

Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft?

Sebastian Elbe
Rainer Müller

Der Artikel leistet einen Diskussionsbeitrag zu der Frage, inwieweit der Anspruch der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch als Bürgeraufgabe zu verstehen ist bzw. inwieweit die Partizipation der Zivilgesellschaft in diesem Aufgabenbereich zu einer Überforderung der Zivilgesellschaft führen kann.

Der Beitrag stellt hierfür zunächst einen kurzen Abriss über die Diskussion der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie des Begriffs der Selbstverantwortungsräume dar, bevor versucht wird zu definieren, was unter Partizipation zu verstehen ist.

Im zweiten Teil wird auf diesen Grundlagen am Beispiel des Zentrale-Orte-Systems als formelles Planungsinstrument und am Beispiel von Modellvorhaben und Wettbewerben als informelle Instrumente der Planung und Entwicklung schlaglichtartig aufgezeigt, welche Voraussetzungen für eine Partizipation der Bürger bei öffentlichen Planungen und Entscheidungen bzw. öffentlicher Leistungserbringung notwendig wären und ob eine stärkere Partizipation sinnvoll wäre.

Der Artikel soll einen Diskussionsbeitrag zu der Frage leisten, inwieweit der Anspruch der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auch als Bürgeraufgabe zu verstehen ist bzw. inwieweit die Partizipation der Zivilgesellschaft in diesem Bereich zu einer Überforderung der Zivilgesellschaft führen kann.

Der Beitrag stellt hierfür zunächst einen kurzen Abriss über die Diskussion der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowie des Begriffs der Selbstverantwortungsräume dar, bevor versucht wird zu definieren, was unter Partizipation zu verstehen ist.

Im zweiten Teil wird auf diesen Grundlagen unter der Überschrift „Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe“ am Beispiel des Zentrale-Orte-Systems als formelles Planungsinstrument und am Beispiel von Modellvorhaben und Wettbewerben als informelle Instrumente der Planung und Entwicklung schlaglichtartig aufgezeigt, welche Voraussetzungen für eine Partizipation der Bürger bei öffentlichen Planungen und Entscheidungen bzw. öffentlicher Leistungserbringung notwendig wären.

1 Der Hintergrund der Debatte

Es gibt nunmehr seit Jahren eine lebhafte Diskussion über das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, über dessen Interpretation sowie über die Methoden und Instrumente zur Erreichung dieses Ziels.

Die Daseinsvorsorge ist ein wesentlicher Bestandteil dieser Diskussionen, sodass es sinnvoll erscheint, zunächst kurz den inhaltlichen Rahmen und aktuellen Stand der Debatte aufzuzeigen und eine Arbeitsdefinition aufzustellen, was unter Partizipation der Zivilgesellschaft zu verstehen ist.

1.1 Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Im Jahr 2006 kam das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in seiner Raumordnungsprognose 2020/2050 zu dem Ergebnis, dass der andauernde Schrumpfungsprozess in vielen ländlichen, aber auch städtischen Räumen nicht aufzuhalten ist (BBR 2006: 14). Dass gerade Junge abwandern, beschleunigt in betroffenen Regionen den ohnehin stattfindenden demografischen Wandel zusätzlich (Aring 2010: 765 f.). Die Folgen zeigen sich bereits in einigen Regionen Ostdeutschlands: Infrastruktureinrichtungen sind nicht mehr ausgelastet und werden geschlossen. Es droht eine „wirtschaftliche und soziale Polarisierung“ zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen (Sinz 2006: 610). Vor dem Hintergrund dieser schon länger bekannten Entwicklungen wurde in den vergangenen Jahren mehr und mehr deutlich, dass die traditionelle Ausgleichspolitik in der Raumplanung einer Überarbeitung bedarf (Blotvogel 2006: 464).

Dr. Sebastian Elbe
Geschäftsführender
Gesellschafter von SPRINT
Rainer Müller
SPRINT – wissenschaftliche
Politikberatung (GbR)
elbe@sprintconsult.de
mueller@sprintconsult.de

Zwischen 2003 und 2006 wurden in einer breiten politischen und fachlichen Diskussion daher neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland erarbeitet (Aring/Sinz 2006: 43). Im Jahr 2006 wurden schließlich die „Leitbilder und Handlungsstrategien für Raumentwicklung in Deutschland“ vom BMVBS veröffentlicht, die sich den Problemen unter Beibehaltung des Grundsatzes der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ stellten. Laut ihnen soll die Raumplanung entlang von drei Leitbildern erfolgen: Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“, Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ und Leitbild 3 „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (BMVBS 2006).

Der Entwurf der neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (MKRO-Beschluss vom 3. Juni 2013, BMVI 2014) führt das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ fort und enthält als ersten Handlungsansatz die „konsequente Nutzung des Zentrale-Orte-Systems zur Steuerung von Standortentscheidungen für öffentliche Einrichtungen“. Aus diesem Grund wird im zweiten Teil des Beitrags das Zentrale-Orte-System vor dem Hintergrund der Partizipation der Zivilgesellschaft diskutiert.

Mit den Leitbildern im Jahr 2006 ging auch eine Neugewichtung des Gleichgewichtsauftrags einher (BMVBS 2006: 27). Bereits während des Prozesses über die Ausrichtung der Leitbilder entwickelte sich ein kontroverser Diskurs. Während die Majorität darin eine folgerichtige Entscheidung, ausgelöst durch Umweltveränderungen (Globalisierung, demografischer Wandel, europäische Integration etc.), sah und von einer erforderlichen Neuinterpretation der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ sprach (Blotevogel 2006: 464 f.; Aring/Sinz 2006: 54, 56), sahen besonders Vertreter der ländlichen Regionen darin eine implizite „Vernachlässigung ländlicher Räume“ und eine Verletzung des Gleichwertigkeitsgrundsatzes (Aring/Sinz 2006: 48). Der Vorwurf einiger: „Das Papier atme einen neoliberalen Zeitgeist und es rücke zu sehr von der Ausgleichsorientierung der Regionen ab“ (ebd.: 54). Entsprechend wird die Diskussion um einen Strategiewechsel weg von der Ausgleichs- hin zur Wachstumsorientierung sehr polarisiert geführt (Herfert 2007: 452; Blotevogel 2006: 452).

Aring und Sinz (2006: 45, 48) vertreten in dieser Debatte den Ansatz, dass in schrumpfenden Regionen eine Verdichtung auf Klein- und Mittelstädte weiter angestrebt werden soll. Metropolregionen sollen zum künftigen „Wachstumsmotor“ Deutschlands werden. Sie begründen ihre Haltung mit dem Entwicklungsauftrag, den die Raumplanung bei der Schaffung von Wachstum und Innovation hat. Lutter (2006: 449) legt dagegen bei der Suche nach neuen Standards für die Daseinsvorsorge Wert darauf, die Versorgungsqualität nicht zu verschlechtern. Neben der Tragfähigkeit einer Einrichtung soll auch die Erreichbarkeit berücksichtigt werden.

