göttingen mit der Universitätsstadt 5.250 Wohnungen, Landeshauptstadt Hannover 750 Wohnungen). Diese Studie wurde damals von einigen betroffenen Kommunen kritisiert, führte aber nachfolgend zu einer restriktiven Baulandgenehmigung bzw. Baulandausweisung in den RROP der Landkreise und Flächennutzungsplänen der Gemeinden.
Unternehmen wie gewos und auch empirica tragen aufgrund ihrer erheblich mangelhaften Wohnungsbedarfs-prognosen eine Mitschuld am aktuellen Wohnungsmangel. Die ARD gibt diesen privaten Dienstleistern weiterhin regelmäßig (u.a. in der 8.KW 2019 in ihrer Tagesschau bzw. Tagesthemen) und aktuell (im April 2020 in der Sendung „panorama“) die Gelegenheit sich zu präsentieren.

verschwindend geringen Neubaubedarf (Ersatz), machten aber umfangreiche Empfehlungen, wie die Stadt der darbenden Immobilienwirtschaft helfen kann. Tatsächlich stiegen hier die Wohnungsfertigstellungen danach binnen weniger Jahre um das Mehrfache an. Durch ungesteuerte Zuwanderungen entstand eine Bedarfsspitze, die mit den aufgrund der Empfehlungen dieses Büros rückgebauten Kapazitäten nicht mehr abgedeckt werden konnte. Das hat die ARD allerdings nicht davon abgehalten, diesem Büro in der Tagesschau die Gelegenheit zu geben, Triviales zum Wohnungsmarkt von sich zu geben und so in allerbester Sendezeit unbezahlt Werbung für sich zu machen.
Da die Gemeinden im Oldenburger Münsterland über einen hohen Anteil an Eigenheimen verfügen (Abweichung vom Durchschnittswert[7]), folgerte das Institut der deutschen Wirtschaft, dass hier kein Eigenheim- bzw. Baulandbedarf vorliegt. ZEIT von 19.06.2017 „*IW-Studie. Auf dem Land werden zu viele Wohnungen gebaut.*“ Die Experten empfahlen den baldigen Rückbau von Eigenheimen. Tatsächlich gründen die gerade im Oldenburger Münsterland mit der (noch) höchsten Geburtenhäufigkeit sehr zahlreichen Kinder der Babyboomer nun ihre eigenen Familien, bauen ihr Eigenheimbau oder kehren dazu gelegentlich aus den Städten zurück auf's Land. Folge: Gemeinden mit einem entsprechenden Baulandangebot, dass nach den amtlichen Prognosen und Aussagen der dortigen Raumplaner für die nächsten Jahrzehnte hätte reichen sollen, wurden überrannt und die Kindergärten und Schulen dieser Gemeinden überlastet. Während zeitgleich Nachbargemeinden sich noch immer im stiftungsmoderiertem Suizidalmodus des amtlichen demografischen Wandels selbst abwickelten und dazu ihre Einrichtungen schlossen. Chaos, Verwirrung und Dilettantismus. Derweil beschränkt sich die Landesentwicklung und Raumordnung in ihrer nun 80-jährigen Hybris auf die Forderung die Siedlungsentwicklung auf die zentralen Orte zu konzentrieren. Denn nur dort gibt es genug Gemeinbedarfseinrichtung, sonst wären sie ja keine zentralen Orte (Selbstreferentialität).

Wenn aber weit mehr Wohnungen nachgefragt als angeboten werden, richten sich die Preise an dem, der am meisten zahlen kann. Bei den damaligen Wohnungsbedarfsprognosen handelt es sich entweder um Inkompetenz, groben Unfug oder um eine arglistige Täuschung, um so die derzeit exorbitant hohen Immobiliengewinne generieren zu können. Um diese Gewinne zu stabilisieren und

7 Die Ermittlung eines Bedarfes anhand eines Durchschnittswertes treibt diesen quasi automatisch nach oben. Liegt das vorhandene Angebot über Durchschnittswert wird i.d.R. nicht gehandelt. Liegt das Angebot unter dem Durchschnittswert, wird die Differenz zum Bedarf erklärt und das Angebot entsprechend erweitert oder das wird zumindest versucht. Danach liegt ein höherer Durchschnittswert vor, der dann wieder nicht erreicht wird, wenn auch die Differenz kleiner geworden ist. Bei dem Bestreben so zu sein wie alle, wird also das Angebot völlig unabhängig vom Bedarf bzw. dessen Ursache erweitert. Einen Bedarf mittels eines Durchschnittswertes zu ermitteln, ist also grundsätzlich falsch.

damit noch weitere daran partizipieren können, gibt es jetzt Förderprogramme für den Wohnungsbau und unwirksame Preisbremsen. Damit u.a. die Investoren und Bauträger an die Fördermittel kommen, sollen die Kommunen Wohnraum-versorgungskonzepte u.ä. vorlegen, die ihnen einen dringenden Wohnungsbedarf attestieren. Sie werden häufig von den zuvor genannten anerkannten und von der Presse protegierten Büros und Experten erstellt. Die inhaltlichen Anforderungen dieser sehr schlicht gehaltenen Konzepte sind so formuliert, dass die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge, Marktverhältnisse und Vorteilsnehmer nicht genannt werden. Damit werden die Beteiligten auf eine bestimmte Sichtweise konditioniert. Mit dieser oberflächlichen Betrachtungsweise kann auch nicht erkannt werden, wie die Fördermaßnahmen dann tatsächlich wirken und wer davon letztendlich profitiert.[8]

Wie eingangs dargestellt, sind die Bevölkerungsprognosen aufgrund ihrer extremen Komplexreduktion und da sie die politischen Gestaltungsmöglichkeiten systematisch ausgrenzen für die Gemeinbedarfsplanung völlig ungeeignet. Es geht aber noch sehr viel schlichter. Bei **Schülerprognosen** wird fast immer von Geburten auf die Zahl der Grundschüler geschlossen. Dabei ist tatsächlich von Geburten die Rede, also einem Vorgang. Gemeint sind die Kinder, die in diesem Jahr geboren und dann in der Gemeinde melderechtlich erfasst wurden. Dann wird davon ausgegangen, dass sie sechs Jahre später eingeschult werden. Zu- und Fortzüge werden nicht berücksichtigt. Gelegentlich erfolgen Aufschläge, wenn Neubaugebiete geplant sind ohne Berücksichtigung der Veränderung in den Herkunftsgebieten. Es liegen so aber nur Daten für sechs Geburtsjahrgänge bis zur Einschulung vor. Hier werden die Bevölkerungsprognosen der statistischen Ämter oder die der Bertelsmannstiftung adaptiert. Die einen sind staats-amtlich und die anderen stiftungs-heilig. Diese Geburten werden dann auf die Orts- oder Stadtteile verteilt. Der Verteilungsschlüssel wird nach dem gewünschten Ergebnis gewählt. Im Gutachten zum Schulentwicklungsplan der Stadt Porta Westfalica vom Büro Dr.Garbe (Gütersloh 2014) lesen wir: „*Für die Erstellung einer langfristigen Prognose bis einschließlich Schuljahr 2023/24 haben wir uns der Prognose des IT NRW für die jeweils relevante Altersklasse bedient. ... Bei der Untersuchung des historischen Einschulungs-verhaltens sind wir wie folgt vorgegangen: ... Ermittlung der Kennziffern 'gewichteter Durchschnitt' sowie 'linearer Durchschnitt' für jede Grundschule auf Grundlage der unter (2) ermittelten Daten je Einschulungsjahrgang.*“ Das Blendwerk übersetzt: Die Zahl der Kinder aus den Prognosen wird entsprechend der bisherigen Verteilung auf die Grundschulen bzw. Ortslagen verteilt. Nah, hoffentlich gibt es dort auch Frauen, die diese Kinder gebären werden, sonst müssen die alten Männer ran. Auch diese

8 siehe auch: https://www.kramergutachten.de/GEM/Kramer_Anmerkungen-zum-Wohnungsbedarf.pdf
https://www.kramergutachten.de/GEM/Kramer_Anmerkungen-zum-Wohnungsbedarf-Alte.pdf

promovierten Experten machen Aufschläge bei Geburten, wenn Neubaugebiete geplant sind. Dann übernehmen halt die Wohneinheiten das Kindergebären. Verwaltungsrechtlich sollte das aber nicht ganz so locker gesehen werden (Stichwort: Verletzung der Sorgfaltspflicht). Wie üblich in NRW möchte auch die Stadt PW das Schulangebot am sog. zentralen Ort konzentrieren. Aber das ist nur ein Beispiel von Hunderten oder gar Tausenden im Laufe der letzte Jahrzehnte.

Auch bei der Durchführungsverordnung zur Schulentwicklungsplanung (VO-SEP[9]) des Landes Niedersachsen wurde so vorgegangen. Bei der Prognose der Schülerzahlen im Rahmen der niedersächsischen Schulentwicklungspläne handelt es sich um ein „*generalisierendes, vereinfachtes Rechenverfahren für den laufenden Verwaltungsvollzug*“. Es findet nach wie vor Anwendung. Es ist einfach anwendbar und es kam vom weit übergeordneten Kultusministerium. Tatsächlich muss diese Verordnung aber gar nicht mehr angewandt werden. In den anderen Bundesländern gibt es ähnliche Regelungen. Diese Verordnung spiegelt jedoch nur die bundesweit übliche Praxis wider. Sie wird nachfolgend beispielhaft näher betrachtet.

Zunächst ist festzustellen, dass auch hier Geburten mit Geborenen verwechselt werden. Die Zahl der Geburten wird gleichgesetzt mit der Zahl der Kinder im gleichen Geburtsjahr zu einem späteren Zeitpunkt. Sind also im Jahr 2010 100 Kinder geboren worden, so wohnen demnach im Jahr 2020 noch immer 100 Kinder mit diesem Geburtsjahr dort. Damit wird unterstellt, dass Kinder niemals ihren Wohnort wechseln. Tatsächlich sind aber die Geburt eines Kindes, der Besuch einer Krippe oder eines Kindergartens, die Einschulung und der Schulwechsel einer der häufigsten Gründe für einen Umzug. Infolgedessen weicht in einer Stadt beispielsweise die Zahl der 6-Jährigen von der Zahl der vor 6 Jahren Geborenen häufig um ±10% ab. Meist ist diese Abweichung größer als die einer Kindergartengruppe oder Einschulungsklasse. Die Abweichungen können aber auch noch wesentlich größer ausfallen.

