

16/2016

GEMEINSCHAFTSAUFGABE „REGIONALE DASEINSVORSORGE“

AUF EINEN BLICK

Die Flüchtlingskrise beherrscht die gesellschafts-politische Debatte. Die Integration der Flüchtlinge ist Teil des demografischen Wandels, den die Kommunen, die Regionen, die Länder und der Bund nur auf der Grundlage der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse gemeinsam bewältigen können. Dafür ist die Einführung der „regionalen Daseinsvorsorge“ als Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz erforderlich (Art. 91a GG). Diese unterstreicht die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft.

Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland hat seit Mitte der 1990er Jahre zu einer verschärften räumlichen Polarisierung geführt. Mehr und mehr Regionen werden abgehängt. Sie schaffen es nicht mehr aus eigener Kraft, mit der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Schritt zu halten.¹ Von der aktuellen Flüchtlings- und Migrationskrise wird teilweise erwartet, dass sie zu einer Entspannung der demografischen Probleme der Bundesrepublik beiträgt. Doch dies ist jedenfalls kurz- und mittelfristig gerade nicht der Fall. Denn der demografische Wandel ist keine rein quantitative Frage, die durch einen schlichten Anstieg der Einwohnerzahl der Bundesrepublik gelöst werden könnte.² Vielmehr handelt es sich um strukturelle Probleme, die sich aus niedrigen Geburtenraten, gesellschaftlicher Alterung und territorialen Binnenwanderungen ergeben.³

GEFAHR DER VERSCHÄRFUNG SOZIALER KONFLIKTE DURCH ZUWANDERUNG

Diese strukturellen Herausforderungen werden durch die Zuwanderung von Flüchtlingen allerdings nicht gelöst. Vielmehr kommt es bei der zukünftigen Gestaltung des demografischen Wandels insbesondere auf zwei Faktoren an: Erstens sind die Bildungs- und Berufsabschlüsse der Flüchtlinge

entscheidend. Die Flüchtlinge wurden und werden in der Bundesrepublik aus humanitären Gründen aufgenommen. Die Frage nach ihren Bildungs- und Berufskompetenzen spielte und spielt dabei – zu Recht – keine Rolle. Welche Bildungs- und Berufserfahrungen die Flüchtlinge tatsächlich mitbringen, also welche Einsatzmöglichkeiten am Arbeitsplatz sich ergeben oder welche (Fort)Bildungsmaßnahmen benötigt werden, kann noch nicht abschließend gesagt werden. Zweitens ist ganz entscheidend, wo sich die Flüchtlinge niederlassen. In diesem Punkt kann die Wirkung der sozialen Medien für die Entscheidung, wohin sich Flüchtlinge innerhalb des Bundesgebiets wenden, gar nicht überschätzt werden (z. B. Kontakt zu Verwandten und Freund_innen via Mobiltelefon).

Dies bedeutet zugleich, dass die Niederlassung von Flüchtlingen nur eingeschränkt steuerbar ist. Vieles spricht dafür, dass Flüchtlinge tendenziell Mittel- und Großstädte bevorzugen. Tendenzen städtischer Segregation können jedoch in Konflikt mit Zielen sozialer Integration geraten. Setzt sich die aktuelle Entwicklung fort, so werden mittel- und großstädtische Regionen mit starkem Bevölkerungswachstum durch die Zuwanderung unter weiteren demografischen Druck geraten, während schrumpfende Regionen sich noch weiter „lichten“. Die Folge wäre eine weitere soziale und räumliche Polarisierung unserer Gesellschaft insgesamt.

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISS

Um das weitere Auseinanderdriften der Bundesrepublik zu verhindern und den sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft zu gewährleisten, ist eine Vielzahl von Maßnahmen notwendig. Dazu gehört nicht nur eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, son-

>

dern auch eine aktive Gestaltung der Daseinsvorsorge- und Infrastrukturpolitik.⁴ Denn vor allem die gleichwertigen Lebensverhältnisse entscheiden darüber, dass sich Flüchtlinge erstens nicht nur in Mittel- und Großstädten, sondern tendenziell überall niederlassen. Zweitens stellt eine Politik der gleichwertigen Lebensverhältnisse sicher, dass niemand ausgeschlossen wird oder sich ausgeschlossen fühlt: weder die alten, noch die neuen Einwohner_innen Deutschlands. So besteht auch keine Möglichkeit, einzelne Bevölkerungsgruppen in den Verteilungskonflikten sozial und politisch gegeneinander auszuspielen. In der aktuellen Situation wird vollkommen zu Recht auf den untrennbaren Zusammenhang von Demografie, Migration und Integration verwiesen.

