

**Beirat für Raumentwicklung
des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
17. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags**

**Region 2020:
zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen**

**-
Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur
Daseinsvorsorge**

Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Daseinsvorsorge / Infrastruktur in peripheren,
strukturschwachen, ländlichen Regionen“

Inhalt

1. Einführung
2. Neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen für die kommunale und staatliche Handlungsfähigkeit in ländlichen, peripheren Räumen
 - 2.1. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen
 - 2.2. Fachliche und strukturelle Rahmenbedingungen
 - 2.3. Organisatorisch-institutionelle Rahmenbedingungen
3. Region 2020 – Handlungsansätze für die Zukunftssicherung peripherer, strukturschwacher, ländlicher Räume
 - 3.1. Leitlinien für die Zukunftssicherung
 - 3.2. Innovative Handlungsansätze und Strategien - Empfehlungen für politische Weichenstellungen im Bereich der Regionalentwicklung
4. Fazit

Berlin, 05. Juli 2011

Kurzfassung

Im Rahmen der Diskussion über die Wirkungen des demographischen Wandels stellt die Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere in peripheren, strukturschwachen ländlichen Regionen ein wichtiges Thema dar. Der Beirat für Raumentwicklung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat sich damit in der 17. Legislaturperiode befasst und eine Stellungnahme erarbeitet. Deren Zielsetzung ist es, der Thematik der Daseinsvorsorge und damit verbunden der gleichwertigen Entwicklung peripherer, strukturschwacher, ländlicher Räume neue Impulse zu geben und diesbezügliche Perspektiven aufzuzeigen. Das Papier soll einen Beitrag zur Gewährleistung und Sicherung der öffentlichen und privat erbrachten Daseinsvorsorge leisten, wobei Leitlinie die fachliche, finanzielle und politische Verantwortbarkeit darstellt. Das Zukunftskonzept soll Empfehlungen für das politische Handeln auf verschiedenen Ebenen, also auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, geben.

1. Einführung

Forschungs- und Diskussionsstand

Im Rahmen der Diskussion um die Entwicklung peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen zeichnet sich derzeit eine starke Fokussierung auf den Bereich der „Daseinsvorsorge“ ab. Während sich die wissenschaftliche Diskussion in hohem Maße darauf konzentriert, die Wirkungen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge zu beschreiben und zu analysieren, ist die Diskussion auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen im Wesentlichen auf die Erprobung von Handlungsansätzen und Modellbeispielen – ebenfalls vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – ausgerichtet.

Auch der Beirat für Raumordnung hat sich in verschiedenen Empfehlungen direkt und indirekt mit diesem Thema befasst, so etwa in den Empfehlungen des Beirats für Raumordnung in der 14. und 15. Legislaturperiode, wobei hier das Thema der „Daseinsvorsorge“ in Verbindung mit

- der Leitlinie der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen,
- den Herausforderungen des demographischen Wandels,
- der räumlichen Ausgleichspolitik,
- der regionalen Strukturpolitik,

um nur einige Themenfelder zu nennen, diskutiert wurde.

Zielsetzung und Fragestellungen des Zukunftskonzepts

In der laufenden Legislaturperiode findet eine erneute Befassung mit dem Thema statt. Dabei geht es vorrangig weder um eine Vertiefung der konzeptionellen Grundlegung noch um die Diskussion, welche Modellprojekte und „Best practices“ für welche Räume geeignet sind. Vielmehr wird vor dem Hintergrund

- neuer (gesellschaftlicher und sozio-ökonomischer) Rahmenbedingungen und Trends,
- neuerer Entwicklungen im Bereich des öffentlichen und privaten Angebots an Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und
- eines geänderten Nachfrageverhaltens nach Angeboten der Daseinsvorsorge,
- des derzeit zu beobachtenden und in Zukunft sich weiter verändernden Mobilitätsverhaltens und sich ändernden Versorgungsverhaltens,
- der Vielzahl von gut laufenden und erfolgreichen „Best practices“ im Bereich des Angebots im In- und Ausland (z.B. im Bereich der medizinischen Versorgung) sowie
- des gestiegenen Erfordernis nach Eigeninitiative und -verantwortung von Akteuren – u.a. auch aufgrund finanzieller Engpässe der öffentlichen Hand sowie
- neuerer Bewertungen der Verteilungsgerechtigkeit („nicht jeder kann alles haben“) auf der einen und Erwartungshaltungen der Bürger auf der anderen Seite

die **Zielsetzung** verfolgt, der Thematik der Daseinsvorsorge und damit verbunden der gleichwertigen Entwicklung peripherer, strukturschwacher, ländlicher Räume neue Impulse zu geben und diesbezügliche Perspektiven aufzuzeigen. Das Papier soll einen Beitrag zur Gewährleistung und Sicherung der öffentlichen und privat erbrachten Daseinsvorsorge leisten, wobei Leitlinie die fachliche, finanzielle und politische Verantwortbarkeit darstellt. Das Zukunftskonzept soll Empfehlungen für das politische Handeln auf verschiedenen Ebenen, also auf der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen, geben.

