

Michael Herbst  
Frieder Dünkel  
Benjamin Stahl *Hrsg.*

# Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum

 Springer VS

---

# Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum

---

Michael Herbst • Frieder Dünkel  
Benjamin Stahl  
(Hrsg.)

# Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum

*Herausgeber*

Prof. Dr. Michael Herbst  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität  
Greifswald  
Deutschland

Benjamin Stahl  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität  
Greifswald  
Deutschland

Prof. Dr. Frieder Dünkel  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität  
Greifswald  
Deutschland

ISBN 978-3-658-11768-9  
DOI 10.1007/978-3-658-11769-6

ISBN 978-3-658-11769-6 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

*Lektorat:* Dr. Cori Antonia Mackrodt, Kerstin Hoffmann

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media ([www.springer.com](http://www.springer.com))

---

## Geleitwort



„Think rural“ – was für ein passender Anspruch für das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern, in dem die einzige Großstadt Rostock auf einer Liste im Mittelfeld aller Großstädte Deutschlands verschwindet. Der Rest des flächenmäßig immerhin sechstgrößten Bundeslandes ist geprägt von kleinen und kleinst-gemeindlichen Strukturen und eben viel Fläche. Und in einer Kategorie ist Mecklenburg-Vorpommern dann doch Spitzenreiter. Kein Bundesland hat so wenig Einwohner pro Quadratkilometer wie das Land an der Ostsee.

Die Freude darüber, dass hier viel Platz für alle (insbesondere für Naturliebhaber, Agronomen und Touristen) ist, kann nicht über damit verbundene Probleme hinwegtäuschen: Infrastrukturmaßnahmen bedürfen besonderer Begründungen, die Daseinsvorsorge ist – im Vergleich zum urbanen Raum– schwerer aufrecht zu erhalten, die zivilgesellschaftlichen Strukturen sind schwächer ausgeprägt. Das sind alles Probleme, die schon länger bekannt sind, war Mecklenburg-Vorpommern doch noch nie ein Hort großer Bevölkerungsmassen, und auf die sich Politik erst jetzt einzustellen hat. Doch die Herausforderungen werden dringender mit dem Durchschlagen des demographischen Wandels und in Zeiten, in denen sich jede Ausgabe öffentlicher Kassen Rentabilitätsprüfungen zu unterziehen hat. Hier ist es tatsächlich zeitgemäß, „ländlich denken“ neu zu interpretieren.

Was also ist zu tun, wenn die - auch im Grundgesetz verankerte - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewahrt werden soll, aber sich die Voraussetzungen dafür recht unterschiedlich darstellen? Wie geht man damit um, dass bis vor kurzem ein andauernder Rückgang der Bevölkerung zu verzeichnen war und die Übrigen auch noch stetig älter werden. Was heißt es, wenn es keinen nennenswerten industriellen Sektor gibt und sich die Arbeit der Menschen in erster Linie aus dem eher schlecht entlohnten Dienstleistungssektor ergibt? Wie kann dann die Infrastruktur aufrechterhalten werden, die Bundesvergleichen standhält? Das sind Fragen, die Politikerinnen und Politiker in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigen, die die Lebensverhältnisse der Menschen gestalten wollen. Flankierend befassen sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Überblicks- oder Einzelfragen zur Gestaltung von Gemeinwesen und der Lebenswirklichkeit der Menschen. Anspruch der Friedrich-Ebert-Stiftung ist es, beide Akteursgruppen zum gegenseitigen Austausch zusammen zu bringen. Dieser Ansatz ist selbstverständlich parteiübergreifend, passt aber im Besonderen zum sozial-demokratischen Hintergrund der Stiftung.

Zu diesem Zweck hat das Landesbüro Mecklenburg-Vorpommern die Tagung „Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum“ im November 2014 ausgerichtet und auch diesen Band für eine nachhaltige Verbreitung der Tagungsbeiträge unterstützt.

Politik funktioniert besser, wenn Sie – neben dem gesunden Menschenverstand – auf Grundlage von theoretischen und empirischen Erkenntnissen erfolgt. Dazu liefert die Wissenschaft mit der Begleitung von Projekten die Voraussetzung. In der Gruppe „Think rural“ haben sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zusammgefunden, die sich dem notwendigen interdisziplinären Ansatz öffnen, und ihre Erkenntnisse über den ländlichen Raum der Politik und der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stellen.

Ein offener, fundierter, konstruktiver politischer Prozess - das ist der Weg, dem sich die Friedrich-Ebert-Stiftung verpflichtet sieht. So lassen sich Menschen in einer demokratischen Art und Weise mitnehmen, um selbstbestimmt ihr Lebensumfeld, in unserem Fall den ländlichen Raum, mitzubestimmen und der Politik zuzutrauen, die bestmöglichen Entscheidungen zu treffen.

Ich danke den Verantwortlichen, den Referentinnen, Referenten und Teilnehmenden der Tagung für ihren jeweiligen Beitrag dazu. Allen Leserinnen und Lesern wünsche ich einige nützliche Erkenntnisse.

Frederic Werner  
Leiter des Landesbüros Mecklenburg-Vorpommern  
der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

# Vorwort

Forschungskonsortium  
Think rural!



Im März 2011 trafen sich erstmals Forscherinnen und Forscher der Greifswalder Universität, die eines miteinander gemeinsam haben: Die im ländlichen Vorpommern gewiss naheliegende Beziehung zu Fragestellungen, die die Zukunft peripherer ländlicher Räume betreffen. Seither wachsen die Beziehungen zwischen diesen Angehörigen der Universität, die aus so verschiedenen Forschungsbereichen wie der Kriminologie, der Community Medicine und der Praktischen Theologie, der Politikwissenschaft und der Medizinischen Psychologie, der Geographie und den Wirtschaftswissenschaften, der Psychologie und den Lehramtsstudiengängen stammen.

Der Reiz dieser Arbeitsgemeinschaft besteht in den gemeinsamen Fragestellungen, die interdisziplinäre Kooperationen geradezu nahelegen. Fast alle in dieser Gruppe befassen sich mit Fragen der Daseinsvorsorge, und alle haben es dabei mit den besonders schwierigen Ausgangsbedingungen der peripheren ländlichen Räume zu tun.

Mit der Randlage und schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen verknüpfen sich Prozesse, die z.B. als Schrumpfung, als Überalterung oder Unterjüngung oder auch als Peripherisierung bezeichnet werden. Darunter ist die „graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen“<sup>1</sup> zu verstehen. Die Schrumpfung ländlicher

---

<sup>1</sup> Karl-Dieter Keim: Peripherisierung ländlicher Räume. Essay. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37 (2006), 3–7, Zitat 3 (Beilage zu: „Das Parlament“).

Gebiete erscheint so geradezu als Rückseite von Verdichtungen in Agglomerationsräumen.

In der Folge wird das Risiko der Desintegration gerade im Blick auf die Sicherung der Daseinsvorsorge sichtbar, als Abkoppelung von Versorgungsleistungen und Teilhabechancen (etwa im ärztlichen Bereich, in der Pflege, hinsichtlich kultureller Angebote und schulischer Bildung oder der Zugänglichkeit des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs). Nebenwirkungen sind etwa in der zunehmenden „Attraktivität“ rechtsextremen Gedankenguts zu erkennen. Rückbau, Kürzung, Zusammenlegung, Verlust an Vielfalt - die Debatten ähneln sich sehr in den verschiedenen Regionen.

Für die universitäre Gruppe war es ein „Augenöffner“ zu erkennen, dass diese Situation zu sehr ähnlichen Fragestellungen führt: wenn etwa Gesundheitsökonominnen und Mediziner über die Sicherung etwa der notfallmedizinischen Versorgung nachdenken und gleichermaßen Theologen sich über die Gefährdung erreichbarer seelsorglicher Begleitung Gedanken machen.

Zugleich waren sich die Forscherinnen und Forscher stets einig, nicht ausschließlich unter der Perspektive des Verlust und des Mangels auf periphere ländliche Räume zu schauen, sondern vielmehr zu prüfen, ob nicht gerade unter dem Druck solcher Verhältnisse neue, kreative, schlanke, kooperative und alternative Lösungen gerade an der Peripherie erwachsen können, die Unterstützung verdienen.

In 6-8 jährlichen Treffen haben die Mitglieder des Konsortiums ihre Forschungsansätze präsentiert und diskutiert und dabei stets nach möglichen Kooperationen und Projektideen gesucht. Darüber hinaus fanden sich 120 Wissenschaftler und Expertinnen aus dem In- und Ausland vom 25. bis zum 27. Oktober 2012 im Alfred Krupp Wissenschaftskolleg unter dem Motto „Think rural“ zu einem ersten Symposium ein. Die Beiträge dieses Symposiums sind in einem ersten Tagungsband publiziert worden; Frieder Dünkel, Michael Herbst und Thomas Schlegel haben den Band „Think Rural. Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge“ im Jahr 2014 ebenfalls bei Springer VS publiziert.

Der vorliegende Band dokumentiert das zweite Symposium der Gruppe, das unter dem Titel „Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum“ am 6./7. November 2014 mit 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmern in Zusammenarbeit mit der Friedrich-Ebert-Stiftung in den Räumen der Universität Greifswald stattfand. Noch stärker als beim ersten Symposium stand jetzt die inneruniversitäre Forschung in Greifswald mit dem spezifischen Fokus auf die Daseinsvorsorge im Mittelpunkt des Interesses.

Im Folgenden werden die hier dokumentierten Beiträge der Tagung kurz vorgestellt:

In einem ersten Block werden gesundheitsbezogene Aspekte der Daseinsvorsorge dargestellt.

In Bezug auf die Gesundheitsvorsorge als wichtiges Moment der Daseinsvorsorge skizziert Walter Ried die Problemstellungen, die sich aus dem politischen Konsens der gleichwertigen Lebensverhältnisse und dessen Umsetzung in ländlich, peripheren Gebieten ergeben. Er argumentiert für das regionale Monitoring geeigneter Indikatoren, die nicht nur einen Vergleich höchst unterschiedlicher Regionen ermöglichen, sondern auch unterschiedliche Wege zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse berücksichtigen. Nach einer Eingrenzung, was gleichwertige Lebensverhältnisse sind, plädiert Walter Ried dafür, dass diese nur erreicht werden können, wenn man gegenüber dem „wie“ – dem Versorgungskonzept – neutral bleibt und lediglich auf das Einhalten eines Mindestniveaus an Qualität und einer mittel- und langfristigen Finanzierbarkeit sieht. Dies wird am Beispiel der Gesundheitsvorsorge ausgeführt.

Ulrike Stentzel, Wolfgang Hoffmann und Neeltje van den Berg stellen die Entwicklung des Angebotes und der Nachfrage für Gesundheitsberufe im Flächenland Mecklenburg-Vorpommern dar. Die Alterung der Bevölkerung macht auch vor Gesundheitsberufen nicht halt. Damit stellt sich die Frage nach dem momentanen Zustand und den Entwicklungsperspektiven für den Nachwuchs in Abhängigkeit vom erwarteten Wiederbesetzungsbedarf bei Ärzten und nicht-ärztlichen Berufen im Gesundheitswesen. Eine alternde Bevölkerung bringt erhöhte Inanspruchnahme medizinischer Versorgung mit sich. Eine Nachbesserung bei der Attraktivität der Arbeitsplätze ist geboten, wenn Fachpersonal im Land verbleiben soll. Besonders auffallend ist das Ergebnis der Analyse der niedergelassenen Haus- und Fachärzte, deren Wiederbesetzungsbedarf 2020 hoch sein wird und gerade in ländlichen Regionen vermutlich zu Problemen führt.

