

Sozialräume und Daseinsvorsorge

Daseinsvorsorge im Wandel – Nachhaltige Gewährleistung und Erbringung in Zeiten der Digitalisierung

Benjamin Friedländer, Oliver Rottmann und Christina Schaefer

Stichworte: Daseinsvorsorge, Digitalisierung, ländliche Räume, urbane Räume, Public Sector Innovations

I. Vorbemerkung

Die Daseinsvorsorge befindet sich im Wandel. Stand nach den EU-Liberalisierungsprozessen in den 1990er Jahren insbesondere die Frage im Vordergrund, ob der Staat oder der Markt in der Daseinsvorsorge qualitativ und quantitativ bessere Ergebnisse in der Leistungserbringung erzielt, geht es aktuell vor allem darum, welche Leistungen für die Daseinsvorsorge von Relevanz sind und welche Bereiche überhaupt zur Daseinsvorsorge gehören, respektive gehören sollten (Rottmann 2021, S. 33). Der Begriff „Daseinsvorsorge“ geht u. a. auf Ernst Forsthoff (1938) zurück, der diesen Begriff in die verwaltungsrechtliche Diskussion eingeführt hat (Röber/Schaefer 2021, S. 96). Der Grundgedanke von Daseinsvorsorge bestand für Forsthoff in der Abhängigkeit des verstädterten Bürgers von öffentlichen Versorgungsleistungen, wie bspw. die Versorgung mit Strom und Wasser (Püttner 2003, S. 1). „Daseinsvorsorge“ weist heute allerdings andere bzw. neue Charakterzüge auf. Veränderungen und Konkretisierungen der Begrifflichkeit im Zeitverlauf werden in einigen Abhandlungen von Frank Schulz-Nieswandt deutlich. So führt er zu den verschiedenen Dimensionen und Aspekten der Daseinsvorsorge aus: „Infrastrukturgewährleistungsstaatlich geht es um Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Qualitätsakzeptanz der Güter und Dienstleistungen, wobei gerade die Ängste der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Qualität und Nachhaltigkeit der Daseinsvorsorge (im Umkehrwert: deren Zufriedenheit) Beachtung finden muss.“ (Schulz-Nieswandt 2015, S. 245). Und weiter: „Im Kern geht es bei der Daseinsvorsorge um die Gewährleistung der Sicherstellung von Infrastrukturen im (urbanen wie ruralen) Siedlungsraum, national, aber auch transnational.“ (Greiling/Schulz-Nieswandt 2019, S. 394).

Obgleich die Daseinsvorsorge in Deutschland eine lange Tradition aufweist, unterliegt sie immer wieder gewissen Veränderungen, die sich aus der Dynamik des gesellschaftlichen und technischen Wandels ergeben. Eine Betrachtung der handlungsbeschränkenden und -ermöglichenden Kontexte einer Infrastrukturgewährleistung im Sinne des Begriffsverständnisses von Schulz-Nieswandt führt zu dem Schluss, dass diese keineswegs zu eindeutigen und gleichgerichteten Institutionen führen können. Vielmehr handelt es sich bei der Gewährleistung von Infrastruktur um ein hochkomplexes Politikfeld, in welchem Akteure in einem anspruchsvollen institutionellen Spannungsfeld zwischen Gestaltungswunsch und Gestaltungsmöglichkeit agieren und welches durch widersprüchliche Handlungsanreize und -logiken geprägt ist. Strukturen und Handlungsweisen in der Gewährleistung von Infrastruktur werden zukünftig einem großen Anpassungsdruck, um nicht zu sagen Innovationsdruck, unterliegen (Friedländer/Dumkow/Schaefer 2023). Besonders herauszustellen seien hier die Herausforderungen, die sich aus einer sektorübergreifenden Digitalisierung ergeben.

II. Makrotrends als Treiber des Daseinsvorsorgewandels

Makrotrends, die umfassende gesellschafts- und wirtschaftspolitische Transformationsprozesse nach sich ziehen, wie beispielhaft Klimawandel, Digitalisierung oder die demografische Entwicklung (insbes. Alterung und Schrumpfung), wirken sich unmittelbar auch auf die Gewährleistung und Erbringung der Daseinsvorsorge aus. Durch die Digitalisierung „verschwimmt“ die vormals eher sektoral ausgestaltete Daseinsvorsorge zunehmend, nicht zuletzt im Rahmen von Smart-City-Ansätzen. Beispielhaft ist die Sektorkopplung zwischen Energie, Wohnen und Mobilität im Rahmen der Energie- und Mobilitätswende – im Speziellen der Elektromobilität – zu nennen. Zudem wurde mit dem Wandel vom „produzierenden“ zum „gewährleistenden“ Staat im Zuge der EU-Liberalisierungsprozesse ein gewisser effizienzbasierter Rahmen geschaffen, der es erlaubt, über Erbringungsformen im Einzelfall und in Abhängigkeit der Spezifika vor Ort zu entscheiden (Schaefer/Rottmann 2022, S. 96).