Daraus ergeben sich folgende **grundsätzlichen Fragestellungen**:

- Welche Bereiche umfasst die (infrastrukturelle) Daseinsvorsorge?
- Wie kann eine gleichwertige und flächendeckende Versorgung zu angemessenen Preisen sichergestellt werden?

- Welche Rolle spielen private und öffentliche Träger der Daseinsvorsorge? Welche Einflussmöglichkeiten bestehen, im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, auf kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene (regional und kommunale Verantwortungsgemeinschaften)?
- Welche innovativen Organisationsmodelle gibt es zur Sicherung der Daseinsvorsorge? Welche Rolle spielen dabei Erreichbarkeiten und ökonomische Erfordernisse (betriebswirtschaftliche Tragfähigkeiten/Marktfähigkeit)? Welche Rolle spielen bestehende raumordnerische Kategorien (z.B. Zentrale Orte)?
- Welche Ansätze bestehen zur Umsetzung innovativer Organisationsmodelle und welche weiteren Ansätze sind zu empfehlen?
- Welche Modellprojekte könnten seitens des Beirats für Raumentwicklung dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung empfohlen und wie können diese in die Politik- und Verwaltungspraxis übernommen werden?
- Wie kann die Eigenverantwortung vor Ort gestärkt werden? Welche Einflussmöglichkeiten bestehen diesbezüglich bei Staat, Regionen und Kommunen?

Es können im Rahmen eines solchen Zukunftspapiers nicht alle Fragestellungen beantwortet werden; vielmehr soll das Konzept vor allem auch Denkanstöße vermitteln und in eine mögliche Strategie „Region 2020“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Eingang finden.

Zielgruppen des Zukunftskonzepts

Was die Zielgruppen des Zukunftskonzepts betrifft, so richtet sich dieses an politische Entscheidungsträger auf der Ebene des Bundes, der Länder, der Planungsregionen und Kommunen ebenso wie an die kommunalen Spitzenverbände, an Wirtschaftsverbände sowie an die breite Fachöffentlichkeit und, mit der Zielsetzung einer Stärkung ehrenamtlichen Engagements, an die Akteure vor Ort.

Fachliches Spektrum – von der Daseinsvorsorge und Infrastruktur zur Zukunftssicherung peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen

Das fachliche Spektrum der Daseinsvorsorge betrifft in dem vorliegenden Papier schwerpunktmäßig die *Grundversorgung* im öffentlichen und privaten Bereich. Diese umfasst die grundlegenden Güter und Dienstleistungen des alltäglichen, also u. a. des kurz- und mittelfristigen Bedarfs von Bevölkerung und Wirtschaft, vor allem in den Bereichen

- Einzelhandel und Alltagsversorgung/Nahversorgung,
- Bildung (Schulbildung),
- Wasser- und Energieversorgung,
- Abfall- und Abwasserentsorgung,
- öffentlicher und privater Nah- und Fernverkehr,
- Post- und Telekommunikation (u. a. Breitbandversorgung) sowie Kreditinstitute,
- soziale Dienstleistungen (z.B. Betreuungs- und Pflegeleistungen für Senioren und Kinder),
- Gesundheit und medizinische Versorgung,
- Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Brandschutz,
- Freizeiteinrichtungen, Einrichtungen der Gemeinschaft (z.B. Kultur, Sport).

Diese Aspekte der Grundversorgung sind für ein funktionsfähiges Gemeinwesen in einer zeitgemäßen und sozialverträglichen Weise zu sichern, um einen geregelten und lebenswerten Alltag zu ermöglichen (vgl. Egger, Thomas, Bern 2010; BMVBS (Hrsg.), Regionalstrategie Daseinsvorsorge, Berlin 2011, S. 6).

Die fachlichen Dimensionen der Daseinsvorsorge ziehen auch organisatorische Anpassungsoptionen im Hinblick auf die Infrastruktur nach sich, also beispielsweise die Schließung von Einrichtungen, die Erhöhung von Distanzen oder Zeiten zur Erreichbarkeit von

Einrichtungen, deren Verkleinerung, Dezentralisierung, temporäre Nutzung, Substituierung, Privatisierung oder Zentralisierung.

Wesentlich ist ferner ein Aspekt, der zwar in diesem Papier nicht weiter vertieft wird, aber dennoch bedeutsam für die Bleibeperspektiven der Menschen in ländlichen Gebieten ist: eine flächendeckende Landbewirtschaftung und damit verbundene, vielfältige Anreize des ländlichen Raums als Erholungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsraum. Gerade die Landwirtschaft kann in Gestalt des Aufbaus regionaler Kreisläufe (z.B. durch Direktvermarktung) einen wichtigen Beitrag zur Grundversorgung in peripheren, strukturschwachen, ländlichen Räumen leisten.

