



Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken

Perspektiven und Handlungsfelder

Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken

Perspektiven und Handlungsfelder

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:
WR I „Bevölkerung, Sozialstruktur, Siedlungsstruktur“
Leitung: Dipl.-Geogr. Anne Ritzinger (ritzinger@arl-net.de)

Positionspapier aus der ARL 108
ISSN 1611-9983
Die PDF-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access).
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2016
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Satz und Layout: I. Ganschow, G. Rojahn, O. Rose
Sprachliches Lektorat: C. M. Hein

Zitierempfehlung:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2016):
Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken –
Perspektiven und Handlungsfelder.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)
Leibniz-Forum für Raumwissenschaften
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0, Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de, www.arl-net.de

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Dr.-Ing. Elke Bojarra-Becker, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, KJB.Kom Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Vizepräsident der ARL, Berlin

Prof. Dr. Rainer Danielzyk, Akademie für Raumforschung und Landesplanung und Leibniz Universität Hannover, Generalsekretär der ARL, Hannover (Leitung)

Prof. Dr. Peter Dehne, Hochschule Neubrandenburg, FB Landschaftswissenschaften und Geomatik, Neubrandenburg

Dr. Markus Eltges, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Prof. Dr. Heike Köckler, Hochschule für Gesundheit, Department of Community Health, Bochum

Dipl.-Geogr. Anne Ritzinger, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover (Geschäftsführung)

Dipl.-Ing. Gerd Schäde, Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock, Rostock

Dipl.-Ing. Jan Matthias Stielike, Universität Kassel, Institut für urbane Entwicklungen, Kassel

Alexandra Tautz M.A., Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim, Eberswalde

Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder

Kurzfassung

Eine Auseinandersetzung mit der Thematik Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und eine Positionierung dazu aus der Perspektive der Raumwissenschaft und Raumplanung sind angesichts grundlegend veränderter Rahmenbedingungen und begrenzter Handlungsressourcen des öffentlichen Sektors angebracht. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung sieht sich als Forum, um den Dialog mit allen Akteuren aus Wissenschaft, Planungspraxis, Politik und Gesellschaft voranzutreiben. Mit dem Positionspapier aus der ARL „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder“ geben die Autorinnen und Autoren Diskussionsanstöße und rufen zu einer konstruktiven und offenen Auseinandersetzung mit neuen Lösungs- und Denkansätzen ohne Vorfestlegungen auf.

Die zentralen Forderungen sind im Folgenden dargestellt.

1. Daseinsvorsorge in Koproduktion erbringen

Daseinsvorsorge bedeutet die Sicherstellung von Grundbedürfnissen und die Schaffung von Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung. Eine flächendeckende Organisation der Daseinsvorsorge kann nur im Zusammenspiel staatlicher und kommunaler Behörden, zivilgesellschaftlicher Organisationen und privatwirtschaftlicher Unternehmen („Koproduktion“) gelingen. Entwicklungsstrategien funktionieren nicht ohne die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung. Dabei besteht die Gefahr, dass lokale Akteure durch die zunehmende Erwartung, wegfallende staatliche Angebote der Daseinsvorsorge zu kompensieren, überfordert werden. Zugleich muss auch Freiraum für Eigenverantwortung und Experimente eingeräumt werden. Die öffentliche Hand bleibt in der Verantwortung, die Daseinsvorsorge zu gewährleisten und die Abstimmung der Akteure zu koordinieren.

2. Daseinsvorsorge als zentrale Herausforderung für alle Teilräume bearbeiten

Daseinsvorsorge muss in allen Teilräumen gewährleistet sein. Sowohl in schrumpfenden wie auch in durch Wachstum geprägten Raumkategorien bestehen in dieser Hinsicht Herausforderungen. Eine polarisierende Diskussion, welche versucht, die Problemlagen in Stadt und Land gegeneinander auszuspielen, sollte vermieden werden. In von Abwanderung geprägten Teilräumen in städtischen wie ländlichen Regionen stellt insbesondere die Sicherung der Tragfähigkeit von Infrastrukturen eine Herausforderung dar. Eine Ansiedlung von Zuwanderern vor allem in peripheren Lagen ist jedoch keine Lösung zur Kompensation von Bevölkerungsverlusten.

3. Daseinsvorsorge stärker an der Wirkung als an der Ausstattung orientieren

Standards sollten in Zukunft nicht für den Input, sondern für den Outcome eines Bereiches der Daseinsvorsorge bestimmend sein. Auf diese Weise werden vielfältige – auch innovative – Wege der Aufgabenerfüllung ermöglicht. Insbesondere durch die bestehenden räumlichen und sozialen Unterschiede ist für die Sicherung gleichwertiger Le-

bensverhältnisse die Wirkung von Maßnahmen zur Daseinsvorsorge auf einzelne Personen und Gruppen entscheidender als die Ausstattung mit materieller Infrastruktur. Eine Outcome-Orientierung sollte auch die Fähigkeiten und Möglichkeiten verschiedener sozialer Gruppen berücksichtigen. Die Bedürfnisse der vulnerabelsten Gruppe sollten beachtet werden. Diese Outcome-Orientierung benötigt eine Anpassungsphase und eine schrittweise Einführung, welche politisch und fachlich gestaltet werden muss.

4. Mindestversorgung als Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels flächendeckend sichern

Die Definition einer flächendeckenden Mindestversorgung, die auch unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten werden muss, kann zu einer Konkretisierung des Gleichwertigkeitsziels beitragen. Ein solcher Schritt schafft für die Bevölkerung Klarheit und Verlässlichkeit in der Frage, mit welchem Niveau der Daseinsvorsorge sie in Zukunft rechnen kann, und ist daher eine Grundlage für private und öffentliche Investitionen in Regionen und Quartieren mit wirtschaftlichen und demografischen Schwierigkeiten. Eine solche Mindestversorgung kann beispielsweise grundlegende Leistungen aus den Bereichen Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheit, Bildung, Mobilität, Post und Telekommunikation umfassen. In anderen Bereichen wie Wasser und Energie kann hingegen ein flächendeckend gleiches Angebot zugunsten dezentraler Lösungen unterbleiben.

5. Aufgabe von Siedlungseinheiten ergebnisoffen diskutieren

Sollte es in der Zukunft Regionen geben, in denen die Aufrechterhaltung der Mindestversorgung an Grenzen stößt (beispielsweise bei abgelegenen Weilern und Einzelhöfen), ist eine koordinierte, planvolle Aufgabe von Siedlungen nicht grundsätzlich auszuschließen. Diese Vorgehensweise muss jedoch mit allen Überlegungen zu sozialen und ökonomischen Konsequenzen für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalte abgewogen werden. Vorüberlegungen zum Rückbau von Siedlungseinheiten setzen differenzierte Strategien zur partizipativen Gestaltung der Umsetzung und zu deren Finanzierung – sowohl durch Objektförderung als auch durch Subjektförderung – wie auch zur organisatorischen Abwicklung voraus. Die öffentliche Hand muss gerade hier Verantwortung übernehmen.

6. Bestehende Umsetzungsdefizite angehen

Die aktuellen Instrumente der Bauleitplanung, Landes- und Regionalplanung werden nicht ausreichend genutzt und konsequent eingesetzt. Insbesondere die Entscheidungsträger müssen in die Lage versetzt werden, aktiv mit Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen umzugehen und den Mut zu haben, Instrumente zu nutzen und Entwicklungen anzustoßen, die womöglich heute unbequem, aber für die Zukunft unumgänglich sind. Dafür müssen ausreichende Personalausstattung und Personalqualitäten sowie Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch sichergestellt werden.

Eine gesellschaftspolitische Diskussion über das künftige Niveau der Daseinsvorsorge, wie auch die Überprüfung und zielgruppenspezifische und räumlich differenzierte Weiterentwicklung von Fördersystematiken und formellen sowie informellen Planungsinstrumentarien scheint erforderlich. Eine Multi-Level-Governance-Strategie im Sinne einer strategischen Abstimmung in ressortübergreifender Zusammenarbeit von Kommunal-, Regional-, Landes- und Bundesebene ist notwendig, um mit den Herausforderungen umzugehen.

Ziel der Ausführungen ist es, innovative Steuerungsansätze im Bereich der Daseinsvorsorge zu diskutieren und zur Überprüfung von Leitvorstellungen aufzurufen. Um diese Anregungen für die Umsetzung auf unterschiedlichen Ebenen zu konkretisieren, werden im Positionspapier folgende Handlungsempfehlungen gegeben:

Übergreifende Handlungsempfehlungen

- Ausgangssituation klären
- Alle Akteure an der Daseinsvorsorge beteiligen
- Neue Modelle und Herangehensweisen erproben
- Am Outcome und an der funktionalen Erfüllung von Standards orientieren
- Vernetzung der Instrumente verbessern
- Umsetzungsdefizite angehen
- Rückbaukonzepte verantwortungsvoll erstellen
- Organisation, Eigenorganisation und Erfahrungsaustausch unterstützen

Handlungsempfehlungen an Bund und Länder

- Gleichwertigkeit als Staatsziel verankern
- Zeitgemäßes Verständnis der Daseinsvorsorge entwickeln
- Experimentieren erlauben, Engagement unterstützen
- Förderprogramme integriert anlegen
- Instrumente der Regionalplanung anwenden und Möglichkeiten der Landes- und Regionalplanung stärken
- Orientierung, Beratung und Begleitung bieten
- Fachlichen Raumordnungsbericht Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit erstellen

Handlungsempfehlungen an die Regionalplanung

- Zentrale-Orte-System als Netzwerk organisieren
- Raumbezug infrastrukturbezogen wählen
- Strategische Siedlungsentwicklung umsetzen
- Echte regionale und interkommunale Abstimmungsprozesse herbeiführen

Handlungsempfehlungen an Kommunen

- Problemstellungen aktiv angehen
- Interkommunale Kooperationen stärken
- Zivilgesellschaftliche Akteure aktiv unterstützen
- Gesamtkonzepte zum Rückbau vorbereiten

Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder

Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Problemstellung
 - 2.1 Daseinsvorsorge als Grundlage einer menschenwürdigen Existenz
 - 2.2 Daseinsvorsorge sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen gefährdet
 - 2.3 Sozialräumliche Differenzierungen beachten
- 3 Handlungsansätze
 - 3.1 Steuerungsinstrumente zur Sicherung der Daseinsvorsorge – ein Überblick
 - 3.2 Mindestversorgung flächendeckend sichern
 - 3.3 Standards neu denken
 - 3.4 Handlungsansätze für von Abwanderung betroffene Räume ergebnisoffen diskutieren
- 4 Raumbezogene Steuerungsansätze der Daseinsvorsorge – Handlungsempfehlungen

Literatur

Anhang

Anhang 1: Handlungsszenarien zur Leistungserbringung bei geringer Nachfrage

Anhang 2: Kartografische Darstellungen

1 Einführung

Gemeinden, Städte und Regionen stehen angesichts wachsender sozialer Ungleichheit und zunehmender räumlicher Polarisierung hinsichtlich der Ausstattung mit und der Nachfrage nach Infrastrukturen vor großen Herausforderungen. Die Auswirkungen des demografischen Wandels und vielerorts abnehmende finanzielle Handlungsspielräume – insbesondere ab 2020 durch die dann wirkende „Schuldenbremse“ – führen zunehmend zu Problemen, Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu erhalten. Besonders betroffen sind ländliche, dünn besiedelte Räume und benachteiligte Städte und Stadtquartiere. Auch andere aktuelle Entwicklungen, wie z. B. derzeit stattfindende Verhandlungen zu internationalen Freihandelsabkommen, bergen erhebliche Risiken für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, die durch die Kommunen und ihre Unternehmen verantwortet und erbracht werden.

Die damit angesprochenen vielfältigen internationalen Bezüge der Thematik können in diesem Text nur angedeutet, aber nicht ausführlich gewürdigt werden. Dazu gehört etwa, dass die Leitvorstellung Gleichwertiger Lebensverhältnisse im internationalen Rahmen in ein Verhältnis zur Politik für eine „territoriale Kohäsion“ der EU gesetzt werden muss. Deren Leitbild ist mit dem Verständnis von Gleichwertigen Lebensverhältnissen der Deutschen

Raumordnung und Regionalpolitik nicht vollständig deckungsgleich, gleichwohl sind viele Instrumente und Förderansätze der EU auch für die Verwirklichung der Gleichwertigkeit sehr hilfreich. Ein anderer Aspekt des internationalen Kontexts der Thematik ist, dass im europäischen Rahmen, insbesondere mit Blick auf die osteuropäische Peripherie, räumlichen Disparitäten deutlich stärker als in der Bundesrepublik ausgeprägt sind.

Eine Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten, gleichwertige Lebensverhältnisse zu sichern und eine Positionierung aus der Perspektive der Raumwissenschaft und Raumplanung sind angebracht, zumal die politische Debatte aktuell wieder intensiver geworden ist (vgl. Kersten/Neu/Vogel 2015a, 2015b; Berlin Institut 2015; Demografiestrategie der Bundesregierung (BMI 2012); vgl. auch schon ARL 2006, Beirat für Raumordnung 2005). Mit dem vorliegenden Positionspapier geben die Autorinnen und Autoren Diskussionsanstöße und rufen zu einer konstruktiven und offenen Auseinandersetzung mit neuen Lösungs- und Denkansätzen ohne Vorfestlegungen auf. Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung sieht sich dabei als Forum, um den transdisziplinären Dialog mit allen Akteuren voranzutreiben.

„Daseinsvorsorge“ ist ein vielfach diskutiertes Thema mit erheblicher förderpolitischer Relevanz. Für die meisten Bereiche der Daseinsvorsorge finden sich im Grundgesetz eher allgemeine Bezüge in Form der Verfassungsfundamentalnomen der Menschenwürde nach Art. 1 (1) GG und des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 (1) GG. Das Bundesverfassungsgericht hat 1984 die Daseinsvorsorge als eine öffentliche Aufgabe verstanden, „derer der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf“ (Bundesverfassungsgericht 66, 248, 258). Kern der Daseinsvorsorge ist damit die Sicherung einer menschenwürdigen Existenz. Eine Verbindung mit der räumlichen Dimension und der Leitvorstellung gleichwertiger Lebensbedingungen erhält das Thema Daseinsvorsorge durch das Raumordnungsgesetz¹. Die öffentliche Hand ist verpflichtet, in besiedelten Räumen eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen. Diese Pflicht erstreckt sich jedoch unzweifelhaft nur auf die grundlegendsten Leistungen der Daseinsvorsorge und muss die Erreichbarkeit berücksichtigen.

2 Problemstellung

Zunächst wird im Folgenden dargestellt, welches Begriffsverständnis von Daseinsvorsorge den Überlegungen zugrunde gelegt wird und welche Räume und Zielgruppen eine Diskussion über gleichwertige Lebensbedingungen in den Blick nehmen sollte.

2.1 Daseinsvorsorge als Grundlage einer menschenwürdigen Existenz

Der Begriff der Daseinsvorsorge steht für die öffentliche Gewährleistung eines Angebotes ausgewählter, als lebensnotwendig eingestufte Güter und Dienstleistungen. Dazu können Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheitsversorgung, Bildung, Post und Telekommunikation, Nahversorgung, Mobilität und Rettungsdienst gezählt werden. Diese sollten in einer akzeptablen Mindestqualität zu sozialverträglichen Preisen und flächendeckend in zumutbarer Entfernung erreichbar angeboten werden. Die Leistungserbringung kann sowohl

¹ ROG § 2 (2) formuliert u. a. folgende Grundsätze: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen.“ (...) „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt gerade auch in dünn besiedelten Regionen.“

durch öffentliche als auch durch wirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Anbieter oder in Ko-Produktion geschehen. Die öffentliche Hand hat dabei die Aufgabe, die Funktionalität der Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

Diese Begriffsabgrenzung von Daseinsvorsorge ist bislang nicht theoretisch, sondern eher evidenzbasiert begründet worden. In einer demokratisch verfassten Gesellschaft, die sich dynamisch verändert, sind Begriffe und Konzepte dieser Art sowie deren konkrete Ausfüllung immer in der Diskussion. So wandelt sich etwa im Zeitablauf das Verständnis von „förderndem und forderndem Staat“ sowie von dem Bedarf nach Regulierung oder Deregulierung öffentlicher Aufgabenfelder.

Eine Möglichkeit, die Forderung nach der Sicherung einer menschenwürdigen Existenz im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes (s.o.) konzeptionell zu fassen, ist die Anlehnung an die „Bedürfnispyramide“ von Maslow (vgl. Maslow 1943). Diese strukturiert menschliche Bedürfnisse in:

1. Physiologische Grundbedürfnisse (Essen, Trinken, Schlafen, Wohnen)
2. Sicherheitsbedürfnisse (Ordnung, Sicherheit, Gesundheit, Schutz vor Naturgewalten)
3. Soziale (Wir-)Bedürfnisse (Bildung, Zusammenhalt, Erreichbarkeit)
4. Ich-/Prestigebedürfnisse (äußeres Ich) (Erfolg, Wertschätzung, Macht)
5. Bedürfnisse nach Selbstverwirklichung (inneres Ich) (Kunst, Kultur, Ästhetik, Selbstzufriedenheit, Selbstverwirklichung)

Das diesem Papier zugrunde gelegte Verständnis von Daseinsvorsorge bezieht sich auf die ersten drei Stufen: Der Zusammenhang zwischen den physiologischen Grundbedürfnissen, dem „Überleben“, und der staatlichen Fürsorge ist besonders eng, weshalb für diese Mindestsicherung von Grundbedürfnissen bei nachgewiesenem Bedarf staatliche Transferleistungen erbracht werden.

Auf der nächsten Stufe folgt die Befriedigung individueller Sicherheitsbedürfnisse zur Existenzabsicherung. Dazu zählen in erster Linie Leistungen des Staates, welche die persönliche Sicherheit des Individuums und die Absicherung von Eigentumsrechten gewährleisten, wie etwa Polizei, Brandschutz und Katastrophenschutz, Gesundheitswesen, Energieversorgung und Telekommunikation. Auf der dritten Stufe lassen sich z.B. der Zugang zu Bildungseinrichtungen oder Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe einordnen. Die Chancengerechtigkeit – im Sinne der Möglichkeiten zu und Verwirklichung von Chancen für das Individuum – wird wesentlich von den infrastrukturellen Rahmenbedingungen in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Pflege, Kultur usw. geprägt. Angesichts der Bedeutung von teilraum-spezifisch ausgeprägten Faktoren für die Chancen auf ein selbstbestimmtes Leben ist aus der Perspektive der umweltbezogenen Gerechtigkeit die räumliche Situation gleichzeitig Ausdruck und Ursache für eine Benachteiligung oder Bevorzugung von gesellschaftlichen Gruppen (vgl. Schlosberg 2007; Walker 2012).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass es bei der Daseinsvorsorge um die Sicherstellung von Grundbedürfnissen und somit die Schaffung von Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung geht. Der Sozialstaat sichert dies. Daseinsvorsorge ist kein Zustand, sondern ein Auftrag, der von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, auch in Koproduktion, zu erfüllen ist. In diesem Zusammenhang ist zu diskutieren, welche Rolle den verschiedenen Leistungsprinzipien im Dreiklang von Markt, Transfer und Gegenseitigkeit zukommt

(Heidemann 2002, R-72; R-52; R-39). Versorgungsprinzipien wie Jederzeitigkeit, (raumbezogene) Ubiquität, Leistungsbereitstellung, Befähigung von Individuen, Haushalten oder Unternehmen zur Leistungsanspruchnahme sowie Vollständigkeit des Leistungsspektrums sind auf ihre Ausgestaltung zu überprüfen.

Daseinsvorsorge auf alle Grundbedürfnisse beziehen

Daseinsvorsorge bedeutet die Sicherstellung von Grundbedürfnissen und die Schaffung von Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung.

