

Florian Flex, Christian Lamker

Verantwortung, Versorgung, Entwicklung – Daseinsvorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb

URN: urn:nbn:de:0156-3755080



CC-Lizenz: BY-NC-ND 3.0 Deutschland

S. 75 - 85

Aus:

Anna Growe, Katharina Heider, Christian Lamker, Sandra Paßlick, Thomas Terfrüchte (Hrsg.)

Polyzentrale Stadtregionen – Die Region als planerischer Handlungsraum

14. Junges Forum der ARL
22. bis 24. Juni 2011 in Dortmund

Arbeitsberichte der ARL 3

Hannover 2012

Florian Flex, Christian Lamker

Verantwortung, Versorgung, Entwicklung – Daseinsvorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb

Gliederung

- 1 Entwicklung und Verständnis des Begriffs Daseinsvorsorge
- 2 Sicherung der Versorgungsaufgabe der Raumplanung
- 3 Nationaler und globaler Wettbewerb der Stadtregionen
- 4 Zwischen Widerspruch und Komplementarität
- 5 Ausblick: Ausgleich, Daseinsvorsorge und stadtreionaler Wettbewerb

Literatur

Zusammenfassung

Der Begriff Daseinsvorsorge gehört zum allgemein anerkannten Vokabular der Raumplanung und kann auf eine fast 100-jährige Geschichte zurückblicken. Neue Entwicklungen im Kontext der Globalisierung, wachsender europäischer Einflüsse und der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung von 2006 führen zu einer veränderten Sichtweise und einer neuen Definition von Inhalt und Umfang der Daseinsvorsorge und der Positionierung zwischen ausgleichsorientierter Raumplanung und wettbewerbsorientierter Raumentwicklung. Dieser Artikel blickt zurück auf die Bedeutung des Begriffs Daseinsvorsorge und ordnet ihn in die aktuellen Debatten aus den Perspektiven des ländlichen Raums und der Stadtregionen ein. Abschließend wird der Versuch gewagt, eine Verbindung von Daseinsvorsorge und Wettbewerb als komplementäre Aufgabenfelder zu schaffen und hierbei noch offene Fragen herauszuarbeiten.

Schlüsselwörter

Daseinsvorsorge – Kooperation – Infrastruktur – Leitbilder der Raumentwicklung

Abstract

The term Daseinsvorsorge, i. e. services of general (economic) interest, has become accepted part of the spatial planning vocabulary and it can look back on a history of nearly 100 years. Latest developments in the contexts of globalisation, growing European influences and the new concepts for spatial development in Germany of 2006 led to a changing perspective and a new definition of content and extent of services of general interest. Likewise, the position of spatial planning between balancing spatial planning and competitive spatial development was rethought. This article looks on the meaning of Daseinsvorsorge and arranges it in order with the two perspectives of rural spaces and city regions. Concluding remarks are made on an approach to connect the provision of

services of general interest with (economic) competition as complementary tasks and hereby open questions are addressed.

Keywords

Services of general interest - cooperation - infrastructure - new concepts for spatial development

1 Entwicklung und Verständnis des Begriffs Daseinsvorsorge

Kooperation und Wettbewerb sind zentrale Stichworte für die stadtregionale Ebene, in deren Spannungsfeld sich das Themenfeld der Daseinsvorsorge bewegt. Der Begriff Daseinsvorsorge selbst wurde bereits in den späten 1920er Jahren maßgeblich durch Ernst Forsthoff geprägt und in den folgenden Jahrzehnten weiterentwickelt. Im Zuge des Wandels zu einer urbanen Gesellschaft erkennt er laut Kersten die Daseinsvorsorge als zentralen Baustein der Legitimation staatlicher Herrschaft, der durch die Verwaltungsbürokratie sichergestellt wird und gleichzeitig der Disziplinierung der Gesellschaft dient (Kersten 2005). Zentral ist dabei der wachsende Unterschied zwischen beherrschtem und effektivem Lebensraum der Menschen im Zuge der industriellen Revolution, d. h. der effektive Lebensraum jedes Individuums wurde durch neue Verkehrs- und Kommunikationsmittel größer, und insbesondere in Städten werden Menschen zunehmend mithilfe technischer Infrastruktur versorgt. Die elementare Grundlage ist somit die Dualität zwischen wachsender Individualität bei steigender Abhängigkeit (Kersten 2005: 566). Einerseits individualisiert sich die Gesellschaft immer weiter, andererseits steigt aber auch die Abhängigkeit von der Gesellschaft und den durch sie bereitgestellten Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. In der ursprünglichen Bedeutung umfasst der Begriff „alle staatlichen Leistungen ..., die menschliche Aneignungsbedürfnisse befriedigen - einschließlich der sozialen Fürsorge“ (Kersten 2005: 554).

