

5.6 Daseinsvorsorge und Engagement

5.6.1 Die Entwicklung des Begriffs der Daseinsvorsorge

Ganz allgemein umfasst Daseinsvorsorge die öffentlichen Güter und Dienstleistungen, die dem Gemeinwohl und der Lebensentfaltung der Menschen dienen. Dazu zählen etwa die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, die Elektrizität oder auch soziale Dienste in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Bereits im 19. Jahrhundert dienten die öffentlichen Dienstleistungen der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion (Ambrosius 2008). Ein differenziertes Konzept der Daseinsvorsorge fehlt allerdings genauso wie eine eindeutige Zuordnung von konkreten Diensten und Leistungen zur öffentlichen Daseinsvorsorge.

Der Begriff der Daseinsvorsorge ist von Ernst Forsthoff in den späten 1920er Jahren in die deutsche Verwaltungswissenschaft eingeführt worden. Dabei war der Begriff zunächst beschränkt auf die Bereitstellung existenziell notwendiger Leistungen und Güter für das Individuum. Bis in die frühen 1970er Jahre hat Forsthoff den Begriff und die Vorstellung von Daseinsvorsorge in seinen Schriften jedoch zunehmend ausgedehnt und variantenreich weiterentwickelt. Dem folgend lässt sich die Daseinsvorsorge dem Umfang und dem Gegenstand der Leistung nach in drei Kategorien differenzieren, deren Bewertungsmaßstäbe jedoch nicht klar definiert sind (Forsthoff 1971):

1. Es gibt einen engen Begriffsumfang, der Daseinsvorsorge auf die Befriedigung der elementaren Bedürfnisse des Menschen beschränkt. Die *notwendigen* Leistungen sind die Leistungen des Staates, die für das menschliche Überleben erforderlich sind. Heute würde man sie als Grundversorgung bezeichnen.
2. Der mittlere Begriffsumfang schließt die Befriedigung gehobener Bedürfnisse durch Leistungen ein, die dem Leben in der Gesellschaft *förderlich* sind. Es ist das, was technisch und finanziell möglich ist und zu einem modernen Leben dazugehört.
3. Vom weiten Begriffsumfang werden schließlich auch die Leistungen erfasst, die das Leben *verschönern* und abrunden.

Dabei bleibt die Bestimmung schwierig, welche Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge mit welchen Standards existenziell notwendig sind. Es gibt keine eindeutige zusammenfassende Festschreibung der existenziellen Mindestgüter. Man muss sich diese in der Verfassung und den Gesetzen mühsam zusammensuchen. Neben den Universaldienstleistungen Energieversorgung, Post und Telekommunikation betrifft die Daseinsvorsorge heute vor allem die technischen Basisinfrastrukturen wie Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung, Wohnen, Verkehr sowie die Bereiche Bildung, Gesundheit und öffentliche Sicherheit und Ordnung (Linke 2011: 80). Es gehören aber nicht alle staatlichen Leistungen zur Daseinsvorsorge. Wo die Grenzen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu ziehen sind, bleibt unverändert unklar. Die Begriffsunschärfen ergeben sich letztlich auch daraus, dass Daseinsvorsorge in einer sich stetig verändernden Gesellschaft erfolgt: Entsprechend den sich wandelnden (technischen) Möglichkeiten, Lebensstandards und -gewohnheiten wird zu unterschiedlichen Zeiten auch unterschiedlich gedeutet und definiert, was als existenziell notwendig erachtet wird. Damit kann sich der Leistungsumfang der Daseinsvorsorge im Laufe der Zeit erweitern oder auch wieder verengen.

5.6.2 Daseinsvorsorge in der Verfassung¹³¹

Daseinsvorsorge ist kein Begriff des Verfassungsrechts. Direkte verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen nicht. Aus den Grundrechten, aus der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und den Staatsprinzipien lassen sich aber Vorgaben und ein Rahmen für die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ableiten.

So lässt sich die Erbringung notwendiger Leistungen auf die grundrechtliche Verpflichtung des Staates zurückführen, den Einzelnen gegenüber Leistungen zu erbringen. Zwar haben die Grundrechte in erster Linie eine schützende Funktion, indem sie die Freiheiten des Individuums vor Einschränkungen durch hoheitliche Eingriffe bewahren. Staatliche oder kommunale Daseinsvorsorge schränkt aber gerade nicht die persönliche Freiheit ein – im Gegenteil: Sie soll die Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und damit die Träger der Grundrechte in ihren Rechten und ihrer gesellschaftlichen Teilhabe stärken. Allerdings kann die Unterlassung

¹³¹ Grundlage der Kapitel II. 5.6.2 bis II. 5.6.4 ist das für den Zweiten Engagementbericht von Thorsten Ingo Schmidt angefertigte Gutachten „Daseinsvorsorge – aus rechtswissenschaftlicher Perspektive“ (Schmidt 2014).

oder eine nicht ausreichende Daseinsvorsorge Grundrechte einschränken. So lässt sich aus dem Schutz der Mutter (Art. 6 Abs. 4 GG) oder aus dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 GG) die Verpflichtung ableiten, notwendige Leistungen der Daseinsvorsorge zur Gewährung eines Existenzminimums zu gewährleisten. Ähnliches gilt für Leistungen der Daseinsvorsorge wie Gesundheitsversorgung, Pflege, Schule und Bildung, Mobilität oder Kommunikation. Sie schaffen erst die Voraussetzungen für die Einzelnen, ihre grundrechtlichen Freiheiten wahrzunehmen, und begründen die Verpflichtung des Staates, zum Beispiel ein flächendeckendes Gesundheits- oder Schulsystem als wichtiges Gemeinschaftsgut zu garantieren (Kersten et al. 2015: 16). Daran anknüpfend weisen Kersten et al. den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge eine verfassungsrechtliche Doppelfunktion zu: Diese gewährleisten die persönliche Entfaltung (Freiheitsentfaltung) des Individuums und gewähren allen Bürgerinnen und Bürgern einen Anspruch auf Teilhabe an den Leistungen der Daseinsvorsorge. Unterstrichen wird der Teilhabeanspruch durch den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und das Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, § 1 AGG) (ebd.: 17).

Neben den Grundrechten sind die Staatsziele und Staatsprinzipien für die Gewährung der Daseinsvorsorge relevant. Das Sozialstaatsprinzip umfasst sowohl die Kernbestandteile des Systems der Sozialversicherungen als auch die wesentlichen Elemente der sozialhilferechtlichen Grundsicherung. Beide sind grundgesetzlich garantiert. Neben diesen direkten sozialstaatlichen Ausformungen der Daseinsvorsorge ergeben sich indirekte Bezüge zur Daseinsvorsorge über die drei sozialstaatlichen Dimensionen des sozialen Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit.

Das Rechtsstaatsprinzip definiert vor allem die Form der Gewährung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Aus dem Bundesstaatsprinzip folgt, dass jede hoheitliche Ebene im Rahmen ihrer Kompetenzen Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen kann. Auch zwischen dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen und der Daseinsvorsorge besteht eine enge Beziehung, denn der Schutz der Lebensgrundlagen ist die Voraussetzung für menschliches Leben, was im weitesten Sinne ebenfalls eine Form der Daseinsvorsorge darstellt. Schließlich kann der Daseinsvorsorge neben ihrer wichtigen gesellschaftlichen und gesellschaftspolitischen Funktion auch eine Bedeutung für das Demokratieprinzip der Verfassung zugesprochen werden. Die Ausübung demokratischer Rechte und damit die Teilhabe an politischen Prozessen setzt die ausreichende Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen voraus. Nur wenn ihre Existenz gesichert ist, haben die Stimmberechtigten die Möglichkeiten, sich angemessen zu informieren und zu einer ausgewogenen, freien Wahlentscheidung zu kommen (Schmidt 2014). Dies betrifft zum Beispiel gerade auch Entscheidungen über die Bedeutung und die Ausgestaltung der Daseinsvorsorgebereiche, die in einem demokratisch zu legitimierenden Willensprozess zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Gesetzgeber und Verwaltung erfolgen sollten.

Verfassungsrechtlich geschützt sind darüber hinaus einzelne Rechtsgüter, die unmittelbar dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind. Dies betrifft die Post- und Telekommunikationsdienstleistungen. Der Bund gewährleistet nach Art. 87f. GG seinen Bürgerinnen und Bürgern, dass diese Universalgüter bzw. Universaldienste flächendeckend angemessen und ausreichend bereitgestellt werden. Vergleichbare universelle Versorgungsgarantien lassen sich weder in der Verfassung noch in einfachen Gesetzen finden. Die Ausgestaltung der Grundversorgung in Bereichen wie Verkehr, Schule und Gesundheit bleibt letztlich weitgehend den Gestaltungszielen und -möglichkeiten von Bund, Ländern, Regionen und Kommunen überlassen, soweit sie sich im mittlerweile weit gespannten Rahmen der gleichwertigen Lebensverhältnisse (siehe dazu im Folgenden) bewegen. In Art. 87e GG erkennt das Grundgesetz die Verkehrsbedürfnisse der Bevölkerung als Allgemeinwohlbelang an. Dies gilt allerdings explizit nur für den Eisenbahnverkehr des Bundes, ließe sich aber auch als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips insgesamt für die Mobilitätsbedürfnisse interpretieren (Kersten et al. 2015: 19).

Im Zusammenhang mit der staatlichen Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird wiederholt die Regelung über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Art. 72 Abs. 2 GG zitiert. Danach hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung der Bund das Gesetzgebungsrecht, sobald und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Das Gleichwertigkeitspostulat spiegelt sich wider in den grundgesetzlichen Regelungen über das Finanzwesen (Art. 106 GG), den Länderfinanzausgleich (Art. 107 GG), die Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a GG) sowie die Finanzhilfen für bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden, die zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind (Art. 104b GG). Bis zur Verfassungsreform von 1994 sprach das Grundgesetz von der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, die gewahrt werden sollte. Heutzutage bezieht sich die Regelung ausdrücklich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In Art. 93 Abs. 1 GG wird überdies klargelegt, dass die damit verknüpfte Regelungskompetenz des Bundes im Einzelfall gerichtlich überprüft werden kann. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Urteil

aus dem Jahr 2002 daraufhin die Vielfalt der Lebensverhältnisse in Deutschland gewürdigt und ausdrücklich hervorgehoben, dass die Gleichwertigkeit erst dann nicht mehr gewährleistet ist, wenn sich die Lebensverhältnisse so erheblich auseinanderentwickelt haben oder drohen sich auseinanderzuentwickeln, dass das Sozialgefüge und der soziale Zusammenhalt gefährdet sind (Kersten 2008: 3f.; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober 2002 – 2 BvF 1/01 Rn. 1-392). Das Gleichwertigkeitspostulat im Grundgesetz bezieht sich nach dieser Rechtsprechung lediglich auf eine Mindestversorgung mit regionale Lebensverhältnisse konstituierenden Leistungen der Daseinsvorsorge.

Im Zusammenhang mit dem Auftrag des vorliegenden Berichts ist vor allem die Frage von Bedeutung, welche Rolle und Verantwortung die Kommune im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge hat. Den Kommunen wird im Grundgesetz eine starke Stellung zugebilligt. Sie haben das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln, sofern diese nicht per Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Gewalt übertragen worden sind (Art. 28 Abs. 2 GG). Neben diesem Kernbereich gibt es einen sogenannten Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Er betrifft alle sonstigen geschützten Bereiche kommunalen Wirkens, in die staatliche Eingriffe prinzipiell möglich sind. Die Daseinsvorsorge ist sowohl dem Kernbereich als auch dem Randbereich zugeordnet. Dies bedeutet, dass der Gesetzgeber den Kommunen einzelne Aufgaben der Daseinsvorsorge entziehen kann, sofern er hinreichend Spielraum lässt. Er kann sie aber auch zur Wahrnehmung einzelner Bereiche der Daseinsvorsorge verpflichten (Schmidt 2014).

5.6.3 Daseinsvorsorge in der Gesetzgebung

Daseinsvorsorge ist ein deskriptiver Begriff, der aus den Verwaltungswissenschaften heraus entwickelt wurde. Einen verbindenden rechtlichen Fachbegriff für die Grundversorgung in öffentlicher Verantwortung gab es zunächst nicht. Versorgungs- und Infrastrukturleistungen in der Verantwortung von Staat und Kommunen wurden einzelgesetzlich und im jeweiligen Fachterminus geregelt. Erst mit dem Wandel des Staatsverständnisses, der Liberalisierung und Vereinheitlichung des Wirtschafts- und Vergaberechts auf der europäischen Ebene und der Privatisierung staatlicher Infrastrukturen wie Bahn und Post Anfang der 1990er Jahre wurde die Bezeichnung Daseinsvorsorge in die Gesetzessprache eingeführt. Daseinsvorsorge diente als deutsche Übersetzung des etablierten französischen Rechtsbegriffes „service publique“ bzw. des englischen Ausdrucks „service of general interest“ (Jellinghaus 2006: 16). Mittlerweile findet sich der Begriff Daseinsvorsorge sowohl in Bundesgesetzen als auch in Landesgesetzen. Durch diese Verwendung in den Gesetzen wird der deskriptive Begriff in einen juristischen Begriff transformiert und normativ unterlegt. Seine Unschärfe und Vieldeutigkeit hat er damit aber nicht verloren, sondern vielmehr in die Rechtswissenschaften hineingetragen – mit den damit verbundenen Stärken und Schwächen.

Die Gesetzgebung beschränkt sich in bundes- und landesrechtlichen Regelungen oft auf die Feststellung, dass eine Aufgabe zur Daseinsvorsorge gehört. So wird im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) die Wasserversorgung als eine der Allgemeinheit dienende Aufgabe der Daseinsvorsorge bezeichnet. Ähnlich ist es im Verkehrsrecht. Das Regionalisierungsgesetz (RegG) bestimmt, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Nahverkehr eine Aufgabe der Daseinsvorsorge ist. Die Gesetze des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) der Länder haben diese Formulierung übernommen und weiter inhaltlich ausgestaltet. Die Daseinsvorsorge ist hier also auf einen konkreten Aufgabenbereich bezogen und mit Rechtsfolgen verbunden. Der Begriff der Daseinsvorsorge erscheint hierfür allerdings nicht zwingend erforderlich. Ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Charakterisierung und konkreten Rechtsfolgen besteht nicht. Die Bezeichnung als Daseinsvorsorge wird vom Gesetzgeber lediglich verwendet, um eine Aufgabe oder Leistung der öffentlichen Verantwortung zuzuordnen (Krajewski 2011: 40).

Andere Gesetze verwenden Daseinsvorsorge als Sammelbegriff, ohne ihn näher zu spezifizieren. Im Umweltinformationsgesetz (UIG) beispielsweise werden Privatpersonen, die Aufgaben der Daseinsvorsorge wahrnehmen, zum Teil den Hoheitsträgern gleichgestellt. Neben der Regierung und den öffentlichen Behörden sind auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts zur Information verpflichtet, insbesondere wenn sie umweltbezogene Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen. Somit werden mit der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge nicht nur besondere Rechte, sondern auch besondere Pflichten verbunden.

Diese hervorgehobene, dem Allgemeinwohl verbundene Stellung der Daseinsvorsorge findet sich auch in anderen Bundesgesetzen und -verordnungen, zum Beispiel in den Gesetzen, die die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern regeln, oder im Raumordnungsrecht. Die Daseinsvorsorge wird explizit im Katalog der Grundsätze der Raumordnung des Raumordnungsgesetzes (ROG) aufgezählt. Danach ist in allen Teilräumen der Bundesrepublik die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbeson-

dere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, in angemessener Weise zu gewährleisten. Dies gilt ausdrücklich auch für dünn besiedelte Regionen.

Die Gesetze verpflichten in erster Linie die öffentliche Verwaltung von Staat und Kommunen, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen bzw. zu gewährleisten. Die Regierung und der Gesetzgeber tragen damit indirekt zur Daseinsvorsorge bei. Eine ähnliche Zuständigkeitsteilung und -vielfalt besteht bei den Kompetenzen, Daseinsvorsorge zu erbringen. Sie umfassen einerseits das Recht, Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen, andererseits die Pflicht, diese Leistungen auch anzubieten. So hat zum Beispiel keine Gesetzgebungsebene die alleinige Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge, sondern Bundes- und Landesgesetze sowie kommunale Satzungen wirken zusammen. Je notwendiger eine Leistung ist, desto größer ist üblicherweise die gesetzliche Regelungsdichte.

5.6.4 Daseinsvorsorge und das Recht der Europäischen Union

Nicht nur bundesdeutsche Gesetze spielen für die kommunale Daseinsvorsorge eine Rolle, sondern auch die europäische Gesetzgebung. Es ergeben sich daraus Konflikte aus dem Spannungsfeld des gemeinwohlorientierten Grundverständnisses von Daseinsvorsorge und der europarechtlich garantierten Wettbewerbsfreiheit. Im europäischen Primärrecht sind die Grundfreiheiten des freien Verkehrs von Waren, Arbeitskräften, Dienstleistungen, Kapital und Zahlungen gewährleistet. Zudem gibt es strenge Wettbewerbs- und Vergabevorschriften und ein grundsätzliches Verbot von Beihilfen, die für die Daseinsvorsorge eigentlich notwendig wären. Im Europarecht gibt es weiterhin die Unterscheidung zwischen „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Alle Dienstleistungen, für die es einen Markt gibt, sind danach der ersten Gruppe zuzuordnen. Zur zweiten Gruppe gehören alle nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen. Dienste von allgemeinem Interesse müssen auch dann erbracht werden, wenn die Marktanreize nicht ausreichen (Fuchs 2005: 3). Die Zuordnung konkreter Leistungen zu diesen Kategorien ist jedoch schwierig. Sie ist auch nicht immer grundsätzlich bestimmbar, da die Zuordnung letztlich vom Markt bzw. vom unternehmerischen Tätigwerden abhängt. Grundsätzlich könnten auch soziale und kulturelle Dienstleistungen im weitesten Sinne zu wirtschaftlichen Dienstleistungen werden, zum Beispiel das Angebot einer Kindertagesstätte oder Bildungs- und Weiterbildungsangebote (Lattmann 2009: 423). Desgleichen fällt es schwer, exakt zwischen einer erwerbsorientierten und einer gemeinwohlorientierten Leistungserbringung zu trennen (Ambrosius 2008: 527). Es ist jedoch nicht erforderlich, die Art der Leistungserbringung von vornherein zu bestimmen. Für die Kommunen stellt sich aufgrund dieser Unterscheidung die Frage, ob die Leistung dem Wettbewerbsrecht unterliegt und ausgeschlossen werden muss. Gleichzeitig und im Kontrast dazu steht den deutschen Kommunen das Recht auf Eigenerbringung von Dienstleistungen zu. Sie können ihre Gemeinwohlziele definieren und umsetzen, im Idealfall möglichst bürgernah. Im Rahmen der rechtlichen Vorgaben können sie die Leistungen der Daseinsvorsorge selbst oder durch eigene Unternehmen und ohne Ausschreibung bereitstellen. Dahinter steht die Idee, dass vor Ort am besten entschieden werden kann, welche Verpflichtungen die Kommune im Interesse der Bürgerinnen und Bürger eingehen sollte.

Insgesamt ergibt sich damit eine gewisse Spannung zwischen dem europäischen Wettbewerbsrecht und dem Recht der Mitgliedsstaaten, die Daseinsvorsorge bzw. öffentliche Dienste auf regionaler oder nationaler Ebene zu bestimmen. Einerseits gelten die wettbewerbsrechtlichen Regelungen der europäischen Gründungsverträge auch für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, unabhängig von der gewählten Organisationsform (Art. 106 AEUV). Andererseits sichert der Vertrag über die Europäische Union (EUV) im Art. 4 EUV den Mitgliedsstaaten ihre nationale Identität und ihre grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen zu. Dazu wird auch die regionale und lokale Selbstverwaltung gezählt. Diese schließt wiederum die kommunale Daseinsvorsorge ein. Dieser Konflikt zwischen der Europäischen Union und dem deutschen System ist derzeit ungelöst, wenngleich das Europäische Parlament mehrfach die Bedeutung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für bürgernahe Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betont hat (Hieronymi 2009: 443). Die Abgrenzung und Zuordnung der einzelnen Daseinsvorsorgeleistungen nach Erwerbs- und Gemeinwohlorientierung ist zwischen der Europäischen Union und Deutschland immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Die Träger der deutschen Daseinsvorsorge (öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, Wohlfahrtsverbände, kommunale Spitzenverbände, Verbände kommunaler Unternehmen, Kulturverbände etc.) haben zur Unterstützung ihrer Position daher ein „Bündnis Gemeinnützigkeit“¹³² gebildet.

132 Weitere Informationen unter www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org (Abruf am 26.02.2016).

Nur im auslegenden Protokoll über die Dienste von allgemeinem Interesse (zu Art. 14 AEUV) wird eine Funktionsgarantie der Europäischen Union für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gegeben. Diese Garantie bezieht sich auf die folgenden vier Punkte:

- (1) Die nationalen, regionalen und lokalen Behörden haben einen Ermessensspielraum, welche Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sie zur Verfügung stellen, in Auftrag geben oder organisieren.
- (2) Dieser Spielraum soll ausdrücklich der Vielfalt der Bedarfe und Möglichkeiten angesichts der unterschiedlichen geografischen, sozialen und kulturellen Verhältnisse in der Union Rechnung tragen.
- (3) Es wird explizit ein Kriterienkatalog für die Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vorgegeben. Diese Kriterien sind Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit sowie die Gleichbehandlung und Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.
- (4) Die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten, nichtwirtschaftliche Dienste von allgemeinem Interesse zur Verfügung zu stellen, wird in keinem Fall infrage gestellt (Schmidt 2014).

In den letzten beiden Punkten geht es um den Schutz des Gemeinwohls bzw. der Gemeinwohlverpflichtungen. Jede Person soll den Zugang zu bestimmten Diensten haben, die als essenzielle Leistungen gelten und angeboten werden müssen: technische Sicherheit, Netzzugang, Leitungs- und Straßenerschließung oder die Sicherung der Grundversorgung.

5.6.5 Daseinsvorsorge und Raumentwicklung

Die Diskussionen um den Begriff Daseinsvorsorge waren bis in die 1990er Jahre verwaltungsrechtlich geprägt und verliefen weitgehend innerhalb der Wissenschaft und der kommunalen Praxis. Erst mit der öffentlichen Diskussion um den demografischen Wandel und seine Folgen für die regionalen Lebensverhältnisse wurden auch die gesellschaftliche Relevanz der Daseinsvorsorge und ihr Raumbezug deutlich. Sowohl technische als auch soziale Angebote und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind an den Raum gebunden und konstituieren wiederum den Raum. Aufwand und Organisation technischer und sozialer Infrastrukturen werden von den topografischen und siedlungsstrukturellen Bedingungen der Region geprägt, die versorgt werden soll. In dünn besiedelten ländlichen Regionen ist der Aufwand für Straßenerschließung, Wasserversorgung, für den öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV) oder die Organisation des Rettungsdienstes größer als in verdichteten Stadtregionen. Umfang, Qualität und Erreichbarkeit der Einrichtungen der Daseinsvorsorge wiederum prägen die Qualität einer Region, Stadt oder Gemeinde als Lebens-, Freizeit- und Wirtschaftsraum.

Letztlich funktioniert die Daseinsvorsorge im Raum vorrangig durch Versorgungsnetze. Bei netzbasierten Infrastrukturen wie Leitungen, Breitband, Straßen und dem ÖPNV ist dies offensichtlich. Über diese Netze ergibt sich aber auch die Erreichbarkeit und Nutzung der nicht unmittelbar netzbasierten Angebote der Daseinsvorsorge, zum Beispiel die von Schulen oder medizinischer Versorgung. Dass Angebote der Daseinsvorsorge von den Bürgerinnen und Bürgern tatsächlich auch genutzt werden können, hängt somit ganz wesentlich schon davon ab, ob sie diese zubringenden „raumgreifenden Daseinsvorsorgenetze“ erreichen und nutzen können (Kersten 2006: 246f.). Im (West-)Deutschland der Nachkriegszeit wurden deshalb gleichartige bzw. später gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Regionen angestrebt, insbesondere mit Blick auf eine Angleichung der infrastrukturellen Versorgung in allen Teilregionen der Bundesrepublik. Angleichung wurde dabei stets als eine Angleichung nach oben, als eine Heranführung der benachteiligten Gebiete an den Lebensstandard der modernen Großstädte verstanden (Neu 2014).

Wenn es um die Gestaltung der Daseinsvorsorge geht, sind auch räumliche Faktoren und ihre Zusammenhänge wichtige (Einfluss-)Größen. Fragen der Gestaltung von Daseinsvorsorge sind deshalb ganz wesentliches Thema und Handlungsfeld auch der Raumordnung und Raumentwicklung. Daseinsvorsorge ist aus Sicht der Raumordnung und des Raumordnungsgesetzes die flächendeckende Versorgung mit vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu sozial verträglichen Preisen und mit angemessener Erreichbarkeit. Der Auftrag gilt für ländlich und städtisch geprägte Räume gleichermaßen (Einig 2008; BBSR 2012). Das Raumordnungsgesetz (ROG) fordert dann auch, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung, für alle Bevölkerungsgruppen in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten und führt als Ziel die Sicherung der Chancengerechtigkeit ein (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG). Dies korrespondiert unmittelbar mit dem Leitbild der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG).

Die Frage nach einer ausreichenden Daseinsvorsorge hat in Deutschland an Aktualität und Brisanz gewonnen, weil die Raumentwicklung geprägt ist von einer anhaltenden Spaltung in wenige demografisch und ökonomisch

misch wachsende Regionen und viele schrumpfende oder stagnierende Regionen. Diese Polarisierung beschränkt sich aber nicht nur auf die großräumige Betrachtung von Regionen, sondern ist auf allen räumlichen Ebenen zu erkennen: zwischen den Regionen, in ländlichen Regionen in Form von kleinräumiger Zentralisierung sowie in den Stadtreionen in Form von Segregation. Diese Entwicklungen verstärken sich zudem gegenseitig. In peripheren, ländlichen Räumen führt die Polarisierung schließlich dazu, dass die Tragfähigkeit der öffentlichen Daseinsvorsorge in der bisherigen Form nicht mehr gewährleistet werden kann und die Lebensbedingungen für viele sich erkennbar verschlechtern. Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen gestaltet sich dann zunehmend schwierig. Das gilt auch für viele großstädtische Quartiere, in denen sich in der Folge Wohnbedingungen und Image noch weiter verschlechtern.

Hinzu kommt, dass durch den verschärften Wettbewerb der Städte und Regionen um Arbeitskräfte und Wohnbevölkerung der Ort mit seinen spezifischen Lebensbedingungen, mit seiner Lebensqualität und seinem Lebensgefühl an Bedeutung gewinnt. Und eine gute Daseinsvorsorge ist ein wichtiger Teil dieser Lebensbedingungen. Das heißt im Umkehrschluss, dass Quartiere, Orte und Regionen ohne diese guten Lebensbedingungen zunehmend marginalisiert und die Teilhabe- und Verwirklichungschancen der dort lebenden Menschen eingeschränkt werden können. Der benachteiligte Raum beeinflusst so die Möglichkeiten für ein selbstbestimmtes Leben und wird für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu einem benachteiligenden Raum. In der Wissenschaft gilt die räumliche Situation deshalb sowohl als Spiegel als auch als Auslöser für die Benachteiligung von gesellschaftlichen Gruppen. Wenn von Politik und planender Verwaltung die Berücksichtigung der unterschiedlichen Verwundbarkeit (Vulnerabilität) von Menschen gefordert wird, dann schließt dies also explizit auch die Berücksichtigung der örtlichen und regionalen Lebensbedingungen ein. In der Gestaltung der Lebensbedingungen vor Ort rückt dann vor allem auch die Sicherung der räumlichen Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt strategischer Entwicklungsoptionen.

Im Prinzip kommt der regionalen Daseinsvorsorge eine doppelte strategische Bedeutung zu: Zum einen bestimmt sie für die Einzelnen ganz wesentlich die Rahmenbedingungen zum Leben, ihre Chancen zur Selbstverwirklichung und ihre Lebensqualität. Zum anderen beeinflusst die Qualität der Daseinsvorsorge aber ebenso wesentlich die Standortqualitäten und damit die Zukunftschancen eines Ortes oder einer Region im interkommunalen Vergleich. Verlieren die Angebote und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge ihre Tragfähigkeit und werden brüchig, wirkt das verstärkend und verschlechtert die Lebensbedingungen insbesondere auch für vulnerable Bevölkerungsgruppen, zu denen beispielsweise alte Menschen gehören.

Die zuständigen Bundesministerien haben die Bedeutung der Daseinsvorsorge für Regionen und Kommunen frühzeitig erkannt. Bereits der sogenannte „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ von 1993 war in die Diskussion um die Neubestimmung des Gleichwertigkeitsziels und um die Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Entwicklung der Regionen eingegangen (BMBau 1993: 21). In den „Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ von 2006 wurde dann das Ziel „Daseinsvorsorge sichern“ als einer von drei Aufgabenschwerpunkten für die Raumordnung und Raumentwicklung der kommenden Jahre genannt. In den Folgejahren sind die Anpassung und der Umbau der regionalen Daseinsvorsorge neben der regionalen Wertschöpfung zum Kernthema für die Entwicklung ländlicher Räume geworden. Auch der Nationale Koordinierungsrahmen zur Koordination der Förderinstrumente im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung (BMI 2012) verfolgt die Leitgedanken, die regionale Daseinsvorsorge zu sichern und die regionale Wirtschaftskraft zu stärken. Im bundesweiten „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“¹³³ und ähnlichen Modellvorhaben in ausgewählten Modellregionen werden diese Ziele explizit verfolgt und ausgewertet. Inhaltlich korrespondieren die hier verfolgten Zielstellungen weitgehend mit den Bedarfen und der Einschätzung der Bewohnerinnen und Bewohner. Verschiedene Studien zeigen, dass für sie die ärztliche Versorgung, die gute Erreichbarkeit von Schulen, die Kinder- und Seniorenbetreuung, die Lebensmittelversorgung sowie die Anbindung an den ÖPNV die wichtigsten Bereiche der Daseinsvorsorge sind. Für viele Menschen in ländlichen Räumen ist es jedoch bereits gelebte Realität, dass Handwerk, Läden, Post- und Bankfilialen nicht mehr im Ort sind. In peripheren, dünn besiedelten Räumen gilt dies auch für die Anbindung an den ÖPNV, obwohl in Befragungen deutlich wird, dass für die meisten Einwohnerinnen und Einwohner gerade die Verkehrsanbindung unverzichtbar ist. Am ehesten wird erfahrungsgemäß auf Kultur- und Sportangebote verzichtet. Wichtig ist den Befragten zudem, dass vor allem die Kernbereiche der Daseinsvorsorge – Wasser, Energie, Abfallentsorgung, Sicherheit und Bildung – unter öffentlicher Verantwortung bzw. Kontrolle bleiben (Neu 2014).

133 Weitere Informationen unter www.regionale-daseinsvorsorge.de (Abruf am 26.02.2016).

5.6.6 Veränderte Rahmenbedingungen und erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge

So wichtig heute die Daseinsvorsorge für die Einzelnen und den sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Bundesrepublik ist, so schwierig ist es, sich auf ein (gemeinsames) Verständnis von Daseinsvorsorge zu einigen. Die Gründe sind vielfältig. Nach wie vor wird die Diskussion stark vom dargelegten Forsthoffschen Begriff der Daseinsvorsorge geprägt, mit einer klaren Unterscheidung zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger und einer daraus resultierenden Ausrichtung auf die Leistungen an sich. Den Bürgerinnen und Bürgern fällt in diesem Modell keine aktive Rolle zu (Neu 2014); sie erscheinen in diesem Verständnis einseitig als Leistungsempfänger, während Staat und Kommunen als Leistungserbringer konzipiert werden, die den Bürgerinnen und Bürgern Versorgung, soziale Sicherung und Teilhabe an der Gesellschaft gewährleisten. Tatsächlich jedoch sind Staat und Kommunen nur in Teilen und Teilbereichen Leistungserbringer. In vielen Bereichen der technischen Infrastruktur handeln sie vielmehr im Sinne eines Gewährleistungsstaats, indem sie die von Dritten erbrachten Leistungen im Sinne des Gemeinwohls sichern oder regulieren. In einer weiteren Rolle motivieren oder aktivieren Staat und Kommune daneben die Eigeninitiative der Bürgerinnen und Bürger und fördern dieses Engagement (z. B. bei Bürgerbussen, Dorfläden, Kulturzentren, Jugendclubs). Sorgender, gewährleistender, motivierender, aktivierender oder auch zulassender Staat sind somit keine Substitute, sondern wirken zeitgleich und nebeneinander. Dies bedeutet dann auch, dass es eine Vielfalt von Leistungserbringern gibt und dass Versorgungsketten, Versorgungsnetze und das Schnittstellenmanagement im Raum enorm an Bedeutung gewinnen (Neu 2014). Staat, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger und Wirtschaftsunternehmen wirken in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge nebeneinander (z. B. bei der Gesundheitsversorgung, bei der Pflege oder Mobilität), im Idealfall miteinander. Öffentliche Daseinsvorsorge wird so zu einer Koordinierungs- und Managementaufgabe von Handlungsbereichen in öffentlicher bzw. kommunaler Verantwortung.

Nicht nur eine starre Trennung in Leistungsempfänger und Leistungserbringer erscheint für ein differenziertes Verständnis von Daseinsvorsorge unpassend; auch eine Fokussierung auf die Leistungen scheint nicht optimal geeignet, um die eigentlichen Ziele der Daseinsvorsorge zu erreichen. Rübke (2012) setzt deshalb gerade nicht bei konkreten Leistungen an, wenn es um das Verständnis von Daseinsvorsorge geht, sondern beim Inklusionsgedanken: Er fragt auf diese Weise von den Zielen her, wie Daseinsvorsorge gestaltet sein muss, damit sie die vollständige gesellschaftliche Teilhabe der Einzelnen – mit ihren unterschiedlichen Fähigkeiten – fördert und ihnen eine eigenständige Lebensführung in einem sorgenden sozialen Umfeld ermöglicht. Aus dieser Blickrichtung zeigt sich dann, welche sozialen, technischen und institutionellen Voraussetzungen tatsächlich nötig sind, um die eigentlichen Ziele der Daseinsvorsorge zu erreichen. Daseinsvorsorge könnte so als eine wesentliche Voraussetzung für die Ermöglichung von Verwirklichungschancen verstanden werden. Eine solche Abkehr von einem reinen „Versorgungsverständnis“ hin zu einer Orientierung auf Ermöglichung rückt vielmehr das Individuum und Gruppen (als eigenständige Mitglieder der Gesellschaft) in den Mittelpunkt, berücksichtigt (individuelle und räumliche) Unterschiede und ermöglicht und fordert differenzierte Strategien und Förderungen.

Rübke weitet das Verständnis von Daseinsvorsorge mithilfe des Befähigungsansatzes von Amartya Sen und Martha C. Nussbaum aus und versteht Daseinsvorsorge als die Befähigung aller Mitglieder einer Gemeinschaft, ein „möglichst vielfältiges und chancenreiches Leben“ zu führen (Rübke 2012a: 16; Nussbaum/Sen 1993; Nussbaum 1999; Sen 2000/2010). Der Befähigungsansatz („capability approach“) bildet auch die Grundlage für ein erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge im Zweiten Engagementbericht. Der Ansatz berücksichtigt explizit Ungleichheiten, Einschränkungen und unterschiedliche Bedürfnisse der Einzelnen bzw. von sozialen Gruppen in einer ausdifferenzierten Gesellschaft. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Fähigkeiten die Menschen benötigen, um ein gutes, gelingendes Leben zu führen, und wie sie dazu von der Gesellschaft, in der sie leben, befähigt werden können. Unterschieden werden einerseits Fähigkeiten (Handlungsmöglichkeiten) und andererseits Befähigungen, die Möglichkeiten eröffnen, diese Fähigkeiten auszuprägen. Die Fähigkeit ist das, was man erworben hat, etwas Erreichtes, wie zum Beispiel Gesundheit, Wissen oder Interesse für Musik. Die Befähigung eröffnet die Möglichkeit, sich zu entfalten und das Leben zu führen, das man führen möchte. Ausschlaggebend für die Ausbildung und Nutzung der eigenen Fähigkeiten sind die Umwelt- oder Lebensbedingungen und individuelle Faktoren wie Gesundheit, Alter, Geschlecht oder Geschicklichkeit. Diese Rahmenbedingungen sind individuell verschieden und erfordern deshalb ein differenziertes Vorgehen, um für alle Menschen die Verwirklichungschancen eines guten Lebens zu gewährleisten.

Aus diesem Grund ist die Frage nach Grundbedürfnissen bei der Gestaltung der Daseinsvorsorge nur instrumentell. Es muss vielmehr um die Bedingungen und Voraussetzungen gehen, die eine selbstbestimmte Lebensgestaltung und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, und nicht um den Besitz von Gütern und

Dienstleistungen. Die Daseinsvorsorge in Form von ganz bestimmten Leistungen wie Straßen, Versorgungsleitungen, Schulen, Ärzten, Theater oder Konzerthäusern ist demnach ein Mittel zum Zweck und nicht der Zweck an sich, zum Beispiel Mittel zur Befähigung, gesund zu sein oder im Alter eigenständig zu wohnen. Ein Mensch mit körperlichen Einschränkungen benötigt zur Herstellung seiner Beweglichkeit und Mobilität wesentlich mehr soziale und materielle Unterstützung als ein Mensch ohne Einschränkungen. Kinder aus benachteiligten Familien brauchen mehr (finanzielle) Unterstützung als Kinder aus Mittelschichtsfamilien, um Zugang zu Bildungsmöglichkeiten zu bekommen. Arbeitsplätze müssen diskriminierungsfrei zugänglich sein. Erwerbstätige Mütter und Väter benötigen Hilfe bei der Kinderbetreuung, um Familie und Beruf zu vereinbaren (Nussbaum 1999: 36). Die Beispiele zeigen, wie eng der Befähigungsansatz mit dem Gedanken der Inklusion verbunden ist. Eines wird deutlich: Es sollte für den Staat darum gehen, jedes Mitglied und jede soziale Gruppe der Gesellschaft zum guten Leben und Handeln zu befähigen und ihnen gleiche Chancen zu bieten, am Leben der Gemeinschaft teilzunehmen.

Damit stellt sich die Frage nach einer Differenzierung der Befähigungen und dem Maßstab bzw. dem Standard, der für die Einzelnen in der Gesellschaft erreicht werden soll. Martha Nussbaum (1999) hat aus grundlegenden Wesensmerkmalen des Menschen zehn Grundbefähigungen herausgearbeitet, wobei diese Liste für sie offen und veränderbar ist. Folgende zehn Merkmale sind nach Nussbaum allen Menschen gemeinsam und damit konstitutiv für das Menschsein: Sterblichkeit, Körperlichkeit, Freude und Schmerz, Sinne, Vorstellungen und Denken, frühkindliche Entwicklung, praktische Vernunft, Verbundenheit mit anderen Menschen, Verbundenheit mit anderen Arten und der Natur, Humor und Spiel sowie Individualität und Unterscheidung von anderen. Dieser Grundstruktur der menschlichen Lebensform sind zehn Grundfähigkeiten zugeordnet (Bittlingmayer/Ziegler 2012: 33). Dazu gehören zum Beispiel die Fähigkeit, ein Leben von normaler Länge zu leben, körperlich gesund zu sein oder praktische Vernunft zu haben, das heißt, fähig zu sein, sich eine Vorstellung vom Guten zu bilden und sein eigenes Leben daraufhin in kritischer Reflexion zu planen. Eine gute und gerechte Gesellschaft muss dafür Sorge tragen, dass diese Grundfähigkeiten zum Entstehen kommen. Das Ziel besteht darin, „ein umfassendes Unterstützungssystem zu schaffen, das allen Bürgern ein ganzes Leben lang eine gute Lebensführung ermöglicht“ (Nussbaum 1999: 62). Für Nussbaum ist dafür unter anderem erforderlich: ein umfassendes Gesundheitssystem, gesunde Luft und gesundes Wasser, Sicherheit für Leben und Besitz und der Schutz der Entscheidungsfreiheit der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf wichtige Aspekte ihrer medizinischen Behandlung; ausreichende Ernährung, eine angemessene Unterkunft, Schulung, Ausbildung, Arbeit, Erholungsmöglichkeiten, Kunst und Kultur und soziale Beziehungen, welche ggf. von öffentlichen Institutionen gefördert und geschützt werden.

Die Befähigung ist aber nicht nur Aufgabe des Staates. Jeder und jede Einzelne trägt soziale Verantwortung und ist gefordert, die eigenen Fähigkeiten einzubringen um andere zu befähigen. „Die Idee ist, dass die gesamte Struktur des Gemeinwesens im Hinblick auf diese Fähigkeiten und Tätigkeiten entworfen wird“ (Nussbaum 1999: 66). Es ist das Zusammenspiel von individuellem Vermögen und institutionellen Rahmenbedingungen mit dem Ziel, jedem Menschen ein gutes Leben zu ermöglichen. Schließlich verlangt eine gute Lebensführung auch das Mitspracherecht aller Bürgerinnen und Bürger auf die Ausgestaltung dieser institutionellen Rahmenbedingungen zur Befähigung. Daseinsvorsorge, eingeordnet in das Modell des Befähigungsansatzes, wäre dann (1) ein Bündel an Gütern, Dienstleistungen und Institutionen von öffentlichem Interesse, das (2) die Mitglieder einer Gesellschaft befähigen soll, ein gutes Leben eigenständig und selbstbestimmt zu führen, (3) an der sozialen Gemeinschaft teilzuhaben und die Möglichkeit der sozialen und politischen Partizipation zu haben. Dabei müssen (4) soziale Differenzen berücksichtigt werden.

Daraus abgeleitet werden im Folgenden sechs Punkte für ein erweitertes Verständnis von Daseinsvorsorge skizziert:

1. Die Stärkung der Person: Daseinsvorsorge wird nicht auf die Bereitstellung von bestimmten öffentlichen Gütern und Dienstleistungen reduziert, die die regionale Wettbewerbsfähigkeit und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse garantieren. In den Mittelpunkt rücken vielmehr die Stärkung und Befähigung der Menschen mit ihrer Eigenständigkeit, ihren Fähigkeiten und ihrer Unterschiedlichkeit, aber auch mit ihrer Verantwortung gegenüber anderen. Für dieses erweiterte Verständnis von Daseinsvorsorge sind Strategien und Instrumente erforderlich, die regionale und soziale Lebensumstände und individuelle Faktoren berücksichtigen und im Sinne des Inklusionsgedankens dafür Sorge tragen, dass Menschen und Gruppen gleiche Chancen bekommen, nicht ausgegrenzt werden und Möglichkeiten der sozialen und politischen Teilhabe erhalten. Dies wiederum setzt gesellschaftliche Solidarität voraus.

2. *Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele:* Güter und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sind Mittel zum Zweck und nicht Selbstzweck. Sie haben eine Zielrichtung und müssen Wirkungen entfalten und sind von diesen ausgehend zu denken. Ansetzend bei den beabsichtigten Wirkungen und den dazu erforderlichen Rahmenbedingungen und technischen, organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten lässt sich die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ableiten. Die Fragerichtung muss sein: Was muss gemacht werden, um ein gesundes und gelingendes Leben führen zu können? Wie kann Bildung in ländlichen Regionen organisiert werden? Wie kann ein eigenständiges, langes Leben in der eigenen Wohnung ermöglicht werden? Diese Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele entspricht dem Befähigungsansatz und ermöglicht mehr Offenheit und Flexibilität in der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge. Die Sicherung der Mobilität in ländlichen Räumen beispielsweise kann sich dann nicht nur auf die Organisation des ÖPNV beschränken. Mobilität ist vielmehr ein weiter gefasster Begriff, der selbstorganisierte Mobilität, neue Kommunikationstechnologien oder personengebundene Mobilitätsförderung in Form von Mobilitätsgutscheinen mit einbezieht und offen für neue technische Möglichkeiten ist. Eine stärkere Ausrichtung auf Wirkungen und Ziele eröffnet nicht zuletzt die Option, Daseinsvorsorge in vielen Bereichen neu zu denken. Dabei darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass auch nicht explizit qualifizierbare und messbare soziale Dienstleistungen die Lebensqualität verbessern können.

3. *Vielfalt und Differenzierung:* Eine individuell angepasste und wirkungsorientierte Daseinsvorsorge ermöglicht es, besser auf Vielfalt und Differenzen in Raum und Gesellschaft einzugehen und eine ausdifferenzierte Daseinsvorsorge für individuelle Lebenssituationen zu bieten. Die Möglichkeiten zur Lebensgestaltung sind in ländlichen, peripheren Regionen anders als in wirtschaftsstarke Stadtregionen. Die Gesellschaft wird vielfältiger, Lebensmodelle differenzieren sich, aber auch Ungleichheiten nehmen zu. Vielfalt findet sich derzeit ebenso auf der instrumentellen Seite in der Vielfalt der Lösungen, Instrumente und Wege, in der Vielfalt der Akteurs- und Trägerkonstellationen, der Vielfalt der Institutionen oder der Vielfalt der Engagementstrukturen. Räumliche und soziale Verschiedenheit erfordern verschiedene Herangehensweisen. Der Befähigungsansatz ist letztlich die Reaktion auf Vielfalt und Ungleichheiten. Er wird getragen von der Erkenntnis, dass universelle Konzepte nur wirken, wenn sie flexibel und anpassungsfähig sind. Es steht nicht mehr die Erbringung eines bestimmten universell geltenden Standards im Vordergrund, sondern die Suche nach der richtigen Lösung für die regionalen, sozialen und individuellen Bedingungen.

4. *Daseinsvorsorge als Ganzes:* Für den Gedanken der Befähigung greift es zu kurz, die Bereiche und Sektoren der Daseinsvorsorge isoliert voneinander zu betrachten. Sicherlich haben zum Beispiel für das Leben im Alter die gesundheitliche Versorgung und die Pflege eine herausragende Bedeutung. Aber schon hier zeigen sich Bedingtheit und Wechselwirkungen. So schafft erst das Zusammenspiel von Wohnung, Wohnumfeld, Pflege und Gesundheitsversorgung, Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen, der Teilhabe an der Gesellschaft und einem sorgenden Umfeld die Möglichkeiten, ein eigenständiges, selbstbestimmtes Leben auch bei körperlichen und gesundheitlichen Einschränkungen zu führen. Hinzu kommen (körperliche) Aktivität, kulturelle Angebote und das soziale Zusammenleben, die ebenfalls eine zentrale Bedeutung für die Zufriedenheit, Gesundheit und Vitalität haben. Dieses Zusammenspiel der Angebote, Güter und Dienste einzelner Bereiche der Daseinsvorsorge muss sich dort entfalten und dort wirken, wo sich der größte Teil des Lebens abspielt und diese Bereiche eine Rolle spielen: in den Wohnquartieren, Städten und Dörfern. Dementsprechend liegt es nahe, Daseinsvorsorge vor allem auf der lebensweltlichen Ebene als ein Ganzes zu betrachten und zu gestalten. Grundlage und Voraussetzung für eine ganzheitliche Gestaltung guter Rahmenbedingungen kann eine ganzheitliche Analyse der Lebens-, Wohn- und sozialen Bedingungen im Rahmen einer Sozialplanung sein.

5. *Raumbezug und Regionalisierung:* Grundsätzlich kann man derzeit eine Tendenz zur Zentralität und Konzentration von Angeboten der Daseinsvorsorge insbesondere in den dünn besiedelten Regionen, aber auch in großstädtischen Zusammenhängen feststellen. Es greift aber zu kurz, sich auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen vor Ort zu beschränken, wenn es um die Bewertung und Gestaltung der Daseinsvorsorge geht. Die Wirkungen von Gesundheitsversorgung, Pflege, von kulturellen Angeboten und Bildungsangeboten ergeben sich in der Regel aus einem Zusammenspiel vieler Angebote im Raum. In der Gesundheitsversorgung finden sich beispielsweise das Krankenhaus im Mittelzentrum, das Gesundheitszentrum in der benachbarten Kleinstadt, die gesundheitliche Pflege vor Ort und Präventionsmaßnahmen im direkten Lebensumfeld. Im Idealfall wird die Daseinsvorsorge überdies regional über räumliche Versorgungsnetze organisiert, die auf den einzelnen Raumebenen subsidiär ausgestaltet werden. Deutlich wird dies am Prinzip der Mobilitätsketten. Sie erschließen den Raum über ein sich ergänzendes und abgestuftes System von Mobilitätsangeboten, die auf die jeweiligen Möglichkeiten und Rahmenbedingungen ausgerichtet sind: Starke ÖPNV-Hauptlinien, flexible Bedienformen wie Rufbusse und ergänzend und zubringend

selbstorganisierte Mobilität, die als Bindeglied fungiert. Eine solche räumliche Vernetzung der Daseinsvorsorge erfordert regionale, interkommunale Strategien sowie ein integrierendes Management und ggf. auch eine gemeinsame Trägerschaft von Angeboten und Diensten.

6. Koproduktion von Daseinsvorsorge: Freie Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Vereine, aber auch Familien, Nachbarschaften und soziale Netze sind wichtige Bestandteile eines historisch gewachsenen, gemischten Wohlfahrtsmixes, in dem Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Die Gewichte zwischen den Sektoren haben sich seit den 1980er Jahren jedoch verschoben und müssen neu austariert werden (Evers 2011b). Dabei muss klar sein, dass die grundsätzliche Verantwortung für die Ausgestaltung und Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, wie eingangs dargelegt, beim Staat und bei den Kommunen liegt. Sie haben allerdings die Möglichkeit autonom und im Rahmen der Gesetze konkrete Aufgaben auf andere Träger zu übertragen. Davon haben sie in den letzten Jahren zunehmend Gebrauch gemacht, indem sie freie Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen, Verbände und Vereine oder private Einrichtungen und Unternehmen mit der Umsetzung betraut haben. Aber auch Angebote der Daseinsvorsorge, die ehrenamtlich von der Bürgerschaft organisiert werden, haben eine lange Tradition. Viele Vereine erfüllen Aufgaben mit Bezug zur Daseinsvorsorge. Häufig werden Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge, wie Dorfläden, Mobilitäts-, Seniorenberatungs- und Betreuungsdienste, durch die Bürgerinnen und Bürger vor Ort organisiert. Nicht zuletzt angesichts der Zunahme und Neuinterpretation von örtlicher Selbstbestimmung und Selbstverantwortung bedarf das subsidiäre Verhältnis zwischen staatlichen bzw. kommunalen Institutionen und den Einzelnen bzw. den sozialen Gruppen einer Neubestimmung. Hinzu kommen hybride Organisationsformen, in denen sich die sektoralen Grenzen und Zuständigkeiten auflösen. Öffentliche Einrichtungen werden zu Sozialunternehmen (Evers/Ewert 2010); die Gemeinwohl-Ökonomie wächst.

Bereits innerhalb der öffentlichen Zuständigkeit ergibt sich in vielen Bereichen eine ebenenübergreifende, in sich verschränkte öffentliche Koproduktion, wie zum Beispiel in der Pflege, im Gesundheitswesen oder beim Brand- und Katastrophenschutz. Ein weiterer Komplexitätsgrad wird erreicht, wenn die Daseinsvorsorge wirkungsorientiert verstanden wird und dabei Wechselwirkungen zwischen den fachlichen Bereichen der Daseinsvorsorge berücksichtigt werden, zum Beispiel von Pflege, Gesundheitsdiensten und Mobilität. Angesichts einer neuen Unübersichtlichkeit drängt sich die Frage in den Vordergrund, wer Verantwortung übernimmt, das Akteursgeflecht entwirrt und (wieder) sinnvoll vernetzt. Die Herausforderung dabei ist das Management der Arbeitsteilung der Akteursebenen und -sphären und deren Schnittstellen. Diese Managementaufgabe ist heute die zentrale Aufgabe bei der Gestaltung von Daseinsvorsorge.

5.6.7 Engagement und Daseinsvorsorge

Bei diesem erweiterten Verständnis von Daseinsvorsorge, das nicht allein auf die öffentliche Leistungserbringung ausgerichtet ist, sondern auf die Befähigung zum guten Leben, wirkungsorientiert ist und Daseinsvorsorge als Koproduktion von Lebensbedingungen und Lebensqualität versteht, wird der enge Zusammenhang von Daseinsvorsorge und Engagement offensichtlich. Danach können viele Formen von (sozialem) Engagement, das per se gemeinschaftlich orientiert ist, zur Daseinsvorsorge beitragen. Traditionelles Engagement in Sportvereinen, Kirchengemeinden, Kulturinitiativen oder Dorf- bzw. Quartiersgemeinschaften fallen ebenso darunter wie selbstorganisierte Freibäder, Bürgerbusse oder Dorfläden, Museumsvereine, Bibliothekshelferinnen und -helfer, Schulfördervereine, nachbarschaftliche Hilfevereine, Energiegenossenschaften oder Solidargemeinschaften zur Unterstützung im Krankheitsfall. Das Spektrum der Leistungserbringer wird weiter. Ein starker zivilgesellschaftlicher Sektor kann neben Staat, Kommune und Privatwirtschaft als Leistungserbringer von Daseinsvorsorge in nahezu alle Bereiche treten, einschließlich der technischen Infrastrukturen. Wie vielfältig und fantasievoll diese Engagementlandschaft für örtliche Lebensqualität und Daseinsvorsorge gerade im ländlichen Raum ist, zeigen zum Beispiel die Beiträge zu Wettbewerben wie „Menschen und Erfolge“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), „Neulandgewinner. Zukunft erfinden vor Ort“ der Robert Bosch Stiftung oder der Wettbewerb „Land und Leute – Unsere Zukunft in kleinen Gemeinden. Gemeinschaftlich. Innovativ. Wertvoll und wertschöpfend“ der Wüstenrot Stiftung. Überhaupt haben viele Leistungen der Daseinsvorsorge, die in staatlicher und kommunaler Verantwortung stehen, ihre historischen Wurzeln im Ehrenamt und der gesellschaftlichen Eigenorganisation. „Überall, wohin man blickt, entdeckt man ehrenamtliche Wurzeln unter dem Blattwerk der heute überwiegend hauptamtlich organisierten Infrastrukturen und Dienste“ (Röbke 2012a: 6). Es ist nur logisch, dass dieses Wurzelwerk heute wieder zutage tritt, da die staatlich und kommunal organisierte Daseinsvorsorge brüchig wird und in einigen Regionen und Stadtquartieren ausdünn.

Die Schnittmenge der beiden Begriffe Daseinsvorsorge und Engagement vergrößert sich noch einmal angesichts des ebenfalls breiten Engagementbegriffs, mit dem die Kommission ein Dach über die Vielfalt von Engagement, Ehrenamt und Selbstorganisation aufspannt. Dann erweitert sich das Spektrum bzw. der Spannungsbogen von Freiwilligenarbeit bis hin zu Dialog und Mitsprache, von Reformen und neuen Formen der Daseinsvorsorge hin zu Traditionen und zum Bewahren, von Geselligkeit und gemeinsamer Freizeitgestaltung hin zur kulturellen, sozialen und politischen Arbeit im sozialen Umfeld. Auch dies ist logisch und passgenau. Daseinsvorsorge im hier skizzierten Sinne kann und muss auch als Ermöglichung verstanden werden, aktiv an der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen mitzuwirken und über Form und Ausprägung mitzuentcheiden. So gehören Befähigung und Inklusion mithilfe von Daseinsvorsorge sowie Mitgestaltung und Partizipation bei der Ausgestaltung der Daseinsvorsorge untrennbar zusammen und treten in eine Wechselwirkung zueinander. Das weite Verständnis von Engagement und ein weites Verständnis von Daseinsvorsorge erschweren es allerdings auch, die Grenzen klar zu bestimmen und bergen die Gefahr der Beliebigkeit in sich.

In Bezug auf Daseinsvorsorge und Engagement lässt sich eine Diskrepanz zwischen praktischer Relevanz und wissenschaftlicher Durchdringung feststellen. Während dem Engagement als Erbringer von Daseinsvorsorge durchweg eine hohe Praxisrelevanz attestiert wird und angesichts der soziodemografischen Veränderungen und regionalen Disparitäten die zunehmende Bedeutung von Engagement und Eigenorganisation betont werden, gibt es wenig Literatur, die explizit die Bedeutung und die Ausprägung von Engagement für die Daseinsvorsorge untersucht. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden das Verhältnis von Daseinsvorsorge und Engagement strukturiert werden.

Unterscheiden lassen sich zunächst Engagement im Sinne von Dialog und Mitsprache bei der Ausgestaltung von Leistungen der Daseinsvorsorge und Engagement im Sinne von Mitmachen und Tun bei der Produktion von Daseinsvorsorge, im Sinne des hier skizzierten erweiterten Verständnisses von Daseinsvorsorge.

Unter das Engagement im Sinne von Dialog und Mitsprache fallen (1) Bürgerproteste und Bürgerinitiativen gegen Einrichtungen der Daseinsvorsorge: Meistens geht es dabei um technische Infrastrukturprojekte, wie zum Beispiel Straßen, Busspuren, Leitungen, Windenergieanlagen oder infrastrukturelle Großprojekte, die aus Sicht der Betroffenen die Umwelt bedrohen und/oder ihre Lebensqualität einschränken. (2) Engagement für den Erhalt bzw. gegen Änderungen oder die Reduzierung von Daseinsvorsorge: Auch hier geht es meistens um Auswirkungen in der direkten Lebenswelt, die als Verluste wahrgenommen werden, gegen die man „wehrlos“ scheint: die Schließung von Schulen, Kultureinrichtungen, Jugendclubs oder die Zentralisierung im Zuge von Verwaltungs- und Gebietsreformen. Es können aber auch das Engagement für neue Angebote und Errichtungen wie zum Beispiel eine schnelle Breitbandversorgung oder neue Mobilitätsformen dazu gezählt werden. Schließlich umfasst Dialog und Mitsprache (3) das weite Feld der Beteiligung, Mitbestimmung und Interessenvertretung auf allen Politikebenen: Bund, Land, Region, Gemeinde bis hin zum Dorf bzw. Stadtquartier. Darunter fallen formelle und informelle Formen der Bürgerbeteiligung, Bürgerforen, aktivierende Beteiligungsformen bis hin zu Gemeinwesenarbeit, Quartiersmanagement und „Dorfkümmerern“, aber auch Orts- und Quartiersbeiräten, Seniorenbeiräten oder Mitbestimmung und Interessensvertretung auf allen Ebenen der sozialen Daseinsvorsorge. Am Beispiel der Eltern- und Schulvereine wird deutlich, wie schnell die Grenzen zwischen Partizipation und Eigenorganisation verschwimmen und wie sehr beide Formen aufeinander bezogen sind.

Die Bedeutungszunahme von Bürgerprotesten, Partizipation und aktiver Beteiligung bis hin zu zivilgesellschaftlichen Gegenentwürfen lässt sich mit der Transformation hin zu einer Wissens- und Risikogesellschaft erklären. Die Skepsis gegenüber der Politik und Wissenschaft wird verstärkt durch den Skeptizismus gegenüber tradierten Institutionen und durch die Pluralität der divergierenden Welterklärungen in Verbindung mit einem dezentralen und gleichberechtigten Zugang zu Informationen (Junge 2008: 197). Wissensaneignung und zivilgesellschaftliche Wissensgenerierung werden einfacher. Argumente gegen offenbar falsche politische Entscheidungen lassen sich schneller finden, Erfahrungen und Meinungen besser bündeln und austauschen. Nicht staatliche Gruppen haben so an Möglichkeiten gewonnen und können sich wirksamer gegen staatlichen Einfluss wehren. Die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und Selbststeuerung abseits des Mainstreams werden professionalisiert. Das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Individuen wird in zivilgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen scheinbar neu ausgelotet. Im Idealfall können Partizipation und Teilhabe Fremdbestimmung abbauen und individuelle und gemeinschaftliche Identität stärken. Es gibt aber auch Vorsicht und Kritik. Partizipation wird als Methode der oberflächlichen Befriedigung von gesellschaftlichen Konflikten, Orientierung am Konsens und Regulationsmoment von Herrschaft angesehen. Zudem erfordern Partizipation und Teilhabe immer auch individuelle Fähigkeiten und Möglichkeiten und intendieren Wertungen und Ausschluss. Es gibt die tugendhaften guten Bürgerinnen und Bürger, die sich für das Gemeinwohl

engagieren, und diejenigen Bürger und Bürgerinnen, die sich nicht beteiligen oder nicht beteiligen können. Die „neue Kuscheligkeit“ im Nahraum der gemeinschaftlichen Selbstorganisation und des „community building“ führt zum Ausschluss anderer und ermöglicht dem Staat, sich seiner Verantwortung für das Gemeinwohl zu entledigen (Junge 2008).

Die Erfahrungen aus dem „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ zeigen andererseits die Ambivalenz dieser Demokratisierung. Im Zusammenhang mit dem Umbau und Reformbedarf kommunaler und regionaler Daseinsvorsorge werden häufig das Aushandeln und die Mitsprache der Zivilgesellschaft bei der Neugestaltung und Gewichtung von Daseinsvorsorge gefordert. Für die Kommunen und Fachplanungsträger in den beteiligten Modellregionen war es jedoch nicht leicht, Bürgerinnen und Bürger für die Beteiligung an der Daseinsvorsorgeplanung zu interessieren und daran zu beteiligen (BMVI 2015a, b). Angesichts der regionalen Orientierung, eines relativ hohen Abstraktionsgrads, der Komplexität des Themas und der komplizierten rechtlichen Rahmenbedingungen blieb es in der Regel bei einer fachlichen Diskussion unter Vertreterinnen und Vertretern von Staat, Kommunen, Verbänden und professionellen Leistungserbringern. Es ist für den Laien schwierig über die ÖPNV-Planung, die regionale Gesundheitsversorgung oder die Organisation der Jugendhilfe zu diskutieren. Demgegenüber haben die Bürgerinnen und Bürger klare Vorstellungen davon, wie ihr zukünftiges Leben in der Gemeinde, in ihrem Wohn- und Lebensumfeld aussehen soll bzw. kann und welche Anpassungen und Änderungen unvermeidlich sind. Das Potenzial der Beteiligung und Selbstverantwortung ist hier naturgemäß erheblich höher als bei abstrakten und komplizierten strategischen Fragestellungen. Es hat sich aber auch gezeigt, wie stark die Beteiligung und Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger vom Selbst- und Politikverständnis der Kommunen abhängt.

Stärker im Fokus der Diskussionen stehen die Freiwilligenarbeit und Eigenorganisation von Daseinsvorsorge. In Anlehnung an Rübke (2012: 26ff.) lassen sich unterscheiden: (1) Engagement bzw. Ehrenamt als unverzichtbare und anerkannte Daseinsvorsorge, zum Beispiel bei der freiwilligen Feuerwehr, im Katastrophenschutz oder im gewissen Maß auch die ehrenamtlichen kommunalen Mandatsträger. (2) Engagement als Teil des Wohlfahrtsmixes, in dem Engagement professionelle Erbringung von sozialer Daseinsvorsorge ergänzt bzw. es dazu beiträgt, zum Beispiel in Form von Hausaufgabenbetreuung, Leseprojekten in der Kindertagesstätte oder Wohn- und Seniorenberatung. (3) Engagement als Selbstorganisation des gesellschaftlichen Lebens in seiner gesamten Bandbreite von Sportvereinen bis hin zum Substitut von privater (Nahversorgung) oder öffentlicher Daseinsvorsorge (Freibad, Mobilität, Nahversorgung). (4) Engagement, das Geselligkeit, Freizeit, gemeinsame Interessen und Hobbys oder schlicht das Zusammenleben organisiert. Letztlich tragen auch Musikgruppen, Junggesellenvereine, Taubenzüchter, Motorradclubs, die Pflege von Brauchtum oder die regelmäßige Organisation des Quartiersfestes zur örtlichen Lebensqualität bei und können als ein Baustein in einem erweiterten Verständnis von örtlicher Daseinsvorsorge verstanden werden. Schließlich können auch noch (5) die vielfältigen Formen eines themenübergreifenden Engagements für das direkte Lebensumfeld von Dorf, Quartier und Kleinstadt als Freiwilligenarbeit für die Lebensgestaltung betrachtet werden. Dieses zivilgesellschaftliche integrierende Verständnis von örtlicher Daseinsvorsorge bzw. die Gesamtverantwortung für sie kann von wenigen Personen angetrieben und gesteuert werden, institutionell organisiert sein, zum Beispiel in Form von Quartiersvereinen, Dorfgemeinschaften oder Bürgerstiftungen, oder sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Akteure, Vereine und Initiativen vor Ort mehr oder weniger unbewusst als „stilles Engagement“ (Heinrich-Böll-Stiftung 2015) ergeben.

Deutlich wird, dass sowohl zwischen Partizipation und Freiwilligenarbeit als auch innerhalb der beiden Bereiche in der Praxis die Grenzen verwischen. Und das Engagement zeigt im Zeitverlauf fließende Übergänge von der einen zur anderen Form: von der Mitsprache zum eigenen Tun oder von der gemeinschaftlichen Ausgestaltung der Lebensqualität zur Mit-Produktion von wohlfahrtsstaatlicher Daseinsvorsorge, zum Beispiel wenn Bürgerbusse eingebunden werden in ein professionelles regionales Mobilitätsmanagement. Freiwilligenarbeit für die eigene Lebensgestaltung fordert per se Mitsprache und Partizipation ein. Proteste für oder gegen Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge führen schnell dazu, dass die protestierende Bürgerschaft Dinge selbst in die Hand nimmt. Beides muss letztlich zusammengedacht werden.

Die zentrale Frage ist, wie das Zusammenspiel von staatlichen/kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Erbringern von Daseinsvorsorge ausbalanciert und an den Schnittstellen gut organisiert werden kann. Dies gilt wiederum sowohl innerhalb von Daseinsvorsorgebereichen als auch bei einer integrierenden Betrachtung über diese Grenzen hinaus. Im Grunde läuft dies auf eine neue Gewichtung der Rollen und Zuständigkeiten von Staat und Bürgerinnen und Bürgern und damit auf eine Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips hinaus.

Das Subsidiaritätsprinzip zielt, wie der Befähigungsansatz, auf die Entfaltung der individuellen Fähigkeiten im Sinne von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung. In diesem Sinne regelt es das Verhältnis und Zusammenspiel der unterschiedlichen Ebenen in einem ausdifferenzierten Sozialstaat. Aufgabe von Staat und Kommunen ist es einerseits, Rahmenbedingungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit und die Ausgestaltung von sozialen Netzwerken und Lebenswelten zu schaffen. Dazu gehören auch die Möglichkeiten der sozialen und politischen Partizipation. Andererseits dürfen sie nur dort subsidiär eingreifen, wo die Möglichkeiten der Einzelnen bzw. einer natürlichen sozialen Gruppe nicht ausreichen. Vorrang hat aber auch hier die Hilfe zur Selbsthilfe und Selbstorganisation vor der unmittelbaren Übernahme von Aufgaben durch die öffentliche Hand. Somit unterliegen Staat und Kommunen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips einer Vorleistungsverpflichtung für privates und öffentliches Handeln der Bürgerinnen und Bürger, zu dem auch das freiwillige Engagement gehört. Die freiheitliche Ordnung verlangt nach einer möglichst weitgehenden Sicherung der Privatheit und der individuellen Souveränität. Auch ist es im Rahmen der freiheitlichen Ordnung nicht die Aufgabe des Staates bzw. darf es nicht sein, bestimmte Vorgaben über Art, Umfang und Qualität des Engagements zu machen und damit den Anspruch zu erheben, derartige Aktivitäten zu formen oder als bewusste Kompensation eigener Defizite zu nutzen und mithin zu instrumentalisieren. Das Subsidiaritätsprinzip sieht in der Verantwortung des Staates und insbesondere der Kommunen für die Infrastruktur sowie die elementare Ressourcenausstattung den Ausgangspunkt, der dem Individuum Selbstbestimmung und Teilhabe ermöglicht. Damit verbindet sich die Vorstellung, dass das Individuum nach Freiheit, Selbstbestimmung und aktiver Mitgestaltung des öffentlichen Raums strebt, dafür aber in der modernen arbeitsteiligen Gesellschaft an Vorleistungen des Kollektivs gebunden ist (Heinze et al. 2015).

Engagement ist andererseits als ein Handeln zu verstehen, das über den privaten Lebensbereich hinausgeht und das die Verantwortung der Individuen in den öffentlichen Raum hinein erstreckt. Häufig ist Engagement gemeinwohlorientiert. Gerade im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge, die auf die elementaren Voraussetzungen eines gelingenden Lebens achtet, kann der öffentliche Raum sehr eng mit dem Nahbereich von Personen verwoben sein. Subsidiarität bedeutet dann zwar einerseits eine Aufgaben- und Verantwortungszuweisung an Staat, Markt und Wohlfahrtssektor, andererseits begründet sie auch die Integration verschiedener Leistungsbereiche aus der Sicht der Einzelnen. Engagement und Daseinsvorsorge bedingen sich dann funktional gegenseitig, ohne dass daraus eine gegenseitige Legitimation resultiert.

Die Diskussion um eine Neujustierung und Ausbalancierung von Staat, Kommune und Zivilgesellschaft bei der Gestaltung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und der Produktion von Daseinsvorsorge suggeriert jedoch ein planendes, koordinierendes und steuerndes Vorgehen. Eine mehr oder weniger gezielte Einbindung der Freiwilligenarbeit in die Gestaltung der kommunalen Wohlfahrt muss daher unweigerlich in ein konzeptionelles Dilemma führen. Einerseits drängt (aus der Not heraus) die Zivilgesellschaft über Selbstorganisation in die Bereiche der Daseinsvorsorge. Andererseits werden in dünn besiedelten ländlichen Regionen die Strukturen der Daseinsvorsorge immer prekärer: Schulen schließen, Arztpraxen können nicht mehr besetzt werden, der ÖPNV wird auf die Hauptlinien beschränkt. Die Nahversorgung konzentriert sich in den kleinen Zentren. Dörfer, Siedlungen und kleine Regionen sind bereits jetzt ohne Versorgung vor Ort. Offensiv wird daher von verschiedenen Seiten die Förderung von Eigenorganisation, Selbstversorgung und Selbstverantwortungsräumen gefordert, um „den Rückzug des Staates“ aus der Fläche zu kompensieren. Womöglich geht es in der Praxis gar nicht so sehr um eine gezielte Planung und Steuerung hin zu einer neuen Form der koproduktiven und kooperativen Daseinsvorsorge. Als wichtiger erscheint es, die sich vollziehenden Trial-and-Error-Prozesse und die Suchen nach der richtigen Mischung von Zusammenarbeit und Kooperation in den Städten, Gemeinden und Regionen zu unterstützen, zu begleiten und von ihnen zu lernen. Dabei sollten seitens der öffentlichen Akteure auch ein Scheitern oder ggf. notwendiger Neuansatz mitgedacht und bewusst „Experimentierräume“ für diese Suchprozesse ermöglicht werden (Haderlapp/Trattnigg 2013). Doch selbst, wenn es lediglich um eine bessere Koordination und Organisation von Engagement getragenen Leistungen und staatlichen bzw. kommunalen Leistungen des Gemeinwohls geht, besteht dennoch latent die Gefahr einer Instrumentalisierung und Funktionalisierung des Ehrenamts und der Reduzierung auf gesellschaftliche Dienstleistungen. Gerade deswegen erscheint es notwendig, die beiden Dimensionen von Engagement, „Dialog und Mitsprache“ und Freiwilligenarbeit, immer zusammenzudenken und als zwei Seiten einer Medaille zu sehen.

Ein erstes grobes Bild des Zusammenspiels von kommunaler Daseinsvorsorge und vom Ehrenamt bzw. Engagement getragener Daseinsvorsorge ergibt sich, wenn man die Daseinsvorsorge unterteilt in die Grundversorgung als Pflichtaufgaben und als freiwillige kommunale Aufgabe, sowie Leistungen zur Gestaltung der Wohnort- und Lebensqualität, und diese den hier diskutierten daseinsvorsorgerelevanten Engagementformen

zuordnet.¹³⁴ Formelle, gesetzlich geregelte Formen der Partizipation und das Ehrenamt als anerkannte Daseinsvorsorge sind eng mit den kommunalen Pflichtaufgaben verbunden. Informelle Formen der Partizipation und das Engagement als zivilgesellschaftlicher Teil des Wohlfahrtsmixes können sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben der Daseinsvorsorge auf der örtlichen Ebene ergänzen. Selbstorganisation und vor allem die Organisation von Geselligkeit lassen sich stärker der Gestaltung der Wohnort- und Lebensqualität zuordnen, während sich ein themenübergreifendes Engagement in Form von Bürgervereinen, Bürgerstiftungen oder Dorfgemeinschaften auf alle Sphären der Daseinsvorsorge bezieht bzw. beziehen kann.

Im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Neuordnung des Verhältnisses von Bürgerschaft, Wirtschaft, Staat und Verwaltung stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eigenorganisierter, freiwilliger Daseinsvorsorge.

Die Möglichkeiten lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen: (1) *Diversität*. Engagement und Selbstorganisation erweitern die Vielfalt der Formen und der Organisation von Daseinsvorsorge. Sie führen andere Sichtweisen, Motive und Werte ein, die stärker geprägt sind von menschlichen und sozialen Faktoren und von Elan und Einsatzbereitschaft. Dadurch können sie als Korrektiv und „Erdung“ einer professionalisierten und kommerzialisierten Wohlfahrtsproduktion wirken. (2) *Passfähigkeit und Flexibilität*. Aufgrund ihrer direkten Lebensweltnähe sind sie in der Lage, schnell und flexibel auf gesellschaftliche Veränderungen zu reagieren und lokal und sozial angepasste, „gewünschte“ (damit auch akzeptierte) Leistungen zu entwickeln und Vertrauen zu gewinnen. (3) *Reduktion von Komplexität*. Zumindest in der Startphase suchen auf Engagement beruhende Lösungen unkomplizierte, direkte und einfache Wege in der Überschaubarkeit der eigenen Lebenswelt. Sie werden als unbürokratischer und direkter empfunden als staatlich oder kommunal getragene Lösungen „von oben“. (4) *Innovationspotenzial*. Bürgerschaftliche Eigenorganisation entsteht häufig aus Notsituationen und der Erkenntnis heraus, etwas anders machen zu müssen. Dies, in Verbindung mit Orts- und Sozialkenntnis, Kenntnis der eigenen Bedarfe und Versorgungslücken und der Bereitschaft, sich konstruktiv mit Fachpolitiken und Verwaltung auseinanderzusetzen, führt zur Suche nach neuen Lösungswegen, Experimenten und Innovationen in der Daseinsvorsorge. Vielfach wird die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation in progressiven urbanen Milieus und Subkulturen als Treiberin und Akteurin des Wandels (Change Agent) einer sozial-ökologischen Transformation angesehen. Sie findet ihren Ausdruck in neuen Mitmach- und Beteiligungsformen, der Maker-, Repair- und Do-it-yourself Bewegung, der Bereitstellung von öffentlichen Gütern wie Wissen, Technologien und öffentlichen Räumen, in Form von urbanen Gärten oder in Form von Praktiken des internetgestützten Tauschen und Teilens (Kamlage 2015). Im ländlichen Raum sind es die „Raumpioniere“, die mit neuen und tradierten Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der selbstorganisierten Daseinsvorsorge experimentieren (Matthiesen 2004, 2011; Dehne 2013; Haderlapp/Trattnigg 2013) (Kapitel III. 3.2.5 Unterschiedliche räumliche Gesichter). (5) *Gemeinschaftsbildende Rückwirkung*. Erfolgreiche Lösungen, das Bewusstsein, etwas aus eigener Kraft bewegt zu haben, die Dinge in die eigene Hand genommen zu haben sowie Anerkennung und Wertschätzung von außen wirken wiederum zurück auf die Gemeinschaft und verstärken die Fähigkeiten und den Willen zur Eigenorganisation auf der örtlichen Ebene. Aus Einzellösungen kann sich so eine gemeinschaftliche Gesamtverantwortung für die Gestaltung und Organisation des Lebensumfeldes entwickeln und einen Prozess des kollektiven Lernens für künftige Verfahren und Lösungen befördern.

Die Grenzen von Engagement in Bereichen der Daseinsvorsorge sind in der Freiwilligkeit und intrinsischen Motivation sowie in der Grenzsituation zwischen den Sphären Markt und Staat/Kommune begründet. Diese Grenzsituation wiederum hat zwei Dimensionen. Einerseits stellt sich bei erfolgreichen zivilgesellschaftlichen Initiativen und Einrichtungen schnell die Frage, ob sie sich dauerhaft von öffentlichen Geldern abhängig machen oder privatwirtschaftlich agieren, um zu überleben (Röbke 2012a: 9). Andererseits gibt es auch klare rechtliche Grenzen zu beiden Seiten. Staat und Kommune dürfen sich über das Substitut Ehrenamt nicht aus der Verantwortung stehlen. Die Grenze zum Markt wird überschritten, wenn das Engagement private, aus funktionierendem Wettbewerb hervorgegangene Lösungen verdrängt. Das ist in jedem Fall begründungspflichtig, weil das Engagement immer auch eine kollektive Prägung hat und damit in einer Konkurrenz zur Kompetenz und Freiheit des Individuums geraten kann. Dieser Konflikt ist dann einsehbar, wenn sich das Engagement an den Kriterien des öffentlichen Gutes und verwandter Gutskategorien (Meritorik) orientiert.

Darüber hinaus lassen sich weitere limitierende Eigenschaften zivilgesellschaftlich organisierter Daseinsvorsorge benennen. (1) *Funktionale Fragilität*. Grundsätzlich stehen freiwillige Leistungen Einzelner oder Gruppen für die Gemeinschaft immer in einem Spannungsverhältnis gerade dieser Freiwilligkeit und dem Anspruch an Zuverlässigkeit und Kontinuität. Dies gilt genauso für professionelle soziale Leistungen, die

¹³⁴ Diese sind nicht zu verwechseln mit den Engagementformen, die im Kapitel II. 1.3 Engagementvielfalt skizziert sind.

neben der Professionalität ebenfalls Engagement und einen eigenen Antrieb der Dienstleister erfordern. Nur ist das Arrangement, das die Gemeinschaft mit Vereinen, Initiativen oder Gruppen eingeht, die freiwillige soziale Leistungen erbringen, wesentlich fragiler. Der „Zwang“ zur Leistungserbringung ergibt sich aus der Gemeinschaft und der eigenen Verantwortung für die Gemeinschaft heraus und zunächst nicht aus rechtlichen oder marktwirtschaftlichen Verpflichtungen. (2) *Geringe Komplexitätsfähigkeit.* Überschaubare Einzellösungen vor Ort, projektbezogen und möglichst auch noch zeitlich begrenzt mit einem geringen Verpflichtungsgrad, sind gut über freiwilliges Engagement zu bewältigen. Wird die Aufgabe komplexer, verbunden mit anderen Themen- und Akteursfeldern, und weitet sie sich über den direkten örtlichen Bezug hinaus aus, stoßen Ehrenamt und Eigenorganisation schnell an die Grenzen zum Professionellen. Diese geringe Komplexitätsfähigkeit in Verbindung mit der Fragilität schränken zum Beispiel die Möglichkeiten ein, über Engagement Flächenlösungen für Daseinsvorsorge zu erreichen. (3) *Qualitätskonzept.* Freiwilligenarbeit ist per se zunächst einmal Laienarbeit und keine professionelle Arbeit, die gesetzlich geregelten Qualitätskonzepten unterliegt. Sie kann an Grenzen stoßen, wenn erhöhte fachliche Anforderungen gestellt werden und Qualitätsstandards eingehalten werden müssen, wie zum Beispiel in der Gesundheitsversorgung oder Bildung, die eine professionelle Ausbildung voraussetzen. (4) *Finanzielle Prekarität.* Einrichtungen und auch Dienstleistungen der vom Engagement getragenen Koproduktion von Daseinsvorsorge leiden häufig daran, dass sie nicht ausfinanziert und/oder nicht dauerhaft finanziell gesichert sind. Darüber hinaus ergeben sich rechtliche Grauzonen über Teilzeitbeschäftigungen, Niedriglöhne oder Ehrenamtszuschalen. (5) *Gefahr der Exklusion.* Engagement im Sinne von selbstorganisierter Lebensgestaltung birgt die Gefahr, sich auf die eigene Interessensgruppe zu beschränken. Daseinsvorsorge, gerade im hier skizzierten Sinne, hat aber den Anspruch, Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit zu gewähren und gerade keine Gruppe auszuschließen. (6) *Anspruchsvolle Voraussetzungen.* Freiwilligkeit erfordert eine innere Haltung, ein Verantwortungsgefühl und die Bereitschaft, Zeit, Arbeit und Kraft für andere und im besten Fall für die gesamte Gemeinschaft zu übernehmen, sowie soziales Unternehmertum. Diese Bürgertugend kann nicht von oben verordnet werden, sondern muss vorhanden sein bzw. vermittelt werden und wachsen. Nur dort, wo Menschen bereit sind, Verantwortung für andere zu übernehmen, kann Zivilgesellschaft Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen. Eine von Engagement getragene Daseinsvorsorge ist damit immer voraussetzungsvoll und kann somit keine universelle, flächendeckende Lösung sein.

Die hier skizzierten Eigenschaften von Engagement in der Daseinsvorsorge machen deutlich, dass die Möglichkeiten von Engagement und Eigenorganisation mit der Bedeutung von Fachwissen und der Notwendigkeit der Qualitätssicherung abnehmen. Vielfältige Formen finden sich in den klassischen Bereichen freiwillige Feuerwehr, Sport, Kultur, dort, wo Familie und Nachbarschaft eine Rolle spielen, in der Pflege und der Kinder- und Jugendarbeit sowie in einigen neueren Daseinsvorsorgebereichen wie Mobilität oder Nahversorgung (hierzu im Einzelnen: die Kapitel III. 4 Engagementförderung in Schlüsselbereichen). Weniger ausgeprägt ist die zivilgesellschaftliche Koproduktion in der Bildung und Gesundheitsversorgung. Gleichwohl finden sich auch dort Verschränkungen zwischen Engagement und staatlichen, kommunalen oder privatwirtschaftlichen Anbietern.

Insbesondere in den sozial benachteiligten Stadtquartieren und den peripheren Dörfern und Kleinstädten, in denen die flächendeckende bzw. quartiersbezogene Versorgung mit Angeboten der Daseinsvorsorge ausdünn, verschiebt sich die Engagementstruktur von wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge und Wohnortqualität hin zur lokalen Selbstorganisation. Damit entsteht zunehmend ein auch rechtlich nicht hinreichend geklärter Graubereich zwischen Nachbarschaftshilfe und Engagement auf der einen und professionellen Angeboten auf der anderen Seite. Ungeklärt sind dabei vor allem die Schnittstellen und das Zusammenspiel beider Sphären, beispielsweise in der Pflege oder bei der Mobilität, sowie die Fragen der Bezahlung. Engagement wird zunehmend professionalisiert und verberuflicht. Den professionellen Leistungserbringern fällt es jedoch sichtlich schwer, sich auf Partnerschaften mit vom Engagement getragenen Formen einzustellen. Wie dieser Zwischenraum und die Übergabe- und Schnittstellen inhaltlich und rechtlich ausgestaltet werden können, erscheint als eine der zentralen Aufgaben im Bereich des Engagements in der Daseinsvorsorge. Die große Chance liegt darin, dass über zivilgesellschaftliche Freiräume und Experimente neue Formen und Lösungen aus den Bedarfen und Möglichkeiten der Quartiere, Kleinstädte und Dörfer heraus entwickelt werden können.