Steffen Fleßa und Vanessa Gieseler präsentieren ihre Arbeitsergebnisse zur Krankenhausversorgung in den strukturell schwachen Gebieten in Nord-Ost-Deutschland. Die Logik, die zur Schließung kleinerer und deswegen eher unrentabler Krankenhäuser führt, erzeugt im ländlichen Bereich unzumutbare Versorgungslücken. Gerade im ländlichen Bereich mit einer älteren und deswegen auch weniger mobilen Bevölkerung müsste die Krankenhausedichte aber erhöht werden. Um die Finanzierungsschwierigkeiten und die strukturellen Herausforderungen zu überwinden, schlagen die Autoren eine Erweiterung der Funktionen und Kompetenzen von Krankenhäusern in Richtung von lokalen Gesundheitszentren vor, damit sie als regionale Versorgungs- und Notfallzentren ins Land ausstrahlen und die Aufgabe der Koordination der Gesundheitsfürsorge übernehmen.

Der zweite Block ist dem Themenfeld zivilgesellschaftliches Engagement gewidmet. Hier werden Studien und Projekte vorgestellt, die Verantwortungsstrukturen und das Engagement Ehrenamtlicher in ländlich-peripheren Regionen untersuchen oder fördern.

Michael Böcher gibt einen Überblick zur bisherigen praktischen und analytischen Erfolgsgeschichte des „Regional Government“-Konzeptes in der Regionalentwicklung. Government ist im Unterschied zu Governance eine Politikform, die unter Fortbestehen der staatlichen Hierarchie verschiedenen gesellschaftliche Akteure zu freiwilligen Vereinbarungen mit oder ohne Staat verhilft. Regionale Selbstbestimmung, intersektorale Kooperation, die Ablösung des Territorialprinzips durch das Funktionalprinzip und hierarchische Anreizsteuerung sind die Kernelemente von Regional Governance. Kritsch setzt sich Böcher mit Stimmen auseinander, die meinen, Regional Governance hätte seine Zeit gehabt. Unter Aufnahme berechtigter Kritik gelingt es, die Chancen und Stärken von Regional Governance hervorzuheben und für deren angemessene Erforschung zu plädieren.

Diana Kietzmann, Marie Bischof und Silke Schmidt stellen eine Studie vor, die nach den Gründen des ehrenamtlichen Engagements im Katastrophenschutz fragt. Der Zivil- und Katastrophenschutz ruht in Deutschland zu großen Teilen auf den Schultern Ehrenamtlicher. Die Forscherinnen differenzieren erstmals in der Forschung zum Katastrophenschutz zwischen Stadt und Land. Auch hier gilt die Befürchtung, dass eine älter werdende Bevölkerung im ländlichen Raum auf ein Versorgungsdefizit zuläuft. Die kontextspezifischen Gründe für die Übernahme eines Ehrenamtes zu kennen, wird bei der zielgerichteten Förderung des Ehrenamtes helfen können. In Dörfern bis zu 5000 Einwohner spielen bei der Übernahme einer ehrenamtlichen Tätigkeit im Vergleich zu größeren Städten unter anderem das familiäre Umfeld und der Sinn für politische Verantwortung eine signifikant größere Rolle.

Martin Alex fragt nach Formen und Förderungsmöglichkeiten des kirchlich gebundenen Ehrenamtes in peripheren, ländlichen Räumen. Neben anderen Faktoren kommt es aufgrund des erhöhten Altersdurchschnittes der evangelischen Kirchenmitglieder zu einer Verschärfung der demographischen Probleme für Kirche in besonders ländlichen Gebieten. In diesem Beitrag wird der quantitative Teil einer qualitativen und quantitativen Studie vorgestellt. Mit Hilfe der quantitativen Befragung wurden sowohl Ausprägung als auch Förderungs- und Hinderungsgründe für die ehrenamtliche Tätigkeit im Bereich Kirche auf der Grundlage einer Befragung dreier Parochien erhoben. Die bei kirchenleitenden Ebenen vorherrschende pessimistische Sicht auf das kirchliche Engagement im ländlich-peripheren Bereich und die Bereitschaft dort ein Ehrenamt zu übernehmen, konnte mit dieser Studie nicht bestätigt werden.

Anne Heller stellt die Entwicklung eines Lehr-Lern-Konzeptes vor, bei dem die Universität Greifswald, die Fachhochschule Neubrandenburg, die Lindenschule Ducherow und die Gemeinde Ducherow miteinander kooperierten. Im „UniDorf Ducherow“ wurde ein Konzept der Lehrerausbildung erprobt, welches einerseits die Kommunikation zwischen Universität und Zivilgesellschaft verbessern sollte und andererseits den Transfer von akademischer Forschung in die Praxis im Sinne einer pädagogisch orientierten Regionalentwicklung zu gewährleisten. Die Studierenden wurden mit entsprechenden Methoden dazu angeleitet, die Verquickung von Beruf und Kontext selbstständig zu erheben, aufeinander zu beziehen, damit zu arbeiten und auch auszuwerten. Ein Ziel der Kooperation war die Stärkung der kommunalen Bildungslandschaft, die in peripheren Gebieten unter Druck steht.

Im dritten Block finden sich Beiträge zum Thema Erwerbsmöglichkeiten und Sicherung der Daseinsvorsorge aus landwirtschaftlicher und ökonomischer Perspektive.

Wolfgang Weiß und Jochen Corthier führten Befragungen unter landwirtschaftlichen Betrieben in der Altmark durch. Sie klären die Stellung der landwirtschaftlichen Betriebe und deren Bereitschaft Dienstleistungen der Daseinsvorsorge zu übernehmen. Vor allem kleinere Betriebe engagieren sich schon jetzt in den Dörfern vor Ort und Betriebe jeder Größe könnten sich eine Ausweitung des Engagements vorstellen. Hindernisse gibt es hier vor allem im rechtlichen Bereich. Landwirtschaftliche Betriebe sind besonders wichtig für die Daseinsvorsorge. Da die landwirtschaftlichen Berufe sich zu einer Männerdomäne entwickelt haben, ist für die zukünftige Entwicklung im ländlichsten Raum entscheidend auch für Frauen attraktive Berufe – gerade im Bereich der Daseinsfürsorge – zu schaffen. Andernfalls verfestigt sich der Trend zu einer überalternden, unterqualifizierten und Männer dominierten Bevölkerungsstruktur.

Hans Pechtl stellt eine Ad-hoc-Analyse zu der Frage vor, ob das Land eine Einzelhandelswüste ist und wie es mit der Versorgungszufriedenheit und den Einkaufsgewohnheiten der Landbewohner im Vergleich zu Stadtbewohner steht. Vor allem der Anfahrtsweg zur präferierten Einkaufsstätte bestimmt die Einkaufsgewohnheiten. Trotz des deutlich teureren Preisniveaus auf dem Land ist die Zufriedenheit der Landbewohner mit den Lebensmitteln und Frischeprodukten mindestens genauso hoch wie in der Stadt. Die Annahme, dass auf dem Land verstärkt kooperative Beschaffungsmodelle anzutreffen sind, wird für die Forscher überraschenderweise widerlegt. Und in einem Punkt sticht das Land besonders hervor: Über 90 Prozent nutzen das Auto für den Einkauf! In der Großstadt sind es lediglich 63 Prozent.

Ralf Otterpohl skizziert in seinem Beitrag die Chancen und Möglichkeiten der sogenannten „Neuen Dörfer“. Hierbei handelt es sich um vorrangig um agrarökologische Kleinbetriebe die im Umland der Stadt ein alternatives Leben zu Stadt-

biographien anbieten. Der Schlüssel für dieses Modell liegt in der besonders intensiven Pflege des Humusbodens und der Direktvermarktung des Ertrages. Otterpohl argumentiert, dass diese Lebens- und Wirtschaftsform außerdem ökologisch und ökonomisch zukunftstauglich ist und berichtet von umgesetzten Projekten und Projekten in Umsetzung.

Im vierten und letzten Block werden Sicherheit und Kriminalität in peripheren, ländlichen Regionen thematisiert.

Nina Oelkers stellt die Arbeitsergebnisse des Verbundprojektes SIMENTA (Sicherheitsmentalitäten in ländlichen Räumen) vor. Die Forschungen dieses Projektes helfen der schmalen und wenig belastbaren Wissens- und Datenbasis zum Thema Sicherheit in ländlichen Räumen ab. Ausgegangen wurde von der „heilen, ländlichen Welt“ als starkes und traditionelles Deutungsmuster. In der Tat ergab sich aus den Befragungen verschiedener ländlicher Akteure/Akteursgruppen eine Bewertung von Sicherheit, die auf der Grundannahme einer homogenen Bevölkerung ein gegenüber Städten besseres Sicherheitsgefühl bzw. eine bessere Bewertung der lokalen Sicherheit mit sich bringt. Die Grundannahme der Homogenität ist gleichzeitig eine Grenze der ländlichen Sicherheitsmentalität, da die Einheit der Bevölkerung permanenten Wandlungsprozessen ausgesetzt ist und sich daraus auch ein Nährboden gegenüber Ablehnung von Fremden ergeben kann. Ziel des Forschungsvorhabens war die Erfassung und Typisierung ländlicher Sicherheitsmentalitäten unterschiedlicher lokaler Akteure in Deutschland.

Bernd Geng und Frieder Dünkel zeichnen ein theoriegeleitetes Bild der Sicherheitslage in peripheren, ländlichen Räumen am Beispiel des Landkreises Vorpommern-Greifswald. Wichtige Theorien der Kriminologie zeigen an, dass gerade Abkopplungs- und Peripherisierungsprozesse zu erhöhter Kriminalitätshäufigkeit führen. Diese Theorien wurden bis jetzt nur unter urbanen Bedingungen empirisch untersucht. Nun zeigen vorhandene Statistiken und eine Schülerbefragung aber, dass eine Idealisierung des Landes in Bezug auf die Sicherheit nicht angebracht ist. Die Kriminalitätsrate unter Jugendlichen liegt bspw. genauso hoch wie in Großstädten. Weiterhin gibt es Indizien dafür, dass Fremdenfeindlichkeit besonders in armen und abgelegenen Regionen Resonanz findet. Die Untersuchung der Ursachen und Folgen ländlicher Peripherisierung auf die Sicherheit ist demzufolge ein wichtiges Forschungsvorhaben, das am Ende des Beitrages noch kurz skizziert wird.

Als Herausgeber haben wir darauf geachtet, dass ein weites Spektrum an Ideen, Projekten und Forschungsergebnissen abgedeckt ist. Diese Weite bringt mit sich, dass wir auf die Verantwortung der Autoren gebaut haben, ihr Themenfeld sachlich und interdisziplinär anschlussfähig vorzustellen. Den Autoren und den Mitgliedern des Forschungskonsortiums danken wir für die ergebnisreiche Zusammenarbeit.

Der Friedrich-Ebert-Stiftung danken wir für die Förderung der Tagung und des Tagungsbandes.

Dem Springer-VS Verlag danken wir für die Aufnahme dieses Bandes in das Verlagsprogramm und besonders danken wir Dr. Cori Antonia Mackrodt für die Betreuung des Buches.

Wir danken außerdem stud. theol. Catharina Jacob, die alle Beiträge mit Korrektur gelesen hat, und auch der wissenschaftlichen Hilfskraft Ly Elisabeth Dang für ihre Hilfe beim Korrigieren.

Greifswald, den 1.9.2015

Benjamin Stahl  
Michael Herbst

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum: Ziele und Indikatoren ...</b>	1
Walter Ried	
<b>Gesundheitsberufe in Mecklenburg-Vorpommern – Angebot und Nachfrage von Qualifikationen und Qualifizierten. ....</b>	25
Ulrike Stentzel, Wolfgang Hoffmann und Neeltje van den Berg	
<b>Die Rolle der Krankenhäuser im ländlichen Raum .....</b>	43
Steffen Fleßa und Vanessa Gieseler	
<b>Regional Governance und ländliche Räume .....</b>	61
Michael Böcher	
<b>Motivationale Aspekte ehrenamtlichen Engagements im Zivil- und Katastrophenschutz in ländlichen Regionen .....</b>	81
Diana Kietzmann, Marie Bischoff und Silke Schmidt	
<b>Peripher und engagiert: Kirchlich gebundenes Ehrenamt in peripheren, ländlichen Regionen .....</b>	93
Martin Alex	
<b>„LehrerInnenbildung im ländlichen Raum – Potenziale unserer regionalen Bildungslandschaft“ am Beispiel des <i>UNIDorfes Ducherow</i> sowie der <i>Forschungswerkstatt Service Learning</i> .....</b>	117
Anne Heller	

---

<b>Beitrag der Landwirtschaft zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen.....</b>	127
Wolfgang Weiß und Jochen Corthier	
<b>Einkaufsgewohnheiten und Versorgungszufriedenheit im ländlichen Raum.....</b>	151
Hans Pechtl	
<b>Lokale Produktion auf dem Land durch das Neue Dorf im Gartenring .....</b>	163
Ralf Otterpohl	
<b>Sicherheitsmentalitäten im ländlichen Raum.....</b>	179
Nina Oelkers	
<b>Sicherheit in peripheren ländlichen Räumen: Zwischen sozialer Kohäsion und Desintegration – eine Forschungsskizze.....</b>	197
Bernd Geng und Frieder Dünkel	
<b>Der ländliche Raum: Perspektiven und Beitrag der Greifswalder Forschung .....</b>	225
Frieder Dünkel, Bernd Geng und Kristof Lintz	

---

## Autorenverzeichnis

**Martin Alex** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Hanstedt, Deutschland

**Marie Bischoff** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Michael Böcher** Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen, Deutschland

**Jochen Corthier** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Frieder Dünkel** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Steffen Fleßa** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Bernd Geng** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Vanessa Gieseler** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Anne Heller** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Wolfgang Hoffmann** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Diana Kietzmann** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Kristof Lintz** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Nina Oelkers** Universität Vechta, Vechta, Deutschland

**Ralf Otterpohl** Technische Universität Hamburg-Harburg, Hamburg, Deutschland

**Hans Pechtl** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Walter Ried** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Silke Schmidt** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Ulrike Stentzel** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Neeltje van den Berg** Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

**Wolfgang Weiß** Ernst-Moritz-Arndt-Universität, Greifswald Greifswald, Deutschland

---

# Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum: Ziele und Indikatoren

Walter Ried

---

## 1 Einleitung

In Deutschland findet seit längerer Zeit ein demografischer Wandel statt, der in den nächsten Jahren und Jahrzehnten voraussichtlich weiter andauern wird: Sinkende Sterbeziffern, die eine steigende Lebenserwartung implizieren, werden begleitet von niedrigen Geburtenraten und bewirken vornehmlich eine Alterung der Bevölkerung „von oben“. In den Medien wird dieser Prozess der demografischen Alterung zuweilen dramatisiert, indem von einer Vergreisung der Bevölkerung gesprochen oder gar der Eindruck erweckt wird, eine solche Vergreisung habe bereits stattgefunden.<sup>1</sup> Anders als derartige Meldungen unterstellen, vollzieht sich die Alterung der Bevölkerung jedoch in einem langsam ablaufenden Prozess, dessen konkrete Ausgestaltung zudem noch nicht vollständig bekannt ist. Aus diesem Grund grenzt das Statistische Bundesamt in seinen Bevölkerungsvorausberechnungen die voraussichtliche Entwicklung anhand von Varianten ein, denen jeweils unterschiedliche Annahmen über die Lebenserwartung, die Geburtenrate oder die Zuwanderung im Zeitraum bis 2060 zugrunde liegen. Bei allen Unterschieden im

---

<sup>1</sup> Vgl. o. V. (2006) und o. V. (2012), die über eine vergreisende Bevölkerung berichteten, während die ZEIT in einem Dossier (Ausgabe 2/2003), der STERN in einer Titelgeschichte (Heft 37/2003) und der SPIEGEL ebenfalls in einer Titelgeschichte (Heft 2/2004) bereits eine vergreiste Republik festzustellen meinten.

---

W. Ried (✉)

Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Greifswald, Deutschland

E-Mail: walter.ried@uni-greifswald.de

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

M. Herbst et al. (Hrsg.), *Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum*,

DOI 10.1007/978-3-658-11769-6\_1

Detail stimmen die Varianten allerdings darin überein, dass die Bevölkerung weiter altern und mittelfristig schrumpfen wird.<sup>2</sup>

Während diese Trends für Deutschland insgesamt gelten, kann sich die demografische Alterung auf die einzelnen Regionen ganz unterschiedlich auswirken. In besonderer Weise betroffen sind dünn besiedelte ländliche Regionen, die weit entfernt von zentralen Orten liegen und deshalb als peripher einzustufen sind. Neben einer geringen Einwohnerdichte weisen diese Regionen typischerweise eine unterdurchschnittliche Ausstattung mit Infrastruktur auf, so dass die Leistungen der Daseinsvorsorge mit höheren Kosten pro Kopf verbunden und zudem schwerer erreichbar sind. In dieser Hinsicht sind dünn besiedelte und peripher gelegene ländliche Regionen somit vergleichsweise wenig attraktiv, was zur Abwanderung insbesondere junger und mobiler Menschen führen kann. Der demografische Wandel findet in diesen Regionen dann rasanter statt als anderswo, da die Bevölkerung infolge der Abwanderung schneller altert und in ihrem Umfang schon heute abnimmt.

Die genannten Probleme können grundsätzlich auch in anderen Regionen auftreten, liegen aber in dünn besiedelten ländlichen Regionen in besonderer Intensität vor. Im Zeitablauf besteht deshalb gerade in diesen Regionen die Gefahr einer Abwärtsspirale, die durch eine schrumpfende und alternde Bevölkerung einerseits sowie ein mit höheren Kosten verbundenes und daher abnehmendes Angebot im Bereich der Daseinsvorsorge andererseits zustande kommt.<sup>3</sup> Bei Dörfern, die nach starker Schrumpfung nur noch eine geringe Einwohnerzahl aufweisen, ist dieser Prozess bereits weit vorangeschritten. Angesichts weit überdurchschnittlicher Kosten beispielsweise für die Versorgung mit Energie und Wasser stellt sich dann die Frage, ob es nicht mittelfristig besser wäre, derartige Ansiedelungen aufzugeben. Die Bürger, die grundsätzlich bereit wären, in eine dichter besiedelte Gemeinde umzuziehen, könnten durch eine Wegzugsprämie finanziell unterstützt werden.<sup>4</sup>

Eine im Zeitablauf unterschiedliche Entwicklung der Regionen eines Landes ist zunächst nicht als ungewöhnlich einzustufen: Die wirtschaftliche Entwicklung, der demografische Wandel und die Veränderung der Lebensverhältnisse finden in der Regel aus vielerlei Gründen nicht gleichmäßig im Raum statt, sondern betreffen

---

<sup>2</sup> Seit kurzem liegt die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung vor, vgl. Statistisches Bundesamt (2015b). Diese berücksichtigt die Ergebnisse des Zensus 2011, der gegenüber den Fortschreibungen eine um 1,5 Mio. geringere Bevölkerung Deutschlands ausgewiesen hat, vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014). Außerdem werden für die nächsten Jahre im Einklang mit der empirischen Entwicklung seit 2011 hohe Wanderungssalden unterstellt, vgl. Statistisches Bundesamt (2015a).

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2013, S. 4 ff.), oder Hahne (2013, S. 9), der mehrere Kanäle einer sinkenden Attraktivität als Bestandteil einer solchen Spirale identifiziert.

<sup>4</sup> Zu diesem Vorschlag vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2011, S. 7).

die Regionen in unterschiedlicher Weise. Die daraus resultierende Heterogenität besitzt den Vorteil, dass die Individuen ihren Wohnort aus einer Vielfalt an Angeboten auswählen können und damit eine größere Chance haben, Lebensverhältnisse anzutreffen, die ihren Präferenzen entsprechen. Nebeneinander bestehende Trends wie die „(Re-)Urbanisierung“<sup>5</sup> oder die „Neue Ländlichkeit“<sup>6</sup> verdeutlichen, dass diese Vielfalt auch genutzt wird und somit im Zeitverlauf ganz unterschiedliche Regionentypen gleichzeitig an Attraktivität gewinnen können.

Wie die bereits angesprochene Gefahr für dünn besiedelte, peripher gelegene ländliche Räume zeigt, können Unterschiede in der Entwicklung jedoch auch dazu führen, dass einzelne Regionen im Zeitverlauf deutlich an Anziehungskraft verlieren und im Extremfall kaum noch überlebensfähig erscheinen. Dies wirft die Frage auf, wie mit derartigen Fällen umzugehen ist. Allgemeiner muss eine Gesellschaft klären, in welchem Umfang regionale Unterschiede in den Lebensverhältnissen als akzeptabel erachtet werden. In Deutschland dient seit längerem die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Leitvorstellung, der zufolge allzu große regionale Disparitäten insbesondere durch die vom Staat zu gewährleistende Daseinsvorsorge zu vermeiden sind.

Die Gesundheitsversorgung spielt für die Daseinsvorsorge und damit auch für die Lebensverhältnisse eine wichtige Rolle. Der vorliegende Beitrag behandelt diese Thematik mit Bezug auf ländliche Räume, indem die zur Steuerung der Versorgung benötigten Informationen näher untersucht werden. Dabei wird zunächst geklärt, was unter ländlichen Räumen zu verstehen ist, bevor die Daseinsvorsorge sowie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erläutert werden. Auf dieser Grundlage erfolgt im Anschluss eine Analyse der Voraussetzungen einer Steuerung der Gesundheitsversorgung in ländlichen Räumen, bei der die zu formulierenden Ziele und die zu ihrer Umsetzung benötigten Indikatoren im Mittelpunkt stehen. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und einem kurzen Ausblick.

---

## 2 Grundlagen

### 2.1 Ländliche Räume

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) berücksichtigt die beiden Merkmale Siedlungsflächenanteil und Einwohnerdichte, um innerhalb

---

<sup>5</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2014, Tz. 441).

<sup>6</sup> Vgl. Hahne (2011).

Deutschlands ländliche Räume von anderen Räumen abzugrenzen. Den Ausgangspunkt bilden sogenannte Rasterzellen, d. h. Raumeinheiten, deren Fläche im Vergleich zu Gemeinden, Gemeindeverbänden oder Kreisen klein ist.<sup>7</sup> Eine solche Zelle wird als *städtisch geprägt* eingestuft, wenn sie bei beiden Merkmalen überdurchschnittlich hohe Werte erzielt, also sowohl einen relativ hohen Siedlungsflächenanteil als auch eine relativ hohe Einwohnerdichte aufweist. Alle übrigen Zellen sind hingegen ländlich geprägt. Bei einer *ländlich geprägten* Rasterzelle fällt somit der Siedlungsflächenanteil oder die Einwohnerdichte relativ niedrig aus, wobei durchaus beide Eigenschaften zutreffen können.

Auf der Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände resultieren daraus drei Raumtypen, die sich nach der Besiedelung unterscheiden.<sup>8</sup> Eine Gemeinde bzw. ein Gemeindeverband wird als *vorwiegend städtisch* eingestuft, wenn mehr als die Hälfte der Fläche im oben angegebenen Sinne städtisch geprägt ist. Als Zwischenstufe auf dieser Ebene ergeben sich *teilweise städtische* Regionen, bei denen der Anteil der städtisch geprägten Fläche noch über dem Bundesdurchschnitt von 23 % liegt. Schließlich fällt bei *ländlichen* Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden der Anteil der städtisch geprägten Fläche unterdurchschnittlich aus. An einem Stichtag im Dezember 2007 haben die ländlichen Gemeinden in Deutschland eine Fläche von 60 % eingenommen, während ihr Anteil an der Bevölkerung lediglich 17,6 % betrug.

Es ist sinnvoll, verschiedene Typen ländlicher Räume zu unterscheiden, um die empirisch zu beobachtende Heterogenität dieser Raumkategorie abzubilden.<sup>9</sup> Das BBSR stellt hier zunächst auf die Lage bzw. Lagegunst von Regionen auf der Ebene der Kreise ab. Dazu wird für die Gemeinden des Kreises ermittelt, welche Tagesbevölkerung innerhalb einer vorgegebenen Zeitspanne anhand des motorisierten Individualverkehrs (MIV) erreichbar ist.<sup>10</sup> Der Bezug auf die Tagesbevölkerung bewirkt, dass nicht nur die Wohnbevölkerung, sondern auch eventuell vorhandene Pendler berücksichtigt werden. Ferner gehen weiter entfernt liegende Bevölkerungsteile mit einem (deutlich) geringeren Gewicht ein. *Periphere Kreise* zeichnen sich dadurch aus, dass für die darin enthaltenen Gemeinden nur eine unterdurchschnittlich hohe und damit relativ geringe Tagesbevölkerung in diesem Sinne erreichbar ist. Wenn die Erreichbarkeit besonders niedrig ausfällt, wird der Kreis als *sehr peripher* eingestuft. Kreise, die in

---

<sup>7</sup> Vgl. Schlömer und Spangenberg (2009, S. 20 f.).

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 23.

<sup>9</sup> Die deutschen Bundesländer verfahren dabei unterschiedlich, vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011, S. 158). Während Mecklenburg-Vorpommern lediglich zwei Raumtypen unterscheidet, von denen einer die ländlichen Räume darstellt, wird in anderen Bundesländern die letztere Kategorie noch weiter unterteilt.

<sup>10</sup> Vgl. Schlömer und Spangenberg (2009, S. 21).

diesem Sinne weder peripher noch sehr peripher liegen, werden als zentral oder, wenn die erreichbare Tagesbevölkerung weit überdurchschnittlich ausfällt, als sehr zentral bezeichnet. Im Dezember 2007 haben die Anteile der peripheren und der sehr peripheren Kreise in Deutschland 62,1 % bei der Fläche sowie 25,6 % bei der Bevölkerung betragen.

Die gemeinsame Betrachtung der Merkmale Besiedelung und Lage zeigt, dass ländliche Räume nicht peripher gelegen sein müssen und periphere Räume nicht unbedingt zu den ländlichen Räumen gehören.<sup>11</sup> Unter allen ländlichen Gemeinden nehmen solche, die als zentral eingestuft werden und somit nicht peripher liegen, einen Anteil von knapp 18 % bei der Fläche sowie von 25 % bei der Bevölkerung ein. Bezogen auf alle Gemeinden, die in sehr peripheren Kreisen liegen, beträgt der Anteil der ländlichen Gemeinden an der Fläche 92,6 % und an der Einwohnerzahl 72,3 %. Bei den peripheren Kreisen fallen diese Anteile mit 73,8 % bei der Fläche sowie 46,7 % bei der Bevölkerung jeweils deutlich geringer aus.

Weiterhin verwendet das BBSR die Merkmale Einwohnerdichte und Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten.<sup>12</sup> Dabei wird auf die Ebene der Kreisregionen abgestellt, die im Vergleich zu den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden deutlich höher aggregiert ist.<sup>13</sup> Eine Kreisregion stellt einen *ländlichen Kreis mit Verdichtungsansätzen* dar, wenn entweder ihr Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten mindestens 50 % beträgt, die Einwohnerdichte aber unter 150 Einwohner pro Quadratkilometer bleibt oder wenn der Anteil in Groß- und Mittelstädten zwar unter 50 % bleibt, die Einwohnerdichte jedoch mindestens 100 Einwohner pro Quadratkilometer beträgt. Hingegen ist eine Kreisregion als *dünn besiedelter ländlicher Kreis* einzustufen, wenn der Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 % und die Einwohnerdichte unter 100 Einwohner pro Quadratkilometer liegen. Am Ende des Jahres 2012 haben ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen in Deutschland einen Anteil von 28,5 % in Bezug auf die Fläche und von 17,1 % in Bezug auf die Bevölkerung eingenommen. Für dünn besiedelte ländliche Kreise betragen die Anteile 39,0 % bei der Fläche sowie 14,6 % bei der Bevölkerung.

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu auch Schlömer und Spangenberg (2009, S. 20 ff.).

<sup>12</sup> Eine Großstadt hat mindestens 100.000 Einwohner, während bei Mittelstädten die Anzahl der Einwohner zwischen 20.000 und 100.000 liegt.

<sup>13</sup> Neben den beiden genannten Typen ländlicher Kreise ergeben sich mit den kreisfreien Großstädten und den städtischen Kreisen noch zwei weitere Raumtypen.

## 2.2 Daseinsvorsorge

Zur Daseinsvorsorge gehören Leistungen, die zur Sicherung einer angemessenen Teilhabe der Individuen am gesellschaftlichen Leben als notwendig erachtet werden und in diesem Sinne zu ihrer Grundversorgung beitragen.<sup>14</sup> Leistungen der Daseinsvorsorge stellen darüber hinaus auch für Unternehmen eine wichtige Voraussetzung ihrer Wirtschaftstätigkeit dar. Aus den genannten Funktionen und dem damit verbundenen maßgeblichen Einfluss auf die Lebensverhältnisse erwächst die große Bedeutung der Daseinsvorsorge. Die Daseinsvorsorge beschränkt sich somit nicht auf die Sicherung der physischen Existenz, sondern umfasst aufgrund des Bezugs auf die gesellschaftliche Teilhabe einen wesentlich größeren Bereich an Leistungen.

Eine präzise Definition der Daseinsvorsorge ist nicht möglich, da die Zuordnung von Leistungen beispielsweise von kulturellen Faktoren oder auch dem Stand des technischen Wissens abhängt. Leistungen der Daseinsvorsorge werden typischerweise im Wege von Einrichtungen erbracht, die – jeweils mit Bezug auf einen Leistungsbereich – als Infrastrukturen bezeichnet werden. Dabei ist es üblich, technische und soziale Infrastrukturen zu unterscheiden. Leistungen der Daseinsvorsorge, die über *technische Infrastrukturen* bereitgestellt werden, ermöglichen die Mobilität (z. B. Straßen-, Schienennetz) oder dienen der Versorgung mit Energie und Wasser. Leistungen, die über *soziale Infrastrukturen* bereitgestellt werden, sind beispielsweise den Bereichen Brandschutz, innere Sicherheit, Bildung, Kultur und Freizeit zuzuordnen. Dies gilt auch für die Gesundheitsversorgung, die später näher betrachtet werden wird.

Aufgrund der zentralen Bedeutung, die der Daseinsvorsorge als Voraussetzung für ein funktionsfähiges Gemeinwesen zukommt, besteht ein großes Interesse daran, dass alle Individuen die zugehörigen Leistungen im Bedarfsfall auch in Anspruch nehmen können. Um dies zu erreichen, hat die Bereitstellung zu speziellen Bedingungen zu erfolgen, die eine Inanspruchnahme unabhängig von der Zahlungsfähigkeit des Individuums, seinem Wohnort und seiner Mobilität ermöglichen. Mit anderen Worten: Die Leistungen müssen finanzierbar, verfügbar und erreichbar sein, damit diesbezüglich soziale, räumliche oder andere Disparitäten nicht entstehen.<sup>15</sup> Das ist dann der Fall, wenn die Bereitstellung zu sozial akzeptablen Preisen und flächendeckend erfolgt. Daneben werden teilweise noch weitere Kriterien angeführt, die sich auf die Qualität der Leistungen oder weitere Aspekte

---

<sup>14</sup> Vgl. z. B. Hermes (2005, S. 113), Neu (2009, S. 9 ff.) oder Knecht (2013, S. 62).

<sup>15</sup> Vgl. Einig (2008, S. 20).

der Erstellung und Inanspruchnahme beziehen.<sup>16</sup> Insbesondere bei der Versorgung mit Energie oder Wasser ist auch die Versorgungssicherheit zu berücksichtigen.

Aus diesen Überlegungen folgt, dass es nicht sinnvoll sein kann, die Bereitstellung der angesprochenen Leistungen dem Markt *ohne weitere Vorkehrungen* zu überlassen: Die große Bedeutung und das allgemeine Interesse daran begründen die Daseinsvorsorge als staatliche Aufgabe. Damit ist jedoch noch nichts darüber gesagt, durch wen und in welcher Form die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge zu erfolgen hat. Die staatliche Bereitstellung, die mit dem Begriff der Erfüllungsverantwortung gekennzeichnet wird, stellt insofern nur eine unter mehreren Optionen dar. Eine andere Variante, die sich aus der Gewährleistungsverantwortung ergibt, stellt die Bereitstellung der Leistungen durch Private unter staatlicher Regulierung dar. Entgegen zuweilen geäußelter Befürchtungen oder Klagen stellt eine solche Privatisierung grundsätzlich *keinen* Rückzug des Staates aus seiner Verantwortung für die Daseinsvorsorge dar, da die angesprochenen Bedingungen für die Bereitstellung nach wie vor zu gelten haben und Bestandteil der Regulierung sind. Im Vergleich zur staatlichen eröffnet die private Bereitstellung die Chance auf Kosteneinsparungen, ist jedoch auch mit dem Nachteil höherer Kosten für die Überwachung und Kontrolle verbunden.<sup>17</sup>

### 2.3 Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Flächenstaat, dessen Teilräume sich im Hinblick auf Siedlungs- und Einwohnerdichte sowie Lage teilweise deutlich unterscheiden. Daraus können unterschiedliche Kosten der Daseinsvorsorge resultieren, die pro Kopf in der Regel umso höher ausfallen, je geringer die Einwohnerdichte ist. Räumliche Disparitäten, die aus diesen Unterschieden entstehen könnten, dürfen allerdings nicht beliebig groß werden, da die deutsche Politik auf der Grundlage gesetzlicher Vorgaben das Ziel *gleichwertiger Lebensverhältnisse* verfolgt. So wird in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz dem Bund ein Gesetzgebungsrecht auf bestimmten Gebieten eingeräumt, die eigentlich in die Zuständigkeit der Länder fallen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ dies erfordern sollte.<sup>18</sup> In § 1 Absatz 2 Raumordnungsgesetz wird die nachhaltige Raumentwicklung als Leitvorstellung der Raumordnungspolitik

---

<sup>16</sup> Vgl. Commission of the European Communities (2004, S. 8 f.).

<sup>17</sup> Vgl. Einig (2008, S. 20–23).

<sup>18</sup> Allerdings enthält diese Regelung keine Verpflichtung des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, vgl. Brandt (2015).