Bis heute wurde keine abschließende Definition entwickelt und der Inhalt der Daseinsvorsorge nicht eindeutig bestimmt (Kersten 2009: 23; Neu 2009: 10). Vorhandene Definitionen bleiben zumeist beispielhaft in Form von Auflistungen. Die Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird vielfach aus dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 GG), nicht zuletzt aber für die Raumplanung auch aus dem Raumordnungsgesetz mit dem Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ abgeleitet (§1 Abs. 2 ROG, vgl. auch Art. 72 Abs. 2 GG). Sie wird in den meisten Fällen als die Versorgung mit Infrastrukturgütern verstanden, für die Versorgungsstandards bezogen auf eine feste Bezugsgröße, beispielsweise je Einwohner, festgelegt werden (Barlösius 2006: 16 f.; Neu 2009: 10).

Auf europäischer Ebene wird der Begriff der Daseinsvorsorge meist vermieden und stattdessen über „Dienste von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse“ gesprochen (Kersten 2005: 565). Auch innerhalb Deutschlands wandelt sich das räumliche Leitbild weg von den gleichwertigen Lebensverhältnissen hin zu dem europäischen Leitbild des „wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Kersten 2009: 23; vgl. auch Einig 2008). Unterstützung erhalten so nicht mehr automatisch die hilfsbedürftigen Regionen, sondern auf Basis demographischer Elemente werden Kürzungen öffentlicher Dienstleistungen gerechtfertigt (Neu 2009: 12). Daseinsvorsorge wird in der Regel in Zusammenhang mit Schrumpfung und insbesondere mit den Folgen des demographischen Wandels in ländlichen Regionen gesehen, wohingegen in wachsenden Metropolregionen das Versorgungsniveau eher ansteigen kann (Kersten 2009: 23). In einer schrumpfenden Gesellschaft bedeutet dies die Ausdifferenzierung des Inhalts und des Niveaus

der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung einer Integration in die „territoriale Entwicklung des Gesamttraums“ (Kersten 2009: 29). Hieraus folgt die Entwicklung neuer Konzepte, die sich nicht nur an der verfassungsrechtlich geforderten Sicherstellung eines Minimums orientieren und eine differenzierte Entwicklung der Teilräume zulassen (Kersten 2006: 251).

Im Kern wird Daseinsvorsorge heute als eine interdisziplinäre Aufgabe begriffen, bei deren Erfüllung der Regionalplanung als Sicherungs- und Koordinierungsinstanz eine besondere Bedeutung zukommt (ARL 2011: 7; Fürst 2011: 57 f.). Voraussetzungen wie Wirkungen der Daseinsvorsorge sind überfachlich und langfristig sowie in vielen Fällen überörtlich, woraus sich ein besonderer Anspruch an die Koordination ergibt. Diese Koordinationsleistung kann die Raumordnung als integrierende Gesamtplanung gut übernehmen (Einig 2009: 42). Das Zentrale-Orte-Konzept nimmt weiterhin die Position eines zentralen Steuerungselements ein, muss aber flexibler an das Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum in der Gesellschaft angepasst werden (Kersten 2006: 251; Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 235). Mögliche Anpassungsmaßnahmen reichen dabei u. a. von der Verkleinerung oder Optimierung von Einrichtungen über Zusammenlegungen und Neustrukturierungen bis zu Privatisierung und Schließung (Einig 2009: 54). Nicht zuletzt kann eine intensivere Koordinierung durch die Regionalplanung Einsparpotenziale erschließen und die angespannten öffentlichen Haushalte entlasten (Schmidt/Konze 2011: 471).

Neben der Perspektive der öffentlichen Verwaltung und der formalen Raumordnung gewinnen Privatunternehmen und die Zivilgesellschaft im Bereich der Daseinsvorsorge an Bedeutung. Auch im öffentlichen Bereich wird das Thema Effizienz heute immer bedeutender und zunehmend werden nichtstaatliche Akteure aus der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft mit in die Daseinsvorsorge einbezogen (Wiechmann 2010: 26; Fürst 2011: 56 ff.). Die Rolle des Staates liegt dabei in der Koordination und der Bereitstellung der für privates und zivilgesellschaftliches Engagement nötigen Infrastruktur, aber nicht mehr in der Leistungserbringung selbst. Die Raumordnung sollte eine Rolle des Regulierers wahrnehmen und mit möglichst schonenden Instrumenten arbeiten („Responsive Regulierung“, vgl. Einig 2008: 35 f.). Zentren gesellschaftlicher Steuerung verlagern sich dementsprechend vermehrt auf nicht-staatliche Institutionen, die selbstverantwortlich Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen und gestalten (Fürst 2010: 184 f.). Dieser Wandel hin zu einem Gewährleistungsstaat und einem „Konzept regulierter Selbstregulierung“ findet sich in diesem Verständnis wieder (Trute/Kühlers/Pilniok 2007: 243).

