

Analysen und Konzepte zur  
Wirtschafts- und Sozialpolitik

## Für eine Gemeinschaftsaufgabe zur Stärkung der regionalen Daseinsvorsorge

Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Verlieren viele Regionen mehr und mehr den Anschluss? Wenn ja, was können Politik und Gesellschaft tun, um räumlichen Spaltungen nicht einfach ihren Lauf zu lassen? Die Festlegung von Mindeststandards regionaler Versorgung werden diese Fragen ebenso wenig beantworten können wie die Auflage und Initiierung immer neuer Modellprojekte. Gleichwohl gibt es keinen Grund für gesellschaftspolitischen Fatalismus. Die regionale Daseinsvorsorge bleibt ein starker Kohäsionsfaktor und Integrationsmotor – auch in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft, in der sich die sozialen und territorialen Ungleichheiten immer stärker zuspitzen. Deshalb brauchen wir zukünftig ein starkes verfassungsrechtliches Instrumentarium, um den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse neu gestalten zu können. Aus diesem Grund muss der Bund seinen Beitrag für die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge leisten. Dies kann durch die Ausgestaltung der regionalen Daseinsvorsorge als eine Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91a GG erfolgen.

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hat seit Mitte der 1990er Jahre zu einer verschärften räumlichen Polarisierung geführt. Mehr und mehr Regionen werden abgehängt. Sie schaffen es nicht mehr aus eigener Kraft, mit der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Schritt zu halten. Aus diesem Grund hat die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Konzept vorgelegt, das die anstehende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs im Zusammenhang mit einem neuen Verständnis der Gemeinschaftsaufgaben nutzen möchte, um ein weiteres Auseinanderdriften der Regionen zu verhindern.<sup>2</sup>

Um die Sicherung einer Grundausrüstung der Daseinsvorsorge auch zukünftig zu gewährleisten, ist es angezeigt, die regionale Daseinsvorsorge als eine Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz zu verankern. Dies ist notwendig, weil die regionale Daseinsvorsorge für den Zusammenhalt unserer gesamten Gesellschaft eine zentrale Rolle spielt. Nicht nur für die jeweilige Region selbst, auch für die soziale Kohäsion der Länder, des Bundes wie auch der Europäischen Union sind Leistungen der Daseinsvorsorge von elementarer Bedeutung. Deshalb können und müssen sich die Länder und der Bund in der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“

engagieren. Denn für eine die freie Persönlichkeitsentwicklung aller Bürger\_innen, für eine lebendige Demokratie, für eine leistungsfähige und innovative Wirtschaft, für gesellschaftlichen Wohlstand und für die Sicherung des Gemeinwohls sind öffentliche Güter und Dienstleistungen eine unverzichtbare Voraussetzung.

### Wandel der Daseinsvorsorge

Der demokratische Wohlfahrtsstaat legitimiert sich auch dadurch, dass er die Daseinsvorsorge gewährleistet. Zur Daseinsvorsorge zählen alle Infrastrukturen und öffentliche Güter, auf die die Bürger\_innen für ihr individuelles wie gesellschaftliches Leben existenziell angewiesen sind. Welche Infrastrukturen zur Daseinsvorsorge gezählt werden, steht dabei nicht ein für alle Mal fest. Es kommt vor allem auf die soziale und technische Entwicklung an. Doch zum harten Kern der Daseinsvorsorge zählen Bildung und Gesundheit, Energie und Telekommunikation, Mobilität und Verkehr, Wasserversorgung und Abfallentsorgung. Dabei wird die technische Dynamik kommunikativer Infrastrukturen etwa in der Entwicklung vom Brief über Telefon zum Breitband deutlich. In räumlicher Hinsicht schlägt sich diese besondere Bedeutung der Daseinsvorsorge in der Garantie der Gleichwertigkeit bzw. der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nieder (Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 GG): Das Gleichwertigkeitspostulat erweitert den Anspruch auf gleiche Teilhabe, den alle Bürgerinnen und Bürger an der Daseinsvorsorge haben, um eine föderale, räumliche Dimension. So dient die Teilhabe nicht mehr allein dem sozialen Ausgleich zwischen Gesellschaftsschichten. Vielmehr soll auch in räumlicher Hinsicht durch den flächendeckenden Ausbau der Daseinsvorsorgestrukturen Menschen in allen Landesteilen die Möglichkeit gegeben werden, an Errungenschaften der demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft partizipieren zu können. Auf diese Weise gewährleistet die Daseinsvorsorge die soziale und die territoriale Integration von Städten, Regionen, Ländern, der Bundesrepublik und weiter gefasst auch der Europäischen Union.