Bei dem Berechnungsverfahren der Geburten wird (in der VO-SEP) die Zahl aller Frauen im Alter von 15 bis 45 Jahren zusammengefasst und im Verhältnis zu der Zahl der Geborenen des gleichen Jahres gesetzt. Diese Quote wird in biologistischer Tradition der 1930er Jahre als Fruchtbarkeitsziffer bezeichnet. Durch Multiplikation mit der Anzahl von Frauen im Alter von 15 bis 45 Jahren der nachfolgenden Jahre mit der Fruchtbarkeitsziffer wird dann die Zahl der Geburten errechnet. D.h. es wird davon ausgegangen, dass 15- bis 45-jährige Frauen in jedem Alter gleich häufig ein Kind bekommen oder die Jahrgänge aller weiblichen Personen unter 45 Jahren

9 VO-SEP vom 19.10.1994 Nds GVbl. S.460 ff. letzte Änderung vom 2.07.2008 Nds. GVBl. S.246 und RdErl. D. MK v. 2.2.2005 Nds. MBl. Nr.8/2005 S.141ff. (Darstellung der Planungsgrundlagen und der Zielpläne der Schulentwicklungsplanung)

gleich stark besetzt sind. Keine der beiden Bedingungen wurde jemals in einer Stadt, Gemeinde, Ortsteil oder Ortschaft seit Beginn der Datenerfassung in Deutschland festgestellt. Es ist grundsätzlich nicht möglich, mit Hilfe der Fruchtbarkeitsziffer die Zahl der zukünftigen Geborenen zu berechnen. Tatsächlich ist die Geburtenhäufigkeit ganz wesentlich vom Alter abhängig, die Jahrgänge sind sehr unterschiedlich stark besetzt und die relative Geburtenhäufigkeit weist räumlich sehr große Unterschiede auf und sie veränderte sich u.a. infolge der räumlichen Bevölkerungsbewegungen.

In vielen Schülerprognosen werden gar keine Wanderungsbewegungen berücksichtigt. Im Berechnungsverfahren nach VO-SEP werden die räumlichen Bevölkerungsbewegungen vorgegeben. Sie basieren auf einer linearen Fortschreibung der vorhergehenden Jahre. Demnach müssten die Ereignisse, die zu diesen Wanderungsbewegungen geführt haben, sich fortwährend wiederholen. Damit wird auch unterstellt, dass es gar keinen Zusammenhang zwischen dem Wohnungsbestand, dem Wohnungsbau und den Wanderungsbewegungen gibt, als hätte die Realisierung auch des größten Neubaugebietes oder der Abbruch ganzer Stadtteile keinen Einfluss auf die Wanderungen. Daher erfolgen zuweilen Zuschläge, um einen Bevölkerungszuwachs infolge der Realisierung eines Baugebietes zu berücksichtigen. Die zeitliche Entwicklungsdynamik der Realisierung eines Neubaugebietes wird dabei gar nicht beachtet. Der gravierendste Fehler dieser Vorgehensweise besteht jedoch darin, dass nur Zuwanderungen aber keine Abwanderungen berücksichtigt werden. Jede Zuwanderung setzt zwingend eine Abwanderung voraus. Diesem in der Schulentwicklungsplanung üblichen Berechnungsverfahren nach, vermehren sich Menschen (alte wie junge) durch den Bau von Wohnungen – Eigenheime gebären ewig sesshafte Menschen. Zur Erinnerung: Das war die Durchführungsverordnung eines Kultusministeriums. Sie muss nicht mehr angewandt werden, was allerdings die Kommunen nicht davon abhält. So hat jüngst der Landkreis Hildesheim seinen Schulentwicklungsplan damit fortgeschrieben (Vorlage 791/XVIII des Dezernat 3 des Landkreises Hildesheim vom 30.04.2020, beraten im Schulausschuss am 19.05.2020).

Die Nordwestzeitung (NWZ) berichtete am 11.03.2020 über die Grundschulsituation in der Gemeinde Hatten, einer Nachbargemeinde der Universitätsstadt Oldenburg. Dort hieß es: „*Eine neue Zahlenbasis (der Verwaltung) prognostiziert noch etwas mehr Kinder für die nächsten Jahre. Grund ist ein großes Baugebiet.*“ Wie kam es dazu. Die Gemeindeverwaltung hatte bei ihrer Schülerprognose für das Baugebiet Mühlenweg auf 1,23 minderjährige Kinder pro Familie erhöht. „*Diese Zahl sei vom Landesamt für Statistik bekanntgegeben und gelte für Niedersachsen, heißt es aus*

dem Rathaus.“ Zuvor hatte diese Verwaltung den Bundesdurchschnitt zu Grunde gelegt. Zunächst ist festzustellen, dass hier willkürlich ein linearer Zusammenhang zwischen geplanten Wohneinheiten (= Familie) und Zahl der minderjährigen Kinder (ein ganzes und ein viertel Kind) unterstellt wird. D.h. hier gebären mal wieder geplante Wohneinheiten nicht alternde Menschen. Das kennen wir schon. Interessant ist hier, dass das Niedersächsische Landesamt für Statistik als autoritäre Instanz angeführt und zitiert wird (... hat bekanntgegeben ...). Dieser Wert soll bei Schülerprognosen für „*Niedersachsen gelten*“, wird suggeriert. Tatsächlich sagt er aber nur, wie viele Kinder durchschnittlich einer Familie zugeordnet wurden. Diese Definition ist an sich schon problematisch genug. Nur die Konstruktion eines linearen Zusammenhanges auf Basis dieses Wertes zu den möglicherweise in dem Neubaugebiete über Jahrzehnte hinaus wohnenden Kinder ist reine Phantasie und generiert in diesem Fall das gewünschte Ergebnis. Eine Täuschung oder einfach nur Hilflosigkeit? „*Wie von Bürgermeister Christian Pundt in der vorigen Sitzung angemerkt, wird die Landesschulbehörde dennoch auf diese Zahl hingewiesen und darauf, dass es dadurch zu einer weiteren Erhöhung der tatsächlichen Zügigkeit kommen kann.*“ heißt es dann weiter im Pressebericht der NWZ. Und dann: „*Die Landesschulbehörde hat bereits signalisiert, einen Antrag aus Hatten schulfachlich positiv zu begleiten.*“ Wohneinheiten gebären nicht alternde Menschen und das ist amtlich.

Im neuesten Schulentwicklungsplan des Kreises Plön wurde abermals bei den Schülerprognosen von Geburten auf die Zahl der Grundschüler geschlossen. Mal wieder ist hier von Geburten die Rede, also einem Vorgang. Einschulungsquoten und einige Zu- und Fortzüge werden willkürlich linear fortgeschrieben, teilweise kunstfertig randomisiert und erzeugen so eine Scheingenauigkeit. Im Schulentwicklungsplan (SEP) des Kreises Plön, mit seinen vielen kleinen Schulen, wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Schule „*im Prognosezeitraum langfristig gesichert*“ ist, meist mit Hinweis auf die Geburtenzahlen (d.h. die Geburtsvorgänge in den Kreißsälen sichern Schulen). Tatsächlich sinkt aber die Zahl der Kinder, wenn sie in die Neubaugebieten fortziehen und dort steigt sie an. Allerdings wird in diesem Kreis an der Ostsee zwischen Kiel und Lübeck häufig zu- und fortgezogen. D.h. durch die Abwanderung in Neubaugebieten kann die Zahl der Schüler sehr wohl unter die gesetzlich gefordert Mindestgröße sinken. Gleichzeitig kann eine Schule in diesen Zielgebieten durch die Zuwanderungen kurzzeitig überlastet werden, was dann wiederum nicht als temporäres Phänomen erkannt werden kann. Ein Anstieg von Schülerzahlen wird im SEP des Kreises Plön allerdings gar nicht thematisiert, wie auch im Landesschulgesetz. Die Möglichkeit den Entwicklungsprozess aktiv zu steuern, wird wiederum systematisch

ausgeblendet und wenn überhaupt werden Baugebiete als mögliche Bedrohung dargestellt (vor Baugebieten wird gewarnt). Auf diese Weise werden die kleinen Schule in Sicherheit gewogen und die Schulleiter/innen und Eltern ruhig gestellt. Eine Abstimmung der Siedlungs- mit der Gemeinbedarfsentwicklung findet nicht einmal in Erwägung gezogen. Auch im Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (Fortschreibung 2021) wird dieser Zusammenhang oder gar eine Optimierung der Siedlungs- und der Gemeinbedarfsentwicklung nicht thematisiert.
In Schleswig-Holstein gibt es seit Jahren die freie Schulwahl. Infolgedessen gibt es große zeitliche und räumliche Unterschiede bei den Nuzterquoten. Dies wird im Schulentwicklungsplan des Kreises Plön nicht thematisiert oder gar deren sozialen Ursachen analysiert. Hier ist aber auf ein noch grundlegendes gesamtgesellschaftlich schwerwiegendes Problem hinzuweisen. Wie viele andere Kreise im Bundesland Schleswig-Holstein setzt auch der Kreis Plön ein „Softwareprogramm“ einer externen privaten Firma ein. In diesem Programm werden die zuvor beschriebenen gravierenden methodischen Fehler und die demokratische Grundsätze missachtende Vorgehensweise intransparent festgeschrieben. D.h. mal wieder wirkt die als fortschrittlich dargestellte Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung reaktionär und strukturkonservierend. Die technologischen Möglichkeiten und Erkenntnisse u.a. aus dem Bereich der Komplexitätsforschung werden zur politischer Entscheidungsfindung und der Prozesssteuerung nicht genutzt. Ohne Fachkompetenz ist das aber nicht möglich. Stattdessen werden die aus der Not und Unkenntnis erdachten Hilfskonstruktionen von vorgestern nun endgültig in Stahlbeton gegossen. Sie funktionierten von 1933 bis Ende der 1960er Jahre auf auf dem „platten Land“ so leidlich aber in Agglomerationsräumen zu keinem Zeitpunkt. Mehr noch, die scheinbare Genauigkeit der Schülerprognosen (etwa die exakte Zahl der Schüler eines Jahrgangs an einer bestimmten Schule im Jahr 2027/2028) hat die inhaltliche Diskussion über die Struktur, Probleme und Handlungsmöglichkeiten des schulischen Angebotes und einer nachhaltigen Gemeinde- und Kreisentwicklung abgewürgt. Der SEP enthält keine kritische Würdigung zur Aussagekraft der Prognosen, nennt aber penetrant den Produktnamen und die Firma der verwendeten Software. Kurz: Der Schulentwicklungsplan Plön ist erheblich mangelhaft. Da nutzt dann auch kein „promoviertes“ Bildungsmanagement im Kreis Plön, hilft aber zumindest bei der „Beratung“. Der Schulentwicklungsplan wurde vom Kreistag Plön am 11. Juli 2024 beschlossen. (*Dieses Beispiel wurde Anfang 2025 eingefügt.*)