Daraus ergeben sich Fragen an stadregionale Kooperationen und deren Positionierung zwischen der Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe der Raumplanung und der Organisation eines effektiven Kooperationsmanagements zur wirtschaftlich tragfähigen Sicherung der Daseinsvorsorge durch die formelle wie informelle Planung. Die Frage ist, wie Versorgung und Entwicklung in allen Teilräumen in Einklang gebracht werden können und wie eine Balance zwischen den geforderten gleichwertigen Lebensverhältnissen und dem Ermöglichen einer differenzierten Entwicklung und wirtschaftlichen Wachstums hergestellt werden kann. Diese Fragen stellen sich sowohl aus der Perspektive des ländlichen Raums wie aus der Perspektive großer Stadt- und Metropolregionen, sodass in den beiden folgenden Abschnitten diese Sichtweisen näher beleuchtet werden.

2 Sicherung der Versorgungsaufgabe der Raumplanung

Der Begriff der Daseinsvorsorge weckt in aktuellen Debatten zunächst Assoziationen mit ländlichen, peripheren Gebieten. Und das, obwohl die gemeinwohlorientierte Leistungsbereitstellung durch den Staat und insbesondere durch die Gemeinden *flächendeckend* erbracht wird (Einig 2009: 39), losgelöst vom spezifischen territorialen Kontext. Jedoch wird der Begriff Daseinsvorsorge vielfach unter dem Aspekt der Sicherung einer Grundausstattung mit Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen verstanden. Der Raumordnung wird diesbezüglich eine Ordnungsfunktion zugesprochen, weil die Standortentscheidung gesellschaftlich nützlicher Leistungen weder durch private Eigeninteressen noch durch marktwirtschaftliche Kräfte beeinflusst sein sollte. Die Legitimation dazu liegt in der gebotenen nachfragegerechten und kostengünstigen Raumverteilung der relevanten Punkt- und Netzinfrastrukturen. Die Raumplanung als überfachliche und überörtliche Planung mit sektorübergreifender Sichtweise hat zu entscheiden, ob eine räumliche Bündelung der Infrastrukturangebote sinnvollerweise geboten erscheint, etwa über das Instrument der Zentralen Orte (Mäding 2011: 13). Neben dieser Ordnungs- und Versorgungsfunktion erfüllt die Raumplanung noch weitere Funktionen, wobei im Kontext auf die Entwicklungsfunktion einzugehen ist. Aus dem pauschalen wirtschaftlichen Wachstum ist in den vergangenen Jahren ein Wunsch nach nachhaltigem Wachstum entstanden, der im Rahmen der Internationalisierung und Europäisierung auf allen räumlichen Planungsebenen an Bedeutung gewonnen hat. Eine ausschließliche Anwendbarkeit der Ordnungsfunktion in Verdichtungsräumen und von Entwicklungsfunktionen im ländlichen Raum ist nicht mehr haltbar (Mäding 2011: 14). Insofern existiert ein permanentes Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen bzw. Funktionsschwerpunkten, die mit raumplanerischen Konzepten, wie beispielsweise dem im Kontext der Daseinsvorsorge bedeutsamen Zentrale-Orte-Konzept, erreicht werden sollen. Mit den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind Einrichtungen und Dienstleistungen angesprochen, die sich dem Spannungsverhältnis von Ordnungs- und Entwicklungsfunktion nicht entziehen können.

Durch die regional differenzierten Ausprägungen des demographischen Wandels lassen sich bereits heute vornehmlich peripher gelegene Regionen identifizieren, in denen die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge vor ernste Probleme gestellt ist. Grund dafür sind die geringere Bevölkerungsdichte und längere Anfahrtswege sowie die damit verbundene potenziell geringere Auslastung von Einrichtungen. Gerade die Unterhaltung realer, flächendeckender Infrastrukturnetze, beispielsweise der Wasserversorgung, des öffentlichen Personennahverkehrs, der Gas-/Elektrizitätsversorgung und der Telekommunikation wird sich in Regionen mit abnehmender Bevölkerung zwangsläufig aufgrund der unveränderten Fixkosten zunehmend schwieriger gestalten (Kersten 2006: 253). Neben dieser hauptsächlich technischen Betrachtungsweise ist vor allem auf die Abhängigkeit der sozialen Integration des einzelnen Bürgers von dessen Zugang zu diesen „Daseinsvorsorgenetzen“ hinzuweisen, die die Basis für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Teilhabe darstellen (Kersten 2006: 246).

Viele Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge werden von den Kommunen erbracht, weshalb sich auch der Begriff der kommunalen Daseinsvorsorge etabliert hat. Aus der Sicht des Bürgers haben die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge einfach da zu sein, „ob es dem Dienstleister schwer fällt oder nicht, ob er Gewinne macht mit seinen Leistungen oder Verluste schreibt“ (Brandl 2007: 104). Jedoch sind auch solche Bereiche zu identifizieren, die regelmäßig die Leistungsfähigkeit einzelner Kommunen übersteigen. Vornehmlich im Bereich der Ver- und Entsorgungssysteme, der Müllabfuhr und Abwasser-