### Mindestmaß sozialer und räumlicher Integration

Allerdings hat sich der Maßstab für die Bestimmung der Daseinsvorsorge gewandelt. Von den 1960er bis in die 1990er Jahren orientierte man sich an einem sehr anspruchsvollen Standard: Die Daseinsvorsorge sollte alle Lebensbereiche einschließlich des Konsums umfassen und dabei auf ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau bezogen sein. Doch diese Zeiten sind längst vorbei: Demografischer Wandel, Schulden- und Finanzkrise und Globalisierung setzen den Wohlfahrtsstaat unter Druck. Die sozialen und ökonomischen Spannungen und Spaltungen nehmen zu. Unter diesen Bedingungen muss die Daseinsvorsorge nach wie vor die soziale Integration unserer Gesellschaft gewährleisten. Doch selbst das Bundesverfassungsgericht hat die Anforderungen an gleichwertige Lebensverhältnisse längst „nach unten korrigiert“: Der Gleichwertigkeitsgrundsatz ist nach der Auffassung der Karlsruher Richterinnen und Richter nur dann betroffen, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (BVerfGE 106, 62, 144). Es geht also um ein Mindestmaß des sozialen Zusammenhalts, das jedoch flächendeckend für alle Bürgerinnen und Bürger im ganzen Bundesgebiet garantiert sein muss.

Was können, dürfen, aber auch: was müssen wir uns als Bürger\_innen unter einer angemessenen Grundversorgung vorstellen? Geht es um die Strategie „Wir fahren die Ansprüche zurück“ oder um die Strategie „Wir gehen neue Wege“? Wichtig ist für eine Definition der Grundversorgung: Daseinsvorsorge muss Kohäsion sichern (d.h. eine Struktur des Zusammenhalts gewährleisten), Innovation ermöglichen (d.h. veränderungs- und anpassungsfähig sein) und sie sollte zudem soziale Ausgleichseffekte haben. Mit einer reinen Politik des Minimums ist also ein Mindestmaß an sozialer und territorialer Kohäsion gerade nicht sicherzustellen. Mindeststandards heißt eben nicht: Es geht gerade noch so! Glückt die Stärkung kommunaler Eigenverantwortung

und bürgerschaftlicher Mitwirkung, die einem „down-grading“ entgegenwirken und auf veränderte Ansprüche innovativ reagieren? Daseinsvorsorge wird auf diese Weise immer mehr zu einer vielgestaltigen Verantwortungsfrage. Welche Daseinsvorsorge brauchen wir? Das ist gleichermaßen eine lokale und europäische Frage. Leistungen der Daseinsvorsorge werden zum Gegenstand von Verteilungskonflikten.<sup>3</sup>

Doch nicht nur die Leistungsfähigkeit und die Notwendigkeit sozialer und technischer Infrastrukturen, sondern auch die Herstellungsbedingungen der Daseinsvorsorge sind in den Blick zu nehmen: Wer produziert unter welchen Bedingungen Dienste der Daseinsvorsorge? Wer trägt sie, wer füllt sie auf welche Weise mit Leben? Wer finanziert sie und wer profitiert von ihnen in besonderer Weise? Je nach Region werden hier unterschiedliche Antworten gegeben. Besonders der ländliche Nordosten und einige Ruhrgebietsstädte sind von unterdurchschnittlichen Werten in den Bereichen Demografie, Arbeitsmarktentwicklung und Infrastrukturausstattung gekennzeichnet. Ungleichwertige Lebensbedingungen heißen für die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner schlechte Erreichbarkeit von wohnortnaher Grundversorgung oder fachärztlicher Versorgung. Zudem belegen Bevölkerungsprognosen, dass die niedrigen Geburtenzahlen, die schnelle Alterung und der bereits eingetretene oder erwartete Arbeitskräftemangel die Lage vor allem der peripheren Räume weiter verschlechtern wird.<sup>4</sup> Der Druck auf die Infrastrukturauslastung und -erhaltung wird umso stärker wachsen, je mehr die Bevölkerungsdichte sinkt. Wenn vor Ort keine Daseinsvorsorgeleistungen mehr erbracht werden, verschwindet zugleich auch ein spezifischer regionaler Arbeitsmarkt. Mit dem Verschwinden von Verwaltungs-, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen verschwinden auch mehr und mehr die Menschen, die bestimmte berufsbezogene Interessen haben. Die aktive, bürgerschaftliche engagierte Bevölkerung zieht weg oder folgt den Pendlerrhythmen zwischen Zentrum und Peripherie. Die Folge werden erneute Rückbaumaßnahmen sein, die die Lebensqualität vor Ort wiederum reduzieren.

