

Klaus Einig*

Book Review: Stielike, Jan M. (2018): Sozialstaatliche Verpflichtungen und raumordnerische Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge Baden-Baden: Nomos Verlag. 658 Seiten. = Raum, Stadt, Architektur. Interdisziplinäre Zugänge 2

<https://doi.org/10.2478/rara-2019-0062>

Eingegangen: 16. Oktober 2019; Angenommen: 11. September 2019

Raum, Stadt, Architektur. Interdisziplinäre Zugänge

| 2

Jan M. Stielike

Sozialstaatliche Verpflichtungen
und raumordnerische
Möglichkeiten zur Sicherung
der Daseinsvorsorge

 Nomos

Die Anpassung von Angeboten der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel stellt eine zentrale politische Herausforderung dar. Der letzte Raumordnungsbericht des Bundes hat sich ausschließlich dieser Thematik gewidmet. In zahlreichen Modellvorhaben wurden

Anpassungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten an konkreten Beispielen erkundet und in Umsetzungsprojekten erprobt. Auf der Ebene von Kreisen, interkommunalen Verbänden, Ämtern und Gemeinden sind Demographiestrategien keine Einzelfälle mehr. Mittlerweile liegen somit sehr umfangreiche wissenschaftliche und praktische Erkenntnisse über die Gestaltung der Daseinsvorsorge in Zeiten des demographischen Wandels vor. Bisher mangelt es allerdings an einer Zusammenführung der Erkenntnisse. Insbesondere fehlte ein Überblick zu den Möglichkeiten der raumbezogenen Steuerung des Daseinsvorsorgeangebotes. Zur Schließung dieser Lücke leistet das hier besprochene Buch einen wichtigen Beitrag. Die ihm zugrunde liegende Dissertation will Potenziale für die Optimierung der raumbezogenen Steuerung von Leistungen der Daseinsvorsorge aufzeigen. In räumlicher Hinsicht stehen damit Fragen der Versorgung insbesondere dünnbesiedelter ländlicher Gebiete sowie der Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge im Vordergrund.

Die Untersuchung konzentriert sich auf Brandschutz, Gesundheitsversorgung (ambulante und stationäre Versorgung, Rettungsdienst, Arzneimittelversorgung), Bildung (frühkindliche Bildung und Bildung an allgemeinbildenden Schulen), Mobilität (öffentlicher Personen-

*Corresponding author: Klaus Einig, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein, Referat Regionalentwicklung und Regionalplanung, Düsternbrooker Weg 104, 24105 Kiel, Deutschland, E-mail: klaus.einig@im.landsh.de

nah- und -fernverkehr), Post (Brief- und Paketpost) und Telekommunikation (Festnetz-/Mobiltelefonie, Internet). Um eine ausschließlich sektorale Betrachtungsweise zu vermeiden, die die meisten Zweige der Daseinsvorsorge immer noch dominiert, wird die Analyse um eine bereichsübergreifende Perspektive ergänzt. Betrachtet wird die Landesplanung für das gesamte Territorium eines Landes. Untersucht werden neben ihrem Zentrale-Orte-Konzept auch Entwicklungs- und Siedlungsachsen. Außerdem werden freiwillige Ansätze regionaler Zusammenarbeit behandelt, wie beispielsweise die Erarbeitung integrierter Regionalstrategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Nach einem einheitlichen Muster werden für jeden untersuchten Zweig der Daseinsvorsorge die Raumordnung sowie die regionale Zusammenarbeit und deren zentrale Subjekte und Objekte der Steuerung identifiziert, ihre Organisationsform innerhalb von Mehrebenensystemen bestimmt und die praktizierten Steuerungsformen hinsichtlich der eingesetzten Instrumente charakterisiert. Eine Wirksamkeit raumbezogener Steuerung wird angenommen, wenn das tatsächliche Versorgungsniveau den festgelegten Standards entspricht. Um dies beurteilen zu können, analysiert der Autor, ob die für eine Umsetzung der Steuerungsvorgaben notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen verfügbar sind und geeignete Steuerungsinstrumente eingesetzt werden. Für den Abgleich zwischen Versorgungsniveau und Versorgungszielen werden eigene statistische Analysen durchgeführt und Aussagen von Expertinnen und Experten herangezogen, mit denen der Autor Interviews geführt hat.

