

Mehr Selbstverantwortung vor Ort

Lokale Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Von Professor Dr. Jürgen Aring

Zurzeit scheint der Befund der Stadt- und Regionalforscher klar. Stadt ist „in“! Großstädte und Metropolen gelten als Motoren der ökonomischen und sozialen Entwicklung. Sie ziehen Zuwanderer an: junge Menschen, Migranten, Urbaniten. Dem anderen Ende der Skala, den dünn besiedelten und ländlich geprägten Räumen mit ihren Dörfern und Kleinstädten, werden hingegen düstere Perspektiven in Aussicht gestellt. Hier wird gerne das Bild einer Abwärts spirale gebraucht, bei der Schrumpfung, Alterung, selektive Abwanderung, wirtschaftliche Schwäche die Effekte des Niedergangs und der Verschlechterung von Lebensbedingungen vorantreiben.

Das Bild einer Polarisierung von Stadt und Land ist gleichzeitig richtig und falsch. Es ist insoweit richtig, dass es ein grundsätzliches Muster beschreibt, das sich mit statistischen Daten und generalisierenden Karten belegen lässt. Das Bild der Polarisierung ist aber auch falsch. Es bildet weder die vielen raumstrukturellen Zwischentöne zwischen blühender Stadt und ausgelaugtem Land ab, die doch für die weitreichend urbanisierte, polyzentrische und kleingeklammerte Bundesrepublik Deutschland charakteristisch sind. Noch hat das Bild Platz für typspezifische Abweichungen wie strukturschwache Großstädte und blühende ländlich geprägte Räume. Die Realität ist vielfältiger und facettenreicher als die These einer Polarisierung von Stadt und Land.

Dennoch sind das Bild und der mitgedachte Begründungszusammenhang nützlich. Denn in der Vielfalt der ländlich geprägten Räume gibt es tatsächlich auch die Extreme: Dünn besiedelte schrumpfende Räume, denen es an Kindern genauso wie an qualifizierten Arbeitsplätzen mangelt und in denen das Daseinsvorsorgeangebot dünner und die Wege weiter werden.

Die Entwicklungspfade zwischen den Extremen sind so unterschiedlich, dass sie strukturell unterschiedlicher begleitender

Politiken bedürfen. Und das impliziert für die dünn besiedelten ländlichen Räume die Entwicklung beziehungsweise das Zulassen von Ansätzen, die in anderen Räumen des Landes erst einmal unsinnig oder undenkbar erscheinen. Den Kontext dafür bildet der Rollenwandel des sich mit seinen Aufgaben in manchen Bereichen zunehmend überfordernden Staates, durch den die klassischen Möglichkeiten eingeschränkt wurden, den ländlichen Räumen zu helfen.

Schwierige Rahmenbedingungen für dünnbesiedelte Räume

Neben der Stabilisierung der regionalen Wertschöpfung und damit der Sicherung eines Arbeitsplatzangebotes ist die Sicherung der Daseinsvorsorge die größte Herausforderung in den dünn besiedelten und stark schrumpfenden Räumen.

Bei Bevölkerungsrückgang, Alterung und Peripherisierung verschlechtert sich das Angebot der Daseinsvorsorge in den dünn besiedelten schrumpfenden Räumen kontinuierlich. So werden Schulen geschlossen, Arztpraxen nicht wieder besetzt, freiwilligen Feuerwehren geht das Personal aus, Rettungszeiten sind nicht einzuhalten und der ÖPNV begrenzt sich auf Schülerverkehr. Gleichzeitig steigen Gebühren und Abgaben, etwa bei den Gebühren der Wasserver- und entsorgung, weil relativ fixe Kosten auf eine immer kleinere Zahl von Nachfragern umgelegt werden müssen. „Weniger, weiter, teurer“ heißen die Schlagworte, mit denen die Veränderungen aus Sicht der Bevölkerung zu beschreiben sind.

Nun kann man davon ausgehen, dass weder ein weißer Ritter mit viel Geld erscheint, der die entstehenden Probleme einfach wegsubventioniert, noch dass der demografische Wandel sich plötzlich umkehrt und aus Schrumpfungsbereichen wieder Zuzugsgebiete werden. Einzelne Bürgermeister melden hierzu zwar Erfolge, doch in einer insgesamt schrumpfenden



AUTOR

Professor Dr. Jürgen Aring ist Stadt- und Regionalplaner und lehrt Raumwirtschaftspolitik an der Technischen Universität Dortmund

KURZ GEFASST

Die Auswirkungen des demografischen Wandels und der Trend zur Urbanisierung stellen besonders Kommunen in dünn besiedelten ländlichen Regionen vor Herausforderungen. Vielfach sehen sie sich mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, trotz zurückgehender Bevölkerungszahlen die Leistungen der Daseinsvorsorge aufrecht zu erhalten. Mehr Eigenverantwortung vor Ort für Daseinsvorsorge kann ein Ausweg aus diesem Dilemma sein. Dazu sind allerdings größere Spielräume für Kommunen notwendig, um kreative und flexible Lösungen zu ermöglichen. Bund und Länder sind aufgerufen, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Dann kann mehr Selbstverantwortung vor Ort in Kombination mit zivilgesellschaftlichem Engagement dazu beitragen, die Lebensqualität auch in dünn besiedelten ländlichen Regionen zu gewährleisten.