2. Neue Herausforderungen und Rahmenbedingungen für die kommunale und staatliche Handlungsfähigkeit in peripheren, strukturschwachen, ländlichen Räumen

Das „Zukunftskonzept Daseinsvorsorge“ hat den Anspruch, der Diskussion über die Entwicklung der peripheren, strukturschwachen, ländlichen Regionen neue Impulse zu geben. Dabei ist es wichtig, zunächst jene Rahmenbedingungen und Eckpunkte darzulegen, die Determinanten für die zukünftige Handlungsfähigkeit von Staat und Kommunen sind.

2.1. Gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen

Schaffung und Erhalt gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Landesteilen als gesellschaftliche Aufgabe – Beachtung geänderter regionaler und struktureller Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene und des Postulats der territorialen Kohäsion auf europäischer Ebene erforderlich

Das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ stellt die räumliche Ausprägung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 GG) dar. „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind ein Richtungsziel, d. h. Art und Ausmaß einer Politik der gleichwertigen Lebensverhältnisse sowie die „räumliche Körnigkeit / Maßstabebene“ werden durch das Grundgesetz nicht bestimmt und sind grundsätzlich aushandlungsfähig und -bedürftig. Im Raumordnungsgesetz (ROG) ist hierzu der Auftrag verankert, dass „die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, (...) zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten (ist); dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen“ (§ 1 Abs. 2; § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008). Der Gesetzgeber gibt für alle Planungsebenen das generelle Ziel vor, ausgeglichene soziale und infrastrukturelle Verhältnisse anzustreben. Dies bedeutet konkret, dass eine nachhaltige (also zukunftsfähige und stabile) Grundversorgung gesichert sein muss. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) führt dabei in ihren Leitbildern ausdrücklich an, dass „in allen Teilräumen, vor allem aber in den von den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung besonders betroffenen Regionen, (...) auch künftig eine angemessene Grundversorgung (...) sicherzustellen (ist)“ (MKRO, (Hrsg.), Berlin 2006). Weiterhin lässt das 2008 novellierte ROG erkennen, dass gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Grundversorgung nicht nur mit dem Vorhandensein von Versorgungsinfrastrukturen gleichgesetzt werden dürfen. Vielmehr muss auch die *Zugänglichkeit und Erreichbarkeit* von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in angemessener Weise gewährleistet sein. Unter öffentlicher Erreichbarkeit ist entweder eine fußläufige, barrierefreie Zugänglichkeit oder, falls dies aufgrund von zu großer Entfernung nicht möglich ist, ein direkter Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel zu verstehen.

Es stellt sich also vor dem Hintergrund veränderter sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen die Frage nach einer „Neujustierung“ der Maßstäbe dieses Richtungsziels; allerdings kann es dabei nicht darum gehen, das Postulat der „Gleichwertigkeit“ in Frage oder zur Disposition zu stellen. Vielmehr erscheint es erforderlich, eine Diskussion darüber anzustoßen, wie vor dem Hintergrund neuer Rahmenbedingungen eine weiterführende Interpretation der Gleichwertigkeit erfolgen kann. Erforderlich ist dabei, die spezifische (singuläre und individuelle) Situation des

berührten Raumes zu betrachten und zu analysieren, zu prüfen, welche regional und kommunal angepassten Strategien und Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge geeignet sind.

Es bedarf daher – auch im Interesse der ländlichen Räume – nicht nur einer konzeptionellen und operationalisierbaren Weiterentwicklung des Grundsatzes der „Gleichwertigkeit“, sondern auch der Prüfung verschiedener Instrumente (z.B. proaktive, gestaltende Instrumente, beispielsweise Instrumente der Regional- und Strukturpolitik, Instrumente der Raumordnungspolitik – z. B. System der Zentralen Orte versus regionale Leistungszentren/Regiopole und Metropolregionen sowie „nachlaufende“/regulierende Instrumente, wie beispielsweise die Finanzausgleichssysteme, Inzidenzen der sozialpolitischen Instrumente u. a.).

Mit der Weiterentwicklung des europäischen Vertragswerks im „Lissabon-Vertrag“ hat der räumliche Zusammenhalt und auch Ausgleich unter dem Begriff „territoriale Kohäsion“ eine weitere Ausprägung erhalten. Konzeptionell-methodisch sind dabei weiterführende Überlegungen enthalten; in materieller Hinsicht stellt sich im europäischen Vergleich eher die grundsätzliche Frage nach den Maßstäben der Daseinsvorsorge – eine Diskussion, die der deutschen Raumentwicklung nur bedingt dienlich und förderlich sein kann.

Als Fazit lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass nicht die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen zur Diskussion steht (also das „ob“ der Gleichwertigkeit), sondern deren inhaltliche, funktionale und distanzielle Ausgestaltung vor dem Hintergrund staatlicher und kommunaler Verantwortung auf der einen und Leistungsfähigkeit auf der anderen Seite. Nicht unerwähnt bleiben sollen in diesem Zusammenhang auch die Leistungspotentiale privater Träger der Daseinsvorsorge, wobei neuere Erfahrungen zeigen, dass privatisierte Leistungen der Daseinsvorsorge keineswegs immer ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen.