Die Städte und Gemeinden beeinflussen die Wanderungen u.a. durch die Ausweisung von Baugebieten und können z.B. selbst auf die Altersstruktur der Zuziehenden durch ihre Aktivitäten Einfluss nehmen. Dazu muss man aber wissen, wie dieses System funktioniert. Eine einfache Hochrechnung der Wanderungen auf

Basis der hinzu gebauten Wohnungen ist nicht möglich, da auch hier keine einfachen oder gar linearen Zusammenhänge bestehen. Wohnraumabhängige Wanderungen sind das Ergebnis der unterschiedlichen Ausstattung und Lage der Standorte, der unterschiedlichen Standortpräferenzen, der verschiedenen, wandernden Bevölkerungsgruppen und der unterschiedlichen Wahrnehmungen, Strategien und Handlungsweisen der Städte und Gemeinden und den u.a. daraus folgenden unterschiedlichsten Verhältnissen und Entwicklungsdynamiken von Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungs- und Grundstücksmarkt, die dann wiederum die Ausgangslage verändern und noch einiges mehr.

Für den Bereich der Sekundarstufe wird in diesem Zusammenhang immer wieder argumentiert, dass ja die zukünftigen Schüler bereits in der Gemeinde wohnen würden. Folglich könnten die Wanderungsbewegungen vernachlässigt werden. In der Regel liegt die jährliche Quote der über die Gemeindegrenze zu - oder abwandernden Bevölkerung bei etwa 10%. Innerhalb des Geltungszeitraumes eines Schulentwicklungsplanes könnte die Bevölkerung der Gemeinde problemlos komplett ausgetauscht werden. Im weiteren wird argumentiert, die Wanderungsbewegungen würden nur junge Familien betreffen. Dies ist eine unbewiesene Schutzbehauptung. Tatsächlich ist häufig gerade der Wechsel zur weiterführenden Schule Anlass, den Wohnort zu wechseln. Umfang und Altersstruktur der zu- und abwandernden Bevölkerung müssen analysiert und entsprechend berücksichtigt werden.

Es gibt also keinen Zusammenhang zwischen der mittel- und langfristig tatsächlich zu erwartenden Entwicklung der Schülerzahlen und den so errechneten Schülerzahlen. Zur Erinnerung: Diese Berechnungskünste stammen entweder selber oder werden zumindest von einem Bildungsministerium fachlich begleitet. Die Abweichung von der tatsächlichen Entwicklung ist darüber hinaus im mathematischen Sinne chaotisch und häufig weit größer als die Aufnahmekapazität eines Zuges. Viele der Schulträger, d.h. die Städte und Gemeinden, haben infolgedessen bereits fehlinvestiert oder andere Entscheidungen zum eigenen Nachteil getroffen. Dadurch entstand ein volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Schaden. Diese übliche Vorgehensweise weist inhaltlich und methodisch massive Fehler auf und ist folglich für eine qualifizierte Schulentwicklungsplanung nicht geeignet. Zudem schränkt sie die kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten bzw. die Planungshoheit der Kommunen ohne ersichtlichen Nutzen ein.

Die Willkür und die Realitätsferne dieses Vorgehens ermöglicht sehr leicht zu manipulieren. In der Regel lauft das wie folgt ab: Aufgrund der zuvor dargestellten Schülerprognosen oder Aufgrund der Empfehlungen dieser Demografieexperten

o.ä., kommt die Verwaltung zum Schluss, eine Schule muss erweitert, umgebaut oder geschlossen werden. Letzteres kommt am häufigsten vor. Gibt es Widerstand durch die Kommunalpolitik und den Eltern oder wird dies vermutet, wird „externer Sachverstand“ eingeholt. Dazu gibt es ein Vorgespräch mit einem der „anerkannten Fachbüros“, bei dem die Verwaltung dem Gutachter das gewünschte Ergebnis mündlich mitteilt. Die Leistung des beauftragten Büros liegt dann in der Virtuosität dieses Ergebnis zu generieren, ohne dass diese Täuschung auffliegt. Das vereinbarte Honorar erfordert häufig eine Ausschreibung. Viele der öffentlichen Ausschreibungen in diesem Aufgabenbereich sind allerdings reine Farce und kaum mehr als die Protokolle dieser Vorgespräche. Gelegentlich sind ihre Spuren noch in den Tiefen der Word-Dokumente zu finden. Methodische Fragen werden gar nicht erörtert.

Hier wirkt sich noch ein weiterer schwerer Fehler dieses Vorgehens negativ aus. Da die Prognosen die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge gar nicht darstellen, treibt der Wohnungsbau bzw. die Siedlungsentwicklung den Kinderbetreuungsbedarf und die Schulentwicklung vor sich her. D.h. die Stadtplaner mit ihrem querschnittsorientierten Eigenverständnis machen ihre Kolleg*innen in den Jugend- und Schulämtern zu ihren Weisungsempfängern. Je größer die Verwaltung und je arbeitsteiliger sie strukturiert ist, desto heftiger eskaliert der hausinterne Streit. Aufgabe wäre es aber, die Wohnraum- und die Gemeinbedarfsentwicklung aufeinander abzustimmen. Dazu müsste man aber erstmal diesen Zusammenhang und diese Möglichkeit erkennen können. Die jahrelange Praxis und die konditionierte Wahrnehmung verhindert dies aber sehr effektiv. Dazu ein typisches Beispiel aus dem Alltag: Vor kurzem fragte eine größere Stadt an der Unterelbe an, ob ich ihnen Folgekosten ermitteln könnte. Sie planten ein Neubaugebiet und wollten wissen, wie hoch die Folgekosten für die Kinderbetreuung usw. sind, da sie aufgrund ihrer erklärten Planungsziele davon ausgehen, dass dort viel junge Familien zuziehen werden. Sie wollten *ein* Ergebnis in Euro und Cent, mehr interessierte sie nicht. Ich erklärte ihnen, dass ich mit meiner Kenntnis und Methoden den Realisierungsprozess optimieren könnte, um so die Folgelasten mindestens deutlich zu reduzieren, möglichst ganz zu vermeiden und im besten Fall sogar in einen Gewinn für alle Beteiligten umkehren könnte. Das wollten die aber gar nicht hören. Sie haben dann einen Professor gefunden, der ihnen Aufgrund seines „*umfangreichen statistischen Datenbestandes*“ genau gesagt hat, was es kostet, wenn sie das „Auto an die Wand fahren“. Diese Folgekosten wurden dann dem Investor auferlegt und der wird sie an die wenigen hausbauenden jungen Familien durchreichen, die sich diese Preise dann noch leisten können. Das eingenommene Geld versickert dann im

Verwaltungshaushalt. „*Familienfreundlich, lebendig und innovativ präsentiert sich unsere Stadt ...*“ verkündet der Bürgermeister auf der Homepage seiner Stadt.

Bei Fragen zum **Kinderbetreuungsbedarf** bzw. der Kindergartenbedarfsplanung wird ähnlich verfahren. Hier wird das zuvor bereits dargestellte, weitaus ältere Vorgehen bei der Schulentwicklungsplanung adaptiert. Allerdings gibt es hier einen wesentlichen Unterschied. Bei den Schulen herrscht Schulpflicht. Die Kinderbetreuung ist lediglich ein Angebot, dass erst bei einer entsprechenden Nachfrage angenommen wird. D.h. hier gibt es Betreuungs-, Besuchs- oder Nutzerquoten. Wie eingangs dargestellt, muss der Gemeinbedarf gesellschaftlich immer wieder auf's Neue ausgehandelt werden. Durch die Veränderung gesellschaftlicher Normen und auch durch das Angebot selber verändert sich die Nachfrage nach staatlichen kompensatorischen Leistungen (externe Einflüsse).

Noch vor wenigen Jahren gab es in ländlichen Gebieten gar keine Nachfrage nach Betreuungsangeboten für unter 3-jährige Kinder. Mit Proklamation des „neuen Frauenbildes“ der damaligen Ministerin Frau von der Leyen im Jahr 2008 änderte sich dies in konservativen Kreisen binnen weniger Tage. Die Forderung „35% Betreuungsplätze für unter 3-Jährige“ im Jahr 2013 beruhte jedoch nicht auf einer Bedarfsanalyse, wie häufig angenommen wurde, sondern auf einem fiskalischen Irrtum bzw. einem Mythos. Bei der jahrelang unveränderten niedrigen Geburtenhäufigkeit wäre die Population von Generation zu Generation um 35% zurück gegangen, also auch die Zahl der Kindergartenkinder (drei Jahrgänge). Die so freiwerdenden Mittel (35%) sollten nach Vorstellung der Ministerin nun kostenneutral für die Betreuung der unter 3-Jährigen (auch drei Jahrgänge) verwandt werden. Tatsächlich ist der Aufwand bei der Betreuung von unter 3-Jährigen weitaus höher als bei den über 3-Jährigen. Zudem entwickelt sich die Zahl der Kinder in den Kommunen und in den Altersgruppen sehr unterschiedlich. Aus eigenen Untersuchungen konnten in nur wenigen Fällen die freiwerdenden Kapazitäten bei den über 3-Jährigen für die der unter 3-Jährigen genutzt werden, um damit diese Vorgabe annähernd erfüllen zu können.