Damit ist eine Infrastruktur- als Gesellschaftspolitik gemeint, die nicht nur die Flüchtlinge, sondern die gesamte Bundesrepublik umfasst, weil sie dem Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Gemeinden, Regionen, Ländern und Bund verpflichtet ist (Art. 72 Abs. 2 GG). Dieses Verfassungsprinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse verdeutlicht, dass soziale und physische Infrastrukturen und Daseinsvorsorge nicht nur die Voraussetzung für die freie Entfaltung der individuellen Persönlichkeit aller Einwohner_innen bilden. Vielmehr sind Daseinsvorsorge und Infrastrukturen auch für den flächendeckenden Zusammenhalt der Bundesrepublik von zentraler Bedeutung. Auf diese Weise schaffen eine flächendeckende Daseinsvorsorge und Infrastrukturen nicht nur die Voraussetzung für die grundrechtliche Entfaltungsfreiheit der ganzen Bevölkerung, sondern sind Ausdruck des Demokratie- und Republikprinzips sowie des Bundes- und Sozialstaatsgrundsatzes (Art. 20 Abs.1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG).

REGIONALE DASEINSVORSORGE

Um die Sicherung einer infrastrukturellen Grundausstattung auch zukünftig zu gewährleisten, ist es angezeigt, die regionale Daseinsvorsorge als eine Gemeinschaftsaufgabe im Grundgesetz zu verankern. Dies ist notwendig, weil die regionale Daseinsvorsorge für den Zusammenhalt unserer gesamten Gesellschaft eine zentrale Rolle spielt: Sie bildet den infrastrukturellen Vernetzungsraum des individuellen wie sozialen Lebens. Dies schließt die Aufgaben der Migrant_innen-Integration mit ein. Deshalb ist gerade die Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge auch für den sozialen Zusammenhalt der Länder, des Bundes und auch der Europäischen Union von so elementarer Bedeutung. Aus diesem Grund können und müssen sich die Länder und der Bund in der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ engagieren. Die Daseinsvorsorge umfasst alle Infrastrukturen und öffentliche Güter, auf die die Bürger_innen für ihr individuelles wie gesellschaftliches Leben existenziell angewiesen sind. Welche Infrastrukturen zur Daseinsvorsorge gezählt werden, steht dabei nicht ein für alle Mal fest. Es kommt vor allem auf die soziale und technische Entwicklung an. Doch zum harten Kern der Daseinsvorsorge gehören neben der Sicherheit vor allem Bildung und Gesundheit, Energie und Telekommunikation, Mobilität und Verkehr, Wasserversorgung und Abfallentsorgung.⁵

MINDESTMASS SOZIALER UND RÄUMLICHER INTEGRATION

Der Maßstab für die Bestimmung der Daseinsvorsorge hat sich gewandelt. Von den 1960er Jahren bis in die 1990er Jahre orientierte man sich an einem sehr anspruchsvollen Standard: Die Daseinsvorsorge sollte alle Lebensbereiche einschließlich des Konsums umfassen und dabei auf ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau bezogen sein. Doch diese Zeiten sind längst vorbei: Demografischer Wandel, Schulden- und Finanzkrise, Globalisierung und nun die Flüchtlings- und Migrationskrise setzen den Wohlfahrtsstaat unter Druck. Die sozialen und ökonomischen Spannungen und Spaltungen nehmen zu. Unter diesen Bedingungen muss die Daseinsvorsorge nach wie vor die soziale Integration unserer Gesellschaft gewährleisten. Doch selbst das Bundesverfassungsgericht hat die Anforderungen an gleichwertige Lebensverhältnisse längst „nach unten korrigiert“: Der Gleichwertigkeitsgrundsatz ist nach der Auffassung der Karlsruher Richter_innen nur dann betroffen, „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“ (BVerfGE 106, 62, 144). Es geht also um ein Mindestmaß des sozialen Zusammenhalts, das jedoch flächendeckend für alle Bürger_innen im ganzen Bundesgebiet garantiert sein muss.⁶

Doch für eine Definition der Grundversorgung gilt: Daseinsvorsorge muss Kohäsion und Integration sichern (d. h. eine Struktur des gesellschaftlichen Zusammenhalts gewährleisten), Innovation ermöglichen (d. h. veränderungs- und anpassungsfähig sein), und sie sollte zudem soziale Ausgleichseffekte haben, ein „social equalizer“ (Angela Kallhof) sein. Mit einer reinen Politik des Minimums ist deshalb ein Mindestmaß an sozialer und territorialer Kohäsion gerade nicht sicherzustellen. Mindeststandards heißt eben nicht: Es geht gerade noch so! Glückt die Stärkung kommunaler Eigenverantwortung und bürgerschaftlicher Mitwirkung, die einem minimierten Angebot öffentlicher Daseinsvorsorge entgegenwirken und auf veränderte Ansprüche innovativ reagieren? Daseinsvorsorge wird auf diese Weise immer mehr zu einer vielgestaltigen Verantwortungsfrage. Welche Daseinsvorsorge brauchen wir? Wer finanziert sie und wer profitiert von ihren Infrastrukturen in besonderer Weise? Das ist gleichermaßen eine lokale, staatliche und europäische Frage. Leistungen der Daseinsvorsorge werden zum Gegenstand von Verteilungskonflikten.

