

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache

**19(24)248-H**

**16.11.2020**



Neubrandenburger Institut für  
Kooperative Regionalentwicklung

**Prof. Dr. Peter Dehne**  
Hochschule Neubrandenburg

Sonntag, 15. November 2020

## Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung zum Thema „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages am Mittwoch, den 18. November 2020

### *Allgemeine Vorbemerkung und Hintergrund*

Grundlage für die Stellungnahme sind die Mitarbeit des Verfassers in den Kommissionen der Bundesregierung zur Erstellung des 7. Altenberichts und des 2. Engagementberichts in der vergangenen Legislaturperiode sowie die Erfahrungen aus der Begleitforschung in verschiedene Modellvorhaben der Raumordnung und des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus. Dies betrifft insbesondere drei Vorhaben, die sich mit den Rahmenbedingungen und neuen Wegen zur regionalen Daseinsvorsorge beschäftigt haben.

- „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen.“ ExWost-Modellvorhaben in acht Kleinstädten. Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Laufzeit: 2015 - 2018.
- „Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge“. Modellvorhaben der Raumordnung mit 21 ländlichen Modellregionen (Planungsregionen, Landkreise, Gemeindeverbände) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bzw. Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Laufzeit: 2012 - 2016.
- „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“. Modellvorhaben mit 18 ländlichen Regionen (Landkreisen) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Laufzeit: 2015 - 2018.

Aus dem Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge hat sich Ende 2017 ein bundesweites Netzwerk Regionale Daseinsvorsorge mit 23 ländlichen Regionen etabliert, das bis Ende 2021 vom Bundesministerium des Innern, Bau und Heimat gefördert wird.

Die folgenden Punkte der Stellungnahme greifen Empfehlungen aus den genannten Modellvorhaben und Kommissionsarbeiten auf. Sie beziehen sich vornehmlich auf (periphere) ländliche Regionen. Ausgehend

von der demografischen Situation lassen sich aus Sicht des Verfassers drei Zielrichtungen für politisches Handeln erkennen<sup>1</sup>:

- Die Sicherung guter Rahmenbedingungen und Lebensqualität für die Bleibenden, insbesondere für ein gutes, selbstbestimmtes Leben im Alter (differenzierte Wohnangebote, Pflege, Gesundheit, Mobilität),
- attraktive Lebensbedingungen für Zuzug, insbesondere für Familien mit Kindern (Bildung, Kinderbetreuung, Vereinbarung von Familie und Beruf) sowie
- die Anbindung an Hochschulangebote und Hochschulwissen in Verbindung mit einer Diversifizierung der Wissens- und Dienstleistungsökonomie.

Strukturschwäche und hinter dem Durchschnitt zurückbleibende Lebensverhältnisse lassen sich auch in großstädtischen Regionen sowie in einzelnen Quartieren innerhalb der Großstadtreionen feststellen. Daher ist es richtig, bei der Entwicklung von Strategien für gleichwertige Lebensverhältnisse nicht von Stadt-Land- oder Ost-West-Differenzen auszugehen, sondern grundsätzlich Strukturstärke und Strukturschwäche in den Blick zu nehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich Ausgangslagen und Handlungserfordernisse zwischen Stadt und Land deutlich unterscheiden könne und entsprechend differenzierte Strategien erforderlich sind.

### ***Bedeutung der regionalen Daseinsvorsorge für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse***

Die Lebensbedingungen in Regionen werden durch den Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten, guten Umweltbedingungen sowie durch die Qualität und die Erreichbarkeit von Angeboten der Daseinsvorsorge bestimmt. Gerade angesichts der Alterung (in ländlichen Räumen) und der größer werdenden Erwerbslücke (Rückgangs der Personen im erwerbsfähigen Alter) erscheinen gute Rahmenbedingungen zum Leben als Schlüssel und Grundvoraussetzung für die Entwicklung von Regionen und somit für die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Neben der Versorgung mit schnellem Internet sind Angebote der sozialen Daseinsvorsorge und weiche Faktoren der Lebensqualität zudem immer wichtiger geworden für die Standortattraktivität von Betrieben und Unternehmen und damit für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen. Ein Perspektivwechsel und eine veränderte Ausrichtung regionaler Struktur- und Förderpolitik, weg von der starken Fokussierung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hin zu den Lebensbedingungen der Menschen erscheint daher richtig und notwendig.