## Verantwortung für die Daseinsvorsorge

Die Verantwortung für die Daseinsvorsorge liegt in den Regionen: Mit den neuen demografischen und ökonomischen Herausforderungen ist insbesondere in den schrumpfenden Regionen auch eine neue Sichtweise auf die Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen einhergegangen. Politik und Raumplanung orientieren sich nicht mehr länger an einem Maximalangebot, sondern lediglich die Mindestausstattung wird zur Grundlage der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“. Gleichwohl wurden im Rahmen von Modellprojekten wie etwa den Modellregionen der Raumordnung (MORO) oder LandZukunft des Bundeslandwirtschaftsministeriums national und teilweise international innovative Ideen gesucht, mit deren Hilfe neue (demografische) Probleme und ihre Folgen abgemildert oder gelöst werden können. Die Lösungsansätze reichen von Bürgerbusmodellen, über multifunktionale Dorf- oder Quartiersläden, Konzepten der Dorfmoderation bis hin zu Energieversorgungsinitiativen. Flexibilisierung und bedarfsgerechte Ausgestaltung der Infrastrukturleistungen gehören ebenso wie der Appell an den „aktiven Bürger“ zum neuen Credo der zukunftsgerichteten Daseinsvorsorgegestaltung. Darüber hinaus wurden rechtliche Rahmenbedingungen als Hemmschuh für ein bedarfsgerechtes wohnortnahes Dienstleistungsangebot erkannt, auch hier wird an Standardanpassungen und Standardöffnungsklauseln gearbeitet (bspw. StöffG M-V 2000).

Die Funktion der regionalen Daseinsvorsorge weist aber zugleich auch über die Regionen hinaus: Regionale Daseinsvorsorge gewährleistet nicht nur die regionale Kohäsion, sondern über ihre integrierende Wirkung auch den Zusammenhalt der Bundesländer, der Bundesrepublik und letztlich auch der Europäischen Union. Deshalb trägt insbesondere auch der Bund Verantwortung für die regionale Daseinsvorsorge. An diese gesamträumliche Integrationsfunktion knüpft die „Regionale Daseinsvorsorge“ als eine Gemeinschaftsaufgabe an.

## „Regionale Daseinsvorsorge“ als Gemeinschaftsaufgabe

Das Grundgesetz erwartet eine effektive Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge. Es gibt mit den Grundrechten der Bürgerinnen und Bürgern, den Verfassungsgütern der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, der gemeinwohlbegründeten Verkehrsbedürfnisse und der flächendeckend angemessenen und ausreichenden Post- und Telekommunikationsdienstleistungen sowie den sozialen, föderalen und demokratischen Verfassungsprinzipien einen verfassungsrechtlichen Rahmen für die Ausgestaltung der regionalen Daseinsvorsorge vor. Die insofern zu gewährleistende Grundversorgung entfaltet jedoch eine über die jeweilige Region hinausgehende Bedeutung. Insofern ist diese infrastrukturelle Grundversorgung nur dann angemessen, wenn sie die Region in die überregionale, landes-

weite, gesamtstaatliche und schließlich auch europäische Infrastrukturvernetzung integriert, um die soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion sicherzustellen. Deshalb ist auch der Bund in die Gewährleistungsverantwortung für die Verwaltung der regionalen Daseinsvorsorge einzubeziehen. Dies kann durch die Ausgestaltung der regionalen Daseinsvorsorge als eine Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91a GG erfolgen. Die Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge sollte in Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG geregelt und eine hälftige Kostenteilung nach Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG vorgesehen werden. Für die konkrete Ausgestaltung eines „Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge‘ (GRD-Gesetz – GRDG)“ kann sich der Gesetzgeber grundsätzlich an den Parallelregelungen des „Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW-Gesetz – GRWG)“ orientieren.

- 1 Prof. Dr. Jens Kersten lehrt öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians Universität in München, Prof. Dr. Claudia Neu lehrt Allgemeine Soziologie an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach und Prof. Dr. Berthold Vogel ist Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen und Soziologe am Hamburger Institut für Sozialforschung. Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse ihrer Studie zusammen: Regionale Daseinsvorsorge: Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.
- 2 Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich: Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013 und Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich: Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: Wirtschaftsdienst 10 (2014), S. 1-8.
- 3 Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2012: Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, Hamburg 2012.
- 4 Bundesinstitut für Bau-, Städte-, und Raumforschung (BBSR): Raumordnungsbericht 2011, Bonn 2012.