

Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge

Annett Steinführer

Eingegangen: 17. Februar 2014 / Angenommen: 8. Oktober 2014 / Online publiziert: 2. November 2014
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014

Zusammenfassung Die im Zuge der Modernisierung („Urbanisierung“) ländlicher Räume seit Mitte des 20. Jahrhunderts erfolgten staatlichen Interventionen und Investitionen sind wesentlich mitverantwortlich dafür, dass Daseinsvorsorge heute in hohem Maße mit der Vorstellung eines ‚von oben‘, also vor allem durch die öffentliche Hand, bereitgestellten Gutes verbunden wird. Doch zum einen stimmt diese Wahrnehmung nie für alle Bereiche (denkt man etwa an die Freiwilligen Feuerwehren), zum anderen verwischt sich unter den Bedingungen kommunaler Haushaltsnot und des soziodemographischen Wandels die Arbeitsteilung zwischen anbietenden, nutzenden und moderierenden Akteuren. Zugleich befinden sich die Aufgabenbereiche und die Qualität dessen, was unter Daseinsvorsorge verstanden wird, in beständigem Wandel. In diesem Beitrag wird erstens argumentiert, dass es in der Bereitstellung von Daseinsvorsorge eine Verantwortungsverlagerung an ganz unterschiedliche Akteure gibt, woraus eine neue Unübersichtlichkeit und in der Bevölkerung ein Nichtwissen über die genauen Verantwortlichkeiten entstehen. In diesem neuen Akteursgeflecht werden zweitens die Bürger in einer neuen Rolle gesehen. Diese lässt sich als Responsibilisierung bezeichnen. Bezogen auf ländliche Räume knüpfen solche Zuschreibungen zwar an vorhandene Akteursrollen an und treffen auf eine gewisse Akzeptanz, doch resultieren aus der neuen Unübersichtlichkeit steigende Anforderungen an die Steuerungs- und Modera-

tionsrolle staatlicher Verwaltungen. Empirisch wird dies an drei Bereichen der Daseinsvorsorge dargestellt: allgemeinbildende Schulen, Breitbandinternet und Freiwillige Feuerwehren. Die Analyse zeigt, dass in diesen Bereichen vor allem Prozesse der Selbstresponsibilisierung von Bedeutung sind – nicht aber, um den Staat als Akteur zu ersetzen, sondern um Daseinsvorsorge an neue Standards anzupassen oder weitere Verschlechterungen zu verhindern.

Schlüsselwörter Daseinsvorsorge · Akteure · Ländliche Räume · Responsibilisierung

Citizens Wanted. Changing Roles in the Provision of Public Services in Rural Areas

Abstract Since the mid-20th century, state interventions and investments have helped rural areas undergo a strong process of modernization (“urbanization”). Due to this development, the provision of public services is still widely considered to be a top-down process today. Yet this perception was never entirely true (when considering, for example, voluntary fire brigades). Moreover, in the course of loss-making and highly indebted municipal budgets and socio-demographic changes, the division of work between the different actors—whether suppliers, customers or facilitators in this process—is blurred. At the same time, the tasks and quality of service provision are constantly transforming. This paper argues, firstly, that the provision of public services implies a transfer of responsibilities to highly different actors, thus leading to confusion and a lack of public knowledge concerning exact responsibilities. Secondly, in this new constellation of actors, also citizens are held responsible. This “responsibilization” ties in with existing roles and is, to a certain degree, accepted

Dr. A. Steinführer (✉)
Institut für Ländliche Räume, Johann Heinrich
von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut
für Ländliche Räume, Wald und Fischerei,
Bundesallee 50,
38116 Braunschweig, Deutschland
E-Mail: annett.steinfuehrer@ti.bund.de

by rural populations. Yet, this new complexity also leads to increasing challenges with regard to the steering and facilitating roles of public administrations. The empirical part of the paper deals with three distinct public services: public schools, broadband internet and voluntary fire brigades. The analysis shows that in these fields self-responsibilization plays a crucial role—yet, not to replace the state as an actor but to adapt public services to new standards or avoid a further degradation of these services.

Keywords Public services · Actors · Rural areas · Responsibilization

1 Einleitung

Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist in der Forschung zu ländlichen Räumen das bestimmende Thema der vergangenen Jahre (z. B. Thrun/Winkler-Kühlken/Hübler 2005; Pütz/Spangenberg 2006; Neu 2009; Weiß/Wolz/Herzfeld et al. 2013). Doch selbst in strukturschwachen Regionen ist dieser Prozess nicht auf Abbau und Privatisierung beschränkt. Vielmehr stellen sich durch den Wandel zur Wissensgesellschaft mit veränderten Erwerbsmustern, der wachsenden Bedeutung neuer Technologien und ausgeprägter räumlicher Mobilität zugleich Anforderungen an den Aus- und Umbau der Daseinsvorsorge.

Der Beitrag thematisiert die Verlagerung von Verantwortlichkeiten („Responsibilisierung“) für den Betrieb und die Aufrechterhaltung ländlicher Daseinsvorsorgeeinrichtungen an nichtstaatliche Akteure, insbesondere die Bevölkerung. Diese Betrachtung erfolgt einerseits vor dem Hintergrund einer veränderten Mehrebenen-Governance, andererseits im Hinblick auf die traditionell hohe Bedeutung bürgerschaftlichen Engagements für die Vorhaltung bestimmter Dienstleistungen in ländlichen Räumen. Ziel des Beitrags ist es, das daraus resultierende Spannungsfeld von Fremd- und Selbstresponsibilisierung und seine Folgen für die Daseinsvorsorge genauer zu beleuchten.

Nach einleitenden konzeptionellen Vorklärungen wird die sich ändernde Akteurslandschaft ländlicher Daseinsvorsorge betrachtet. Im empirischen Teil stehen drei Bereiche im Mittelpunkt, deren Vor- und Aufrechterhaltung hauptverantwortlich durch jeweils verschiedene Akteure erfolgt: allgemeinbildende Schulen, für die unterschiedliche staatliche Ebenen eine zentrale Rolle spielen, das Breitbandinternet, das arbeitsteilig durch Private und die öffentliche Hand geschaffen wird, sowie Feuerwehren, die sich personell fast ausschließlich auf das Engagement von Freiwilligen stützen. Für alle drei Daseinsvorsorgebereiche gilt, dass trotz der unterschiedlichen Hauptverantwortung jeweils weitere Akteure um Einfluss und Deutungshoheit ringen sowie in die Leistungserbringung intervenieren. Aus diesen kom-

plexen Akteurskonstellationen erwachsen für staatliche Verwaltungen neue Steuerungs- und Moderationsanforderungen. Auf diesen Aspekt wird im letzten Teil des Beitrags eingegangen.

2 Daseinsvorsorge und Infrastruktur: konzeptionelle Vorklärungen

Das „unbestimmte Planungsziel“ Daseinsvorsorge (Holz-Rau/Günthner/Krummheuer 2010: 489) ist nicht einheitlich definiert und auch nicht abschließend definierbar. Denn zum einen entzieht sich der Begriff, der zunächst auf lebensnotwendige Leistungen durch staatliche Verwaltungen beschränkt, später auf eine sehr breite Leistungspalette erweitert wurde (Forsthoff 1938: 27; Forsthoff 1950: 264 f.), anhaltend einer eindeutigen Operationalisierung. Zum anderen sind seine Inhalte nicht ein für alle Male festlegbar, denn soziale Werte, gesellschaftliche Erwartungen, politische Rahmensetzungen, ideologische Diskurse und technologische Möglichkeiten ändern sich. Ob die Wasserversorgung eine staatliche oder private Aufgabe sein soll, ob die Breitbandanbindung durch Unternehmen oder die öffentliche Hand zu erfolgen hat, ist stets erneut Gegenstand politischer Aushandlungsprozesse. In der Raumforschung werden zur Daseinsvorsorge „Dienstleistungen, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht“ (Einig 2008: 17), gezählt. Die konkreten Felder sowie die als ausreichend, angemessen oder sozial verträglich angesehene Versorgungsqualität, Preise und Erreichbarkeiten werden je nach fachlichem und politischem Kontext unterschiedlich definiert. Als kleinste Schnittmenge verschiedener Konzeptualisierungen lassen sich unter Daseinsvorsorge grundlegende technische und Mobilitätsinfrastrukturen, soziale und kulturelle Dienstleistungen sowie Brand- und Katastrophenschutz zählen (vgl. Tab. 1).