Mentalitätswandel der Bevölkerung – sinkende Anspruchshaltungen und –niveaus an öffentliche Leistungen

Der Mentalitätswandel der Bevölkerung findet Ausdruck in dem wachsenden Wunsch nach Beteiligung, Mitwirkung und Teilhabe an gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Weichenstellungen über die bisherigen (formalen) Formen demokratischer Partizipation und Mitbestimmung hinaus. Mentalitätswandel bedeutet in diesem Kontext, dass zunehmend

- sich bürgerschaftliches Engagement auch im Bereich der Daseinsvorsorge zeigt, was vor Ort zu unterstützen ist,
- sich Bevölkerungsgruppen in aktiver Selbsthilfe und Selbstorganisation in die Sicherung und Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge einbringen,
- auch der Wunsch nach einer aktiven Beteiligung an der Gestaltung von zukünftigen Lebensräumen zu beobachten ist,
- der Mut zu Kreativität, Verantwortungs- und Engagement-Bereitschaft steigt,
- eine Vernetzung der Generationen und das Gegenseitigkeitsprinzip – unabhängig von öffentlicher „Für- und Vorsorge“ – Platz greift.

In diesen Trends zeigt sich ein Wandel im Selbstverständnis des Bürgers, weg vom tradierten Verständnis des „Konsumenten“ der Versorgungsleistungen durch den Staat als „Kümmerer“ hin zum „Ko-Produzenten“ der Daseinsvorsorge.

Zur Gewährleistung und Sicherung der Daseinsvorsorge sind in diesem Zusammenhang

- eine Relativierung der Erwartungshaltungen der Bürger an den Staat,
- neue Organisationsformen bei Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B. bürgerschaftliche Mitwirkung) in Verbindung mit der Überprüfung bisheriger (behördlicher) Zuständigkeiten und Handlungsansätze,
- die Stärkung der Transparenz von Entscheidungen staatlicher und kommunaler Organisationen und damit

- die Verbesserung der Nachvollziehbarkeit von Rahmensetzungen, Entscheidungen und Normierungen sowie
- eine Weiterentwicklung, Anpassung und Modernisierung bisheriger Beteiligungsformen erforderlich (vgl. hierzu auch Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung, München 2011, S. 11 ff.).

2.2. Fachliche und strukturelle Rahmenbedingungen

Die Diskussion über die zukünftige Ausrichtung der Daseinsvorsorge bedarf auch der Berücksichtigung neuer, fachlicher und struktureller Rahmenbedingungen. Dabei erscheinen folgende Entwicklungen relevant:

Regionale und siedlungsstrukturelle Kleinräumigkeit – räumliche „Nachbarschaftshilfe“ auf kommunaler und regionaler Ebene als Ausgleichsmechanismus

Insbesondere von kommunaler Seite wird derzeit das Thema des „peripheren, strukturschwachen, ländlichen Raumes“ in die Diskussion der räumlichen Entwicklung eingebracht. Hintergrund ist, dass sich ländliche Wachstumsmotoren, Metropolregionen und Schrumpfungsräume teilweise in enger räumlicher Nähe befinden und hier Ausgleichsmechanismen in Gestalt von regionalen Verantwortungsgemeinschaften und „kommunaler Nachbarschaftshilfe“ bereits greifen. Aufgrund der Größe der Metropolregionen (in der Regel umfassen sie auch strukturschwache Landkreise, Städte und Gemeinden) könnten künftig stärkere (finanzielle) Anreize für eine interkommunale Kooperation erforderlich werden.

Zukünftig neue positive Wettbewerbssituation für ländliche Räume – die Energiewende als Chance nutzen

Die bisherige regionale und kommunale Wettbewerbssituation zwischen ländlichen Räumen und Metropolregionen, insbesondere im Bereich des Wettbewerbs

- Wettbewerbs um Unternehmen und Fachkräfte,
- Wettbewerbs um (junge) Einwohner und qualifizierte Arbeitnehmer,
- Wettbewerbs um (europäische) Fördermittel,
- Wettbewerbs um kreative Milieus

wird sich zwar nicht abschwächen, doch werden gerade die ländlichen Räume ihre Stärken angesichts des Klimawandels und der Energiewende sowie der damit verbundenen Folgewirkungen (z. B. auf den Bereich des Verkehrs) neu „ausspielen“ können.

Regenerative Energieträger wie Windkraft, Biomasse, Wasserkraft und Photovoltaik sind in städtischen Regionen und Verdichtungsräumen aufgrund ihrer Flächenintensität nicht oder nur in begrenztem Maß vorhanden (abgesehen von Photovoltaikanlagen auf Dachflächen). Die ländlichen Räume haben daher die Chance, eine völlig neue Nachfragesituation und Wertigkeit zu erfahren, wobei es gilt, durch die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen (vgl. Diskussion um die Zerlegung des Gewerbesteuermessbetrags bei Windkraft- und Photovoltaikanlagen) die damit verbundenen Entwicklungen (z.B. Planung und Bau von Netzinfrastrukturen und Trassenkorridoren, Inanspruchnahme von Flächen durch Energiekonzerne u. a.) einer regionalen Wertschöpfung zuzuführen und Potentiale für eine dezentrale Energieversorgung mit kleinen Versorgungseinheiten zu nutzen. Gleichzeitig gilt es, im Sinne eines Frühwarnradars, die Risiken abzuschätzen und zu thematisieren: dies betrifft die mit den regenerativen Energien verbundene Flächeninanspruchnahme, beispielsweise durch den Bau großflächiger Speichermedien und -systeme oder die Konsequenzen des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes, ebenso wie künftige Energiepreisstrukturen und die Gefahr einer Zersplitterung der Netzinfrastrukturangebote zu Lasten der Nachfrager (Bevölkerung und Unternehmen) in ländlichen Räumen. Auch hier gilt es, rechtzeitig die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen, um eine möglichst dezentrale und auf regionale Wertschöpfungsketten orientierte Energieversorgung in ländlichen Räumen zu sichern.

