

Daseinsvorsorge für ländliche Regionen auf dem Prüfstand: eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung im Spiegel der Regionalentwicklung (Editorial)

Heintel, Martin; Krajewski, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Heintel, M., & Krajewski, C. (2020). Daseinsvorsorge für ländliche Regionen auf dem Prüfstand: eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung im Spiegel der Regionalentwicklung (Editorial). *Europa Regional*, 26.2018(3), 2-6. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72059-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Daseinsvorsorge für ländliche Regionen auf dem Prüfstand: eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung im Spiegel der Regionalentwicklung

Editorial

Ausgangspunkt für dieses Themenheft bildete eine im Rahmen des Deutschen Kongresses für Geographie 2019 in Kiel abgehaltene Fachsitzung zu selbigem Thema. Anlass für Themenheft und Fachsitzung war, dass es sich bei der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen um eine von Politik, Fachplanung und Raumforschung seit Jahren diskutierte Fragestellung handelt, die auch durch mediale Aufmerksamkeitszyklen weiter befeuert wird.

Die Daseinsvorsorge zu sichern, ist eines von vier maßgeblichen Leitbildern der Raumordnung bzw. Raumentwicklungspolitik in Deutschland (MKRO 2016), wobei insbesondere ländlich-periphere Teilräume mit besonderen demographischen Herausforderungen in den Blick genommen werden. Auch der jüngste Raumordnungsbericht (BBSR 2017) rückt diese Thematik in den Fokus. Die ländliche Daseinsvorsorge war außerdem Gegenstand mehrerer bundesweiter Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), 2019 tauchte zudem im politischen Raum die Forderung nach Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe regionale Daseinsvorsorge in Deutschland auf. Letztlich handelt es sich hierbei um ein Themenfeld, das in Deutschland seit der deutschen Wiedervereinigung (vgl. u. a. EGLITIS 1999) in anhaltender Diskussion steht. In Österreich wird die Debatte v. a. vor dem Hintergrund der steuerlichen Finanztransfers sowie der Ausrichtung diverser regionaler Leitbilder und Raumentwicklungskonzepte geführt (vgl. u. a. Österreichische Raumordnungskonferenz 2011, BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT 2017). Deutschland und Österreich bilden auch den regionalen Rahmen dieser Debatten für dieses Themenheft ab.

In den Raumwissenschaften wird unter Daseinsvorsorge eine „flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen“ in einem Versorgungsraum zu allgemein tragbaren, also sozial verträglichen Preisen mit einer bestimmten Qualität und einer zumutbaren Entfernung verstanden (KNORR 2005, S. 35), oder weiter gefasst: „Der Begriff der Daseinsvorsorge umfasst gemeinwohldienliche Leistungen im weiteren Sinn, die der Einzelne zu einer angemessenen Lebensführung benötigt und deren grundsätzlich marktförmige Darbietung daher regelmäßig staatlichem Einfluss unterliegt“ (MILSTEIN 2018, S. 361).

Grundsätzlich zählen zu den Kernbereichen öffentlicher Daseinsvorsorge technische Dienstleistungen (wie die Versor-

gung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Wasserver- und Abwasser- sowie Abfallentsorgung) ebenso wie die Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen (wie Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege) oder Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz (BMVBS 2016, S. 8). Diese Kernbereiche (siehe Abb. 1) werden durch staatliche Akteure, denen die Steuerung obliegt, durch private und gemeinnützige Organisationen sowie durch bürgerschaftliches Engagement erbracht. Zum Daseinsvorsorgebegriff, welcher nicht immer eindeutig vom Infrastrukturbegriff unterscheidbar ist, zählen sowohl Pflicht- als auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben. In einem erweiterten Verständnis von Daseinsvorsorge zählen der Zugang zur öffentlichen Verwaltung, weitere soziale Infrastrukturen, die Nahversorgung oder auch die Wohnraumversorgung ebenfalls zur Daseinsvorsorge (KRAJEWSKI u. STEINFÜHRER 2020, S. 245). Letztlich bedeutet Daseinsvorsorge, staatlicherseits die Erfüllung von Grundbedürfnissen sicherzustellen und Möglichkeiten für eine selbstbestimmte Lebensführung zu schaffen.