Aus kommunalwissenschaftlicher Sicht bedeutet dies, dass unter Daseinsvorsorge sowohl Pflicht- als auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben subsummiert werden. Eine solche planerische Perspektive dominiert die Debatte. Dementsprechend meint Daseinsvorsorge, so Knorr (2005: 35), die „flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (sozial verträglichen) Preisen“. Dies impliziert ein Steuerungs- und damit ein Akteursverständnis, das ausschließlich auf politische Entscheidungsträger und deren Wertsetzungen fokussiert. Aus der Perspektive der Nutzer und Nachfrager aber steht Daseinsvorsorge für lokale Lebensqualität. Dann sind darunter all jene infrastrukturellen Einrichtungen und Dienstleistungen zu verstehen, die für die Gestaltung oder Wiederherstellung von Alltag für die Bevölkerung ländlicher Räume von grundlegender

Tab. 1 Bereiche der Daseinsvorsorge – Schnittmenge unterschiedlicher Kategorisierungen. (Quellen: Einig (2008), LGMV/LGSA (2010), Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (2011); eigene Zusammenstellung)

„Öffentliche“ Daseinsvorsorge (Einig 2008)	„Demografiebezogene“ Teilbereiche der Daseinsvorsorge (LGMV/LGSA 2010)	Daseinsvorsorge aus Sicht des Bundes (Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011)
Wasserwirtschaft (mit Ver- und Entsorgung) und Abfallwirtschaft	Wasserver- und Abwasserentsorgung und Abfallentsorgung	Wasser, Abwasser und Abfall
Energieversorgung	Energieversorgung (Strom, Wärme, Gas)	Energie
Kommunikationsdienstleistungen	Zugang zu moderner Kommunikationstechnologie	Internetzugang (Breitband)
Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsdienste (Schülertransport, öffentlicher Verkehr)	ÖPNV einschließlich alternativer flexibler Bedienformen	Mobilität
Schule und Bildungswesen, Kinderbetreuung	Bildung (Organisation der frühkindlichen, schulischen, vorberuflichen und beruflichen Aus- sowie der Weiterbildung)	Wohnortnahe Bildung
Kulturelle Versorgung	Kultur	Kulturelle Einrichtungen
Gesundheitswesen, Altenpflege	Gesundheitliche Infrastruktur einschließlich Prävention (Sport), Pflege und soziale Betreuung Älterer	Gesundheitsversorgung und Pflege
Katastrophenschutz, Feuerwehr, Rettungswesen	Sicherstellung Brand- und Katastrophenschutz	Brandschutz und Hilfeleistung

Bedeutung sind (Steinführer/Küpper/Tautz 2012). Unter dieser Maßgabe muss die Auflistung in Tab. 1 als unvollständig gelten: Mindestens der Zugang zur öffentlichen Verwaltung (so auch Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011) und die Nahversorgung sind zu ergänzen. Einrichtungen, die im großstädtischen Kontext erwartbar wären (wie Hochschulen oder Theater), bleiben hingegen unberücksichtigt.

Infrastruktur wird nicht immer eindeutig von Daseinsvorsorge getrennt. Ursprünglich aus dem Eisenbahnwesen und dem Sprachgebrauch der NATO stammend (Frey 2005: 469), bezeichnet Infrastruktur heute allgemein „den Unterbau einer Volkswirtschaft“, der sich in materielle, institutionelle und personelle Formen unterscheiden lässt (Knorr 2005: 37). Die materielle Infrastruktur ist weitgehend identisch mit Einrichtungen der technischen Daseinsvorsorge. Öffentliche Verwaltung und Justiz zählt Knorr (2005: 37) zur institutionellen Infrastruktur. In diesem Beitrag werden unter anderem Bereiche der materiellen Infrastruktur aus dem Blickwinkel der Daseinsvorsorge betrachtet.

3 Akteure der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen: Kontinuität und Wandel

Die in ländlichen Räumen heute existierenden, oft als Belastung der öffentlichen Haushalte erfahrenen oder als Leerstand nur noch in ihrer Hülle vorhandenen Daseinsvorsorgeeinrichtungen sind zu einem Großteil das Ergebnis einer kurzen intensiven Modernisierungsphase in der Mitte des 20. Jahrhunderts. In seiner 1996 erschienenen Dissertation beschreibt Thomas Fuchs anhand der hessischen Dorfgemeinschaftshäuser beispielhaft, welche Ideologien und Absichten die zu großen Teilen städtisch verankerte SPD-Führungselite verfolgte: Ziel war die „Angleichung des

Landes an die Entwicklung der Stadt“ (Fuchs 1996: 108). In der Folge kam es im Hinblick auf grundlegende Einrichtungen zu einer weitgehenden Angleichung ländlicher und städtischer Lebensweisen. Häußermann (1994: 236) spricht davon, dass die Gesellschaft „insgesamt ... urbanisiert“ wurde. Auf dem Land spiegelte sich dies in Dorfgemeinschaftshäusern mit Wasch- und Bügelräumen, Gemeindefschwesterbüro und Gefrieranlage (vgl. Abb. 1), aber auch Spielplätzen, Kindergärten und weiterführenden Schulen wider. Im Gegensatz dazu brauchte die Anpassung der technischen Infrastruktur oft Jahrzehnte: Für das Dorf Tettenborn (Niedersachsen) beispielsweise ist dokumentiert, dass die Elektrifizierung 1913, der Anschluss an die Wasserversorgung in den 1930er und die Kanalisation in den 1990er Jahren erfolgte (Heimat- und Geschichtsgruppe Tettenborn/Kirchengemeinde Tettenborn 2009).

Der Staat, genauer: die junge Bundesrepublik,¹ spielte in diesem Modernisierungsprozess eine entscheidende Rolle. Zwar lässt sich auf der Gedenktafel des Dorfgemeinschaftshauses in Kirchbauna wie andernorts in Hessen noch heute lesen, dass diese Einrichtung „in gemeinsamer Arbeit der Einwohner mit Hilfe der hessischen Landesre-

¹Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt auf der alten Bundesrepublik, denn die zeitgleichen Entwicklungen in der DDR wären eine eigene Forschungsfrage. Als These sei formuliert, dass sich die grundlegende Positionierung der politischen Eliten gegenüber dem Dorf bis mindestens in die 1960er Jahre kaum unterschied. Die wesentlichen Unterschiede der Eigentumsverhältnisse und die in der DDR sehr hohe Bedeutung betrieblicher Daseinsvorsorge (unter anderem durch die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften; Weiß/Wolz/Herzfeld et al. 2013: 58) sollen nicht unterschlagen werden, doch die Versorgung der Dörfer mit den „Errungenschaften“ des modernen Lebens war ein wesentliches Staatsbestreben auch in der DDR. Casper (1998: 146) weist nach, dass die Ausstattungswerte bei der sozialen Infrastruktur in den ländlich geprägten Bezirken der DDR teils höher waren als in den Industrieregionen, in Bezug auf die technische Infrastruktur jedoch das historische Süd-Nord-Gefälle erhalten blieb.



Abb. 1 Originalausstattung des Dorfgemeinschaftshauses Mittelbuchen (Hessen). (Quelle: Fischer (1954: 34))

gierung geschaffen“ wurde, doch stimmt diese Gewichtung der Akteure, so legt Fuchs (1996: 23 ff.) überzeugend dar, eben gerade nicht: Ohne das vom Land initiierte und vom Landtag 1952 verabschiedete Programm der „Sozialen Aufrüstung des Dorfes“ (sic!), dessen finanzielle Ausstattung sowie die von staatlichen Stellen lancierte Medienkampagne und Werbebegehungen durch den zuständigen Ministerialbeamten hätte es die Einrichtungen in dieser Form und Ausgestaltung wohl nie gegeben – und so manches hessische Dorf verweigerte sich dieser Modernisierung von oben.

Aus Sicht der Daseinsvorsorge bedeutet dies, dass sich der neue Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit selbst in eine prominente Rolle der Schaffung und Finanzierung von Einrichtungen und Dienstleistungen gebracht hat. Viele davon waren zuvor auf dem Land gar nicht oder in Selbsthilfe vorgehalten worden, entwickelten sich aber mit ihrem Vorhandensein und dem steigenden allgemeinen Wohlstand mehr und mehr zur Selbstverständlichkeit. Der zentrale, das gesamte 20. Jahrhundert durchziehende und bis heute nicht abgeschlossene Umwälzungsprozess ländlicher Räume, der landwirtschaftliche Strukturwandel, flankierte und verstärkte diesen Trend: Mit der „Entbettung“ von Agrarverfassung und lokaler Entwicklung (Hauss/Land/Willisch 2006: 31) sank auch die Bedeutung landwirtschaftlicher Betriebe für die individuelle und kollektive Daseinsvorsorge, ohne dass Ursache und Wirkung jeweils zweifelsfrei voneinander getrennt werden können. Verantwortungszuschreibungen erfolgten im Sozialstaat nun zunehmend an die öffentliche Hand, insbesondere die Gemeinden und Landkreise.