In das Lager der Kritiker lässt sich auch Hahne einordnen. Er reagiert mit entschiedener Ablehnung auf Vorschläge, Absiedlungsprozesse an Schwundstandorten durch Zahlung von Wegzugprämien oder gar Streichung von Versorgungs- und Gewährleistungsstandards zu beschleunigen (Hahne 2009: 3). Derartige Forderungen stellt etwa das Berlin-Institut (2007: 30; vgl. Beitrag von Klingholz in diesem Band). In einer späteren Veröffentlichung aus dem Jahr 2009 (und auch 2014) geht das Berlin-Institut sogar noch weiter: Seine Analyse kommt zu dem Ergebnis, „dass die grundgesetzlich festgelegte ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ nicht mehr gewährleistet werden kann“ (Berlin-Institut 2009: 33). Für Hahne (2009: 1, 3) stellen derartige Äußerungen einen Verstoß gegen grundlegende Prinzipien des Sozialstaats und gegen das Freiheitspostulat dar. Zudem sieht er das Verlassen aufgebauter Strukturen als eine „Verschwendung vorhandener Infrastrukturen“ und Verschüttung möglicher Zukunftserträge. Optionswerte künftigen Nutzens würden übersehen.

Er übersieht dabei nicht die Notwendigkeit struktureller Anpassungen. Infrastrukturen sollen verkleinert werden. Reicht dies nicht aus, ist über eine Bündelung der Leistungen nachzudenken. Zudem sollen bei schwacher Auslastung zeitliche Verfügbarkeiten eingeschränkt werden. Bündelung und Einschränkung in der zeitlichen Verfügbarkeit heißt z. B., dass eine Bäckerei auch Briefe annimmt und Zeitschriften verkauft. Ist die Auslastung dann noch immer nicht gegeben, können Öffnungszeiten reduziert werden. Alternativ können auch mobile Versorgungseinheiten eine Lösung

darstellen, wie etwa ein Lesemobil (ebd.: 5 ff.). Hahne (ebd.: 18) ist es hierbei wichtig, lokale Ansätze für Regionen zu finden, die an ihre individuellen Stärken und Schwächen anknüpfen.

Hahne sieht die Notwendigkeit, den Problemen in Regionen mit Bevölkerungsrückgang und Überalterung mit neuen Konzepten zu begegnen. Er weist auf die Unterschiede und Eigenheiten von Regionen hin. Dies betrifft nicht zuletzt auch die Akteursstruktur: Es gibt nicht in jeder Region gleich viele engagierte Menschen. Auch ihre Bereitschaft, sich zu engagieren, kann sehr unterschiedlich sein. Dabei behält Hahne sich einen grundsätzlichen Optimismus bei, was die künftige Rolle der problematischen Regionen angeht. Seine Forderungen beinhalten umfassende (Neu-)Investitionen in schwindende Gemeinschaften. Außerdem setzen einige seiner Maßnahmen voraus, dass sich der private Sektor am Umbau der Infrastruktur beteiligt. Ob eine solche Bereitschaft vorhanden ist, ist eine wichtige Frage. Sein Verschwendungsvorwurf in Bezug auf vorhandene Infrastrukturen ist sicher begründet, impliziert jedoch gleichzeitig die Unmöglichkeit, Fehlentwicklungen oder zum Erliegen gekommene Prozesse abzubrechen bzw. rückzubauen. Hahnes Konzept inhärent ist daher, insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Kassen, ein erhebliches Investitionsrisiko.

Kaltenbrunner (2006: 393 ff.) schreibt in seiner Anmerkung zum Thema gleichwertige Lebensverhältnisse, dass diese als Ziel nicht vernachlässigt werden sollten, allerdings in den letzten Jahren überstrapaziert worden seien. Man könne Förderung nur dann umverteilen, wenn das benötigte Sozialprodukt vorher irgendwo erwirtschaftet wurde. Er hebt hervor, dass der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf der Konvergenztheorie aufbaut. Diese besagt, dass in Ballungsgebieten mittelfristig negative Konsequenzen wie durch Zuzug entstehende Jobknappheit, ein Mehr an Kriminalität, steigende Grundpreise und schlechtere Umweltbedingungen in Erscheinung treten, die dazu führen, dass das Umland an Attraktivität gewinnt. Investoren richten in der Folge ihre Aufmerksamkeit auf Standorte außerhalb der Wirtschaftszentren. Aus diesem Mechanismus folgte die Politik in der Vergangenheit, dass unterentwickelte

Räume durch eine Anstoßförderung in erfolgreiche Wirtschaftsregionen verwandelt werden könnten. Empirisch zeigte sich jedoch in den letzten Jahren, dass einige Regionen zwar tatsächlich wuchsen, andere hingegen immer tiefer in der Bedeutungslosigkeit versanken. Der Grund hierfür lag in der Entstehung eines Wettbewerbs zwischen den Regionen, welcher von der Theorie nicht hinreichend einbezogen wurde. Das wissenschaftliche Fundament der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erwies sich in der Folge als brüchig.

Diese Position unterstützt im Grunde Hahne: Die Ausgangslage und Leistungsfähigkeit von Regionen ist höchst unterschiedlich. Darüber hinaus kann abgeleitet werden, dass sich Entwicklung nicht automatisch von den Städten in die umliegenden Regionen ausbreitet und somit jede Region in hohem Maße selbst für ihre Entwicklung verantwortlich ist. Ob sie diese Verantwortung wahrnehmen will und dies auch kann, hängt dann wiederum von der Akteursstruktur vor Ort ab. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass keiner der Autoren die Notwendigkeit von Veränderungen negiert. Nur eine Minderheit fordert eine Abkehr vom Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die gesamte Diskussion dreht sich, wie Sinz bereits 2006 feststellte, um das Finden der richtigen Balance zwischen notwendigen Konzentrationen und der Aufrechterhaltung von gewissen Standards der Daseinsvorsorge (Sinz 2006: 611). Zur Aufrechterhaltung dieser Standards stellt sich insbesondere in strukturschwachen und dünn besiedelten Räumen die Frage, inwieweit die Bürgergesellschaft einen Beitrag zur Finanzierung dieser Standards leisten kann und muss. Geht man davon aus, dass sie einen Beitrag leisten muss, und denkt dies konsequent zu Ende, drängt sich die Idee der „Selbstverantwortungsräume“ auf.

1.2 Selbstverantwortungsräume: Begriff oder Konzept?

Der Begriff „Selbstverantwortungsräume“ wurde 2010 von Aring geprägt. In seinem Beitrag aus dem Jahr 2010 hat sich Aring für eine Konzentration auf das Leitbild 1 „Wachstum und Innovation“ ausgesprochen. In diesem Zusammenhang fällt bei ihm der Begriff der Selbstverantwortungsräume. Er ist das Produkt seiner Überlegungen zu

den Folgen einer schrumpfenden Bevölkerung in ländlichen Räumen und den damit einhergehenden Problemen wie dem Rückgang sozialer Infrastrukturen – Schulen, Krankenhäuser, aber auch Lebensmittelversorgung etc. (Aring 2010: 765 f.). Er stellt die These auf, dass in naher Zukunft der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse nicht mehr garantiert werden kann (ebd.: 766).

Gegenüber Kritikern, die in dieser These eine „Aushöhlung des Gleichheitspostulats“ sehen, weisen Aring/Sinz bereits 2006 darauf hin, dass ländliche Regionen aufgrund ihrer starken sozioökonomischen, ökologischen und kulturellen Unterschiede schon lange keine „homogene Problemkategorie“ mehr bilden. Dies lege eine unterschiedliche räumliche Behandlung nahe (Aring/Sinz 2006: 48). Diesem Gedanken folgend, fordert Aring (2010: 771) in seinem aktuellen Beitrag einen neuen Gesellschaftsvertrag, der auf diese räumlichen Unterschiede mit unterschiedlichen Regularien reagiert.

Aring möchte zudem den Blick für Chancen eröffnen, die solche Entwicklungen bieten. Er verweist in seinem Lösungskonzept auf Staaten wie Norwegen und Schweden, in denen Leben in schwach besiedelten Strukturen erfolgreich stattfindet. Als Grund für die unterschiedliche Wahrnehmung der regionalen Infrastruktur durch die Betroffenen nennt er unterschiedliche Konzepte des Gesellschaftsvertrags. Deutschland müsse hin zu einem Vertragsmodell wie in den genannten skandinavischen Staaten, das auf unterschiedliche räumliche Anforderungen mit unterschiedlichen Regularien reagiert (ebd.: 770 f.). Im Kern heißt dies bei Aring: Kleinkommunen sollen aufgelöst und in Großkommunen zusammengefasst werden. Diese sind mit mehr Selbstverwaltungsrechten/-zwang auszustatten. Die Landkreise werden aufgelöst. Ihre Aufgaben werden auf die neuen Großkommunen übertragen. Für größere Aufgaben eignen sich kommunale Zweckverbände. Zur Bewältigung dieser Aufgaben müssen die Kommunen natürlich finanziell stärker ausgestattet werden (ebd.: 774 f.). Infrastrukturelle Angebote werden stärker zentralisiert.¹

Durch die Zentralisierung entstehen zwei räumliche Kategorien: Garantieräume und Selbstverantwortungsräume. Die Kommunen fokussieren ihre Ressourcen auf die

Garantieräume. In den Selbstverantwortungsräumen wird nur ein Mindestniveau öffentlicher Daseinsvorsorge garantiert. Diesem Zwang zur Selbstverantwortung stehen jedoch Freiräume gegenüber. Denkbar wäre etwa eine Verringerung von Steuerlast und Regelungsdichte. Künftig wäre mit der Wahl eines Wohnortes also auch die Entscheidung verbunden, wie man leben möchte. Aring (ebd.: 776 f.) geht bei seiner Konzeption davon aus, dass seine Vorschläge unter den Betroffenen Widerstand hervorrufen. Gleichzeitig merkt er an, dass von den Maßnahmen nur ein kleiner Teil der Bevölkerung betroffen sei. Zudem würden die Einschnitte auf lange Sicht durch die Vorteile, nämlich die Zurückgewinnung von Gestaltungsspielräumen, aufgewogen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der von Aring geprägte Begriff der Selbstverantwortungsräume sich in der Diskussion um den Strukturwandel zwischen Stadt und Land auf längere Sicht nicht durchsetzen konnte. Allerdings stehen Arings Selbstverantwortungsräume für einen bestimmten Lösungsansatz, der sich in der Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen gebildet hat.

Es bleibt kritisch anzumerken, dass vor allem der Zwang zur Selbstverantwortung problematisch ist: Was nutzen Gestaltungsspielräume, wenn keine Ressourcen vorhanden sind, um sie aktiv zu nutzen? Der Begriff der Ressourcen bezieht sich hierbei explizit nicht nur auf finanzielle Mittel, die im Zweifel von vorgelagerten Ebenen transferiert werden könnten, sondern erneut auf die Akteursstruktur vor Ort bzw. deren Kompetenzen, Gestaltungsspielräume aktiv auszugestalten. Hierzu zählt sowohl die Verwaltung vor Ort als auch die Zivilgesellschaft. Letztere umso mehr, weil im vorgestellten Konzept mindestens implizit vorausgesetzt wird, dass die Bürger sehr viel stärker als bisher partizipieren und auch Verantwortung übernehmen sollen.

Um die Diskussion um Garantie- und Selbstverantwortungsräume weiter zu vertiefen, wird im zweiten Teil des Beitrags am Beispiel von Modellvorhaben und Wettbewerben diskutiert, welche Voraussetzungen für die Verantwortungsübernahme und eine Partizipation der Zivilgesellschaft an den Entscheidungen und deren Umsetzung notwendig sind. Dies ist sehr voraussetzungsvoll und wird, wie später zu zeigen

sein wird, durch den demografischen Wandel und tendenziell zunehmende regionale Disparitäten beim bürgerschaftlichen Engagement erschwert.

1.3 Partizipation – eine Arbeitsdefinition

Partizipation ist laut Heinelt (2008: 24) ein entscheidendes Element der Demokratie. Dies spiegelt sich nicht nur in der normativen Begründung wider, dass die Betroffenen von Entscheidungen ein Mitspracherecht im Prozess der Entscheidungsfindung haben sollten, sondern auch darin, dass der Entscheidungsprozess mit einem Diskurs einhergeht, in dem die unterschiedlichen Positionen begründet werden müssen.

Die Forschung zu Partizipation ist ein fester Bestandteil der Demokratieforschung. Während sie sich traditionell auf Wahlen konzentrierte, gibt es seit den 1960er-Jahren eine Hinwendung zu alternativen Formen politischer Beteiligung, wie etwa Bürgerbewegungen, Proteste, soziale Bewegungen und sonstige Beteiligung von Bürgern. Die zentrale Erkenntnis der Forschung in diesem Bereich ist, dass sich die Formen politischer Partizipation in den vergangenen Jahrzehnten ausdifferenziert haben (Priller 2011: 20).

Priller (ebd.: 13) fasst nach Durchsicht einiger Untersuchungen zusammen, dass unter bürgerschaftlichem Engagement in der Regel individuelles Handeln verstanden wird, „das sich durch Freiwilligkeit, fehlende persönliche materielle Gewinnabsicht und eine Ausrichtung auf das Gemeinwohl auszeichnet“. Oftmals wird der Begriff eng gefasst und bezieht sich lediglich auf das Engagement in institutionalisierten Arrangements wie Vereinen und Parteien. Diese enge Fassung ignoriert jedoch nach Prillers Ansicht alltagsnäheres, wohlfahrtsrelevantes Engagement auf individueller Ebene.

Bei der Bewertung der künftigen Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements fallen die Einschätzungen zwiespältig aus: Die eine Seite propagiert die Krise des bürgerschaftlichen Engagements. Sie zieht Daten von Vereinen und Verbänden heran, die einen Rückgang des ehrenamtlichen Engagements beklagen und denen es zunehmend schwerfällt, Mitglieder langfristig zu binden. Dies trifft insbesondere für traditionsreiche Organisationen zu.

Die Gegenseite widerspricht und unterstreicht, dass die Bereitschaft zu Engagement sogar gestiegen ist. Allerdings hat sich die Form verändert. Regelmäßigkeit und Dauer des Engagements sind heute unbeständiger als früher und projektbezogen. Traditionelle Zugehörigkeit ist rückläufig, was gerade althergebrachten Organisationsprobleme beschert (ebd.: 15 f.).

Für die Partizipation der Zivilgesellschaft im Bereich Daseinsvorsorge hat diese Entwicklung enorme Auswirkungen: Wie sollen Funktionen der Daseinsvorsorge durch das Ehrenamt einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung dauerhaft erbracht werden? Dem gegenüber stehen jedoch die vielen Projektbeispiele auf der kommunalen und insbesondere dörflichen Ebene, z.B. im Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ des BMUB oder „Land und Leute“ der Wüstenrot-Stiftung. Sie zeigen, wie viel persönliches Engagement auf dieser kleinräumigen Ebene projektbezogen vorhanden ist. Dies ist ein weiterer Punkt: Persönliches Engagement findet kleinräumig statt – selbst die regionale Ebene ist hierfür oftmals schon zu groß gefasst.

1.4 Zivilgesellschaft – eine Arbeitsdefinition

Es gibt eine Fülle von Definitionen zum Thema Zivilgesellschaft. Diese können grob in drei Konzepte eingeteilt werden. Evers schlägt vor, die verschiedenen Konzepte nicht als Widerspruch zueinander, sondern als Ergänzung zu sehen (Evers 2011: 135 ff.).

Zivilgesellschaft als „Dritter Sektor“

Die Zivilgesellschaft als der „Dritte Sektor“ ist eigentlich eine Negativdefinition, denn sie bezeichnet die Aktivität in einer Gesellschaft, die bleibt, wenn man Markt, Staat und Familie herausnimmt (Evers 2001: 136 f.). Der Dritte Sektor produziert laut Putman (ebd.) als einziger Sektor Sozialkapital, d.h. Kooperationen, Gemeinwohlorientierung, Vertrauen und demokratische Tugenden. Folglich ist im Konzept die Arbeit von Vereinen, Nichtregierungsorganisationen oder Non-Profit-Organisationen nicht einfach ein Produkt von Demokratie, sondern für diese konstituierend (ebd.).

Die große Schwäche des Ansatzes ist die Abgrenzung der Sektoren voneinander. Wo beginnt der eine Sektor und wo endet ein

(1) Die jüngste Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt geht in diese Richtung. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die dann entstehenden Einheitsgemeinden eine höhere Handlungsfähigkeit aufweisen werden. Oft zitiertes Beispiel ist die neu entstandene Einheitsgemeinde der Hansestadt Gardelegen, die mit einer Fläche von rund 630 km² in Deutschland nun auf Platz 3 hinter Berlin (891 km²) und Hamburg (755 km²) rangiert und ca. 23 000 Einwohner hat.

anderer? Sind Parteien eher der Zivilgesellschaft oder eher dem Sektor der Politik zuzuordnen? Was haben professionalisierte Interessenverbände wie Greenpeace oder der World Wide Fund for Nature noch mit lokalen Vereinen gemein (ebd.: 138)?

Für die folgenden Ausführungen ist wichtig, dass unter Zivilgesellschaft nicht Interessensvertreter, sondern insbesondere Einzelpersonen verstanden werden, die ehrenamtlich an Partizipationsprozessen teilnehmen und nicht von ihrer Institution in einen solchen Prozess „entsendet“ werden.

Zivilgesellschaft als Konflikt- und Konsensbildung im Medium Öffentlichkeit

In dem von Habermas geprägten Konzept beschreibt Zivilgesellschaft ein Qualitätsniveau des öffentlichen Diskurses, welches von allgemeiner Zugänglichkeit und Gleichberechtigung geprägt ist. In diesem Klima ist es den unterschiedlichen Akteuren möglich, im Streit der Meinungen das bestbegründete Argument zu erarbeiten. Problematisch ist hier jedoch die Voraussetzung eines gleichen Zugangs zum Forum, der in der Realität meist nicht gegeben ist. Das Forum wird meist von einflussreichen Akteuren dominiert. Mittel- oder Kompetenzmangel anderer führt zu deren Unterrepräsentierung (ebd.: 142 ff.).

Dieses Phänomen ist auch in Beteiligungsprozessen auf der regionalen und lokalen Ebene sehr gut zu beobachten. In Workshops und anderen Beteiligungsformaten sind oft die „üblichen Verdächtigen“ zu finden, die nicht wirklich dem Ehrenamt wie oben definiert entsprechen. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe: zum einen die Themennähe der unterschiedlichen Beteiligungsverfahren in Verbindung mit, gerade in strukturschwachen Regionen, der dünneren Akteursdichte. Es gibt schlicht und ergreifend nicht so viele interessierte Aktive, die dann zum anderen auch noch Termine tagsüber in der regulären Arbeitszeit wahrnehmen könnten. Die Terminwahl beeinflusst den Kreis der Teilnehmenden: Während bei Terminen unter der Woche in der regulären Arbeitszeit Vertreter aus der Verwaltung in der Regel gut teilnehmen können, müssen sich ehrenamtlich tätige (siehe Definition oben) oder private Akteure einen Tag Urlaub nehmen. Hierdurch

entsteht ein Ungleichgewicht an Zeit und anderen Ressourcen bis hin zur Situation, dass es keine Menschen mehr gibt, die sich für ein bestimmtes Thema engagieren können und wollen.

Zivilgesellschaft als Qualitätsmerkmal der Gesamtgesellschaft

Der dritte konzeptionelle Zugang zum Begriff Zivilgesellschaft ist definiert als ein Set von Werten und Tugenden, die als gutes oder richtiges Verhalten gelten und so der Allgemeinheit dienlich sind. Dies können in einem Konzept der Wert von Dissens und die Fähigkeit zum Widerspruch sein, im anderen ist es die Bereitschaft, den Eigensinn zu zügeln. Diese Umgangsformen sind in die Handlungslogik der Akteure eingebettet und durchdringen deren soziales Verhalten. Sie sind historisch gewachsen, variieren räumlich und verändern sich im Zeitverlauf (ebd.: 144–148).

Der dritte konzeptionelle Zugang sensibilisiert für einen zentralen Aspekt des Themas Zivilgesellschaft, der bisher unbeachtet blieb: die unterschiedlichen Auffassungen dazu, was dem Gemeinwohl dienlich sein kann. Während es in der einen Region obligatorisch sein mag, Mitglied des Schützenvereins zu sein, gilt dies in einer anderen Region möglicherweise als skurril. Solche Strukturen sind oft über lange Zeiträume gewachsen. Versuche, Menschen zu Engagement zu bewegen, müssen solche regionalen Eigenheiten berücksichtigen. Noch kritischer könnte man in dem Zusammenhang fragen, ob gewachsene Normen und Sitten, die einer Beteiligungskultur entgegenstehen, überhaupt von außen in eine gewünschte Richtung entwickelt werden können.

Für die weiteren Überlegungen sind Elemente aus allen drei dargestellten Konzepten relevant, geht es doch um die Frage, inwieweit Ehrenamt und persönliches Engagement aktiviert und genutzt werden können (Dritter Sektor), welche Rahmenbedingungen und Herausforderungen dabei zu bewältigen sind (u.a. Dominanz bestimmter Akteure) und ob das Qualitätsmerkmal durch zu hohe Anforderungen beschädigt werden kann. Vereinfachend soll zudem vorab noch einmal festgehalten werden, dass Partizipation im Folgenden als wesentlich mehr als nur reine Informa-

tion oder eine einfache Beteiligung verstanden werden soll. Es geht um Teilhabe. Bei einer einfachen vierstufigen Einteilung gehört die Teilhabe zur höchsten Stufe: Entscheidungen treffen und Risiko teilen. Dem vorgelagert sind Konsensbildung, Konsultation und Information.

- **Information:** Einweg-Kommunikation von der zuständigen Behörde, sodass die betroffenen Akteure davon erfahren
- **Konsultation:** erlaubt den Akteuren, sich zu äußern
- **Diskussion und Konsensbildung:** Unterschiedliche Strategien und Lösungen werden mit dem Ziel einer gemeinsamen Vereinbarung diskutiert.
- **Entscheidungen treffen und Risiko teilen:** Alle Akteure sind direkt mit für die Entscheidungen verantwortlich und teilen die Risiken der Entscheidung.

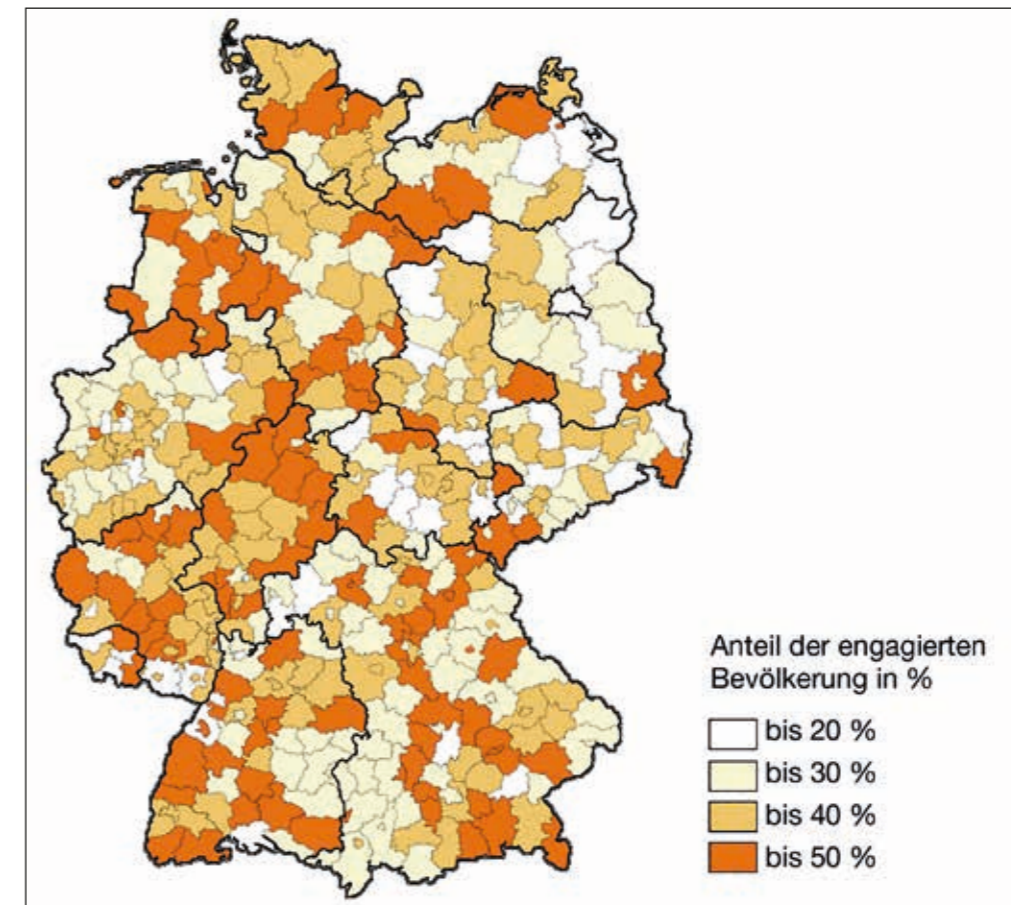
Um die Anforderungen auf der obersten Stufe erfüllen zu können, bedarf es zweierlei: Personen, die sich engagieren wollen, und Personen, die das auch können.

1.5 Regionale Disparitäten bei bürgerschaftlichem Engagement

Laut dem Engagementatlas, einer repräsentativen Untersuchung zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland, engagiert sich ca. ein Drittel der Bevölkerung ehrenamtlich. Die meisten davon sind zwischen 30 und 55 Jahren alt (Prognos/AMB Generali 2009: 39). Allerdings gibt es starke regionale Unterschiede in der Ausprägung des Engagements. Während es zwar auch Unterschiede entlang der Nord-Süd-Achse gibt, fällt besonders die Differenz zwischen West und Ost stark auf (ebd.: 18).

Darüber hinaus scheinen unterschiedliche soziale Faktoren Einfluss auf die Engage-

Karte 1
Anteil der engagierten Bevölkerung auf Ebene der Landkreise/Städte



Quelle: Prognos/AMB Generali, 2009: Engagementatlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen. <http://zukunftsfonds.generali-deutschland.de/online/portal/gdinternet/zukunftsfonds/content/314342/309588> [abgerufen am 07.11.2014].

mentbereitschaft zu haben: Ein hoher Anteil von Familien, eine hohe Kirchenbindung sowie eine hohe Geburtenrate wirken sich positiv auf ehrenamtliches Engagement aus. Interessant ist dabei besonders der Einfluss von Betreuungsmöglichkeiten für Kinder und Jugendliche. Ein schlechtes Angebot hier führt gleichfalls zu einem höheren Anteil engagierter Bürger.

Negativ auf Engagement wirken sich hingegen vergleichsweise hohe Kriminalitätsraten und andere soziale Problemfaktoren aus, etwa eine hohe Arbeitslosigkeit oder eine Abhängigkeit von sonstigen Transferzahlungen (ebd.: 39). Skeptisch hinsichtlich des gesellschaftlichen Mehrwertes des bürgerschaftlichen Engagements macht der hohe Anteil von Tätigkeitsfeldern im Zusammenhang mit Freizeit, Geselligkeit und Sport (zusammen 35,9%) (ebd.: 10). Im Gegensatz dazu liegt die Quote der Engagierten in den Bereichen Politik, Interessenvertretung, Engagement für Ältere sowie Umwelt und Tierschutz jeweils unter 5% (ebd.: 39).

Eine weitere aktuelle Studie mit dem Thema „Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung“ (Lenk et al. 2014) beinhaltet u.a. die folgenden zentralen Erkenntnisse: Die finanzielle Bürgerbeteiligung ist bei Kommunen bekannt, wird aber selten eingesetzt. Dort, wo sie erfolgt, findet sie hauptsächlich im freiwilligen Aufgabenbereich der Kommune statt (Schwimmbad, Bibliothek etc.), der selbst den kleinsten Aufgabenbereich darstellt. Insbesondere im Bereich der technischen Infrastrukturen oder bei Aufgaben, die Fachwissen und stetiges Management oder Kapital benötigen, scheint die finanzielle Bürgerbeteiligung ungeeignet zu sein. Kapitalbeteiligungen erfolgen in der Regel dort, wo auch Gewinnerwartungen realistisch sind, wie z.B. bei erneuerbaren Energien. Insbesondere die Auslagerung von Aufgaben an Bürger wird kritisch gesehen, erfolgt nur selten und dann eher als Ergänzung (etwa Bürgerbusse als Ergänzung zum ÖPNV), da hier auch rechtliche Bedenken bestehen. Zentral ist auch, dass es für die finanzielle Bürgerbeteiligung gebildete und kapitalkräftige Bürger braucht. Die fehlen jedoch häufig in Regionen, die von Abwanderung geprägt sind.

2 Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe?

Vor dem oben beschriebenen Hintergrund sollen im Folgenden Möglichkeiten der Partizipation der Bürger im Kontext formeller und informeller Planungs- und Entwicklungsinstrumente diskutiert werden. Als formelles Planungsinstrument wird das Zentrale-Orte-System herangezogen, da dieses ein zentrales Instrument der Landes- und Regionalplanung bei der Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist und auch im Entwurf der neuen Leitbilder der Raumordnung 2013 als Instrument hervorgehoben wird. Die Diskussion der Partizipation im Bereich der informellen Instrumente wird am Beispiel der mittlerweile sehr zahlreichen Förderprogramme, Modellvorhaben und Wettbewerbe geführt.

2.1 Partizipation bei formellen Instrumenten: Zentrale-Orte-System

Das Zentrale-Orte-System (ZOS) ist ein normsetzendes Instrument der institutionalisierten räumlichen Landes- und Regionalplanung, das eine gestufte Festlegung von Funktionen und Erreichbarkeiten beinhaltet. Die Zuweisung von bestimmten Einrichtungen an zentralen Orten verfolgt im Wesentlichen das Ziel, einen optimalen Versorgungsgrad der Bevölkerung in einem polyzentralen und gestuften Städte- und Siedlungssystem zu gewährleisten und gleichzeitig disperse Versorgungs- und Siedlungsstrukturen zu verhindern. Das ZOS kann so gut wie alle Funktionen der räumlichen Entwicklung umfassen, insbesondere auch die Daseinsvorsorge. Die grundlegende Idee des ZOS ist somit die Steuerung der räumlichen Entwicklung und damit auch die Steuerung öffentlicher und privater Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Problematisch ist, dass das ZOS zwei zentrale Schwächen aufweist:

1. Fokussierung auf Wachstum: Das ZOS ist nicht auf Schrumpfungsprozesse ausgerichtet. Dies zeigt sich sehr gut daran, dass die Hauptreaktion auf Schrumpfungsprozesse darin besteht, die Schwellenwerte für die Strukturen im Bereich der Erreichbarkeit herauf- und die für Tragfähigkeit herabzusetzen.
2. Passiver Charakter: Das ZOS legt lediglich fest, wo zentrale Einrichtungen ent-

stehen oder sein sollten bzw. wo sie nicht sein dürfen. Zur Umsetzung dieser Festlegung in die Realität fehlen der institutionalisierten Planung entsprechende Instrumente.

Elbe/Kunert (2011) kommen zu dem Schluss, dass das ZOS derzeit konzeptionell wachstums- und linear orientiert und zu starr für qualitative Veränderungen ist. Für eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge bedarf es anpassungsfähigerer Systeme, die nicht nur bereits eingetretene Zustände abbilden, sondern notwendige und kontinuierliche Veränderungsprozesse gestalten können.

Hinzu kommt, dass sowohl Funktionen als auch Tragfähigkeiten und Erreichbarkeiten politisch normativ und top down festgelegt werden. Was bisher nur sehr selten und modellhaft stattfindet, wie z.B. im Rahmen des MORO „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“, ist der Einbezug der Bevölkerung: Welche Ansprüche und Erwartungen haben die Bewohner? Dabei geht es selbstverständlich nicht darum, eine unrealistische Wunschliste aufzustellen, um durch die Unmöglichkeit der Umsetzung eine größtmögliche Enttäuschung zu realisieren. Im Gegenteil: Es geht um eine ernsthafte Beteiligung und Auseinandersetzung der Politik und Verwaltung mit der Bevölkerung über das, was wünschenswert und machbar ist. Wenn Partizipation ernst gemeint ist, dann ist damit eben auch eine der schwierigsten Aufgaben insgesamt verbunden: Prioritäten setzen und entscheiden, was wichtig und machbar ist und was nicht.

Wie könnte nun das ZOS um den Aspekt der Partizipation erweitert werden? Hierzu muss zunächst geklärt werden, in welchen Bereichen Partizipation überhaupt möglich ist: Bei *privaten Einrichtungen* bestehen grundsätzlich keine Eingriffsmöglichkeiten über das ZOS. Fällt eine Einrichtung unter die betriebliche Wirtschaftlichkeitsgrenze, wird der Standort geschlossen. Aufgehalten werden kann dies nur in Einzelfällen durch einen staatlichen Eingriff in den Markt, z.B. über Subventionen oder Rekommunalisierung. Beides ist möglich und wird aktuell durchgeführt, ist aber kein Lösungsansatz in Bezug auf die Erhöhung der Steuerungswirkung des ZOS. Unter partizipativen Gesichtspunkten dreht sich diese Einschätzung: Es kann sehr wohl im Rahmen eines Beteiligungsprozesses entschieden werden,

dass eine aktuell betriebswirtschaftlich nicht tragfähige Einrichtung, wie z.B. ein Lebensmittelladen, erhalten werden soll. Diese Entscheidung ist aber nur dann sinnvoll, wenn auch die entsprechenden Konsequenzen von den an der Entscheidung Beteiligten getragen werden. Das heißt, es muss dann auch Verantwortung übernommen werden und es müssen Ressourcen für den Betrieb bereitgestellt werden. Dies können kommunale oder private Mittel und Leistungen (z.B. über die Gründung einer e.G.) sein.

Bei *öffentlichen Einrichtungen* (z.B. Schulen, Verwaltung) löst das ZOS derzeit systematisch einen Zentralisierungssog aus. Bei sinkender Auslastung (z.B. rückläufigen Schülerzahlen) werden die Standorte reduziert und in der Regel auch zentralisiert: Im Sinne der Aufrechterhaltung der Zentralität wird Standorten in der Stadt der Vorrang vor solchen im ländlichen Raum gegeben. Politisch-normativ wären ebenso gut andere Entscheidungen möglich.

Ebenso möglich wäre die Beteiligung der Bevölkerung, allerdings mit sehr vielen komplizierten Herausforderungen: In zentralen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge und Infrastruktur sind (zu) viele Ebenen und institutionalisierte Akteure beteiligt und zu viele gesetzliche Regelungen, die dann auch noch (wahl-)periodisch geändert werden. Das klassische Beispiel ist die Bildungs- und Schulpolitik, die auf der Ebene der Grundschulen zusätzlich durch die fehlende Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit zerrieben wird.

Als Zwischenbilanz kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass das ZOS als zentrales formelles Instrument der räumlichen Planung strukturell und systematisch nicht in der Lage ist, Schrumpfungsprozesse aktiv zu gestalten. Es ist reaktiv und hängt wahrscheinlichen oder bereits eingetretenen Entwicklungen hinterher. Es wäre somit nicht besonders zielführend, dieses Instrument um partizipative Aspekte zu ergänzen. Dies wäre nur dann sinnvoll, wenn die genannten Aspekte ernsthaft Berücksichtigung finden würden, insbesondere die Definition der vorzuhaltenden Leistungen der Daseinsvorsorge und der Ertüchtigung des ZOS mit wirksamen Umsetzungsinstrumenten.

2.2 Partizipation bei informellen Instrumenten

Partizipation hat dann Sinn, wenn sie nicht nur zu Beginn, d.h. bei der Planung, sondern auch in der Umsetzung erfolgt und entsprechende Verantwortlichkeiten nach sich zieht: Wenn tatsächlich etwas vor Ort verändert werden kann. Ansonsten kann man es auch ehrlicherweise bei einer einfachen Beteiligung im Sinne einer Informationsabfrage und Ideensammlung belassen.

Wenn Partizipation dahingehend gedacht wird, dass neben der Setzung von Prioritäten und der Planung auch die Umsetzung aktiv mitgestaltet werden soll, dann hätte dies sehr weitreichende Konsequenzen für den notwendigen Rahmen. Der Ausgangspunkt müsste eine klassische Aufgabenkritik sein: Welche Leistungen im Bereich der Daseinsvorsorge sollen erbracht werden (Prioritätensetzung zusammen mit der Bevölkerung), welche Instrumente und welche Ressourcen (Geld, Personal, Sachmittel) stehen zur Verfügung bzw. müssen hierfür noch zur Verfügung gestellt werden? Letztere Frage stellt sich vor dem Hintergrund der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor allem in Bezug auf die Finanzierung durch die übergeordneten Ebenen, da die kommunale Ebene in der Regel nicht mehr über finanzielle Spielräume verfügt.

Die oben angeführte notwendige Aufgabenkritik findet jedoch nur sehr eingeschränkt statt, weil der Ausgangspunkt normalerweise eine Finanzsparerdebatte ist. Dieser infrastrukturelle Offenbarungseid der öffentlichen Hand vor allem auch im Bereich der Daseinsvorsorge wäre an sich ein guter Anlass, um mit einer ernsthaften Aufgabenkritik zu beginnen. Doch selbst wenn eine Aufgabenkritik stattfände, würde die staatliche Regulierung zunächst erhalten bleiben, selbst wenn der Leistungserbringer nicht mehr die öffentliche Hand wäre, sondern in Bürgerhand läge. Insofern ist die bereits begonnene Diskussion über die Änderung der staatlichen Regulierung im Bereich Daseinsvorsorge, d.h. der Rückzug auf das notwendige Mindestmaß im Sinne einer Gefahrenabwehr und staatlich garantierter Mindeststandards, der notwendige, wenn auch der schwierigere Weg.

Zur Vermeidung von Missverständnissen noch einmal der Hinweis: Die zuvor genannten Mindeststandards sind dabei

nicht an der Bevölkerung, Fläche oder Erreichbarkeit top down zu orientieren, sondern an der Qualität der zu erbringenden Leistung. Als Grundvoraussetzung müsste interkommunale Zusammenarbeit nicht mehr eingefordert werden, sondern eine Selbstverständlichkeit darstellen. Es wäre ein Widerspruch: Wenn von den Bürgern ein höheres Maß an Selbstverantwortung, Engagement und Kooperation erwartet wird, dann kann dies sicherlich auch von den Kommunen und den kommunalen Vertretern erwartet werden.

Nicht zu vernachlässigen sind zudem die bereits vorhandenen sogenannten Innovationsklauseln und gesetzliche Ausnahmeregelungen. Aber ebenso wie Modellvorhaben und die Sammlung von guten und besten Beispielen lenken diese auch von der eigentlich notwendigen Debatte und den damit verbundenen Entscheidungen ab: Schrumpfung findet statt und Schrumpfung ist keine Katastrophe, sondern nur ungewohnt. Das wirklich Gute am demografischen Wandel ist seine hohe Berechenbarkeit: Wenn eine Region bis zum Jahr X prognostiziert um 30% schrumpft und die Berechnungen liegen um 30% daneben, dann ist die Richtung und Dimension trotzdem klar erkennbar. Ein Agieren anstelle von Reagieren wäre möglich. Da hilft auch nicht der durchaus richtige Hinweis, dass es noch unvorhergesehene Entwicklungen geben könnte. Das kann sicherlich für einige Kommunen und Regionen zutreffen. Aber deswegen darauf zu setzen und zu warten, wäre nicht die richtige Entscheidung.

Es gibt aktuell eine Vielzahl informeller Planungs- und Entwicklungsinitiativen, die die Daseinsvorsorge adressieren. Diese werden von unterschiedlichen Ministerien und Behörden auf EU-, Bundes- und Landesebene ausgelöst und eine Beteiligung der Bevölkerung ist oftmals eine Grundvoraussetzung zur Teilnahme an diesen Initiativen. Zu nennen sind hier insbesondere die Erstellung der Leader- und ILE-Bewerungskonzepte (fast flächendeckend in den ländlichen Räumen in Deutschland) sowie Modellvorhaben wie das MORO „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“, „LandZukunft“ bzw. „Land(auf)Schwung“ oder auch die Klimaschutzkonzepte. Inhaltlich kommt es zwischen den Initiativen mehr und mehr zu Überlappungen, sodass man durchaus

feststellen kann, dass die Abstimmung zwischen den Fachministerien ausbaufähig ist.

Zu beobachten ist auch die Tendenz, relativ großzügig die Erstellung von Konzepten zu fördern oder über Wettbewerbe Mittel zur Sammlung von Projektbeispielen zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung von konkreten Projekten zur Umsetzung der Konzepte findet dann zum Teil nicht oder finanziell nicht ausreichend ausgestattet (nur einzelne Modellprojekte) statt. Denn Letzteres kostet richtig Geld und bedarf neben einer Anschubfinanzierung auch eines Geschäftsmodells in der Nutzungsphase, d.h. eines Finanzierungsmodells für den eigentlichen Betrieb.

Eine zweite Tendenz ist die Fokussierung auf Daten, Planungen auf regionaler Ebene und Bestandsanalysen. Die übergeordneten konzeptionellen Arbeiten sind im Grunde aber schon sehr weit fortgeschritten. Dies sieht man deutlich daran, dass sich die Empfehlungen aus Studien auf der Bundesebene wiederholen. Es besteht weniger ein Wissensproblem als vielmehr ein Umsetzungsproblem. Hierzu zählt auch der viel zu langsame Transfer von Erkenntnissen aus Modellvorhaben und Wettbewerben in die Regelförderung und Verwaltungspraxis, sofern dieser überhaupt stattfindet.

Unter Partizipationsaspekten ist problematisch, dass mittlerweile nahezu jedes Modellvorhaben eine (breite) Beteiligung als Grundvoraussetzung einfordert. Durch die oben beschriebene Themennähe und die Überlappungen im Bereich Daseinsvorsorge stellt sich in der Folge bei einer Vielzahl von Initiativen „Beteiligungsmüdigkeit“ bei den Akteuren ein. Zudem wird viel Energie in der Mitwirkung bei der Erstellung von (Bewerbungs-)Konzepten gebunden, die dann aufgrund der fehlenden und nicht ausreichenden Finanzierung kaum umgesetzt werden können (s.o.). Auf der Umsetzungsebene, d.h. in der Betriebsphase, wird es dann ebenfalls bei Fragen wie „Was kommt nach dem Leerstandskataster?“ eng.

Unter dem Gesichtspunkt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist zudem zu hinterfragen, inwieweit die Ausgangsbedingungen in den adressierten Kommunen oder Regionen vergleichbar sind und ob diese Art der Förderung insgesamt der richtige Lösungsansatz ist: Modellvorhaben sind oftmals Wettbewerbsverfahren, die

eine Anschubfinanzierung leisten. Im Bereich der Daseinsvorsorge werden aber vor allem dauerhafte Finanzierungsmodelle benötigt, um einen Beitrag zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse leisten zu können.

Auffällig ist, dass seitens der Politik und Verwaltung trotz eingeschränkter Finanzierung gleichzeitig der Anspruch erhoben wird, sehr viel stärker als bisher vorhandene und neue Aktivitäten zu koordinieren. Die Modellvorhaben des Bundes adressieren hier normalerweise die regionale Ebene (Planungsregionen, Landkreise etc.). Viele der über bürgerschaftliches Engagement initiierten und getragenen Projekte (siehe den Wettbewerb „Land und Leute“ der Wüstenrot-Stiftung oder die Projekte im Wettbewerb „Menschen und Erfolge“) sind jedoch sehr kleinräumig z.B. auf Dorfebene und müssen nicht wirklich koordiniert, sondern unterstützt werden, damit es solche Lösungen gibt. Hierzu bedarf es Freiräume und nicht Koordination.

3 Fazit

Selbstverantwortungsräume, Stabilisierungsräume – oder wie auch immer man sie nennen mag – sind konzeptionell eher noch am Anfang. Und selbst wenn die Idee konzeptionell am Ende wäre – und das ist an dieser Stelle durchaus positiv und konstruktiv gemeint –, so würde sie nur einen eingeschränkten Lösungsbeitrag liefern können: Wie viel Bevölkerung, wie viel Fläche und wie viele Funktionen der Daseinsvorsorge lassen sich so adressieren?