Daseinsvorsorge in Koproduktion erbringen

Die Organisation der Daseinsvorsorge ist ein Auftrag, der durch staatliche und kommunale Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen oder privatwirtschaftliche Unternehmen, ggf. in Koproduktion, zu erbringen ist.

Bestehende Versorgungsprinzipien auf den Prüfstand stellen

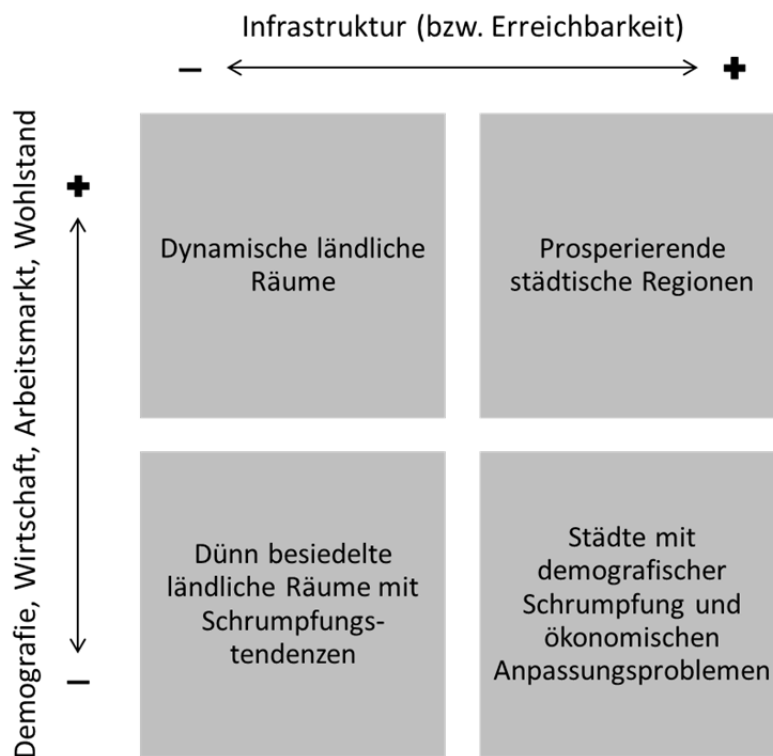
Bestehende Versorgungsprinzipien müssen hinsichtlich der Art, der Quantität und der Qualität der Erbringung auf den Prüfstand gestellt werden.

2.2 Daseinsvorsorge sowohl in ländlichen als auch in städtischen Räumen gefährdet

Die räumliche Entwicklung in Deutschland ist geprägt durch ein Nebeneinander von demografisch und ökonomisch wachsenden, schrumpfenden und stagnierenden Räumen. Das gilt nicht nur bei großräumiger Betrachtung, sondern auf allen räumlichen Ebenen sowie innerhalb der räumlichen Kategorien und innerhalb der Regionen und Kommunen. Wachstum und Schrumpfung liegen gerade bei kleinräumiger Betrachtung oft direkt nebeneinander, sodass von einer Fragmentierung des Raumes zu sprechen ist. Im Zentrum der Raumplanung stehen im Themenfeld Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen traditionell die dünn besiedelten (funktional) peripheren Räume mit Schrumpfungstendenzen. Im urbanen Kontext mit relativ größerer Bevölkerungsdichte sind andere Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge erforderlich. Gleichwohl hat die politische und planerische Aufmerksamkeit grundsätzlich beiden Raumtypen zu gelten. Vereinfachend, aber handlungsleitend können vier generelle Raumtypen mit verschiedenen Handlungserfordernissen unterschieden werden (vgl. Danielzyk/Osterhage/Rönsch et al. 2013):

- Prosperierende städtische Regionen
- Städte mit demografischer Schrumpfung und langfristigen ökonomischen Anpassungsproblemen
- Dynamische ländliche Räume
- Dünn besiedelte (funktional periphere) ländliche Räume mit demografischen und ökonomischen Schrumpfungstendenzen

Abb. 1: Kategorisierung von Raumtypen



Quelle: eigene Darstellung (verändert nach Danielzyk/Osterhage/Rönsch et al. 2013)

Vielfältige Problemlagen kumulieren in schrumpfenden sowohl städtisch wie auch ländlich geprägten Räumen. Auch wenn im Folgenden der Schwerpunkt der Betrachtung auf diese durch Schrumpfung geprägten Räume gelegt wird, ist darauf hinzuweisen, dass auch prosperierende Regionen u.a. durch Tendenzen der Verteuerung von Wohnraum oder die Unterversorgung mit bestimmten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge Entwicklungen durchlaufen, die zur Verletzung der sozialen Gerechtigkeit führen. Dies veranschaulicht auch eine Darstellung der multifunktionalen Nahversorgung nach verschiedenen Raumtypen (vgl. Anhang 2, Karte C).

In städtischen Regionen führen der sozio-ökonomische Wandel und sozialräumliche Differenzierungsprozesse zu einer immer stärker werdenden Fragmentierung. Gerade unter Bedingungen demografischer Schrumpfung und ökonomischer Stagnation bzw. wirtschaftlichen Niedergangs ist die Daseinsvorsorge in bestimmten Quartieren in den Stadtregionen immer stärker in Gefahr. Gleichzeitig ist in diesen von Strukturschwäche geprägten Stadtregionen die kommunale Handlungsfähigkeit strukturell immer stärker begrenzt (vgl. Anhang 2, Karte E).

In von Abwanderung betroffenen, strukturschwachen, dünn besiedelten und funktional peripheren Räumen stellt insbesondere die Tragfähigkeit von Infrastrukturen eine Herausforderung dar. Infolge der zumeist geringen Gesamtkaufkraft der Nachfrager bildet sich nur für wenige Leistungsbereiche eine marktwirtschaftliche Tragfähigkeit aus. Transferleistungen sind geprägt durch hohe – bei fortlaufender Abwanderung sogar steigende – spezifische Kosten pro Einwohner, pro Haushalt, pro Leistungsanspruchnahme wie auch pro Leistungseinheit. Die hohen Leistungskosten beruhen auf

- hohen absoluten und spezifischen Netzlängen (Wege, Straßen, Schienenstrecken, Haltestellen/-punkte, Länge der Netze der Wasser- und Energieversorgung, der Entwässerung usw.),
- hohen Kosten für Unterhaltung und Erneuerung,
- Wirkungen unangemessener bisheriger Technikstandards (z. B. „zentrale“ statt „dezentrale“ (vernetzte) Systeme) und gewohnter Betriebsformen („öffentliche“ Leistungserbringung statt zivilgesellschaftlicher Leistungserbringung),
- Remanenzkosten bei notwendigem Rückbau infolge von „Schrumpfung“ der Leistungsnachfrage – z. B. infolge der Schrumpfung der Bevölkerung oder wirtschaftsstruktureller Anpassungsprozesse.

Daseinsvorsorge stellt eine zentrale Herausforderung für alle Teilräume dar

Daseinsvorsorge muss in allen Teilräumen gewährleistet sein. In allen Raumkategorien bestehen in dieser Hinsicht Herausforderungen. Durch die Fragmentierung der Raumentwicklung kommt es kleinräumig zu sehr unterschiedlichen Entwicklungen, wachsende und schrumpfende Bereiche können, selbst innerhalb eines Stadtgebietes, nah beieinander liegen. In den von Abwanderung geprägten Räumen in städtischen wie ländlichen Regionen stellt insbesondere die Tragfähigkeit von Infrastrukturen eine Herausforderung dar. Eine polarisierende Diskussion, welche versucht, die Problemlagen in Stadt und Land gegeneinander auszuspielen, sollte vermieden werden.

2.3 Sozialräumliche Differenzierungen beachten

Eine Beschreibung der Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge durch quantitative Indikatoren sagt noch nichts über das gesellschaftliche Leben sowie letztlich den sozialen bzw. sozialräumlichen Zusammenhalt in den Städten und Gemeinden und ihren Quartieren aus. Schließlich bedingen nicht „Räume“ die Handlungen, sondern Raumentwicklungen spiegeln gesellschaftliche Entwicklungen und Lebenssituationen wider und wirken zugleich wieder auf diese zurück. Der demografische Wandel ist Ausdruck und Verstärker mehrdimensionaler Transformationsprozesse wie Globalisierung, Trend zur Wissensgesellschaft, Digitalisierung, Wandel von Lebensweisen und Lebensstilen, Wandel von Familienstrukturen und der Rolle der Frauen in der Gesellschaft usw. Durch diese Prozesse entstehen veränderte Präferenzen der Individuen für bestimmte Orte und Regionen. Abhängig von ihren Lebenssituationen und verschiedenen Faktoren wie sozialem Status, Einkommen, Migrationshintergrund usw. haben Individuen unterschiedliche Möglichkeiten zur Wahl anderer Orte.

Durch diese veränderte Perspektive werden die individuellen Bedürfnisse und daraus folgende Implikationen für die Daseinsvorsorge stärker in den Fokus genommen. Der Blick fällt auf die unterschiedliche Vulnerabilität, also Verwundbarkeit der Individuen und Haushalte. Vulnerabilität thematisiert das Wechselspiel zwischen den Fähigkeiten eines Individuums und der spezifischen Umweltsituation. Dieselbe Umweltsituation kann für unterschiedliche Individuen und Gruppen unterschiedliche Auswirkungen haben. Individuen werden dann als vulnerabel gegenüber bestimmten Umwelteinflüssen angesehen, wenn sie deren Verschlechterung nicht angemessen begegnen können (vgl. Bolte/Bunge/Hornberg et al. 2012; Köckler/Hornberg 2012). Diese Perspektive ist in der räumlichen Planung bisher kaum explizit verbreitet, gleichwohl gibt es in Raumordnung und Kommunalplanung vielfältige Möglichkeiten, die Vulnerabilität der Individuen in die Planungen und Abwägungen einfließen zu lassen.

Raumbezogene Planungen und insbesondere Strategien zur Daseinsvorsorge sollten die Vielfalt der Individuen und ihre unterschiedliche Vulnerabilität berücksichtigen. Es geht letztlich nicht um „Räume“, sondern um die Individuen, die dort leben. Damit tritt der jeweils spezifisch zu erzielende Outcome, das Ergebnis, in den Blick: gute Bildung, Möglichkeiten zur Mobilität, körperliche Unversehrtheit usw. Bislang ist in der politischen Diskussion eher eine Orientierung an In- oder Output als an Outcomes und Impacts (wirkungsbezogen) zu konstatieren. Zur raumplanerischen Perspektive gehört es im Sinne der Outcome-Orientierung nicht nur, die Ausstattung mit materieller Infrastruktur (etwa die Anzahl der Arztpraxen) in den Blick zu nehmen, sondern einen präventiven Ansatz (gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse) zu verfolgen. Elementare Maßstäbe wären daher das gesunde Leben und das Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit. Diese Outcome-Orientierung benötigt eine Anpassungsphase und erfordert eine schrittweise Einführung, die politisch und fachlich gestaltet werden muss.

Neben der Outcome-Orientierung ist die (umweltbezogene) Verfahrensgerechtigkeit ein wichtiger Aspekt gleichwertiger Lebensbedingungen: Vulnerabilität kommt auch in der individuellen und gruppenspezifischen Teilhabe an gesellschaftlichen Entscheidungen zum Ausdruck. Damit wird nicht nur die Beteiligung an Entscheidungsprozessen angesprochen, sondern auch die Möglichkeiten einzelner Individuen, zur Daseinsvorsorge beizutragen.

Die Vulnerabilität sozialer Gruppen und Individuen kann dazu führen, dass einzelne stärker von Einschränkungen der Daseinsvorsorge betroffen sind und gleich in doppelter Hinsicht benachteiligt werden: So können Reduzierungen der örtlichen Angebote bei verringerter individueller Mobilität kaum kompensiert werden, weder durch zielorientierte Fahrten noch durch Wohnstandortwechsel. Das kann zu selektiven Entwicklungen und sich selbst verstärkenden Abwärtsspiralen führen. Der benachteiligte Raum wird so zu einem benachteiligenden Raum. Die räumliche Planung und die Gestaltung der Daseinsvorsorge sollten dieses Wechselspiel zwischen räumlichen Voraussetzungen und Fähigkeiten der Individuen als Herausforderung und als Chance begreifen und mit räumlich und sozial differenzierten Strategien einen Beitrag zu mehr Chancengerechtigkeit leisten. Räumliche Differenzierung bedeutet, dass Regionen, Gemeinden, Städte und Quartiere mit unterschiedlichen Ausgangslagen, Problemen und Möglichkeiten auch unterschiedliche Strategien, Planungen, Lösungen und Förderansätze erfordern.

Daseinsvorsorge stärker an der Wirkung als an der Ausstattung orientieren

Eine stärkere Orientierung am Ergebnis, dem *Outcome*, ist notwendig. Insbesondere durch die bestehenden räumlichen und sozialen Unterschiede ist für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse die Wirkung von Maßnahmen zur Daseinsvorsorge auf einzelne Personen und Gruppen entscheidender als die Ausstattung mit materieller Infrastruktur. Diese Outcome-Orientierung benötigt eine Anpassungsphase und eine schrittweise Einführung, die politisch und fachlich gestaltet werden muss.

Präventives Handeln und vulnerable Gruppen besonders berücksichtigen

Eine outcome-orientierte, das heißt am Grad der Zielerreichung orientierte Daseinsvorsorge sollte stärker präventive Strategien und Maßnahmen im Sinne gesunder Wohn- und Lebensverhältnisse verfolgen. Hierbei sind soziale Ungleichheiten im Hinblick auf (umweltbezogene) Verteilungsgerechtigkeit besonders zu berücksichtigen. Eine Outcome-Orientierung sollte auch die Fähigkeiten und Möglichkeiten verschiedener sozialer Gruppen berücksichtigen. Die Bedürfnisse der vulnerabelsten Gruppen sollten beachtet werden.

3 Handlungsansätze

Vielfältige Instrumente und Handlungsstrategien zur Steuerung der Daseinsvorsorge bestehen in diversen Fachplanungen, in Form formeller und informeller Instrumente der Raumplanung sowie durch finanzielle Steuerungsansätze (Steuern, Anreize). Ihre Wirkungsweisen wurden in den vergangenen Jahrzehnten in Politik und Wissenschaft immer wieder intensiv diskutiert (vgl. z.B. Beirat für Raumordnung 2005; ARL 2006; Kersten/Neu/Vogel 2015a). Bestehende Instrumente werden von den Akteuren der relevanten Ebenen nicht ausreichend zur Steuerung der Daseinsvorsorge genutzt. Es geht also darum, bestehende Instrumente stärker anzuwenden und darüber hinaus den existierenden Instrumentenkasten weiter zu entwickeln. Nur so können die oben angesprochenen Steuerungswirkungen in Bezug auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen oder Raumtypen im Sinne einer Outcome-Orientierung erreicht werden. Im Folgenden wird zunächst beispielhaft auf die Grenzen und Möglichkeiten einzelner bestehender Instrumente eingegangen. In den nachfolgenden Kapiteln werden die Möglichkeiten weiter- oder neu zu entwickelnder Instrumente, die sich beispielsweise aus den Modellvorhaben der Raumordnung ergeben, dargestellt und der Einsatz von Mindeststandards und die ergebnisoffene Prüfung des Rückbaus einzelner Siedlungseinheiten diskutiert.

3.1 Steuerungsinstrumente zur Sicherung der Daseinsvorsorge – ein Überblick

Um die zur Sicherung der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehenden Instrumente abzubilden, wird ein Rahmen aufgespannt, der sowohl bestehende als auch neu zu entwickelnde Steuerungsinstrumente beinhaltet. Diese können sowohl planerischer, infrastruktureller als auch finanzieller oder rechtlicher Art sein. Veränderungen des Instrumentariums, die neue Wege aufzeigen oder zu Veränderungen der Rahmenbedingungen führen, werden als Kontextänderungen bezeichnet. Angesichts demografischer Veränderungen, abnehmender finanzieller Handlungsspielräume der Kommunen, zunehmender sozialer Ausdifferenzierungen etc. ist zu berücksichtigen, dass Daseinsvorsorge nicht nur von staatlichen Akteuren bereitgestellt werden kann, sondern sich zunehmend im Spannungsfeld von (Wohlfahrts-)Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft abspielt. Dies führt u.a. dazu, dass einzelne Ansätze oder Instrumente nicht eindeutig einem Instrumententypus zugeordnet werden können, sondern Schnittmengen unterschiedlicher Typen aufweisen. Gleichzeitig wirken die Instrumente in einem Mehrebenensystem von Kommune, Region, Land und Bund. Tabelle 1 liefert eine Kurzübersicht über verschiedene Instrumente.

Tab. 1: Instrumententypen zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Instrumententypus	Wirkungsweise	Beispiele
a) Rechtliche und verbindliche Instrumente	Ge- und Verbote, Anweisungen	Raumordnungsrecht, Landes- und Regionalplanung, landesplanerische Verträge, verbindliche Fachplanung, Universaldienste
b 1) Investive Instrumente	Finanzielle Transfers, Bau und Betrieb von Infrastrukturen	Europäische Förderinstrumente (ELER, EFRE, ESF) ² ; Gemeinschaftsaufgaben; Finanzausgleiche; Förderinstrumente der Städtebauförderung oder fachsektoraler Programme; Steuern, Abgaben und Gebühren; Bürgerhaushalt
b 2) Finanzielle Anreize setzende Instrumente	Marktliche Steuerung, finanzielle Anreize	Europäische Förderinstrumente, Förderinstrumente der Städtebauförderung für Prozesse und Betreuung, Verfügungsfonds auf städtischer und regionaler Ebene
c) Informatorisch-persuasive Instrumente	Informieren, Überzeugen, Meinung bilden	Demografie- und Raumordnungsberichte, (Informations-)Strategien, Szenarien, Netzwerke zum Informationsaustausch über gute Beispiele
d) Prozess-/management-orientierte Instrumente	offene, disziplinübergreifende Prozessgestaltung, informelle planerische Instrumente	Informelle Fachplanung, Regionale Entwicklungskonzepte, Beteiligungs- und Mitwirkungsregelungen
e) Kontextänderungen	Organisatorische, technische oder governancebezogene Änderungen mit optionen-mehrender oder -mindernder Wirkung	Leistungserbringung im Zusammenspiel von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft; freiwillige Selbstverpflichtung; Anpassung und regionale Differenzierung von Standards; Rückbau von Siedlungseinheiten; Gemeindegebietsreformen

² EFRE – Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung; ESF – Europäischer Sozialfonds; ELER – Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung ländlicher Räume

a) Rechtliche und verbindliche planerische Instrumente

Durch auf Landes- und Bundesebene bereits bestehende rechtliche Grundlagen und Instrumente wie Raumordnungsrecht, Festlegung Zentraler Orte und unterschiedliche Fachplanungen sollten im Grunde wesentliche Schritte in Richtung gleichwertiger Lebensverhältnisse getan sein. In der Realität zeigt sich jedoch, dass diese Instrumente relativiert oder auch umgangen werden können – sei es durch Planungen vor Ort, politische Entscheidungen oder lobbyistisches Agieren. Ursachen für die mangelnde Durchsetzungskraft von rechtlichen und verbindlichen planerischen Instrumenten werden darin gesehen, dass Raumordnung zu wenig akzeptiert und mit anderen Instrumenten verbunden sei, um wirkungsvoll zu steuern (vgl. BBSR 2012: 183 f.; Vallée 2012). Finanzielle oder rechtliche Instrumente und die Fachplanungen müssten stärker an die Vorgaben der übergeordneten (Raum-)Planungsebenen gebunden sein, um deren Strategien Wirkung zu verleihen.