Neue Verhaltensmuster aufgrund gesteigerter Mobilität – realistische Einschätzung der Nachfrage und Denken in integrierten Angebotssystemen erforderlich

Aufgrund

- neuer physischer Mobilitäten (z. B. Zunahme der Fernpendler, Trend zur Elektromobilität),
- Bi- und Multilokalitäten von Arbeitnehmern und Unternehmen insbesondere durch den Einsatz von I&K-Technologien,
- geänderter räumlicher Verhaltensweisen und Alltagsmuster bei der Nachfrage und Nutzung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und der Wahrnehmung von Dienstleistungen (z. B. Nutzung des täglichen Einzelhandelsangebots am Arbeitsplatz, Nutzung des online-shoppings und online-bankings aufgrund „internet-gewohnter“ Bevölkerungsgruppen, Nutzung fach-medizinischer oder kultureller Dienstleistungen auf (über-)regionaler Ebene),
- geänderter Angebotsstrukturen bei den Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (z.B. *lokale* Online-Shopping-Portale, multifunktionale Dienstleistungen – z. B. Pflegedienste bringen Post mit, mobile Kindergärten, E-Health-Angebote)

bedarf es der Diskussion über die zukünftigen Nachfrager nach Leistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (z. B. Breitbandversorgung im ländlichen Raum). Dabei sind veränderte räumliche Verhaltensmuster der *funktionalen Daseinsvorsorge* zu berücksichtigen. In Weiterentwicklung der bisherigen, zumeist infrastruktur-orientierten Ansätze (z. B. Einrichtung von Ruf-Bussystemen) bedarf es zur Sicherung der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur neuer, innovativer Ideen. Hierzu gehören beispielsweise Mobilitätsgutscheine, die bei verschiedenen Verkehrsträgern auf regionaler Ebene eingelöst werden können. Zukünftig sollte dabei stärker das Denken in Systemen zum Tragen kommen, d. h. die Ausgestaltung des Angebots der Daseinsvorsorgeleistungen sollte nicht jeweils isoliert, sondern vernetzt betrachtet werden (z. B. Bündelungs- und Paketlösungen bei Bankdienstleistungen, Gesundheit, Post, ÖPNV und Telekommunikation).

2.3. Organisatorisch-institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen

Die Handlungsfähigkeit von Staat und Kommunen wird künftig auch maßgeblich von den institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen abhängen. Dies betrifft vor allem folgende Bereiche:

- System der zentralen Orte,
- Bildung innerregionaler Netzwerke,
- Bedeutung regionaler und kommunaler Entwicklungsinitiativen,
- Zuschnitt der kommunalen Gebietskörperschaften,
- Stärkung der Eigenkräfte und der Subsidiarität.

Ebenso werden sich die finanziellen Rahmenbedingungen von Staat und Kommunen auf deren künftige Handlungsfähigkeit auswirken. So sind insbesondere Einschränkungen bzgl. der kommunalen Handlungsfähigkeit aufgrund von „Schuldenbremsen“ zu erwarten. Gerade in den peripheren, strukturschwachen, ländlichen Regionen tritt zumeist aufgrund der hier besonders deutlich zu Tage tretenden Wirkungen der demographischen Entwicklung eine Erosion der überwiegend wirtschaftskraft- und einkommensbezogenen Steuerbasis problemverschärfend hinzu.

3. Region 2020 – Handlungsansätze für die Zukunftssicherung peripherer, strukturschwacher, ländlicher Räume

3.1. Leitlinien für die Zukunftssicherung

Was die Leitlinien für die Zukunftssicherung der peripheren, strukturschwachen, ländlichen Räume betrifft, so erscheinen folgende Überlegungen wichtig:

