

# Zukünftige Herausforderungen für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen

**Rainer Danielzyk**

(ARL / LUH Hannover)

Vortrag am 24.06.2022 in Berlin

*Sicherung der Daseinsvorsorge ist in ländlichen Regionen zentral für die  
Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*

(vgl. Stielike 2018, S. 87)

## 0. Gliederung

1. Kontext: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“
2. Vielfalt ländlicher Räume
3. Daseinsvorsorge
  - 3.1 Konzept und aktuelle Diskussion*
  - 3.2 Perspektiven der Raumordnung*
  - 3.3 Herausforderungen*
4. Fazit

## 1. Kontext: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

„Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (§1 [2] ROG; Art. 72 [2] GG)

- seit den 1970er Jahren Leitvorstellung der Raumordnung
- neue Aufmerksamkeit durch dt. Einheit
- Kritik während Deregulierungseuphorie
- politische Relevanz, wenn (scheinbar) Aufgabe droht
- ganz aktuell: „abgehängte Regionen“

## 1. Kontext: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

➤ ... im Wandel der Zeit / des Zeitgeistes

(z.B. Köhler 2004 vs. Steinmeier 2018)

➤ „leerer Signifikant“

(Kühl 2019, Mießner 2016)

## 1. Kontext: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

- Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Dimension sozialer Gerechtigkeit und Ausdruck des Sozialstaates
- Räumliche und soziale Prozesse interagieren

---

# 1. Kontext: „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

## Verfassungsrechtlicher Bezugsrahmen (nationale Ebene)

„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (GG; BVerfG)

 Rechtseinheit, Finanzausgleich

 Begrenzte Steuerungskraft!

 Staatsziel Gleichwertigkeit in das GG (u.a. Beirat Raumentwicklung 2019)

# 1. Kontext: "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse"

## EU-Rahmen

- Territoriale Kohäsion als eines der drei Ziele der EU
- Territoriale Agenda 2030:  
„für ein Grünes und Gerechtes Europa“

 Bundesministerium  
des Innern, für Bau  
und Heimat

 eu2020.de



03. September 2020  
Hannover Congress Centrum

Diskussionsforum Raumentwicklung 2020

**Raumentwicklungs-  
politik für ein gerechtes  
und grünes Europa:**  
„Die Territoriale Agenda 2030“

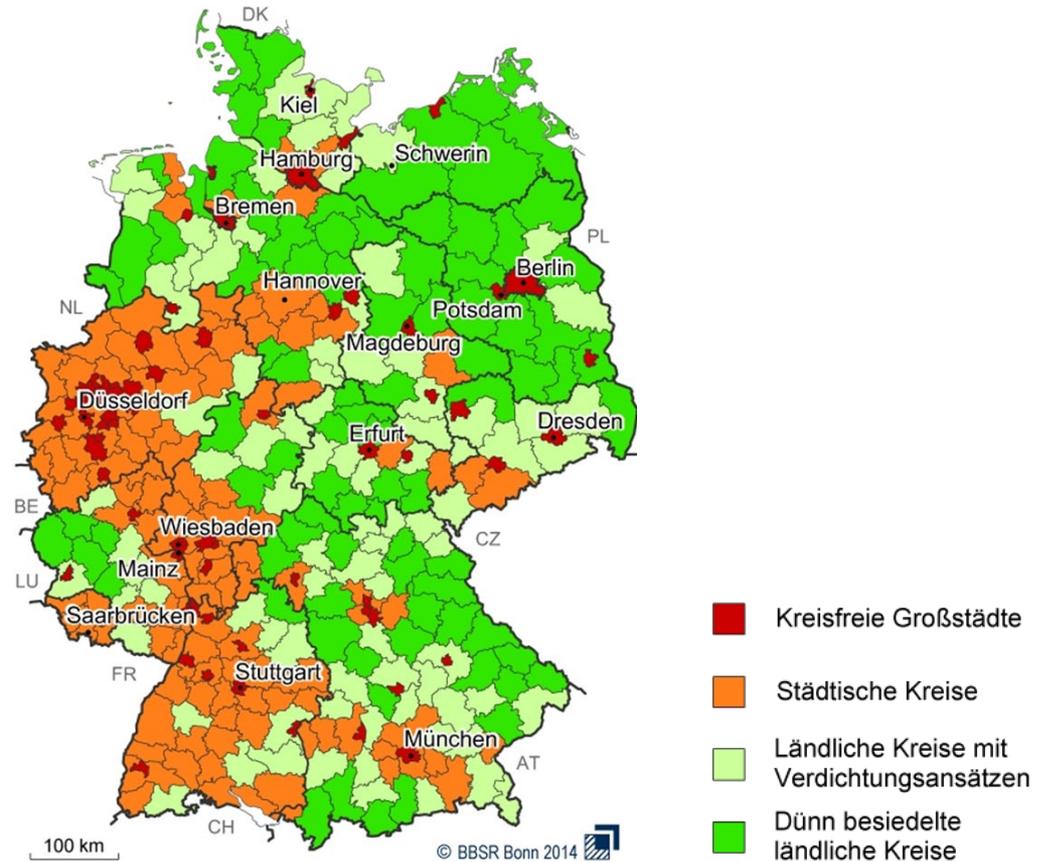
## 2. Vielfalt ländlicher Räume

„Ländliche Räume“ nach:

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
- Thünen-Institut (TI)

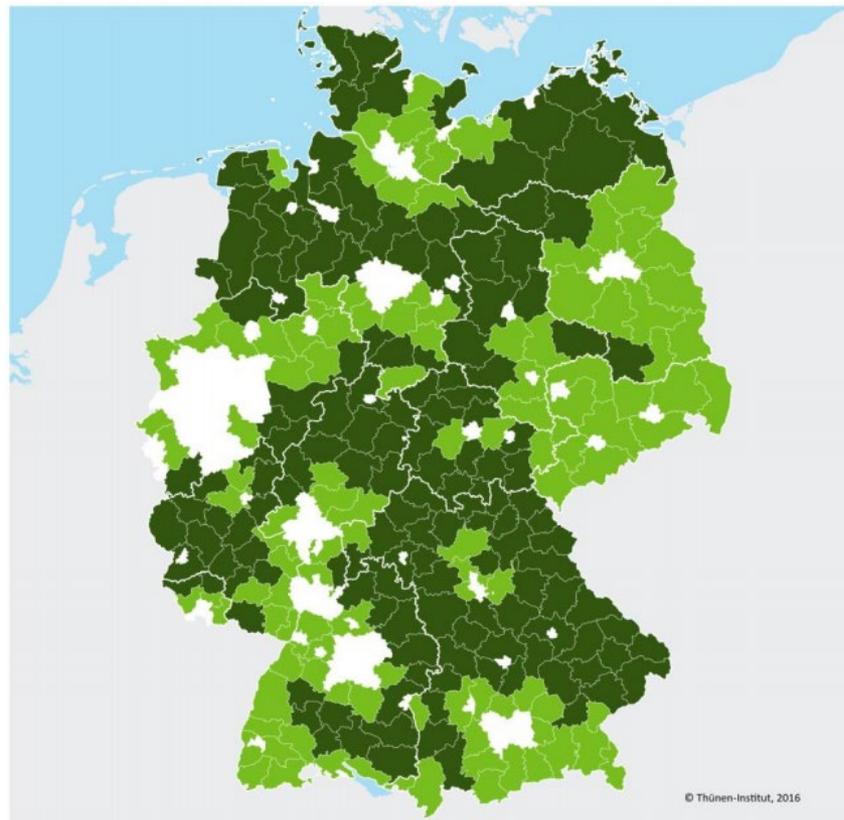
## 2. Vielfalt ländlicher Räume

### Siedlungsstrukturelle Kreistypen



Quelle: BBSR 2014

## 2. Vielfalt ländlicher Räume



### Differenzierung der Kreisregionen anhand der Dimension Ländlichkeit

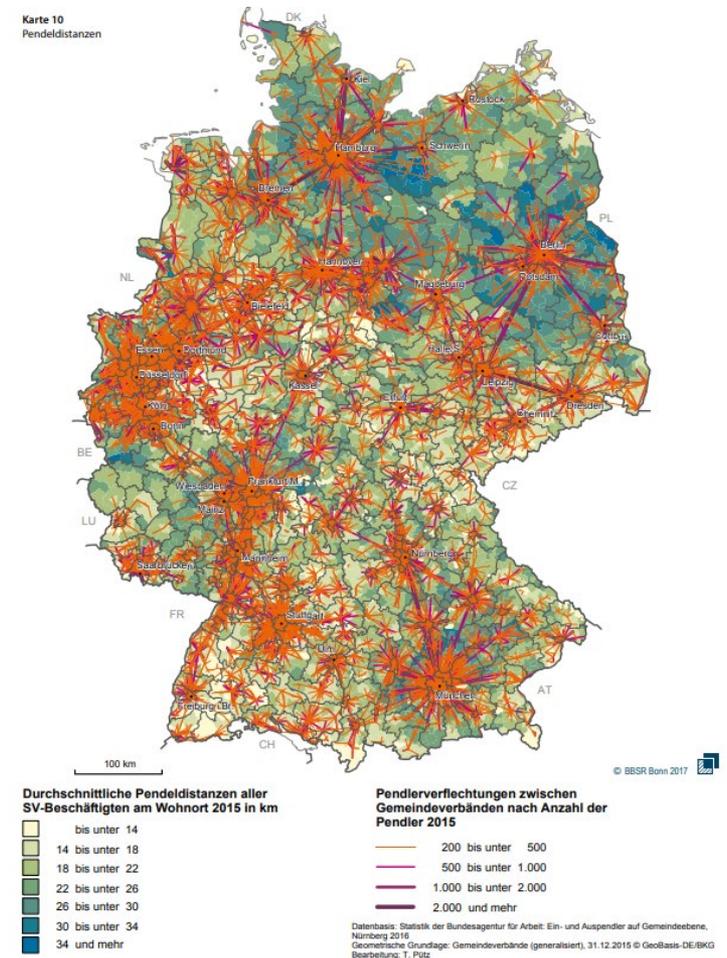
- sehr ländlich
- eher ländlich
- nicht-ländlich