Der Ausbau der Kinderbetreuung der letzten Jahre erfolgte in der Regel ohne jegliche Beachtung der Nachfrage und der demographischen Entwicklung. Zunächst muss festgestellt werden, dass es sich bei der Forderung nach „35% Betreuungsplätze für alle unter 3-Jährige“ eine willkürliche Setzung handelt. Die Nachfrage nach dieser staatlichen Kompensationsleistung richtet sich jedoch nicht an den Zielvorgaben eines Fünfjahresplanes (2008-2013). Nach Ausbau des Krippenangebotes wurde insbesondere in einigen ländlichen Gemeinden zunächst nur eine sehr geringe Auslastung von weniger als einem Drittel erreicht. Erst nach

einer Gewöhnungsphase stieg diese langsam an. Es gab hier keine kompensatorisch zu lösenden Probleme. Gerade im städtischen Umfeld reichte das 35%-Angebot bei weitem nicht aus, um dort die weitaus höhere Nachfrage abdecken zu können. Viele der dortigen jungen Mütter und Väter verließen sich dagegen darauf, dass der Staat (bzw. die Kommune) ihre Beziehungsprobleme bzw. die Konflikte mit ihren Arbeitgebern löst und waren um so bitterer enttäuscht, als sich dies als unhaltbares Versprechen herausstellte. Da die qualitative und quantitative Nachfrageentwicklung beim Ausbau der Kinderbetreuung häufig gar nicht beachtet wurde, bzw. dies aufgrund der Stichtagsregelung auch gar nicht möglich bzw. vorgesehen war, könnten bei unveränderten Rahmenbedingungen schon in einigen Jahren nach den vielen Enkelkindern der umfangreichen Babyboomgeneration die ersten Überkapazitäten entstehen. Andere Kommunen können infolge ihrer erfolgreichen Familienpolitik und der daraus resultierenden hohen Geburtenhäufigkeit aufgrund der sich verschärfenden Rahmenbedingungen die Forderung nach mehr kommunaler oder staatlicher Kinderbetreuung gar nicht erfüllen (fiskalisch und personell). Kommunen sollten davon ausgehen, dass sich die Rahmenbedingungen allein deshalb in einigen Jahren verschärfen (nach den Enkelkindern der Babyboomer), da so die Fehlinvestitionen verschleiert werden können und die Versprechen einer kompensatorischen Problemlösung ohnehin nicht erfüllbar sind. Schon heute werden insbesondere von der Presse (insb. auch von der Bertelsmannstiftung) familienfreundliche und geburtenstarke Gemeinden aufgrund ihrer geringen Betreuungsquote gebrandmarkt und familienunfreundliche Gemeinden, aus denen die jungen Familien und Mütter fliehen und dadurch eine hohe Betreuungsquote erzielen können, lobend erwähnt.

Sachsen-Anhalt hatte im März 2016 mit 57% die höchste Betreuungsquote bei den unter 3-Jährigen aller Bundesländer (zum Vergleich: NRW 26%, Niedersachsen 28%). In den neuen Bundesländern liegt jedoch nach wie vor eine andere Tradition und Einstellung vor, u.a. als Folge der entmündigenden Fürsorge in der DDR. Diese hohe Betreuungsquote wurde auch nur möglich, weil die Zahl der Geborenen dort nach dem Ende der SED-Herrschaft massiv zurück gegangen ist und die vorhandenen Kapazitäten ohne Rücksicht und unter Missachtung der demographischen Entwicklung danach sogar noch ausgebaut wurden. Nachfolgend wanderte eine hohe Anzahl der jungen Frauen ab, insbesondere in Sachsen-Anhalt. Allein m Jahr 2011 verlor der Landkreis Jerichower Land 6% seiner 18- bis unter 30-jährigen Frauen. Die Betreuungsquote lag hier bei 60%. Der Landkreis Cloppenburg mit einer Betreuungsquote von 14% verlor im gleichen Jahr nur 1% seiner jungen Frauen.

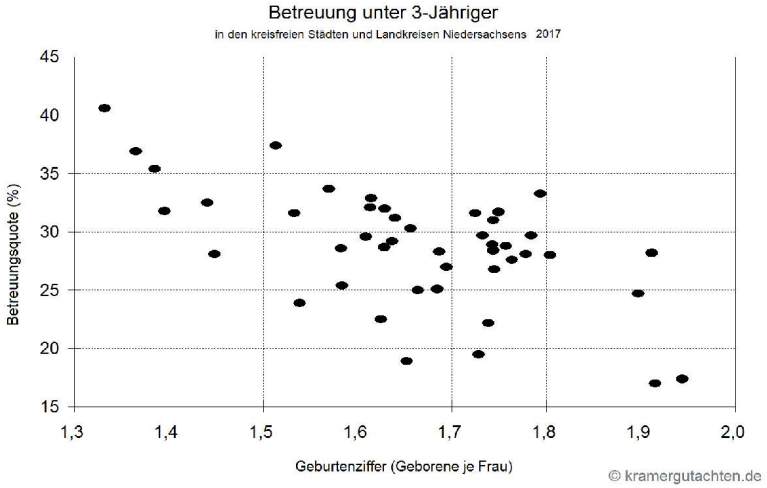
Es gibt kaum belastbare wissenschaftliche Untersuchungen zu den tatsächlichen Ursachen bzw. Wirkungszusammenhängen die Einfluss auf die Kinderbetreuungsnachfrage haben. Vor allem lässt sich so die örtliche Lage fast gar nicht bestimmen. Hinzu kommt die Ideologielastigkeit bei der politischen Argumentation nach mehr staatlicher Kinderbetreuung. Daher wird die Nachfrage zum Bedarf erklärt und die dabei zu erreichenden Betreuungsquoten meist frei erfunden bzw. es sind die politischen Ziele der Sachbearbeiter*innen, häufig aus eigener Betroffenheit. Besonders beliebt sind auch hier lineare Fortschreibungen. Die Dezernent*innen und Amtsleiter*innen in der Region Hannover (entspr. einem Landkreis) haben sich auf eine Zunahme der Betreuungsquote um 5%-Punkte im Jahr „*verständigt*“, obwohl sich aus den vorliegenden Daten unverkennbar eine Sättigung abzeichnete.

Durch die Stichtagsregelung wie beim Rechtsanspruch auf ein Betreuungsangebot für unter 3-Jährige konnten die Kommunen unter Druck gesetzt werden und die Investitionskosten für Krippen schossen in die Höhe. Auch dadurch wurde nachfolgend nach kostengünstigeren Lösungen gesucht und in der Kindertagespflege (insb. den Großpflegestellen) gefunden. Ehrlicherweise sprechen hier einige Kommunen nicht von einem Gehalt sondern von einem Anerkennungsentgelt. Mittlerweile wird bereits von einer Pauperisierung in der Kinderbetreuung gesprochen.

In den amtlichen Kindergartenbedarfsplänen u.ä. werden fast ausschließlich bereits ortsansässige Kinder mehrerer Jahrgänge mit den vorhandenen Kindergarten- oder Krippenplätzen verglichen. Da wird dann auch mal bei der Ermittlung der Nachfrage Jahrgänge doppelt gezählt, die dann bei der eigenen Leistungsbilanz (Angebote) wieder unter den Tisch fallen. Diese Berechnungskünste verbreiten sich dann epidemisch über große Gebiete. Und wenn das Angebot nicht reicht, wird das in der Regel gar nicht bekannte Kindertagespflegeangebot mit hinzugerechnet. Dass es dann Zuschläge bei Neubaugebieten gibt, bei dem ausgedachte Wohneinheiten nicht alternde Kinder gebären, wird den aufmerksamen Leser nicht mehr überraschen.

Die Nachfrage nach Betreuungsangeboten für unter 3-Jährige ist ohne sozialwissenschaftliche Analyse der Ursachen nicht quantifizierbar. Außerdem ist die Nachfrage stark vom konkreten Leistungsangebot abhängig. Dieses Leistungsangebot kann jedoch von den Gemeinden nicht frei und unabhängig konzipiert werden. Selbst wenn eine Kommune genaue Kenntnis von den Problemen und deren Ursachen hat, in deren Folge Eltern zur Auffassung kommen, die Kommune (bzw. der Staat) müsste für sie bestimmte Leistungen erbringen, kann sie dieses Wissen nicht immer in konkretes Handeln umsetzen. Sie kann und darf hier nur im

Rahmen der Bundes- und Landesgesetze handeln, in der vagen Hoffnung, damit die Probleme nicht noch zu verschärfen.



Häufiges Argument für mehr staatlicher Kinderbetreuung ist, dass dann die Frauen auch mehr Kinder bekommen würden (siehe u.a. Bertelsmann Demografiemonitor). Wenn das so wäre, warum taucht die entsprechende Grafik nicht ständig in den Medien auf ? Weil das Gegenteil zutrifft. Je niedriger die Geburtenhäufigkeit desto höher die Betreuungsquote. Bevölkerungsgruppen mit einem höheren Bildungsgrad, haben (noch immer) weniger Kinder und können vor allem ihre Forderungen gegenüber dem Staat bzw. der Kommune leichter artikulieren und durchsetzen. Wie schon eingangs dargestellt, was Sache des Einzelnen ist und was Sache der Gemeinschaft ist, muss immer wieder auf's Neue ausgehandelt werden und obliegt somit dem politischen Willensbildungsprozess. Es ist nicht die Aufgabe von Sachbearbeiter*innen diese Zielvorgaben apodiktisch zu definieren, auch nicht nach gemeinschaftlicher Rücksprache mit ihren Kolleg*innen.

Eigentlich sollte eine qualifizierte kommunale Kinderbetreuungsplanung (i.d.R. sind die Jugendämter hier zuständig) zunächst den körperlichen, geistigen usw. Entwicklungsstand der Kinder in den Gebieten darstellen sowie die soziale und wirtschaftliche Lage der Mütter und Väter. Einige der hierzu erforderlichen Daten liegen nicht nur den hofierten US-Amerikanern Zuckerberg, Bezos, Musk, Thierney, Donahoe und Pichai oder der KPC sondern auch den Jugendämtern vor. Aufbauend auf dieser Problemanalyse können dann nachhaltige Handlungsstrategien entwickelt werden. Dies sollte allerdings fachübergreifend erfolgen. Dazu zählt u.a. die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der Gemeinbedarfsentwicklung. Es ist noch darauf hinzuweisen, dass innerfamiliäre Lösungen (ohne Geld und administrativer Hilfe) nicht thematisiert werden, ergo auch nicht deren

Voraussetzungen. Dazu zählt u.a. die Möglichkeit, dass sich die jungen Familien in der Nähe der Großeltern niederlassen können (Eigenheimbau s.o.).