Ein wichtiger Baustein in der Umsetzung der unbestimmten Rechtsbegriffe „Daseinsvorsorge“ und „gleichwertige Lebensbedingungen“ können die Anpassung von Standards und neue Vorgaben für Aufgaben der Daseinsvorsorge sein, wie sie in Wissenschaft und Praxis immer wieder diskutiert werden (vgl. Kap. 3.2 und 3.3). Solche Standards können in Normen, wie entsprechenden DIN-Normen im Städtebau, als technische Anleitung, wie im Falle der Feuerwehr-Bedarfsplanung, oder unmittelbar in Gesetzen und Verordnungen fixiert werden. Standardgeber und -adressat sind von Fall zu Fall unterschiedlich. Entscheidend ist in jedem Fall, dass zum einen der Standardadressat über die nötigen Ressourcen verfügt, den Standard einhalten zu können, und zum anderen der Standardgeber über Sanktionsmöglichkeiten verfügt, um auf eine Nichteinhaltung des Standards zu reagieren.

Als gute Ansätze für den Versuch einer differenzierten Steuerung der Daseinsvorsorge sind landes- und regionalplanerische Ansätze hervorzuheben, die neue instrumentelle Wege suchen. Beispielsweise hat Mecklenburg-Vorpommern mit dem Landesraumentwicklungsprogramm (LEP) 2016 eine neue Raumkategorie, die Ländlichen Gestaltungsräume (LGR), eingeführt (vgl. Oberste Landesplanungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern 2016). Ziel dieser Raumkategorie ist es, eine landesweit einheitlich differenzierte Gebietskulisse für die vom demografischen Wandel insbesondere betroffenen Gebiete zu schaffen. Zur Abgrenzung wurden sieben landesweit einheitlich verfügbare Indikatoren verwendet: Einwohnerdichte, Einwohnerentwicklung, Frauendefizit, Seniorenanteil, Zuwanderung, Kaufkraft und Beschäftigte. Für diese Räume können und sollen gemeinsame Lösungsansätze entwickelt werden. Eine ähnliche Vorgehensweise hatte die Landesplanung in Sachsen bereits angedacht (vgl. Scharmann 2015).

Inwieweit diese Lösungsansätze sich als tragfähig erweisen, muss evaluiert werden. Teilweise wird schon jetzt deutlich, dass eine Hinterlegung der Pläne mit Umsetzungsinstrumenten fehlt bzw. der politische Wille nicht stark genug ist, den Vollzug zu gewährleisten.

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge und der Durchsetzung verbindlicher Vorgaben zur Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Eine kompakte Siedlungsentwicklung würde eine Versorgung mit Angeboten der Daseinsvorsorge erleichtern. Die Neuausweisung von Siedlungsflächen sollte daher hinsichtlich Kompaktheit, Dichte und Orientierung an Zentren und Achsen des Öffentlichen Verkehrs stringenter gehandhabt werden. Daher sollten die bestehenden Instrumente der Bauleitplanung, der Regional- und Landesplanung konsequent angewandt werden. Bereits jetzt steht allen Gemeinden die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne und die Bildung kommunaler Planungsgemeinschaften nach §§ 204 f. BauGB offen. In der Regionalplanung sind sachliche Teilpläne zur Daseinsvorsorge oder zur nachhaltigen Siedlungsent-

wicklung möglich und sinnvoll, wie der Ansatz des sachlichen Teilplans „Daseinsvorsorge – Ausweisung der Grundzentren in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“ zeigt (vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg 2014).

Der Einsatz staatlicher Unterstützung für die regionale Entwicklung sollte an das Vorhandensein eines sachlichen Teilplans „Daseinsvorsorge“ oder „nachhaltige Siedlungsstrukturen“ nach § 7 Abs. 1 ROG sowie eines integrierten regionalen Strategie- und Umsetzungskonzeptes gebunden sein. Die Länder sollten bestimmen, welche öffentliche Einrichtung das Konzept aufstellt und verantwortet. Das integrierte regionale Strategie- und Umsetzungskonzept ist mit den Trägern der regionalen Daseinsvorsorge abzustimmen. Die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie die Bürgerinnen und Bürger wären zu beteiligen. Das integrierte regionale Strategie- und Umsetzungskonzept definiert eine regionale Gesamtstrategie auf einer regional abgestimmten Datenbasis sowie Siedlungsstrukturentwicklung und die Ziele, die in den nächsten zehn Jahren zu erreichen sind. Zudem werden die Maßnahmen dargestellt, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, sowie die Träger dieser Maßnahmen und die mit dem Konzept verbundenen Ausgaben und deren Finanzierung benannt.

b 1) Investive Instrumente

Mit Transfers kann durch die Setzung von Anreizen und die Unterstützung von investiven Maßnahmen aktiv gesteuert werden. Dabei ist eine Integration unterschiedlicher Programme und Förderprogrammatiken wichtig, um sich gegenseitig konterkarierende Ansätze zu vermeiden.

Zentrale Bedeutung für die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird einer Reform der Finanzausstattung durch die Regelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beigemessen (Eichel/Fink/Thiemann 2013). Vor allem der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern sollte Bedarfe in einem stärkeren Maß einbeziehen. Bund und Länder müssen zudem eine finanzielle Entlastung der Kommunen erreichen, damit Aufgaben- und Ausgabenverantwortung in einer Hand liegen. Insgesamt muss es um den Ausbau aktivierender Maßnahmen gehen (vgl. ARL 2006).

Die Verzahnung der bereits gegebenen Instrumente funktioniert nur zum Teil. Eine Multi-Level-Governance-Strategie ist notwendig, um ganzheitlich und integriert mit den Herausforderungen umzugehen. Hierfür ist eine Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene sowie auf Landes- und Bundesebene nötig. Ein integriertes Handlungskonzept auf interkommunaler Ebene sollte als Grundlage für Förderentscheidungen eingefordert werden.

Um die gesamtstaatliche Verantwortung für die Daseinsvorsorge zu stärken, schlagen Kersten/Neu/Vogel (2015a: 22 ff.) eine „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ vor und führen Vorschläge für konkrete Schritte zu ihrer Einführung aus. Um den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt zu verbessern, sei nicht nur die Sicherung von vor Ort bedeutsamen Dienstleistungen zu unterstützen, sondern insbesondere die Vernetzung von Infrastrukturen voranzutreiben. Durch die Verankerung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen im Grundgesetz könnte der regionalen Daseinsvorsorge ein höherer Stellenwert als bisher beigemessen werden.

Ein innovativer Finanzierungsansatz, der Regionen rasche und für die örtlichen Problemlagen passgenaue Finanzierungen ermöglicht, sind sogenannte Regionalbudgets. Ein Regionalbudget wird aus einem oder mehreren Förderansätzen gespeist und erlaubt den regionalen Akteuren vor Ort, schnell und unkompliziert – unter Beachtung einer vorgegebenen

Rahmenrichtlinie – Vorhaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu unterstützen. Dadurch wird gerade die Förderung von innovativen und integrativen, ggf. nur unter großen Schwierigkeiten aus mehreren sektoralen Ansätzen finanzierbaren Vorhaben ermöglicht. Das erleichtert das überfachliche Zusammenwirken. Auch hier sollte Voraussetzung für die Unterstützung von Maßnahmen ein verabschiedetes integriertes Handlungskonzept für die Region sein.

Bislang kaum untersucht sind Möglichkeiten, Bürgerinnen und Bürger auf freiwilliger Basis direkt an der nutzungsunabhängigen Grundfinanzierung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu beteiligen. Mit Crowdfunding und Social Investment bestehen Finanzierungsmodelle, die für diesen Zweck grundsätzlich geeignet erscheinen (vgl. Peper 2015).

b 2) Finanzielle Anreize setzende Instrumente

Finanzielle Anreize für Kommunen sowie für wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure können dazu beitragen, dass eigenständige Maßnahmen der Kommunen, der lokalen und regionalen Wirtschaft wie auch der Zivilgesellschaft zur Sicherung und Umgestaltung des Daseinsvorsorgesystems angestoßen und durch Fehlbetragsfinanzierung gestützt werden. Diese Instrumente stützen innovative, kooperative und vor allem zivilgesellschaftlich getragene Ansätze der Leistungserbringung und -vermittlung. Dazu tragen insbesondere auch die unter b 1) dargestellten Regionalbudgets bei.

c) Informatorisch-persuasive Instrumente

Persuasive Instrumente tragen insbesondere durch Information und die Anregung diskursiver Prozesse zur Bewusstseinsbildung und Entwicklung von Strategien bei. Der Erhebung und prägnanten Darstellung von Daten zur Daseinsvorsorge kommt hier eine grundlegende Bedeutung zu. Zudem können Szenarien zukünftiger Entwicklungen und die Information über bereits bestehende gute Beispiele als informatorische Instrumente dienen, um Handlungsanstöße zu liefern und freiwillig Handlungsschritte einzuleiten. Als hilfreich werden Netzwerke von regionalen und kommunalen Institutionen empfunden, in denen gemeinsames Lernen an guten Beispielen ermöglicht wird. Informationsaufbereitung und Erfahrungsaustausch könnten von Ministerien und Regionalverwaltungen oder auch von den kommunalen Spitzenverbänden geleistet werden. Einen nächsten wichtigen Schritt zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema könnte ein fachlich fokussierter Raumordnungsbericht Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit darstellen.

So wünschenswert eine stärkere Wirkung dieses Typus des Steuerungsinstruments wäre, so scheint es doch aufgrund der bisherigen Erfahrungen als wahrscheinlich, dass einschneidende Veränderungen, wie beispielsweise eine interkommunale Abstimmung zur gemeinsamen Nutzung von Infrastrukturen, nur unter besonderem Leidensdruck stattfinden. Vielfach funktionieren Kooperationen nur so lange, bis finanzielle Anforderungen gestellt oder durch vertragliche Bindungen konkretisiert werden. Informatorische Instrumente wie regionale Demografieberichte sollten, um handlungsleitend zu wirken und die Bildung von Kooperationen zu forcieren, mit konkreten Handlungsschritten hinterlegt sein. Diese sollten eine engere Verknüpfung mit Förderrichtlinien und den rechtlichen und verbindlichen planerischen Instrumenten aufweisen.

d) Prozess-/managementorientierte Instrumente

Durch die Gestaltung von Planungs- und Umsetzungsprozessen wird versucht, kommunale und regionale Entwicklungen zu begleiten bzw. zu steuern. Solche Instrumente haben nicht selten auch eine planerische Komponente bei gleichzeitig freiwilligem Charakter. Die Ak-

teure vor Ort werden mit diesen Instrumenten bei einem strategisch-perspektivischen Umgang mit neuen Herausforderungen unterstützt. Dies kann beispielsweise Gegenstand von Bundesprogrammen wie dem Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge, einem Masterplan Daseinsvorsorge oder informellen Fachplanungen wie beispielsweise einem Fachplan Gesundheit sein. Es geht insbesondere darum, Strukturen und Rahmenbedingungen zu schaffen bzw. Ansätze der Übertragbarkeit zu entwickeln, wie mit Herausforderungen umgegangen werden kann. So haben sich die 21 Modellregionen im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge in einem moderierten fachübergreifenden Diskussions- und Planungsprozess mit der aktuellen und zukünftigen Situation ausgewählter Bereiche der Daseinsvorsorge beschäftigt (BMVI 2016). Auf einer einheitlichen Wissensbasis von kleinräumigen Bevölkerungsprognosen, Erreichbarkeitsanalysen und Szenarien konnten in den Arbeitsgruppen Anpassungsstrategien, Maßnahmen und neue Strukturen der Zusammenarbeit und des Managements entwickelt und zum Teil auch kommunalpolitisch beschlossen werden. Prozess- und managementorientierte Ansätze müssen durch Evaluationen auf ihre Wirksamkeit sowie auf Stärken und Schwächen untersucht werden. Dies betrifft insbesondere auch Grad und Qualität der Berücksichtigung der Belange vulnerabler Gruppen.

Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge

Regionen, Landkreise und Gemeindeverbünde erproben im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung des heutigen Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), wie ein Umbau und eine Neuausrichtung der öffentlichen Daseinsvorsorge konzipiert und umgesetzt werden können (vgl. BMVI 2016). Daraus hat sich ein methodischer Rahmen für eine regionale Daseinsvorsorgeplanung entwickelt.³ Die Modellregionen im Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge konnten durch den Diskussions- und Planungsprozess Anpassungsstrategien entwickeln und Bewusstsein, Zusammenarbeit sowie eine öffentliche und politische Diskussion über das sensible Thema Anpassung der Daseinsvorsorge erreichen. Aus den Erfahrungen des Aktionsprogramms haben sie Empfehlungen für eine Politikgestaltung zur Anpassung und zum Umbau der regionalen Daseinsvorsorge formuliert.

So fordern die Modellregionen von Bund und Ländern eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine bessere ressortübergreifende Koordination, eine integrierte Förderpolitik sowie mehr Spielraum für eine eigenständige Regionalentwicklung bei gleichzeitiger Unterstützung und Vernetzung auf Landes- und Bundesebene. Neben Experimentier- und Öffnungsklauseln in fachgesetzlichen Regelungen und Vorgaben und steuer- und versicherungsrechtlichen Erleichterungen für engagementgestützte Angebote der Daseinsvorsorge könnte dies über eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ in Verbindung mit regionalen Förderfonds erfolgen. Neben der investiven Förderung ist aus Sicht der Regionen vor allem eine ausreichende institutionelle Finanzierung notwendig, um die vielfältigen Management-, Koordinierungs- und Netzwerkaufgaben zu gewährleisten, die für die Reorganisation der Daseinsvorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene erforderlich sind.

Aus Sicht der Modellregionen läuft eine Reorganisation von regionaler Daseinsvorsorge in vielen Aufgabenfeldern auf die Bildung von gemischten Netzwerken öffentlicher, wirtschaftlich agierender sowie ehrenamtlich agierender Träger hinaus. In diesem Zusammenhang wird die zunehmende Bedeutung der Eigenorganisation und des Engagements für die Bereitstellung von Daseinsvorsorgeangeboten gesehen, für die eine Anerkennungskultur

³ Siehe hierzu auch Kapitel 3.1 Punkt 4.

und eine gesicherte Finanzierung erforderlich sind. Die Modellregionen sehen aber auch die Gefahr, dass zu viele Aufgaben auf Ehrenamt und zivilgesellschaftliche Organisation übertragen werden und dadurch die engagierte Bürgerschaft überfordert wird. Hierfür bedarf es einer guten Gesamtkoordination und einer schlüssigen Strategie, auch aufseiten von Bund und Ländern. Insgesamt wünschen sie sich mehr Hilfestellung und Orientierung z. B. in Form von Beratungs-, Anlauf- und Vernetzungsstellen, die das Thema Daseinsvorsorge promoten, den Transfer von guten Beispielen aufbereiten oder Erfahrungsaustausch und wechselseitige Lernprozesse in Form von Seminaren, Werkstätten oder Exkursionen organisieren.

e) Kontextänderungen

„Kontextänderungen“ können z. B. technischer, finanzieller, rechtlicher oder gesellschaftlicher Natur sein und zu einem Umdenkprozess der steuernden Akteure führen. In Bezug auf die Steuerung der Daseinsvorsorge tritt eine Kontextänderung beispielsweise ein, wenn sich mehrere Städte zentralörtliche Funktionen teilen.

Kersten/Neu/Vogel (2015b: 25 f.) schlagen insbesondere für schrumpfende Regionen ein „Soziale-Orte-Konzept“ vor, um regionale Entwicklungspotenziale zu fördern. Dabei stellen die Gemeinden die zentralen Akteure dar, die Orte sozialen Lebens erhalten, neu schaffen und sich mit Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft vernetzen. Eine Kategorisierung sollte den Autoren zufolge nicht mehr nach formellen Kriterien wie bisher dem zentralörtlichen Status, sondern nach dem Wettbewerbsziel des sozialen und territorialen Zusammenhalts erfolgen. Diese Überlegungen bieten die Möglichkeit, lebensweltliche Zusammenhänge zur Sicherung der Daseinsvorsorge tiefgreifender zu berücksichtigen. Darüber hinaus wird hier in Abgrenzung zu den Aussagen von Kersten/Neu/Vogel jedoch die Notwendigkeit einer Zusammenführung solcher Bottom-up-Ansätze mit den bestehenden, eher top-down steuernden Ansätzen betont.

Auch das sich wandelnde Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und Zivilgesellschaft oder Wirtschaft kann als eine wesentliche Kontextänderung verstanden werden. Zunehmend werden von der Zivilgesellschaft Prozesse angestoßen und getragen, die dazu dienen, Leistungen der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten (vgl. Steinführer 2015). Allerdings wird die Zivilgesellschaft nicht selten auch angesprochen, wenn sich die Organisation und insbesondere die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen nicht mehr kommunal oder staatlich regeln lassen. Der stärkere Einbezug der Zivilgesellschaft ist eine Gratwanderung: Was ist zumutbar, was leistbar und was unmöglich? Positive Beispiele sind Initiativen zur Nahversorgung, Ergänzungen zum ÖPNV oder eine ausgeprägte Nachbarschaftshilfe. Solche Initiativen lassen sich nicht verordnen, aber es muss Ziel sein, diesen Initiativen Handlungsspielräume zu eröffnen und dafür Anreize zu setzen, anstatt sie durch hohe Standards und Anforderungen einzuschränken. Ihnen ist ein Erfahrungsaustausch zu ermöglichen (vgl. Aring 2013). Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge liegt also nach wie vor in staatlicher Verantwortung, allerdings verschiebt sich das Aufgabenspektrum stärker in Richtung Koordination, Unterstützung verschiedener Partner und Ermöglichung.

Ebenso sollte die Frage des Rückbaus von Siedlungseinheiten als ein Beispiel für Kontextänderungen gesehen und bewusst nicht ausgespart, sondern offen thematisiert und konstruktiv diskutiert werden (vgl. Kap. 3.4).

Vernetzung der Instrumente muss verbessert werden

Für die Steuerung der Daseinsvorsorge steht ein breites Instrumentenspektrum zur Verfügung. Eine Multi-Level-Governance-Strategie, das heißt eine strategische Abstimmung in ressortübergreifender Zusammenarbeit von Kommunal-, Regional-, Landes- und Bundesebene, ist notwendig, um mit den Herausforderungen umzugehen. Insbesondere finanzielle oder rechtliche Instrumente und die Fachplanungen müssten stärker an die Vorgaben der übergeordneten (Raum-)Planungsebenen gebunden sein, um deren Strategien Wirkung zu verleihen.

Zielgruppenorientierung der Instrumente ist notwendig

Instrumente müssen zielgruppenspezifisch und räumlich differenziert weiterentwickelt werden. Dabei funktionieren Entwicklungsstrategien nicht ohne die Einbeziehung der lokalen Bevölkerung. Diesen Initiativen sind Handlungsspielräume zu eröffnen, Anreize zu setzen und ihnen ist Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, anstatt sie durch hohe Standards und Anforderungen einzuschränken. Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge liegt nach wie vor in staatlicher Verantwortung, allerdings verschiebt sich das Aufgabenspektrum stärker in Richtung Koordination, Unterstützung verschiedener Partner und Ermöglichung.

3.2 Mindestversorgung flächendeckend sichern

Angesichts der angesprochenen Herausforderungen stellt sich die Frage, welche Bereiche der Daseinsvorsorge in welchen Räumen, in welcher Qualität und zu welchem Preis gewährleistet werden können und sollen. Diese Frage lässt sich nicht deskriptiv, sondern nur normativ klären. Notwendig ist ein breiter gesellschaftlicher Diskurs über das künftige Niveau der Daseinsvorsorge und dessen Finanzierung – unter Einsatz von Steuermitteln, Nutzerbeiträgen (Entgelten, Gebühren, Beiträgen) oder nutzungsunabhängigen freiwilligen Beiträgen (Crowdfunding; Sponsoring). Teile der Fachdiskussion gehen in die Richtung, regional differenzierte Mindeststandards zu definieren, andere befürworten deutschlandweit einheitliche Mindeststandards.