Abgrenzung ländlicher Räume: Thünen-Institut für Ländliche Räume 2016  
Kartographische Darstellung und Datenaufbereitung: Torsten Osigus / Dr.  
Stefan Neumeier 2016.  
Methodik: Dr. Patrick Küpper  
Datengrundlage:  
Erreichbarkeitsmodell des Thünen-Instituts für Ländliche Räume 2016  
© Openstreetmap Mitswirkende  
© BBSR Bonn 2013, Grundlage: LOCAL  
© Nexiga GmbH 2013, ATKIS Basis DLM © BKG/GeoBasis-DE 2012  
Gemeinden © GeoBasis-BKG, Stand 31.12.2015, Generalisierung BBSR  
Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016  
Laufende Raumberechnung des BBSR (INKAR-Daten) 2016  
Zentrale Orte: BBSR 2016  
GEOSTAT-Rasterdatensatz 2011

## 2. Vielfalt ländlicher Räume

Stadt vs. Land?

z. B. Pendlerverflechtungen



Quelle: BBSR 2017

## 2. Vielfalt ländlicher Räume

### Zwischenfazit

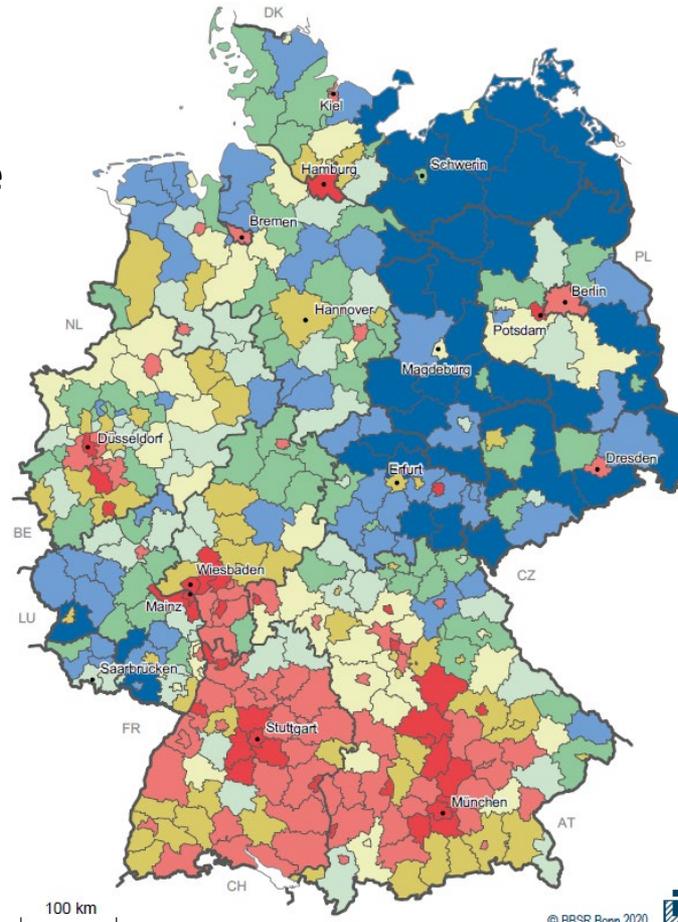
#### Ländliche Räume

- Wissenschaftliches Konstrukt
- Politischer Kampfbegriff (Strukturschwäche / Förderbedarf)

Teilräumliche Differenzierung!

## 2. Vielfalt ländlicher Räume

Typisierung  
 Strukturschwäche/-stärke



### Typisierung

- besonders strukturstark
- strukturstark
- überdurchschnittlich
- leicht überdurchschnittlich
- leicht unterdurchschnittlich
- unterdurchschnittlich
- strukturschwach
- besonders strukturschwach

Datenbasis: Laufende Raumeobachtung des BBSR  
 Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),  
 31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG  
 Konzeption: BMI  
 Bearbeitung: A. Milbert