behandlung ist interkommunale Kooperation zur gemeinsamen Leistungserbringung unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung angebracht und erprobt. Bereits seit Jahrzehnten werden in den Bundesländern gesetzliche Möglichkeiten zur kommunalen Zusammenarbeit eingeräumt. Vielen Städten und Gemeinden fällt es aufgrund bestehender finanzieller Nöte und wenig vielversprechenden (demographischen) Perspektiven bereits heute schwer, die Daseinsvorsorge vor Ort zu gewährleisten. Dementsprechend verwundert es nicht, dass vereinzelt über „eine Neuinterpretation des in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts als ‚Selbstverwaltungspflicht‘ nachgedacht wird“ (Kersten 2006: 254). Aus dem neoliberalen Feld und den Wirtschaftsverbänden kann man begleitende Forderungen nach mehr Privatisierung und Liberalisierung der Aufgabenwahrnehmung vernehmen (Brandl 2007: 104). Damit einher geht ein staatlicher Wandel weg vom Leistungsstaat hin zum Gewährleistungsstaat. Der Staat ist nicht länger Träger der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, sondern gewährleistet die Leistungserbringung, die Privaten zur Erfüllung übertragen worden ist (Kersten 2006: 252).

Das 2006 im Rahmen der „Neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ formulierte Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ (BMVBS 2006) stellt in Verbindung mit dem Raumordnungsgesetz weiterhin auf das Zentrale-Orte-Konzept als Instrument zur Zielerreichung ab. Es wird in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG im Sinne eines Grundsatzes dazu aufgerufen, die sozialen Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Zentralen Orten zu bündeln. Die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien sind dabei flexibel an die regionalen Voraussetzungen anzupassen. Die Zentralen Orte sollen als „Ankerpunkte“ der Bevölkerung im sich entleerenden Raum gesichert werden, ohne dass damit ein durchschnittliches Ausstattungsniveau als Mindestmaß definiert wird. Die Versorgungsfunktion steht im Sinne dieses Leitbildes deutlich im Vordergrund. Ohne eine Modifizierung des Zentrale-Orte-Konzepts wird diesem veränderten Anspruch jedoch kaum nachzukommen sein. Die aus Expertensicht wesentlichen Anpassungen des Zentrale-Orte-Konzepts umfassen die folgenden Punkte: Straffung des zentralörtlichen Systems (Reduzierung der Dichte und Stufung), Auflösung der Gleichsetzung des Zentralen Ortes (Siedlungsschwerpunktes) mit der politischen Gemeinde („Territorialprinzip“), Sicherstellung der verkehrstechnischen Vernetzung der funktional bestimmten Zentralen Orte mit ihrem Umland und anderen höherrangigen Zentren und insbesondere den Metropolregionen zur Wahrung der Chancengleichheit (Kersten 2006: 251; vgl. auch Blotevogel 2002). Es sind erste Tendenzen der Anpassung der Zentrale-Orte-Systeme der Länder erkennbar (vgl. Einig 2009: 51 f.). Vornehmlich wurde die Anzahl der Zentrale-Orte-Typen herabgesetzt (Grund-, Mittel- und Oberzentrum) und eine allgemeine Reduzierung der Anzahl von Zentralen Orten vorgenommen (Einig 2009: 46 ff.).

Die Zukunft wird zeigen, wie stark sich der prognostizierte Bevölkerungsrückgang, dessen große Unbekannte die inter- und intraregionalen Wanderungen darstellen, in den ländlichen Regionen auswirken wird und ob über ein angepasstes Zentrale-Orte-Konzept, flankiert durch ambulante Dienste, eine im Sinne der Wahrung der Chancengleichheit ausreichende Grundversorgung aufrechterhalten werden kann. In diesem Zusammenhang drängen sich auch Fragen der Finanzierung und Lastenverteilung auf. Bis zu welchem Punkt wird die Gesellschaft bereit sein, die Kosten „einer unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten unrentablen, flächendeckenden Grundversorgung“ (Kersten 2006: 253) durch einen Einheitstarif mitzutragen? Dies ist nicht zuletzt auch eine Frage des Gerechtigkeitsempfindens in der Gesellschaft.

In eingeschränkter Form können die Erfahrungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge auch auf vergleichbare Strukturen in Stadtregionen übertragbar sein. Auch dort sind stadtreionsinterne „periphere“ Siedlungsstrukturen denkbar, von denen einige auch

Defizite in der Erreichbarkeit aufweisen können. Im Sinne des Ziels einer „gleichberechtigten Partnerschaft zwischen Stadt und Land“ (BMVBS 2007: 11) ist auch die Leistungserbringung der peripheren Regionen als Erholungsraum, ökologischer Ausgleichsraum und Standort- und Potenzialraum für natürliche Ressourcen (Wasserreservoir, landwirtschaftliche Böden, Standorte für Windkraftanlagen, Biogasanlagen) anzuerkennen und in einen überregionalen Lastenausgleich einzustellen.

3 Nationaler und globaler Wettbewerb der Stadtregionen

Stadtregionen werden zunehmend als Einheiten im nationalen und internationalen Wettbewerb gesehen. Moderne Regionalplanung verfolgt dabei in ihrem Kern die Entwicklungsaufgabe und versucht, diese kooperativ umzusetzen (ARL 2011: 3). Dabei darf sie auch in Stadtregionen die Fragen der Daseinsvorsorge nicht gänzlich aus dem Auge verlieren, da wesentliche der o.g. Rahmenbedingungen auch hier gelten. Polyzentrale Stadtregionen zeichnen sich im Besonderen dadurch aus, dass es auch hier ein Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum sowie von Räumen mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen gibt. Den Ausführungen zu Beginn dieses Artikels folgend ist es auch innerhalb von Regionen geboten, eine differenzierte Entwicklung zu ermöglichen, dabei aber gleichzeitig den territorialen Zusammenhalt zu wahren. Spätestens dann, wenn sich der Blick in Richtung der großräumigen Verantwortungsgemeinschaften richtet, müssen sich auch Metropolregionen aktiv mit der Daseinsvorsorge auseinandersetzen und ihre Umlandgemeinden dabei mit einbeziehen. Da es keine fixierten Standards für alle Bereiche der Daseinsvorsorge gibt, ist es umso wichtiger, diese situationsspezifisch zu definieren und unter Einbezug aller relevanten Akteure umzusetzen.

Die „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ aus 2006 betreten so auch dieses Spannungsfeld und verlangen gleichzeitig in Leitbild 1 nach Wachstum und Innovation sowie in Leitbild 2 nach der Sicherung der Daseinsvorsorge (BMVBS 2006). Während sich grob gesagt Leitbild 1 auf den ersten Blick an die Stadt- und Metropolregionen richtet und Leitbild 2 an ländliche und schrumpfende Regionen, so beziehen doch beide Leitbilder den Gesamttraum in ihre Ziele mit ein und suchen nach endogenen Entwicklungspotenzialen und einer erfolgreichen Verknüpfung dieser beiden Ziele in allen Teilräumen (Heinrichs 2006; Benzel/Domhardt/Kiwitt et al. 2011: 230 ff.). Dies geht so weit, dass auch Einrichtungen der Daseinsvorsorge in Zusammenhang mit dem überregionalen und globalen Wettbewerb gebracht und mit dieser Begründung vorgehalten werden sollen (BMVBS 2006: 20). Nicht klar hingegen ist, wie diese Verknüpfung funktionieren soll und ob die Sicherung der Daseinsvorsorge in dieser Richtung interpretiert und als Win-win-Situation aufgefasst werden kann.

Sobald es um Stadt- und Metropolregionen geht, stellt sich in den meisten Fällen auch die Kompetenzfrage: Wo und bei wem liegen Problemdefinitionsmacht, Handlungskompetenzen und Handlungsressourcen? Geklärt werden muss, wer die für die Raumplanung anzugehenden Probleme definiert, wer über hierfür notwendige Kompetenzen verfügt und wer erforderliche Ressourcen besitzt. Die Metropolregion ist weder als funktionale wie räumliche Kategorie (vgl. Blotevogel 2005) in ihren Außengrenzen in den Leitbildern der Raumentwicklung scharf definiert (Blatter/Knieling 2009: 243 ff.). Die sich hieraus ergebende funktionale Differenzierung von Kooperationsräumen zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität aus, birgt aber auch die Gefahr einer geringen Verbindlichkeit. Metropolregionen liegen dabei nicht immer deckungsgleich zu bestehenden administrativen Regionen. Die zentralen Handlungsressourcen sind folgerichtig insbesondere in polyzentralen Metropolregionen auf anderen Ebenen vorhanden und können weitge-

hend nur auf freiwilliger Basis auf der Ebene der Metropolregion gebündelt werden. Für Stadtregionen gilt dies grundsätzlich synonym.

Das Thema der Daseinsvorsorge findet sich selten unter den Problemstellungen, denen sich Stadt- und Metropolregionen gegenübersehen. Existenzielle Probleme stellen sich zumeist deutlicher in ländlichen und peripheren sowie stark schrumpfenden Regionen mit einer geringen Bevölkerungsdichte. Ebenso ist das Thema zumeist nicht Bestandteil von Vergleichen und Rankings, in denen ökonomische Aspekte und das Anziehen von Kapital eine bedeutende Rolle einnehmen. Dennoch müssen sich auch die Stadt- und Metropolregionen zukünftig mit dem Thema auseinandersetzen. Zum einen, weil auch sie vielfach von einer Veränderung der Altersstruktur oder einem Rückgang der Bevölkerungszahl betroffen sind oder sein werden. Zum anderen aber auch, weil sie nicht isoliert von ihrem weiteren Umfeld gesehen werden können. Die deutlichen Unterschiede in Ausgangsbedingungen und Entwicklungsdynamiken zwischen verschiedenen Stadtregionen wie zwischen Stadtregionen und dem ländlichen Raum machen es erforderlich, Daseinsvorsorge nicht starr in Kategorien wie Infrastruktureinrichtung pro Bevölkerungseinheit zu definieren.

4 Zwischen Widerspruch und Komplementarität

Die traditionellen Herangehensweisen an Daseinsvorsorge werden für ländliche Räume als überarbeitungswürdig klassifiziert und der Anpassungsbedarf wird mit dem demographischen Wandel, dem Wandel von einer Industrie- zu einer Wissensgesellschaft sowie vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat begründet. Diese Rahmenbedingungen gelten ohne Zweifel ebenso für Stadtregionen, sodass es geboten scheint, diese in die Überlegungen mindestens miteinzubeziehen.

Aufgrund des hohen Anteils an Fachplanungsträgern unter den Daseinsvorsorgeleistungen stellt sich die Frage nach der Koordination der involvierten Akteure untereinander und gegenüber den Leistungsempfängern, den Bürgern. Wem soll die Problemdefinitionsmacht in dieser weiten Arena obliegen? Die Politik hat noch Hausaufgaben bezüglich einer abschließenden Definition des Inhalts und der Mindeststandards zu erledigen. Hat die (Raum-)Planung es in den zurückliegenden Jahren versäumt, sich hier deutlicher zu profilieren? Im Zuge der Privatisierungs- und Deregulierungsdebatte wäre eine Anpassung der Sprache in Form der Aufzeigung von Kostenersparnissen, z. B. in Verbindung mit der Zielvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, zumindest nicht kontraproduktiv gewesen, um die Berücksichtigung auf politischer Ebene zu steigern. Zielvorstellungen wie der Schutz von Freiraum, die Entwicklung integrierter, klimaangepasster und altengerechter Stadteile oder die Verknüpfung von Siedlungsflächenerweiterung mit der Schulstandortplanung lassen sich mit ökonomischen Kostenvorteilen und somit günstigen Entwicklungsvoraussetzungen einfacher der politischen Entscheidungsebene vermitteln, da diese dann auch gegenüber der Bevölkerung nachvollziehbar kommunizierbar und somit legitimierbar sind.

Im Kontext der Daseinsvorsorge – und hiermit ist nicht nur die Sicherung von Mindeststandards gemeint – sieht sich die Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Verantwortung, Versorgung und Entwicklung. Es stellt sich allerdings die Frage, ob sich die genannten Aufgaben im Widerspruch zueinander befinden oder ob man sich komplementären Aufgabenfeldern gegenüber sieht. Um dieser Frage nachgehen zu können, ist es erforderlich, auch die Wandlungen im politisch-gesellschaftlichen Kontext miteinzubeziehen. Im Rahmen der europäischen Integration und der Globalisierung der Wirtschaft ist auf allen Ebenen die Erkenntnis gereift, dass sich der Standortwettbewerb zwischen Regionen

transnational bzw. global abspielt (ARL 2006: 2). Damit einher geht ein Paradigmenwechsel von ausgleichsorientierter hin zu wachstumsorientierter Wirtschafts- und Raumentwicklungspolitik. Aus raumpolitischer Sicht hat sich der Paradigmenwechsel in der Neuinterpretation des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vollzogen. Hier ist auch die Verknüpfung zur Daseinsvorsorge zu erkennen, denn aus dem Sozialstaatsprinzip erwächst die Aufgabe, die gleiche Teilhabe der Bürger an öffentlichen Infrastrukturen und somit die Wahrung gleicher Chancen bei der Selbstentfaltung der Persönlichkeit sicherzustellen (ARL 2006: 6). Staatsaufgabe ist aber nicht die flächendeckende Bereitstellung gleichwertiger Infrastrukturstandards ohne Rücksicht auf deren Auslastung und Rentabilität, sondern die Sicherstellung der Integrationsmöglichkeit der Bevölkerung durch Teilnahme an sozialen und wirtschaftlichen Prozessen der gesamten Gesellschaft. Die Raumordnung erkennt die Unterschiede im föderalen Verbund an; regionale Vielfalt ist erwünscht: „Die prägende Vielfalt des Gesamtraums und seiner Teilräume ist zu sichern“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Insofern ist auch kein Widerspruch zwischen dem neuen Leitbild 1 Wachstum und Innovation, welches auch mit dem Slogan „Starke stärken“ gleichgesetzt wird, und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu sehen.