Mit der Ökonomisierung weiter Bereiche der bundesdeutschen Gesellschaft im ausgehenden 20. Jahrhundert, die sich als Deregulierung und Abbau sozialstaatlicher Leistungen niederschlug, veränderte sich auch das Staatsverständnis in Bezug auf die Daseinsvorsorge. Einig (2008:

17) spricht (wie andere Autoren vor ihm) vom „Gewährleistungsstaat“, in dem „[d]ie ursprüngliche staatliche Erfüllungsverantwortung... einer Verantwortung [weicht], die nur noch die Gewährleistung der Dienste umfasst“ und in vielen Bereichen von der Leistungserfüllung getrennt wird. Zentrale Strategie ist die Privatisierung: In einem Geflecht von Faktoren unterschiedlichen Ursprungs (Überschuldung der Kommunen, Einführung des Neuen Steuerungsmodells, wettbewerbsrechtliche Vorgaben der EU-Kommission, demographischer und technologischer Wandel) erfolgte verstärkt seit den 1990er Jahren eine Privilegierung des privaten Sektors für Schlüsselbereiche vor allem der technischen Infrastruktur, aber auch im medizinischen und im Pflegebereich. Auch kommunale Unternehmen selbst begannen sich über ihren eigentlichen Daseinsvorsorgeauftrag hinaus in privaten Märkten zu bewegen. Die neuen Eigentümer insbesondere der technischen Infrastrukturen sind kaum mehr vor Ort verankert, was Einflussmöglichkeiten der Gemeinde oder der Nutzer beschränkt. Heeg (2013: 81) verweist außerdem auf den Trend der „Finanzialisierung“: Teile der vormals öffentlichen Daseinsvorsorge (am prominentesten: kommunale Wohnungsbestände, aber auch Abfallentsorgung und Stromversorgung) wurden erst gewinnorientiert veräußert und dann zu Anlagemöglichkeiten und Spekulationsobjekten auf den Kapitalmärkten. Allerdings geht auch im Gewährleistungsstaat der öffentliche Vorsorgeauftrag nicht vollends verloren: So bleibt der Staat in Bereichen der sozialen Daseinsvorsorge (z. B. im Schulwesen) hauptverantwortlich für die Leistungserfüllung, in anderen existieren verschiedene Trägermodelle, sei es parallel (wie in der Kinderbetreuung) oder arbeitsteilig (z. B. bei der Verkehrsinfrastruktur).

Diese komplexen Veränderungen lassen sich einerseits als Teil eines umfassenderen Prozesses der Verantwortungsverlagerung im Rahmen einer Mehrebenen-Governance deuten (vgl. allgemein Rhodes 1997: 17; am konkreten Beispiel: Klagge 2013). Zwei weitere Verlagerungsprozesse sind für die Daseinsvorsorge zu betonen. Erstens erfolgt eine Delegation öffentlicher Aufgaben auf höhere, teils neu geschaffene Ebenen, z. B. von den Gemeinden auf Landkreise oder Gemeindeverbände. Beispiele dafür sind die Vergrößerung von Steuerungseinheiten (etwa durch Verwaltungsgemeinschaften) oder die Abgabe von Zuständigkeiten (z. B. für das ÖPNV-Angebot, die Wasserver- und Abwasserentsorgung) an Zweckverbände. Zweitens und in zunehmendem Maße sollen die Bürger selbst für bestimmte Leistungen Verantwortung übernehmen: Bürgerbusse fahren, Einkaufsmärkte am Leben erhalten, Kinderbetreuung organisieren. In politischen Dokumenten gilt das freiwillige, bürgerschaftliche oder ehrenamtliche Engagement als zentrale Ressource ländlicher Räume, die es mindestens aufrechtzuerhalten, besser aber zu vergrößern gilt (z. B. Bundesregierung 2012: 23 ff., 34; differenzierter: Beauftragter der Bundesregierung

für die Neuen Bundesländer 2011: 10). Interessanterweise hat die Forderung nach mehr Eigenvorsorge auch bei den Feuerwehren und damit in einem Bereich Konjunktur, der selbst institutionalisierte Selbsthilfe ist. So halten Meier und Barth (2007: 153) eine „systematische und sorgfältig initiierte Re-Aktivierung der Selbstschutzfähigkeit und Nachbarschaftshilfe“ im Bereich Brandschutz und technische Hilfeleistung für erforderlich.

Andererseits sind veränderte Verantwortungszuweisungen nicht auf die Daseinsvorsorge im oben definierten Sinn beschränkt. Sie sind Teil des „Krisendiskurs[es] des Sozialstaats“ (Kaufmann 2006: 50) und des neoliberalen Umbaus zur „Verantwortungsgesellschaft“ (Heidbrink 2006: 23 f., 30 ff.). Damit verbinden sich Appelle an eine stärkere Eigenverantwortung des Einzelnen zur Kompensation der gekürzten Sozialstaatsleistungen durch individuelle Vorsorge, aber auch an eine Mitverantwortung für das Gemeinwesen. In Anlehnung an den angelsächsischen Diskurs (als frühes Beispiel: Garland 1996) wird dieser Prozess zunehmend als Responsibilisierung bezeichnet. Bezogen auf den Sozialstaat der alten Bundesrepublik verbindet sich damit ein grundlegender Rollenwandel individueller Akteure: Der Bürger wird zum Arbeitskraftunternehmer, Eigentümer und Anteilseigner (Heeg 2013). Nicht nur, aber insbesondere in Bezug auf schrumpfende und alternde ländliche Räume wendet sich die Zielrichtung solcher Appelle zunehmend an die Generation der „jungen Alten“, die für körperlich und geistig „fit“ gehalten werden, der Allgemeinheit zu dienen. Dies bedeutet einen fundamentalen Bruch mit der öffentlichen Definition mindestens des dritten Lebensalters: Die Vorstellung vom „verdienten“ Ruhestand, so Lessenich/Otto (2005: 5), ist einer Rhetorik der „Aktivierung und Responsibilisierung“ gewichen. Sie verwenden in Anlehnung an den Arbeitskraft- das Bild vom „Alterskraftunternehmer“.

Allerdings hat bürgerschaftliches Engagement für die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen eine lange Tradition: Auf das Paradebeispiel Feuerwehren wird noch näher eingegangen, doch gilt dies auch für den Freizeit- und Kulturbereich. In jüngster Zeit versuchen zahlreiche Initiativen, die Nahversorgung in kleineren Gemeinden aufrechtzuerhalten oder neu zu schaffen. Küpper und Eberhardt (2013: 114) bezeichnen solche Einrichtungen als „Kristallisationspunkte für bürgerschaftliches Engagement“. Bürger treten als Initiatoren von Dorfläden auf, stellen Kapital bereit, arbeiten ehrenamtlich im Management und Verkauf mit oder unterstützen die Läden bei Baumaßnahmen und durch „bewusstes Einkaufen“ (Küpper/Eberhardt 2013: 68 f.). Die Autoren verweisen aber auch auf die finanzielle Prekarität der Einrichtungen für die Träger, durch Teilzeitbeschäftigung und Niedriglöhne oft aber auch für die Beschäftigten. Ein anderes Beispiel der Selbstresponsibilisierung ist, mit stärkeren ökonomischen Intentionen, der Energiesektor. Als Investoren, Anlagenbetreiber oder Teilhaber versu-

chen Einzelpersonen und Energiegenossenschaften, an der regionalen Wertschöpfung aus erneuerbaren Energien teilzuhaben (Klagge 2013: 10 ff.). Schließlich gibt die Studie von Weiß/Wolz/Herzfeld et al. (2013: 74 ff.) zur Altmark Hinweise auf eine Selbstresponsibilisierung landwirtschaftlicher Betriebsleiter vor allem für technische Unterstützungsleistungen, so z. B. im Räumdienst. Als Hauptgrund wird vorwiegend die starke Verbundenheit mit der Region benannt. Für die Autoren spricht dies gegen die These einer vollständigen „Entbettung“ von Landwirtschaft und Regionalentwicklung.

Neben der Fremd- ist also in ländlichen Räumen immer auch die Selbstresponsibilisierung von Bürgern für Leistungen der Daseinsvorsorge zu berücksichtigen (vgl. für den angelsächsischen Sprachraum den verwandten Diskurs zur *community co-production*; Farmer/Hill/Muñoz 2012). Ein weiterer Trend ist im Schulsektor zu beobachten: Eine neuere Untersuchung (Kühne/Kann 2012) verweist auf den starken Zuwachs allgemeinbildender Privatschulen (+52% zwischen 1998 und 2010). Im Primarbereich ist auffällig, dass in Regionen mit besonders starkem Rückgang der Zahl der unter 18-Jährigen überdurchschnittlich viele Privatschulen gegründet wurden. Auf Fallstudienbasis zeigen die Autoren, dass sich dahinter für ländliche Räume Substitutionseffekte für geschlossene Grundschulen verbergen.

Eine wesentliche Folge dieser verschiedenen Entwicklungen ist die Ausdifferenzierung der mit Daseinsvorsorge befassten Akteure (einschließlich der Bevölkerung). Die neue Verantwortungsvielfalt und damit verbundene Zuschreibungen sind Thema des folgenden Kapitels.