- Verzicht auf den Anspruch von Verteilungsgerechtigkeit bei gleichzeitiger Stärkung der Kommunen und Regionen als Entscheidungsebene, auch im Hinblick auf
 - Stärkung regionaler und lokaler Demokratie,
 - Stärkung von Start- und Entwicklungschancen,
 - Stärkung der Flexibilitäten bei der Leistungserbringung und bei Standards; (Beispiel: nicht jede Gemeinde benötigt einen Kindergarten, eine Schule oder ein Krankenhaus; Festlegung der Untergrenzen für die Beibehaltung dieser Infrastrukturen nicht über nationale oder auf Länderebene festgelegte Mindeststandards, sondern auf der Ebene der Landkreise)
- Stärkung der interkommunalen Kooperation durch stärkere finanzielle Anreize auch vor dem Hintergrund der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte;
- Stärkung von alltäglichen Handlungsräumen und Verhaltensweisen der Bevölkerung auf regionaler Ebene (Beispiel: Pendlerverflechtungen und ÖV-Systeme oder Einkaufsverhalten);
- Stärkung der Selbstverantwortung bei unterstützendem Einsatz staatlicher Mittel;
- Managing Diversity (statt Diskussion über technokratische Mindeststandards);
- Interkommunale Kooperation und Regionalität;
- Stärkung ländlicher Leistungszentren – Diskussion eines Systems der Regiopole;
- Multifunktionalität der Infrastruktur;
- Innovative Organisationsstrukturen und Eigeninitiative;
- Nutzung der neuen Wettbewerbsvorteile angesichts der Energiewende.

Wesentlich erscheint dabei, dass es künftig mehr um eine funktionale, an den Verhaltensweisen von Bevölkerung und Unternehmen orientierte, Daseinsvorsorge und weniger um eine an materiellen Standards orientierte Ausstattung ländlicher Räume gehen wird.

3.2. Innovative Handlungsansätze und Strategien – Empfehlungen für politische Weichenstellungen im Bereich der Regional- und Kommunalentwicklung

Was nun die Handlungsansätze und Strategien betrifft, so sollen diese nicht nur auf einzelne Bereiche und Projekte der Daseinsvorsorge, also beispielsweise auf leitungsgebundene, netzabhängige technische Infrastruktur (Wasser, Energie, Abfall, Abwasser) oder auf Infrastrukturen zur Verbesserung der Kommunikation und Mobilität, um nur zwei Bereiche zu nennen, bezogen werden. Vielmehr soll das Zukunftskonzept auf der Grundlage der neuen Trends und Rahmenbedingungen Empfehlungen umfassen, die auf eine integrierte Umsetzbarkeit von Strategien und Maßnahmen auf staatlicher und kommunaler Ebene unter Einbeziehung privater Akteure und Non-Government-Organizations (NGOs) abstellen.

Strategische Ansatzpunkte könnten auf **staatlicher Ebene** (Bund und Länder) sein:

- Stärkeres Denken in Systemen und Forcierung einer in sich kohärenten Politik anstelle von punktuell, z. T. sich widersprechendem Agieren (z. B. stärkere Verzahnung und Abstimmung zwischen der Verkehrs- und Raumentwicklungspolitik im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, aber auch stärkere interministerielle Abstimmung und Koordination);
- Einführung von konkreten und funktionsbezogenen Bedarfselementen anstelle der abstrakten Orientierung an der Einwohnerzahl, kompensatorischen Transfers, Zentralitäts-Transfers und Entgelt-Transfers als Weiterentwicklung der kommunalen Finanzausstattung;

- Einführung von Regionalfonds/Regionalbudgets (z. B. in GRW, GAK und den Programmen der Städtebauförderung), u. a. in Umsetzung der Möglichkeiten, die der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) auf europäischer Ebene vorsieht;
- Unterstützung der Durchführung von Pilotversuchen (z. B. Mobilitätsgutscheine);
- Entwicklung eines Zukunftsprogramms des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung „Region 2020“ (analog der Programme Stadtumbau-West und Ost) mit Förderung regionaler Aktionsprogramme und konkreter Projekte;
- Durchführung einer Informationskampagne „Energie für den ländlichen Raum“ im Rahmen der Energiewende durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung;
- Demographie- und Regionalmanagement mit einer Marketingoffensive „Pro Region“ zur Betonung der Vorteile des ländlichen Raums (Familienfreundlichkeit, günstigere Lebenshaltungskosten, schnelle Wege, hohe Freizeitqualität u. a.);
- Entwicklung von kleinen und mittleren Innovationspolen in demographischer, sozialer und technischer Hinsicht;
- Stärkeres Lernen von den Anderen (z. B. medizinische Versorgung in Schweden);
- Nutzung aller Potentiale (u. a. technische Möglichkeiten) zur Dezentralisierung (Verlagerung) öffentlicher Einrichtungen/Behörden und Forschungseinrichtungen (z. B. außeruniversitäre Forschungseinrichtungen der vier großen deutschen Wissenschaftsorganisationen oder Forschungszentren von Unternehmen) und damit Stärkung der Zentren (Universitätsstädte, Fachhochschul-Standorte) im ländlichen Raum.