Auch kann der Eindruck nicht ausgeräumt werden, dass die neuen Leitbilder der Raumentwicklung fehlinterpretiert worden sind, vergleichbar mit der Missdeutung des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Kurz gesagt erscheinen die beiden Leitbilder oft nur auf die Formel: „Agglomerationen stärken - Peripherie nur noch sichern“ zurückgestutzt. Eindeutig gegen eine solche Auslegung sprechen die Ergebnisse der Raumberechnung, wonach keine Korrelation zwischen prosperierender Wirtschaft und Agglomerationsräumen besteht. Man vergleiche verdichtete, vom Strukturwandel betroffene Industrieregionen oder periphere Räume wie das Emsland oder das Allgäu (ARL 2006: 4). Diesen beobachtbaren empirischen Ergebnissen tragen die Leitbilder sehr wohl entsprechend Rechnung (Aring/Sinz 2006: 45). Aber auch die strukturschwachen Räume mit ungünstigen demographischen Entwicklungsprognosen sollen keineswegs aufgegeben werden, denn die regionalen Wachstums- und Innovationspotenziale sind in den Teilräumen zu stärken (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Der ländliche Raum lässt in Teilbereichen bereits neue endogene Entwicklungspotenziale erkennen, wenn man an die Sektoren erneuerbare Energien, ökologische Landwirtschaft, Tourismus oder Gesundheitswirtschaft denkt. Mit der Umsetzung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung geht insgesamt eine weithin in den Raumordnungsplänen der Länder bereits zu beobachtende Stärkung des Entwicklungsauftrages einher, bei einer Neugewichtung des Ausgleichsauftrages in Verbindung mit der Bekräftigung des Ordnungsauftrages (Aring/Sinz 2006: 45 ff.).

5 Ausblick: Ausgleich, Daseinsvorsorge und stadtreionaler Wettbewerb

Da keine Mindeststandards der Daseinsvorsorge definiert worden sind, erscheint die Auffassung, was zur Daseinsvorsorge in polyzentrischen Stadtregionen zählt und ob regional differenzierte Standards angewendet werden sollten, auch noch nicht abschließend geklärt. Sind dazu auch die Verkehrsstrassen und das (Hoch-)Schulwesen bzw. das Bildungsangebot im Allgemeinen zu zählen? Sind diese nicht notwendige Erfolgsgaranten einer vernetzten Metropolregion und dort ansässiger wissensbasierter, innovativer Milieus? Brauchen global wettbewerbsfähige Metropolregionen nicht auch attraktive suburbane Wohnstandorte sowie darüber hinaus naturnahe, ländliche Regionen mit Erholungsfunktionen in räumlicher Nähe? Verwischen auf dieser Ebene die Grenzen zwischen Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe?

Im Sinne der aufgeworfenen Fragen ist es das Bestreben der folgenden Beiträge, das Thema der Daseinsvorsorge im Kontext polyzentraler Stadtregionen näher zu beleuchten und die folgenden Leitfragen dabei vor Augen zu haben:

- Wie kann zwischen den Leitvorstellungen der Stärkung von Stärken und der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Balance gefunden werden?
- Wie positionieren sich stadtregionale Kooperationen zwischen der Versorgungs- und Entwicklungsaufgabe der Raumplanung? Mit welchen Modellen können in der Praxis Daseinsvorsorge und Erfolg im wirtschaftlichen Wettbewerb verbunden werden?
- Wie kann effektives Kooperationsmanagement zur Sicherung der Daseinsvorsorge in polyzentralen Stadtregionen beitragen und wie muss es dazu organisiert sein? Welche Aufgabe fällt in diesem Kontext informeller Planung zu, welche der formellen Planung?

Zu Beginn geht Patrick Küpper der Frage nach, welchen Beitrag regionale Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge fokussiert auf den ländlichen Raum leisten können. Neben den Erfahrungen und empirischen Ergebnissen aus zwei aktuellen Studien wird auch der theoretische Hintergrund des akteurszentrierten Institutionalismus sowie zu regionaler Kooperation und Governance dargelegt. Zugleich werden auch die Übertragungsmöglichkeiten von erfolgreichen Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge auf die Ebene der polyzentralen Stadtregionen betrachtet sowie Strategien zur Kooperationsförderung angesprochen. Aber auch allgemeine Probleme und Grenzen von Kooperationen werden aufgezeigt.

Daran anschließend vermittelt Lutke Blecken in seinem Beitrag die Erfolgsfaktoren von Kooperationen und geht insbesondere auf die formale Ausgestaltung des Kooperationsprozesses in einem Fallbeispiel ein. Er verdeutlicht, dass, auch wenn die Gemeinden ihre räumliche Entwicklungsplanung kaum noch losgelöst vom internationalen Standortwettbewerb – gerade im direkten Hamburger Umland – betreiben können, interkommunale Kooperation keineswegs als Selbstläufer betrachtet werden kann. Vielmehr braucht es überzeugende und belastbare Daten, um die vermeintlichen Partner von den Vorteilen zu überzeugen, den Grundsatz der Gleichberechtigung aller Partner im Prozess und nicht zuletzt eine Win-win-Situation für alle Beteiligten.