Ferner führt die demografische Entwicklung speziell in ländlichen Räumen zu spürbaren (tendenziell negativen) Veränderungen der Infrastrukturausstattung. Die Frage nach einer starken Daseinsvorsorge wird für

Kommunen daher zunehmend auch zu einer Frage ihrer eigenen Standortattraktivität.

Veränderungen der Daseinsvorsorge vollziehen sich zwar auch in urbanen Räumen (s. u.), allerdings wirken sich „Remanenzeffekte“ in der Regel auf ländliche Räume fiskalisch stärker aus. Da öffentliche Leistungen aufgrund ihres Netzcharakters in vielen Fällen mit einem relativ hohen Fixkostenanteil erstellt werden, kann eine Kapazitätsanpassung nur mit einer zeitlichen Verzögerung auf die veränderte Nachfrage reagieren. Die Kosten können zudem nicht in gleichem Maße, wie die Bevölkerungsschrumpfung voranschreitet, reduziert werden. Der Effekt der Kostenremanenz verdeutlicht, dass die Anpassung des Angebots an eine sinkende Nachfrage teurer ist als an eine steigende. Mit der fortschreitenden Abnahme – und häufig korrespondierenden Alterung – der Bevölkerung ergeben sich vielfältige Fragen an die Gewährleistung der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, besonders hinsichtlich der Erbringung (rechtlich vorgeschriebener) Leistungen in der Fläche sowie ihrer Organisation und Finanzierung (Rottmann 2021, S. 33; Friedländer/Schaefer 2022; Friedländer 2022). Die Schaffung effizienterer Strukturen, die ein ausreichendes Leistungsangebot zumindest in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge ermöglichen, zugleich aber auch mit anderen politischen Zielstellungen in Einklang gebracht werden müssen (z. B. Umwelt- und Klimaschutz), werden daher weiterhin zentrale lösungsbedürftige Problemstellungen in strukturschwachen ländlichen Räumen darstellen. Verdichtete und wachsende urbane Räume sehen sich dagegen der Herausforderungen gegenüber, ihr Wachstum infrastrukturell zu managen bzw. anzupassen. Daraus resultieren für solche Kommunen neue Bedarfe, wie sektorspezifisch bspw. eine Reduzierung des hohen Verkehrsaufkommens oder die Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie sektorübergreifend ein an die besonderen Erfordernisse urbaner Räume angepasstes digitales Angebot.

III. Innovationen und Akteure als Elemente einer nachhaltigen Aufgabenerfüllung

Vor diesem Hintergrund müssen die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben befassten Akteure Lösungen finden, die den skizzierten Herausforderungen gerecht werden. Hierzu bedarf es gerade im Kontext einer nachhaltigen Infrastrukturversorgung innovativer Ansätze. Zwei wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg solcher Ansätze dürften darin bestehen

(Kim/Chang 2009), dass zum einen Politik und Verwaltung die Fähigkeit und Durchsetzungsmacht besitzen, wichtige Fragen im Entstehungs- und Implementierungsprozess innovativer Vorhaben mitzugestalten. Zum anderen müssen innovative Gestaltungsoptionen eine Tragweite aufweisen, um entweder tatsächlich zu neuen Lösungen zu führen oder zumindest die Art ihrer Bereitstellung zu verändern (Friedländer/Dumkow/Schaefer 2023, S. 37).

Dabei ist die innovative Organisation öffentlicher Aufgaben eine komplexe Herausforderung (für die folgenden Ausführungen siehe Friedländer/Dumkow/Schaefer 2023, S. 37 ff.): Erstens ist innovative öffentliche Aufgabenerfüllung eine technische Frage, bei der es um die ingenieurwissenschaftliche und praktische Weiterentwicklung von Infrastruktur geht, um strukturelle Probleme sowohl sektorspezifisch als auch -übergreifend in Einklang zu bringen (Schwedes 2018). Ins Licht rücken neben der Modernisierung der „klassischen“ Infrastruktur zunehmend infrastrukturbezogene Vernetzungs- und Digitalisierungsstrategien, E-Mobilität einschließlich der dafür notwendigen Ladeinfrastruktur oder bauliche Maßnahmen der Energiewende (Winkelmann 2018). Geht es in technischer Hinsicht um die Herstellung und/oder Erhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 GG), bieten digitale Infrastrukturen mehr und mehr Antworten auf grundlegende Probleme ländlicher Regionen, u. a. wie in dünn besiedelten Regionen Nahversorgung und Nahverkehr oder die medizinische und pflegerische Versorgung sichergestellt werden können (Schulz 2020).