VERANTWORTUNG FÜR DIE DASEINSVORSORGE

Mit den neuen demografischen und ökonomischen Herausforderungen, vor denen wir vor wie nach der Zuwanderung von Flüchtlingen stehen, ist insbesondere in den schrumpfenden Kommunen und Regionen auch eine neue Sichtweise auf die Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen einhergegangen. Einerseits orientiert sich Politik und Raumplanung nicht mehr länger an einem Maximalangebot öffentlicher

Leistungen, sondern Umbau, Rückbau, Schließung bestimmen weitgehend den Takt. Andererseits gehören Flexibilisierung und bedarfsgerechte Ausgestaltung der Infrastrukturleistungen mittlerweile ebenso wie der Appell an den „aktiven Bürger“ zum neuen Credo der Daseinsvorsorgegestaltung. Die Lösungsansätze reichen von neuen Mobilitätsmodellen über multifunktionale Dorf- oder Quartiersläden, Konzepten der Dorfmoderation bis hin zu Energieversorgungsinitiativen. Zugleich wurde aber erkannt, dass nicht selten rechtliche Rahmenbedingungen als Hemmschuh für ein bedarfsgerechtes wohnortnahes Dienstleistungsangebot wirken, auch hier wird an Standardanpassungen und Standardöffnungsklauseln gearbeitet (bspw. StöffG M-V 2000).

„REGIONALE DASEINSVORSORGE“ ALS GEMEINSCHAFTSAUFGABE

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 den sozialen, föderalen und demokratischen Verfassungsprinzipien einen verfassungsrechtlichen Rahmen für die Ausgestaltung der regionalen Daseinsvorsorge vor. Die insofern zu gewährleistende Grundversorgung entfaltet jedoch eine über die jeweilige Region hinausgehende Bedeutung.

Insofern ist diese infrastrukturelle Grundversorgung 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. Dies böte den Vorteil, dass die kleinteilige an Sonderinteressen orientierte Förderung der regionalen Daseinsvorsorge durch die bestehenden Gemeinschaftsaufgaben Agrar und Küstenschutz (GAK) sowie der regionalen Wirtschaftsförderung (GRW) oder Städtebauförderung zu einer einheitlichen Förderkulisse zusammengefasst werden könnte.

ZUR GESETZLICHEN AUSGESTALTUNG

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.

Dieses GRD-Gesetz würde vor allem konkretisieren, welche Maßnahmen grundsätzlich gefördert werden können. Dabei werden die Aufgaben der Flüchtlingsintegration im Rahmen der Daseinsvorsorge als Querschnittsaufgabe betrachtet.

Zentral für eine zukunftsorientierte Daseinsvorsorge ist ein leistungsfähiges und chancengerechtes Bildungs- und Gesundheitsangebot. Um digitale Teilhabe zu ermöglichen, sind flächendeckende Kommunikations- und Mobilitätsinfrastrukturen anzubieten. Bürgerschaftliches Engagement und Demokratie brauchen soziale Orte und lebendige öffentliche Räume.

Darüber hinaus hätte das GRD-Gesetz zu klären, welche Gebiete grundsätzlich förderungsfähig sind. Als Indikatoren für die Festlegung eines Regionalfördergebietes und förderfähiger Kommunen kommen in Frage: demografische Entwicklung (Geburten, Sterbefälle, Wanderung, Prognosen), Arbeitsmarktindikatoren (Erwerbstätigen-, Arbeitslosen-, Armutsquoten), Lage der öffentlichen Haushalte (Verschuldung, Kassenkredite) und Infrastrukturindikatoren (Status quo, Prognosen, auch Nahversorgung, soziale Infrastruktur und bürgerschaftliches Engagement). Förderfähig sind die Regionen, die Investitionen in Infrastruktur (technisch, sozial, kulturell) vornehmen, die ein Soziale-Orte-Konzept entwickeln, das das Zusammenwirken von Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft und damit den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft stärkt.

Letztlich würde das GRD-Gesetz regeln, wie sich die gemeinsame Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Konkretisierung der Gemeinschaftsaufgabe insgesamt gestaltet. Gerade diese gesetzliche Konkretisierung zeigt aber auch: Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ geht es nicht um einen top-down-Ansatz des Bundes, sondern um die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft.

Autor_innen

Prof. Dr. Jens Kersten lehrt Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwigs-Maximilians-Universität München.
Prof. Dr. Claudia Neu lehrt Allgemeine Soziologie an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach.
Prof. Dr. Berthold Vogel ist Direktor des Soziologischen Forschungszentrums (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen.

Anmerkungen

- 1 – Joachim Albrecht et al.: Ungleiches Deutschland – Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015, Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2016.
- 2 – Ulrich Becker, Jens Kersten: Demokratie als optimistische Staatsform. Zehn Fragen zur Flüchtlingskrise, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 35 (2016), S. 580–584.
- 3 – Jens Kersten et al.: Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaates, Hamburg 2012.
- 4 – Hans Eichel et al.: Vorschläge zur Reform des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2013; Jens Kersten et al.: Der Wert gleicher Lebensverhältnisse, Gute Gesellschaft – Soziale Demokratie #2017plus, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.
- 5 – Jens Kersten et al.: Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2015.
- 6 – Wolfgang Kahl: „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz. Eine kritische Analyse, Heidelberg 2016.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation sind in der FES verantwortlich:
Dr. Philipp Fink, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.
Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN 978-3-95861-526-7