Daseinsvorsorge entspricht somit auch dem Leitbild einer solidarischen Gesellschaft. Um dieses aufrecht zu erhalten, gilt es zum einen, die schon sichtbaren gesellschaftlichen Bruchlinien, die sich gerade in ländlich-peripheren Räumen auch durch den Rückzug des Sozialstaates aus der Fläche ergeben haben, genau und auch selbstkritisch zu beobachten. Zum anderen sind die Anforderungen an die Daseinsvorsorge selbst an sich verändernde Rahmenbedingungen proaktiv und innovativ anzupassen. Diese Rahmenbedingungen beschreibt die Regionalentwicklung, die als Querschnittsaufgabe darauf abzielt, verschiedene gesellschaftliche Aktivitäten und die darauf orientierten Fachpolitiken bestmöglich aufeinander abzustimmen. Letztlich soll in gesellschaftlicher, wirtschaftlicher oder ökologischer Hinsicht eine regional ausgewogene Entwicklung erreicht werden.

Im deutschen Raumordnungsgesetz (ROG) wird zwischen der Leitvorstellung einer solchen nachhaltigen Raumentwicklung, „die zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“ (ROG § 1, Abs. 2), und der Daseinsvorsorge eine explizite Verknüpfung hergestellt. Nach einer Phase der Kritik an dieser zentralen raumordnerischen Leitvorstellung der Gleichwertigkeit, die nach der Jahrtausendwende mit dem zunehmenden internationalen Standortwettbewerb sowie der Notwendigkeit, öffentliche Haushalte zu sanieren, begründet wurde, hat