Auf **kommunaler Ebene** (Landkreise, Städte, Gemeinden) könnten strategische Ansatzpunkte sein:

- Zielvereinbarungen zwischen Kommunen und dem Land zur Sicherung von Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge: neben den klassischen Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge ist hier in besonderer Weise die Ausstattung mit leistungsfähiger Breitbandversorgung als zentraler Faktor für die Entwicklung ländlicher Räume zu erwähnen (u. a. öffentliche Förderungen dürfen kein Tabu sein; Regelung des rechtlichen Rahmens für kommunale Eigeninitiative);
- Erstellung kommunaler und interkommunaler Entwicklungskonzepte;
- Konzentration auf regionale Leistungszentren (Mittelzentren) und Regiopole als Stabilisatoren – Nutzung kritischer Massen;
- Innovative Governance und Verwaltungsstrukturen auf regionaler und kommunaler Ebene;
- Verstärkte Nutzung europäischer Programme auf regionaler und kommunaler Ebene (auch Fachprogramme, beispielsweise im Bereich der Bildung und Forschung). Gerade kleinere Kommunen haben aufgrund personeller und finanzieller Engpässe häufig keine Möglichkeit zur Nutzung europäischer Förderprogramme (z. B. INTERREG). Ferner haben kleinere Kommunen häufig keinen Zugang zur Einbindung in europäische Netzwerke (z. B. Initiative „Smart Cities and Communities“ der Generaldirektion „Energie“ zu neuen Ansätzen und Lösungen im Bereich Energie und Verkehr) und damit zum Austausch über Problemlagen (best practices und Lobbying). Das wichtige Feld der europäischen Zusammenarbeit und der Nutzung der Mittel der europäischen Regional- und Strukturpolitik darf nicht nur Großstädten und Metropolen überlassen bleiben. Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Neuausrichtung der europäischen Regional- und Strukturpolitik in den Jahren 2014 bis 2020 zu richten;
- Professionelle Nutzung der Potentiale einzelner Strukturbereiche, beispielsweise des Bereichs Tourismus (vgl. Aufwertung ländlicher Räume in Österreich durch eine professionelle Qualitätsoffensive der Hotellerie und der Träger touristischer Infrastruktur).

4. Fazit

Der Begriff Daseinsvorsorge bezeichnet die Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Die Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge wird entweder durch die öffentliche Hand oder durch private Unternehmer sichergestellt. Die öffentlich bereitgestellte Daseinsvorsorge umfasst eine politisch bestimmte Basisausstattung mit Infrastrukturgütern und Dienstleistungen, wie z. B.

Telekommunikation, Post, Medien, Öffentlicher Personenverkehr, Energie- und Gesundheitsversorgung sowie Bildung.

Unter Daseinsvorsorge ist allerdings nicht nur die bloße Verfügbarkeit von notwendigen Gütern und Dienstleistungen zu verstehen, sondern auch deren Bereitstellung für die gesamte Bevölkerung und für Unternehmen zu einem angemessenen Preis. Dies gilt ebenso für benachteiligte Gebiete, die z. B. durch eine niedrige Bevölkerungs- und Siedlungsdichte, wirtschaftliche Strukturschwächen oder topografische Besonderheiten gekennzeichnet sind.

Besonders im ländlichen Raum stehen die Einrichtungen der Daseinsvorsorge verschiedenen Herausforderungen gegenüber, die die Rentabilität und damit den dauerhaften Bestand gefährden können. Zu den Veränderungen zählen unter anderem der demographische Wandel, der Strukturwandel im Einzelhandel, das Mobilitätsverhalten und die neuen Medien. Der schnelle Zugang zum Internet ist ein notwendiger und erfolversprechender Weg zur Verringerung der Standortnachteile des ländlichen Raumes. Kommunikationstechnische Chancengleichheit, auch in der Fläche, ist daher ein elementarer Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des ländlichen Raumes.

Es gibt eine Vielzahl von Modellprojekten auf regionaler und kommunaler Ebene, deren Umsetzung im „Alltagsbetrieb“ bislang erst in Ansätzen erfolgt ist.

Es bedarf daher neuer Denkansätze ebenso wie neuer Instrumente und Maßnahmen. Das Zukunftspapier soll weniger konkrete Maßnahmen zum Inhalt haben, da eine Vielzahl von Maßnahmen bereits vorliegen. Vielmehr ist es das Anliegen des Papiers, neue Sichtweisen und Zugänge zum Thema „Daseinsvorsorge“ zu ermöglichen.

Der ländliche, strukturschwache, periphere Raum bedarf regionaler und kommunaler Gesamtstrategien, die ein Frühwarnsystem zur Erkennung von Risiken ebenso umfassen wie die Anpassung formaler und die Nutzung neuer Instrumente. Entscheidend bei der Sicherung der Daseinsvorsorge ist

- eine Abkehr von der standardisierten Vorhaltung (physischer) Infrastrukturen,
- eine Hinwendung zu nachfrage- und bedarfsgerechten, flexiblen Angebotsformen, die den neuen Verhaltensweisen von Bevölkerungsgruppen und Unternehmen entsprechen,
- eine Konzentration auf Mittelzentren und ggf. Regiopole als neues Instrument der Regional- und Siedlungsentwicklung,
- Mut zum Aufbau und zur Erhaltung kleiner dezentraler Strukturen,
- die Schaffung von Anreizen zur Entwicklung neuer Ideen und zur Durchführung von Pilotprojekten auf kommunaler, interkommunaler und regionaler Ebene.