Die Planungspraxis sieht allerdings völlig anders aus. Bei einem Neubaugebiet oder bei größeren Wohnungsbauvorhaben wird ein Bauleitplanverfahren erforderlich (quasi ein kommunales Gesetzgebungsverfahren). Damit soll die Realisierung im Sinne des Gemeinwohles und den Zielen der Kommune in geordnete Bahnen gelenkt werden. Es ist eine abgestuftes Verfahren bei dem die „Träger öffentlicher Belange“ (vom privaten Versorger, den übrigen öffentlichen Ämtern bin hin zu den Kirchengemeinden) gezielt beteiligt werden. Den Bürgern wird hier umfangreich die Möglichkeit gegeben, ihre Anregungen und Bedenken zu äußern. Das Ganze ist streng formal geregelt. In der Praxis werden die Folgen auf die Natur und Landschaft ausführlichst abgehandelt, auch wenn nur ein Acker überplant wird. Diese meist extern vergebene, umfangreiche Untersuchung umfasst dann locker mal 30 von 50 Seiten der textlichen Begründung zum Plan. Zwischen Stadt- und Landschaftsplanern bzw. Landschaftspflegern gibt es seit Jahren einen verbissenen ideologisch geführten Streit. Die einen wollen bauen, die anderen das verhindern - Victims of Groupthink. Die Folgenabschätzung des Gemeinbedarfes beschränkt sich wenn überhaupt auf den Hinweis, dass es in der Nähe zum Plangebiet eine Kindertagesstätte und eine Grundschule gibt. Soziale Folgen wie die Integrations- und die Selbstorganisationsfähigkeit des Gemeinwesen werden nicht thematisiert und sind häufig auch gar nicht bekannt. Allerdings handeln die Planer sozial: an der immissionsbelasteten Straße der soziale Mietwohnungsbau, dahinter die so lärmgeschützten Reihenhäuser des Mittelstandes und im fließenden Übergang zur freien Landschaft der Eigenheime der Betuchten. Diese inhaltliche Leere schafft Raum für Spekulationen, Ängste und Verschwörungstheorien. Bei einem Dutzend Eigenheimbauplätzen wird dann ein Verkehrschaos heraufbeschworen. Oder beim Bau einiger Mehrfamilienhäuser bzw. Stadtvillen wird eine Ghettobildung oder wie im Fall der Stadt Ratzeburg die Bildung eines „*massiven sozialen Brennpunktes*“ befürchtet (LN vom 17.02.2019). Wer zuvor behauptet, er würde günstigen Wohnraum für „sozial Schwache“ schaffen und tatsächlich aber die Nachfrage einkommensstarker, gut situierter Haushaltsgründer, voll berufstätige Paare ohne Kinder und betuchte Pensionäre abdeckt, sollte sich aber nicht über diese Reaktion wundern.

Es geht aber noch grotesker. Bis vor wenigen Jahren wurde in Niedersachsen aufgrund des Spielplatzgsetzes von der GRZ bzw. GFZ und der überbaubaren Fläche eines Neubaugebietes auf den Spielplatzbedarf geschlossen. Das sind Grenzwerte für die Bebaubarkeit von Grundstücken. Sie wurden allerdings noch nie

auf Spielplätzen beobachtet. Zwar wurde diese Regelung inzwischen aufgehoben, was einigen Akteuren bis heute entgangen ist, andere meinen noch immer etwas für die Kinder tun zu müssen und wenden diese Regelung stoisch weiter an. Wie die VO-SEP geistert diese Spielplatzregelung wie ein Untoter durch die Amtsstuben. Bei anderen Folgenabschätzungen wird ggf. auf Faustzahlen zurück gegriffen. Sie basieren noch immer fast unverändert auf dem Werk von Gottfried Feder „*Die Neue Stadt*“ aus dem Jahr 1939, mit einer lobpreisenden Widmung – nah für wen wohl.

Kommen wir zu dem Thema **Einzelhandel** und den sog. **Einzelhandelskonzepten**. Um zu verstehen, was hier abläuft, müssen wir in die Anfänge der Raumplanung in die 1930er Jahre zurückkehren. Thünen hatte Jahre zuvor festgestellt, dass es einen Zusammenhang zwischen der Häufigkeit einer Ware auf den Märkten der Städte und der Distanz zu ihrem Herstellungsort gibt. So entstanden die Thünenschen Kreise. Christaller hat das dann in Süddeutschland 1933 empirisch nachgewiesen, allerdings mit sehr fragwürdigen Daten und Methoden. 1939 legt dann Gottfried Feder mit seiner deutschen Idealstadt nach. Dieses Modell wurde dann Grundlage für die Regelungen der Zulässigkeit für Versorgungseinrichtungen bzw. von Einzelhandelsgeschäften. Läden des täglichen Bedarfes (Brot, Milch, Butter, Mehl, Eier, Wurst, Gemüse) sind wohnungsnah zulässig und die übrigen (tönernes Geschirr, Wäschekommoden, Dreschflegel, Taschenuhren) nur an den abgestuften zentralen Orten. Das alles hat mit der heutigen Realität kaum noch etwa zu tun, bildet aber unvermindert die ideologische Grundlage in der Raum- und Stadtplanung. So werden u.a. die zentralen Orte von den Raumplanern bestimmt und in den Raumordnungsprogrammen bzw. Gebietsentwicklungsplänen dann bindend festgelegt. Nur in den zentralen Orten sind dann diese Läden, Einrichtungen usw. zulässig, deren Existenz an diesen Orten wiederum die zentralen Orte begründete. Das nennt sich auto- oder selbstreferentiell.

Auch vor diesem Hintergrund hat sich in Deutschland im Einzelhandel ein Oligopol von Rewe und Edeka sowie Aldi und Lidl herausgebildet. Sie allein generieren fast den gesamten Umsatz in den Einzelhandelsgeschäften (siehe ACNielsen Universen). Nicht erst seit dem Internethandel sondern bereits mit der zunehmenden zeitlichen und räumlichen Mobilität (Auto) und der Berufstätigkeit von Frauen (weg vom Herd) hat das Einzelhandelsmodell von Thünen/Christaller/Feder und der Raumordnung nichts mehr mit der Realität gemein. Die Einzelhandelskonzepte basieren aber noch immer auf diesem Modell, da sie häufig auch die Grundlage für die baurechtliche Zulässigkeit von Vorhaben sind. Das hat absurde Folgen. Aldi und Lidl liefern sich einen harten Wettbewerb. Aldi will zur Kundenbindung die Aufenthaltsqualität verbessern und baut dazu derzeit seine Filialen um (siehe u.a.

Lebensmittelzeitung vom 16.09.2016 Seite 38/39). D.h. es gibt nach dem Umbau zwar mehr Verkaufsfläche aber nicht mehr Artikel im Programm. Einige Städte und Gemeinden verbieten Aldi den Umbau, wenn überhaupt mit der Begründung, der Zuwachs an Verkaufsfläche würde den lokalen Einzelhandel beeinträchtigen. Hier wird von m² linear auf den Umsatz in € geschlossen. D.h. wenn niemand Kassettenrekorder, Kittelschürzen und Blusen mit Schulterpolstern kaufen will, muss einfach der Laden vergrößert werden? Außerdem wird gefordert, dass diese Geschäfte nur noch in den zentralen Lagen also in den Innenstädten sein sollen. Da gibt es aber meist gar keinen Platz mehr (Bsp.: Stadt Springe HAZ vom 14.02.2019). Die Käufer müssen dann von den Wohnsiedlungen am Rand der Stadt erst in das Kerngebiet der Innenstadt fahren (Zonierung s.u.). Wenn überhaupt, gehören die dort wohnen aber nicht gerade zur Zielgruppe der Discounter. Lidl geht es nicht viel besser. Deren Umbaumaßnahmen wurden in der prosperierenden Stadt Bad Bramstedt vom Landesplanungsamt bemängelt, weil damit der Umsatz des Rewe-Marktes beeinträchtigt würde (KN vom 19.02.2019). In diesem Zusammenhang wird die Unterversorgung des ländlichen Raumes mit Einzelhandelsgeschäften beklagt, u.a. in den Workshops zum sog. demografischen Wandel. In der Ortschaft Langenholtensen möchte ein Einzelhandelsunternehmen (nicht eines der o.g.) einen „Supermarkt“ errichten. Die Raumordner des Landkreises Northeim haben dies untersagt (HNA vom 11.02.2019). Nach ihren Berechnungen liegt der „*Nahversorgungsanteil nur bei 47%“*. Diese Beamt*innen haben gar keine Kenntnis über die Absatzwirtschaft, Marketingstrategien, den Wettbewerbsbedingungen im Einzelhandel und gar keine Kenntnis über Zielgruppen und deren Einkaufsverhalten, maßen sich aber in ihrer kindlichen Naivität an, international operierenden, erfolgreichen Unternehmern Ratschläge erteilen zu müssen. Den eklatanten Widerspruch ihres eigenen Verhaltens erkennen sie nicht. Während beruflich jede Wurst, Hose, Schuh und Handtasche gleich ist (wie in der DDR), differenzieren sie privat die Produkte bis ins allerkleinste reale und fiktive Detail.