### ***Zur Frage der Notwendigkeit einer neuen Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge***

Die vorliegenden Drucksachen 19/10639 und 19/10640 empfehlen dafür eine neue Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge (GRD).

Es ist sicherlich möglich, Aspekte und Fördertatbestände der Daseinsvorsorge in den unterschiedlichen Förderprogrammen stärker zu verankern und die ressortübergreifend zu koordinieren. Zumindest die stärkere Ausrichtung bestehender Förderprogramme auf die Daseinsvorsorge ist in den letzten Jahren auch schon vielfach geschehen, entfaltet aber nur begrenzte Wirkung. Der Anspruch einer ganzheitli-

---

<sup>1</sup> Eine Thesenpapier für die 5. Arbeitssitzung der AG Raumordnung und Statistik der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ am 11. Februar 2019 liegt dieser Stellungnahme bei. Es ist gemeinsam mit Kommunalvertretern des Netzwerks Daseinsvorsorge entstanden.

chen, integrativen Förderstrategie mit einer Förderlinie Daseinsvorsorge ist grundsätzlich richtig, jedoch komplex und kompliziert. Auch stellt sich die Frage, inwieweit der regionalen Daseinsvorsorge damit das notwendige Gewicht zukommt.

Bereits im Abschlussbericht des Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge (2016) ist daher empfohlen worden, die Daseinsvorsorge als klar abgegrenzte, eigenständige Förderlinie zu etablieren, die eine Umbau- und Anpassungsstrategie der Regionen einfordert und deren Umsetzung finanziell unterstützt. Damit werden eine Reduzierung der Komplexität und eine klare Ausrichtung auf die eigentlichen Aufgaben für die Entwicklung von Regionen im Strukturwandel erreicht. Eine Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge entspricht dieser Forderung und setzt einen klaren dritten Schwerpunkt neben den Gemeinschaftsaufgaben zur Wirtschaftsförderung (GRW) und Entwicklung ländlicher Räume (Weiterentwicklung der GAK).

### ***Regionale Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement und Regionalbudgets als zentrale Elemente der Förderung***

Regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagement sind mittlerweile vielfach eingeführte Instrumente der regionalen Entwicklung. Sie stärken die Eigenverantwortlichkeit vor Ort und bieten die Möglichkeit, auf die starke (klein-)räumlich Differenzierung der Regionen zu reagieren. Regionalbudget gewinnen ebenfalls an Bedeutung (GRW, GAK, Gesundheits- und Pflegeförderung). Verantwortliche in den Regionen beklagen allerdings die Unübersichtlichkeit der Akteure und die Doppelstrukturen, die sich aufgrund unterschiedlicher, unabgestimmter Ressortförderungen ergeben. Dennoch sind es bewährte Instrumente. Sie müssen jedoch eng verzahnt und aufeinander bezogen sein. Und sie sollten eindeutig auf den Förderschwerpunkt ausgerichtet werden: Managementstrukturen und Entwicklungskonzepte für regionale Daseinsvorsorge sowie ein flexibler regionaler Fonds für die Umsetzung von Anschub- und Schlüsselprojekten, die sich aus der Strategie ergeben. Um die „Beliebigkeit“ von Regionalen Entwicklungskonzepten zu vermeiden, sollte der Fördertatbestand „Regionale Daseinsvorsorgeplanung/ Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ mit klaren Vorgaben für die Prozessgestaltung und Qualitätssicherung verbunden sein. Die Rahmenvorgaben von Regionalbudgets sollten eine Ausgewogenheit von klaren inhaltlichen Leitplanken und Flexibilität für den vielfach eingeforderten Freiraum für Experimenten bieten.