Zweitens ist innovative öffentliche Aufgabenerfüllung eine wirtschaftliche Frage. Während viele Ballungszentren den Ausbau ihrer Infrastruktur im gleichen Tempo wie deren Bevölkerungswachstum vorantreiben müssen, haben strukturschwache ländliche Regionen häufig mit fehlender Auslastung, Leerkapazitäten und einer Zentralisierung ihrer Infrastruktur zu kämpfen. Auch wenn eine flächendeckende Bereitstellung von grundlegenden (digitalen) Infrastrukturdiensten eine florierende Wirtschaftsstruktur erst ermöglicht, ist deren kostendeckende Bereitstellung unter marktwirtschaftlichen Bedingungen in der Regel schwer realisierbar (Hammer Schmid/Wegrich 2016).

Drittens ist innovative öffentliche Aufgabenerfüllung eine politisch-administrative Frage. Raumrelevante Interdependenzen zwischen Ballungs- und Entleerungsräumen erfordern eine übergeordnete Koordinierung. Für Public Sector Innovations zur Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist die Diffusion bzw. Skalierbarkeit ebenso ein kritischer Erfolgsfaktor, wie einheitliche Standards. So ist die Sicherung der digitalen Daseinsvorsorge

in ländlichen Räumen zunehmend das Ergebnis kooperativer Prozesse, sei es zwischen Kommunen, mit Innovationsakteuren oder über föderale Ebenen hinweg. Innovative Infrastruktur ist daher keine monolithisch bereitgestellte Leistung. Wie allein die Energieversorgung durch erneuerbare Energien zeigt, treten neue Anbieter auf den Markt, die auf kleinteilige Versorgungskonzepte spezialisiert sind. Diese Dezentralisierung erfordert eine politisch-administrative Steuerung, die nichtstaatliche Akteure moderierend in eine innovative öffentliche Aufgabenerfüllung integriert und divergierende Interessen ausbalanciert. Hierfür bedarf es in Politik und Verwaltung organisationspolitischer Überlegungen und Managementkapazitäten (Friedländer 2019; Schwedes 2018).

Damit ist innovative öffentliche Aufgabenerfüllung, viertens, eine soziale und kulturelle Frage. Infrastrukturen entstehen seit jeher „im Widerspiel zwischen privaten und öffentlichen Initiativen, zwischen Geschäftssinn und Gemeinwohl“ (van Laak 2017, S. 8). Es geht folglich um unterschiedliche kulturelle und soziale Wertevorstellungen, die den Implementationserfolg von smarten Innovationen der öffentlichen Aufgabenerfüllung beeinflussen.

IV. Ausblick

Wird das aufgezeigte Spannungsverhältnis an verschiedenen Herausforderungen vor dem Hintergrund der Sachzieldominanz in der kommunalen Daseinsvorsorge betrachtet, zeigt sich, dass öffentlichen Unternehmen, welche ihren Beitrag zur Daseinsvorsorge in langfristiger und somit nachhaltiger Weise zu leisten haben (Schulz-Nieswandt 2015, S. 239), in diesem Kontext eine besondere Rolle zukommt und perspektivisch ggf. noch verstärkt zukommen wird. Dabei werden öffentliche Unternehmen sowie die mit ihrer Steuerung beauftragten Akteure in Politik und Verwaltung zukünftig einem nicht zu vernachlässigenden, mit Verweis auf derzeitige Krisen sogar zunehmenden, Anpassungsdruck ausgesetzt sein. Adressiert werden hier u. a. die notwendige Weiterentwicklung digitaler und managementbezogener Kompetenzen, der Umgang mit einem zunehmenden Wettbewerb um Flächen, Ressourcen, Kunden und Fördermittel, der Finanzierung eines erheblichen Investitionsbedarfs im Bereich der innovativen Infrastrukturpolitik sowie Zielkonflikten zwischen Wirtschaftlichkeit und öffentlicher Auftragerfüllung. In der Zukunft dürfte von diesen Faktoren maßgeblich abhängen, ob und wie ein ausreichendes Maß an Skalierbarkeit und Diffusion

von Public Sector Innovations erreicht wird (Friedländer/Dumkow/Schaefer 2023, S. 46). Das Gelingen wird entscheidend für ein überlebensfähiges Gemeinwesen sein, denn: Der soziale Bedarf einer gemeinwirtschaftlich orientierten öffentlichen Daseinsvorsorge bleibt bestehen und ist nach wie vor aktuell (Greiling/Schulz-Nieswandt 2019, S. 417).

Literatur

- Forsthooff, Ernst (1938), *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart–Berlin.
- Friedländer, Benjamin (2019), *Kommunale Gesamtsteuerung öffentlicher Aufgaben. Bestandsaufnahmen, Bewertung und Perspektiven*, Wiesbaden.
- Friedländer, Benjamin (2022), *Kooperation, Koproduktion und Gemeinwirtschaft im ländlichen Raum: Eine Bestandsaufnahme zu deren Entwicklungen und Merkmalen*, in: *Zeitschrift für Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl*, 45. Jg., Heft 1, S. 94–116.
- Friedländer, Benjamin, Jan Dumkow und Christina Schaefer (2023), *Öffentliche Unternehmen und innovative Aufgabenerfüllung im ländlichen Raum am Beispiel des Politikfeldes „Infrastruktur“*, in: *Zeitschrift für Gemeinwohl und Gemeinwirtschaft*, 46. Jg., Heft 1, S. 33–50.
- Friedländer, Benjamin und Christina Schaefer (2022), *Finanzierung in Zeiten von Corona und Ukraine-Krieg*, in: *Innovative Verwaltung*, 44. Jg., Heft 7–8, S. 10–13.
- Greiling, Dorothea und Frank Schulz-Nieswandt (2019), *Sozialwissenschaftliche Perspektiven auf öffentliches Wirtschaften*, in: *Öffentliche Wirtschaft – Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, hrsg. von Holger Mühlenkamp, Frank Schulz-Nieswandt, Markus Krajewski, Ludwig Theuvsen, Baden-Baden, S. 385–426.
- Hammerschmid, Gerhard und Kai Wegrich (2016), *Infrastructure governance and government decision-making*, in: *The Governance Report*, ed. by Hertie School of Governance, Oxford, pp. 31–54.
- Kim, Seok Eun und Gee Weon Chang (2009), *An empirical analysis of innovativeness in government: findings and implications*, in: *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, no.2, pp. 293–310.
- Laak, Dirk van (2017), *Eine kurze (Alltags-) Geschichte der Infrastruktur*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 67. Jg. Heft 16–17, S. 4–11.
- Püttner, Günther (2003), *Daseinsvorsorge – Eine Idee mit Zukunft?*, in: *Öffentliche Wirtschaft, Sozialwirtschaft und Daseinsvorsorge im Wandel – Zum Spannungsfeld von europäischer Wettbewerbsordnung und Allgemeininteresse*, hrsg. von Ulrich Kirchhoff, Ulrich und Gerhard Trilling, Regensburg, S. 1–10.
- Röber, Manfred und Christina Schaefer (2021), *Gemeinwohl und Gemeinwirtschaft: Welche Anregungen die Öffentliche Betriebswirtschaftslehre von der Policy-Forschung erhalten kann*, in: *Zeitschrift für Gemeinwohl und Gemeinwirtschaft*, 44. Jg., Heft 1, S. 93–103.
- Rottmann, Oliver (2021), *Sektorale Zusammenhänge mitdenken*, in: *Behörden Spiegel*, Heft 12, S. 33.

- Schaefer, Christina und Oliver Rottmann (2022), Kommunen, in: Handbuch Daseinsvorsorge – Ein Überblick aus Forschung und Praxis, hrsg. von Claudia Neu, Berlin, S. 96-103.
- Schulz, Sönke E. (2020), Digitale Daseinsvorsorge, in: Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung, hrsg. von Tanja Klenk, Frank Nullmeier und Göttrik Wewer, Wiesbaden, S. 565-573.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2015), Sachzieldominanz in der kommunalen Daseinsvorsorge – Eine haltungspflegerische Erinnerung, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 38. Jg., Heft 2-3, S. 238-246.
- Schwedes, Oliver (2018), Steuerungsdefizite im Politikfeld Verkehr: Das Beispiel Elektroverkehr, in dms – der moderne Staat, 11. Jg. Heft 1, S. 79-95.
- Winkelmann, Thorsten (2018), Infrastruktur und Infrastrukturpolitik vor neuen Herausforderungen (Einleitung zum Schwerpunkt), in: dms – der moderne Staat, 11. Jg. Heft 1, S. 7-21.

Autoren

Jun.-Prof. Dr. Benjamin Friedländer ist Juniorprofessor für Public Management an der Universität Leipzig, Institut für öffentliche Finanzen und Public Management, Grimmaische Straße 12, 04109 Leipzig, friedlaender@wifa.uni-leipzig.de

Dr. Oliver Rottmann ist Geschäftsführender Vorstand des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Universitätsstraße 16, 04109 Leipzig, rottmann@wifa.uni-leipzig.de

Prof. Dr. Christina Schaefer ist Inhaberin der Professur für Verwaltungswissenschaft, insb. Steuerung öffentlicher Organisationen der Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr in Hamburg, Holstenhofenweg 85, 22043 Hamburg, christina.schaefer@hsu-hh.de