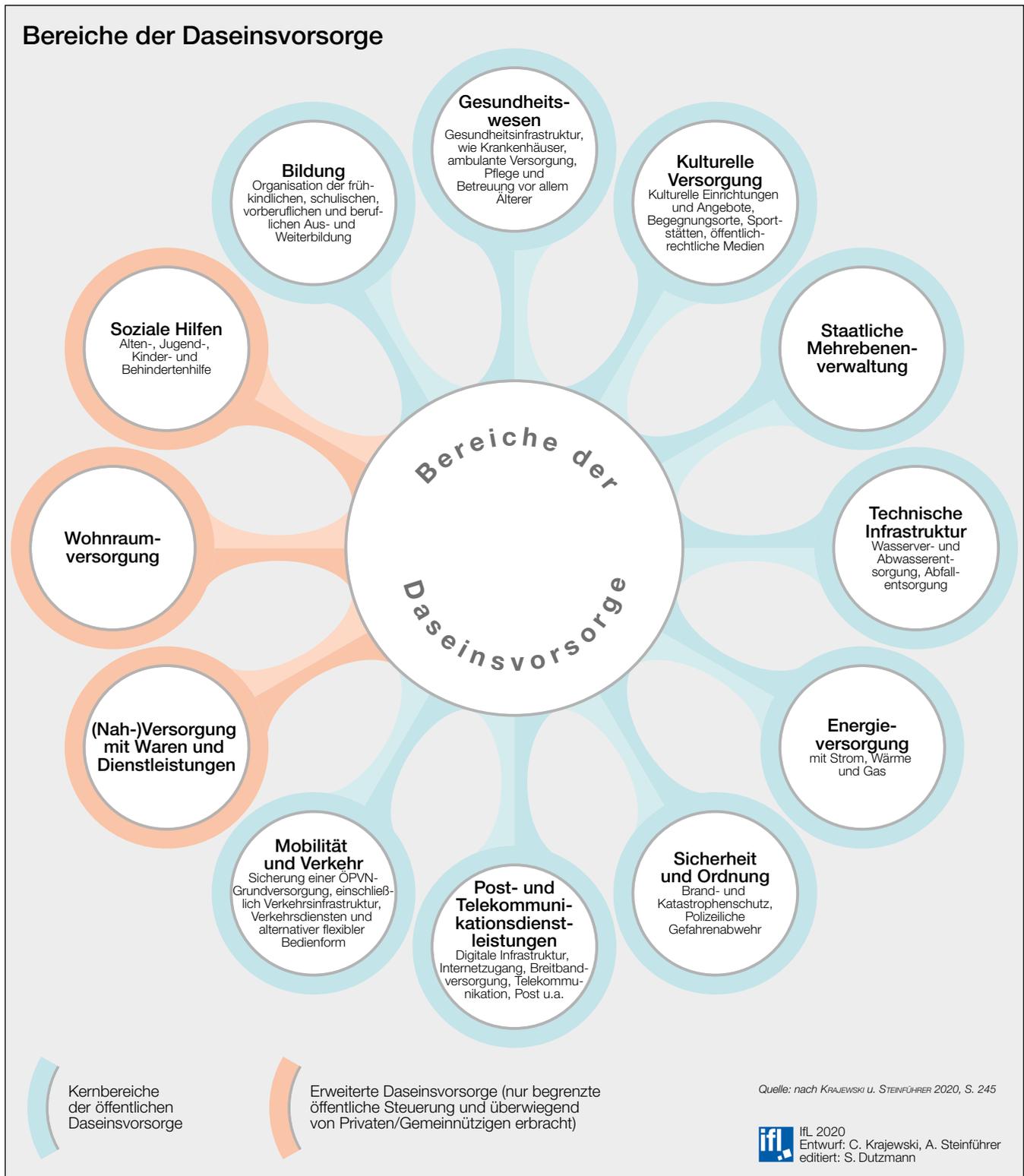


Abb. 1: Bereiche der Daseinsvorsorge

die Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der BRD und damit auch über eine Politik des regionalen Ausgleichs und Disparitätenabbaus vor dem Hintergrund verschärfter Strukturprobleme und verschlechterter Lebensbedingungen in einigen ländlichen Räumen, des damit einhergehenden Gefühls des Abgehängtseins und des teilweise hohen Stimmenanteils rechtspopulistischer Parteien wieder an Bedeutung gewonnen. Damit verbinden sich außerdem Forderungen nach einer grundgesetzlichen Verankerung der Gleichwertigkeit als Staatsziel (ARL 2016, S. 29). In dem 2019 öffentlichkeitswirksam vorgestellten und von der deutschen Bundesregierung initiierten Kommissionsbericht „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (BMI, BMEL u. BMFSFJ 2019) spielte die Daseinsvorsorge in Zusammenhang mit der Frage der sozialen Gerechtigkeit eine wichtige Rolle.

Daseinsvorsorge befindet sich jedoch auch in Konkurrenz zu einer wettbewerbsorientierten Regionalpolitik, in deren Förderfokus häufig starke – oft städtische – Regionen stehen. Auch gilt es die Rolle von Klein- und Mittelstädten vor diesem Hintergrund neu einzuordnen. Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive ist daher zu fragen, wie eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch in Schrumpfsregionen – beispielsweise in organisatorischer und finanzieller Hinsicht – aufrechterhalten werden kann. Das aktuelle Diskussionspektrum reicht hier von festen Mindeststandards der Daseinsvorsorge über eine stärkere Wirkungs-/Outcome-Orientierung bis zu sog. Selbstverantwortungsräumen (vgl. z. B. ARL 2016; ARING 2013; DANIELZYK 2020).

Vor diesem Hintergrund werden in den Beiträgen dieses Themenheftes vor allem folgende Fragestellungen diskutiert:

- Welche Herausforderungen zur Anpassung und Aufrechterhaltung einer zukunftsfähigen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen existieren?
- Welche Steuerungsinstrumente und Maßnahmen eignen sich besonders, um die Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen innovativ zu sichern?
- Was sind erfolgreich erprobte Ansätze, Strategien und Konzepte? Wo existieren Probleme und Grenzen?
- Wie lässt sich „Benachteiligung“ bewerten, um Grundlagen für ein solidarisches Transfersystem zwischen Zentren und Peripherien sicherzustellen?

Die vier Beiträge des vorliegenden Themenheftes greifen spezifische Ansätze bzw. Fragestellungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge auf:

Der Beitrag von Rainer Danielzyk und Axel Priebes befasst sich mit der Fragestellung, inwieweit Klein- und Mittelstädte eines zentralörtlichen Systems zur Sicherung von Daseinsvorsorge und gleichwertigen Lebensverhältnissen einen Beitrag zu leis-

ten im Stande sind. Dabei wird festgehalten, dass ein Zentrale-Orte-Konzept – weiterentwickelt im Sinne gegenwärtiger Herausforderungen – als normativer Rahmen zur Sicherung einer flächendeckenden Versorgung nach wie vor von hoher Bedeutung ist. Die Autoren führen die raumordnungspolitische Diskussion mit dem wissenschaftlichen Diskurs zur Rolle von Klein- und Mittelstädten zusammen. Dabei gilt es aufzuzeigen, welche Erfordernisse zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowohl konzeptionell als auch hinsichtlich der maßstäblichen Ebene von Klein- und Mittelstädten notwendig sind.