### ***Fördertatbestände und die Notwendigkeit von „Managementförderung“***

Grundsätzlich sollte eine GRD ein möglichst breites Spektrum der regionalen Daseinsvorsorge abdecken. Dabei können sich zwei Probleme ergeben:

1. In vielen Bereichen der Daseinsvorsorge gibt es z.T. bewährte, z.T. modellhafte Strategien und Programme der entsprechenden Ressorts (Gesundheit, Pflege, Mobilität/Verkehr, etc.). Hier müssen die Schnittmengen und Grenzen zwischen einer GRD und der Ressortförderung gut ausgetariert werden.
2. Versteht man Daseinsvorsorge ziel- und wirkungsorientiert als grundsätzliche Befähigung zu einem guten Leben entsprechend seiner individuellen Fähigkeiten, wird es schwieriger klare inhaltliche Grenzen bei den Fördertatbeständen einzuziehen.

Die Modellvorhaben haben auch gezeigt, dass für die Umsetzung vielfach die Förderung von Netzwerkarbeit sowie Management- und Organisationsstrukturen erforderlich ist, weniger eine direkte investive Förderung.

### *Versorgungsgarantie und räumliche Grundsicherung*

Grundsätzlich ist die Formulierung einer Versorgungsgarantie im Sinne einer räumlichen Grundversorgung einschließlich einer regionalen Mobilitätsstrategie zu begrüßen. Auch hier liegt angesichts eines ziel- und wirkungsorientierten Verständnisses von Daseinsvorsorge die Herausforderung darin, Orientierung und Flexibilität/Freiheit gut auszubalancieren. So müssten Standards - auch für die regionale Mobilitätsgarantie – an den Zwecken und Wirkungen ausgerichtet werden und nicht allein an der Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen (Anzahl von Ärzten pro Einwohner oder Entfernung zur Nahversorgung). Auch wäre zu klären, was zu einer räumlichen Grundsicherung zählt. Verwirrend ist in den vorliegenden Papieren zudem die Vielfalt der strategischen Begriffe: Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, Bund-Länder-Programm „Gleichwertige Lebensverhältnisse für alle“, Pakt für lebenswerte Regionen, Versorgungsgarantie und Räumliche Grundsicherung.

### *Die Lücken – Leben im Alter*

Eine zentrale Aufgabe der regionalen Daseinsvorsorge ist in den vorliegenden Drucksachen lediglich am Rande erwähnt: die Sorge und Pflege für ältere Menschen bzw. gute Rahmenbedingungen für ein selbstbestimmtes und eigenständiges Leben im Alter. Gerade in strukturschwachen Stadt- und Landregionen ist dies eine der zentralen Herausforderungen und sollte in einem Strategie- und Förderprogramm für die regionale Daseinsvorsorge explizit genannt und verankert werden.

### *Die Verantwortung der Kommunen und die Notwendigkeit ihrer Befähigung*

Es ist richtig, dass gleichwertige Lebensverhältnisse nur über starke, leistungsfähige Kommunen zu erreichen sind. Die Städte, Gemeinden und Landkreise haben eine besondere Verantwortung für die Daseinsvorsorge. Sie sind verantwortlich für die Lebenswelten, in denen Daseinsvorsorge und Lebensqualität sich ausformt und zum Tragen kommen. Entsprechend sind in den letzten Jahren immer mehr Verantwortung und Aufgaben auf die Kommunen übertagen bzw. ihnen angetragen worden. Vor allem in strukturschwachen Stadt- und Landregionen fehlen den Kommunen jedoch häufig Geld und Personal, um diese Aufgaben zu erfüllen. Dadurch verstärkt sich die Schere zwischen strukturschwachen und strukturstarken Gemeinden. Eine bessere Ausstattung der Kommune mit Finanzen und Personal in Verbindung mit inhaltlicher Orientierung und Befähigung sind daher Grundvoraussetzung für gleichwertige Lebensverhältnisse.