Nils Leber blickt anschließend auf Regionen im Spagat raumordnerischer Leitmotive. Den Ausgangspunkt bildet ein Überblick über aktuelle Trends der Raumentwicklung und den aktuellen Stand raumordnungspolitischer und raumplanerischer Leitmotive und Zielsetzungen. Daran anschließend beschäftigt er sich mit zukünftigen Herausforderungen der Raumentwicklungspolitik und Fragen der Rationalität in der Raumplanung unter den Kategorien Stadt, Land und Peripherie sowie der Bedeutung eines offenen Diskurses und einer ethischen Unterfütterung von Planungsprozessen und -zielsetzungen. Hieran anschließend erläutert er zentrale Eckpunkte für eine aktualisierte Raumentwicklungspolitik 2025, die sich insbesondere durch eine Re-Strategisierung, d.h. eine Verbesserung der Kooperations- und Strategiefähigkeit der Raumplanung, auszeichnen sollte.

Im vierten Beitrag dieses Teils blickt Tobias Preising unter Einbezug des Themenbereichs Daseinsvorsorge auf Anforderungen und Akteure der Raumentwicklung in Metropolregionen. Ausgehend von allgemeinen Chancen und Hindernissen einer metropolregionalen Planung stellt er Anforderungen für eine integrative Planung in Metropolregionen auf. Einen besonderen Stellenwert räumt er dem Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure auf die räumliche Gestaltung ein und bezieht sich hierzu auch auf Erfahrungen aus

der Region Chicago. Dort wurden bereits vor über einem Jahrhundert bedeutende Initiativen für die Erarbeitung umfassender metro-regionaler Visionen und Leitbilder durch privatwirtschaftliche Akteure initiiert und getragen. Daraus leitet er Schlussfolgerungen ab, die einen Katalog von Anforderungen für das Leistungsspektrum weiterentwickelter Metropolregionen beinhalten. Diese werden hierzu mit einer emotionalen, funktionalen, strukturellen sowie geographischen Ebene versehen, denen jeweils verschiedene Akteure und Akteursgruppen zugeordnet werden. Den Abschluss bildet die Aufforderung zu einer stärkeren Verbindung von (wirtschaftlicher) Regionalentwicklung und (ausgleichsorientierter) Regionalplanung in einem dienstleistungsorientierten Planungsverständnis.

Literatur

- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: *disP – The Planning Review* 165, 1, 43-60.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 69.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2011): Strategische Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 84.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 56, 37, 16-23.
- Benzel, L.; Domhardt, H.-J.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 203-278.
- Blatter, J.K.; Knieling, J. (2009): Metropolitan Governance – Institutionelle Strategien, Dilemmas und Variationsmöglichkeiten für die Steuerung von Metropolregionen. In: Knieling, J. (Hrsg.): *Metropolregionen. Innovation, Wettbewerb, Handlungsfähigkeit*. Hannover, 224-269. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 231.
- Blotevogel, H.H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 217.
- Blotevogel, H.H. (2005): Metropolregionen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 642-647.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. Leipzig.
- Brandl, U. (2007): Daseinsvorsorge und interkommunale Kooperation. In: *Politische Studien* 58, 2, 104-111.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 17-40.
- Einig, K. (2009): Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerk-governance. In: Neu, C. (Hrsg.): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden, 39-66.
- Fürst, D. (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold. = *Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung*, Band 1.
- Fürst, D. (2011): Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover, 56-67.

- Heinrichs, B. (2006): Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – eine Nachjustierung, aber kein Paradigmenwechsel. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12, 653-658.
- Kersten, J. (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. In: Der Staat 44, 4, 543-569.
- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64, 4, 245-257.
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 22-38.
- Mäding, H. (2011): Raumplanung als öffentliche Aufgabe. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 11-21.
- Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge – eine Einführung. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 9-19.
- Schmidt, P.I.; Konze, H. (2011): Planaufstellungs- und -änderungsverfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 451-472.
- Trute, H.-H.; Kühlers, D.; Pilniok, A. (2007): Rechtswissenschaftliche Perspektiven. In: Benz, A.; Lütz, S.; Schimank, U.; Simonis, G. (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, 240-252.
- Wiechmann, T. (2010): Warum Pläne nicht ausreichen – Zur Übertragbarkeit von Managementansätzen auf regionale Governanceprozesse. In: Hutter, G.; Wiechmann, T. (Hrsg.): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Kassel, 17-41. = Reihe Planungsrundschau, Band 18.

Autoren

Florian Flex (*1981) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund. Nach mehreren Jahren im Planungsbüro plan + risk consult arbeitet er jetzt als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund in Forschung und Lehre beim Dekanat sowie im Institut für Raumplanung (IRPUD). Forschungsschwerpunkte bestehen in den folgenden Bereichen: stadtreionale Kooperation, Zentrale-Orte-Konzepte in Deutschland, Evaluationsforschung, Gewerbeflächenpoolmodelle, Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung zu sektoraler Fachplanung.

Christian Lamker (*1984) studierte Raumplanung (Dipl.-Ing.) in Dortmund und Auckland. Seit Mitte 2010 arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Seine Funktion umfasst die Studienkoordination und Studienberatung für den Master-Studiengang Raumplanung. Seine Forschungsinteressen liegen in der nachhaltigen Regionalentwicklung, in Formen regionaler Kooperation und regionaler Aufgabenwahrnehmung sowie im Feld internationaler Metropolräume.