Insbesondere in ländlichen Räumen, die durch starke Schrumpfsprozesse in demographischer und wirtschaftlicher Hinsicht gekennzeichnet sind, stellt die Sicherung der Daseinsvorsorge eine große Herausforderung dar. Patrick Küpper und Tobias Mettenberger stellen in ihrem Beitrag zunächst heraus, dass nur ein kleiner Teil ländlicher Regionen in Deutschland überwiegend von solchen Schrumpfsprozessen betroffen ist und die Problemkonstellationen hinsichtlich der Angebotsqualität in jeder Region unterschiedlich sind, was spezifische Anpassungsstrategien erfordert sowie eine Konzentration von Fördermitteln auf entsprechende Räume. Um aktuelle regionale Anpassungsstrategien und Erfahrungen mit diesen zu untersuchen, analysieren die Autoren aus der Begleitforschung des Modellvorhabens Land(auf)Schwung konkrete Praxisbeispiele aus 13 beteiligten Regionen in den Themenfeldern bürgerschaftliches Engagement und Nutzung neuer Möglichkeiten der Digitalisierung. Dabei treten die Grenzen beider Ansätze zu Tage, die insbesondere im hohen Unterstützungsbedarf der ehrenamtlich Engagierten zum Ausdruck kommen oder auch in Widerständen von Personal und Nutzern der Daseinsvorsorgeangebote.

Ein wichtiger Baustein der Daseinsvorsorge stellt die Nahversorgung mit Waren und Dienstleistungen des täglichen bzw. kurzfristigen Bedarfs dar. Da sie primär privatwirtschaftlich erbracht wird, unterliegt sie nur einer sehr begrenzten öffentlichen Steuerung. In Deutschland, Österreich und vielen anderen europäischen Ländern befindet sich die Nahversorgung seit Jahrzehnten auf dem Rückzug aus der Fläche, was sich vor allem auf den anhaltenden Strukturwandel im Einzelhandel und ein verändertes Kundenverhalten zurückführen lässt. Vielerorts sind in jüngerer Zeit durch freiwilliges, ehrenamtliches Engagement der Bevölkerung Initiativen zur Aufrechterhaltung einer bedarfsgerechten Nahversorgung entstanden, nachdem lokale Lebensmittelläden geschlossen wurden. Anders als privatwirtschaftlich betriebene Geschäfte basieren solche bürgerschaftlich getragenen Dorfläden auf einem gemeinwohlorientierten Leitgedanken.

Marius Rübiger beschäftigt sich in seinem Beitrag mit den Grenzen solcher Selbstermächtigungs-Initiativen, die auch als Selbstresponsibilisierung (STEINFÜHRER 2015) bezeichnet werden können, indem er untersucht, woran in bürger-

schaftlicher Eigenregie organisierte Dorfladenprojekte scheitern. Am Beispiel von vier Fallstudien aus verschiedenen deutschen Bundesländern zeigt der Autor auf, dass das Scheitern solcher Dorfladenprojekte einem vielschichtigen Ursachenkomplex unterliegt. Hierzu zählen strategische Fehlplanungen, zwischenmenschliche Differenzen unter den involvierten Ehrenamtlichen, mangelnde Nachfrage durch die lokale Bevölkerung oder auch fehlende Unterstützungsangebote durch die zuständigen Kommunen. All dies kann die Tragfähigkeit solcher Dorfladen-Initiativen in Frage stellen und zu einer vorzeitigen Beendigung solcher für die Aufrechterhaltung der Nahversorgung und Lebensqualität vor Ort wichtigen Projekte führen. Sowohl Rübiger als auch Küpper und Mettenberger unterstreichen, dass bürgerschaftliches Engagement eigentlich dauerhaft durch die öffentliche Hand unterstützt werden müsste, um ehrenamtlich getragene Angebote der Daseinsvorsorge perspektivisch zu sichern. Letztgenannte verbinden dies mit der Forderung nach einer Verbesserung der Grundfinanzierung für die Kernanbieter der Daseinsvorsorge, wodurch insbesondere die kommunale und Landkreisebene gestärkt werden sollte.