Noch abenteuerlicher wird es, wenn die Kaufkraft ins Spiel kommt. Kaufkraft existiert real nicht. Es ist ein Konstrukt, das definiert wie viel die Verbraucher für ihren Konsum ausgeben können. Tun sie das vor Ort, bleibt nach dieser Theorie das Geld im Ort und die lokale Wirtschaft wächst. Also wenn die Milch im Dorfladen von den Kühen des Bauern von der privaten Molkerei am Ort stammt oder der Weizen vom Bauern im Dorf .. . der Mühle im Dorf ... der Bäckerei im Dorf ... In den 1930er und 1950er Jahren muss es das mal irgendwo gegeben haben. Möglicherweise ist es aber auch nur ein völkisch-verklärtes Traumbild (siehe Feder). Es ist jedoch die Grundlage für die nach wie vor gültige BauNVO, insbesondere für das „Dorfgebiet“ (MD). Dann würde die Kaufkraft tatsächlich am Ort bleiben. „*Wenn die Filiale nicht*

bei uns gebaut wird, fliest die Kaufkraft ab“, verkündet der besorgte Ratsherr. Ja wo fliest sie denn? Wenn ein Einzelhandelskonzern seinen Laden im Nachbarort baut, fließt das Geld weiterhin in die gleichen Steueroasen und hat keine Folgen für den kommunalen Haushalt, liefert aber eine Entschuldigung für das unternehmerische Versagen des örtlichen Einzelhandels (meist den Stammtischfreunden). Wenn die Stadt bzw. Gemeinde aber erst noch die Erschließung herstellen muss, wird das sehr wohl haushaltsrelevant und dann zahlen die Gemeinden meist drauf. Gefangen in der Märchenwelt der Nahversorgung sind die Verantwortlichen dann bitter enttäuscht, wenn der Filialist nach ein paar Jahren wieder abzieht. Das sollte dann aber niemanden wirklich überraschen (siehe lfd. Berichterstattung in der Lebensmittelzeitung), nur dazu müsste man sich mit der Realität des Einzelhandelshandels und seiner Protagonisten auseinandersetzen. Statt die Unternehmensstrategie von Aldi, Lidl, Edeka und Rewe in den Einzelhandels-konzepten zu erläutern und deren lokale Folgen zu beschreiben, werden die Einzelhändler vor Ort (daseins)fürsorglich nach ihrer Befindlichkeit befragt. Und die erwarten dann, dass die Gemeindevertreter ihnen die Kunden in die Läden treiben und werden dabei von den Raumordnungsbeamt*innen unterstützt. Einzelhandelsunternehmen und auch die Geschäftsleute vor Ort sind in der Lage eigene Marktanalysen durchzuführen bzw. durchführen zu lassen. Dumm nur, dass Aldi dabei die Bertelsmannprognosen nutzt.

Kürzlich habe ich für eine Gemeinde im Oldenburger Münsterland ein Gutachten zu deren Bevölkerungs- und Gemeinbedarfsentwicklung erarbeitet. Zeitgleich hat ein renommiertes Büro ein Einzelhandelsgutachten erstellt. Meine hochdifferenzierten Daten und Fakten habe sie aber gar nicht interessiert, so wollten nur die Gesamtzahl der Einwohner zu einem bestimmten Zeitpunkt haben. *(Dieses Beispiel wurde Anfang 2025 eingefügt.)*

Aber das alles ist nur ein kleiner Einblick in dieses Geschäft. Auch die Versorgungs- und Einzelhandelskonzepte basieren auf toxischen Modellen. Während Zuckerberg, Bezos, Musk und Pichai (aber auch Ipsos, Human8, Kantar usw.) fast alles von und meist noch vor dem Konsumenten selber weiß, leben die kontrollierenden Raumplaner und Hersteller von Einzelhandelskonzepten noch immer in den 1930er Jahren oder in einer selbst generierten absonderlichen Phantasiewelt. Viele der Einzelhandelskonzepte ähneln in fataler Weise dem Werk von Gottfried Feder „Die neue Stadt“ von 1939, methodisch sind sie nahezu deckungsgleich. Die Wiedergabe ist im Internet nicht möglich, da die Suchalgorithmen die Hakenkreuze in den Grafiken erkennen und daraufhin die Seite wahrscheinlich für immer sperren würden.

Werfen wir noch einen Blick auf die **Verkehrskonzepte**. Hier kommen tatsächlich Simulationsmodelle zum Einsatz. Sie dienen vornehmlich der Verkehrslenkung. D.h. man kann recht gut vorher sehen, was passiert wenn eine Straße gesperrt, ausgebaut oder neu gebaut wird. Einige können sogar die Folgen von Maßnahmen beim ÖPNV oder bei Radwegen simulieren. Sie erklären aber nicht, warum Verkehr entsteht oder warum sich Menschen überhaupt im Raum bewegen. Hätte ich alles vor Ort, bräuchte ich gar kein Transportmittel und auch keine Verkehrsplaner[10]. Die Raumordnung klassifiziert, ordnet und zoniert räumlich das gesamte Leben in Wohnen, Arbeiten, Konsum, Erholung usw.. Die Klassifizierung ist vulgär und äußerst primitiv. Das wird möglichst homogen gebündelt, weit voneinander getrennt und hierarchisch geordnet (siehe u.a. Raumordnung und BauNVO). Um das dann wieder miteinander zu verbinden, gibt es darauf optimierte Verkehrstrassen. Das Konzept stammt aus den 1930er Jahren (s.o.). Verkehrsplaner streiten dann gerne über den Modal-Splitt, d.h. über den Anteil der genutzten Verkehrsmittel (PKW, Bus, Fahrrad usw.). Ablenkung. Nicht nur die Orte werden in der Raumordnung hierarchisiert, sondern auch der Verkehr (Autobahn, Bundesstraße, Landesstraße, Kreisstraße, Gemeindestraße ...). Alle hierarchischen Systeme sind sehr störanfällig. Daher hatte das Militär auch das InterNet entwickelt. Bestenfalls können die Verkehrsplaner die momentan aktuellen Ziel- und Quellgebiete des Verkehrs identifizieren. Über die demographischen Veränderungen in den Gebieten und das daraus resultierende Verkehrsverhalten wissen sie so gut wie nichts und wollen es auch gar nicht wissen. Alle Versuche zur Zusammenarbeit wurden bislang abgewiesen. Auch in dieser Welt gebären dann Neubaugebiete Menschen d.h. Verkehrsteilnehmer. Die fehlende Nähe zur realen Welt dieser Verkehrsmodelle hat dann auch zur Folge, dass wegen dem befürchteten massiven Verkehrsaufkommen eines geplanten Neubaugebietes für ein Dutzend Eigenheime die Bürger heftig protestieren (s.o.). Auch in der Verkehrsplanung kommen toxische Modelle zum Einsatz. Da sie die Ursachen für die Bewegung der Menschen im Raum nicht beachten bzw. gezielt ausschließen und damit auch nicht die Veränderungsprozesse erfassen können, um sie dann ggf. steuern zu können, sind alle Verkehrs-entwicklungskonzepte derart mangelhaft, dass sie letztendlich für die Entwicklung des Gemeinwesen bzw. einer Stadt nutzlos sind.

Die gesamte Landesentwicklung, Raumordnung, Stadtplanung, Landschaftsplanung oder Landespflege basiert auf toxischen Modellen die allenfalls zufällig und in Fragmenten etwas mit der Realität zu tun haben. Hier muss noch auf die „**Eingriffsregelung“** eingegangen werden. Dabei wird ersichtlich, wie ein gut

10 siehe: https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0022/653125/Creating-a-more-liveable-Melbourne.pdf

gemeintes Vorhaben an der Realität scheitert, wenn die gelebte Wirklichkeit in der es hinein geworfen wird, gar nicht oder nur mangelhaft erfasst wird (Gesetzesfolgenabschätzung). Ganz im Gegenteil zu den Folgen auf den Gemeinbedarf wird im Zuge der Bauleitplanverfahren der „Eingriff in Natur und Landschaft“ umfangreich abgehandelt. Völlig unabhängig von der tatsächlichen Artendiversität sind Baugebiete hier immer schlechte Biotope, die gute Biotope vernichten. Dafür muss ein Ausgleich erfolgen. Um dies zu regeln, gibt es differenzierte Verrechnungsmodelle (ausnahmslos WMDs). Ursprünglich sollten die tatsächlichen Folgen der Vorhaben in den gegebenen komplexen Ökosystemen genau beschrieben und dann geeignete Maßnahmen entwickelt bzw. festgelegt werden, um die negativen Folgen möglichst ganz zu vermeiden. Dazu waren aber nur die sehr wenigen Fachleute aus der Ökosystemforschung in der Lage. Es gab aber hunderte, arbeitslose Biolog*innen die Biotope kartieren konnten. Also beließ man es bei den Ersatzmaßnahmen. So entstand in Deutschland der völlig abgehobene Ablasshandel der Bauleitplanung, ohne Gesamtnutzen für den Arten und Biotopschutz.

Seit Jahren und nahezu flächendeckend werden bei der Ermittlung des Kinderbetreuungsbedarfes, der zu erwartenden Schülerzahlen, den erforderlichen Lehrern, Erziehern und Pflegepersonen, dem Wohnungsbedarf, den Spiel- und Sportstätten, den Friedhöfen, Verkehr, Einzelhandel usw. dilettantisch Berechnungsmodelle zusammengebastelt, kommen völlig untaugliche irreführende Prognosen in Anwendung und werden völlig willkürlich Zielvorgaben von Verwaltungsmitarbeiter*innen getroffen. Da gebären dann halt mal Wohneinheiten ewig sesshafte und nie alternde Menschen. Ein erschreckend niedriges Leistungsniveau. Folge sind ewig währende Prozesse, Fehlinvestitionen, Haushaltsdefizite, Erpressbarkeit, Frustration, Überlastung, schwindende Glaubwürdigkeit und Zweifel an der kommunalen Selbstverwaltung und der Demokratie.

Verwaltungsmitarbeiter und Entscheidungsträger werden mittels dieser mehr oder weniger amtlichen Verlautbarungen, Veranstaltungen usw. eher konditioniert als wertneutral informiert. Und falls sie skeptisch werden sollten und dann selbstständig im Internet auf Suche gehen, werden sie kaum etwas anderes finden. Google und co wissen ja wer da sucht und weist hilfsbeflissen die Information zu, die sie für administrativ, amtlich, gemeinnützig oder bedeutend halten (etwa weil die Quelle schon mal in der Tagesschau auftrat). Sehr wahrscheinlich halten die Suchmaschinen den Text den Sie gerade lesen für eine hinterlistig verkappte Werbung, da der Autor in ihrer Wahrnehmung rein kommerzielle Interessen verfolgt. So entsteht in der Öffentlichkeit, den Verwaltungen und vor allem bei den

Entscheidungsträgern ein geschlossenes Weltbild, das gar nichts mehr mit der Realität zu tun haben muss.

WK+ Kinderbetreuung in Schwanewede WESER KURIER

Zwei Krippengruppen droht die Schließung

Die Nachfrage nach Krippenplätzen in Schwanewede ist gesunken. Zwei Gruppen droht nun die Schließung. Welche Einrichtungen betroffen sind und welche Lösungen die Verwaltung der Politik vorschlägt.