### *Fazit*

Das Grundanliegen der drei Drucksachen zu Gleichwertigen Lebensverhältnissen ist aus meiner Sicht notwendig und richtig:

1. Einen Strategischen Rahmen und einen Förderrahmen für Regionale Daseinsvorsorge in strukturschwachen Regionen zu formulieren sowie
2. Kommunen finanziell zu stärken und sie zu befähigen, ihre Verantwortung für gute Rahmenbedingungen zum Leben wahrzunehmen.

# Raumentwicklung für gleichwertige Lebensverhältnisse

Thesenpapier I für die 5. Arbeitssitzung der AG Raumordnung und Statistik der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“

**Hintergrund:** Die Kolleginnen und Kollegen des Neubrandenburger Instituts für Kooperative Regionalentwicklung beschäftigen sich seit 20 Jahren mit der Entwicklung ländlicher Räume. Kommunikation und Kooperationen werden als Schlüssel für die Entwicklung angesehen.

Drei Modellvorhaben der Ressortforschung sind vor allem Grundlagen für die nachfolgenden Thesen:

- „Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen, Szenarioprozesse in 8 Modellvorhaben, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Laufzeit: 2015 – 2018.
- „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“. Modellvorhaben der Raumordnung mit 21 ländlichen Modellregionen (Planungsregionen, Landkreise, Gemeindeverbände) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) bzw. Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Laufzeit: 2012 – 2016.
- „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“. Modellvorhaben mit 18 ländlichen Regionen (Landkreisen) des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Laufzeit: 2015 – 2018.

## Thesen:

1. Demografie ist nicht alles. Sie kann aber Ausdruck von gesellschaftlichen Veränderungen sein und bestimmt die Entwicklungschancen in vielen Regionen. Die Alterung, als „Grundrauschen der demografischen Entwicklung“ enthält drei Komponenten, die bedeutsam für die Lebensbedingungen und die Entwicklungschancen in ländlichen, dünn besiedelten Regionen sind:
  - der weitere Rückgang der Schülerzahlen, insbesondere der Grundschüler,
  - der Anstieg der Hochaltrigen in Verbindung mit dem Ausdünnen der sozialen Netze und dem Rückgang des informellen Pflegepersonal aus Familie und Nachbarschaft sowie
  - der Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter.
2. Aus den Analysen der demografischen Situation und der Wanderungsbewegungen in ländlichen Räumen lassen sich drei Zielrichtungen für politisches Handeln erkennen:
  - Die Sicherung guter Rahmenbedingungen und Lebensqualität für die Bleibenden, insbesondere für ein gutes, selbstbestimmtes Leben im Alter (differenzierte Wohnangebote, Pflege, Gesundheit, Mobilität),
  - attraktive Lebensbedingungen für Zuzug, insbesondere für Familien mit Kindern (Bildung, Kinderbetreuung, Vereinbarung von Familie und Beruf) sowie
  - die Anbindung an Hochschulangebote und Hochschulwissen in Verbindung mit einer Diversifizierung der Wissens- und Dienstleistungsökonomie
3. Damit werden **Daseinsvorsorge und Lebensqualität** zum Schlüssel für die ländliche Entwicklung. Ohne Frage spielt die regionale Wirtschaftsstruktur, der Arbeitsmarkt und die Lohn- und Verdienststruktur weiterhin eine wichtige Rolle. Klassische, allein arbeitsmarktorientierte Regionalpolitik greift allerdings deutlich zu kurz und wird ins Leere laufen, allein schon wegen des zunehmenden Mangels an Fachkräften.
4. **Daseinsvorsorge ist „Befähigung“** zu einem guten, selbstbestimmten Leben bis ins hohe Alter. Straßen, Schulen, Ärzte, Theater oder auch die 5G-Versorgung sind immer nur Mittel zum Zweck und nicht der Zweck an sich, zum Beispiel Mittel zur Befähigung, gesund zu sein oder im Alter eigenständig zu wohnen. Zur Befähigung gehört z.B. auch ein gutes Lebensumfeld, Orte der Begegnung, die Dorfgemeinschaft oder Sport- und Kulturangebote. Die Befähigung ist nicht nur Aufgabe des Staates und der Kommunen. Jeder und jede Einzelne trägt soziale Verantwortung und kann dazu beitragen, andere zu befähigen.