Mehr räumliche Differenzierung in der zukünftigen Raumstruktur

Gesellschaft kann ein lokaler Umverteilungsgewinner nicht als Vorbild für alle herangezogen werden. Die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Regionen mit Bevölkerungsrückgang erfordert neue organisatorische und technische Konzepte, wenn das „weniger, weiter, teurer“ abgemildert oder tragbarer werden soll.

Während man den demografischen Wandel zusammen mit der Peripherisierung zwar als Auslöser für die Verschlechterungen beim Daseinsvorsorgeangebot sehen muss, ist bei der Suche nach neuen Lösungen vielschichtiger zu analysieren.

Vertikale Integration der Daseinsvorsorgeaufgaben

Zum einen: Im politischen Mehrebenensystem sind alle Aufgaben der Daseinsvorsorge vertikal integriert. Ein Beispiel: Das System Schule besteht eben nicht nur aus Lehrern, die Schüler unterrichten, sondern aus vielen weiteren Akteuren. Kommunen unterhalten die Schulgebäude, Landkreise machen eine Schulentwicklungsplanung, Bezirksregierungen verwalten Lehrerplanstellen und nehmen Aufsichtsfunktionen wahr, die Kultusministerien definieren die Schulpolitik und entwerfen Gesetze und Verordnungen, die Finanzministerien wirken auf den finanziellen Rahmen für Bildungspolitik ein und die Kultusministerkonferenz verständigt sich über die Vereinheitlichung von Standards. Ähnliche Strukturen lassen sich auch für andere Felder der Daseinsvorsorge beschreiben. Nun kann man die These aufstellen, dass die vertikale Integration von Aufgaben sich in den letzten Jahrzehnten verfestigt hat, wobei eine Vielzahl von Regulierungen allerorten einheitliche Qualitätsstandards sichern soll, die allerdings auch die Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort stark einschränken. Kreative Lösungen vor Ort setzen oft Veränderungen von Regulierungen und institutionellem Verhalten auf anderen Ebenen voraus, die im heutigen Regulierungsgeflecht unmöglich erscheinen oder aus einer top-down-Sicht nicht gerechtfertigt oder nicht zu verantworten sind. Plädiert man deshalb für kreative Lösungen vor Ort, um die Daseinsvorsorge in modifizierter Weise sicher zu stellen, sollten die Verantwortlichen und mit der klassischen vertikalen Integration der Daseinsvorsorgeleistungen versierten Verwaltungs- und Politik-Akteure motiviert

werden, den Vor-Ort-Akteuren Spielräume zur Lösung ihrer Zukunftsfragen einzuräumen. So wächst die Chance, dass „oben“ Dinge verändert werden, die „unten“ erst die gewünschte Beweglichkeit ermöglichen.

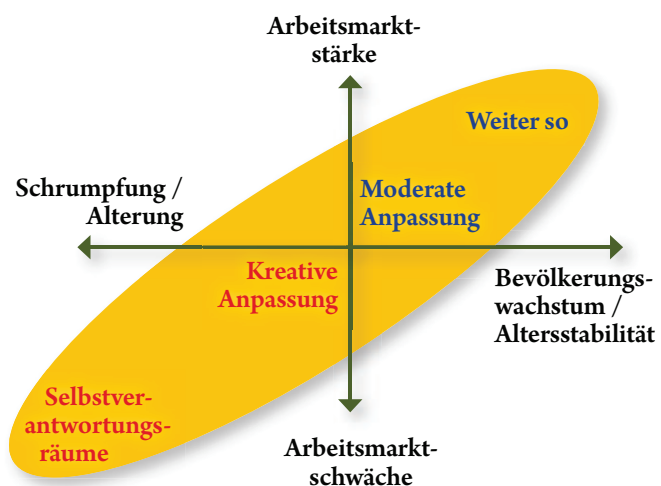
Verändertes Staatsverständnis kann Chancen vor Ort bieten

Zum anderen: Die Kombination aus Überstrapazierung des Wohlfahrtskonzeptes in Verbindung mit der Durchsetzung eines neoliberalen Politik-, Gesellschafts- und Wirtschaftsverständnisses hat zu einem Wandel des Verständnisses der Staatsaufgaben geführt. Das die 1960er- und 1970er-Jahre leitende Verständnis vom breit aufgestellten fürsorgenden Wohlfahrtsstaat wurde in den 1980er- und 1990er-Jahren abgelöst von der Leitvorstellung eines neoliberalen Minimalstaates, der euphemistisch auch als schlanker Staat bezeichnet wurde. Auch Deutschland hat eine entsprechende Veränderung des Staates verfolgt, ohne aber die Radikalität der US-amerikanischen oder britischen Entwicklung zu erreichen. Erst nach dem Jahr 2003, unter dem Eindruck forciert Globalisierung und hoher Arbeitslosigkeit, wurden mit der Agenda 2010 tiefgreifende Reformen realisiert. Dies geschah aber zu einem Zeitpunkt, als der schlanke Minimalstaat schon in Misskredit geraten war und das Konzept des Staatsumbaus abgefedert werden musste. Experten sprechen deshalb inzwischen vom aktivierenden Staat, was in der neuen Sozialpolitik seinen Niederschlag in der Formel „fordern und fördern“ fand. Mit dem Wandel des Staatsverständnisses

wurde der Umfang der Verpflichtung des Staates (Bund, Länder und Kommunen) zur Sicherung der Daseinsvorsorge zurückgenommen. Anstelle vom Leistungsstaat spricht man nun vom Gewährleistungsstaat. Das heißt, der Staat erfüllt Aufgaben nicht selber durch Behörden oder staatseigene Betriebe, sondern er gewährleistet über Aufsichts- und Regulierungsbehörden, dass die politisch gewünschten Aufgaben von nicht-öffentlichen Trägern in einem bestimmten Qualitätsstandard erbracht werden. Illustriert wird diese Entwicklung gerne am Beispiel der Privatisierung der Post. Durch entsprechende Regulierungen stellt der Staat ungeachtet der unterschiedlichen Kosten für den Briefverkehr in Stadt und Land ein bundesweit einheitliches Porto sicher, und er gewährleistet ein bestimmtes Netz an Poststellen ungeachtet der Wirtschaftlichkeit im Einzelfall. Für die Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort ergeben sich aus diesem Wandel gleichermaßen Chancen und Risiken. Denkt man sich einen neoliberalen Privatisierungskontext, so muss man mit Konzentrationen und der Streichung von Quersubventionierungen rechnen. Löst man sich aus diesem Denken, so ergibt sich auch die Möglichkeit für regionalspezifische Vertragslösungen, die anstelle einer Qualitätssicherung über einen normierten Input eine Qualitätssicherung über einen definierten Output sicherstellen. Über ein Leistungsbesteller-Leistungserbringer-Prinzip könnten dann regional- und ortsspezifische Lösungen ermöglicht werden.

Wie man es dreht und wendet, die Veränderungen verweisen auf „mehr Selbstver-

Grundversorgung und Infrastruktur – neue regionsspezifische Handlungsansätze



antwortung vor Ort“. Ob man von kreativen ortsspezifischen Lösungen, Aktivierung, Output-Orientierung oder regionalspezifischen Vertragslösungen spricht, immer sind auch die Akteure vor Ort gefordert. Auf sie, die lokalen und regionalen Politiker, die Unternehmer, die Vereinsaktiven, die örtlichen NGO's und ganz allgemein auf die Bürger, richten sich die Erwartungen, aus der Krise eine Chance zu machen. Eine wahrhaft große Erwartung! Die Realität vor Ort, insbesondere in den dünn besiedelten und schrumpfenden Kommunen des Nordostens, sieht oft anders aus. Die Voraussetzungen für kreative Lösungen vor Ort sind oft wahrlich nicht günstig. Dennoch lohnt es sich, über ein Konzept von Mehr-Selbstverantwortung-vor-Ort nachzudenken, das auf starke Kommunen in Verbindung mit zivilgesellschaftlichem Engagement setzt.

Starke Kommunen

Die Kommune ist die wichtigste politische Gestaltungsebene vor Ort. Aus gutem Grund ist sie deshalb in Deutschland flächendeckend als „kommunale Selbstverwaltung“, also als in bestimmten Bereichen unabhängige Politik- und Verwaltungsebene mit territorialer Zuständigkeit und eigener Finanzhoheit ausgestaltet. Der Grad der Selbstverwaltung ist durch das Subsidiaritätsprinzip umrissen. Danach sind politische und administrative Aufgaben auf einer möglichst tiefen Ebene eigenverantwortlich zu bearbeiten, ohne diese Ebene damit jedoch systematisch zu überfordern.

Wenn nun zur Sicherung der Daseinsvorsorge orts- und regionalspezifische Lösungen vorgeschlagen werden, dann ist dabei die kommunale Ebene gefordert. Allerdings nicht vorrangig als Leistungserbringer, der für Land, Bund oder andere Träger der Daseinsvorsorge im Sinne einer Finanz- und Vollzugsverantwortung in die Bresche springen soll. Das würde die kommunale Ebene überfordern und auch der vertikalen Integration der Politikbereiche nicht gerecht werden. Mit einem trotzigem „dann machen wir es selbst“ ist keine Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort zu erzielen. Doch welche Möglichkeiten hat kommunale Politik und Verwaltung?

Politisch kann kommunal über orts- und regionalspezifische Lösungen entschieden werden, wenn die vertikale Integration der Politikbereiche entsprechende Gestaltungs-

spielräume auf der kommunalen Ebene eröffnet. Politische Entscheidungen vor Ort implizieren zweierlei: Zum einen kann über Standards entschieden werden, die man sich leisten will. Zum anderen kann über Standorte entschieden werden, wodurch der Konflikt zwischen zentralisierten und dezentralisierten räumlichen Entwicklungsmustern zur Abstimmung kommt. Es zeigt sich: Mehr lokale Demokratie durch Abstimmungen auf der kommunalen Ebene lässt die Konflikte und die Folgen von Entscheidungen nicht verschwinden, aber sie führt zu demokratischen Mehrheiten und damit auch zu einer höheren Akzeptanz. Damit eine solche demokratische Selbstverantwortung vor Ort erfolgreich sein kann, bedarf es verschiedener Voraussetzungen:

(a) Die politischen Entscheidungen sollten mit einer Finanzverantwortung verknüpft sein. Die Entscheidungen sollten Auswirkungen auf lokale Steuern und Gebühren haben, die möglichst viele Bürger betreffen. Die direkte Demokratie in der Schweiz zeigt, dass Entscheidungen, bei denen Gestaltungsideen mit Finanzeffekten verknüpft werden, zu Lösungen mit hoher Verantwortungsqualität führen.

(b) Die Kommune sollte flächenmäßig so groß sein, dass sie den Alltagsraum der wichtigsten Daseinsvorsorgebereiche abbildet. Eine Orientierung kann dafür der mittelzentrale Verflechtungsbereich sein, auch wenn das im Nordosten zu großen Flächenkommunen führt. Kommunale Neuordnungen sind längst kein politisches Tabu mehr. Unter dem Druck der Funktionssicherung läuft in den neuen Ländern längst eine schrittweise Entwicklung zu Großkommunen. Diese Entwicklung sollte als Chance begriffen werden und entsprechend ausgestaltet werden.

(c) Mehr Freiräume für selbstverantwortliches Handeln vor Ort müssen „von oben“ gewährt werden, das heißt die Kommunen in den von dünner Besiedlung und vom demographischen Wandel besonders betroffenen Räumen sollten politische und administrative Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume vom Bund und insbesondere von den Ländern zurück erhalten. Gleichzeitig müssen die Möglichkeiten für mehr Selbstverantwortung „unten“ angenommen werden, indem dort mit dem entstehenden lokalpolitischen Druck sowie mit Rechts- und Versicherungsfragen auch angemessen umgegangen wird.



Direkte Demokratie in der Schweiz

Lokale Kooperationen können Lebensqualität sichern

Administrativ sind auf der kommunalen Ebene die Prinzipien von Gewährleistungsstaat und aktivierendem Staat in kommunales Verwaltungshandeln zu übersetzen. Die Kommunaladministration versteht sich also auch als Besteller und Netzwerkmoderator. Sie sucht nach geeigneten Partnern, mit denen sich das Angebot der Daseinsvorsorge sichern lässt. Das können öffentliche und private Betriebe, Körperschaften, Vereine, NGO's und andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen sein.

Bei der Kooperation von Kommunen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge geht es nicht um die Auslagerung von Aufgaben zur Kostensenkung, sondern um die Gewinnung zusätzlicher Gestaltungspotenziale. Freiwillige Feuerwehren funktionieren seit eh und je nach dieser Logik. Verbände, Kirchen, Vereine, Genossenschaften können Träger von Einrichtungen der Daseinsvorsorge sein und zur Sicherung der örtlichen Lebensqualität beitragen. Über echte Zielvereinbarungen im Sinne wechselseitiger Zusagen kann die Kooperation abgesichert werden.

Vermutlich gibt es längst viele Städte und Gemeinden, die sich gedanklich auf den Pfad „mehr Selbstverantwortung“ begeben haben, ohne das explizit so zu benennen. Doch sie stoßen auf Hindernisse und Widerstände, wodurch sich die politisch Verantwortlichen als „einsame Kämpfer“ fühlen müssen. Eine stärkere Vernetzung der engagierten Kommunen und eine systematische konzeptionelle Ausarbeitung des Ansatzes „mehr Selbstverantwortung vor Ort“ könnten weiter helfen. ■