Mindeststandards können nur ein Baustein sein, um auf die künftigen Herausforderungen von gleichzeitigem Wachsen und Schrumpfen der Regionen angemessen zu reagieren. Während schrumpfende Regionen vor der Herausforderung stehen, grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge trotz abnehmender Tragfähigkeit aufrechtzuhalten, müssen wachsende Regionen Leistungen der Daseinsvorsorge weiter ausbauen.

Ein im Folgenden diskutierter Ansatz ist die Definition einer Mindestversorgung, die auch unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten wird und das abstrakte Konzept der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für den Bereich der Daseinsvorsorge konkretisiert. Die Mindestversorgung markiert ein gesellschaftlich gerade noch akzeptables Minimum, das keineswegs gleichzusetzen ist mit dem gesellschaftlich Wünschenswerten. Mit Blick auf die individuelle Existenzsicherung hat sich die Gesellschaft für den Weg des Mindeststandards bereits entschieden: Mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende soll das Existenzminimum sichergestellt werden.

Indem eine Mindestversorgung ein in besiedelten Regionen nicht zu unterschreitendes Niveau der Daseinsvorsorge markiert, determiniert sie politische Entscheidungen über das Aufgeben, Beibehalten oder Schaffen bzw. Verbessern und Ausweiten einzelner Leistun-

gen. Dies schafft für die Bürgerschaft Klarheit und Verlässlichkeit in der Frage, mit welchem Niveau der Daseinsvorsorge sie künftig rechnen kann, und stellt eine wichtige Voraussetzung für private (und auch öffentliche) Investitionsentscheidungen dar. Sollte es in der Zukunft Regionen geben, in denen selbst die Aufrechterhaltung der Mindestversorgung an Grenzen stößt (beispielsweise bei abgelegenen Weilern und Einzelhöfen), ist ein planvoller Um- und Rückbau nicht grundsätzlich auszuschließen. Dieser ist jedoch mit allen sozialen und ökonomischen Konsequenzen für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalten abzuwägen, partizipativ zu gestalten sowie mit Umsetzungsstrategien zu unterlegen (vgl. Kap. 3.4). Auch das Modell von „Selbstverantwortungsräumen“ (Aring 2013), in denen die lokale Eigenverantwortung gestärkt und die Abweichung von Standards ermöglicht wird, ist erwägenswert. Dabei kann es sich sowohl um die Absenkung von Standards handeln wie auch um eine notwendige Erhöhung von Standards zur Kompensation des Wegfalls von Einrichtungen.⁴

Mit dem Konzept der Mindestversorgung ist zunächst die Daseinsvorsorge in den Bereichen Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheit und Bildung angesprochen. Leistungen in diesen Bereichen müssen in besiedelten Räumen flächendeckend in akzeptabler Qualität und zu erschwinglichen Preisen (beziehungsweise bei Schulen gänzlich kostenlos) zur Verfügung stehen. In diesen Kernbereichen der Daseinsvorsorge bewusst Qualitätsdefizite zuzulassen, verstieße gegen die elementaren ethischen Prinzipien der Menschenwürde (Brand- und Katastrophenschutz sowie Gesundheitsschutz) beziehungsweise der Gerechtigkeit (Bildung). Gerechtigkeit wird hierbei in erster Linie unter dem Blickwinkel der Chancen und weniger der Verteilung gesehen. Wenn sichergestellt ist, dass benachteiligte Räume nicht zu benachteiligenden Räumen werden, können größere räumliche Disparitäten akzeptiert werden. In einem zweiten Schritt sind zudem niedergelassene Ärzte und Apotheken sowie Kindertagesstätten einzubeziehen. Auch Mobilitätsmöglichkeiten, Post und Telekommunikation⁵ sollten zu einer Mindestversorgung gezählt werden, weil sie den Bürgern gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen. Diese „Techniken der Distanzüberwindung“ helfen darüber hinaus, lokale Verschlechterungen der Qualität der Daseinsvorsorge in anderen Versorgungsbereichen zu kompensieren, indem sie physische Transporte entweder erleichtern oder gänzlich substituieren (Stielike 2010: 135).

Beim Zugang zu Gütern des täglichen Bedarfs dürfte das gesellschaftlich akzeptable Minimum gleichzusetzen sein mit der Sicherstellung der telekommunikativen und postalischen Voraussetzungen zum Online-Shopping mit anschließender Lieferung der Waren per Paket. Damit ist jedoch keineswegs ausgeschlossen, dass Dorfläden, lokale Hol- und Bringdienste und andere Ansätze eine öffentliche Unterstützung erhalten, auch weil dadurch Synergieeffekte mit Standorten bzw. Angeboten anderer Versorgungsbereiche erreicht werden können.

In anderen Bereichen wie Wasser und Energie kann ein flächendeckendes Angebot zugunsten dezentraler Lösungen unterbleiben.

⁴ Mögliche Beispiele sind die Verbesserung der Brandschutzausstattung, Verstärkung der Ersthelferausbildungen oder die Installation von Defibrillatoren etc.

⁵ Hier sei z. B. an Art. 87f Abs. 1 GG erinnert, nach dem der Bund im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen gewährleistet. Die Maßstäbe „angemessen“ und „ausreichend“ bedürfen jedoch der (justiziablen) Konkretisierung.

Gesellschaftliche Diskussion zum künftigen Niveau der Daseinsvorsorge

Ziele und Erfordernisse, aber auch Prinzipien der Sicherstellung der Daseinsvorsorge unterliegen vielfältigen Einflüssen und müssen daher kontinuierlich weiterentwickelt werden. Die Setzung von Standards muss als bewusster Prozess der gesellschaftlichen Normsetzung partizipativ und umsetzungsorientiert erfolgen.

In Anbetracht demografischer und wirtschaftlicher Umbrüche ist eine breite gesellschaftliche Diskussion über das künftige Niveau der Daseinsvorsorge angezeigt. Diese muss unter Einbeziehung und Berücksichtigung der Bedürfnisse vulnerabler Gruppen erfolgen.

Mindestversorgung als Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels

Ergebnis der Diskussion kann die Definition einer Mindestversorgung sein, die auch unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten wird. Ein solcher Schritt schafft für die Bürgerschaft Klarheit und Verlässlichkeit in der Frage, mit welchem Niveau der Daseinsvorsorge sie in Zukunft rechnen kann, und ist daher eine Grundlage für private und öffentliche Investitionen in Regionen und Quartieren mit wirtschaftlichen und demografischen Schwierigkeiten. Das Gleichwertigkeitsziel wird dadurch auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge konkretisiert und umgesetzt.

Eine solche Mindestversorgung kann beispielsweise grundlegende Leistungen aus den Bereichen Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheit, Bildung, Mobilität, Post und Telekommunikation umfassen.

3.3 Standards neu denken

Mithilfe von Standards der Daseinsvorsorge kann der Ansatz der Mindestversorgung operationalisiert und normiert werden. Bei der Formulierung von Standards ergibt sich das Spannungsverhältnis, dass diese einerseits möglichst konkret sein müssen, um eine gewisse Qualität der Daseinsvorsorge verbindlich festzuschreiben, andererseits aber möglichst flexibel sein sollten, um eine Offenheit für innovative Erbringungsformen zu ermöglichen.

Ein erster Lösungsansatz für dieses Dilemma besteht darin, Funktionen und den Grad der Zielerreichung (Outcome) anstelle von Strukturen und Input in den Mittelpunkt der Betrachtung zu stellen. Aus Sicht der Nutzer von Leistungen der Daseinsvorsorge sind Funktionen, nicht Strukturen entscheidend. Für sie ist die Möglichkeit zur Befriedigung bestimmter Bedürfnisse und Wünsche wichtig, nicht aber die konkrete Form, in der dies geschieht (vgl. BBR 2005: 119; BBR 2006: 51). Beispielsweise dürfte aus Sicht der Nutzer nicht die Entfernung der nächsten Feuerwache entscheidend sein, sondern die Sicherheit, vor Bränden geschützt zu sein. Diese Sicherheit kann aber über Rauchmelder, Sprinkleranlagen, Temperaturfühler etc. ebenso gut oder besser gewährleistet werden. Entscheidend ist nicht, welche Ressourcen investiert werden, sondern welcher Effekt damit erreicht wird (vgl. Aring 2012; Winkel 2012). Der Standardgeber sollte dem Standardadressaten daher nur das abstrakte Ziel, nicht aber einen konkreten Weg der Zielerreichung vorschreiben. Standards sollten ein Niveau der Verfügbarkeit einer Funktion beziehungsweise einen Outcome normieren und nicht eine Struktur der Leistungserstellung beziehungsweise einen Input. Standards müssen hierbei die Wirksamkeit eines Bereiches der Daseinsvorsorge in seiner Gesamtheit beschreiben (und nicht die Wirksamkeit einzelner Teilsysteme). Ein Outcome-Standard für den Brandschutz muss beispielsweise das Brandschutzniveau in seiner Ge-

samtheit normieren und nicht die Hilfsfrist, die Feuerfestigkeit der Gebäude, die Brandmeldeanlagen etc. für sich genommen.

Outcome-Standards werden vielfach Wahrscheinlichkeiten normieren. Outcome-Standards für den Brandschutz und die medizinische Versorgung können zum Beispiel die Wahrscheinlichkeit beschreiben, einen Brand oder ein akutes Krankheitsbild ohne bleibende Schäden zu überleben, ein Outcome-Standard für das Bildungswesen die Wahrscheinlichkeit, einen bestimmten Schulabschluss zu erreichen. Daher stellt sich bei Outcome-Standards die Frage nach der zugehörigen Grundgesamtheit der Nutzer bzw. Adressaten. Dies können entweder alle Bürger sein oder auch nur bestimmte, insbesondere vulnerable Gruppen. Entscheidend ist in jedem Fall die Wahl eines geeigneten Raumbezuges. Wird dieser zu klein gewählt, können Einzelfälle zu einer statistischen Verzerrung führen. Wird der Raumbezug zu groß gewählt, besteht die Gefahr, dass der Steuerungsadressat die Vorgaben dadurch erreicht, dass er die am schwersten zu versorgenden Gebiete gänzlich aufgibt und die frei werdenden Ressourcen für die Verbesserung der Leistungen in den leicht zu versorgenden Gebieten einsetzt. In einem solchen Fall wäre der Standard formal erfüllt, obwohl ein flächendeckender Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge nicht gegeben wäre. Bei vielen Angeboten der Daseinsvorsorge (Krankenhäuser, weiterführende Schulen etc.) entspricht der Einzugsbereich den mittelzentralen Verflechtungsbereichen. Daher bietet es sich an, die mittelzentralen Verflechtungsbereiche als Raumbezug heranzuziehen. In städtischen Räumen bietet sich eine Orientierung an lebensweltlich orientierten Räumen (vgl. Kliemeczek 2011) oder Quartieren an. Es ist aber auch denkbar und sachgerecht, den Raumbezug je nach betrachtetem Bereich der Daseinsvorsorge unterschiedlich zu wählen.

Ein zweiter Lösungsansatz sind Experimentierklauseln. Experimentierklauseln ermöglichen die zeitlich oder räumlich limitierte Abweichung von etablierten Standards, um innovative Erbringungsformen zu erproben (vgl. Winkler-Kühlken/Thrun/Albrecht et al. 2014). Die Umsetzung von Experimentierklauseln muss evaluiert werden, um sie fruchtbar werden zu lassen. Bewährt sich die neue Form der Aufgabenerfüllung, kann der Standard flächendeckend und dauerhaft angepasst werden.

Ein dritter Lösungsansatz ist in der teilräumlichen oder vulnerabilitätsorientierten Differenzierung von Standards zu sehen. Die teilräumliche Differenzierung von Standards ermöglicht es, bei der Leistungserstellung auf unterschiedliche regionale Rahmenbedingungen einzugehen. Konkret könnte dies beispielsweise bedeuten, dass für jeden Bereich der Daseinsvorsorge zum einen eine minimale Qualität festgeschrieben wird, zum anderen jedoch abhängig von der Zahl der Nutzer in der Umgebung schrittweise bessere Qualitäten vorgegeben werden. In dünn besiedelten Räumen greift die Mindestversorgung, in dicht besiedelten Regionen kommen höhere Standards zum Tragen. Bei organisatorischen Detailregelungen sind teilräumliche Differenzierungen sicherlich unproblematisch. Bei Differenzierungen, die die Funktion beziehungsweise den Outcome betreffen, sollte es hingegen aus den oben ausgeführten Gründen einen abweichungsfesten Kern für besonders sensible Bereiche der Daseinsvorsorge geben (Feuerwehr, Rettungswesen, Krankenhäuser und Schulen). In den übrigen Bereichen der Daseinsvorsorge sind Unterschiede eher hinzunehmen. Die räumliche Differenzierung von Standards sollte stets auf Grundlage objektiver Kriterien erfolgen. Denkbare Kriterien sind insbesondere die regionale Bevölkerungsdichte oder die (anhand von Indikatoren operationalisierte) regionale Vulnerabilität der Bevölkerung. Die Einteilung sollte regelmäßig aktualisiert werden. Eine endgültige Einteilung der Regionen in Gruppen mit hohen und Gruppen mit niedrigen Standards birgt eine politische Sprengkraft, die ein solches Ansinnen als unrealistisch erscheinen lässt. Vor allem aber wäre

eine endgültige Einteilung nicht sachgerecht. Die Entwicklung von Regionen unterliegt vielfältigen Wandlungen, die sich nicht immer vorhersehen lassen. Einige Regionen, die in der Vergangenheit mit demografischen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten kämpfen mussten, entwickeln sich heute positiv.

Standards müssen nicht zwangsläufig für alle Bürger gleichermaßen Gültigkeit besitzen, sondern können sich auch nur auf versorgungs- oder vulnerabilitätsdifferenzierte Gruppen beziehen (z.B. Schulkinder, Senioren oder Nicht-Motorisierte). Eine solche Differenzierung kann sinnvoll sein, denn eine ortsnahe Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge ist insbesondere für immobile Bevölkerungsgruppen wichtig, während von mobileren Bevölkerungsgruppen weite Wege zu Leistungen eher in Kauf genommen werden können (vgl. Farrington/Farrington 2005). Bei einer outcome-orientierten Betrachtungsweise ermöglicht eine Subgruppen-spezifische Differenzierung von Standards unter Umständen ein größeres Spektrum möglicher Erbringungsformen von Leistungen (standortfeste oder mobile Leistungserbringung, gestützt durch Informations- und Kommunikationstechniken).

Die Umsetzung dieser Überlegungen und die Identifizierung verantwortlicher Akteure stellen sich für einige Bereiche der Daseinsvorsorge wie Post und Telekommunikation einfacher dar als etwa für Bereiche wie Gesundheit oder Bildung. Hier ist noch zu klären, welcher Institution die Verantwortung für die Definition und Einhaltung neuer Standards zugeordnet wäre. Die Setzung von Standards sollte jedoch als bewusster Prozess der gesellschaftlichen Normsetzung partizipativ und umsetzungsorientiert erfolgen, die öffentliche Hand bleibt in der Prozessverantwortung. Die Einführung neuer Standards könnte zunächst regional erprobt und später auf weitere Regionen ausgedehnt werden.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick denkbarer neuer Standards in den Bereichen Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheit, Bildung, Telekommunikation, Post, Mobilität und Nahversorgung.

Tab. 2: Denkbare neue Vorgaben für ausgewählte Bereiche der Daseinsvorsorge

Neue Aufgabenerfüllung	Neuer Standard
Brand- und Katastrophenschutz	
Erhöhte Brandschutzanforderungen an Gebäude in Form von Rauchmeldern, Sprinkleranlagen, Temperaturfühlern etc.	Wahrscheinlichkeit, einen kritischen Wohnungsbrand ohne körperliche Schäden zu überleben (räumlicher Bezugsrahmen: mittelfentraler Verflechtungsbereich)
Gesundheit	
Aufhebung der starren Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung, insbesondere partielle Substitution von Akutkrankenhäusern durch teilstationäre regionale Gesundheitsstützpunkte Verstärkter Einsatz qualifizierter Ersthelfer („First Responder“) oder entsprechender technischer Hilfsmittel wie Laiendefibrillatoren Verstärkte Nutzung von Rettungshubschraubern Telemedizinische Anbindung des Rettungsdienstes an das Krankenhaus, um bereits während der Fahrt mit einer spezialisierten Diagnose und Therapie beginnen zu können	Wahrscheinlichkeit, akute Krankheitsbilder (beispielsweise Herzinfarkte oder Polytraumata) ohne bleibende Schäden zu überleben (räumlicher Bezugsrahmen: mittelfentraler Verflechtungsbereich)
Bildung	
Internate, Teil-Internate oder Tele-Unterricht	Wahrscheinlichkeit, einen bestimmten Bildungsabschluss zu erreichen (z. B. Anteil der Schüler, die eine allgemeine Hochschulreife erreichen) (räumlicher Bezugsrahmen: mittelfentraler Verflechtungsbereich)
Telekommunikation	
Neue Organisationsformen, z. B. unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, Ausbau von Breitbandnetzen und -diensten zukunftsfähiger Leistungsbreite	Möglichkeit, Online-Dienste verzögerungsfrei und mit vollständiger Leistungsbreite zu nutzen und zu telefonieren

Post	
Ausweitung des mobilen Postservices Periodische Postabholung und -zustellung Sammelbriefkästen an Verkehrsknotenpunkten Integration von Postabholung und -zustellung in Lieferfahrten für andere Dienste Langfristig: Postabholung und -zustellung mit Drohnen	Möglichkeit, Brief- und Paketsendungen innerhalb eines Werktages versenden und empfangen zu können
Mobilität	
Umstellung auf Anforderungsverkehre Umstellung von Linien- auf Richtungsband-, Sektor- und Flächenbetrieb Bürgerinnen- und Bürgerbusse Autonom fahrende Züge und langfristig auch Busse Integriertes Mobilitätsmanagement Öffentlich organisierte Fahrgemeinschaften Bündelung von Personen- und Güterverkehren Integration von Car-Sharing- und Fahrradverleihsystemen in den Öffentlichen Verkehr Substitution von Personenmobilität durch Güter- und Dienstleistungsmobilität (z. B. mobile Nahversorger) Substitution von Personenmobilität durch Online-Anwendungen (z. B. Online-Shopping)	Möglichkeit, Leistungen aus anderen Bereichen der Daseinsvorsorge innerhalb eines Werktages erreichen zu können
Nahversorgung	
Mobile Händler Hol- und Bringdienste Online-Shopping mit anschließender Lieferung der Waren per Post	Siehe Telekommunikation und Post

Daseinsvorsorge als Outcome bestimmen

Standards sollten in Zukunft nicht den Input, sondern den Outcome eines Bereiches der Daseinsvorsorge bestimmen. Auf diese Weise werden vielfältige – auch innovative – Wege der Aufgabenerfüllung ermöglicht.

Kommunale Verantwortung zur Einbindung neuer Akteure

Eine flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge kann nur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelingen. Die öffentliche Hand bleibt in der Verantwortung, zugleich gewinnen aber privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure bei der Leistungserbringung an Bedeutung.

3.4 Handlungsansätze für von Abwanderung betroffene Räume ergebnisoffen diskutieren

Die Diskussion um einheitliche oder teilträumlich differenzierte (Mindest-)Standards setzt voraus, dass es grundsätzlich als möglich angesehen wird, in den relevanten Teilräumen Daseinsvorsorge für die ansässige Bevölkerung zu gewährleisten. Allerdings gibt es auch in der Bundesrepublik zunehmend (funktional) periphere, strukturschwache und dünn besiedelte Teilräume mit starken Schrumpfungstendenzen, für die sich durchaus die Grundsatzfrage nach dem langfristigen Erhalt der Daseinsvorsorge stellen kann.