5. Die Planung und Gestaltung von Daseinsvorsorge muss sich auf soziale und räumliche Vielfalt und Differenzen einstellen. Die Menschen brauchen mehr oder weniger Befähigung, je nach ihren eigenen Möglichkeiten. Genauso brauchen Orte im Raum unterschiedliche Strategien, von der Stärkung der professionellen Angebote in den Mittelzentren über die Sicherung der Versorgungsfunktionen in den kleinen Landstädten bis zur Förderung der Eigenorganisation in den Dörfern.
6. **Regionale Daseinsvorsorgeplanung** ergänzt die örtliche Daseinsvorsorge. Sie plant und sichert Versorgung und Lebensqualität in der Fläche. Dazu gehören die Analyse der Bevölkerungsentwicklung und Erreichbarkeiten, regionale, interdisziplinäre Arbeitsgruppen, Strategien, Standortplanungen und Netzwerke für die Versorgung im Raum.
7. **Allein investive Förderung** zur Sicherung der Daseinsvorsorge **greift zu kurz**. Vielfach geht es bei der Gestaltung einer guten Daseinsvorsorge um Kooperationen, Netzwerke, Kommunikation und damit um Management- und Koordinierungsaufgaben: Ärzte- und Gesundheitsnetzwerke, Schul- und Bildungslandschaften, Netzwerke mit der Wirtschaft zur Berufsorientierung, integrierte Mobilitätssysteme, sorgende Gemeinschaften für das Leben im Alter.
8. Die Raumordnung kann diese Managementaufgabe übernehmen. Häufig ist sie jedoch zu weit von den handelnden Akteuren entfernt. Wichtiger ist eine systematische kleinräumige Raubeobachtung sowie eine Weiterentwicklung des Zentrale Orte Prinzips im Sinne von eigenbestimmten, flexiblen Kooperationsräumen für Mobilität und Versorgung in der Fläche in Verbindung mit der Stärkung kleiner Versorgungszentren und Kleinstädte im ländlichen Raum.
9. Regionen, Städte, Gemeinden und Dörfer (einschließlich Zivilgesellschaft) müssen befähigt werden, in ihren Zuständigkeits- und Handlungsbereichen eigenverantwortlich Strategien für gute Lebensqualität und Daseinsvorsorge zu entwickeln und umzusetzen. Das erfordert eine bessere **Grundfinanzierung für Koordinationsstellen**, flexible Programme mit nichtinvestiver Förderung sowie mehr Flexibilität und Spielräume bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorgeangebote.
10. Ohne **Ziele und Strategien** wird gute Regionale Daseinsvorsorge nicht gelingen. Eine Regionalstrategie Daseinsvorsorge, wie sie in den Modellvorhaben der Raumordnung in über 10 Jahren entwickelt und im Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge von 21 Regionen erarbeitet worden ist, sollte daher Grundvoraussetzung für Förderung sein.
11. Die Erfahrungen aus den MOROS und dem ExWoSt-Vorhaben zeigen, dass Befähigung am besten über **miteinander und voneinander Lernen** funktioniert. Dies gilt für alle Ebenen und zwischen den Ebenen Bund, Land, Regionen, Gemeinden, Zivilgesellschaft. Die Regionen des Aktionsprogramms Regionale Da-

seinsvorsorge haben daher am 27.11.2018 ein Netzwerk Daseinsvorsorge als Arbeitsgemeinschaft für Daseinsvorsorge und Lebensqualität in ländlichen Räumen gegründet. Das Netzwerk versteht sich als Kompetenz- Lern- und Transfer-  
netzwerk, als Informationsknoten und Dialogplattform, als Praxisschmiede sowie als „Sprachrohr“ für eine gute Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen.