





Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und  
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Regionale Daseinsvorsorge**

Begriff, Indikatoren,  
Gemeinschaftsaufgabe

Jens Kersten

Claudia Neu

Berthold Vogel

## Inhaltsverzeichnis

---

Abbildungsverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Vorbemerkung	5
1. Einleitung	6
2. Regionale Daseinsvorsorge	7
2.1 Begriffsbestimmung	7
2.2 Indikatoren regionaler Differenzierung	9
2.3 Umgang mit Herausforderungen	12
2.3.1 „Wir fahren die Ansprüche zurück“	12
2.3.1 „Wir gehen neue Wege“	15
2.4 Verfassungsrechtlicher Rahmen	16
2.4.1 Grundrechte	16
2.4.2 Verfassungsgüter	17
2.4.2.1 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse	17
2.4.2.2 Verkehr	17
2.4.2.3 Post und Telekommunikation	19
2.4.3 Verfassungsprinzipen	20
2.4.3.1 Sozialstaatsprinzip	20
2.4.3.2 Bundesstaatsprinzip	20
2.4.3.3 Demokratieprinzip	21
3. „Regionale Daseinsvorsorge“ als Gemeinschaftsaufgabe	22
3.1 Einführung in das Grundgesetz	22
3.1.1 Anforderungen an die Gemeinschaftsaufgabe	23
3.1.2 Abgrenzbarkeit der Gemeinschaftsaufgabe	23
3.1.3 Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe	23
3.2 Ausgestaltung durch den Gesetzgeber	24
4. Zusammenfassung	26
Literaturverzeichnis	27
Die Autor_innen	31

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autor\_innen in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: pellens.de | Fotos: Fotolia | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-95861-049-1 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1: Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland	9
Abbildung 2: Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse	10
Abbildung 3: Über- und unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse	13

## Abkürzungsverzeichnis

---

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CGREU	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
ESF	Europäischer Sozialfonds
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAK-Gesetz	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GRD-Gesetz-E	Entwurf eines Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GRW-Gesetz	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
MORO	Modellregionen der Raumordnung
PostG	Postgesetz
RegG	Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz)
ROG	Raumordnungsgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz

## Vorbemerkung

Die öffentliche Daseinsvorsorge gerät zunehmend unter Druck. Der Mangel an Landärzt\_innen, die Schließung von Schwimmbädern oder Stadtbibliotheken, Schwierigkeiten bei der Einhaltung der gesetzlichen Hilfsfristen bei Feuerwehren und Rettungsdiensten sowie längere Schulwege aufgrund von Schulschließungen sind hierfür Beispiele. Verschärfend wirkt sich aus, dass die demografische Entwicklung zusätzliche Anforderungen an die Daseinsvorsorge bei anhaltenden Finanzierungsgpässen stellt. Neue Aufgaben, wie beispielsweise die lokale Organisation von Pflege, kommen hinzu.

Zudem bestehen starke Unterschiede bei der Versorgung mit Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge. Gerade die Regionen, die von Abwanderung sowie schwacher Wirtschafts- und Finanzkraft gekennzeichnet sind, haben erhebliche Probleme, die öffentliche Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Als Folge laufen sie Gefahr, von der sozialen und ökonomischen Entwicklung des restlichen Landes abgekoppelt zu werden. Deshalb sollte die aktuelle Debatte um die Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern von der Politik genutzt werden, Antworten auf die Fragen zu finden: Wie ist das grundgesetzliche Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu erreichen? Wie muss man mit dem demografischen Wandel umgehen?

Bereits im Juni 2013 hat der Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ein Konzept vorgelegt (Eichel et al. 2013), welches vorschlägt, die Reform der Bundesländer-Finanzbeziehungen zu nutzen, um einen Beitrag zum grundgesetzlichen Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten. Der Länderfinanzausgleich muss seine Blindheit

gegenüber den sozialen und ökonomischen Realitäten überwinden und zur Bewältigung des demografischen Wandels beitragen. Das FES-Konzept besteht deshalb aus drei Säulen, die darauf abzielen, Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Entwicklung zu gestalten:

- (1) Entlastung der Kommunen von den durch den Bund veranlassten Sozialausgaben;
- (2) Sicherung einer Grundversorgung mit Gütern der öffentlichen Daseinsvorsorge durch eine neue „Gemeinschaftsaufgabe Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“;
- (3) Initiierung eines Ideenwettbewerbs der Regionen und Kreise, um Antworten auf drängende gesellschaftliche Herausforderungen vor Ort zu finden.

Die einzelnen Säulen werden im Hinblick auf ihre finanzwissenschaftliche und verfassungsrechtliche Umsetzbarkeit untersucht. So wurde bereits die erste Säule zur Entlastung der Kommunen vom ifo-Dresden finanzwissenschaftlich durchgerechnet und für umsetzbar befunden (Ragnitz et al. 2014). Für die zweite Säule wurden Claudia Neu, Jens Kersten und Berthold Vogel beauftragt, die Einführung einer „Gemeinschaftsaufgabe Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge“ zu prüfen und Vorschläge zur Ausgestaltung zu machen.

Die Notwendigkeit der Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe leiten die Autor\_innen aus dem Grundgesetz ab. Eine Gemeinschaftsaufgabe betont die staatspolitische Bedeutung der Daseinsvorsorge und garantiert ihre leistungsfähige Finanzierung. Die Gutachter\_innen zeigen, dass eine Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen eine Bedingung für eine prosperierende soziale und wirtschaftliche Entwicklung ist.

*Hans Eichel*  
Bundesminister a. D.,  
Sprecher des Arbeitskreises  
Nachhaltige Strukturpolitik

*Dr. Philipp Fink*  
Leiter des Arbeitskreises Nachhaltige Strukturpolitik,  
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik  
Friedrich-Ebert-Stiftung

*Heinrich Tiemann*  
Staatssekretär a. D.,  
Mitglied im Arbeitskreis  
Nachhaltige Strukturpolitik

## 1. Einleitung

---

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hat seit Mitte der 1990er Jahre zu einer verschärften räumlichen Polarisierung geführt. Mehr und mehr Regionen verlieren den Anschluss und schaffen es aus eigener Kraft nicht mehr, mit der allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Schritt zu halten. Um ein weiteres Auseinanderdriften der Regionen zu verhindern, wird gegenwärtig die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs diskutiert.

In diesem Zusammenhang haben Eichel, Fink und Tiemann bereits im Juni 2013 einen Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen vorgelegt, der auf den Abbau regionaler Disparitäten abzielt (Eichel et al. 2013). Der Vorschlag umfasst insgesamt drei Säulen: erstens eine finanzielle Entlastung der Kommunen, die durch die Übernahme bestimmter kommunaler Sozialausgaben durch den Bund erfolgt<sup>1</sup>, zweitens die Sicherung der Grundausstattung bei der Daseinsvorsorge und drittens die Initiierung eines Wettbewerbs der Regionen, um Lösungen für dringende gesellschaftliche Herausforderungen und lokale Entwicklungspotenziale zu entwickeln.<sup>2</sup>

Das vorliegende Gutachten prüft die Umsetzbarkeit der zweiten Säule des Modells und konzentriert sich dabei auf konkrete rechtliche Ansatzpunkte. Für die Sicherung einer Grundausstattung bei der Daseinsvorsorge schlägt es vor, die regionale Daseinsvorsorge als eine Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz zu verankern. Dies ist notwendig, aber auch gerechtfertigt, weil die regionale Daseinsvorsorge für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft eine zentrale Rolle spielt. Nicht nur für die jeweilige Region selbst, sondern auch für den sozialen Zusammenhalt der Länder sowie des Bundes und der Europäischen Union ist sie von essentieller Bedeutung. Deshalb können und müssen sich die Länder und der Bund in der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ engagieren. Denn für eine prosperierende Wirtschaft, für gesellschaftlichen Wohlstand, für die Sicherung des Gemeinwohls und für die Öffnung sozialer wie ökonomischer Spielräume sind öffentliche Güter und Dienstleistungen eine entscheidende und daher unverzichtbare Voraussetzung.

---

1 Diese Säule wurde vom ifo-Dresden finanzwissenschaftlich untersucht und für umsetzbar befunden (Ragnitz et al. 2014, Eck et al. 2014).

2 Die dritte Säule des Ideenwettbewerbs wird in einem weiteren Gutachten (Kersten, Neu, Vogel, i. E.) auf ihre Umsetzbarkeit geprüft.



## 2. Regionale Daseinsvorsorge

---

Um Antworten auf die Frage geben zu können, wie mit den zunehmenden Abkopplungsprozessen regionaler Räume umzugehen ist, befasst sich dieses Kapitel mit der politischen und rechtlichen Entwicklung des Konzepts der regionalen Daseinsvorsorge in Deutschland. Es diskutiert Indikatoren zur Ermittlung regionaler Unterschiede und analysiert, wie gegenwärtig mit den bestehenden Herausforderungen umgegangen wird. Dabei zeigt sich, dass die aktuelle Fachdiskussion in Politik und Raumwissenschaften mit ihrem Versuch, entweder regional differenzierte oder deutschlandweit einheitliche (Mindest-)Standards zur Bewertung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu definieren, die zukünftigen Herausforderungen von gleichzeitigem Wachsen und Schrumpfen der Regionen nicht angemessen reflektiert. Die Festlegung von Mindeststandards, aber auch punktuelle Modellprojekte werden diesen Entwicklungen nicht gerecht. Was wir künftig brauchen, um den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse neu umsetzen zu können, ist ein starkes rechtliches Instrumentarium. Deshalb geht dieses Kapitel abschließend auf den verfassungsrechtlichen Rahmen ein: die strukturierende Bedeutung der Grundrechte und Verfassungsgüter für die (regionale) Daseinsvorsorge.

### 2.1 Begriffsbestimmung

In Deutschland wird die Entfaltung des Leistungsstaates von der Entwicklung des sozialpolitischen Konzepts der Daseinsvorsorge begleitet. Dieses Konzept geht auf Ernst Forsthoff zurück. So erklärt Forsthoff in seiner Monografie „Die Verwaltung als Leistungsträger“ von 1938 die liberalen und partizipativen Infrastrukturkonzepte des 19. Jahrhunderts für politisch wie rechtlich obsolet und bringt stattdessen die staatliche Zentralisierung

von Verkehrs-, Versorgungs-, Gesundheits-, Post-, Telephonie- und Bildungsstrukturen auf den existentialistischen Begriff der „Daseinsvorsorge“ (Forsthoff 1938: 1ff.). In dieser frühen Fassung ist der nationalsozialistische Kontext, in dem Forsthoff sein institutionelles Konzept von „Daseinsvorsorge“ entwickelte, deutlich spürbar: Die liberalen Grundrechte gehörten – so Forsthoff – der Vergangenheit an und würden durch die Teilhabe an der Daseinsvorsorge ersetzt. Nach dem Ende des Nationalsozialismus entwickelte Forsthoff die Daseinsvorsorge dann zu einem umfassenden sozialpolitischen Legitimationskonzept des modernen Wohlfahrtsstaates, das alle sozialen und wirtschaftlichen Leistungen der Industriegesellschaft an ihre Bürger\_innen umfassen sollte (Forsthoff 1971; hierzu Kersten 2005: 557ff.; Meinel 2011: 154ff.). An dieses allumfassende Verständnis leistungsstaatlicher Daseinsvorsorge lässt sich heute nicht mehr anknüpfen: Es bewegt sich zu sehr im Spannungsverhältnis von „sozialpsychologischer Begründung und staatsfixierter Herrschaftslegitimation“ (Kersten et al. 2012: 49). Es gibt keine Auskunft über die Quantität und die Qualität staatlicher Daseinsvorsorgeleistung. Es kann sich keine private Erbringung von Daseinsvorsorge vorstellen, für die der Staat „nur“ eine regulierende Gewährleistungsfunktion übernimmt. Und es räumt aktiven Bürger\_innen sowie der Zivilgesellschaft keine sozialpolitische Rolle oder gar Voice in der Gestaltung ihrer eigenen Daseinsvorsorge ein. Damit geht dieses überkommene Verständnis von Daseinsvorsorge an der gesellschaftlichen und staatlichen Realität von heute vorbei. Gerade die aktuelle Diskussion über die Aufnahme der flächendeckenden Breitbandversorgung oder die wohnortnahe Grundversorgung in den Kanon der infrastrukturellen Daseinsvorsorge verdeutlicht, dass die Bestimmung einer Leistung als Daseinsvorsorgeleistung nicht per se

möglich ist, sondern politischen Aushandlungsprozessen unterliegt.