Das Verbleiben in diesen Räumen – auch bei möglicherweise schlechte(re)n Bedingungen des Arbeitens, der Ausbildung, der Versorgung, der Betreuung wie auch sozialer Kontakte – ist Ergebnis individueller Präferenzen und Abwägungen. Die Entwicklungstendenzen entleerungsgefährdeter Ortslagen, Teilorte oder Gemeinden sind nicht eindeutig determiniert. Eine spiralförmige Verstärkung der Struktur- und Wirtschaftsschwäche sowie der Abwanderung („Abwärtsbewegung“) ist ebenso möglich wie eine gegensinnige Entwicklung der Stabilisierung und Stärkung („Aufwärtsbewegung“).

Die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in strukturschwachen und von Abwanderung betroffenen Teilräumen setzt Transferleistungen zwischen Teilräumen voraus. Derartige raumbezogene Transferleistungen werden derzeit gewährleistet durch den Finanzausgleich innerhalb der Sozialversicherungen, Länderfinanzausgleich, vor allem kommunale Finanzausgleiche sowie Förderprogramme wie „Gemeinschaftsaufgaben“ und Finanzhilfen zum Ausgleich wirtschafts- und sozialstruktureller sowie infrastruktureller Defizite. Diese räumlichen Transferleistungen werden durch eine Vielzahl individueller Transferzahlungen ergänzt. Letztlich erfolgt in der Region durch die Gebührenstruktur eine Umlage der erhöhten Kosten auf alle Nutzer. Diese direkten und indirekten Transfers müssen aber hinsichtlich Finanzierungsbedarf, Effizienz und Gemeinwohlwirkungen überprüft werden.

Eine szenarienhafte Darstellung von Handlungsansätzen erleichtert eine Beurteilung der Möglichkeiten zur Sicherung der Raum- und Transferechtigkeit. Die Ausgestaltung der Versorgung und Leistungserbringung kann auf der Orientierung an input-orientierten Ausstattungsstandards, outcome-orientierten Standards (vgl. Kap. 3.3) oder auch an subjektbezogenen Ausgleichen oder Unterstützungen beruhen.

Eine Beurteilung denkbarer Handlungsansätze („Handlungsszenarien“) muss auf einer Darstellung, Wirkungsanalyse, Bewertung und Abwägung der jeweiligen Voraussetzungen,

der Handlungsansätze („Input“), der Wirkungen („Output“) sowie der Folgewirkungen („Outcome“ und „Impact“) basieren.

Dabei sollten auch extreme Szenarien, wie die Aufgabe von Teilräumen – z. B. peripherer Ortsteile – als Siedlungsstandorte, um andere Ortsteile bzw. Orte als Versorgungsstandorte zu stärken („Stärken von Zentren“), nicht a priori ausgeschlossen werden. Eine Diskussion möglicher extremer Entwicklungsverläufe rückt diese Risiken, aber auch inhärente Chancen ins Bewusstsein. Dies kann in Sonderfällen Grundlage für Selbstaktivierungen oder für Lebensoptionen neuer Bewohner („Zuzüge“) sein. Eine dauerhafte Tragfähigkeit wäre damit allerdings kaum gesichert. Je früher man ein solches Szenario denkt und kommuniziert, desto besser kann in einem angemessenen Zeitraum und mit gegebenem Vorlauf auf mögliche Entwicklungen sozialverträglich reagiert werden.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass eine Ansiedlung von Zuwanderern vor allem in peripheren Lagen nicht als Lösungsweg zur Kompensation von Bevölkerungsverlusten gesehen wird. Eine Ansiedlung an den angesprochenen Standorten wie Einzelgehöften und Weilern ist insbesondere in Hinblick auf die notwendigen Angebote der Daseinsvorsorge und das Fehlen von Beratungs- und Integrationsinfrastrukturen keine realistische und tragfähige Option auf die kurze Sicht.

In Anhang 1 werden vier Handlungsszenarien zur Ausgestaltung der Leistungserbringung idealtypisch dargestellt, die verglichen und für jeden Teilraum auf Eignung überprüft werden müssen:

- I. Voll-Erhaltung der Leistungen ohne zusätzliche Kostenbelastung der Nachfrager/ Nutzer/Einwohner und ansässigen Unternehmen
- II. Voll-Erhaltung der Leistungen mit stärkerer Kostenbelastung der Nachfrager/ Nutzer/Einwohner und ansässigen Unternehmen
- III. Übergang von einer Objekt-/Leistungsförderung zur Subjektförderung für alle Leistungsbereiche unter Einsatz experimenteller technologischer und organisatorischer Lösungen
- IV. Teilaufgabe von Siedlungsräumen/-standorten (vgl. Kasten „Szenario Teilaufgabe“)

Eine Teilaufgabe von Siedlungsstandorten betrifft vor allem Einzelgebäude, Einzelgehöfte bzw. kleinere Ortslagen. Ein enteignungsgleicher Eingriff in das Privateigentum soll dabei vermieden werden, aber eine Entpflichtung der öffentlichen Hand zur Aufrechterhaltung, Erneuerung und Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht von öffentlichen Infrastrukturen (Straße, Wasserversorgung, Entwässerung, Energienetze, öffentliche Gebäude) ermöglicht werden.

Auf die individuellen Lagen der jeweils Betroffenen muss in Konzepten, Vereinbarungen und Anreizen eingegangen werden. Möglicherweise haben die Arbeiten an Konzepten wie auch die Überlegungen zu Handlungsansätzen und deren ortsangepassten Umsetzungen aktivierende Wirkungen auf die lokale Politik, die Wirtschaft und vor allem auf die Zivilgesellschaft.

Das Thema Aufgabe von Siedlungsstandorten provoziert ein großes Spektrum an Meinungen und emotionalen Reaktionen – umso wichtiger ist eine konstruktive Auseinandersetzung. Ziel ist es, einen erforderlichen Rückbau in entleerungsgefährdeten Räumen planerisch zu begleiten und ressourcenschonend und sozialverträglich zu gestalten, statt diese Siedlungen einer passiven Sanierung und ungesteuerten Aufgabe zu überlassen.

Höhere spezifische Kosten pro Leistungseinheit sind in einer gesamthaften Abwägung von Nutzen und Kosten der Leistungsnachfrage sowie der Sicherung des Gemeinwohls zu prüfen. Der Nutzen für Einzelne umfasst u.a. einen Verbleib im Eigentum (damit in der „Heimat“) und die Vermeidung von Finanzierungskosten oder steigenden Mietkosten mit Wohnungswechseln sowie auch Möglichkeiten der Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln. Auch die Ausgestaltung des Leistungsprinzips Gegenseitigkeit im familiären und dörflichen Zusammenhang u.a. durch die Betreuung von Kindern und Alten oder private Mitnahme-/Transportdienste gehört zu den stärker einzubeziehenden Möglichkeiten, wie auch eine situationsspezifisch differenzierte Gestaltung von Preisen der Nutzung sozialer und technischer Infrastrukturen.

Die Erfahrungen bei dem Gebäudeabriss in Gebieten des „Stadtumbau Ost“ können genutzt werden, um sozialverträgliche Vorgehensweisen zu entwickeln. Dies setzt strategische Entwicklungskonzepte für Siedlungs- und Infrastrukturumbau/-rückbau voraus. Ebenso sind Anreize zu lokalen Lösungen durch intra- und interkommunale Kooperationen bei einer frühzeitigen und aktiven Betroffenenbeteiligung notwendig. Für den Kauf von Immobilien, für eine Umzugsunterstützung und die Finanzierung des Umzugs (Umzugskosten, Mietsubventionen) braucht es entsprechende Beratung und Verfügungsfonds und damit einhergehend eine Ausgestaltung von Fördersystemen.

In besonderer Weise bedarf es aber der Bereitschaft, des Muts und des Erkennens der Notwendigkeit im politischen Raum, sich diesen Herausforderungen zu stellen. Im Sinne der Sozialverträglichkeit und Nachhaltigkeit ist es ratsam, die Weichen frühzeitig zu stellen, absehbare Entwicklungen zu kommunizieren und entsprechende Anreize zu schaffen sowie begleitendes Management zu sichern (z.B. Umzugs-, Ortslagen- und Absiedlungsmanagement), um spätere teurere und sozial kaum verträgliche Notwendigkeiten womöglich obsolet werden zu lassen.

Szenario „Teilaufgabe“

In einem Teilraum einer Region sind langjährig Bevölkerungsverluste zu verzeichnen und werden auch mittel- und langfristig plausibel erwartet. Die Wirtschaftskraft der Region nimmt seit Jahren ab, eine Umstrukturierung im Zuge regenerativer Energieerzeugung hat keinen grundlegenden Wandel zum Positiven gebracht.

Folgen sind unter anderem

- eine Abnahme des natürlichen Bevölkerungswachstums,
- die Abwanderung junger Menschen mit Bildungsabschluss – insbesondere Frauen,
- die Zunahme von Wohnungsleerständen – verstärkt auch von Ein- und Zweifamilienhäusern,
- eine absehbare Abnahme der originären Nutzungen der Grundstücke (z.B. Landwirtschaft/Mastbetrieb),
- ein dramatischer Preisverfall von Wohnbau land und von Wohn- wie auch Gewerbeimmobilien,
- eine Haushaltslage der Kommunen, die keine ausreichende Erhaltung und vor allem keine notwendige Erneuerung von kommunalen Hochbauten, z.B. Kindergärten, Schulen, Bürgertreffs, Alteneinrichtungen, Rathaus, Feuerwehr, und vor allem von technischen Infrastrukturen wie Verkehrsanlagen mit Brücken/Durchlässen, Tunneln

und Unterführungen sowie Ver- und Entsorgungsnetzen (Wasserversorgung, Entwässerung, Energieversorgung, Telekommunikation...) mehr zulässt, sodass zunehmend Ausfälle und Leistungseinschränkungen auftreten,

- dass Maßnahmen zur Funktions- und Betriebssicherung von Verkehrs- sowie Ver- und Entsorgungsanlagen in erhöhtem Maße erforderlich sind (z. B. Spülung von Kanälen zur Vermeidung von Faulvorgängen und dadurch ausgelöste Materialzerstörungen, Spülung von Wasserversorgungsleitungen zur Vermeidung von Verkeimung und damit Gesundheitsgefährdung, Blindabnahme von Fernwärme zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Fernwärmenetze) und die Gebührenhaushalte sowie in letzter Konsequenz die Kommunalhaushalte belasten.

Besonders betroffen von Folgewirkungen sind Einzelgebäude im Außenbereich oder kleinere Ortslagen. Dort leben nur noch einzelne Bewohner – vor allem höheren Alters mit hohem Unterstützungsbedarf hinsichtlich Gesundheitsdiensten, Lebensmittelversorgung, Mobilität, Sicherheit, sozialer Kontakte, Teilnahmemöglichkeiten. Einer landwirtschaftlichen Tätigkeit wird, wenn überhaupt, nur noch in überschaubarem Maße nachgegangen.

Die Privatgebäude verfallen. Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bzw. der Verkehrssicherheit müssen durch die Gemeinden Ersatz-Vorhaben vorgesehen werden, Schlaglöcher können nicht repariert werden, Brücken erfahren Einschränkungen der Belastungsklassen, was für landwirtschaftliche Verkehre erhebliche Umwege bedeutet. Im Immobilienbereich gibt es einen ausschließlichen Nachfragemarkt, sodass Immobilien oft nicht verkauft werden können. Die mit Immobilieneigentum unterstellte private Alterssicherung ist (fast vollständig) entfallen. Die durch Gebühren und Entgelte nicht gedeckten Kosten steigen und belasten die kommunalen Haushalte. Gebührenerhöhungen bedeuten zum Teil sinkende Leistungsabnahme durch die Nachfrager und erhöhen nicht die Wirtschaftlichkeit.

Diese Problemlagen können nur vermieden werden, wenn entweder vollständig auf dezentrale Lösungen umgestellt wird – dies ist zum einen im Verkehrsbereich nicht möglich, erfordert zum anderen bei Nachfragern Umstellungsinvestitionen, die von diesen aufgrund der fehlenden Verdienste und der schlechten Vermögenssituation nicht geleistet werden können – oder nur dann, wenn eine entsprechende zweckgebundene Subjektförderung aufgebaut wird. Im Mobilitätsbereich müsste auf öffentliche Verkehrsleistungen verzichtet und der Erwerb von geländegängigen Privatfahrzeugen subventioniert werden.

Sollen Netzinfrastrukturen aufgegeben und ganz der Funktion entzogen werden, muss auch die Nutzung vollständig aufgegeben werden. Da entsprechende planungsrechtliche Umwidmungen enteignungsgleiche Eingriffe darstellen, löst dies Entschädigungsansprüche aus. Da diese sich an dem Verkehrswert der Ausgangsnutzung orientieren, wirkt sich der dramatische Preisverfall der Immobilien aus.

Elemente einer neuen Förderpolitik könnten sein:

- Erwerb der Immobilien zu Preisen vergleichbarer Objekte im zugehörigen Mittelzentrum, d. h. als Erwerb durch die öffentliche Hand zu „überhöhten“ Preisen
- Bereitstellung von Sozialwohnungen oder von frei finanzierten Wohnungen mit subventionierten Mietpreisen mit angemessenen Standards (Größe, Ausstattung und Lage)

- Finanzierung des Umzugs und der Anpassung von Wohnungsmöblierung im mindestens erforderlichen Umfang (z. B. Küche, Bäder, Schränke)
- Bereitstellung eines Umzugsmanagements mit vollständiger Kostenübernahme
- Einrichtung einer Beratungsstelle u. a. auch für ohnehin Umzugswillige
- Übernahme der Abriss- oder Sicherungskosten der verlassenen Immobilie

In das Umzugsmanagement gehen vor allem auch Aufwendungen für das Teilnahmemanagement und die Förderung der Akzeptanz dieser Lösungen ein.

Bestehende Instrumente wie Städtebauförderung oder die zu einer Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ weiterzuentwickelnde Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung Agrarstruktur und Küstenschutz“ sollten solche Sonderelemente aufnehmen.

Diese Aufwendungen können nur dann für die Kommunen mittelfristig eine Amortisierung erlangen, wenn gleichzeitig die Netzteile (Straßen, Kanäle, Wasserleitungen, Fernwärmeleitungen, Stromkabel usw.) und eventuell Gebäude sozialer Infrastrukturen abgebaut oder ohne Folgekosten der Nutzung entzogen werden können.

Kein Denkverbot über Aufgabe von Siedlungseinheiten

Sollte es in der Zukunft Regionen geben, in denen die Aufrechterhaltung der Mindestversorgung an Grenzen stößt (beispielsweise bei abgelegenen Weilern und Einzelhöfen), ist eine koordinierte, planvolle Aufgabe von Siedlungen nicht grundsätzlich auszuschließen. Diese Vorgehensweise muss jedoch mit allen Überlegungen zu sozialen und ökonomischen Konsequenzen für Öffentlichkeit, Gebietskörperschaften, Unternehmen und private Haushalte abgewogen, partizipativ ausgestaltet und zudem mit Umsetzungs- und Unterstützungsstrategien für Betroffene unterlegt werden.

Offene Beteiligung unverzichtbar

Den örtlichen Gemeinschaften sollten unterschiedliche Handlungsoptionen sowie deren individuelle und kollektive Konsequenzen aufgezeigt werden, um eine selbstbestimmte Wahl zu ermöglichen. Allerdings sind partizipativ entwickelte Lösungen von allen zu akzeptieren, da sonst die Gefahr besteht, dass derartige Programme nicht umsetzbar sind.

Instrumente für Umsetzungsmanagement entwickeln

Vorüberlegungen zum Rückbau von Siedlungseinheiten setzen differenzierte Überlegungen zur Umsetzung und zu deren Finanzierung – sowohl durch Objektförderung als auch durch Subjektförderung – wie auch zur organisatorischen Abwicklung voraus. Die Entwicklung unterschiedlicher Szenarien kann einen Zugang zum perspektivischen Umgang mit Entwicklungen (wünschenswert oder nicht) erleichtern und hilfreich für eine frühzeitige Weichenstellung sein.

Stärkung von Teilräumen im überörtlichen Zusammenhang

Durch die Ansiedlung der in der Region verbleibenden Haushalte oder Unternehmen in Zentralen Orten kann die Nachfrage nach zentralörtlichen Leistungen gestärkt werden.

4 Raumbezogene Steuerungsansätze der Daseinsvorsorge – Handlungsempfehlungen

Demografische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen stellen uns immer drängender vor die Frage, wie die raumordnerische Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse umgesetzt werden kann. Dies setzt ein klares Bekenntnis zu diesem Ziel durch eine grundgesetzliche Fixierung, beispielsweise als Art. 20b GG, voraus, muss aber verbunden sein mit einer Reformulierung des Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne der vorhergehenden Ausführungen. Eine gesellschaftspolitische Diskussion, wie auch die Überprüfung und Weiterentwicklung von Fördersystematiken und formellen sowie informellen Planungsinstrumentarien scheint erforderlich. Ziel der vorangegangenen Ausführungen ist es, innovative Steuerungsansätze im Bereich der Daseinsvorsorge zu diskutieren und zur Überprüfung von Leitvorstellungen aufzurufen. Die jeweils spezifischen Probleme der abnehmenden Tragfähigkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge in unterschiedlichen Raumkategorien dürfen nicht übersehen oder gar gegeneinander ausgespielt werden: Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist nicht nur in dünn besiedelten strukturschwachen ländlichen Regionen mit Schrumpfungstendenzen, sondern auch in manchen Quartieren schrumpfender Stadtregionen gefährdet. Für beide Raumkategorien sind differenzierte Betrachtungen für die verschiedenen Dimensionen der Daseinsvorsorge notwendig, um die unterschiedlichen Arten der Gefährdung und Benachteiligung erkennen und die Probleme regionsadäquat angehen zu können.

Die Mitglieder der Ad-hoc-Arbeitsgruppe hatten sehr intensive Diskussionen und sind sich der politischen und gesellschaftlichen Brisanz des Themas bewusst. Gerade vor dem Hintergrund der Bedeutung des Themas Daseinsvorsorge ist ein breiter, offen und auch kontrovers geführter Diskurs angezeigt.

Übergreifende Handlungsempfehlungen

1. Ausgangssituation klären

Auf der Basis des vorhandenen empirisch gesicherten Wissens über gegenwärtige und künftige Strukturen und Entwicklungen ist ein realistisches Bild der jeweiligen regionalen und lokalen Situation zu zeichnen. Die Akzeptanz dieser Situation unter den politischen Verantwortlichen herzustellen, ist eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Anpassungsstrategie. Um die Diskussion über künftige Entwicklungen und ihre Folgen für die Daseinsvorsorge anzuregen, können alternative Szenarien hilfreich sein. In jedem Falle sollte ein Dialog über die Zukunft der Region bzw. des Ortes initiiert werden, der relevante Akteure, aber auch die breite Öffentlichkeit einbezieht. Ziel sollte es dabei sein, Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen im Bereich der Daseinsvorsorge zu skizzieren.

2. Alle Akteure an der Daseinsvorsorge beteiligen

Die flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge kann nur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gelingen. Die öffentliche Hand muss weiterhin im Sinne des sozialstaatlichen Selbstverständnisses in der Verantwortung bleiben, zugleich gewinnen aber privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure an Bedeutung. Die Ausdifferenzierung der Ansprüche an die Leistungen der Daseinsvorsorge, das Erfordernis, passgenau auf die Bedarfe vor Ort einzugehen, sowie die engen finanziellen Handlungsspielräume insbesondere der Kommunen erfordern die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und der lokalen Wirtschaft an der Sicherung der Daseinsvorsorge. Managementaufgaben, die das Zusammenspiel aller Akteure bei

der Bereitstellung neuer Formen der Daseinsvorsorge koordinieren, werden immer wichtiger. Ein Ansatz, der die lokalen Akteure nur zum Zwecke der Kosteneinsparung bzw. -verlagerung adressiert, wird scheitern.

3. Neue Modelle und Herangehensweisen erproben

Eine Mindestversorgung ist, insbesondere in dünner besiedelten strukturschwachen (funktional) peripheren ländlichen Regionen mit Schrumpfungstendenzen, nur möglich, wenn Standards flexibilisiert, neue Modelle erprobt und Experimente ermöglicht werden. Hinzuweisen ist hier auch auf den skandinavischen Vorbildern nachempfundenen Ansatz der „Selbstverantwortungsräume“ (Aring 2013), in denen die lokale Eigenverantwortung gestärkt und die Abweichung von Standards ermöglicht werden. Auch der vom Beirat für Raumordnung (2005) entwickelte Ansatz der Zielvereinbarungen zwischen Teilräumen und übergeordneten Ebenen zur Flexibilisierung und zum Umbau von Infrastrukturen ist erwägenswert. Fachgesetzliche Regelungen sollten Experimentier- und Öffnungsklauseln enthalten, um die Eigeninitiative für die Entwicklung innovativer Ansätze auf lokaler und regionaler Ebene zu ermöglichen. Hierfür sind auch steuer- und versicherungsrechtliche Erleichterungen für engagementgestützte Angebote der Daseinsvorsorge zu prüfen.

4. Am Outcome und an der funktionalen Erfüllung von Standards orientieren

Daseinsvorsorge wird bislang weithin aus der Perspektive des „Input“ gesehen, das heißt insbesondere am Vorhandensein materieller Infrastrukturen gemessen. Politisch und gesellschaftlich wünschenswert sind aber die funktionale Erfüllung von Standards und das Erreichen bestimmter „Zustände“. Dabei sollten auch die Fähigkeiten und Möglichkeiten verschiedener sozialer, insbesondere auch vulnerabler, Gruppen beachtet werden. Deshalb sollten in der politischen Diskussion und in planerischen Konzepten Standards und entsprechende Indikatoren, die den Outcome in einem Handlungsfeld darstellen, eine größere Rolle spielen (z.B. das Qualifikationsniveau statt der Anzahl der Schulen, die Gesundheitssituation statt der Anzahl der Arztpraxen und Krankenhäuser). Diese Outcome-Orientierung erfordert eine Anpassungsphase und eine politisch und fachlich gestaltete schrittweise Einführung.

5. Vernetzung der Instrumente verbessern

Die Steuerungskapazität der Raumordnung ist gegenwärtig auf allen Handlungsebenen relativ begrenzt, da sie u.a. mit anderen (fachpolitischen) Ansätzen wenig vernetzt und auch nur begrenzt akzeptiert ist. Erforderlich ist eine Multi-Level-Governance-Strategie, die in strategischer Abstimmung und ressortübergreifender Zusammenarbeit auf den Ebenen des Bundes, der Länder, der Regionen und der Kommunen die Sicherung der Daseinsvorsorge ermöglicht. Dafür sind Fachplanungen und fachpolitische Förderansätze stärker an den Zielvorstellungen der Raumordnung zu orientieren. So ist die Umsetzung von integrativen Konzepten möglich.

6. Umsetzungsdefizite angehen

Die schon vorhandenen Instrumente und Ansätze werden nicht ausreichend und konsequent eingesetzt. Vielfach fehlt die politische Bereitschaft, in schrumpfenden Regionen schwierige Diskussionen, etwa zum Um- und Rückbau von Infrastrukturen, zu führen. Der Politik kommt hier eine Führungsaufgabe zu. Realitätssinn wird von der Öffentlichkeit, für die die Probleme alltäglich erfahrbar sind, in der Regel honoriert. Das ermöglicht auch die Umsetzung von Ansätzen, die möglicherweise heute unbequem,

aber in der Zukunft unumgänglich sind. Zur Begleitung der Umsetzung sind Controlling- und Evaluationsmaßnahmen nötig.

7. Rückbaukonzepte verantwortungsvoll erstellen

Wenn sich die Bevölkerungsentwicklung und damit auch die Situation der Daseinsvorsorge mittel- bis langfristig absehbar drastisch verschlechtert, sollte auch der Rückbau von Infrastrukturen und (kleinen) Siedlungseinheiten erwogen werden. Unbedingt ist dabei zu vermeiden, dass so etwas schleichend und unreflektiert geschieht. Erforderlich sind vielmehr Konzepte des Um- und Rückbaus, die die relevanten Akteure und die betroffene Bevölkerung einbeziehen. Die Umsetzung ist dann vonseiten der öffentlichen Hand angemessen durch Moderation, Management und finanzielle Unterstützung zu begleiten. Es geht hier nicht um „passive Sanierung“, sondern um einen politisch verantworteten und offen gestalteten Vorgang.

8. Organisation, Eigenorganisation und Erfahrungsaustausch unterstützen

Sehr wichtig ist, dass in absehbar schwierigen Situationen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Einrichtungen und den Outcome der Daseinsvorsorge offensiv vorgegangen wird. Da die betroffene Bevölkerung in aller Regel klar sieht, wie die Situation ist, sollte nicht aus politischem Opportunismus ein falsches Bild gezeichnet werden. Notwendig sind in derartigen Situationen offene Diskurse und materiell unterstützte Moderation, welche die Debatte, aber auch die Arbeit und die Umsetzung von Handlungskonzepten aktiv begleiten kann. Hilfreich ist in diesem Zusammenhang in jedem Falle der Austausch über Erfahrungen mit unterschiedlichen Handlungsansätzen zwischen Kommunen und Regionen ähnlicher Betroffenheit.

Handlungsempfehlungen an Bund und Länder

1. Gleichwertigkeit als Staatsziel verankern

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist bisher lediglich als Erforderlichkeitsklausel im Grundgesetz verankert. Ein klares Bekenntnis zum Gleichwertigkeitsziel im Sozialstaat sollte durch eine Verankerung im Grundgesetz beispielsweise als Art. 20b erfolgen und mit einer Reformulierung des Verständnisses im Sinne der weiteren Ausführungen zu Mindeststandards und Outcome-Orientierung einhergehen.

2. Zeitgemäßes Verständnis der Daseinsvorsorge entwickeln

Eine stärkere Ausdifferenzierung des sehr breiten Aufgabenfeldes der Daseinsvorsorge in freiwillige Aufgaben und in Pflichtaufgaben würde die Zuständigkeit für die Sicherung der Angebote klären. Dazu gehört die Definition einer Mindestversorgung in Schrumpfungsräumen, die auch unter erschwerten Bedingungen aufrechterhalten wird. Anders als bisher sollten diese Standards nicht den Input, sondern den Outcome eines Bereiches der Daseinsvorsorge bestimmen. Auf diese Weise werden vielfältige Wege der Aufgabenerfüllung ermöglicht.

3. Experimentieren erlauben, Engagement unterstützen

Fachgesetzliche Regelungen und Vorgaben sollten Experimentier- und Öffnungsklauseln enthalten, um Initiativen auf lokaler Ebene oder in kommunalen Kooperationsräumen zu ermöglichen und innovative Ansätze für demografiefeste Angebote zu erproben. Grundlage hierfür könnte eine regionale oder interkommunal abgestimmte räumliche Differenzierung und Aufgabenteilung sein, in der „Experimentierfelder“, wie z. B. die Mobilität, oder „Experimentierräume“ ausgewiesen werden. In diesem Zusammen-

hang sollten auch flexible rechtliche Regelungen für örtliche Vereine und Initiativen gefunden werden, die sich in Feldern der Daseinsvorsorge engagieren. Notwendig sind insbesondere steuer- und versicherungsrechtliche Erleichterungen für engagementgestützte Angebote der Daseinsvorsorge, die an der Schnittstelle zu professionellen Angeboten agieren, wie z. B. bürgerschaftlich organisierte Mobilitätsangebote oder niedrigschwellige Pflege und Nachbarschaftshilfe. Im Einzelfall kann auch schon eine flexible Anwendung bestehender Regelungen genügen.

4. Förderprogramme integriert anlegen

Förderprogramme mit Bezug zur Daseinsvorsorge und zur ländlichen Entwicklung auf Bundes- und Landesebene sollten besser ressortintern und ressortübergreifend aufeinander abgestimmt und koordiniert werden (insb. GAK, GRW, StBauF, ELER/LEADER, ESF, EFRE)⁶. Die Programme sollten deutlicher auf strategische Eckpunkte wie demografiefeste Daseinsvorsorge, interkommunale Kooperationen, multifunktionale Projekte oder Vernetzung von professionellen und engagementgetragenen Angeboten ausgerichtet werden. Sektorale Fördermittel sollten teilweise in regionalen Förderbudgets auf Kreis- und Verbandsgemeindeebene für zentrale Handlungsfelder der Daseinsvorsorge, wie Grund- und Nahversorgung, soziale Grundinfrastrukturen und Mobilität, strukturiert und zusammengefasst werden. Darüber hinaus sollte eine neu konzipierte Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ auf den Umbau und die Anpassung der regionalen und örtlichen Daseinsvorsorge ausgerichtet werden.

5. Instrumente der Regionalplanung anwenden und Möglichkeiten der Landes- und Regionalplanung stärken

Die bestehenden Instrumente der Regionalplanung müssen konsequent angewandt werden. Jeglicher Einsatz von staatlicher Unterstützung sollte an das Vorhandensein eines sachlichen Teilplans „Daseinsvorsorge“ oder „nachhaltige Siedlungsstrukturen“ nach § 7 Abs. 1 ROG sowie eines integrierten regionalen Strategie- und Umsetzungskonzeptes gebunden sein. Die Länder sollten bestimmen, welche öffentliche Einrichtung das Konzept aufstellt und verantwortet.

Finanzielle oder rechtliche Instrumente und die Fachplanungen müssen stärker an die Vorgaben der übergeordneten (Raum-)Planungsebenen gebunden sein, um deren Strategien Wirkung zu verleihen. Um Aufgaben einer systematischen Raumbeobachtung, der stärkeren Berücksichtigung der Daseinsvorsorge in den Raumordnungsplänen und den insbesondere auf regionaler Ebene notwendigen umfassenden Koordinierungsaufgaben gerecht werden zu können, müssen Regionen finanziell, personell, inhaltlich und methodisch befähigt und unterstützt werden.

6. Orientierung, Beratung und Begleitung bieten

Die Regionen und Kommunen müssen beim Umbau und bei der Anpassung ihrer Daseinsvorsorge aktiv durch Bund und Länder beraten und begleitet werden. Dafür sollten ergänzende Förder- und Planungsinstrumente geschaffen und kontinuierlich angeboten werden, wie sie in einigen Bundesländern schon vorhanden sind (Demografierichtlinie, Demografiecoaching, Landesmodellvorhaben, Erfahrungsaustausch, aufbereitete Daten zur Analyse und Prognose). Beratungs-, Anlauf- und Vernetzungsstellen sollten für das

⁶ GAK – Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; GRW – Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“; StBauF – Städtebauförderung; LEADER – Liaison entre actions de développement de l'économie rurale / „Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft“; vgl. zudem Fußnote 2.

Thema Daseinsvorsorge sensibilisieren, den Transfer guter Beispiele und bewährter Lösungen aufbereiten sowie Erfahrungsaustausch und wechselseitige Lernprozesse organisieren.

7. Fachlichen Raumordnungsbericht Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit erstellen

Gemäß §25 (2) ROG, letzter Satz, kann das BBR Raumordnungsberichte für den Bund erarbeiten, die sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken. In diesem Sinne wäre ein fachlich fokussierter Raumordnungsbericht wünschenswert, der sich angesichts der Bedeutung und Brisanz der Thematik für die Raumordnung mit der Sicherung von Daseinsvorsorge und gleichwertigen Lebensbedingungen befasst. Ein entsprechend fokussierter Bericht sollte so gestaltet werden, dass er in Politik und Öffentlichkeit zur Diskussion über Handlungsansätze anregt.

Handlungsempfehlungen an die Regionalplanung

1. Zentrale-Orte-System als Netzwerk organisieren

Angebote der Daseinsvorsorge sollten in Zentralen Orten gebündelt werden, um unter Schrumpfungsbedingungen Synergieeffekte zu erzeugen und funktionale Ankerpunkte für die Versorgung in der Fläche zu bieten. Dabei ist Daseinsvorsorge zunehmend als räumliche Netzwerkaufgabe zu verstehen. In Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und rückläufiger Bevölkerungszahl kann es notwendig sein, die Zentralen Orte auf ein für eine flächendeckende Daseinsvorsorge erforderliches Maß zu reduzieren. Infolgedessen ist die Raumorganisation zu verändern und neue Raumtypen sind zu entwickeln. Basis hierfür muss eine Analyse der Tragfähigkeitsschwellen von Zentralen Orten nach neuestem Erkenntnisstand sein. Die nichtzentralen Orte sind mittels formeller und informeller Instrumente und themenbezogener Kooperationen auf der lokalen Ebene zu stabilisieren. Dieser Prozess kann nur im „Gegenstromverfahren“ erfolgreich sein, denn regionale Akteure wissen aufgrund der Ortskenntnis, welche Maßnahmen zielführend sind, übergeordnete Ebenen können Rahmen setzen und moderieren.

2. Raumbezug infrastrukturbezogen wählen

Der Raumbezug ist je nach betrachtetem Bereich der Daseinsvorsorge unterschiedlich zu wählen. Bei vielen Angeboten der Daseinsvorsorge (Krankenhäuser, weiterführende Schulen) entspricht der Einzugsbereich den mittelfunktionalen Verflechtungsbereichen. Daher bietet es sich an, die mittelfunktionalen Verflechtungsbereiche als Raumbezug heranzuziehen. Aber auch die Kleinstädte sind für wichtige Bereiche der Grundversorgung, wie die hausärztliche Versorgung oder die Nahversorgung, erster Anlauf- bzw. Anfahrpunkt für die Bewohner ländlicher Räume, wenn sich Bedürfnisse nicht (mehr) direkt vor Ort erfüllen lassen. In städtischen Räumen bietet sich eine Orientierung an lebensweltlich orientierten Räumen oder Quartieren an.

3. Strategische Siedlungsentwicklung umsetzen

Unverzichtbar für eine strategische Siedlungsentwicklung sind Regionalpläne. Sie bieten mit einem aktuellen und auf die zukünftigen funktionalen Anforderungen ausgerichteten Standorttraster für den Um- und ggf. erforderlichen Rückbau der sozialen Infrastruktur eine planerische Orientierung zur Steuerung von Entwicklungen in diesen Bereichen. Gleichzeitig verdeutlicht ein diskursiver Erstellungsprozess der Regionalpläne den lokalen Entscheidungsträgern und der Bevölkerung die Konsequenzen der Wohnstandortwahl, denn es werden Tragfähigkeiten überprüft und so Problemlagen bewusst gemacht. Regionalpläne sind ein in der Praxis oft vernachlässigtes Instrument, das es

weiterzuentwickeln gilt. Damit kann auch die Bedeutung und Legitimation von Regionalplänen als regionale integrierte Siedlungsentwicklungskonzepte gestärkt werden.

4. Echte regionale und interkommunale Abstimmungsprozesse herbeiführen

Die flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge erfordert Umbau und Anpassung in einer Vielzahl von Infrastrukturbereichen. Dies ist eine Managementaufgabe und kann nur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelingen. Die öffentliche Hand bleibt in der Verantwortung, zugleich gewinnen aber privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure bei der Leistungserbringung an Bedeutung. Hier gilt es, über durch Förderung oder Anreize angestoßene Kooperationen im Rahmen von Förderprogrammen oder Gebietsreformen hinaus das Bewusstsein für die Notwendigkeit „echter“ regionaler Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu schaffen. Geeignete Instrumente und Partner können bspw. (bestehende) regionale Planungsverbände und Planungsgemeinschaften sein. Die Regionalplanung kann für die Abstimmungsprozesse eine Moderationsfunktion übernehmen. Neben dem Werben für einen Regionalplan mit seinen zeichnerischen und textlichen Festlegungen mobilisiert sie im Rahmen informeller Planungsprozesse die regionalen Akteure auch für eine demografiegerechte Ausgestaltung der Region. Sie ist daher ein bekannter und verlässlicher Partner auf regionaler Ebene, wenn es darum geht, die demografisch bedingten Veränderungsprozesse zu organisieren. Ein bislang zu wenig genutztes Instrument zur Absicherung interkommunaler Kooperationen im Kontext von Multi-Level-Governance sind landesplanerische Verträge.

Handlungsempfehlungen an Kommunen

1. Problemstellungen aktiv angehen

Kommunen müssen sich perspektivisch und offensiv mit Problemstellungen und Lösungsansätzen zur Sicherung der Daseinsvorsorge auseinandersetzen. Zur Erschließung der örtlichen Innovationsfähigkeit und Initiativkraft bedarf es einer frühzeitigen Beteiligung aller lokalen Akteure aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Dies kann auch Grundlage für eine breite Akzeptanz nicht erwünschter, aber notwendiger Lösungen sein. Vor allem kann auch zivilgesellschaftliches Engagement angestoßen werden. Gleichzeitig kann traditionellen „Egoismen“ frühzeitig begegnet werden, wenn die anstehenden Herausforderungen und Grenzen beim Umgang mit dem demografischen Wandel und dem Bevölkerungsrückgang ehrlich, transparent und gemeinsam thematisiert werden.

2. Interkommunale Kooperationen stärken

Zur Erweiterung des Lösungsspektrums und der Handlungsmöglichkeiten sind interkommunale und regionale Kooperationen anzustreben. Kommunen sollten Pilotprojekte anderer Gemeinden/Regionen auf Übertragbarkeit prüfen und einen Erfahrungsaustausch suchen. Orte mit höheren Nachfragedichten, z. B. Grund- und Mittelzentren, sind in dünn besiedelten Räumen mit planerischen und baurechtlichen Mitteln zu stärken und zu sichern. Dies sollte in Abstimmung und Zusammenarbeit mit den jeweiligen Umland-Gemeinden erfolgen, um sich konterkarierenden Entwicklungen vorzubeugen. Zur notwendigen rechtlichen Absicherung entsprechender interkommunaler Zusammenarbeit gibt es eine Vielzahl von bekannten, bislang jedoch zu wenig genutzten Möglichkeiten. Dazu zählen etwa Zweckverbände im Infrastrukturbereich, aber auch kleinräumige Planungsverbände bzw. Zweckverbände für „kleine“ Stadtregionen/Stadt-Umland-Bereiche. Zudem können auch hier Instrumente wie Zielvereinbarungen und

landesplanerische Verträge, gerade auch zur Einbindung übergeordneter Ebenen, Verwendung finden.

3. Zivilgesellschaftliche Akteure aktiv unterstützen

Kommunen müssen gemeinsam mit der Zivilgesellschaft Kommunikations- und Unterstützungsarbeit leisten, um insbesondere für nicht mobile Bevölkerungsgruppen akzeptable Lebensbedingungen aufrechtzuerhalten. Dafür können die Unterstützung nachbarschaftlicher Strukturen, Demografiekonzepte und Beratungsstellen hilfreich sein – angesprochen sind hier auch Beratungsstellen für zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. Versicherungsschutz bei Transporten; Kooperationsansätze). Dort, wo diese Selbstorganisation nicht gelingt, sollten Umzüge älterer Menschen in die Zentren mit Beratung, Hilfestellung und Anreizen gezielt gefördert und unterstützt werden.

4. Gesamtkonzepte zum Rückbau vorbereiten

Eine Aufgabe von Einzelgebäuden oder Teilortslagen („Absiedlung“) muss als Gesamtkonzept vorbereitet werden. Infrastrukturen können nur dann rückgebaut und Leistungsverpflichtungen nur dann aufgegeben werden, wenn im gleichen Zuge die Siedlungsstruktur angepasst wird. Ein solcher Schritt kann die kommunalen Haushalte auf Dauer entlasten und damit gleichzeitig zur (Teil-)Refinanzierung von Subjektförderung und Finanzierung von Unterstützungsleistungen beitragen. Dies ist mittel- und langfristige zu planen und offen zu kommunizieren.

Literatur

- Aring, J. (2012): Starke Kommunen und zivilgesellschaftliches Engagement für mehr Selbstverantwortung vor Ort. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel – Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen. Erfurt, 19-29.
- Aring, J. (2013): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Faber, K.; Oswalt, Ph. (Hrsg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge. Leipzig. = edition bauhaus 35, 42-56.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL 69.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Anpassungsstrategien für ländliche, periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Umbau statt Zuwachs – Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2015): Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin.
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ vom 21. September 2005, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Projektassistenz Umsetzungsphase. Berlin. = BMVI-Online-Publikation 03/2016.
- Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.) (2012): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern.

- Danielzyk, R.; Osterhage, F.; Rönsch, J.; Wuschansky, B. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: NRW-spezifische Auswertung von Indikatoren zur Raumentwicklung. (Abschlussbericht). Dortmund.
- Eichel, H.; Fink, P.; Tiemann, H. (2013): Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs. Bonn. = WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Farrington, J.; Farrington, C. (2005): Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualisation. In: *Journal of Transport Geography* 13 (1), 1-12.
- Heidemann, C. (2002): Methodologie der Regionalplanung: Die erste und einzige kommentierte Bilderfibel der Regionalplanung. Karlsruhe. = Diskussionspapier 16 des Instituts für Regionalwissenschaft der Universität Karlsruhe.
<http://www.heidemann-ifr.de/primer> (12.06.2015).
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015a): Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Bonn. = WISO Diskurs; Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015b): Wettbewerb der Ideen in den Regionen. Bonn. = WISO Diskurs; Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Klimeczek, H.-J. (2011): Umweltgerechtigkeit im Land Berlin – Entwicklung und Umsetzung einer neuen ressortübergreifenden Strategie. In: UMID-II. Themenheft Umweltgerechtigkeit (2), 19-20.
- Köckler, H.; Hornberg, C. (2012): Vulnerabilität als Erklärungsmodell einer sozial differenzierten Debatte um Risiken und Chancen im Kontext von Umweltgerechtigkeit. In: Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern, 73-86.
- Maslow, A. (1943): A Theory of Human Motivation. In *Psychological Review* 50 (4), 370-396.
- Oberste Landesplanungsbehörde Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016 (LEP M-V 2016).
<http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/aktuelles-Programm/> (12.09.2016).
- Peper, A. (2015): Möglichkeiten und Perspektiven des Fundraisings für die Sicherung der Daseinsvorsorge. Präsentation im Rahmen des Zukunftsforums ländliche Entwicklung. Berlin, 22.01.2015.
- Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2014): Sachlicher Teilplan „Daseinsvorsorge – Ausweisung der Grundzentren in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“. <http://regionale-planungsgemeinschaft-anhalt-bitterfeld-wittenberg.de/> (12.10.2015).
- Scharmann, L. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch „gleiche“ Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus der Landesplanung am Beispiel Sachsens. Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1, 29-43.
- Schlosberg, D. (2007): *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. Oxford.
- Steinführer, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: *Raumforschung und Raumordnung* 73 (1), 5-16.
- Stielike, J. M. (2010): Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? – Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Hannemann, C.; Glasauer, H.; Pohlen, J.; Pott, A.; Kirchberg, V. (Hrsg.): *Jahrbuch StadtRegion 2009/2010 – Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität*. Opladen, 129-140.
- Vallée, D. (Hrsg.) (2012): *Strategische Regionalplanung*. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Walker, G. (2012): *Environmental Justice: Concepts, Evidence and Politics*. Abingdon, Oxon.
- Winkel, R. (2012): Standardvorgaben der Daseinsvorsorge. In: *Raumplanung* 2012 (5), 50-53.
- Winkler-Kühlken, B.; Thrun, T.; Albrecht, M.; Stein, A.; Conrad, J.; Koziol, M.; Klauke, S.; Simonides, S. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Diskussionspapier für den Workshop am 27. Mai 2014. Berlin.

Anhang

Anhang 1: Handlungsszenarien zur Leistungserbringung bei geringer Nachfrage

Die Szenarien der Ausgestaltung der Leistungserbringung werden stichwortartig charakterisiert, bewertet und abgewogen. Im Betrachtungsvordergrund stehen dabei Einzelgebäude und Teilortslagen, die von Bewohnern schon weitgehend aufgegeben sind und aufwendige innere und äußere Erschließungsanlagen haben, die in der Folge hohe Betriebskosten bedeuten.

Bei starker Abnahme der Bevölkerung sowie der resultierenden Leistungsnachfrage sind insbesondere in finanzschwachen Gemeinden und Regionen spezifische Lösungswege zu suchen, die einzeln oder kombiniert auf veränderten Transferzahlungen, auf einer verstärkten Nutzerfinanzierung oder auf einem grundsätzlichen Abbau öffentlicher Leistungen durch Siedlungsabbau und -konzentration beruhen können.

Idealtypisch können folgende Handlungsszenarien der Leistungserbringung entwickelt und diskutiert werden:

- I. Voll-Erhaltung der Leistungen ohne zusätzliche Kostenbelastung der Nachfrager/Nutzer/Einwohner und ansässige Unternehmen
- II. Voll-Erhaltung der Leistungen mit stärkerer Kostenbelastung der Nachfrager/Nutzer/Einwohner und ansässige Unternehmen
- III. Übergang von einer Objekt-/Leistungsförderung zur Subjektförderung für alle Leistungsbereiche unter Einsatz experimenteller technologischer und organisatorischer Lösungen
- IV. Teilaufgabe von Siedlungsräumen/-standorten

I. Voll-Erhaltung der Leistungen ohne zusätzliche Kostenbelastung

Die Mindeststandards der Versorgungsbereiche werden gewährleistet. Dabei erfolgen keine höheren Kostenanlastungen an die Nutzer im Sinne von „Nutzerfinanzierung“.

Das Szenario hat folgende Merkmale:

- staatlicher Finanztransfer und Leistungsförderung
- Erhaltung der Leistungspalette mit Mindeststandards
- Dominanz von Objekt-Förderung (Netze, Anlagen, Anlagenbetrieb, Ausstattung ...) und Betriebsförderung
- ineffizienter und (zunehmend) defizitärer Betrieb
- extrem hohe spezifische Kosten der Leistungseinheiten („Ineffizienz“)

In diesem Szenario ergeben sich folgende Konsequenzen:

- keine spezifischen Anreize für Private (Einzelpersonen, Haushalte, Unternehmen) zur Standortverlagerung (=Fortzug), sondern Stabilisierung der bisherigen Situation
- hohe Belastung für Kommunen und Finanzausgleichssysteme sowie für die Gesamtheit der Steuerbürger und Entgeltzahler
- begrenzte Effizienz

- fehlende strategische Ausrichtung zur Siedlungsentwicklung und zur Sicherung der Daseinsvorsorge

II. Voll-Erhaltung der Leistungen mit stärkerer Kostenbelastung

Die Mindeststandards der Versorgungsbereiche werden gewährleistet, die Steuerfinanzierung wird teilweise durch eine Nutzerfinanzierung ergänzt. Folge sind steigende Gebühren und Entgelte („Zweite Miete“).

Das Szenario hat folgende Merkmale:

- Reduktion von staatlichem Finanztransfer und von Leistungsförderung
- Erhaltung der Leistungspalette mit Mindeststandards
- Dominanz von Objekt-Förderung (Netze, Anlagen, Anlagenbetrieb, Ausstattung ...)
- Verstärkung von Nutzerfinanzierung der Leistungen mit höheren Anteilen
- extrem hohe spezifische Kosten der Leistungseinheiten („Ineffizienz“)
- Verstärkung des Leistungsprinzips „Gegenseitigkeit“ in räumlicher Nachbarschaft zur individuellen Vermeidung der Nutzerkosten
- eventuell partielle (sozial differenzierte) „Subjektförderung“ zum Ausgleich der sozial unangemessenen Kosten

In diesem Szenario ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Reduktion der Transferleistungen
- steigende Anreize zum Ausweichen auf Leistungsprinzip „Gegenseitigkeit“ für Nutzer
- finanzielle Belastungen der Kunden, der Bewohner
- Entstehung neuer Trägerschaften (privat, Bürgerschaft)
- Entwicklung dezentraler Versorgungsstrukturen
- partielle Anreize („ökonomisch“) zum Wegzug, da Standortkosten stark steigen

III. Übergang von einer Objekt-/Leistungsförderung zur Subjektförderung

Die Ausrichtung der staatlichen Finanztransfers und Leistungsförderungen orientieren sich zusehends nicht allein an Objekten, sondern beziehen sozial differenziert die (Lebens-)Lage bzw. Situation der betroffenen Menschen mit ein.

Das Szenario hat folgende Merkmale:

- Erhaltung der Leistungspalette mit Mindeststandards
- Verstärkung einer „Subjektförderung“ (sozial differenziert), z. B. Mobilitätsgeräte (Pkw, Taxi), Internet-Zugang, „Beschulungs-Geld“
- extrem hohe spezifische Kosten der Leistungseinheiten („Ineffizienz“)
- verstärkt Nutzerfinanzierung der Leistungen (Markt)
- Verstärkung des Leistungsprinzips „Gegenseitigkeit“ in räumlicher Nachbarschaft

In diesem Szenario ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Problem der Festlegung der Subjektförderung (Wer? Wieviel? Wofür?), „Soziale Differenzierung“, „räumliche Differenzierung“)

- zwar Garantenpflicht des Staates für Mindeststandards, jedoch reduzierte Transferzahlungen
- Verstärkung dezentraler autarker Versorgungsansätze
- vermehrte Orientierung an den Leistungsprinzipien „Markt“ und „Gegenseitigkeit“
- verstärkte Anreize zu Standortverlagerungen („Umzug“)

IV. Teilaufgabe von Siedlungsräumen/-standorten

Perspektivisch darf nicht ausgeschlossen werden, Instrumente zu entwickeln, die Anreize für Siedlungsaufgaben in besonderen Lagen schaffen (vgl. auch Kap. 3.4).

Das Szenario hat folgende Merkmale:

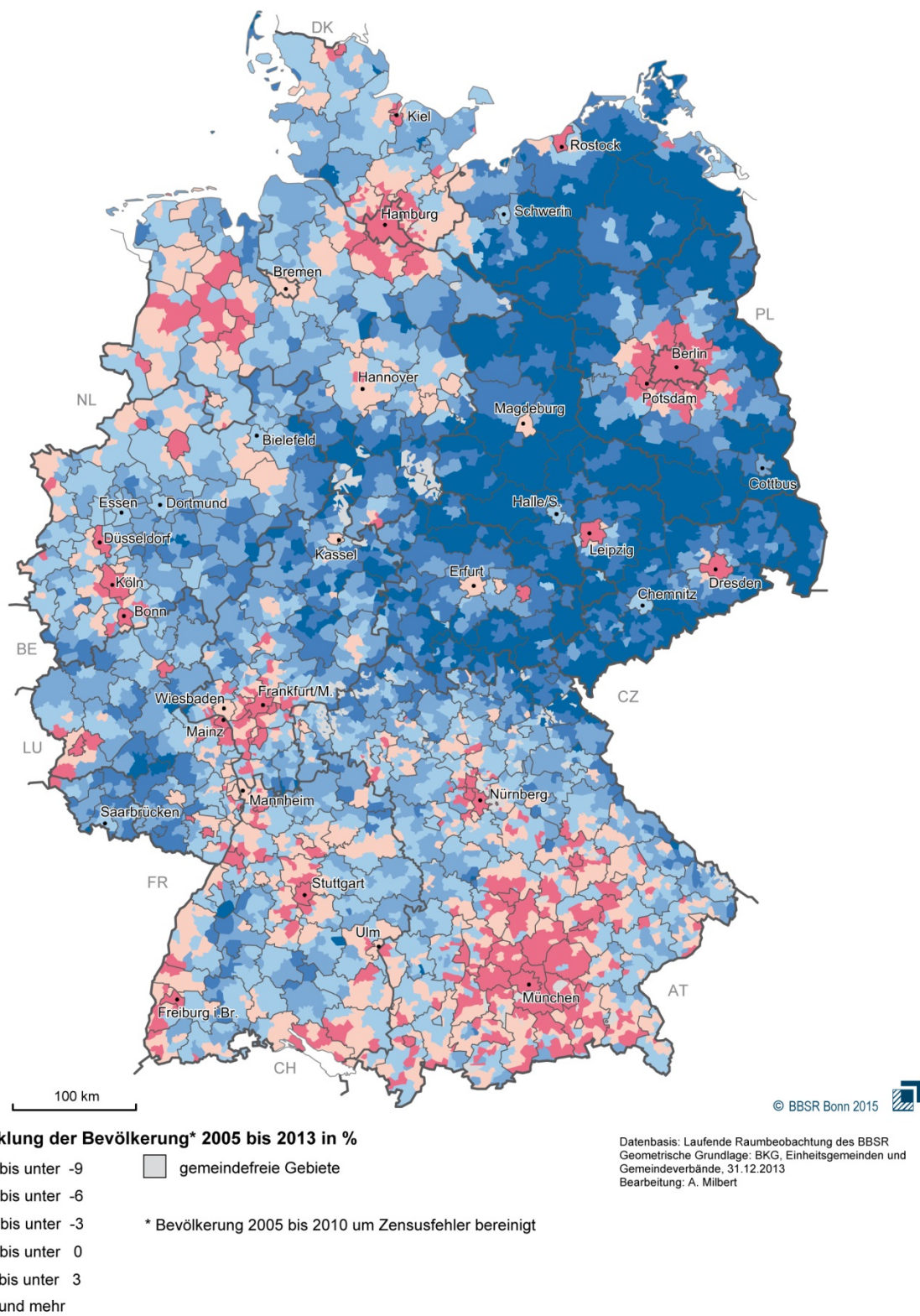
- vollständige Aufgabe von „Streu-Standorten“ (mit stark sinkender Nutzung/Belegung, mit hohen Leerständen) unter Einbeziehung der demografischen Situation (Alterung, Resthaushalte) und der Rolle des Standortes als ökonomische Lebensgrundlage (z. B. Landwirtschaft)
- Aufgabe mit („qualifiziertem“) Rückbau der Infrastruktur und privater Gebäude
- Kauf von Grundstücken und Gebäuden durch Kommunen/Land/Bund zu Marktpreisen der Zielorte von Umzügen in der jeweiligen Region (Klein-/Mittelzentrum)
- Subventionierung der Wohnkosten (analog lang laufender Mietverträge)
- Verpflichtung zur Nutzungsaufgabe
- Finanzierung und Organisation des Umzugs
- Finanzierung sonstiger Transferkosten (Anpassung Möblierung, Haushaltstechnik)

In diesem Szenario ergeben sich folgende Konsequenzen:

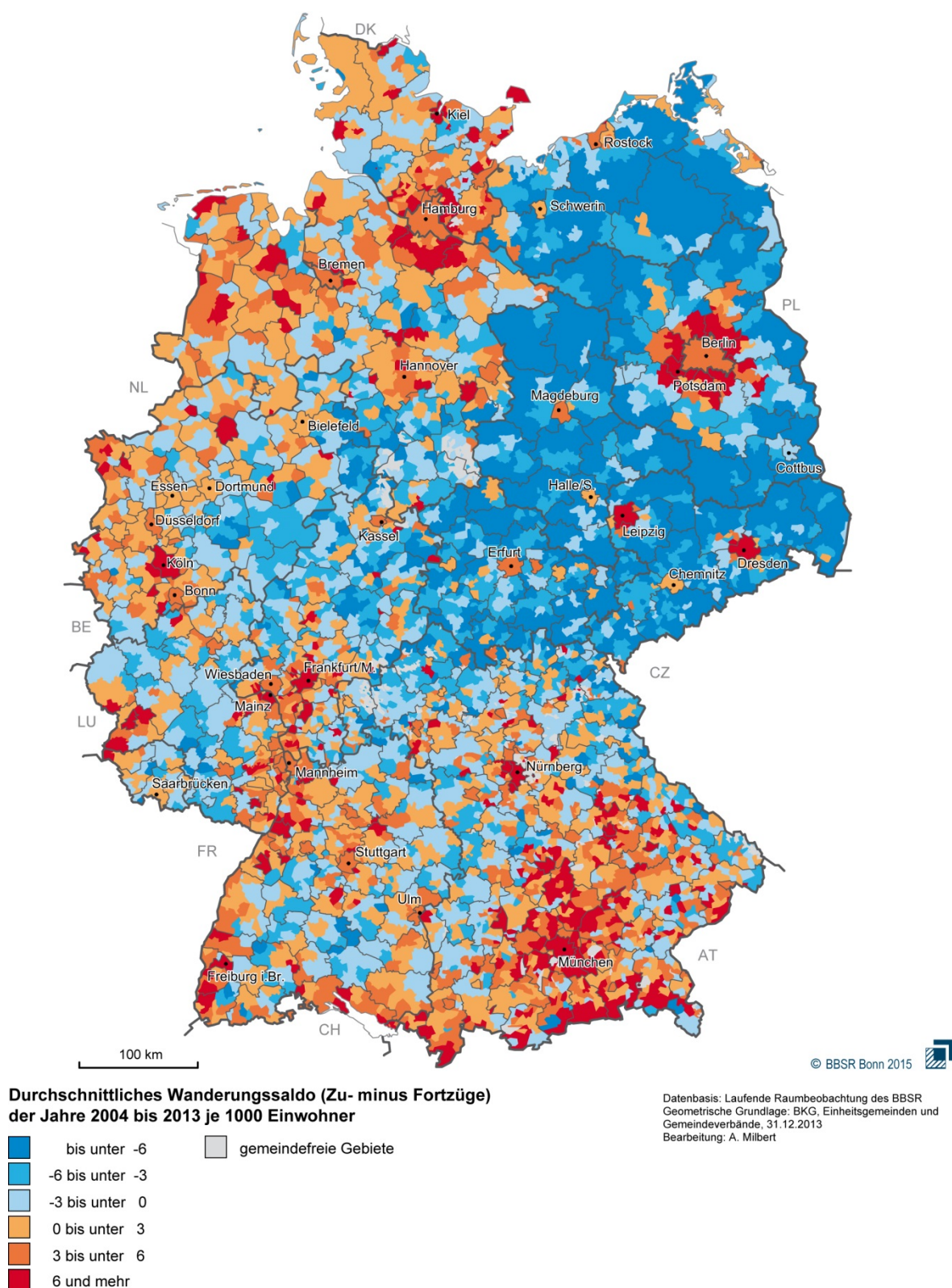
- Sektorale Verlagerung staatlicher Aufwendungen auf zeitlich punktuelle Subjektförderung
- sinkende Mobilitätskosten, steigende Versorgungsqualitäten, aber steigende Wohnkosten für Verlagerungsobjekte (Haushalte, Unternehmen)
- Verankerung entsprechender Prozesse (z. B. Träger der Absiedlung) in Förderprogrammen analog „Stadtumbau Ost“; Begleitung der Umsetzung
- Umsetzung durch „Verträge“ und Zielvereinbarungen
- Außerdienstnahme und Rückbau von Gebäuden der sozialen Infrastruktur und von Teilnetzen der technischen Infrastruktur
- sinkende Unterhaltungs- und Erneuerungs- sowie Betriebskosten der Infrastrukturen
- konstante oder sinkende Nutzungsgebühren
- Erfordernis „vollständiger“ Absiedlung, da sonst keine Reduktion der Infrastrukturkosten (Vorhabensicherung, Unterhaltung, Erneuerung)
- Teil-Stabilisierung/Stärkung Zentraler Orte (Mittel- oder Grundzentren)

Anhang 2: Kartografische Darstellungen

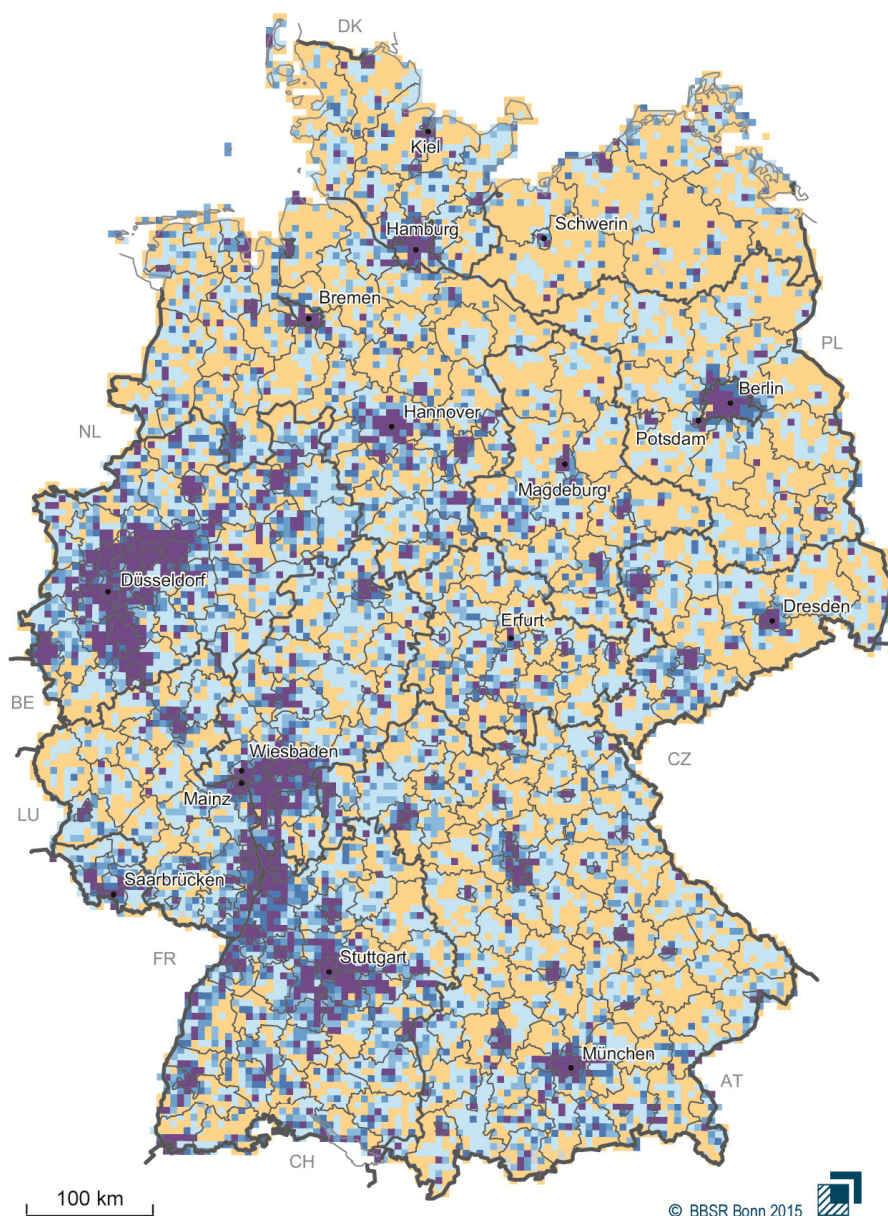
A) Bevölkerungsentwicklung



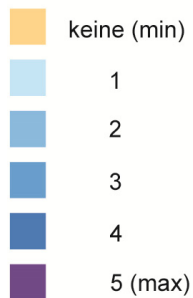
B) Durchschnittliches Wanderungssaldo



C) Multifunktionale Nahversorgung



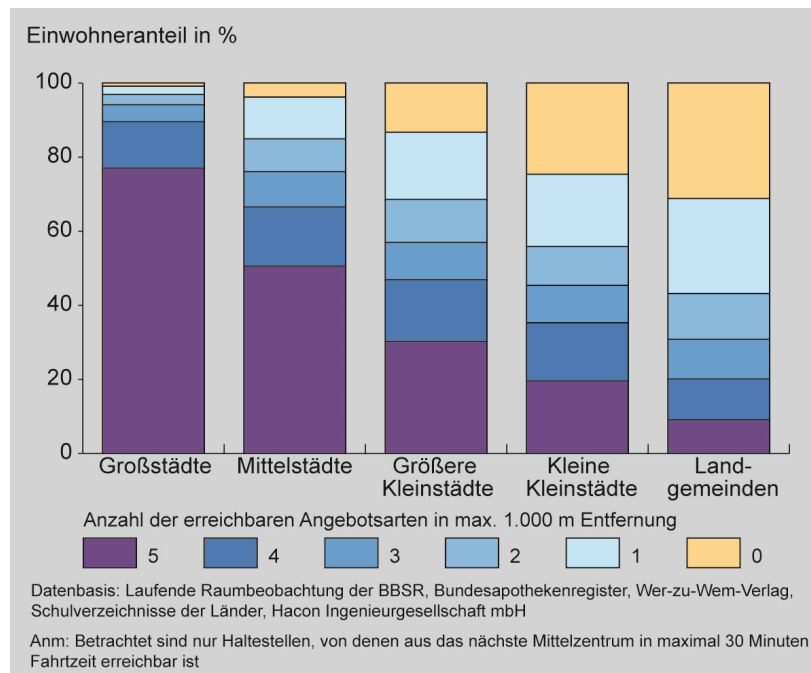
**Anzahl der Versorgungsarten in max.
1.000 m einwohnergewichteter
Luftliniendistanz 2011/12/13**



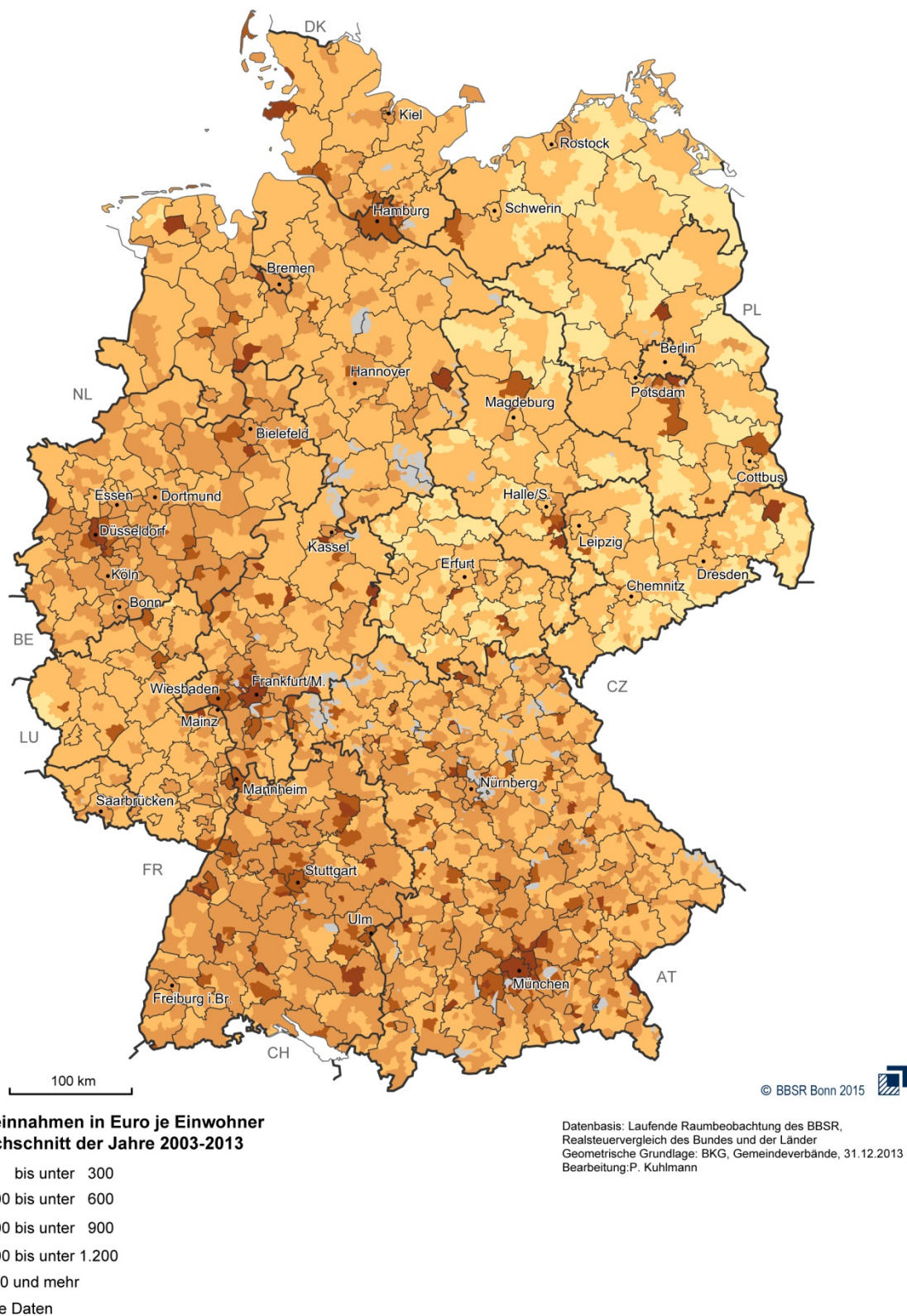
Betrachtete Versorgungsarten: Supermärkte und Discounter, Hausärzte, Apotheken, Grundschulen, Haltestellen des ÖV mit max. 30 Minuten Fahrzeit zum nächsten Mittelzentrum
 Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Wer-zu-Wem-Verlag, Bundesapothekenregister, Schulverzeichnisse der Länder, Hacon Ingenieurgesellschaft mbH
 Geometrische Grundlage: 5x5km Rasterzellen

Bei der Berechnung wurden Gewässerflächen aus dem ATKIS Basis DLM als topographische Barrieren berücksichtigt.

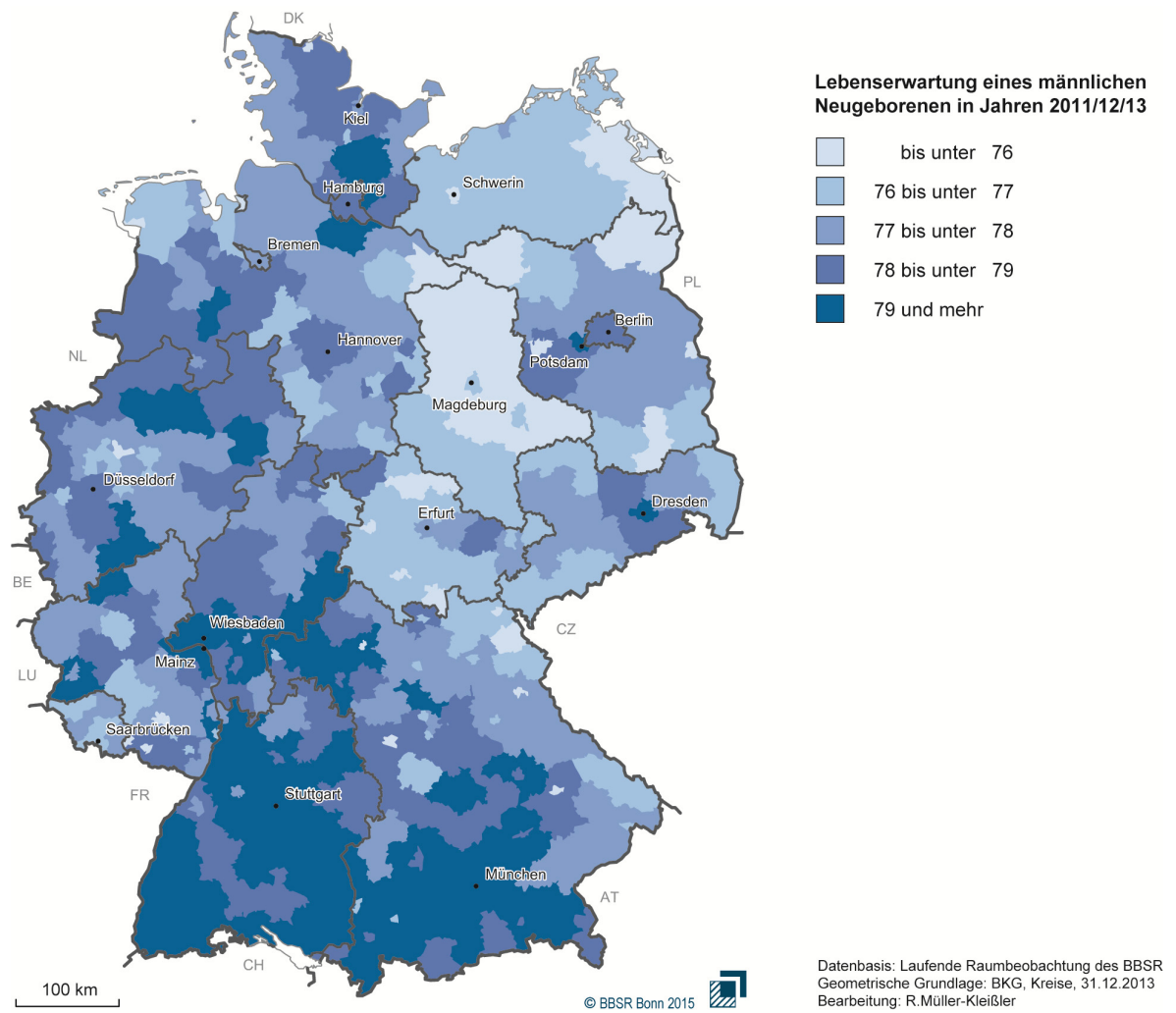
D) Fußläufige Erreichbarkeit

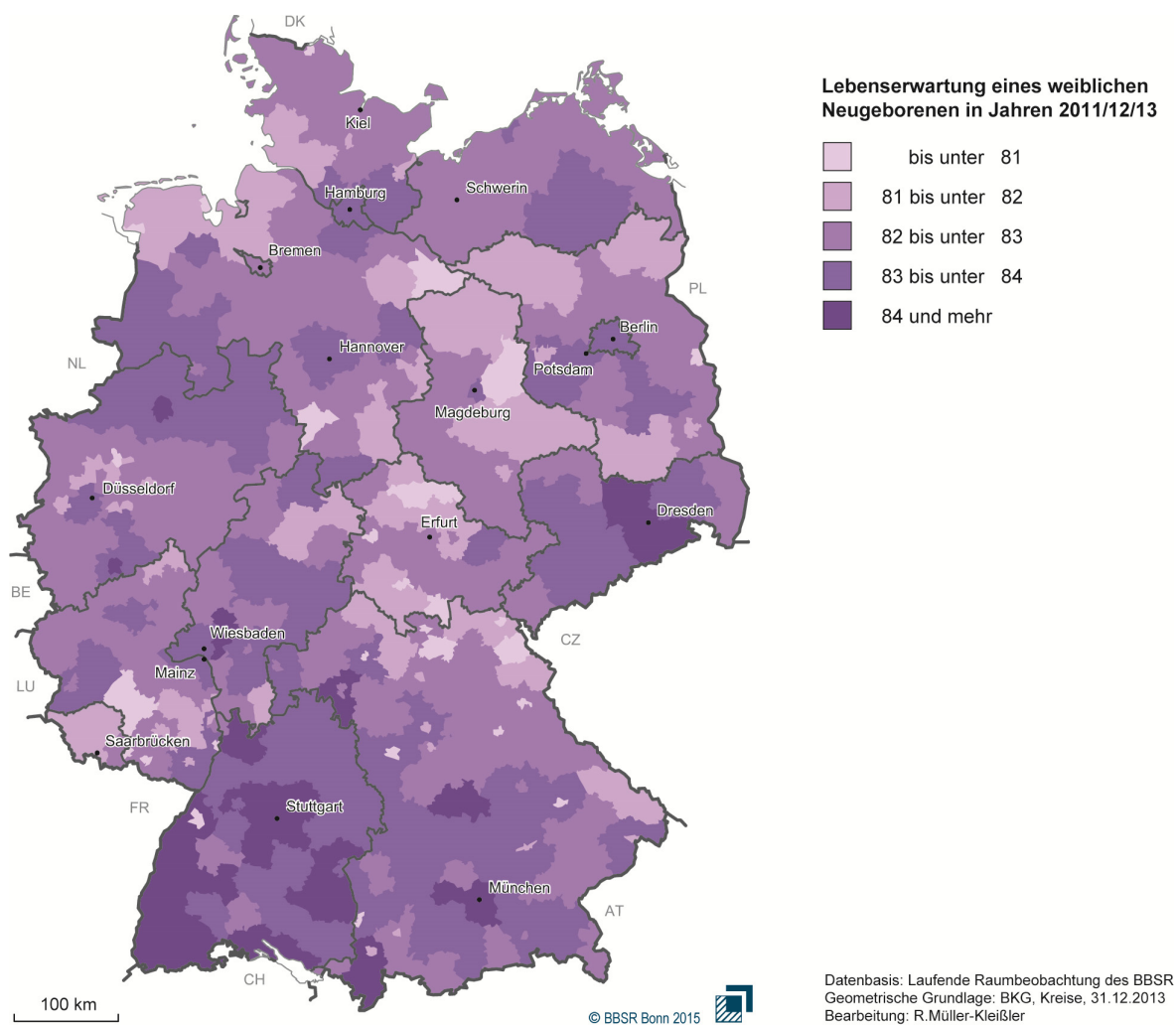


E) Gemeindliche Steuerkraft



F) Lebenserwartung Männer und Frauen





Aktuelle Positionspapiere aus der ARL
shop.arl-net.de

- Nr. 108 **Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“ der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>
- Nr. 107 **Großschutzgebiete, Biodiversität und räumliche Planung.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Biodiversität und nachhaltige Landnutzung in Großschutzgebieten“ der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01079>
- Nr. 106 **Biotopverbund Nordwest – Der Beitrag der Raumordnung.** Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Großräumige Kompensation und landesweiter Biotopverbund“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01068>
- Nr. 105 **Migration und Raumentwicklung.** Positionspapier aus dem Expertenworkshop „Migration und Raumentwicklung“ der ARL im März 2016. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01058>
- Nr. 104 **Multilokale Lebensführung und räumliche Entwicklungen.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Multilokale Lebensführung und räumliche Entwicklungen“ der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01043>
- Nr. 103 **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Zweiter Entwurf der MKRO.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung – II“ der ARL. Hannover, 2015.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01036>
- Nr. 102 **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen.** Positionspapier aus der gleichnamigen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2015.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01024>
- Nr. 101 **Response to the European Consultation on the Future of the Europe 2020 Strategy.** Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Europe 2020“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01010>
- Nr. 100 **Territoriale Gliederung des deutschen Bundesstaates – Probleme und Reformoptionen.** Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Neugliederung des Bundesgebietes – oder Kooperation der Länder?“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01009>
- Nr. 99 **Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten.** Positionspapier aus dem Informations- und Initiativkreis „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00998>
- Nr. 98 **Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen im Entwurf. Zwischen Prozess und Plan.** Positionspapier aus dem Jungen Forum Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2014.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00987>

ISSN 1611-9983

www.arl-net.de