17.08.2024, 08:11 Uhr

Personalnot im Erziehungswesen

Die Kita-Katastrophe tagesschau

Stand: 23.05.2024 06:15 Uhr

Viele Kitas leiden unter akutem Personalmangel. Bei Ausfällen müssen Betreuungszeiten reduziert oder ganze Gruppen geschlossen werden. Die Leidtragenden sind berufstätige Eltern.

...

Die Krise in den Kitas beschäftigt auch Berlin: Bundesfamilienministerin Lisa Paus präsentierte jüngst gemeinsam mit den Ländern ein Strategiepapier, um mehr Fachkräfte zu gewinnen. Danach fehlen bundesweit derzeit bis zu 90.000 Erzieherinnen und Erzieher.

IW-Studie vorgestellt

Rund 300.000 Kitaplätze für unter Dreijährige fehlen tagesschau

Stand: 20.10.2024 12:17 Uhr

11.04.2025 WESTFALEN-BLATT

WB+ Einrichtung am Haferweg in Oetinghausen hat noch Kapazitäten

Mehr Kita-Plätze, aber weniger Kita-Kinder in Hiddenhausen

Hiddenhausen - Diese Nachricht hat die Mitglieder des Schul-, Sozial-, Sport- und Kulturausschusses in Hiddenhausen überrascht: In naher Zukunft wird es ein Überangebot an Kitaplätzen geben.

tagesschau

Studie der Bertelsmann Stiftung

Mehr als 400.000 Kita-Plätze fehlen

Stand: 28.11.2023 08:36 Uhr

Bundesweit fehlen einer Studie zufolge rund Hunderttausende Kita-Plätze - trotz Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz und Fortschritten beim Ausbau von Angeboten. Die Lage sei inzwischen "untragbar".

*Was nützt es, festzustellen, dass derzeit Kinderbetreuungskapazitäten fehlen? Bis 90.000 Fachkräfte ausgebildet sind, ist es zu spät. Die erhöhen dann nur die Zahl der arbeitslosen Betreuer*innen, es sei ich finde oder schaffe bis dahin ein neues Problem für eine Lösung[11].*

Es geht auch anders. Wie die modernen technologischen Fähigkeiten und die umfangreiche Datenbasis demokratisch zur Gestaltung der Zukunft nutzbringend eingesetzt werden kann, wird im nachfolgenden Kapitel dargestellt.

11 siehe auch: https://www.kramergutachten.de/GEM/Kramer_Gemeinbedarfsinflation.pdf

Systemanalyse und Computersimulation

Zukunft demokratisch und erfolgreich gestalten.

Wenn sich wiederholende Phänomene über einen sehr langen Zeitraum und an verschiedenen Standorten beobachten lassen, können die Regeln, nach denen diese ablaufen, beschrieben werden. Diese beobachteten Phänomene können dann in mathematische Regeln, den so genannten Algorithmen, gefasst werden (sog. KI). Damit kann dann die weitere Entwicklung prognostiziert werden. Im Falle der Bevölkerung einer Stadt oder Gemeinde lassen sich aber keine stetigen, sich an allen Standorten wiederholende Phänomene beobachten. Kennzeichen einer jeden Bevölkerungsentwicklung ist ihre Komplexität und die daraus resultierende zeitliche Dynamik. Daher müssen in diesem Fall die Wirkungszusammenhänge und die ablaufenden Prozesse untersucht und beschrieben werden. Daraus ist dann ein Modell zu entwickeln, mit dem die weitere Entwicklung abgeschätzt werden kann.

Ein anpassungsfähiges komplexes System ist ein offenes System, das aus zahlreichen Einzelelementen besteht, die nicht linear durch Wechselwirkungen miteinander verbunden sind und eine einzige, organisierte und dynamische Einheit bilden, die fähig ist, sich zu entwickeln und an die Umwelt anzupassen (etwa eine Stadt oder Gemeinde). Nicht linear bedeutet, dass, auch wenn sich der Input regelmäßig verändert, der Output sich unregelmäßig und nicht proportional zur Veränderung des Input verhalten kann. In einem komplexen System sind die Beziehungen zwischen den Elementen wichtiger als die Kennzeichen der Elemente. Bei komplexen Systemen (mit nicht linearen Zusammenhängen, Speichereffekten, Rückkoppelungen usw.), wie dem der Bevölkerungs- und Wohnungsbestands-entwicklung, ist eine Einschätzung der möglichen Entwicklungen mit Hilfe eines verhaltenserklärenden, strukturgültigen, computerisierten Simulationsmodells möglich.

Ausgang für jede Simulation ist die Formulierung eines Modells der zu betrachtenden Wirklichkeit. Diese Modelle werden zunächst nur verbal umschrieben, dann in mathematische Regeln gefasst und in eine Programmiersprache übersetzt. Anschließend wird die Gültigkeit des Modells anhand der bisherigen Entwicklung überprüft.

Um eine realistische Beschreibung des wahrscheinlichen Systemverhaltens zu bekommen, müssen auch über die externen Einflüsse oder internen

Strukturverschiebungen Annahmen gemacht werden. Diese Annahmen betreffen die Art, den Zeitpunkt (oder die zeitliche Verteilung) und die Stärke von äußeren Einwirkungen oder Ereignissen. Im Allgemeinen wird es sich um eine Vielzahl von möglichen Einflüssen handeln, die zunächst in beliebiger Kombination eintreten können. Die vollständige Untersuchung beliebiger Kombinationen ist offensichtlich aussichtslos. In der Praxis der Bedarfs- und Folgenabschätzung wird die Vielfalt der möglichen Kombinationen externer Einwirkungen in Szenarien zusammengefasst. Ein Szenario steht dabei unter einer bestimmten Leitidee, an der sich die Auswahl der Art und Stärke der äußeren Einwirkungen orientiert. Diese Leitidee bestimmt die Grundzüge der externen Entwicklung und wird benutzt, um einen im Rahmen dieser Grundannahmen plausiblen und in sich konsistenten Satz von externen Parametern abzuleiten. Die Annahmen des Szenarios sollten relativ bruchlos an die historische Entwicklung anknüpfen.

Mit der strukturgetreuen Beschreibung des Systems, den Daten für seinen Anfangszustand und der Vorgabe externer Einwirkungen über den interessierenden Zeitraum in Form von Szenarien ist es im Prinzip möglich, die zu erwartende Entwicklung zu beschreiben. Bei komplexen Systemen, wie dem der Bevölkerungsentwicklung, ist die Ableitung der zu erwartenden Entwicklung in Anwendung eines computerisierten Simulationsmodells möglich. Dies ermöglicht auch die Wirkung externer Eingriffe auf das System abschätzen zu können, seien sie nun gewollt (Planung) oder ungewollt (Naturkatastrophen, Wirtschaftskrisen, Epidemien usw.).

Schon während des Studiums der Stadt- und Landschaftsplanung und bei meiner Arbeit im Bereich der Umweltsystemanalyse bzw. Ökosystemforschung hatte ich Ende der 1980er Jahre ein Computerprogramm entwickelt, mit dem die Bevölkerungs- und die Wohnungsbestandsentwicklung einer Stadt oder Gemeinde kleinräumig und in kleinen Zeitschritten für einen längeren Zeitraum simuliert werden kann. Es war von Beginn an weitaus komplexer als alles was zu diesem Zeitpunkt auf dem Markt war, da es u.a. den ganz wesentlichen Einflussfaktor Wohnen berücksichtigte. Das Simulationsprogramm wurde auf Basis einer geläufigen, allgemein einsetzbaren Programmiersprache entwickelt. Diese flexibel einsetzbare Programmiersprache ermöglicht es erst, das Simulationsprogramm ohne Einschränkungen ganz nach den Anforderungen des Modells entwickeln zu können (Tabellenprogramme sind dazu nicht in der Lage). Der Programmieraufwand und der damit verbundene Entwicklungs- und Evaluierungsaufwand ist sehr umfangreich (pro Lauf etliche Millionen Rechenvorgänge). Das Simulationsprogramm wird seit Jahren

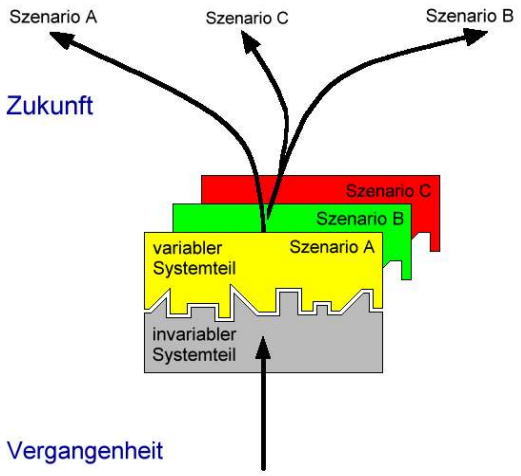
fortwährend aktualisiert, verifiziert und weiterentwickelt. Seit Mitte der 1990er Jahre wurden etwa 70 Städte und Gemeinden insbesondere in Norddeutschland und rund 100 Gutachten mit Hilfe dieser Methode und dieses Instrumentes bearbeitet (dokumentiert auf mittlerweile weit über 30.000 Seiten). Setzt die Kommune eines der dargestellten Szenarien um, gibt es nach 10 bis 15 Jahre keine Abweichung von den berechneten Werten, d.h. es ist das derzeit genaueste Simulationsmodells auf diesem Gebiet. Allerdings wird dies gar nicht angestrebt (Operation gelungen, Patient tot). Entscheidend ist, dass die Verantwortlichen ihre Lage, die Handlungsmöglichkeiten und die Folgen kennen und daraus dann ihre Schlüsse ziehen. Das führte dann immer wieder zu geänderten Strategien, um die in den Szenarien dargestellte Entwicklung bzw. deren ungewollten Folgen zu verhindern. Gerade dann war die (meine) Arbeit erfolgreich.