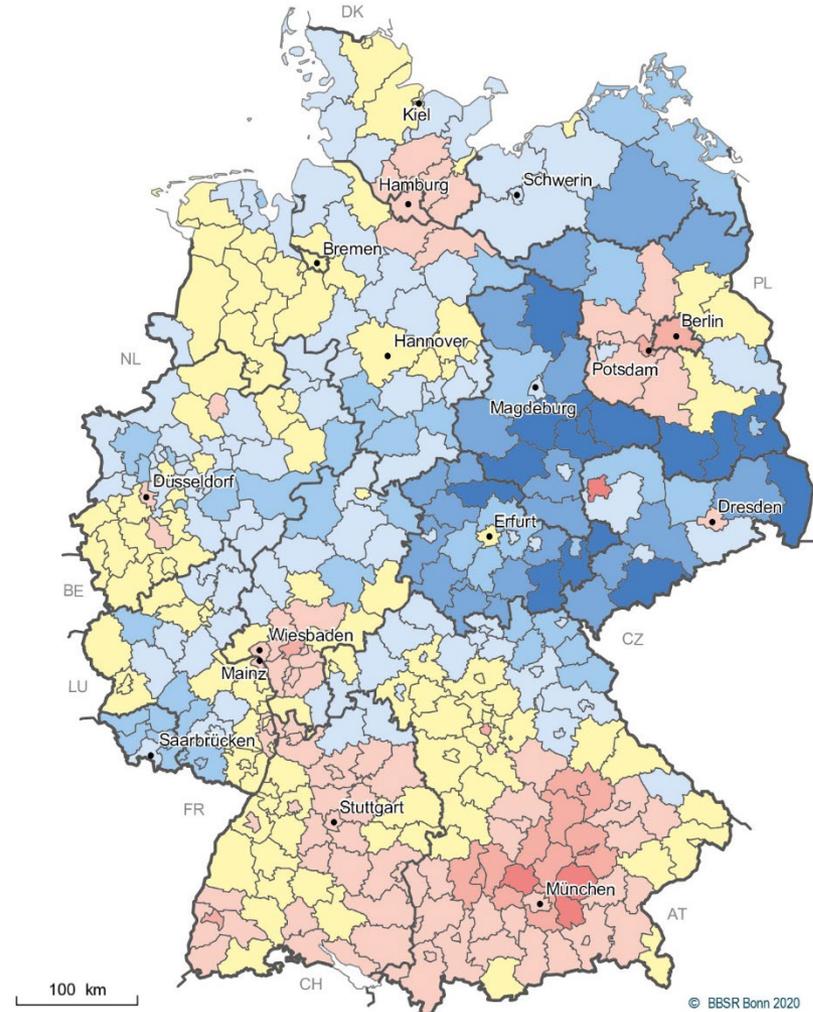
## 2. Vielfalt ländlicher Räume

### Bevölkerungsprognose 2017 - 2040

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung  
im Zeitraum 2017 – 2040 in %



Bearbeitung: J.Hoymann, G.Lackmann  
Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprognose 2040/ROP  
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert),  
31.12.2018 © GeoBasis-DE/BKG



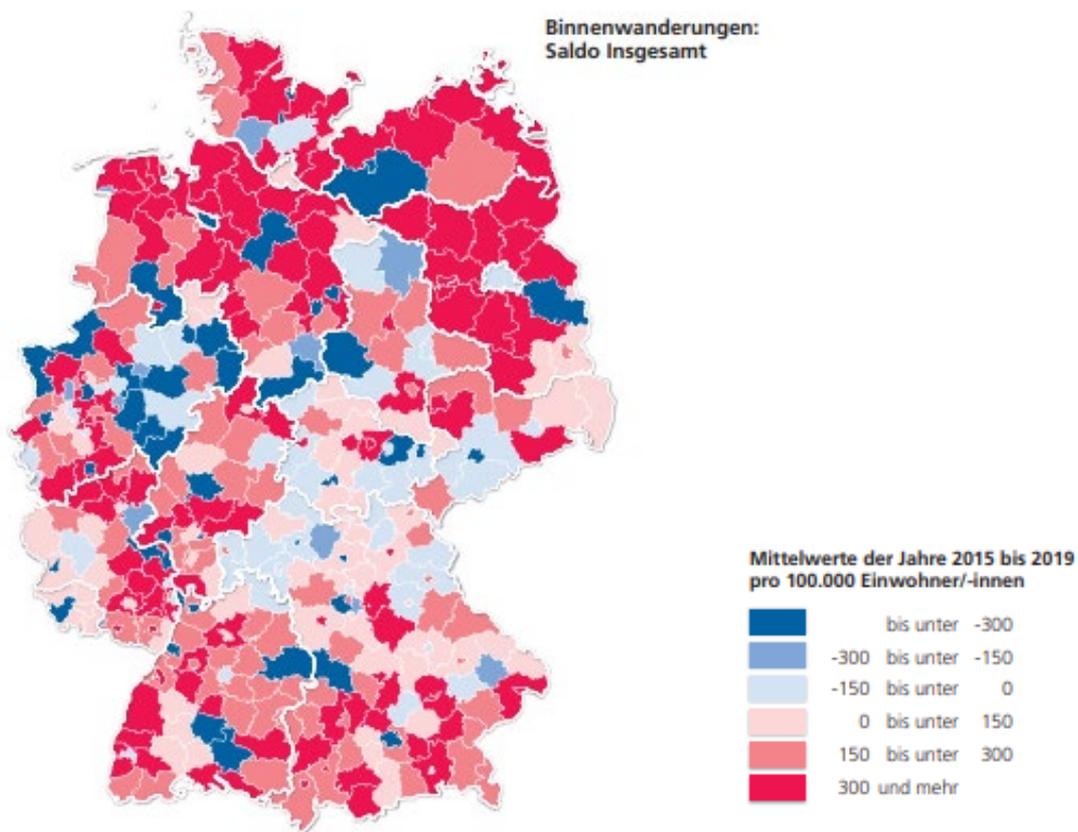
100 km

© BBSR Bonn 2020



## 2. Vielfalt ländlicher Räume

### Binnenwanderung (2015-2019)

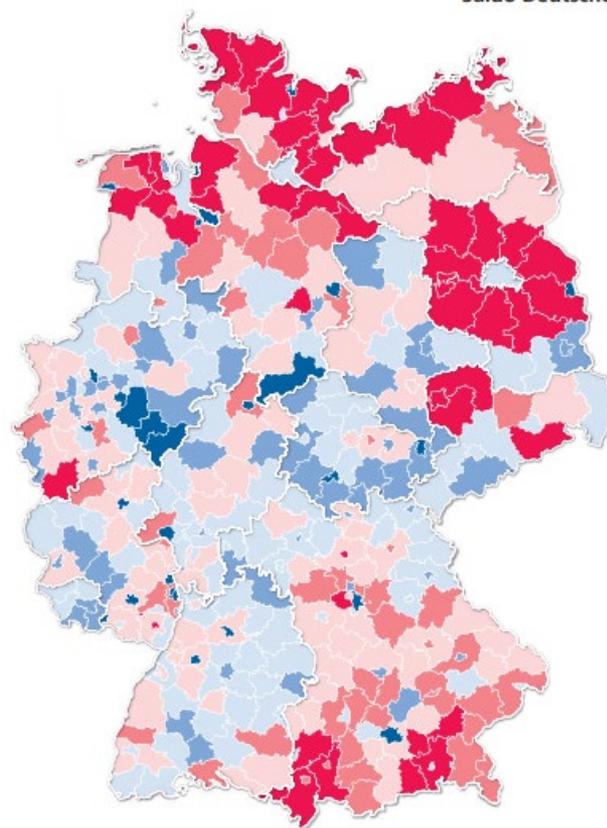


Datengrundlage: Statistisches Bundesamt  
(Destatis), Regionaldatenbank Deutschland;  
Berechnungen: ILS Geodatengrundlage:  
GeoBasis-DE/BKG 2020

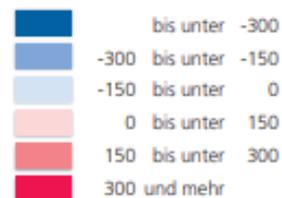
## 2. Vielfalt ländlicher Räume

### Binnenwanderung (2015-2019)

Binnenwanderungen:  
Saldo Deutsche



Mittelwerte der Jahre 2015 bis 2019  
pro 100.000 Einwohner/-innen



Datengrundlage: Statistisches Bundesamt  
(Destatis), Regionaldatenbank Deutschland;  
Berechnungen: ILS Geodatengrundlage:  
GeoBasis-DE/BKG 2020

---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.1 Konzept und aktuelle Diskussion*

- Geschichte des Begriffs (> Forsthoff)
- BVerfG 1959: „Recht der Daseinsvorsorge (zählt) ... zu den Fundamenten unserer sozialen Ordnung“ (nach Milstein 2018, S.36)
- Sozialstaatsprinzip: Daseinsvorsorge als Auftrag an die öff. Hand (Stielike 2018, S.68)

---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.1 Konzept und aktuelle Diskussion*

- Daseinsvorsorge: Beitrag zu „Freiheit durch den Staat“ (Isensee 2006 n. Milstein 2018, S.365)
- für Existenzsicherung und Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftl. Leben
- Daseinsvorsorge: Verständnis umstritten und im Wandel der Zeiten, z.B.:
  - Einfluss EU (Wettbewerbsprinzip, Niederlassungsfreiheit usw.)
  - (neo) liberale Kritik (> angelsächs. Raum)
- Bedeutung von „Corona“ für polit. Wahrnehmung

---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.1 Konzept und aktuelle Diskussion*

Definition (Stielike 2018, S.90f.): Daseinsvorsorge ist Übernahme von

- Erbringungs-, Gewährleistungs- und /oder Auffangverantwortung
- für flächendeckende Versorgung
- mit von der Gesellschaft als lebenswichtig definierten Dienstleistungen
- zu tragbaren Preisen
- in zumutbarer Entfernung
- durch Staat und Kommunen

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.1 Konzept und aktuelle Diskussion*

allerdings (Milstein 2018, S. 363, Stielike 2018, S.91):

- kein definierter Rechtsbegriff
- nicht einklagbar
- nicht übereinstimmend konkretisiert

---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.1 Konzept und aktuelle Diskussion*

Kernbereiche der Daseinsvorsorge (veränd. n. Stielike 2018, S.91):

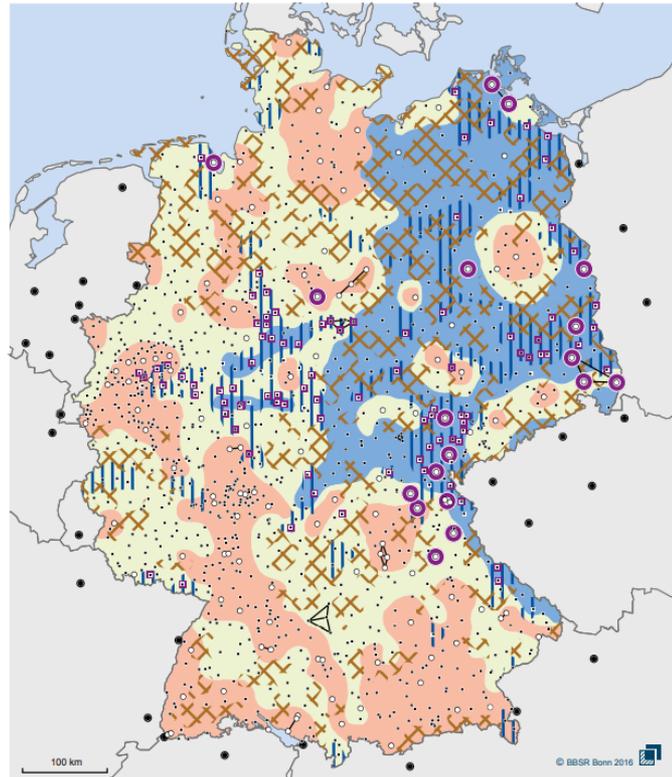
- Brand- und Katastrophenschutz
- Gesundheit und Pflege
- Bildung
- Mobilität
- Post und Telekommunikation
- Wasser, Abwasser und Energie
- Abfall

## 3. Daseinsvorsorge

### 3.2 Perspektiven der Raumordnung

MKRO 2016,

Leitbild: Daseinsvorsorge sichern



Die Karte veranschaulicht lediglich beispielhaft das Leitbild. Die Signaturen stellen keine planerischen Festlegungen dar.

**Demographisch bedingter Handlungsbedarf - Betroffenheit von Alterung und Bevölkerungsrückgang**

- niedrig
- mittel
- hoch

**Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge und Versorgungsqualität**

- in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Oberzentren
- in ihrer Tragfähigkeit zu sichernde Mittelzentren
- Räume mit zu sichernder Tragfähigkeit
- Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen sichern

**Zentrale Orte Stand 2014**

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Oberzentrale Städteverbünde
- Mittelzentrale Städteverbünde mit oberzentralen Teilfunktionen
- Städte mit oberzentralen Funktionen in Nachbarstaaten

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Erreichbarkeitsmodell des BBSR, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus Geometrische Grundlage: Bearbeitung: T. Pütz

Quelle: ROB 2017, <https://www.bbsr.bund.de>

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.2 Perspektiven der Raumordnung*

#### **§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S.1 ROG:**

„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge ... ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“

Instrumente der (formellen) Raumordnung:

- Zentrale Orte
- Trassen und Standorte
- ...

---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.2 Perspektiven der Raumordnung*

#### **Aber:**

(formelle) RO im klass. Verständnis =

Koordination der Aktivitäten Dritter, keine „Verwirklichungsplanung“ (BMVI 2017, S.48)

für Umsetzung auf Dritte angewiesen:

Fachplanungen/-politiken, Kommunen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft

---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.2 Perspektiven der Raumordnung*

informelle Instrumente (BMVI 2017, S.99; Matthes 2020, S.34ff.)

(in der Praxis angewandt von RO zur Beeinflussung der Daseinsvorsorge)

- Konzepte und Studien
- Reg. Kooperationen, Regionalmanagement, Informationspolitik (intraregional)
- Netzwerke (interregional)

## 3. Daseinsvorsorge

### 3.2 Perspektiven der Raumordnung

#### ARL-Positionspapier 108,

#### Instrumente zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Quelle: ARL 2016, [https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper\\_108.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_108.pdf)

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

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.2 Perspektiven der Raumordnung*

#### **Aktuelle Ansätze**

- MORO, z.B. Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge
- ExWoSt, z.B. Förderung von Kleinstädten
- diverse Förderprogramme verschiedener Ressorts zu interkomm. Kooperation, Digitalisierung, Nahmobilität usw.

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

- gesellschaftliche Trends
- Was ist der Maßstab?
- „Erfahrungen“ mit Daseinsvorsorge
- Modellvorhaben vs. Alltagsbetrieb
- Weiterentwicklung des Zentrale-Orte Konzeptes
- Erreichbarkeiten
- Koproduktion mit Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

z. B. gesellschaftliche Trends:

- Demographischer Wandel (Schrumpfung, vor allem Alterung)
- Ökon. Strukturwandel (z.B. economies of scale, „Plattform-Ökonomie“, Online-Handel)
- Digitalisierung (Chancen, ggf. Gefahren der Exklusion)

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

z. B. Was ist der Maßstab?

- Meist: Durchschnitt
- Soll-Werte?
- Mindeststandards!?

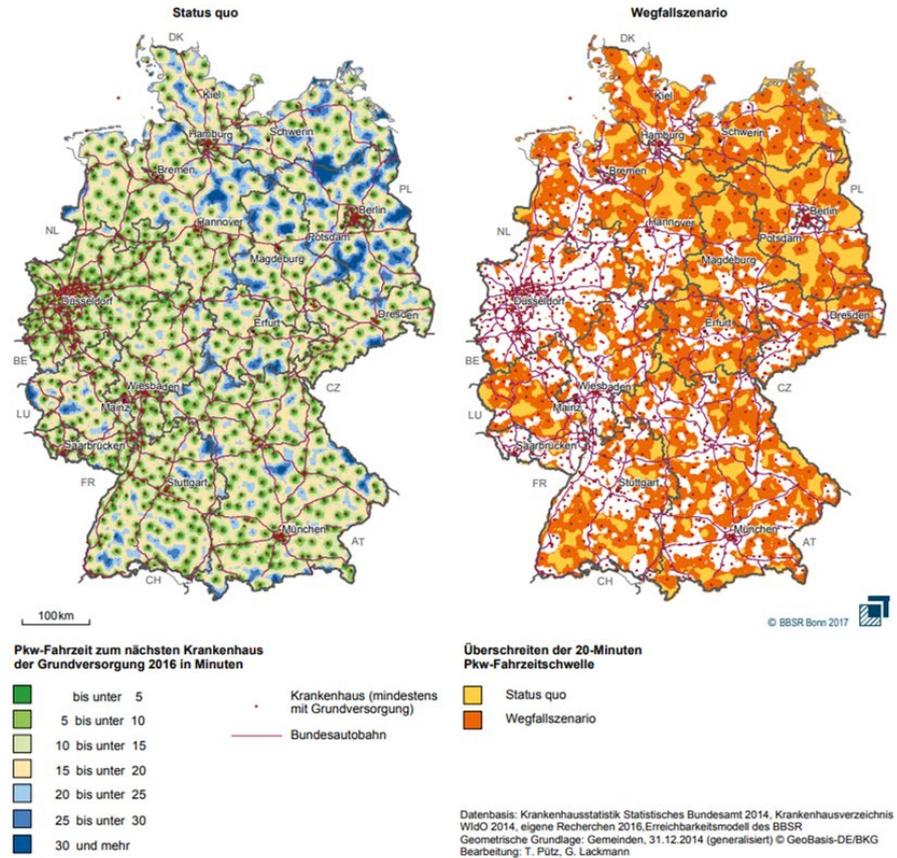
## 3. Daseinsvorsorge

### 3.3 Herausforderungen

#### Erreichbarkeit von Krankenhäusern

Quelle: Raumordnungsbericht 2017

Erreichbarkeit von Grundversorgern und Wegfallszenario



---

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

z. B. „Erfahrungen“ mit Daseinsvorsorge

- Mehrdimensionalität, Kompensierbarkeit, individ. Präferenzen
- Input vs. Outcome
- Lebensweltliche Dimension / Wahrnehmung (Krajewski/ Steinführer 2020)

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

z. B. Modellvorhaben vs. Alltagsbetrieb

 Fülle von innovativen Modellvorhaben/-projekten

 Verstetigung? Alltagsbetrieb?

## 3. Daseinsvorsorge

### 3.3 Herausforderungen

Suche



Kontakt

English

InDaLE: Innovative Ansätze der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen - lernen von Erfahrungen anderer europäischer Länder für Deutschland