Mit seiner sozialpolitischen Suggestionskraft hat das Konzept der Daseinsvorsorge die Staatsaufgabendiskurse der Nachkriegsjahrzehnte bis in die Politik der Europäischen Gemeinschaften geprägt (Kersten 2005: 565ff.). Doch selbst als der moderner anmutende Begriff der Infrastruktur zunehmend an Bedeutung gewinnt, wird deshalb nicht die konzeptionelle Kopplung von sozialer *Vorsorge* und *Teilhabe* aufgegeben, die schon einen der Grundpfeiler des Konzepts der Daseinsvorsorge bildet. Vielmehr verbindet sich seit den 1950er Jahren der Gedanke der Daseinsvorsorge bzw. der Infrastrukturen mit dem politischen Willen, gleichwertige bzw. einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen (Art. 72 Abs. 2, Art. 106 Abs. 4 Satz 3 Nr. 2 GG), und erweitert so den sozialen Teilhabegedanken um eine föderale räumliche Dimension. Teilhabemöglichkeiten dienen nun nicht mehr allein dem sozialen Ausgleich zwischen Gesellschaftsschichten, sondern sollen es auch Menschen in benachteiligten Regionen ermöglichen, über einen flächendeckenden Ausbau der Daseinsvorsorgestrukturen an Errungenschaften der modernen, urbanen Wohlfahrts- und Konsumgesellschaft teilnehmen zu können. Die sozialen und territorialen Partizipationsversprechen der Nachkriegszeit manifestierten sich in allen Lebensbereichen – im Anschluss des letzten Hauses an die Abwasserkanalisation, in Gymnasien im ländlichen Raum, Schwimmbädern, Veranstaltungshallen und Gemeindehäusern selbst in ländlichen Teilorten, Tennisplätzen für alle. Mit hin wirkte der Ausbau des bundesrepublikanischen Wohlfahrtsstaates auf zwei Ebenen sozial und territorial angleichend: einerseits über die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten an Bildung, Gesundheit und sozialen Sicherungssystemen, andererseits territorial über die Herstellung gleicher, später dann gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Abschnitt 2.4.2.1). Maßstab für die Bestimmung, der durch das Leitbild geforderten Gleichwertigkeit, ist der „gesellschaftlich akzeptierte Standard“, wobei „Ausgleich“ in der bis dato gängigen Interpretation stets als Angleichung nach „oben“ – also an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau – verstanden wird (BMVBW 2005: 22).

Hier hat sich in den vergangenen 15 bis 20 Jahren ein grundlegender Paradigmenwandel vollzogen: Nicht mehr das Maximalangebot, sondern das Mindestangebot an Infrastrukturausstattung und öffentlichen Dienstleistungen steht nun auf dem politischen Programm. Denn lediglich „die Schaffung vergleichbar gut ausgestatteter Regionen bzw. die schrittweise Annäherung an solche, dient der Sicherung eines wohlfahrtsstaatlich definierten Mindestniveaus gleichwertiger Lebensbedingungen“ (BMVI 2014: 4). Folgerichtig wird im neuen Raumordnungsbericht (2012: 31) *Daseinsvorsorge* als „die öffentliche Gewährleistung eines Angebots ausgewählter, vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestufte Güter und Dienstleistungen“ definiert. Die Versorgung mit technischen Dienstleistungen wie Energie, Wasser, Abfallentsorgung, Telekommunikation wird ebenso dazu gezählt wie soziale Dienstleistungen – etwa Bildung, Gesundheit oder Kultur (vgl. Abbildung 1). Die Güter und Dienstleistungen sollen „in einer akzeptablen Mindestqualität, zu sozialverträglichen Preisen und flächendeckend in befriedigender Zugänglichkeit (Erreichbarkeit) angeboten werden“. Ergänzend wird unter „*regionaler Daseinsvorsorge*“ die „flächendeckende Versorgung mit als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen in einem regionalen Versorgungsraum (d. h. in einem interkommunalen Kooperationsraum, einem Landkreis oder einer Planungsregion)“ (BMVI 2014: 4) verstanden.

Auch wenn Daseinsvorsorge – vor allem begrifflich – eine deutsche Besonderheit ist, sind in fast allen Industriestaaten ähnliche Infrastrukturkonzepte vorzufinden. In den USA und Australien werden öffentlich bereitgestellte Dienstleistungen wie beispielsweise Energie oder Wasser- und -entsorgung „universal service (obligations)“ genannt. In Großbritannien spricht man vom „public service“ beziehungsweise „services of general economic interest“, während in Frankreich vom „service public“ oder „service d'intérêt général“ die Rede ist. Auf der Ebene der Europäischen Union wird der Bezeichnung „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (Art. 14, Art. 106 AEUV, Art. 36 CGREU)

Abbildung 1:

**Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge in Deutschland**

Technische Dienstleistungen	Soziale Dienstleistungen
Verkehrsinfrastruktur	Kulturelle Versorgung
Verkehrsdienste (Schultransport, ÖPNV)	Schule, Bildungswesen
Kommunikationsdienstleistungen	Kinderbetreuung
Energieversorgung	Gesundheitswesen und Altenpflege
Wasserwirtschaft, Ver- und Entsorgung	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
Abfallwirtschaft	Katastrophenschutz, Feuerwehr, Rettungswesen
Deichbau	Öffentliche Sicherheit
Wohnungswirtschaft, sozialer Wohnungsbau	Sportstätten, Friedhöfe

Quelle: Nach Einig 2008: 18.

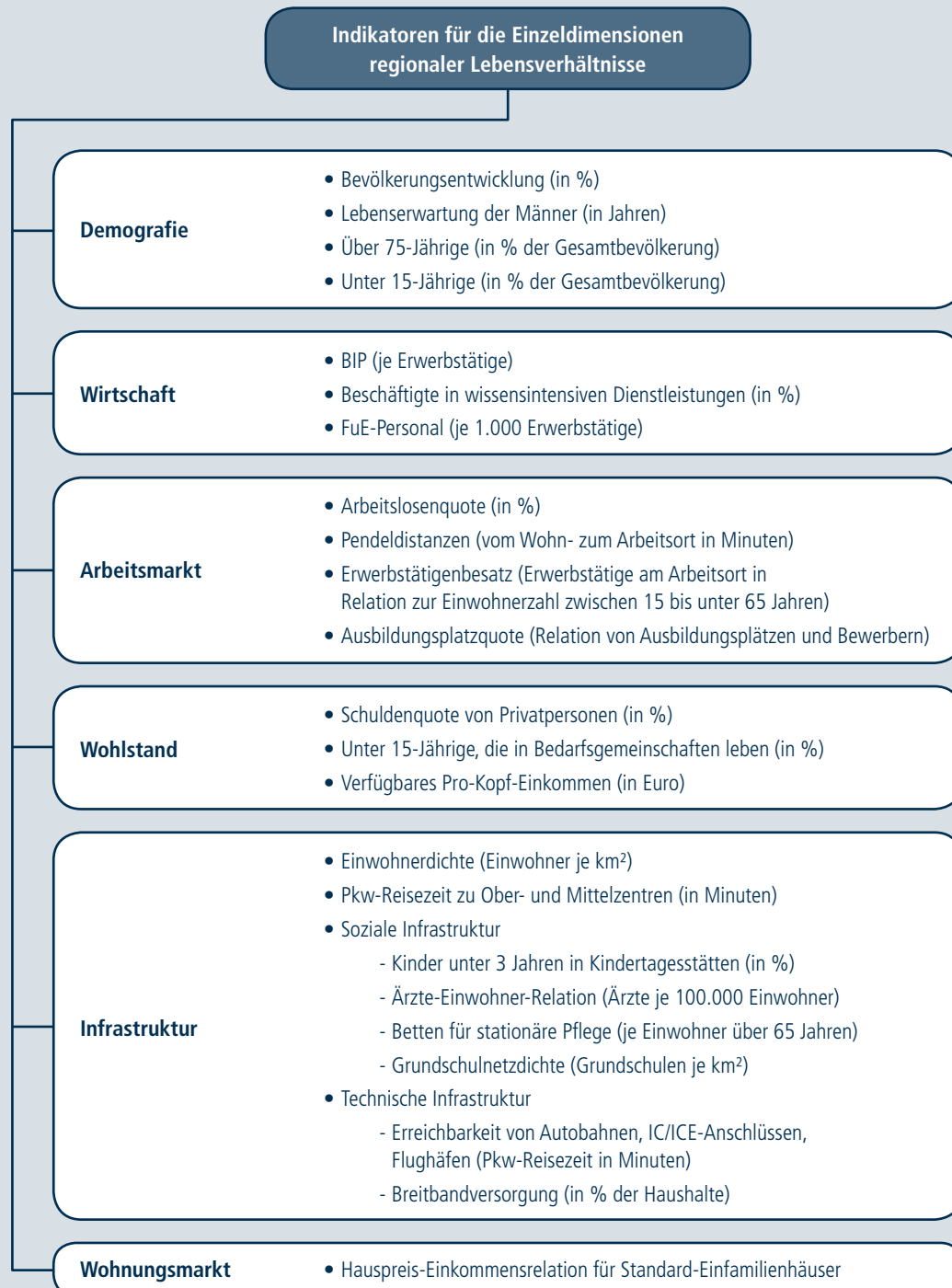
der Vorzug vor dem Begriff der Daseinsvorsorge gegeben. Unterscheidungsmerkmal zwischen beiden ist der Tatbestand, ob es sich um eine wirtschaftliche oder eine nicht wirtschaftliche Tätigkeit handelt. Die „Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftliche Interesse“ umfassen alle wirtschaftlichen Tätigkeiten, die von Mitgliedstaaten oder der EU selbst mit besonderer Gemeinwohlverpflichtung und im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Hierzu zählen vor allem der Energiesektor, das Verkehrswesen, die Post und die Telekommunikation. Die rechtliche Ausgestaltung, die Praxis öffentlicher Unternehmen sowie die Erbringung solcher Dienstleistungen, die von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind, dürfen dem europäischen Wettbewerbsrecht nicht widersprechen (Art. 106 AEUV).

## 2.2 Indikatoren regionaler Differenzierung

Regionale Lebensverhältnisse lassen sich nicht allein auf ein Merkmal wie Arbeitsplatzdichte oder Bevölkerungszahl reduzieren. Sie sind die Summe unterschiedlicher Teilaspekte, zu denen neben der wirtschaftlichen Situation, die demografische Zusammensetzung, der Arbeitsmarkt, die Verteilung des Wohlstandes, die Infrastrukturausstattung und die Wohnungsmarktverhältnisse gehören. Jede dieser Einzeldimensionen be-

stimmt auf ganz eigene Weise die Lebensverhältnisse vor Ort. Dabei geht es nicht um kulturelle Unterschiede, die etwa Ausdruck unterschiedlicher Lebensführungsmodelle oder Traditionen sind. Entscheidend ist, dass die einzelnen Dimensionen geeignet sind, die Lebensverhältnisse positiv oder negativ zu beeinflussen, und damit soziale und territoriale Ungleichheit zum Ausdruck bringen (Neu 2006). Besonders gut lässt sich dies an den infrastrukturellen Daseinsvorsorgeleistungen zeigen: Sie sind einerseits Vorleistungen für eine prosperierende Wirtschaft (Straßen, Bildung der Arbeitskräfte). Andererseits produzieren sie in erheblichem Maße Lebensqualität (wohnortnahe Grundversorgung, Kultur) und sorgen für die soziale Integration. Fehlt es an diesen Angeboten und Leistungen wie medizinischer Versorgung, Schulen oder Freizeiteinrichtungen, verschlechtern sich nicht selten die Zugangschancen zu erstrebenswerten Gütern wie Gesundheit oder Bildung und die Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben. Abgebildet wird die Daseinsvorsorge beispielsweise im Raumordnungsbericht 2011 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) über das Indikatorenpaket mit den Einzeldimensionen Einwohnerdichte, Pkw-Reisezeit, soziale Infrastruktur und technische Infrastruktur (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:

**Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse**

Quelle: BBSR 2012: 17.

Um Abweichungen vom (bundesdeutschen) Durchschnitt zu ermitteln und, falls nötig, entsprechende Handlungsoptionen zu formulieren, ist das Ziel einer Indikatorenbildung, unterschiedliche Entwicklungs- und Raumtypen zu identifizieren und zu definieren. Die laufende Raubeobachtung des BBSR bietet hier kontinuierlich Daten, beispielsweise zu Einwohnerdichte oder siedlungsstrukturellen Raumtypen – die Einordnung erfolgt in Großstädte, städtische Kreise, ländliche Kreise und dünn besiedelte ländliche Kreise nach Einwohnerdichte (BBSR 2014).

#### Siedlungsstrukturelle Kreistypen

1. Kreisfreie Großstädte: Kreisfreie Städte mit mind. 100.000 Einwohnern;
2. Städtische Kreise: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 Prozent und einer Einwohnerdichte von mind. 150 E./km<sup>2</sup>; sowie Kreise mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 150 E./km<sup>2</sup>;
3. Ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mind. 50 Prozent, aber einer Einwohnerdichte unter 150 E./km<sup>2</sup>, sowie Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent mit einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte von mind. 100 E./km<sup>2</sup>;
4. Dünn besiedelte ländliche Kreise: Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 Prozent und Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte unter 100 E./km<sup>2</sup>.

Quelle: (BBSR 2104).

Auch die Bertelsmann-Stiftung (2014) hat im Rahmen ihres Programmes „wegweiser-kommune“ auf der Basis der Indikatoren Demografie, Wohnen, Wirtschaft/Arbeitsmarkt, soziale Lage, Integration, Finanzen und Bildung neun unterschiedliche Demografietyphen in Deutschland ermittelt. Besonderes Augenmerk wird gegenwärtig jedoch vor allem auf die Abgrenzung strukturschwacher

ländlicher Räume gelegt, da hier der Entwicklungsdruck und die Gestaltungsherausforderungen besonders hoch erscheinen. Verschiedene Studien, vor allem aus dem Umfeld des BBSR und des Thünen-Instituts in Braunschweig (Martezke 2012; Küppers et al. 2013; Margarian/Küppers 2011), haben in der jüngsten Vergangenheit methodische Arbeiten zur Abgrenzung strukturschwacher (ländlicher) Räume vorgelegt. Besonderes Gewicht erhalten hier die Indikatoren *Bevölkerungsentwicklung* (Alterung, Schrumpfung), *Einwohnerdichte*, *Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur*, *Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes* und die *Erreichbarkeit von Zentren*. So verstärken sich in *strukturschwachen, schrumpfenden ländlichen Räumen* dünne Besiedlung, langfristiger Bevölkerungsrückgang, schnelle Alterung wechselseitig mit ökonomischer Strukturkrise, hoher Langzeitarbeitslosigkeit und peripherer Lage. Fehlt es an Arbeitsplätzen, ziehen die Menschen fort, in der Folge verfallen Miet- und Bodenpreise, werden Infrastrukturen unterausgelastet, öffentlichen Haushalten fehlt es an Einnahmen und zugleich Gestaltungsmöglichkeiten für kommunale Investitionen. Mit dem Wegzug und der Abwanderung insbesondere jüngerer, motivierter und gut qualifizierter Bevölkerungsgruppen verändern sich zudem soziale Milieus vor Ort. Eine Mentalität des Zurückbleibens tritt an die Stelle aktiver Trägerschaft und Engagementbereitschaft. Die soziale und wirtschaftliche Zukunft ist andernorts. Regionen, die mit einer solchen Entwicklungsdynamik konfrontiert sind, werden somit stetig unattraktiver für Zuzugswillige. Die Abwärtsspirale aus Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Alterung dreht sich scheinbar unaufhaltsam.

Wie wirken die einzelnen Teildimensionen denn nun im Hinblick auf die regionalen Lebensverhältnisse zusammen? Im Ergebnis zeigt der Raumordnungsbericht (BBSR 2012: Kapitel 2), dass im Bundesgebiet noch immer von weitgehend einheitlichen – gemessen am Bundesdurchschnitt einzelner Teilindizes wie Wohnungsmarkt, Infrastruktur, Wirtschaft, Wohlstand (vgl. Abbildung 3) – Lebensverhältnissen ausgegangen werden kann. In Westdeutschland finden sich kaum sehr stark unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse. Allerdings sind in Ostdeutschland 21 Kreise davon betroffen. Eine Konzentration

dieser ungünstigen Teilraumsituation zeigt sich vor allem im Nordosten. In weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts herrschen unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse vor. Weniger dramatische, dennoch ungünstige Lebensbedingungen finden sich in Westdeutschland im Ruhrgebiet (Gelsenkirchen, Dortmund) und im Nordwesten (Bremerhaven), in der Westpfalz (Pirmasens/Kaiserslautern) sowie in Lüchow-Dannenberg. In Ostdeutschland werden von den Kernstädten 17 Prozent der Kategorie „stark ungleichwertig“ zugeordnet. Im ländlichen Umland sind es 14 Prozent der Kommunen und im ländlichen Raum gar 26 Prozent. Am anderen Ende der Skala der überdurchschnittlichen Lebensverhältnisse stehen – wie zu erwarten – die Regionen des Südwestens mit ihren positiven Arbeitsmarkt- und Bevölkerungsentwicklungen sowie steigenden Löhnen und Mieten. Keine ostdeutsche Kommune ist hier vertreten.

## 2.3 Umgang mit den Herausforderungen

Die Ergebnisse des Raumordnungsberichts 2011 offenbaren, dass in einigen Teilräumen ungleichwertige Lebensbedingungen vorliegen, die für die betroffenen Bewohner\_innen mit schlechter Erreichbarkeit von wohnortnaher Grundversorgung oder fachärztlicher Versorgung einhergehen. 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 werden. Der Druck auf die Infrastrukturauslastung und -erhaltung wird umso stärker wachsen, je mehr die Bevölkerungsdichte sinkt. Die Folge werden erneute Rückbaumaßnahmen sein, die die Lebensqualität vor Ort wiederum reduzieren.

Die drängende Frage bleibt: Wie werden soziale Teilhabe und räumliche Integration, die bisher maßgeblich über die flächendeckende Bereitstellung von Infrastrukturen gelenkt worden sind, zukünftig in einem zunehmend regional differenzierten Staat gewährleistet? Hinzu kommt die Frage nach der akteursbezogenen Verantwor-

tung für öffentliche Dienstleistungen. Denn Verantwortung ist nicht nur ein abstraktes ordnungspolitisches Prinzip, sondern bedarf auch der Verantwortungsträger\_innen, die sich in ihrem Handeln der jeweiligen kommunalen oder regionalen Situation anpassen müssen oder sich in besonderer Weise durch sie herausgefordert sehen (vgl. Vogel 2014).

Die Debatte über die zukünftige Gestaltung der Daseinsvorsorge und der Umgang mit (un-)gleichwertigen Lebensverhältnissen folgt bislang zwei Szenarien, die sowohl auf der Ebene der Institutionen, aber auch auf der Ebene der Akteur\_innen Folgen haben:

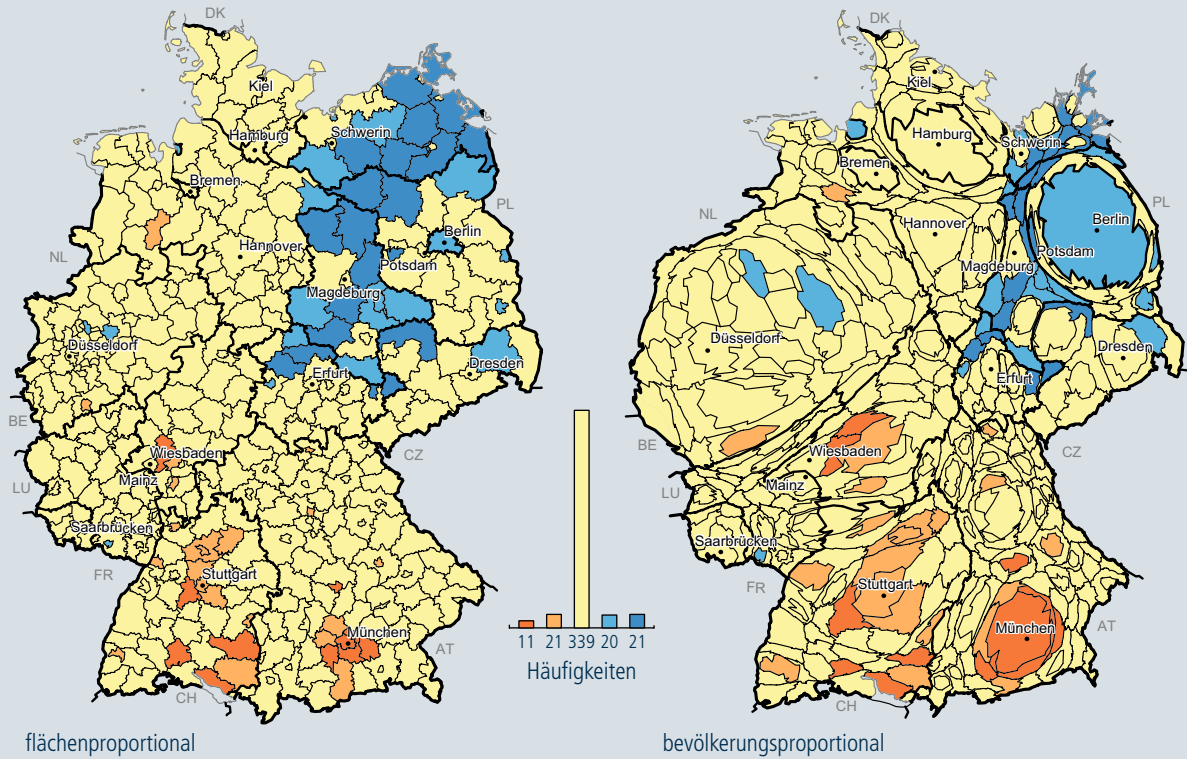
- (1) Wir fahren die Ansprüche zurück (Mindeststandards, gleichwertig ist nicht mehr gleich, Vielfalt statt Gleichwertigkeit).
- (2) Wir gehen neue Wege (Flexibilisierung von Angeboten, Standardöffnungsklauseln, Neujustierung).

### 2.3.1 „Wir fahren die Ansprüche zurück“

Weniger Bürger + weniger Geld = weniger Infrastruktur – für viele Gemeinden ist diese Gleichung längst bittere Realität geworden. Umbau, Rückbau, Schließung bestimmen vielerorts die kommunale Infrastrukturplanung. Diese Entwicklung lenkt die Aufmerksamkeit unmittelbar auf die Frage nach der *Grund- und Mindestversorgung* mit infrastrukturellen Gütern und Dienstleistungen sowie nach der Möglichkeit, regionale Standards anzupassen. Die gesetzlich gesicherte *Grundversorgung* findet ihren Niederschlag in den Post- und Telekommunikationsgesetzen, die angemessene, ausreichende und flächendeckende Dienstleistungen gewährleisten (vgl. dazu die Diskussion im Abschnitt 2.4.2.3). Von dieser Minimalversion ist allerdings das „landläufige“ Verständnis von infrastruktureller Grundversorgung zu unterscheiden, das neben Post und Telekommunikation besonders die Energie, Wasservers- und -entsorgung sowie Abfallentsorgung einbezieht. Empirische Untersuchungen (dimap 2008; Neu et al. 2007) geben zudem Hinweise darauf, dass diese *Grundversorgung* nach wie vor deutlich in kommunalen Händen gesehen wird. Die Min-

Abbildung 3:

**Über- und unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse**



- sehr stark überdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark überdurchschnittlich)
- stark überdurchschnittlich (3 Indices stark überdurchschnittlich + max. 2 Indices stark unterdurchschnittlich)
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich (3 Indices stark unterdurchschnittlich + max. 2 Indices stark überdurchschnittlich)
- sehr stark unterdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark unterdurchschnittlich)

Die Größe der Gebiete im Kartogramm (rechts) verhält sich proportional zu ihrer Einwohnerzahl.

Die Typisierung setzt sich zusammen aus den einzelnen Teilindizes:

- Wirtschaft
- Arbeitsmarkt
- Demografie
- Wohlstand
- Infrastruktur
- Wohnungsmarkt

Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR.

Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009.

Quelle: BBSR 2012: 26.

destausrüstung mit infrastrukturellen Daseinsvorsorgeleistungen geht mithin über eine Grundversorgung hinaus, ohne dass bisher eine hinreichende Diskussion darüber geführt würde, wie diese Mindestausstattung bzw. die Mindeststandards in den einzelnen Bereichen auszusehen hätten und für welche Bereiche sie zu definieren wären. Eine baldige politische Einigung ist hier allerdings auch nicht zu erwarten. Denn auf Grund der föderalen Struktur herrschen je nach Bundesland äußerst unterschiedliche Standards in den einzelnen Infrastrukturbereichen. Beispielsweise geben nicht alle Länder Mindest- oder Maximalzahlen an Schüler\_innen vor. Teilweise werden sie durch Soll- und Orientierungswerte ergänzt, manchmal nach Jahrgangsstufen differenziert. Thüringen etwa geht einen ganz anderen Weg: Hier wird keine Klassengröße vorgegeben, sondern die Schule erhält einen Lehrerpool und entscheidet selbst über die Klassenstärke (BMVBS 2010: 6). Vergleichbare Varianzen finden sich auch im Hinblick auf die Schulerreichbarkeit. Manche Länder schreiben eine Schule je Gemeinde vor, andere regeln bildungsbezogene Verteilungsfragen über Schuleinzugsgebiete. Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen hingegen geben maximale Fahrzeiten für die Kinder mit dem ÖPNV vor. Die Aufzählung ließe sich beliebig für Sportstätten, Kinderbetreuung, Katastrophenschutz und vieles mehr fortsetzen. Ebenso finden sich je nach Bundesland ganz unterschiedlich umfangreiche Ausstattungskataloge und Erreichbarkeitsmaße für die zentralen Orte. Die Festsetzung des Ausstattungskatalogs sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass – in Ostdeutschland – die mittelzentrale Ausstattung hinter den vorgesehenen öffentlichen Dienstleistungen zurückbleibt (Einig 2008: 28f.). Dies verdeutlicht, dass in Zukunft die Tragfähigkeit und das tatsächliche Angebot infolge abnehmender Bevölkerungszahlen in einzelnen Teilbereichen weiterhin unterschritten werden wird. Unmittelbar führt das zur Frage der *regionalen Mindeststandards*. Denn wie weit können Buslinien noch ausgedünnt und Schüler\_innen gefahren, wie viele Schwimmbäder noch geschlossen werden? Wie viele Straffungsmaßnahmen

braucht das Zentrale-Orte-System noch? Wie wenig darf's denn sein?

Auf Ebene der EU ist die Frage der regionalen Daseinsvorsorge angesichts der Vielzahl sehr unterschiedlicher Teilräume umso virulenter. Eine ausführliche Untersuchung zu den Standards der Daseinsvorsorge bietet hier das EU-Projekt DART (Declining, Ageing and Regional Transformation) und, wie nicht anders zu erwarten, finden sich in der EU die unterschiedlichsten Ausstattungsstandards. Im Ergebnis fordern die DART-Forscher\_innen daher regional angepasste Standards, die auf die Bedürfnisse der unterschiedlichen Regionen Bezug nehmen. Standards, die beispielsweise in alternden, schrumpfenden und verödenen Räumen Verwendung finden sollten, sind Verkaufsstellendichte, Energieversorgung, Organisation öffentlicher Dienstleistungen, Kulturförderung, Post, Telekommunikation, Medien, Erreichbarkeit; ÖPNV, Entsorgung und Wohnbedingungen (DART/IFAD 2012: 180).

Bezogen auf die Situation in Deutschland pendelt die gegenwärtige Fachdiskussion in Politik und Raumwissenschaften zwischen der Definition von einerseits regional differenzierten andererseits deutschlandweit einheitlichen (Mindest-)Standards, die dann auch zur Bewertung gleichwertiger Lebensverhältnisse herangezogen werden können – zurzeit ist der Bewertungsmaßstab der bundesrepublikanische Durchschnitt. Allerdings wird eine Festlegung auf einheitlich definierte (Mindest-)Standards bisher von Bundes- wie Landesraumordnungen abgelehnt (BBSR 2012: 16) und ist politisch wohl auch kaum durchsetzbar. Regional differenzierte Mindeststandards hingegen sollen helfen, die Auszehrung der Infrastruktur in Schrumpfungsregionen nicht ungebremst fortlaufen zu lassen. Der Diskurs um solche regionalen Mindeststandards erweist sich insbesondere dann als hilfreich, wenn er die Frage aufwirft, wie groß die Abweichungen der öffentlichen Dienstleistungen in einzelnen Teilräumen vom Bundesdurchschnitt sein dürfen und welches Maß der Ungleichwertigkeit gesellschaftlich (noch) akzeptabel ist. Denn zu fragen ist eben auch, ob hier Vielfalt tatsächlich Gleichwertigkeit ersetzen sollte?



Die Festlegung der Elemente der Grundversorgung oder räumlich differenzierten Standards (bspw. Mindestmengen, Erreichbarkeiten) ist jedoch keine sozialwissenschaftliche, sondern vor allem eine gesellschaftliche Aufgabe, die deshalb auch öffentlich zu diskutieren und politisch zu legitimieren ist: Gehört Breitband zur Grundversorgung? Wie „schnell“ soll oder wie „teuer“ darf das Internet sein? Wie groß oder klein darf eine Schulklasse sein? Wie lang darf der Schulweg sein? Welche Trinkwasserqualität leisten wir uns? Wie lange kann ein öffentliches Schwimmbad geschlossen bleiben und welche Anfahrtswege sind zumutbar? Was ist die angemessene Wartezeit auf einen Facharzttermin? Werden die Bedarfe und Bedürfnisse der zukünftigen Generationen beachtet? Alle diese Fragen zielen auf die Konsument\_innen öffentlicher Dienstleistungen und Güter, aber auch auf deren Produzent\_innen. Die Größe der Schulklasse hat Folgen für die Lehrkräfte, die Öffnungszeiten kommunaler Einrichtungen betrifft die Lebenssituation der dort Beschäftigten, das Vorhandensein digitaler Infrastrukturen bekommen lokale Mittelständler\_innen zu spüren.

Regionale Standards sind sinnvoll, wenn sie eine bedarfsgerechte Versorgung und akzeptable Versorgungsbedingungen erlauben, die den Menschen eine „gleichwertige“ – nicht gleiche oder einheitliche – Lebensqualität sowie Handlungsspielräume zur Selbstorganisation bieten und nicht allein Ausdruck von Sparzwängen und Rückbau sind.

Die Debatte um die Mindeststandards darf allerdings nicht verschleiern, dass die einseitige Hinwendung zur Mindestausstattung die zukünftigen Herausforderungen von gleichzeitigem Wachsen und Schrumpfen – das auch in einer Gemeinde oder einer Stadt nebeneinander auftritt –

nicht angemessen reflektiert. Im Rahmen der Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge muss deshalb markanter als bisher und deutlich wahrnehmbar die Frage gestellt werden, inwieweit Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge positiv auf die Qualität des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhaltes einwirken.

### 2.3.2 „Wir gehen neue Wege“

Die Tatsache, dass trotz ungeheurer Investitionen in Infrastruktur und Arbeitsmarkt mehr und mehr Teilräume von den allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen abgekoppelt werden, hat auch zu einem Umdenken in der Daseinsvorsorgegestaltung geführt. Es geht nicht alleine um das Akzeptieren des scheinbar Unvermeidlichen. Flexibilisierung der Dienstleistungsangebote, innovative und bedarfsgerechte Angebote schaffen, Kooperationen bilden und Bürger\_innen stärker einbinden – das sind die Schlagworte, die den neuen Umgang mit Schrumpfung beschreiben (Kersten et al. 2012a: 78ff.). Vielfältige Modellprojekte sind bisher ins Leben gerufen und durchgeführt worden. Sie reichen von Bürgerbusmodellen, über multifunktionale Dorf- oder Quartiersläden bis hin zu Energieversorgungskonzepten. Auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die vielfach innovative Umsetzungen kreativer Ideen verhindern, werden bereits Prüfungen unterzogen und Standardöffnungsklauseln eingeführt (IFS 2014).<sup>3</sup> So bekennt sich das „Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demographischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen“ (Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Länder 2011: IV) klar zu Flexibilisierung, Öffnung und Innovation, um Lösungen zur zukünftigen Daseinsvorsorge zu finden:

3 *Standardöffnungsklauseln* sollen den Kommunen eine weitergehende Möglichkeit geben, von vorgegebenen Standards der Aufgabenerfüllung abzuweichen. Allerdings gilt dies nur für Vorschriften, für die die Landesgesetzgebung auch die Kompetenz besitzt. Auf Landesebene wird in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz bereits mit Standardöffnungsgesetzen bzw. Standarderprobungsgesetzen gearbeitet. Allerdings dürfen die Ergebnisse der durch die Standardöffnungsgesetze ermöglichten Versuche zum Bürokratieabbau nicht überschätzt werden: *Mindestabstandregelungen* für öffentliche Mülleimer, Reduzierung der Präsenz des Wahlvorstandes, Befreiung von Personalstandards nach dem Vermessungs- und Katastergesetz (vgl. Schwarting 2003: 4ff.; StöffG M-V, Landesnorm Mecklenburg-Vorpommern, Gesetz zur Öffnung von Standards für kommunale Körperschaften (Standardöffnungsgesetz - StöffG M-V) vom 17.9.2000).

- „Öffnungsklauseln für regionales Handeln in geeigneten Bereichen der technischen und sozialen Infrastruktur zur Stärkung der kommunalen Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit etwa in Form von Standard-Erprobungsgesetzen;
- Ausgestaltung für Aufgaben-, Teilhabe-, Mitwirkungs- und Verantwortungsteilung für bürgerschaftliches Engagement bei der Sicherung öffentlicher Daseinsvorsorge;
- Entwicklung und Erprobung von innovativen Handlungsansätzen durch Modellvorhaben als bewährtes Instrument zur Gewinnung von Erkenntnissen und Erfahrungen auf kommunaler und regionaler Ebene in der Praxis“.

Letztlich läuft alles auf die Frage zu: Wie ist mit den zunehmenden Abkopplungsprozessen ganzer Räume umzugehen, die offensichtlich aus eigener Kraft nicht mehr auf die Beine kommen? Die Festlegung von Mindeststandards und ein weiteres Modellprojekt werden diese Frage nicht angemessen beantworten können. Wir brauchen ein neues Bekenntnis zur territorialen Kohäsion, zur integrativen Kraft der Daseinsvorsorge, die Teilhabe – nicht nur auf dem Mindestniveau – am gesellschaftlichen Leben ermöglicht. (Regionale) Daseinsvorsorge ist ein so starker Kohäsionsfaktor und Integrationsmotor einer alternden und in ihren Teilräumen immer ungleicher werdenden Gesellschaft, dass wir zukünftig ein starkes rechtliches Instrumentarium benötigen, um den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse neu umsetzen zu können.

## 2.4 Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Daseinsvorsorge war ihrem konzeptionellen Ursprung nach ein sozialpolitisches Legitimationsmodell für den Leistungsstaat (Kersten 2005). Erst im Rahmen der Privatisierung von Staatsleistungen in den 1990er Jahren wurde „Daseinsvorsorge“ zu einem Rechtsbegriff. So heißt es in § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG): „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“ Darüber hinaus verwendet das

Raumordnungsrecht den Begriff der Daseinsvorsorge, um angesichts der zunehmenden räumlichen Disparitäten in der Bundesrepublik die Grundsätze einer nachhaltigen Infrastrukturentwicklung festzuschreiben (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 und 2 sowie Nr. 3 Satz 1 ROG). Doch „Daseinsvorsorge“ ist gegenwärtig (noch) kein Begriff des Verfassungsrechts. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Grundgesetz keine Vorgaben für die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge enthalten würde – ganz im Gegenteil: Das Grundgesetz setzt der politischen Gestaltung der regionalen Daseinsvorsorge einen verfassungsrechtlichen Rahmen, der durch Grundrechte, Verfassungsgüter und Verfassungsprinzipien konturiert wird.

### 2.4.1 Grundrechte

Die Grundrechte sind in erster Linie Freiheitsrechte der Bürger\_innen, um staatliche Eingriffe abzuwehren. Sie begründen aber darüber hinaus auch staatliche Schutzpflichten (Voßkuhle/Bumke 2013: 50ff): Der Staat hat die Ausübung von Grundrechten zu fördern und zu schützen. Im Hinblick auf die Daseinsvorsorge bedeutet dies, dass der Staat vor allem Infrastrukturen gewährleisten muss, in denen die Bürger\_innen ihre Persönlichkeit frei und gleich entfalten können. Insofern bilden Infrastrukturen der Daseinsvorsorge die Voraussetzung für eine effektive Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten (Kersten et al. 2014: 87): So sind etwa die Mobilität (Art. 2 Abs. 1 GG), die Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die Kommunikation (Art. 5 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG), die Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), die Schule und Bildung (Art. 7 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG) sowie die wirtschaftliche Tätigkeit (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) von den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge abgängig. Ganz in diesem Sinn hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in Anknüpfung an das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) wiederholt betont, dass die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ein wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt (BVerfG 1988: 192; 2001a: 184; 2001b: 401).

Deshalb ist der Staat verpflichtet, ein funktionierendes – das bedeutet flächendeckendes –

Gesundheitssystem zu garantieren (BVerfG 2004c: 1162). Insofern entwickeln die Grundrechte über den Schutz jedes/jeder einzelnen Bürger\_in hinaus eine infrastrukturelle Bedeutung für die gesamte Gesellschaft. Das kommt beispielsweise auch in der Gewährleistung der Schulbildung als Teil der Daseinsvorsorge zum Ausdruck: Die staatliche Schutzpflicht für die freie Entfaltung der Persönlichkeit von Kindern und Jugendlichen (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) wird in einem flächendeckenden Schulsystem realisiert (Art. 7 Abs. 1 GG). Dieses dient nicht nur der beruflichen Ausbildung (Art. 12 Abs. 1 GG). Es verfolgt auch einen öffentlichen Bildungsauftrag, der die individuelle mit einer gemeinschaftsbezogenen Persönlichkeitsentwicklung verbindet, um auf diese Weise die soziale, politische, wirtschaftliche und verfassungsrechtliche Integration der Bundesrepublik zu fördern (Bumke 2005: 521).

An diesem Beispiel wird die verfassungsrechtliche Doppelfunktion von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge besonders deutlich: Sie gewährleisten die individuelle und zugleich kollektive Freiheitsentfaltung von Bürger\_innen. Zugleich führt dieser Konnex aber zu einer weiteren grundrechtlichen Dimension der daseinsvorsorgenden Infrastrukturen: Alle Bürger\_innen haben einen Anspruch auf Teilhabe an den Gewährleistungen der Daseinsvorsorge, der durch den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) sowie die Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, § 1 AGG) grundrechtlich abgesichert ist.

#### 2.4.2 *Verfassungsgüter*

Doch nicht nur die Grundrechte, sondern auch Verfassungsgüter strukturieren Daseinsvorsorge und Infrastrukturgewährleistungen: Das Grundgesetz weist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als „föderales Rechtsgut“ aus, das einen erheblichen Einfluss auf die Gestaltung der infrastrukturellen Daseinsvorsorge entfaltet. Darüber hinaus wurden – wiederum im Rahmen der Privatisierung von Staatsaufgaben – die Verkehrsbedürfnisse der Bürger\_innen sowie das flächendeckende Angebot von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen als verfassungsrechtliche Gemeinwohlbelange im Grundgesetz anerkannt.

##### 2.4.2.1 **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**

Das sektorenübergreifende Leitbild der infrastrukturellen Daseinsvorsorge des Grundgesetzes bildet die Gleichwertigkeit (Art. 72 Abs. 2 GG) bzw. die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Doch die normative Steuerungskraft dieses Leitbilds hat sich in der Geschichte der Bundesrepublik verfassungsrechtlich verändert (Reichel 2009).

In der ursprünglichen Fassung des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG (1949) sah sich die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund an die Voraussetzung geknüpft, dass ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit und insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert. Die Garantie der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Sinn des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG (1949) fand sodann – und bis heute gültig – Aufnahme in die Finanzverfassung (Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat vom ersten Band seiner Entscheidungssammlung an in ständiger Rechtsprechung dem Bundesgesetzgeber ein weites Ermessen bei der Feststellung eingeräumt, ob ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung aus Gründen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse besteht (BVerfG 1952: 272f.).

Dies kam dem Selbstverständnis der Bundesrepublik als unitarisch geprägtem Wohlfahrtsstaat entgegen. Das Bedürfnis bundeseinheitlicher Regelungen aus Gründen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse wirkte auf diese Weise nicht als eine Kompetenzschränke des Bundes, sondern entwickelte sich – ganz im Gegenteil – zu einem „Motor der Vereinheitlichung“ (Stern 1980: 597). Inhaltlich korrelierte dieser Gehalt des verfassungsrechtlichen Einheitlichkeitspostulats mit dem tradierten, wohlfahrtsstaatlichen Verständnis des raumordnerischen Einheitlichkeits- bzw. Gleichwertigkeitsgrundsatzes und prägte so auch die sozialräumliche Garantie der infrastrukturellen Daseinsvorsorge von den späten 1950er bis in die frühen 1970er Jahre (Kersten 2007: 332ff.).

Als Ausdruck des wirtschaftlichen Wachstums der Nachkriegsjahrzehnte setzte diese Planungs-

philosophie auf eine Politik der Konvergenz und damit des Ausgleichs von räumlichen Disparitäten. Dieser Ausgleich, den die Planungsleitvorstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse herbeiführen sollte, bezog sich – ganz dem wohlfahrtsstaatlichen Partizipationsversprechen dieser Jahrzehnte folgend – auf alle Lebensbereiche, also Arbeit, Bildung, Freizeit, Gesundheit, Kommunikation, Konsum, Kultur, Mobilität und soziale Leistungen. Maßstab für die Bestimmung der durch das Leitbild geforderten Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse war der gesellschaftlich akzeptierte Standard, wobei Ausgleich stets als eine Angleichung nach „oben“ – also an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau – verstanden wurde.

Doch im Zuge der Verfassungsreform nach der deutschen Einheit wurde Art. 72 Abs. 2 GG im Jahr 1994 geändert (Gemeinsame Verfassungskommission 1993: 16, 33f.). Die Regelung sieht nun vor, dass der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ausüben kann, wenn und soweit es die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ erfordert. Zugleich wurde in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2a GG klargestellt, dass die Kompetenzschränke des Art. 72 Abs. 2 GG vor dem Bundesverfassungsgericht justizierbar sein sollte.

Das Bundesverfassungsgericht hat auf diese Verfassungsnovelle mit der Änderung seiner Rechtsprechung zum Gleichwertigkeitsgrundsatz reagiert: *„Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, 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“* (BVerfG 2002: 144; 2004d: 253 [Hervorhebung durch die Verfasser]; ferner BVerfG 2004a: 174ff., 2004b: 28ff.; 2005: 245; Einig 2014: 30f.). Das Gericht betont insofern ausdrücklich „die in der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes angelegte Bandbreite unterschiedlicher Lebensverhältnisse“ (BVerfG 2005: 247f.).

Deshalb halten die Karlsruher Richter\_innen eine bundeseinheitliche Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nur dann

für gerechtfertigt, wenn die Entwicklung „zu einer mit dem Rechtsgut Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führt“ (BVerfG 2005: 245). Voraussetzung einer bundesgesetzlichen Regelung sei, „dass vorhersehbare Einbußen in den Lebensverhältnissen von den betroffenen Ländern durch eigenständige Maßnahmen entweder gar nicht oder nur durch mit den anderen Ländern abgestimmten Regelungen bewältigt werden können“ (BVerfG 2005: 248).

Überträgt man auch diese neue Rechtsprechung auf die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und Infrastrukturen, so wird mit dem Begriff der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ eine flächendeckende Grundversorgung verfassungsrechtlich eingefordert, die den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Gesellschaft sicherstellt (Kersten et al. 2012a: 50ff.). Nur so kann der Staat seinem Förder- und Schutzauftrag für die Grundrechte aller Bürger\_innen gerecht werden, der auf die individuelle und kollektive Entfaltung von Freiheit zielt.

#### 2.4.2.2 Verkehr

Neben dem übergreifenden föderalen Rechtsgut der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weist das Grundgesetz in seinem Art. 87e Abs. 4 Satz 1 die Verkehrsbedürfnisse als einen verfassungsrechtlich anerkannten Gemeinwohlbelang aus: Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird.

Zwar konturiert Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG die Verkehrsbedürfnisse als Gemeinwohlbelang im eisenbahnrechtlichen Kontext und – noch spezifischer – allein für die Eisenbahnen des Bundes (Mangoldt et al. 2010: 358f.). Doch der Bedeutungsgehalt der Regelung geht weit über die Eisenbahninfrastruktur des Bundes hinaus. Das ist zum einen der Fall, weil die Mobilitätsbedürfnisse der Bürger\_innen in anderen Verkehrsinfrastrukturbereichen nicht weniger ein öffentliches Interesse darstellen können, und zum anderen, weil

gerade im Verkehrsbereich die unterschiedlichen Mobilitätsformen voneinander abhängig und deshalb nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind. Aus diesem Grund wird der Gemeinwohlbezug der Infrastrukturgewährleistung des Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG zu Recht als eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) eingeordnet (Jarass/Pieroth 2014: 949). Dies spricht ebenfalls für die Verallgemeinerbarkeit der Verkehrsbedürfnisse als Allgemeinwohlbelang zur Steuerung der infrastrukturegebundenen Daseinsvorsorge gerade auch im regionalen Bereich.

Doch noch ein weiterer Gesichtspunkt ist in diesem Zusammenhang von zentraler Bedeutung: Die gemeinwohlorientierte Gewährleistung der Verkehrsbedürfnisse kann nicht allein über eine schlicht quantitativ zu bestimmende Mindestversorgung erfolgen. Vielmehr dient ein Verkehrsangebot nur dann dem allgemeinen Wohl, wenn es eine angemessene Vernetzung von Zentren und Peripherien gewährleistet. Es kommt – beispielhaft gesprochen – also nicht allein darauf an, ob ein Bus alle 10, 20, 30, 60 bzw. 90 Minuten oder einmal am Tag anhält, sondern auch darauf, welche Stationen und Orte er wie miteinander verbindet. Damit wird deutlich, dass sich die Grundversorgung, die auch das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verfassungsrechtlich einfordert, nicht rein numerisch oder quantitativ feststellen lässt. Vielmehr muss sie eine Qualität von Verkehrsangeboten repräsentieren, die das Ergebnis einer komplexen Abwägung darstellt. Parameter, die in diese demokratisch zu verantwortende Abwägung einfließen, sind:

- erstens die grundrechtliche Schutz- bzw. Förderpflicht des Staates für die Mobilität der Bürger\_innen;
- zweitens die Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit der Infrastrukturen;
- drittens die Vernetzung der regionalen mit den überregionalen, nationalen und europäischen Verkehrsangeboten;
- viertens der soziale und territoriale Zusammenhalt der bundesrepublikanischen und europäischen Gesellschaft.

Dieses Konzept wird einfachgesetzlich etwa dadurch konkretisiert, dass der bereits zitierte § 1 Abs. 1 RegG die Sicherstellung einer *ausreichenden*

Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ausdrücklich als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge einordnet. Dabei verweist die „Angemessenheit“ der Verkehrsdienstleistungen auf die soeben angedeutete umfassende Abwägung, die für die Bestimmung der Standards der Grundversorgung vorzunehmen ist. Das ebenfalls schon erwähnte Raumordnungsgesetz verallgemeinert dies, wenn eine „nachhaltige Daseinsvorsorge“ gerade auch infrastrukturell gewährleistet werden soll (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG).

In diesem Zusammenhang stellt das Raumordnungsgesetz auch klar: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 ROG). Hier verbinden sich die grundrechtliche Freiheits- und die Gleichheitsdimension der Daseinsvorsorge in der gesetzlichen Konkretisierung des Angebots von verkehrlichen Infrastrukturen.

#### 2.4.2.3 Post und Telekommunikation

Als zweiten speziellen Gemeinwohlbelang der Daseinsvorsorge erkennt das Grundgesetz in Art. 87f Abs. 1 eine flächendeckende Grundversorgung von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen an: Der Bund gewährleistet im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Zwar stellt Art. 87f Abs. 1 GG – im Gegensatz zur eisenbahnrechtlichen Infrastrukturgewährleistung des Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG – nicht ausdrücklich klar, dass es sich bei einer angemessenen Versorgung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen um einen Allgemeinwohlbelang handelt. Dies ergibt sich jedoch aus dem Zweck der Vorschrift, eine „flächendeckende“ und damit alle Bürger\_innen kommunikativ verbindende Versorgung sicherzustellen, was wiederum als Ausdruck des Sozialstaatsgebots (Art. 20 Abs. 1 GG) zu verstehen ist (Mangoldt et al. 2010: 379f.).

Aus der Perspektive ländlicher und strukturschwacher Gebiete verleiht Art. 87f Abs. 1 GG

„einem regionalpolitischen Ziel Verfassungsrang“ (Münch/Kunig 2012: 494). Zugleich stellt die Regelung mit ihrem Verweis auf „flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen“ klar, dass keine „optimale Infrastruktur“, sondern „nur“ eine „Grundversorgung“ verfassungsrechtlich zu gewährleisten ist (Jarass/Pieroth 2014: 952). Um diese verfassungsrechtlich geforderte Grundversorgung festzustellen, ist ebenfalls eine umfassende Abwägung angezeigt (Münch/Kunig 2012: 494 f). Die folgenden Parameter kommen hier zum Tragen:

- erstens die grundrechtliche Schutz- bzw. Förderpflicht des Staates für die Kommunikation der Bürger\_innen;
- zweitens die technische Entwicklung von Kommunikationsdienstleistungen;
- drittens die Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit der Leistungserbringung durch die Post- und Telekommunikationsunternehmen;
- viertens der soziale und kommunikative Zusammenhalt der bundesrepublikanischen und europäischen Gesellschaft.

Auch diese umfassende Abwägung ist demokratisch zu verantworten, gerade weil sie für die individuelle und kollektive Freiheitsentfaltung sowie die gleiche Teilhabe aller Bürger\_innen von zentraler Bedeutung ist.

### 2.4.3 Verfassungsprinzipien

Die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge wird darüber hinaus durch Verfassungsprinzipien gesteuert, namentlich durch das Sozialstaats-, Bundesstaats- und Demokratieprinzip.

#### 2.4.3.1 Sozialstaatsprinzip

Das Sozialstaatsprinzip ist in Art. 20 Abs. 1 GG verankert. Es entfaltet sich in den drei Dimensionen des sozialen Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit (Papier/Krönke 2012: 124ff.). Die Bezüge des Sozialstaatsprinzips zur regionalen Daseinsvorsorge sind bereits deutlich geworden: Vor allem die Einordnung der Verkehrsbedürfnisse der Bürger\_innen als Gemeinwohlbelang (Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG) und die flächendeckende Gewährleistung einer Grundversorgung mit Post- und Telekommunikations-

dienstleistungen (Art. 87f Abs. 1 Satz 1 GG) werden als verfassungsrechtliche Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips begriffen. Aber auch das föderale Verfassungsgut der gleichwertigen Lebensverhältnisse weist als verfassungsrechtliches Leitbild für die Gestaltung der Daseinsvorsorge insgesamt eine enge systematische Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip auf (Hebeler 2006: 323ff.).

Deshalb prägen auch alle drei genannten Dimensionen des sozialen Staatsziels die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge: Erstens dient die regionale Daseinsvorsorge dem sozialen Ausgleich, da sie soziale Gegensätze von Wachstums- und Schrumpfsregionen kompensiert (BVerfG 1967: 204) und zur „Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle“ (BVerfG 1951: 105) beiträgt. Zweitens stärkt die regionale Daseinsvorsorge die soziale Sicherheit, wenn insbesondere medizinische und pflegerische Infrastrukturen Fürsorge für Hilfsbedürftige und Schutz gegen die „Wechselfälle des Lebens“ bieten (BVerfG 1970: 348ff.; 1977: 387). Und drittens trägt die regionale Daseinsvorsorge zur sozialen Gerechtigkeit in der Bundesrepublik bei, wenn eine annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten erfolgt (BVerfG 1956: 198), die für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts von Regionen und Ländern sowie der Bundesrepublik und der Europäischen Union erforderlich ist.

#### 2.4.3.2 Bundesstaatsprinzip

Auch das Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) bestimmt den verfassungsrechtlichen Rahmen der Gewährleistung regionaler Daseinsvorsorge. Dies gilt zum einen in materieller Hinsicht, wenn das Bundesverfassungsgericht die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) als ein „bundesstaatliches Rechtsgut“ ausweist. Es gilt zum anderen aber auch formal für die Einordnung der Kompetenzen für die Gestaltung der regionalen Daseinsvorsorge in der föderalen Verfassungsordnung der Bundesrepublik. Insofern findet sich zunächst der allgemeine Grundsatz der Kompetenzverteilung in Art. 30 GG: Die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt. Dieses Grundprinzip wird in Art. 70

Abs. 1 GG für die Gesetzgebung und in Art. 83 GG für die Verwaltung dahingehend spezifiziert, dass grundsätzlich die Länder für Gesetzgebung und Verwaltung zuständig sind, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungs- oder Verwaltungskompetenzen zuweist. Darüber hinaus sieht Art. 104a Abs. 1 GG vor, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben zu tragen haben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz keine abweichende Regelung trifft.

Für die gesetzgeberische Ausgestaltung der regionalen Daseinsvorsorge bedeutet dies, dass deren Gewährleistung durch eine ganze Reihe von Gesetzen erfolgt, die teilweise dem Bundes- und teilweise dem Landesrecht zuzuordnen sind. Auf Bundesebene ist hier etwa das Regulierungsrecht zu nennen, das öffentliche und private Unternehmen auf eine angemessene Erbringung von regionalen Daseinsvorsorgeleistungen – gegebenenfalls in Form des Universaldienstes – verpflichtet (§ 1 RegG, §§ 78ff., § 150 Abs. 9 TKG, §§ 11ff., 52 PostG, §§ 36f. EnWG).

Soweit es um die regionale Daseinsvorsorge als Verwaltungsaufgabe geht, fällt diese grundsätzlich in die Kompetenz der Länder, da das Grundgesetz insofern keine Zuweisung für den Bund vornimmt. Hier zeigt sich eine verfassungsrechtliche „Schiefelage“ des Grundgesetzes. Denn die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge geht in ihrer Bedeutung für den sozialen und territorialen Zusammenhalt der Bundesrepublik weit über die Herstellung regionaler Infrastruktursicherheit hinaus. Das haben die Überlegungen zu den grundrechtlichen Förder- und Schutzpflichten, zu den Verfassungsgütern der

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, der gemeinwohlbezogenen Verkehrsbedürfnisse und den flächendeckenden Post- und Telekommunikationsdienstleistungen sowie zum Verfassungsprinzip des Sozialstaates gezeigt. Zugleich kann diese gesamtstaatliche Perspektive des sozialen und territorialen Zusammenhalts der Bundesrepublik im Verwaltungsvollzug nur durch den Bund und nicht durch eine Selbstkoordination der Länder sichergestellt werden. Dies deutet bereits auf die Verankerung der regionalen Daseinsvorsorge als Gemeinschaftsaufgabe hin, da auf diese Weise auch der Bund seinen Anteil an der gemeinsamen Verantwortung für den Zusammenhalt der bundesrepublikanischen Gesellschaft übernimmt.

#### **2.4.3.3 Demokratieprinzip**

Schließlich ist das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) für die Gestaltung der regionalen Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung: Die Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Sinn einer Grundversorgung ist keine rein technische Entscheidung. Vielmehr handelt es sich um eine komplexe Abwägung, die grundrechtliche Schutz- und Förderpflichten, technische Entwicklungen, sozialverträgliche Kostenentscheidungen, die Wirtschaftlichkeit und Sozialverträglichkeit der Leistungserbringung und die soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion von Regionen, Ländern und der Bundesrepublik Deutschland insgesamt zum einem verhältnismäßigen Ausgleich bringen muss. Dabei kommt den Gesetzgebern und Verwaltungen ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, dessen politische Ausfüllung demokratisch gegenüber den Bürger\_innen zu verantworten ist.

### 3. „Regionale Daseinsvorsorge“ als Gemeinschaftsaufgabe

Nicht nur für den gesellschaftlichen Zusammenhalt der jeweiligen Region selbst, sondern auch für die soziale Kohäsion der Länder, des Bundes und darüber hinaus der Europäischen Union ist die regionale Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung. Um angesichts der zunehmenden räumlichen Polarisierung den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse neu umsetzen zu können, schlägt dieses Gutachten die Einführung einer Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ vor. Sie bringt die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für den Zusammenhalt der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich zum Ausdruck. Beide, Bund und Länder, können und müssen sich in der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ engagieren, um auf diese Weise gemeinsam die Voraussetzungen für eine prosperierende Wirtschaft und gesellschaftlichen Wohlstand, für die Sicherung des Gemeinwohls und für die Öffnung sozialer und ökonomischer Spielräume zu gewährleisten. Gerade in dieser gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern für die regionale Daseinsvorsorge und damit den Zusammenhalt der Bundesrepublik liegt der soziale, politische und ökonomische Mehrwert zur gegenwärtigen Rechts- und Verfassungslage, in der Bund und Länder isoliert und deshalb keineswegs effektiv versuchen, den Zusammenhalt unserer Gesellschaft zu gewährleisten.

#### 3.1 Einführung in das Grundgesetz

Die Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ könnte in Art. 91a GG wie folgt verankert werden:

##### Art 91a GG

(1) Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes,
3. **Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge.**

(2) Durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates werden die Gemeinschaftsaufgaben sowie Einzelheiten der Koordinierung näher bestimmt.

(3) Der Bund trägt in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und **Nr. 3** die Hälfte der Ausgaben in jedem Land. In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 trägt der Bund mindestens die Hälfte; die Beteiligung ist für alle Länder einheitlich festzusetzen. Das Nähere regelt das Gesetz. Die Bereitstellung der Mittel bleibt der Feststellung in den Haushaltsplänen des Bundes und der Länder vorbehalten.

Durch diese Änderung des Grundgesetzes würde ein „administratives Kondominium“ (v. Mangoldt et al. 2010: 569) von Bund und Ländern für die Gewährleistung der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ im Sinn einer „Handlungs-, Gestaltungs- und Verantwortungseinheit“ (v. Mangoldt et al. 2010: 562) begründet.



### 3.1.1 Anforderungen an die Gemeinschaftsaufgabe

Dabei entspricht die regionale Daseinsvorsorge zunächst prinzipiell der Grundstruktur, die Art. 91a Abs. 1 GG für Gemeinschaftsaufgaben vorsieht: Es muss sich erstens um eine für die Gesamtheit bedeutsame Aufgabe handeln, die zweitens die Lebensbedingungen der Bürger\_innen verbessert.

Das trifft auf die regionale Daseinsvorsorge zu. Sie stellt zunächst eine für die Gesamtheit bedeutsame Aufgabe dar. Denn dieses Kriterium ist immer dann zu bejahen, wenn eine Aufgabe die Bevölkerung mehrerer Bundesländer betrifft und aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung als „bedeutsam“ bzw. „vordringlich“ eingestuft werden muss (v. Mangoldt et al. 2010: 575). Bei der regionalen Daseinsvorsorge ist das der Fall. Sie sichert nicht nur die Gewährleistung von Dienstleistungen, die für die Bürger\_innen vor Ort von existenzieller Bedeutung sind, sondern begründet gerade über die Vernetzung von Infrastrukturen die soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion der Region, des Landes, des Bundes und schließlich auch der Europäischen Union. Darüber hinaus ist die Garantie der regionalen Daseinsvorsorge auch „vordringlich“, weil vor allem der demografische Wandel in Verbindung mit Binnenwanderungen zu einer umfassenden De-Infrastrukturalisierung in vielen Regionen Deutschlands geführt hat (Kersten et al. 2012b).

Die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge verbessert zugleich auch die Lebensverhältnisse der Bürger\_innen. Dies ist immer dann der Fall, wenn eine föderal kooperative Problembewältigung im Vergleich zu einer isolierten Aufgabenerledigung durch die Länder Leistungssteigerungen für die Bürger\_innen verspricht (v. Mangoldt et al. 2010: 575). Auf die Garantie der regionalen Daseinsvorsorge trifft auch das zu, da die Länder in der Bewältigung der demografischen De-Infrastrukturalisierung der regionalen Daseinsvorsorge für sich genommen überfordert sind (Kersten et al. 2012b). Gerade die Sicherstellung der gesamtgesellschaftlichen Dimension der regionalen Daseinsvorsorge, welche die besondere Verantwortung des Bundes begründet, stellt einen ganz entscheidenden Qualitätssprung in der Verbesserung der Leistungserbringung der Bürger\_innen dar.

### 3.1.2 Abgrenzbarkeit der Gemeinschaftsaufgabe

Die Gemeinschaftsaufgabe der regionalen Daseinsvorsorge wäre als Verfassungsbegriff in Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG hinreichend abgrenzbar. Es lassen sich insofern die gleichen Abgrenzungskriterien wie im Fall der strukturell parallel gefassten Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur heranziehen (v. Mangoldt et al. 2010: 576). Aufgrund des regionalen Bezugs findet im Fall der Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge keine gesamtstaatliche Infrastrukturförderung statt. Dies wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass jede Förderung der regionalen Daseinsvorsorge aufgrund ihrer infrastrukturellen Vernetzung auch eine überregionale, landesweite, gesamtstaatliche und europäische Dimension hat – ja haben muss, um ihre soziale Kohäsionsfunktion zu erfüllen. Zugleich stellt die sachliche Vernetzung der einzelnen sozialen, kommunikativen und verkehrsbezogenen Dimensionen der Daseinsvorsorge sicher, dass über die Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge keine einseitig sektorale Wirtschaftsförderung betrieben wird.

### 3.1.3 Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe

Die Finanzierung von Gemeinschaftsaufgaben ist in Art. 91a Abs. 3 GG geregelt. In ihrer geltenden Fassung sieht diese Regelung eine hälftige Kostenteilung für die Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG) und eine mindestens hälftige Kostenteilung für die Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes vor (Art. 91a Abs. 3 Satz 2 GG). Hier bietet es sich an, die Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge der Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur gleichzustellen. Beide verfügen mit dem regionalen Bezug über den gleichen territorialen Anknüpfungspunkt. Dies spricht für eine Verankerung einer paritätischen Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge in Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG. Diese paritätische

Kostenteilung entspricht einer föderalen Partnerschaft von Bund und Ländern auf „Augenhöhe“ (v. Mangoldt et al. 2010: 585), was sich auch in der einfachgesetzlichen Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge widerspiegelt. Jenseits dieser verfassungsrechtlichen Verankerung der föderalen Finanzierungsverantwortung für die regionale Daseinsvorsorge kann die praktische Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe auch durch Finanzierungsinstitute der Europäischen Union gefördert werden, gerade weil die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge auch zur sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Kohäsion der Union beiträgt.

### 3.2 Ausgestaltung durch den Gesetzgeber

Wie die föderale Zusammenarbeit bei der Umsetzung einer Gemeinschaftsaufgabe erfolgen soll, ist nicht unmittelbar in Art. 91a Abs. 1 GG geregelt, sondern obliegt nach Art. 91a Abs. 2 GG der Ausgestaltung durch den Bundesgesetzgeber: In der gesetzgeberischen Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge kann der Gesetzgeber zum einen das Paritätsprinzip des Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG verallgemeinern und muss die Grundsätze einer fairen und vertrauensvollen Zusammenarbeit von Bund und Ländern berücksichtigen (v. Mangoldt et al. 2010: 580), die im Bundesstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) angelegt sind (Battis/Kersten 2008: 68ff.).

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 Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ (GAK-Gesetz – GAKG)<sup>4</sup> und des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW-Gesetz – GRWG) orientieren. Eine konkrete Vorbildfunktion kommt dabei vor allem

dem GRW-Gesetz zu, da es über den gleichen regionalen Anknüpfungspunkt wie die Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge verfügt. Nimmt man diesen Gedanken auf, könnte der „Entwurf eines Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge‘ (GRD-Gesetz-E – GRDG-E)“ die folgenden Regelungen umfassen:

Ein § 1 GRDG-E könnte die *Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgabe* „Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge“ regeln: Dabei wären die Fördermaßnahmen zu spezifizieren, welche die regionale Daseinsvorsorge verbessern und deshalb als Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt werden (§ 1 Abs. 1 GRDG-E). Dem Gesetzgeber kommt insofern ein weiter Gestaltungsspielraum zu (v. Mangoldt et al. 2010: 575; Jarass/Pieroth 2014: 962). Es ließen sich insofern beispielhaft Maßnahmen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (EuGH 2003), von Kommunikationstechnik und von öffentlichen sozialen und gesundheitlichen Einrichtungen nennen. Sodann wären die Gebiete zu spezifizieren, in denen die Fördermaßnahmen aufgrund erheblicher Funktionseinbußen durchgeführt werden (§ 1 Abs. 2 GRDG-E). Darüber hinaus sollte eine Förderung von Maßnahmen auch außerhalb dieser unmittelbar betroffenen Gebiete möglich sein, wenn diese in einem unmittelbaren Zusammenhang mit geförderten Projekten innerhalb eines Fördergebiets stehen (§ 1 Abs. 3 GRDG-E).

In einem § 2 GRDG-E wären die *Allgemeinen Grundsätze* zu verankern, welche die Förderpraxis in § 1 Abs. 1 GRDG-E bestimmen. Hierzu zählen der Schutz der Grundrechte der Bürger\_innen, die in dem Fördergebiet leben, die Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der durch das Sozialstaatsprinzip geforderte soziale Zusammenhalt einschließlich der überregionalen, föderalen, gesamtstaatlichen und europäischen Vernetzung des Fördergebiets (§ 2 Abs. 1 GRDG-E). Darüber hinaus sollte vorgesehen werden, dass die Fördermaßnahmen mit anderen öffentlichen und europäischen Unterstützungen

4 Im Koalitionsvertrag haben sich die Parteien CDU, CSU und SPD zu einer Weiterentwicklung der GAK verpflichtet (CDU, CSU und SPD 2013). Die gegenwärtige Diskussion (bspw. SPD Fraktion 2014; Deutscher Bundestag BT 23.5.2014) geht in Richtung einer Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung, die die Belange ländlicher Räume in den Fokus stellt.

der regionalen Daseinsvorsorge abzustimmen sind (§ 2 Abs. 2 GRDG-E). Schließlich könnte die angemessene Eigenbeteiligung von Förderempfänger\_innen als Fördervoraussetzung festgeschrieben werden, um die nachhaltige Durchführung der Fördermaßnahmen zu gewährleisten (§ 2 Abs. 3 GRDG-E).

Ein § 3 GRDG-E würde die *Fördermaßnahmen* spezifizieren, die vor allem Zuschüsse zu förderungswürdigen Projekten umfassen.

In einem § 4 GRDG-E ließen sich die *Anforderungen an einen gemeinsamen Koordinierungsrahmen* für die regionale Daseinsvorsorge benennen. Dies würde zunächst die Pflicht umfassen, einen solchen gemeinsamen Koordinierungsrahmen aufzustellen (§ 4 Abs. 1 GRDG-E) und unter Beachtung des europäischen Beihilferechts (Art. 107ff. AEUV) auszugestalten sowie dynamisch weiterzuentwickeln (§ 4 Abs. 2 GRDG-E). Darüber hinaus wäre der Inhalt des Koordinierungsrahmens durch die Benennung zentraler Regelungspunkte gesetzlich vorzustrukturieren (§ 4 Abs. 3 GRDG-E); hierzu würden beispielhaft gehören: die Festlegung der förderungsfähigen Maßnahmen und ihrer Indikatoren (§ 1 Abs. 1 GRDG-E), die Voraussetzung, Art und Intensität der Förderung, die sachgerechte Verteilung der Bundesmittel auf die Länder, die Modi über die Mittelbereitstellung und gegebenenfalls Rückforderungen zwischen Bund und Ländern sowie Grundsätze des Berichtswesens, der Evaluation, des Monitoring und der statistischen Auswertung. Auf dieser gesetzlichen Grundlage kann die praktische Umsetzung der Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge erfolgen. Dabei bietet es sich an, dass die Länder auf der Grundlage der festgelegten Förderindikatoren und Maßnahmen Fördergebiete vorschlagen, die sodann festgesetzt werden.

Ein § 5 GRDG-E würde die *Bildung eines Koordinierungsausschusses* vorsehen, der den gemeinsamen Koordinierungsrahmen (§ 4 GRDG-E) beschließt und weiterentwickelt. Dem Koordinierungsausschuss könnten für den Bund der Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur sowie der Bundesminister der Finanzen und für

die Länder jeweils ein Minister oder Senator angehören (§ 5 Abs. 1 GRDG-E). Um dem föderalen Gleichheitssatz zu genügen, würde jedes Land über eine Stimme im Koordinierungsausschuss verfügen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 GRDG-E). Der paritätischen Verteilung von Finanzierungslasten (Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG) entspräche eine gleiche Stimmenzahl von Bund und Ländern im Koordinierungsausschuss, sodass die Stimmenzahl des Bundes der Stimmenzahl aller Länder entsprechen müsste (§ 5 Abs. 2 Satz 2 GRDG-E). Auf dieser Grundlage könnte mit Stimmenmehrheit über den gemeinsamen Koordinierungsrahmen entschieden werden (§ 5 Abs. 2 Satz 3 GRDG-E).

Nach § 6 GRDG-E wäre die *Durchführung der Maßnahmen* des gemeinsamen Koordinierungsrahmens Aufgabe der Länder, wobei Unterrichtspflichten der Landesregierungen gegenüber dem Koordinierungsausschuss, der Bundesregierung, dem Bundesrat sowie dem Bundestag ebenfalls zu verankern wären.