Eine besondere Bedeutung wird in der Untersuchung dem Einfluss raumbezogener Steuerung auf die Innovationsfähigkeit neuer Lösungen beigemessen. Die forschungsleitende These ist, dass eine auf den Input bezogene Steuerung, die eine konkrete Erbringungsform für eine Leistung der Daseinsvorsorge vom Anbieter verlangt (z. B. die einzuhaltende Hilfsfrist für den Rettungsdienst oder die nicht zu unterschreitende Mindestschülerzahl für eine Grundschule), innovative Lösungen eher verhindern. Demgegenüber erwartet der Autor, dass Vorgaben abstrakter Ergebnisse oder allgemein formulierter Funktionen, die es durch die Leistungen der Daseinsvorsorge zu erbringen gilt – sogenannte Outcome-bezogene Steuerung –, innovative Lösungen eher befördern. Bisher gab es keine wissenschaftliche Arbeit, die sich vorrangig der Beantwortung dieser Forschungshypothese gewidmet hat, sodass die Erwartungen an die Ergebnisse der Untersuchung besonders hoch sind.

Nach der für alle untersuchten Zweige der Daseinsvorsorge durchgeführten Bestandsaufnahme hat sich eine Outcome-bezogene Steuerung bis auf wenige Ausnahmen noch nicht etablieren können. Weiterhin dominieren Input-zentrierte Ansätze. Eine zeitgemäße Outcome-bezogene Steuerung liegt nach Auffassung des Autors dann vor, wenn beispielsweise der Beitrag der Gesundheitsversorgung zur Gesundheit der Bevölkerung oder der Beitrag von Angeboten zur Bildung von Kindern und Jugendlichen jeweils in ihrer Gesamtheit aufgenommen und gesamthaft gesteuert werden. Als zentraler Vergleichsmaßstab für die Outcome-zentrierte Steuerung wird im Gesundheitswesen der Indikator „Lebenserwartung der Bevölkerung“ und im Bereich der Bildung von Jugendlichen der „Anteil der Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Schulabschluss“ vorgeschlagen. Für andere Zweige der Daseinsvorsorge werden vergleichbar allgemeine Benchmarks benannt. Der gesamthafte Erfolg in einem Zweig der Daseinsvorsorge ist daran zu messen, ob der Vergleichsmaßstab in einem Versorgungsgebiet erfüllt wird. Fraglich ist allerdings, ob auf der Grundlage vergleichbar allgemeiner Indikatoren überhaupt eine aussagekräftige Analyse des Versorgungsniveaus in einem Raum differenziert geleistet werden kann.

Für die Umsetzung eines Outcome-orientierten Steuerungsansatzes wird eine Gesamtbetrachtung sämtlicher Leistungen eines Zweiges der Daseinsvorsorge für erforderlich gehalten, weil ja auch alle Leistungen zum Gesamt-Outcome beitragen. Auch diese Forderung erscheint in der Praxis nur sehr schwer umsetzbar. Nach den Vorstellungen des Autors sollte für ein betrachtetes Versorgungsgebiet bei einem Outcome-basierten Ansatz in einem Zweig der Daseinsvorsorge nur noch ein einziger Steuerungsakteur zuständig sein. Ob ein solches Maß der Zentralisierung allerdings sinnvoll ist, erscheint fraglich.

Trotz nicht ausgeräumter Zweifel an der Vorteilhaftigkeit einer Outcome-bezogenen Steuerung, sind viele im Buch angesprochene Aspekte der Kritik an bisher dominierenden Input-basierten Ansätzen in der Daseinsvorsorge berechtigt. Dringlich erscheinen Erkenntnisfortschritte insbesondere bei der Ableitung von Mindeststandards. Auch hierzu liefert das Buch interessante Anregungen. Vor allem die detailreichen Schilderungen der untersuchten Zweige der Daseinsvorsorge und ihrer raumbezogenen Steuerung sind wertvoll. Für die Leserinnen und Leser, die sich über die unterschiedliche Logik der raumbezogenen Steuerung einzelner Fachplanungen und der Raumordnung informieren möchten, bietet das Buch einen sehr fundierten Überblick.