Forschungsprojekt

Publikationen

News und Veranstaltungen



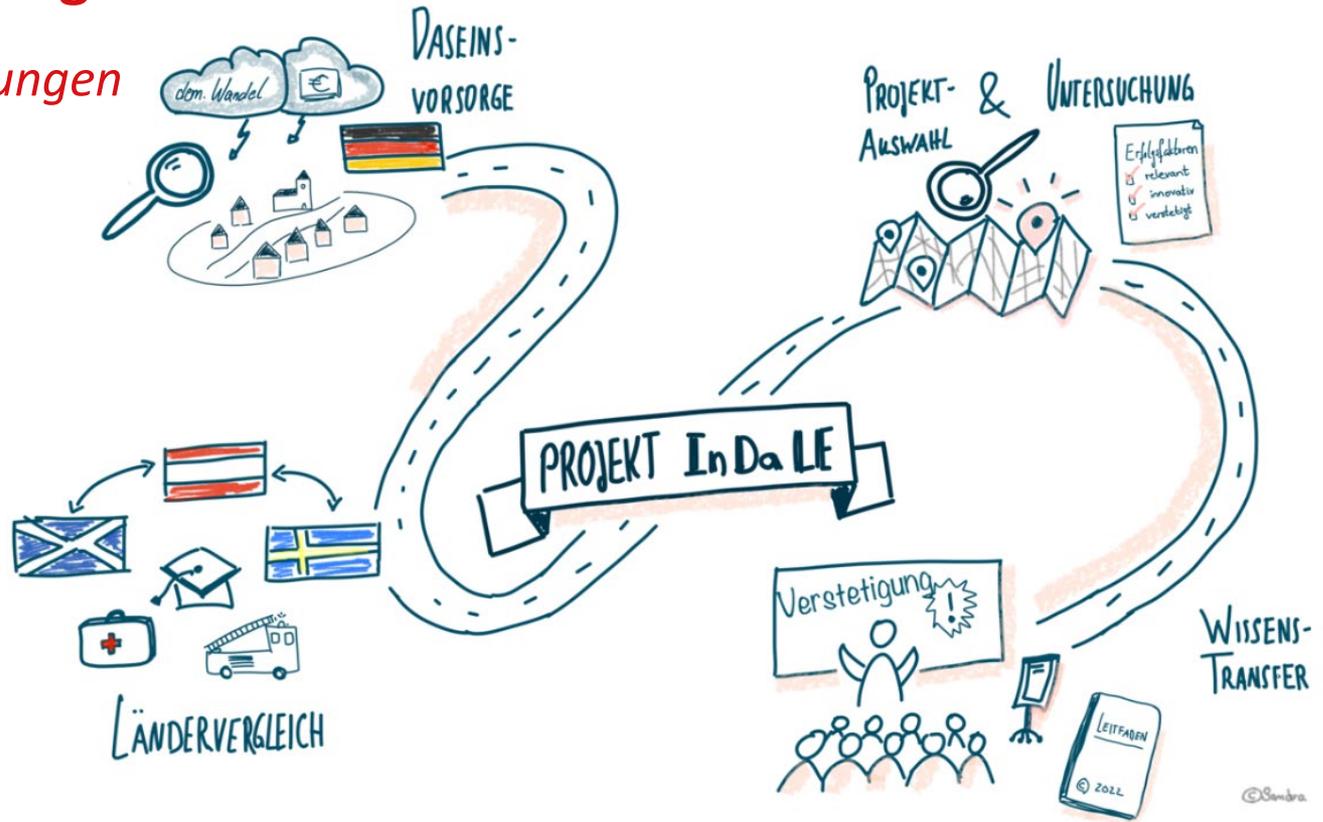
### Herzlich Willkommen

auf der Webseite zum Projekt InDaLE: Innovative Ansätze der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen - Lernen von Erfahrungen anderer europäischer Länder für Deutschland

## 3. Daseinsvorsorge

### 3.3 Herausforderungen

#### InDaLE-Projekt



Quelle: <https://www.indale.org/de/forschungsprojekt/>

## 3. Daseinsvorsorge

### 3.3 Herausforderungen

#### z. B. Weiterentwicklung des Zentrale-Orte Konzeptes



© BBSR Bonn 2017

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

#### z. B. Erreichbarkeiten

- zentral für Chancengerechtigkeit
- physisch und digital
- zahllose Modellvorhaben

## 3. Daseinsvorsorge

### *3.3 Herausforderungen*

#### z. B. Koproduktion mit Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft

- Moderation
- Netzwerkmanagement
- materielle Unterstützung des ehrenamtl. Engagements
- Mehrebenen-Governance

## 4. Fazit:

### wünschenswert:

- integrativer Ansatz über Grenzen der Ressorts und Ebenen hinweg (GA?)
- regionale Steuerungsfähigkeit

## 4. Fazit

### „Städte auf dem Land“

- als Zentrale Orte/Ankerpunkte der Daseinsvorsorge
- Orte der Innovation und Integration



wichtig für junge und hoch qualifizierte Gruppen



wichtig für Bleiben und Rückkehren

**ARL**

AKADEMIE FÜR  
RAUMENTWICKLUNG IN DER  
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

## **Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit**

**Prof. Dr. Rainer Danielzyk**  
Generalsekretär der ARL  
Tel 0511. 348 42-36  
[rainer.danielzyk@arl-net.de](mailto:rainer.danielzyk@arl-net.de)



ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft · Vahrenwalder Str. 247 · 30179 Hannover  
[arl@arl-net.de](mailto:arl@arl-net.de) · [www.arl-net.de](http://www.arl-net.de)