Ein § 7 GRDG-E würde die *Finanzierungsgrundsätze* regeln. Dabei könnte zunächst das Prinzip der paritätischen Finanzierungspflicht aufgegriffen werden (§ 7 Abs. 1 GRDG-E), die durch Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Für die Zahlungsabwicklung wäre auf die im gemeinsamen Koordinierungsrahmen festgelegten Grundsätze (§ 4 Abs. 3 GRDG-E) zu verweisen (§ 7 Abs. 2 GRDG-E). Des Weiteren müsste die Konkurrenz der investiven Förderungen der Gemeinschaftsaufgabe zum Einsatz europäischer Förderinstrumente geregelt werden (§ 7 Abs. 3 GRDG-E), wobei diese Förderungen aus verfassungsrechtlicher Perspektive grundsätzlich nebeneinander erfolgen können (v. Mangoldt et al. 2010: 572f.). Der Einsatz weiterer Landesmittel für die regionale Daseinsvorsorge sollte möglich sein, aber in Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Koordinierungsrahmens erfolgen (§ 7 Abs. 4 GRDG-E).

Schließlich wären in einem § 8 GRDG-E die Modalitäten der *Rückzahlung und Verzinsung* von Bundesmitteln zu klären.

## 4. Zusammenfassung

---

Die disparate demografische und räumliche Entwicklung Deutschlands findet ihren Niederschlag auch in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen. Regionen und Stadtteile mit abnehmender Bevölkerungszahl kämpfen mit dem Bemühen um Erhalt und mehr noch mit dem Rückbau der Infrastruktur. Wachsende Regionen hingegen müssen das öffentliche Angebot oftmals ausweiten.

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 (national und international) innovative Ideen gesucht, mit deren Hilfe neue (demografische) Probleme und ihre Folgen abgemildert oder gelöst werden können. 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 wohnortnahe Dienstleistungsangebot erkannt, auch hier wird an Standardanpassungen und Standardöffnungsklauseln gearbeitet.

Eine Frage aber bleibt: Wie ist mit den zunehmenden Abkopplungsprozessen ganzer Räume umzugehen, die offensichtlich aus eigener Kraft nicht mehr auf die Beine kommen? Die Festlegung von Mindeststandards und ein weiteres Modellprojekt werden diese Frage nicht beantworten können. (Regionale) Daseinsvorsorge ist ein starker Kohäsionsfaktor und Integrationsmotor einer alternden und in ihren Teilräumen

immer ungleicher werdenden Gesellschaft, sodass wir zukünftig ein starkes rechtliches Instrumentarium brauchen, um den Anspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse neu umsetzen zu können.

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

## Literaturverzeichnis

---

- Battis, Ulrich; Kersten, Jens 2008: Standortmarketing im Bundesstaat, Berlin.
- BBSR 2012: Raumordnungsbericht 2011, Bonn.
- Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Länder 2011: Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten, Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen, Berlin.
- Bertelsmann-Stiftung 2014: wegweiser-kommune, [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) (11.12.2014).
- BMVBS 2010: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge, BMVBS 13/2010, [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL\\_ON132010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/DL_ON132010.pdf?__blob=publicationFile) (11.12.2014)..
- BMVI 2014: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge, MORO Information 10/4, Berlin.
- Bumke, Christian 2005: Die Ganztagschule, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24 (5), S. 519-523.
- BVerfG 1951: Beschluss vom 19.12.1951 – 1 BvR 220/51, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 1. Band, Tübingen, S. 97-108.
- BVerfG 1952: Urteil vom 30.4.1952 – 1 BvR 14, 25, 167/52, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 1. Band, Tübingen, S. 264-281.
- BVerfG 1956: Urteil vom 17.8.1956 – 1 BvB 2/52, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 5. Band, Tübingen, S. 85-393.
- BVerfG 1967: Urteil vom 18.7.1967 – 2 BvF 3-8/63, 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 22. Band, Tübingen, S. 180-220.
- BVerfG 1970: Beschluss vom 27.5.1970 – 1 BvL 22/63, 27/64, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 28. Band, Tübingen, S. 324-363.
- BVerfG 1977: Beschluss vom 22.6.1977 – 1 BvL 2/74, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 45. Band, Tübingen, S. 376-393.
- BVerfG 1988: Beschluss vom 10.5.1988 – 1 BvR 482/84 und 1166/85, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 78. Band, Tübingen, S. 179-200.
- BVerfG 2001a: Beschluss vom 21.3.2001 – 1 BvR 2307/94, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 103. Band, Tübingen, S. 172-195.

- BVerfG 2001b: Beschluss vom 27.4.2001 – 1 BvR 1282/99, in: Deutsches Verwaltungsblatt 116 (5), S. 400-402.
- BVerfG 2002: Urteil vom 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 106. Band, Tübingen, S. 62-166.
- BVerfG 2004a: Urteil vom 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 110. Band, Tübingen, S. 141-177.
- BVerfG 2004b: Urteil vom 9.6.2004 – 1 BvR 636/02, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 111. Band, Tübingen, S. 10-54.
- BVerfG 2004c: Beschluss vom 9.6.2004 – 2 BvR 1248, 1249/03, in: Deutsches Verwaltungsblatt 119 (18), S. 1161-1165.
- BVerfG 2004d: Urteil vom 27.7.2004 – 2 BvF 2/02, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 111. Band, Tübingen, S. 226-286.
- BVerfG 2005: Urteil vom 26.1.2005 – 2 BvF 1/03, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, herausgegeben von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, 112. Band, Tübingen, S. 226-254.
- CDU, CSU und SPD 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode.
- DART/IFAD 2012: Indikatoren und Standards des demographischen Wandels, Berlin.
- Deutscher Bundestag 2014: Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und Küstenschutz zu einer Gemeinschaftsaufgabe Ländliche Entwicklung, Drucksache 18/1537, 23.5.2014.
- dimap 2008: Haushaltskundenbefragung 2008 im Auftrag des Verbands der kommunalen Unternehmen, Bonn.
- Eck, Alexander; Ragnitz, Joachim; Rösel, Felix; Steinbrecher, Thater Christian 2014: Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlags zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund von Eichel et al. (2013), in: ifo Dresden berichtet 21 (4), S. 25-33.
- Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Einig, Klaus 2008: Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung, in: Information zur Raumentwicklung, 2008 (1/2), S. 17-40.
- Einig, Klaus; Jonas, Andrea 2009: Ungleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland, in: Europa Regional 17, S. 59-75.
- Einig, Klaus 2014: Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Zusammenarbeit, in: Nachrichten. Magazin der Akademie für Raumforschung und Landesplanung 44 (2), S. 29-32.
- EuGH 2003: Urteil vom 24. Juli 2003 – Rs. C-280/00, in: Sammlung 2003, S. I-7747-7848.
- Forsthoff, Ernst 1938: Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart/Berlin.
- Forsthoff, Ernst 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Gemeinsame Verfassungskommission 1993: Bericht, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 12/6000.

- Hebeler, Timo 2006: Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Grundgesetz, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 21 (3), S. 301-320.
- IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik 2014: Untersuchung zur Anpassung von Standards in der Daseinsvorsorge unter dem Hintergrund des demographischen Wandels, im Auftrag des BMI, Berlin.
- Jarass, Hans D.; Pieroth, Bobo 2014: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 13. Auflage, München.
- Kersten, Jens 2005: Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, in: Der Staat 44 (4), S. 543-569.
- Kersten, Jens 2007: Demographie als Verwaltungsaufgabe, in: Die Verwaltung 40 (3), S. 309-345.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2014: Demografischer Verwaltungswandel – Aufgaben, Organisation, Personal und Mitbestimmung –, in: Die Personalvertretung 57 (3), S. 84-97.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2012a: Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, Hamburg.
- Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2012b: Demografische De-Infrastrukturalisierung, in: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 60 (1), S. 39-55.
- Küpper, Patrick; Maretzke, Steffen; Milbert, Antonia; Schlömer, Claus 2013: Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete, Braunschweig, [www.demografieportal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Regional/Betroffene\\_Regionen.html](http://www.demografieportal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Regional/Betroffene_Regionen.html) (11.12.2014).
- Mangoldt, Hermann von; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.) 2010: Kommentar zum Grundgesetz, 3. Band, 6. Auflage, München.
- Maretzke, Steffen 2013: Entwicklungstendenzen und Perspektiven strukturschwacher ländlicher Regionen, Vortrag am 23./24.5.2013 in Nürnberg bei der Schader-Stiftung.
- Margarian, Anne; Küpper, Patrick 2011: Identifizierung peripherer Regionen mit strukturellen und wirtschaftlichen Problemen in Deutschland, in: Landwirtschaft 89 (2), S. 218-231.
- Meinel, Florian 2011: Der Jurist in der industriellen Gesellschaft. Ernst Forsthoff und seine Zeit, Berlin.
- Münch, Ingo von; Kunig, Philip (Hrsg.) 2012: Grundgesetz. Kommentar, 2. Band, 6. Auflage, München.
- Neu, Claudia 2006: Territoriale Ungleichheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 37, S. 8-15.
- Neu, Claudia et al. 2007: Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Schwerin.
- Papier, Hans-Jürgen; Krönke, Christoph 2012: Grundkurs Öffentliches Recht 1. Grundlagen, Staatsstrukturprinzipien, Staatsorgane und -funktionen, Heidelberg.
- Ragnitz, Joachim, Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Thater Christian 2014: Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland; Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Eichel, Fink und Tiemann (2013), WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Reichel, Susanne 2009: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, München.

Schwarting, Gunnar 2003: Von der Experimentierklausel zur Standardöffnung, Vortrag 17.6.2003, Strasbourg, [www.staedtetag-rlp.de](http://www.staedtetag-rlp.de) (11.12.2014).

SPD Fraktion 2014: Stärkung der ländlichen Entwicklung trägt sozialdemokratische Handschrift, <http://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/st%C3%A4rkung-der-l%C3%A4ndlichen-entwicklung-tr%C3%A4gt-sozialdemokratische-handschrift> (11.12.2014).

Stern, Klaus 1980: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Band, München.

Vogel, Berthold 2014: Wer trägt die Verantwortung für öffentliche Güter? Ein Kämmerer, ein Hauptamtsleiter, ein Infrastrukturmanager und ein Postbetriebsrat nehmen Stellung, in: Schultheis, Franz; Vogel, Berthold; Mau, Kristina (Hrsg.): Im öffentlichen Dienst. Kontrastive Stimmen aus einer Arbeitswelt im Wandel, Bielefeld, S. 165-184.

Voßkuhle, Andreas; Bumke, Christian 2013: Casebook Verfassungsrecht, Tübingen.



## Die Autor\_innen

---

**Prof. Dr. Jens Kersten**

lehrt Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians Universität in München.

**Prof. Dr. Claudia Neu**

lehrt Allgemeine Soziologie, insbesondere Methoden empirischer Sozial- und Marktforschung sowie Ernährungssoziologie an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach.

**Prof. Dr. Berthold Vogel**

ist Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen und Soziologe am Hamburger Institut für Sozialforschung.





## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

**Thomas Piketty und die wachsende Ungleichheit im Kapitalismus**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**Brauchen Investitionen im TTIP Schutz? Überlegungen zum Investitionsschutz im Transatlantischen Freihandelsabkommen**

WISO Diskurs

Außenwirtschaft

**Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): Kann das geplante Abkommen halten, was es verspricht?**

WISO direkt

Außenwirtschaft

**TTIP oder Transatlantische Währungs Kooperation?**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

**Soziale Innovationspolitik**

WISO Diskurs

Steuerpolitik

**Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Chancen und Risiken der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) für die Verbraucherwohlfahrt**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Vermeintliche und tatsächliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Luftverkehrs Eine kritische Würdigung angewandter Berechnungsmethoden**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen**

**Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Zwischen Transparenz und Geheimhaltung Was bedeutet TTIP für die Veröffentlichungspraxis klinischer Studien im Arzneimittelbereich?**

WISO direkt

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Renaissance der Arbeitszeitpolitik: selbstbestimmt, variabel und differenziert**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Interkulturelle Öffnung von politischen Organisationen**

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

[www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso)