Mein Arbeitsgegenstand sind Städte und Gemeinden. Die Systemanalyse und Computersimulation kann aber vielfältig eingesetzt werden (u.a. zur Personalplanung, Marktentwicklung, Katastrophenschutz). Computersimulationen sind auch kein Selbstzweck. Um das Entwicklungspotential einer Stadt oder Gemeinde erfolgreich, effizient und nachhaltig nutzen zu können, muss dieses erst einmal erkannt und dann in einer abgestimmte, fachübergreifende Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung operativ umgesetzt werden. Die Simulation und Szenarien sind Werkzeuge der Stadt- und Gemeindeentwicklung.

Um die Entwicklungsmöglichkeiten für eine Kommune erkennen und nutzen zu können, müssen die Wirkungszusammenhänge und die ablaufenden Prozesse in der Kommune und in ihrem Umfeld bekannt sein und berücksichtigt werden. Erst so werden die Gestaltungsmöglichkeiten und deren Folgen auf die weitere Entwicklung ersichtlich. Die Folgen reichen von der Kinderbetreuung, der Schulentwicklung, der technischen Infrastruktur, der Entwicklung von Wohnraum, Handel, Handwerk und Gewerbe bis hin zum Friedhofsflächenbedarf. Das hat dann wiederum Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten.

Bei komplexen, dynamischen Systemen, wie dem der Bevölkerung einer Kommune, ist eine Einschätzung der möglichen Entwicklungen mit Hilfe des verhaltenserklärenden, strukturgültigen, computerisierten Simulationsmodells möglich. Die Bevölkerungsentwicklung wird zudem insbesondere durch die Bauland- und Wohnungsbaupolitik und durch weitere Maßnahmen der Kommunen beeinflusst und kann damit auch gesteuert werden. Um die Vielzahl der sich zudem häufig widersprechenden Entscheidungen und Maßnahmen erkennen und operativ nutzen

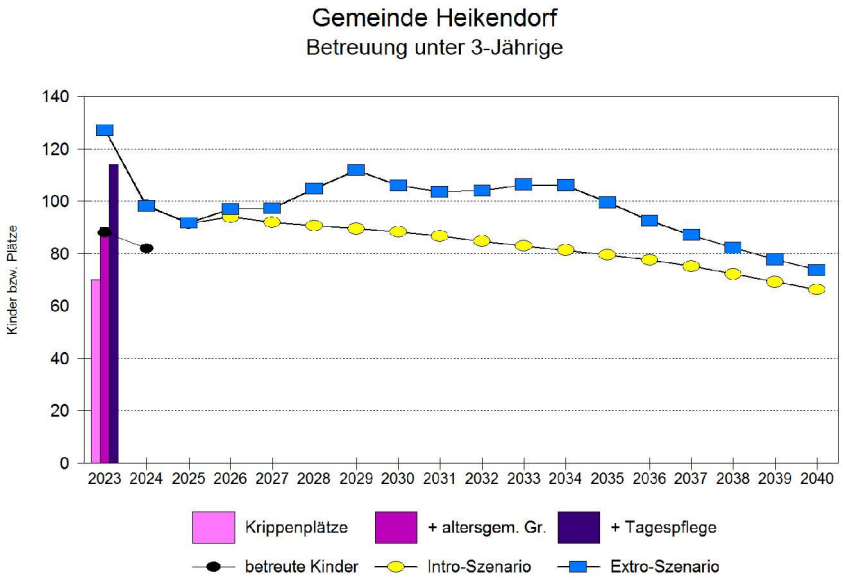
zu können, werden zur Bestimmung der Wohnraum- und Wohnbaulandnachfrage sowie der Bevölkerungs- und Gemeinbedarfsentwicklung verschiedene Szenarien erarbeitet. Die Szenarien beschreiben dann i.d.R. die grundlegenden Handlungsmöglichkeiten bzw. Handlungskonzepte. Erst damit kann die Computersimulation der Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung und die Folgenabschätzung durchgeführt werden.



Diese Vorgehensweise bietet noch weitere Vorteile. Die Simulation der Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung ermöglicht eine zeitliche und räumliche Abstimmung der Baulandausweisung mit den Aufnahmekapazitäten der Gemeinbedarfseinrichtungen. Bei einem unabwendbaren Bevölkerungsrückgang werden auf dieser Grundlage Strategien und Maßnahmen zur Konsolidierung entwickelt. Bestehen die Möglichkeiten für ein Bevölkerungswachstum, werden Strategien und Maßnahmen entwickelt, die ein Wachstum unter optimaler Ausnutzung der vorhandenen Ressourcen gewährleisten. Die Computersimulation ermöglicht es, das Wohnraum- und Baulandnachfragepotential am jeweiligen Standort einzugrenzen. Außerdem wird auf Grundlage der Situationsanalyse die Nachfragestruktur nach Wohnraum und Bauland der zuziehenden bzw. anzuwerbenden Bevölkerung bestimmt. Zur Neuaufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplanes werden wesentliche Grundlagen erarbeitet. Mit Hilfe der Computersimulation werden Veränderungsprozesse identifiziert, die möglicherweise erst mittel- oder langfristig virulent werden. Probleme werden so frühzeitig erkannt, Handlungsschwerpunkte können gesetzt und rechtzeitig geeignete

Maßnahmen eingeleitet werden. Allen Gruppen, Bürgerinnen und Bürgern werden die demographischen Veränderungen in ihrer eigenen Gemeinde aufgezeigt. Erst so werden die Voraussetzungen für nachhaltige Problemlösungen geschaffen, einschließlich der Haushaltskonsolidierung. Meine Arbeit verstehe ich als ein Beitrag zur Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung, es sollen keine Vorgaben getroffen werden. Für mich ist entscheidend, dass die Akteure möglichst alle Handlungsmöglichkeiten und deren Konsequenzen kennen. Ziel ist es, eine möglichst breite und fundierte Informationsbasis zu schaffen, auf der dann die Verantwortlichen eine qualifizierte Entscheidung über die Zukunft ihrer Kommune treffen können. Bei meinen Arbeiten werden stets die Handlungsmöglichkeiten und die daraus resultierenden Konsequenzen aufgezeigt.

Die Bearbeitung lässt sich grob in mehrere Arbeitsschritte unterteilen. In einer umfassenden systemwissenschaftlichen **Analyse** wird zunächst die Bevölkerungs-, Beschäftigungs und Wohnungsbestandsentwicklung in der Stadt bzw. Gemeinde im wirkungsrelevanten Umfeld untersucht, einschließlich potentieller Einflussfaktoren. Ziel dieser Analyse ist es, die ablaufenden Entwicklungsprozesse und die aktuelle Ausgangslage zu erfassen. Dazu wird auch die bisherige jüngere Entwicklung mit Hilfe des Computersimulationsprogramms rekonstruiert. Das ermöglicht dann auch die Verifizierung des Modells. Dabei gelten nur die externen Eingriffe in das System als variabel. Außerdem ist zu klären, wie sich die Kommune gegenwärtig im näheren Umfeld positioniert, welche Besonderheiten vorliegen und zu beachten sind. Ebenso werden die Veränderungsprozesse innerhalb der Stadt bzw. Gemeinde analysiert. Auf Basis der Situationsanalyse erfolgt eine Ermittlung der realistischen Entwicklungsmöglichkeiten der Kommune. Dabei ist auch zu klären, welche derzeitigen und zukünftigen Rahmenbedingungen vorliegen, die einen Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten nehmen. Zur Einschätzung der realistischen Entwicklungsmöglichkeiten ist die Entwicklung möglicher Konkurrenten von Bedeutung. Unter Berücksichtigung der Entwicklungsziele der Stadt bzw. Gemeinde werden hierauf aufbauend verschiedene **Szenarien** einer möglichen, realistischen Entwicklung formuliert. Sie umschreiben gleichzeitig die Handlungsoptionen. Zur Bestimmung der daraus resultierenden Bevölkerungs- und Wohnungsbestands-entwicklung erfolgte eine **Computersimulation** kleinräumig und in kleinen Zeitschritten für die nächsten 15 bis 20 Jahre. Die Kleinräumigkeit ist zwingend erforderlich, um die Segregation und u.a. deren demographische Folgen erfassen zu können sowie aufgrund des Simpson-Paradoxon. Damit wird eine genaue **Folgenabschätzung** möglich.



Die Folgenabschätzung konzentriert sich i.d.R. zunächst auf die Handlungsfelder und insbesondere auf die Pflichtaufgaben einer Kommune, also Kinderbetreuung (Krippe, Kindergarten, Hort), allgemein bildende Schulen sowie Spiel und Sport, Altenpflege und Bestattung. Hier wird der Bedarf nach Art, Umfang und Zeitpunkt bestimmt. Es wird geklärt, ob zum Beispiel der Neubau oder die Erweiterung einer Einrichtung erforderlich wird, ob nur eine vorübergehende Bedarfsspitze abzufangen ist oder Einrichtungen zusammengelegt, ganz oder teilweise geschlossen werden können. Dazu gehört aber auch die fachübergreifende Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit der Gemeinbedarfsentwicklung. Auch hier wird geklärt, welche derzeitigen und zukünftigen Rahmenbedingungen vorliegen, die einen Einfluss auf den Gemeinbedarf nehmen. Basierend auf dieser Informationsgrundlage werden Handlungsstrategien und u.a. mögliche Maßnahmen zur effizienteren Auslastung der vorhandenen oder geplanten Gemeinbedarfseinrichtungen aufgezeigt. Auch hier werden stets alle Handlungsmöglichkeiten und die daraus resultierenden Konsequenzen aufgezeigt. Darüber hinaus werden neue Handlungsfelder identifiziert und konkretisiert, die derzeit in der Regel noch nicht Gegenstand kommunalen Handelns sind. Einige Forderungen auch gegenüber der Kommune, werden mit dem sog. demografischen Wandel begründet. Auch hier wird klar gestellt, ob dies im vorliegenden Fall überhaupt zutrifft und welche Intension hier vorliegt (siehe einleitende Ausführungen). Die Systemanalyse und Computersimulation ist Stand der Technik. Jedes neue Flugzeug fliegt zuerst auf dem

Computer. In der Stadt- und Gemeindeentwicklung ist diese Technik aber noch immer die absolute Ausnahme.

Text erstellt: Februar 2019
letzte Ergänzung: April 2025

Dipl.-Ing. Peter H. Kramer
Büro für angewandte Systemwissenschaften
in der Stadt- und Gemeindeentwicklung

31707 Bad Eilsen www.kramergutachten.de
Hermann-Löns-Str. 6 Tel. 05722 / 9548470