Hierzu kann ein neues **strategisches Programm „Regio 2020“** als konzeptionelle Plattform ebenso dienen, wie auch für die Umsetzung konkreter Maßnahmen und Projekte.

Ausgewählte Literatur

Beirat für Kommunalentwicklung des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Stellungnahme zur öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen des Landes Rheinland-Pfalz für das Ministerium des Innern und für Sport, Kaiserslautern 2006

Beirat für Raumordnung (Hrsg.), Empfehlungen des Beirats für Raumordnung zur „Räumlichen Ausgleichspolitik“, Berlin 2007

Beirat für Raumordnung (Hrsg.), Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen, Berlin 2009

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Sonderpublikation, Bonn 2005

Dass. (Hrsg.), (Hrsg.): Umbau statt Zuwachs - Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Sonderveröffentlichung, Bonn 2006

Dass. (Hrsg.), Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. MORO-Informationen 2/1 und 2/2, Bonn 2007

Dass. (Hrsg.), Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008, Bonn 2008

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags 2004/2005, Berlin 2005

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.), Empfehlungen des Beirats für Raumordnung, 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags 2001/2002, Berlin 2002

Dass. (Hrsg.) Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. Online-Publikation 12/2010, Berlin 2010

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern, Werkstatt: Praxis, Heft 38, Bonn 2005

Dies. (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Sonderpublikation, Bonn 2005

Dies. (Hrsg.), Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen, Werkstatt: Praxis, Heft 56, Bonn 2008

Dies. (Hrsg.), Masterplan Daseinsvorsorge - Regionale Anpassungsstrategien. MORO-Informationen 4/1 und 4/2, Bonn 2009

Dies. (Hrsg.), Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge-Online-Publikation 32/09, Oktober 2009

Dies. (Hrsg.), Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Werkstatt: Praxis, Heft 64, Bonn 2010

Dies (Hrsg.), Regionalstrategie Daseinsvorsorge - Denkanstöße für die Praxis, Berlin 2011

Deutscher Landkreistag (Hrsg.), Ders. (Hrsg.), Verkehrs(infrastruktur)politische Kernforderungen der Landkreise, Band 92 der Schriftenreihe des Deutschen Landkreistags, Berlin 2010

Ders. (Hrsg.), Der Landkreis, Themenheft „Kreisfinanzen 2009/2010 vor der Zerreißprobe“, Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, 80. Jg., Berlin Oktober 2010

Ders. (Hrsg.), Kreisentwicklungskonzepte als politisches Instrument zur Gestaltung des demographischen Wandels – Handreichung mit konzeptionellem Muster, Band 98 der Schriftenreihe des Deutschen Landkreistags, Berlin 2011 (Veröffentlichung in Vorbereitung)

Ders. (Hrsg.), Kommunal- und Kreisentwicklung als politische Gestaltungsaufgabe, schriftliche Vortragsfassung von Dr. Markus Mempel, Deutscher Landkreistag, Berlin 2011 (unveröff.)

Ders. (Hrsg.), Ländliche Räume gleichberechtigt entwickeln – warum Metropolstrategien nicht zielführend sind. Ein Argumentarium, Berlin 2011 (Homepage des Deutschen Landkreistags)

Egger, Th., Die flächendeckende Grundversorgung als Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit ländlicher Räume, Bern 2010 (unveröff.)

Küpper, P., Regionale Reaktionen auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen, IÖR Schriften, Band 53, Dresden 2011

Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.), Regionalplanung für den Ländlichen Raum. Grundversorgung in dünn besiedelten Ländlichen Räumen, INTEERG IVB-Projekt „PUSEMOR“ (Public Services in sparsely populated Mountain Regions), Freiburg 2007

Winkel, R; Greiving, S., Pietschmann, H., Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, Diskussionspapier zum Stand der Fachdiskussion, Dortmund 2007

Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (Hrsg.), Zukunftsfähige Gesellschaft – Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung, München 2010

Gez.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Aring, Jürgen, Univ.-Prof. Dr.
Universität Kassel
Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung

Barthel, Alexander, Dr.
Zentralverband des Deutschen Handwerks
Abteilung Wirtschafts- und Umweltpolitik

Beckmann, Klaus J., Univ.-Prof. Dr.-Ing.
Deutsches Institut für Urbanistik

Danielzyk, Rainer, Univ.-Prof. Dr.
Leibniz Universität Hannover
Institut für Umweltplanung

Henneke, Hans-Günter, Prof. Dr.
Deutscher Landkreistag

Keßler, Kristin, Ministerialdirigentin
Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Magel, Holger, Univ.-Prof. Dr.-Ing.
Technische Universität München
Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung
Sprecher der Arge Ländlicher Raum

Pascher, Peter, Dr.
Deutscher Bauernverband

Portz, Norbert, Beigeordneter
Deutscher Städte- und Gemeindebund

Raidel, Hans

Schädlich, Michael, Dr.
Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung
Halle-Leipzig e. V

Troeger-Weiß, Gabi, Univ.-Prof. Dr. habil. **(Vorsitzende)**
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der TU Kaiserslautern

Berlin, 05. Juli 2011