4 Daseinsvorsorge aus der Sicht der Bevölkerung – eine Forschungslücke

Wie der Wandel des Akteursgeflechts in der Bereitstellung und Sicherung von Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge von der Bevölkerung wahrgenommen und bewertet wird, ist eine in der Forschung vernachlässigte Frage. Dies gilt gleichermaßen für städtische und ländliche Räume. Jenseits der umfangreichen Literatur zum ehrenamtlichen Engagement, die Daseinsvorsorge nur am Rande thematisiert (z. B. Alscher/Dathe/Priller et al. 2009), existieren nur wenige Fallstudien, die zum Teil aus anderen inhaltlichen Kontexten stammen.

Die einzige mir bekannte Untersuchung, in der diese Frage für mehrere Bereiche der ländlichen Daseinsvorsorge explizit aufgegriffen wurde, war eine Studie in der Gemeinde Galenbeck (Mecklenburg-Vorpommern). Hier wurden 2006 im Rahmen eines studentischen Projekts 222 Haushalte (40% aller Privathaushalte) auch danach gefragt, wer aus ihrer Sicht für einzelne Infrastrukturleistungen zuständig sei. Die Befragten wiesen nur die öffent-

liche Sicherheit, den Straßenbau und das Schulwesen (mit 74–82%) eindeutig dem Verantwortungsbereich des Staates zu. Einkaufsgelegenheiten und ärztliche Versorgung (mit 63% bzw. 51%) galten vorrangig als Aufgabe von Privaten. Vereine stachen mit 48% als klare Bürgeraufgabe hervor, Feuerwehren und Dorfgemeinschaftshäuser wurden hingegen in nahezu gleichen Anteilen in staatlicher (43% bzw. 31%) und in Bürgerverantwortung (41% bzw. 35%) gesehen. Teils hohe Werte bei der Kategorie „weiß nicht“ – etwa für die Sportinfrastruktur (28%) oder die Versorgung mit Bank- (24%) und Postdienstleistungen (21%) – verweisen auf große Unsicherheiten in der Bevölkerung, genaue Verantwortlichkeiten zu bestimmen (Baade/Berger/Buchsteiner et al. 2007: 71). Einschränkend ist auf den Fallstudiencharakter der Untersuchung und die Besonderheiten der Region mit ihrer jahrzehntelangen Abwanderungsgeschichte sowie die auch für Nordostdeutschland sehr niedrige Bevölkerungsdichte hinzuweisen.

Daneben gibt es für einzelne Infrastrukturbereiche vertiefende Untersuchungen zur Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten. Die Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes (vfdB), eine bundesweit organisierte Interessenvertretung der Feuerwehren, ließ 2005 eine telefonische Befragung ($n=1009$) durchführen, um Erwartungen der Bevölkerung an die Feuerwehren, differenziert nach Gemeindegrößenklassen, zu erheben. Hinsichtlich der Schnelligkeit der Feuerwehr sind diese zwar in Gemeinden bis 20.000 Einwohner am geringsten, doch formuliert der Auftraggeber als Überraschung, „dass diese Erwartungsunterschiede geringer ausfallen... als die unterschiedlichen Lebensverhältnisse vermuten lassen“ (Maurer/Blätte 2005: 895). Unterschiede wurden vielmehr im West-Ost-Vergleich ausgemacht: Die Hilfeeinrichtung an unterschiedliche Notfallorganisationen liegt mit Ausnahme der Polizei für Feuerwehr, Technisches Hilfswerk, Hilfsorganisationen und ADAC in den östlichen Bundesländern höher als in den westlichen. Auf eigene (fast ausschließlich positive) Erfahrungen mit der Feuerwehr verweisen am häufigsten Befragte der untersten Gemeindegrößenklasse. In Bezug auf Notfallhilfe allgemein schlussfolgern die Autoren, dass „in der Bevölkerung kein klares Bild darüber [herrscht], wer bei Katastropheneinsätzen in Deutschland die Hauptlast trägt“ (Maurer/Blätte 2005: 894).²

In einem ähnlichen Kontext stand eine Befragung ($n=404$), die sich nach dem Hochwasser 2002 auch mit der Aufgabenteilung im Hochwasserschutz beschäftigte (Kuhlicke/Steinführer 2006). Zum Zeitpunkt der Studie 2005 enthielt das novellierte Wasserhaushaltsgesetz als Neuerung

die Verpflichtung für potenziell Betroffene, „im Rahmen des [ihnen] Möglichen und Zumutbaren ... geeignete Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor nachteiligen Hochwasserfolgen und zur Schadensminderung zu treffen“ (heute WHG § 5, Abs. 2). Mit der Studie wurde am Beispiel einer Kleinstadt und zweier Dörfer in einer 2002 stark hochwasserbetroffenen Region nachgewiesen, dass die Bevölkerung eine Verantwortungsübernahme zwar nicht vollständig von sich weist, aber erhebliche Informationsdefizite in Bezug auf Eigenvorsorge bestehen und Hochwasserschutz in hohem Maße als staatliche Aufgabe gesehen wird. Gefragt nach der finanziellen Beteiligung unterschiedlicher Akteure an der Finanzierung von Hochwasserschutz wurden in absteigender Reihenfolge der Bund, der Freistaat Sachsen und die Gemeinde genannt. Den Bürger sahen die Befragten mit dem signifikant geringsten Beitrag in der Pflicht, und zugleich war hier die Anzahl der fehlenden Werte (einschließlich „weiß nicht“) mit 40% am größten (Kuhlicke/Steinführer 2006: 51).

Diese Ergebnisse überraschen aus einer lebensweltlichen Perspektive nicht, doch waren sie vor dem Hintergrund des zum damaligen Zeitpunkt in der Fachliteratur geradezu beschworenen „Paradigmenwechsels“ vom technischen Hochwasserschutz zu einer umfassenderen Risikokultur (vgl. z. B. DKKV 2003: 13 f.), der auch eine veränderte Verantwortungsteilung einschließt, überaus relevant: Der Bevölkerung war die Tragweite der Veränderungen überwiegend nicht bewusst. Vielmehr dominierten traditionelle Wahrnehmungen und Verantwortungszuschreibungen an ‚den‘ Staat. Um „wessen Paradigmenwechsel“ es sich eigentlich handele, war deshalb eine der im Ausblick der Untersuchung gestellten Fragen (Kuhlicke/Steinführer 2006: 52).

5 Bürger in der Verantwortung für Daseinsvorsorge: empirische Befunde

In diesem Kapitel werden drei Bereiche der Daseinsvorsorge vertiefend unter dem Blickwinkel der Rolle der Bürger dargestellt. Dafür wird auf eine Untersuchung zur Gestaltung der Daseinsvorsorge im Harz (Steinführer/Küpper/Tautz 2012) zurückgegriffen, in der soziale Einrichtungen, Teile der technischen Infrastruktur, Mobilität, Nahversorgung und nichtpolizeiliche Gefahrenabwehr untersucht wurden. Die Entscheidung für den Harz fiel aufgrund seiner ausgeprägten Alterung: 2008 war der Westharz die ländliche Region in Deutschland mit dem höchsten Anteil an der Altersgruppe 75 Jahre und älter. Zwei Grundzentren (Bad Sachsa in Niedersachsen und Harzgerode in Sachsen-Anhalt) standen im Mittelpunkt der Untersuchung. Beide hatten zum Untersuchungszeitpunkt jeweils zirka 8000 Einwohner und gliedern sich in eine Kernstadt mit mehreren dörflichen Ortsteilen.

² Ich danke Hans Jochen Blätte (vfdB), der mir freundlicherweise die Häufigkeitsauszählung der Studie überlassen hat. Einige der dargestellten Ergebnisse finden sich deshalb nicht in dem genannten Artikel, sondern wurden direkt der Ergebnisübersicht entnommen.

2011 und 2012 wurden in den Gemeinden und Landkreisen 38 leitfadengestützte Interviews mit 48 Schlüsselpersonen aus Verwaltung, Politik und Vereinen durchgeführt und mittels qualitativer Inhaltsanalyse auf die Bewertung der infrastrukturellen Versorgung und die verwendeten Anpassungsstrategien hin ausgewertet (zitiert als S 1-S 38). Ergänzend fanden fünf Gruppendiskussionen in Seniorenkreisen der beiden Kommunen statt ($n=57$).

Im Mittelpunkt der Studie standen Anpassungsstrategien der Anbieter von Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sowie Maßnahmen und Strategien der Alltagsbewältigung durch die ältere Bevölkerung. Die Frage von Verantwortungswahrnehmung und -übernahme war nicht zentral, doch gaben die Interviews auch diesbezügliche Hinweise. Nachfolgend werden mit den allgemeinbildenden Schulen, dem Breitbandinternet sowie dem Brandschutz und der technischen Hilfeleistung beispielhaft drei Felder der Daseinsvorsorge dargestellt, für die jeweils unterschiedliche Akteure (staatliche Stellen, private Unternehmen, Zivilgesellschaft) hauptverantwortlich sind und die verschiedene Bereiche (Bildungs- und technische Infrastruktur sowie Gefahrenabwehr) abdecken.