Der Beitrag von Markus Springer, Judith Schnelzer und Martin Heintel versucht, regionale und sozioökonomische Disparitäten in ländlichen Regionen anhand eines Fallbeispiels einer österreichischen LEADER-Region zu quantifizieren. Als methodische Herangehensweise wurde dafür ein räumlich Multipler Benachteiligungsindex nach britischem Vorbild (Index of multiple Deprivation IMD) gebildet, der in Österreich ursprünglich für eine andere Region erstmals generiert und im vorliegenden Fallbeispiel weiterentwickelt wurde. Die Zielsetzungen der diesem Beitrag zugrundeliegenden Studie lagen darin, die Neuausrichtung der Region für die kommende EU-Strukturperiode der Jahre 2021–2027 vorzubereiten. Intention ist, auf Basis der verfügbaren Daten und Versorgungsindikatoren, v. a. regionale Stärken und Schwächen sichtbar zu machen, Argumente für Steuertransfers im Rahmen der Finanzausgleichsverhandlungen oder etwaiger Förderpriorisierungen vorzubereiten sowie Handlungsempfehlungen daraus abzuleiten. Die Untersuchungsregion Südliches Waldviertel-Nibelungengau ist dabei strukturell in sich heterogen und bildet daher auch auf die Steuerungsebene eine entsprechende Herausforderung, sie ist zum einen gut an die Ost-West-Achse zwischen Wien und Linz angebunden, im nördlichen Teil wird sie jedoch der „klassischen Peripherie“ zugeordnet, wo das Thema der Daseinsvorsorge die aktuellen Debatten bestimmt.

Aus heutiger Sicht wird die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen und der damit verknüpfte strategische Ansatz zur Ausgestaltung, Aufrechterhaltung und Anpassung der Daseinsvorsorge auch zukünftig eine gesellschaftliche Herausforderung und ein wichtiger Gestaltungsauftrag für Regionalentwicklung und Raumordnungspolitik bleiben. Dies be-

stätigen auch zahlreiche aktuelle Publikationen, die zwischenzeitlich erschienen sind (vgl. u. a. KRAJEWSKI u. STEINFÜHRER 2020; MARETZKE 2020 etc.).

Last but not least wollen wir uns als Moderatoren dieses vorliegenden Heftes bei allen Gutachter*innen bedanken, da die Gutachten zum Großteil äußerst umfassend, detailreich und unterstützend verfasst waren und somit maßgeblich zur Qualitätssicherung der angenommenen Paper beigetragen haben.

Literatur

- ARING, J. (2013): Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: Faber, K. u. P. Oswalt (Hrsg.): Raumpioniere in ländlichen Regionen – Neue Wege der Daseinsvorsorge. Leipzig, S. 42–56. = Edition Bauhaus 35.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (Hrsg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BMI, BMEL u. BMFSFJ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Bundesministerium für Ernährung u. Landwirtschaft, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur) (2016): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis. Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (Hrsg.) (2017): Aufschwung für den Ländlichen Raum. Masterplan Ländlicher Raum. Wien.
- DANIELZYK, R. (2020): Politik für ländliche Räume in Deutschland. In: Krajewski, C. u. C.-C. Wiegandt (Hrsg.): Land in Sicht; Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn, S. 98–111.
- EGLITIS, A. (1999): Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen in ländlichen Räumen der neuen Bundesländer; Persistenz und Wandel der dezentralen Versorgungsstrukturen seit der deutschen Einheit. Kiel. = Kieler Geographische Schriften, Band 100.
- KNORR A. (2005): Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig K. H. u. A. Knorr (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Göttingen, S. 31–53. = Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 157.
- KRAJEWSKI, C. u. A. STEINFÜHRER (2020): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen und ihre Ausgestaltung zwischen Staat, Markt und Ehrenamt. In: Krajewski, C. u. C.-C. Wiegandt (Hrsg.): Land in Sicht; Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung. Bonn, S. 242–260.

- MARETZKE, S. (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Ost und West – Anspruch und Wirklichkeit. In: Geographische Rundschau 9, S. 4–9.
- MILSTEIN, A. (2018): Daseinsvorsorge. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 361–373.
- MKRO (Ministerkonferenz für Raumordnung) (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (Hrsg.) (2011): Österreichisches Raumentwicklungskonzept, ÖREK 2011. Wien. = ÖRÖK Schriftenreihe 185.
- RAUMORDNUNGSGESETZ (ROG) in der Fassung der Bekanntmachung der letzten Änderung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328, 1347)
- STEINFÜHRER, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: Raumforschung und Raumordnung 73, 1, S. 5–16.

Martin Heintel (Wien) und Christian Krajewski (Münster)