Bei der Partizipation der Zivilgesellschaft muss somit geklärt werden,

- zu welchem Zweck sie erfolgen soll, d.h. was man damit erreichen will (siehe vierstufige Einteilung in Bezug auf Teilhabe oben),
- in welchen Bereichen (formelle und informelle Instrumente) und
- in welcher Phase (Konzept, Initiierung, Dauerbetrieb) sie erfolgen soll sowie
- ob die adressierten Menschen diese Anforderungen auch erfüllen können (Zivilgesellschaft als Qualitätsmerkmal, s.o.).

Hinzu kommt, dass gerade in schrumpfenden Räumen die möglichen aktiven Bürger,

die den Anforderungen einer Selbstorganisation gewachsen wären, immer weniger und auch älter werden. Es wird somit immer seltener möglich sein, alles sich selbst zu überlassen. Außerdem müsste man mindestens zwei Bevölkerungsgruppen unterscheiden: diejenigen, die in einem Ort geboren wurden oder dort schon sehr lange leben und nicht weg wollen oder es ohne dauerhafte fremde Hilfe nicht können, und diejenigen, die in neue Wohngebiete oder in disperse Siedlungsstrukturen ziehen, obwohl ein hoher Leerstand im Innenbereich herrscht, und die dann die (zukünftigen) Kosten in die Höhe treiben (werden). In der Konsequenz werden zwei Dinge vollkommen offensichtlich: Erst wenn der Leerstand im Innenbereich adressiert wurde, kann es um neue Wohngebiete im Außenbereich gehen. Und da kommt auch schon der eigentliche Kernpunkt: Gesetzliche Regelungen, die jedes Haus in jedem Ort schützen, nur weil es alt ist, sind zu überdenken. Was nutzt ein dem Verfall preisgegebenes, denkmalgeschütztes Gebäude, bei dem nur noch die Standsicherheit gewährleistet wird, in einem Ort, in dem keiner mehr wohnt? Da geht es allenfalls noch ums Prinzip, nicht mehr um die Realität. Muss jedes Haus in jedem Dorf die nächsten 100 Jahre konserviert werden?

Partizipation im Rahmen der institutionalisierten Planung ist in der Regel wichtig und notwendig. Allerdings werden die Pläne und Konzepte nur bedingt umgesetzt, weil der Planung wirksame Umsetzungsinstrumente hierfür fehlen bzw. die finanziellen Mittel für Investitionen und erst recht für den langfristigen Betrieb nicht vorhanden sind. In Zukunft könnte die Entwicklung ein weiteres Mal in die falsche Richtung laufen: Konzepte werden großzügig von mehreren Ministerien parallel gefördert, weil hierdurch die politische Handlungsfähigkeit kostengünstig nach außen transportiert werden kann. Für die Erstinvestitionen stehen dann sehr viel weniger Mittel zur

Verfügung – aber es gibt sie noch. Der Betrieb ist dann ganz vor Ort zu tragen. Eine solche Entwicklung gab es auch mal bei Spaßbädern, nur dass eine solche Entwicklung im Bereich der Daseinsvorsorge vollkommen spaßfrei wäre.

In den Zielsetzungen der Förderprogramme, die systematisch zeitlich befristet sind, finden sich demografischer Wandel und Daseinsvorsorge fast flächendeckend wieder – alles unter Beteiligung der Bevölkerung für vergleichsweise wenig Geld. Eigentlich sind jedoch keine Fördermittel, sondern Mittel aus den Regelhaushalten dauerhaft zur Verfügung zu stellen, weil Fördermittel genau nur die ersten beiden Schritte finanzieren dürfen (Konzept und Initiierung). Dann müssten die Haushaltsmittel greifen.

Vorschläge wie Regionalbudgets helfen hier auch nur bedingt weiter. Selbst wenn man Regionalbudgets grundsätzlich befürwortet, sind zwei Herausforderungen zu lösen: Erstens ist die Regionalisierung von immer knapper werdenden Mitteln keine Lösung an sich und zweitens müssen die Akteure vor Ort auch die Kompetenzen haben, ein solches Budget mit öffentlichen Mitteln verwalten zu können. Und damit sind wir zurück beim Kern der Diskussion, die geführt werden müsste: die Änderung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf der Basis der Aufgabenkritik. Dann würde eventuell auch deutlich werden, dass Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe nur eingeschränkt mit einer sehr weitgehenden Partizipation („Entscheidungen treffen und Risiko teilen“; s. o.) vereinbar ist und die Forderung nach mehr Engagement der Zivilgesellschaft eine Überforderung auslöst. Modellvorhaben und gute Beispiele können dafür sogar den Blick verstellen und ablenken, weil sie suggerieren, dass es alle schaffen können, wenn nur der Wille da ist. So einfach ist es aber leider nicht.

Literatur

- Aring, J., 2010: Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtbau Sachsen-Anhalt 2010 (Hrsg.). Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Berlin, S. 764–777.
- Aring, J.; Sinz, M., 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland: Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. *disP – The Planning Review*, 42 (165), S. 43–60.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2006: Raumordnungsprognose 2020/2050. Kurzfassung von Bericht Band 23. Bonn.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2007: Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages. Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2009: Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2014: Entwurf Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 (03.06.2013).
- Blotvogel, H., 2006: Neuorientierung in der Raumordnungspolitik? Die neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland in der Diskussion. *Raumforschung und Raumordnung*, 64 (6), S. 460–472.
- Elbe, S.; Kunert, S., 2011: Change Management in der Regionalentwicklung – Gestaltung regionaler Transformationsprozesse: Die Zukunft der öffentlichen Daseinsvorsorge im (strukturschwachen) ländlichen Raum. In: Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (Hrsg.): *Regionale Entwicklung in der Altmark. Regional verbunden – überregional vernetzt*. Aachen: Shaker, S. 33–50.
- Evers, A., 2011: Der Bezugsrahmen „Zivilgesellschaft“. Unterschiedliche Definitionen und ihre Konsequenzen für die Engagementforschung. In: Priller, Eckard; Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*. Berlin: LIT (Philanthropie, Band 2), S. 135–151.
- Hahne, U., 2009: Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft. *Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung*, 1, S. 2–25.
- Heinelt, H., 2008: *Demokratie jenseits des Staates. Partizipatives Regieren und Governance*. Baden-Baden.
- Herfert, G., 2007: Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? *Raumforschung und Raumordnung*, 65 (5), S. 435–455.
- Kaltenbrunner, R., 2006: Der Unterschied zum Gleichen. Gleichwertige Lebensverhältnisse – nur ein Mythos deutscher Politik? *Informationen zur Raumentwicklung*, (6/7), S. 393–395.
- Lenk, T. et al., 2014: *Finanzielle Bürgerbeteiligung. Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung*. Hoppenberg, Wolter (Hrsg.), Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., Bertelsmann Stiftung.
- Lutter, H., 2006: Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung*, 64 (6) S. 441–450.
- Priller, E., 2011: *Dynamik, Struktur und Wandel der Engagementforschung: Rückblick, Tendenzen und Anforderungen*. In: Priller, Eckhard; Alscher, Mareike; Dathe, Dietmar; Speth, Rudolf (Hrsg.): *Zivilengagement. Herausforderungen für Gesellschaft, Politik und Wissenschaft*. Berlin: LIT (Philanthropie, Band 2), S. 11–40.
- Prognos/AMB Generali, 2009: *Engagementatlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen*. Zugriff: <http://zukunftsfonds.generali-deutschland.de/online/portal/gdinternet/zukunftsfonds/content/314342/309588> [abgerufen am 20.08.2014].
- Sinz, M., 2006: Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anmerkungen zu einem politischen Diskurs. *Informationen zur Raumentwicklung*, (11/12), S. 605–612.
- Vester, F., 1980: *Neuland des Denkens: Vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter*. Stuttgart.