5.1 Allgemeinbildende Schulen

Grund- und weiterführende Schulen haben einen hohen symbolischen Wert in ländlichen Räumen, gilt doch für sie gerade in schrumpfenden Regionen, dass sie nicht nur ein Ort der Bildung, sondern oftmals einer der letzten Gelegenheitsräume für Geselligkeit sind. In historischer Perspektive ist Bildung in ländlichen Räumen mit Becker (2008) zunächst als Erfolgsgeschichte zu bezeichnen. Diese spiegelte sich seit den 1960er Jahren im Recht auf gleiche Bildungschancen und als Teilhabe an der Bildungsexpansion wider. Doch die damit auch verbundene Differenzierung von Bildungsnachfrage und -angebot erschwert ebenso wie die Abwanderung und das Geburtendefizit die Aufrechterhaltung kleinerer Schulen, „da Zusammenlegungen und Verkleinerungen der Klassen sowie die Verringerung der Zügigkeit bereits stattgefunden haben“ (Kramer/Nutz 2006: 196). Deshalb folgt dem Nachkriegsausbau von Einrichtungen im Primar- und Sekundarbereich seit Längerem eine Zentralisierung. Wesentliche Akteure sind die Länder als oberste Schulaufsichtsbehörde und Arbeitgeber der Lehrerschaft, die Kreise als Träger der Schülerbeförderung und der weiterführenden allgemein- wie berufsbildenden Schulen sowie die Gemeinden als Träger der Grundschulen.

Auch in der Fallstudienregion Harz lässt sich der Trend zur Konzentration von Schulstandorten nachverfolgen. Zahlreiche öffentliche Schulen wurden geschlossen: im Westharz im Zuge der letzten Gemeindegebietsreform 1972, im Ostharz radikaler und schneller seit den 1990er Jahren. Die Ausstattung ist in den Untersuchungsgemeinden

im Ergebnis sehr unterschiedlich: In Bad Sachsa existiert ein komplettes Schulangebot mit einer Grund- und einer Oberschule sowie einem staatlich anerkannten und durch Landeszuschüsse sowie Schulgeld finanzierten Gymnasium in privater Trägerschaft (gegründet 1890). In Harzgerode werden auf einer fünffach größeren Gemeindefläche nur eine Grund- und eine Sekundarschule vorgehalten. Von dem langfristigen Konzentrationsprozess profitierten die Kernstädte, die dörflichen Ortsteile verloren schrittweise alle Schulstandorte. Doch neben Zentralisierung und Ausdünnung bemühen sich beide Landkreise um die Sicherung noch bestehender Schulstandorte etwa durch Ausnahmegenehmigungen des Landes bei Unterschreiten der Mindestschülerzahlen (Ostharz) oder durch ‚Laufenlassen‘ weitgehend ohne Intervention des Landes (Westharz). Auch die Schulen selbst sind Akteure, wenn sie sich beispielsweise externe Kooperationspartner suchen, um den Übergang zwischen Schule und Lehre zu verbessern oder um Schulstandorte durch Zusammenarbeit mit externen Partnern unverzichtbar erscheinen zu lassen.

Bürgerschaftliches Engagement erfolgt insbesondere dann, wenn eine Schule akut von Schließung bedroht ist. Diese Situation gab es seit 1990 nur in der untersuchten Ostharz-Kommune. Zur Erhaltung des Gymnasiums war ein Förderverein gegründet worden, der aktiv Lobbyarbeit auch in politischen Gremien betrieb. Basierend auf diesen Erfahrungen – auch des Scheiterns – wurden ab 2009 die Anstrengungen zur Sicherung der ebenfalls von Schließung bedrohten Sekundarschule verstärkt und professionalisiert. Ein neuer Förderverein initiierte Unterschriftensammlungen und Plakataktionen, sorgte für mediale Präsenz und Netzwerkbildung: „Wir wollten die Schule aufwerten durch verschiedene Maßnahmen. So sind wir jetzt dabei, den Schulnamen zu ändern, mit anderen Unternehmen noch zu sprechen, Vereinbarungen mit Vereinen abzuschließen..., um diese Schule... nicht nur als abgegrenzten Klotz quasi so in der Gesellschaft zu haben, sondern mit ganz vielen Stricken und Seilen hiermit fest verankert“ (S 27). Die Rollen der vermeintlich steuernden und der vermeintlich hinnehmenden Akteure verwischen sich und werden neu definiert: Ehrenamtliches Engagement als Bewältigungsstrategie trägt gleichzeitig zur Anpassung einer Daseinsvorsorgeeinrichtung bei. Dafür werden neue Allianzen mit der Lehrerschaft, gewählten Repräsentanten auf Landkreis- und Landesebene, regionalen Medien und Arbeitgebern gebildet. Allerdings werden an diesem Beispiel auch die Grenzen bürgerschaftlichen Einflusses deutlich: Das Gymnasium in Harzgerode wurde 2005 geschlossen, die Sekundarschule war lange nur bis Schuljahresende 2013/2014 in ihrem Bestand gesichert. Ab Herbst 2014 wird sie als Gemeinschaftsschule in Kooperation mit dem Gymnasium der Nachbarstadt betrieben.

5.2 Breitbandinternet

Das Internet als neuester Bestandteil der technischen Infrastruktur besitzt für ländliche Räume eine wichtige Ergänzungsfunktion als Zugang zu Konsum-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen. Doch ist durch das West-Ost- und das erhebliche Stadt-Land-Gefälle vor allem in der Versorgung mit Hochleistungsinternet (50 Megabit pro Sekunde oder mehr) auch eine neue Dimension regionaler Disparitäten entstanden (Maretzke/Ortwein 2012: 6 f.). Als „mittlerweile angemessene“ Bandbreite (Grundversorgung) definierte die Bundesregierung 2009 die Verfügbarkeit von mindestens 1 Mbit/s. Sie quantifizierte den damaligen Versorgungsgrad auf 92% aller Haushalte (BMWi 2009: 7). Bis Ende 2012 hatte sich dieser auf 99,7% erhöht (Goldmedia 2013: 4). In ländlichen Räumen geht es vielerorts noch immer um die Neuschaffung einer Infrastruktur. Ein zentraler Akteur ist die öffentliche Hand, deren Aktivität weit über ein ‚Gewährleisten‘ hinausgeht. Gemeinsam mit der Privatwirtschaft betreibt sie den Breitbandausbau in verschiedenen Konstellationen der Investitions- und Einnahmenverteilung: von der vollständigen vertikalen Integration (öffentliche Hand oder privates Unternehmen jeweils als Infrastrukturanbieter, Netzbetreiber und Diensteanbieter) bis hin zu verschiedenen arbeitsteiligen Formen.³ Der Staat setzt zudem finanzielle Ausbaureize, etwa durch die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) sowie „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK). Letztere fördert beispielsweise die Verlegung von Leerrohren bei ohnehin geplanten Tiefbauarbeiten.

Die Fallstudie im Harz verdeutlicht die Unterschiede der Leistungsfähigkeit und Akteurskonstellationen selbst auf lokaler Ebene. In Bad Sachsa standen 2012 zwar mit Ausnahme einiger Bereiche eines dörflichen Ortsteils flächendeckend Bandbreiten von ≥ 1 Mbit/s zur Verfügung,⁴ doch hochleistungsfähiges Internet hatte nur die Kernstadt. Die dörflichen Ortsteile lagen überwiegend zwischen 6 und 15 Mbit/s. Ein Dorf profitierte in Teilbereichen von der Einzelanbindung einer Privatperson mit 16 Mbit/s. In Harzgerode gab es eine schlechtere Versorgung und ein deutliches innerörtliches Gefälle. Mehr oder weniger flächendeckende Bandbreiten von mindestens 2 Mbit/s hatten nur die Kernstadt sowie vier der sieben Ortsteile. Die übrigen Dörfer verfügten nicht einmal über diese Übertragungsraten. Bandbreiten von mehr als 16 Mbit/s gab es in der Einheitsgemeinde nirgendwo.

³ Vgl. http://www.zukunft-breitband.de/Breitband/DE/Ausbau/Umsetzung/Geschaeftsmodell/geschaeftsmodell_node.html (08.08.2014).

⁴ Vgl. http://www.zukunft-breitband.de/Breitband/DE/Breitbandatlas/BreitbandVorOrt/breitband-vor-ort_node.html (08.08.2014).

Die Stadt Bad Sachsa verließ sich weitgehend auf den von einem Großanbieter und dem Landkreis vorangetriebenen, privat-öffentlich finanzierten Breitbandausbau mit 15 bis 16 Mbit/s als Zielsetzung und unterstützte diesen finanziell: „Damit haben wir eigentlich so Geschwindigkeit und Internet und so was abgehandelt“ (S 7). Zwei der drei Ortsteile wurden 2011 über das Landkreisprogramm an das Breitband angeschlossen. Das dritte Dorf blieb außen vor: „Wir waren zu wenig wahrscheinlich, vermute ich mal, befürchte ich“ (S 23). Im Landkreis gibt es einige Gebiete, die auch nach dem Breitbandausbau noch unterversorgt sein werden. Hier sind einem Interviewpartner zufolge alternative Lösungen (z. B. über Satellit) erforderlich.

In Harzgerode gründeten sich in mehreren Ortsteilen Bürgerinitiativen. Vorreiter war das Dorf Straßberg. Hier wurde 2009 auf Betreiben lokaler Akteure ein Funkmodell zur Erhöhung der Internetleistungsfähigkeit realisiert. Nach mehrjährigen vergeblichen Bemühungen über die Telekom durch lokale Entscheidungsträger und Privatpersonen, so einer der Beteiligten, „haben wir gesagt, okay, jetzt machen wir was für uns. Wir... warten jetzt auch nicht auf irgendwelche Förderung und irgendwas, was mal in ferner Zukunft kommt“ (S 17). Dieses Modell, das wesentlich durch einen Unternehmer vorangetrieben wurde und von den angeschlossenen Privatpersonen getragen wird, ohne Unterstützung aus dem städtischen Haushalt, stieß auf reges Interesse benachbarter Ortsteile und wurde dort zum Teil übernommen. Ortsbürgermeister und in einem Ort auch die Agrargenossenschaft waren dabei jeweils wichtige Partner. Die Beteiligten bringen Arbeitskraft und Geld (pro Haushalt etwa 200 bis 250 € für den Funkempfänger) in eine Interessengemeinschaft ein. Ausbauziel sind jeweils 3–6 Mbit/s. Dabei konnte an frühere Erfahrungen angeknüpft werden: „Wir haben so was schon gemacht zur Wendezeit, mit einer Antennengemeinschaft. Die ist jetzt auch noch im Gange. Das wurde ja ähnlich aufgebaut“ (S 33). Allerdings sind sich die befragten Schlüsselakteure uneins über die den Privathaushalten zumutbaren Anschlusskosten und halten sie zum Teil für zu hoch. Ein Interviewpartner sieht die Funklösung kritisch und hält sie auf längere Sicht für „eigentlich nicht maximal“ (S 29). Er hätte sich eine von der Kommune kofinanzierte Kabellösung gewünscht.

5.3 Brandschutz und technische Hilfeleistung

Brandschutz und technische Hilfeleistung werden als einzige kommunale Pflichtaufgabe in ländlichen Räumen nahezu ausschließlich von Ehrenamtlichen erbracht. Und auch in den Großstädten mit einer Berufsfeuerwehr haben Freiwillige Feuerwehren mehr als nur eine ergänzende Funktion (Wolter 2011: 57 f.). Unter 1,3 Mio. Aktiven aller Feuerwehren in Deutschland gab es 2011 gerade 45.000 Hauptamtliche (3%; DFV 2013: 293).

Feuerwehren sind ein Parade- und zugleich Spezialfall bürgerschaftlichen Engagements. Noch heute verkörpern sie wie kaum eine andere Institution das der Daseinsvorsorge inhärente Spannungsfeld von staatlicher Fürsorge und privater Vorsorge. Doch löst sich die vermeintliche Selbstverständlichkeit der steten Verfügbarkeit qualifizierter Freiwilliger im soziodemographischen Wandel auf. Insbesondere in strukturschwachen ländlichen Räumen ist die Tagesalarmsicherheit angesichts vieler Auspendler und Abwanderer ein Problem (Wolter 2011: 162).

Die Personalausstattung der untersuchten Ortswehren im Harz wird von den Interviewpartnern zwar unterschiedlich, aber nicht dramatisch beurteilt („es könnte schlimmer sein“; S 19). Betont wird die „gute Nachwuchsarbeit“ (S 38). Allerdings sagt die Zahl der Aktiven noch nichts über deren tatsächliche Verfügbarkeit im unplanbaren Einsatzfall aus. Ein zentrales Thema ist deshalb die Tagesalarmsicherheit: „Also es gibt keine Feuerwehr, die sagen kann, wir sind rund um die Uhr einsatzbereit“ (S 38). Kritisch sind insbesondere die Tageszeiten während der Woche. Zugleich lassen sich keine pauschalen Aussagen treffen: Von Ortswehr zu Ortswehr ist die Situation unterschiedlich und hängt unter anderem von der Anwesenheit von Arbeitgebern vor Ort sowie deren Kooperationsbereitschaft ab. Eine Agrargenossenschaft, aber auch verschiedene mittelständische Betriebe wurden positiv hervorgehoben. Als weitere wichtige Kooperationspartner gelten die kommunalen Ordnungsämter und die Bürgermeister sowie Fördervereine.

Aus der nicht jederzeit gesicherten Personalverfügbarkeit resultiert eine schwieriger gewordene Erfüllung der Schutzziele. Ein Interviewpartner wurde sehr deutlich: „Also der Brandschutz in der Fläche ist schon sehr ausgedünnt. Und wer da was anderes behauptet, der spielt mit gezinkten Karten“ (S 32). Gemeindebezogene Risikoanalysen als Grundlage des Feuerwehrbedarfsplanes, wie sie (anders als in Niedersachsen) seit 2009 in Sachsen-Anhalt gesetzlich vorgeschrieben sind, werden als erster Schritt einer offenen Auseinandersetzung von Ortswehren und lokalen Entscheidungsträgern über die tatsächliche Leistungsfähigkeit der örtlichen Feuerwehren gesehen. Damit ist zugleich eine Maßnahme benannt, die von Feuerwehren, Kommunen und den Interessenverbänden aller Ebenen – als den wichtigsten Akteuren im Feld Brandschutz und technische Hilfeleistung – ergriffen werden, um die soziodemographisch bedingten Herausforderungen zu lösen. Die zahlreichen Einzelmaßnahmen lassen sich fünf übergeordneten Strategien zuweisen: Umbau der Organisationsstrukturen, Anstrengungen zur Mitgliederwerbung, Setzen von Anreizen, Problematisierung und Bewusstseinsbildung sowie Nutzung neuer Technologien (Steinführer 2014). Hervorzuheben ist, dass keine dieser Anpassungsstrategien das Grundprinzip flächendeckenden Ehrenamts in Frage stellt. Stattdessen erfährt dieses inhaltliche Erweiterungen. Zwar wünschten

sich einige Befragte hauptamtliche Unterstützung, halten das Freiwilligenprinzip aber für die Sicherung der nicht-polizeilichen Gefahrenabwehr in ländlichen Räumen für unabdingbar.

Zugleich beschreiben die Befragten die Vielfalt der an sie herangetragenen Aufgaben ebenso wie die technischen, kommunikativen und sozialen Anforderungen als komplexer werdend und quantitativ zunehmend. Dabei werden die Ansprüche der Nachfrager teilweise als wachsend erlebt: „Wenn jetzt ein Ast nur mal so über der Straße liegt, dann wird die Feuerwehr gerufen, 112 gerufen. Früher ist man aus seinem Haus rausgekommen, hat den Ast beiseite genommen und dann war’s gut“ (S 35). In Bezug auf das angesprochene Thema der Selbsthilfe wird vor allem den Rauchmeldern eine wichtige Rolle zugeschrieben. Auch Kinderfeuerwehren dienen nicht nur der Nachwuchsgewinnung, sondern darüber hinaus der Brandschutzerziehung.

6 Ergebnisdiskussion

Die öffentliche Hand ist bei weitem nicht nur Anbieter und die Bevölkerung nicht nur Nachfrager oder Nutzer von Daseinsvorsorge. Beide Rollen sind vielfältiger: Exekutive und gewählte Vertreter von Landkreisen und Gemeinden, einschließlich der ehrenamtlichen Ortsbürgermeister, sind wichtige moderierende und steuernde Akteure in der Bereitstellung, Sicherung und Veränderung der Daseinsvorsorge. Die Bürger nehmen die Leistungen in Anspruch und tragen durch ehrenamtliches Engagement zur Aufrechterhaltung oder Erweiterung von Angeboten bei. Prominentes Beispiel dafür ist noch immer die Feuerwehr. Sie steht für lokal institutionalisierte Nachbarschaftshilfe und hat sich in 150 Jahren zu einem solch selbstverständlichen und weiterhin meist erfolgreichen Modell entwickelt, dass die heute geäußerten Rufe nach mehr individueller Selbsthilfe und Vorsorge bislang nur verbandsintern auf Widerhall stoßen („Erfolgsparadox“; Steinführer 2014: 183). Auch durch Protest, Fördervereine und Einbezug weiterer Akteure (etwa von Medien) wird – wie am Beispiel der Schulen gezeigt – versucht, Einfluss auf die Gestaltung der Daseinsvorsorge zu gewinnen. Gleichzeitig ergibt sich aus vollzogenen Anpassungen (wie der Privatisierung technischer und sozialer Infrastrukturen) sowie ehrenamtlichen Angeboten eine komplexere Akteurslandschaft. Private Unternehmen spielen in den hier betrachteten Feldern nur beim Breitbandausbau eine wesentliche Rolle – sei es hindernd, weil für die Großen der Branche zu wenige Nachfrager in solchen Räumen leben, oder fördernd durch lokale Unternehmer, bei denen sich ökonomisches Interesse mit ortsbezogenem Engagement verbindet. Zugleich ist das Breitbandinternet als neu zu schaffende Infrastruktur ein Bereich, in dem sich

der Staat längst nicht nur als gewährleistender, sondern aktuell noch als vorsorgender Akteur verhält.

Die Aktivierung der Bürger erfolgte in den hier dargestellten Feldern der Daseinsvorsorge weniger von oben (etwa durch die Stadt- oder Kreisverwaltung) als vielmehr in Form einer Selbstresponsibilisierung. Aus Eigeninteresse an der Sicherung von Lebensqualität (Schulen), einer Verbesserung der Situation (Breitband) bzw. einer Anpassung bestehender Ehrenamtsstrukturen (Feuerwehren) findet bürgerschaftliches Engagement so partiell neue Betätigungsfelder und schafft veränderte Organisationsformen. Alle Beispiele zeigen aber auch Grenzen auf: Die Initiative zum Erhalt des öffentlichen Gymnasiums scheiterte, die geschaffene funkgestützte Lösung ist weit entfernt vom Hochleistungsinternet, und die Feuerwehr kämpft beständig gegen die Erosion ihrer Mitgliederbasis. Den Akteuren der öffentlichen Verwaltungen kommt in all diesen Prozessen eine wachsende moderierende und steuernde Bedeutung zu.

Abbildung 2 systematisiert diese Rollen, basierend auf einer heuristischen Unterscheidung von Anpassung der Daseinsvorsorge durch die Verantwortlichen und der notwendigen Bewältigung der Folgen dieses Wandels durch die Bevölkerung.

Die Abbildung soll auch die Notwendigkeit eines handlungstheoretischen und dynamischen Verständnisses von Daseinsvorsorge jenseits von Aufzählungen (wie in Tab. 1) verdeutlichen. Wertewandel, ökonomische Anreize, soziale Einflüsse, technologische Neuerungen sind wesentliche Treiber und müssen in komplexen Aushandlungsprozessen

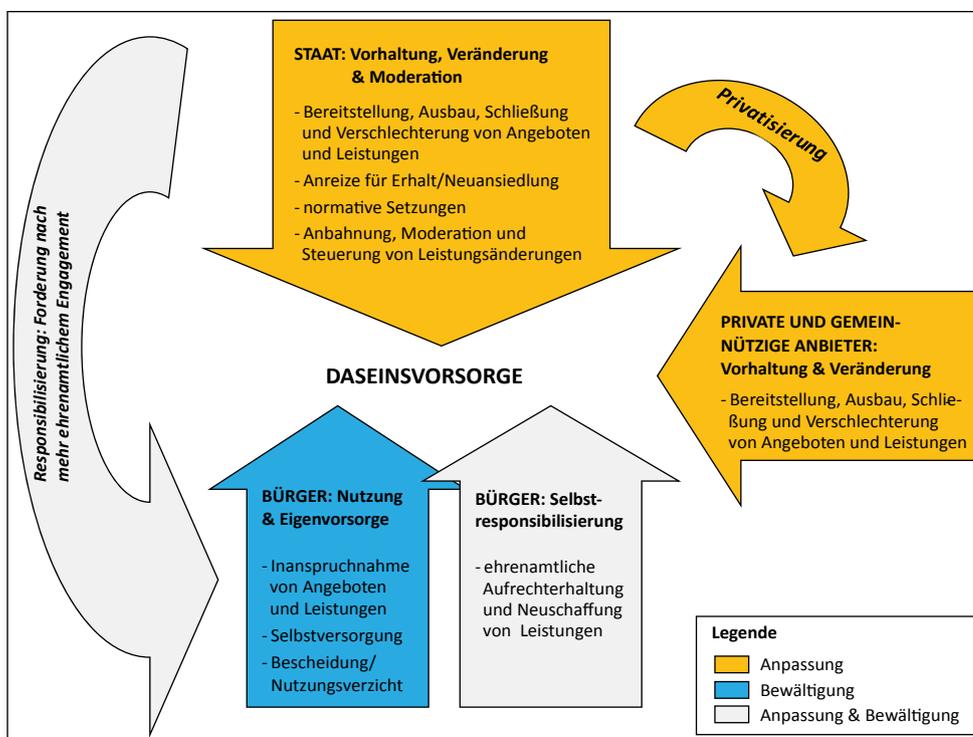
unterschiedlicher Akteure und Interessen stets von neuem an die konkreten Bedingungen angepasst werden. Die Befunde aus den hier untersuchten Bereichen lassen zwei weitergehende Interpretationen zu:

Erstens muss der Wandel der Daseinsvorsorge – und damit auch eine sich darauf beziehende Diskussion um gleich- oder ungleichwertige Lebensverhältnisse – immer immer wieder neue Dimensionen als mögliche Quellen verstärkter sozialräumlicher Disparitäten berücksichtigen. Zweitens werden den Bürgern werden in der Praxis der Daseinsvorsorge nicht nur Aufgaben ‚zugewiesen‘. Hauptmotiv für die starke Selbstresponsibilisierung ist das Bestreben, die als unbefriedigend erlebte Situation zu verbessern oder eine weitere Verschlechterung zu verhindern.

7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Modernisierung ländlicher Räume in den Jahrzehnten nach 1950 schuf in Deutschland ein hohes, vielerorts nahezu urbanes Niveau der Daseinsvorsorge. Doch gesellschaftlicher Wandel macht vor diesen Einrichtungen nicht halt: Viele Funktionen der einst so modernen Dorfgemeinschaftshäuser wurden mit dem Einzug technischer Neuheiten in die Privathaushalte obsolet. Anforderungen an Bildungseinrichtungen stiegen bei gleichzeitigem Rückgang der Schülerzahlen, und so verschwanden hunderte kleiner Schulen. Manche Bereiche der technischen Infrastruktur – ob Wasser- oder Telefonanschluss – wurden so selbstverständlich,

Abb. 2 Daseinsvorsorge als prozessuales Handlungsfeld unterschiedlicher Akteure. (Quelle: Steinführer/Küpper/Tautz (2012: 153), leicht überarbeitet)



dass sie kaum mehr der Rede wert erscheinen. Andere wie das Hochleistungsinternet werden in ihren Defiziten heute als Benachteiligung erfahren. Bestimmte Einrichtungen der sozialen Infrastruktur schließlich gelten für die lokale Identität und gesellschaftliche Teilhabe als so zentral, dass Schließungsabsichten regelmäßig Proteste nach sich ziehen.

Verantwortung für Daseinsvorsorge wird heute rhetorisch von einer Responsibilisierung der Bürger begleitet, vor allem in den Bereichen, die der Staat nicht mehr vorhält bzw. meint, nicht mehr vorhalten zu können. Um ländlichen Räumen gerecht zu werden, muss aber auch auf die Selbstresponsibilisierung verwiesen werden: Es erfolgt nicht nur eine Übertragung von Verantwortung durch andere, sondern auch eine mehr oder weniger selbstbestimmte Übernahme, die sich auf eine starke Tradition und erlebte Notwendigkeit lokaler Selbsthilfe gründet. Zahlreiche Bürger engagieren sich mehrfach, ob im Schulförderverein, in der Feuerwehr oder einer Interessengemeinschaft Breitband. Doch auch der Protest gegen die Schließung der letzten weiterführenden Schule vor Ort – das zeigte eines der Beispiele – ist dazuzuzählen.

Bürgerschaftliches Engagement ist also zum einen eine wahrgenommene Selbstverständlichkeit, zum anderen eine Bewältigungsstrategie im Umgang mit sich ausdünnender, nicht Schritt haltender oder veränderter Daseinsvorsorge. Wie die Bürger selbst diese Verantwortungsverschiebungen wahrnehmen, wurde als Forschungslücke identifiziert. Die ehrenamtlich geschaffenen Angebote werden oft nur Übergangslösungen sein – und gelten auch aus Perspektive der Aktiven nicht als Ersatz staatlicher Daseinsvorsorge, sondern füllen entstandene oder vorweggenommene Lücken, ohne die öffentliche Hand aus der Verantwortung zu entlassen.

Für künftige Daseinsvorsorge bedeutet dies zweierlei: Erstens wird es zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Lebensqualität ländlicher Räume kommen, wenn weniger bundeseinheitliche Standards als lokale Aushandlungen und Prioritätensetzungen von Bedeutung sind. Zweitens wird Ehrenamt professionelle Unterstützungsstrukturen („Hauptamt“) benötigen. Somit erwachsen aus der Vielfalt der Akteure, Interessen und Ebenen gerade im „Gewährleistungsstaat“ für öffentliche Verwaltungen neue Steuerungs- und Moderationsanforderungen, wenn eine angemessene und auf Disparitätenabbau setzende Daseinsvorsorge in den unterschiedlichen Typen ländlicher Räume auch künftig gewährleistet werden soll.

Literatur

Alscher, M.; Dathe, D.; Priller, E.; Speth, R. (2009): Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin.

- Baade, K.; Berger, P. A.; Buchsteiner, M.; Ewald, A.; Fischer, R.; Fülkell, D.; Geister, S.; Gruber, I.; Henning, S.; Holtermann, D.; Ickert, H.; Kiwall, C.; Klafehn, S.; Neu, C.; Pilch, S. C.; Sanne, N.; Schröder, M.; Soltow, C.; Tietje, O.; Völkner, C.; Zuppa, M. (2007): Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck. Studie der Universität Rostock, mit Unterstützung des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern. Rostock.
- Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (2011): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten. Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen. Berlin.
- Becker, H. (2008): Bildung im ländlichen Raum: Herausforderungen für die Zukunft. In: *Ländlicher Raum* 59 (3), 3–6.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009): Breitbandstrategie der Bundesregierung. Berlin.
- Bundesregierung (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin.
- Casper, D. (1998): Infrastruktur. In: Eckart, K.; Kehrer, G.; Scherf, K. (Hrsg.): *Raumplanung und Raumforschung in der DDR*. Berlin, 137–158. = Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung 57.
- DFV – Deutscher Feuerwehrverband (2013): *Feuerwehr-Jahrbuch. Das Feuerwehrwesen in der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn.
- DKKV – Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge (2003): *Hochwasservorsorge in Deutschland. Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet*. Bonn. = Schriftenreihe des DKKV 29.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1/2, 17–40.
- Farmer, J.; Hill, C.; Muñoz, S.-A. (Hrsg.) (2012): *Community Co-Production. Social Enterprise in Remote and Rural Communities*. Cheltenham.
- Fischer, H. (1954): *Das hessische Dorfgemeinschaftshaus. Ein Weg zur Schaffung sozialer Einrichtungen in Landgemeinden*. Frankfurt am Main.
- Forsthoff, E. (1938): *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart.
- Forsthoff, E. (1950): *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Erster Band: Allgemeiner Teil*. München.
- Frey, R. L. (2005): *Infrastruktur*. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 469–475.
- Fuchs, T. (1996): *Macht Euch die Stadt zum Bilde! Über die Modernisierung des ländlichen Raumes*. Pfaffenweiler. = Stadt, Raum und Gesellschaft 4.
- Garland, D. (1996): *The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Society*. In: *The British Journal of Criminology* 36 (4), 445–471.
- Goldmedia (2013): *Dritter Monitoringbericht zur Breitbandstrategie der Bundesregierung. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*. Berlin.
- Häußermann, H. (1994): *Das Erkenntnisinteresse von Gemeindestudien. Zur De- und Rethematisierung lokaler und regionaler Kultur*. In: Derlien, H.-U.; Gerhardt, U.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*. Baden-Baden, 223–245.
- Hauss, F.; Land, R.; Willisch, A. (2006): *Umbruch der Agrarverfassung und Zerfall der ländlichen Gesellschaft*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37, 31–38.
- Heeg, S. (2013): *Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens*. In: *sub'urban – Zeitschrift für kritische Stadtforschung* 1 (1), 75–99.
- Heidbrink, L. (2006): *Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips*. In: Heidbrink, L.;

- Hirsch, A. (Hrsg.): Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips. Frankfurt am Main, New York, 13–35.
- Heimat- und Geschichtsgruppe Tettenborn; Kirchengemeinde Tettenborn (2009): Chronik des Dorfes Tettenborn: Stammsitz der Freiherren von Tettenborn. Berlin.
- Holz-Rau, C.; Günthner, S.; Krummheuer, F. (2010): Daseinsvorsorge ist keine Ortseinsvorsorge. Hinweise zur Planung in dünn besiedelten Räumen. In: Informationen zur Raumentwicklung 7, 489–504.
- Kaufmann, F.-X. (2006): „Verantwortung“ im Sozialstaatsdiskurs. In: Heidbrink, L.; Hirsch, A. (Hrsg.): Verantwortung in der Zivilgesellschaft. Zur Konjunktur eines widersprüchlichen Prinzips. Frankfurt am Main, New York, 39–60.
- Klagge, B. (2013): Governance-Prozesse für erneuerbare Energien – Akteure, Koordinations- und Steuerungsstrukturen. In: Klagge, B.; Arbach, C. (Hrsg.): Governance-Prozesse für erneuerbare Energien. Hannover, 7–16. = Arbeitsberichte der ARL 5.
- Knorr, A. (2005): Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K.-H.; Knorr, A. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Göttingen, 31–53. = Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 157.
- Kramer, C.; Nutz, M. (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Bildungs- und Erziehungswesen. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Hannover, 192–220. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 226.
- Kühne, S.; Kann, C. (2012): Private (Grund-)Schulen als blinder Fleck der öffentlichen Daseinsvorsorge? Regionale Analysen zu Entwicklungen in der deutschen Privatschullandschaft. In: Die Deutsche Schule 104 (3), 256–278.
- Küpper, P.; Eberhardt, W. (2013): Nahversorgung in ländlichen Räumen. Berlin. = BMVBS-Online-Publikation 02/2013. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON022013.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (30.07.2014).
- Kuhlicke, C.; Steinführer, A. (2006): Wie vorbereitet ist die Bevölkerung auf ein Hochwasserrisikomanagement? Lehren aus dem Hochwasser 2002. In: Jüpner, R. (Hrsg.): Beiträge zur Konferenz „Strategien und Instrumente zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“ 23.-25. November 2006 in Tangermünde. Aachen, 45–55. = Magdeburger Wasserwirtschaftliche Hefte 6.
- Lessenich, S.; Otto, U. (2005): Zwischen „verdientem Ruhestand“ und „Alterskraftunternehmer“: Das Alter in der Aktivgesellschaft – eine Skizze und offene Fragen zur Gestalt eines „Programms“ und seinen Widersprüchen. In: Otto, U. (Hrsg.): Partizipation und Inklusion im Alter – aktuelle Herausforderungen. Jena, 5–18.
- LGMV – Landgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern; LGSA – Landgesellschaft Sachsen-Anhalt (2010): Abschlussbericht zum Aufbau Ost-Projekt „Maßnahmen von Bund und neuen Ländern für eine abgestimmte Politik in ländlichen Regionen unter dem Aspekt des demografischen Wandels“. Schwerin.
- Maretzke, S.; Ortwein, S. (2012): Leistungsfähige Breitbandversorgung für ländliche Räume. Bonn. = BBSR-Analysen KOMPAKT 04/2012.
- Maurer, K.; Blätte, H. J. (2005): Kundenbefragung Feuerwehr – oder: Wie sieht uns der Bürger? In: BRANDSchutz/Deutsche Feuerwehr-Zeitung 59 (11), 891–896.
- Meier, M.; Barth, U. (2007): Sind unsere freiwilligen Feuerwehren trotz demografischen Wandels „fit für die Zukunft“? In: Zeitschrift für Forschung und Technik im Brandschutz 3, 147–155.
- Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge – eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 80–96.
- Pütz, T.; Spangenberg, M. (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge. Wie viele Zentrale Orte sind erforderlich? In: Informationen zur Raumentwicklung 6/7, 337–342.
- Rhodes, R. A. W. (1997): Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham.
- Steinführer, A. (2014): Freiwillige Feuerwehren als Einrichtungen der Daseinsvorsorge – tradiertes Ehrenamt im gesellschaftlichen Wandel. In: Jenki, M.; Ellebrecht, N.; Kaufmann, S. (Hrsg.): Organisation und Experten des Notfalls. Zum Wandel von Technik und Kultur bei Feuerwehr und Rettungsdiensten. Berlin, 169–186. = Zivile Sicherheit. Schriften zum Fachdialog Sicherheitsforschung 7.
- Steinführer, A.; Küpper, P.; Tautz, A. (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig. = Landbauforschung Sonderheft 367.
- Thrun, T.; Winkler-Kühlken, B.; Hübler, K.-H. (2005): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn. = Werkstatt: Praxis 38.
- Weiß, W.; Wolz, A.; Herzfeld, T.; Fritsch, J. (2013): Sozialökonomische Effekte des demographischen Wandels in ländlichen Räumen Sachsen-Anhalts. Halle. = IAMO Discussion Paper 143.
- Wolter, F. (2011): Die Freiwilligen Feuerwehren in Österreich und Deutschland. Eine volkswirtschaftlich-soziologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden.