

## Regionale Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge für schrumpfende ländliche Räume

Küpper, Patrick; Mettenberger, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Küpper, P., & Mettenberger, T. (2020). Regionale Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge für schrumpfende ländliche Räume. *Europa Regional*, 26.2018(3), 22-39. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-72061-3>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Regionale Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge für schrumpfende ländliche Räume

PATRICK KÜPPER und TOBIAS METTENBERGER

## Zusammenfassung

Gerade ländliche Regionen, deren Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft schrumpfen, stehen vor großen Herausforderungen, die Daseinsvorsorge zu sichern. Dort sind einerseits der Veränderungsdruck besonders hoch und andererseits die Ressourcen und Kapazitäten zur Anpassung besonders gering. Vor diesem Hintergrund gibt es aktuell zahlreiche politische Diskussionen und Initiativen, um diesen Regionen zu helfen und damit gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Daher untersuchen wir die folgende Forschungsfrage: In welchen Regionen bestehen besondere Herausforderungen zur Anpassung der Daseinsvorsorge und was lässt sich aus den aktuellen Erfahrungen mit regionalen Strategien lernen? Zunächst wird sekundärstatistisch gezeigt, dass lediglich ein kleiner Teil der ländlichen Regionen in den letzten 15 Jahren von deutlicher Schrumpfung betroffen war. Auch wenn Schrumpfung mit geringerer Ausstattung der Daseinsvorsorge einhergeht, bestehen Unterschiede zwischen den Schrumpfungsräumen hinsichtlich „objektiver“ Problemkonstellationen. Hinzu kommt, dass das bloße Fehlen von Angeboten keinesfalls mit einer negativen Bewertung der Angebotssituation seitens der Bevölkerung übereinstimmen muss. Um aktuelle Anpassungsstrategien zu untersuchen, werden anschließend konkrete Praxisbeispiele aus dem Modellvorhaben Land(auf)Schwung ausgewertet. Dabei zeigt sich, dass die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und die Nutzung neuer Möglichkeiten der Digitalisierung in vielen der 13 beteiligten Regionen verfolgt werden. Die Analyse verdeutlicht aber auch die Grenzen beider Strategien, die vor allem im hohen Unterstützungsbedarf der Engagierten bzw. in Widerständen von Personal und Nutzern der Daseinsvorsorgeangebote bestehen. Abschließend werden Handlungsempfehlungen zur räumlichen und inhaltlichen Fokussierung von Förderinstrumenten gegeben und eine Stärkung der kommunalen Finanz Ausstattung als besonders effiziente Handlungsoption empfohlen.

Ländliche Entwicklung; Förderinstrumente; Bedarfsanalyse; bürgerschaftliches Engagement; Digitalisierung

## Abstract

### Regional adaptation strategies of basic services for shrinking rural areas

Rural regions in particular, whose population and economic power are shrinking, face major challenges in securing basic services. On the one hand, the pressure for change is particularly high in these regions, while on the other hand the resources and capacities for adaptation are particularly limited. Against this background, there are currently numerous political discussions and initiatives to help these regions and thus ensure equal living conditions. We are therefore investigating the following research question: What German regions face particular challenges for the adaptation of basic services and what can be learned from current experiences with regional strategies? First, secondary statistics show that only a small part of Germany's rural regions has been affected by significant shrinkage over the last 15 years. Even if shrinkage is accompanied by a reduction in the provision of basic services, there are differences between the shrinking regions in terms of "objective" problem constellations. In addition, the mere lack of service offers does not necessarily mean that the population's assessment of the supply situation is negative. In order to examine current adaptation strategies, specific practical examples from the "Land(auf)Schwung" ("Rural Upswing") pilot programme will then be evaluated. It is shown that the strengthening of voluntary engagement and the use of new digital techniques are being pursued in many of the 13 participating regions. However, the analysis also highlights the limitations of both strategies, which are mainly due to the high demand for support from those involved and resistance from staff and users of basic services. Finally, policy recommendations are provided, emphasizing a stronger spatial and content-related focus of funding instruments. Furthermore, we recommend to strengthen municipal financial resources as a particularly efficient option for action.

Rural development; funding instruments; needs assessment; voluntary engagement; digitalisation

## Einleitung

Schulen schließen, den Laden gibt es längst nicht mehr, Bahnverbindungen werden stillgelegt und die Abwassergebühren steigen jährlich. In der aktuellen Diskussion zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse spielen regionale Disparitäten hinsichtlich der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle (ARL 2016; BBSR 2017; KERSTEN et al. 2019). Dabei meint Daseinsvorsorge die „flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (sozial verträglichen) Preisen“ (KNORR 2005, S. 35). Dazu zählen üblicherweise Bereiche technischer Infrastrukturen (Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Kommunikations- und Verkehrsinfrastruktur), sozialer Dienstleistungen (Bildungswesen einschließlich Kinderbetreuung, kulturelle Einrichtungen, medizinische Versorgung und Altenpflege) sowie Rettungswesen, Brand- und Katastrophenschutz (STEINFÜHRER et al. 2012, S. 8 f.).

Regionale Unterschiede in Bezug auf die Ausstattung mit und den Zugang zu Daseinsvorsorgeangeboten werden dabei als Ausdruck von Peripherisierung interpretiert (z. B. BEETZ et al. 2008; KÜPPER u. STEINFÜHRER 2017; NAUMANN u. REICHERT-SCHICK 2012). Von demographischer Schrumpfung und Alterung wird oftmals auf Defizite in der Daseinsvorsorge geschlossen. Disparitäten würden sich aufgrund von Bevölkerungsveränderung, Rückgang der finanziellen Ressourcen, Ausdünnung der Infrastruktur, Abkoppelung von politischen Entscheidungen und aus all dem resultierender Abwanderung selbst verstärken (BBSR 2017; BEETZ et al. 2008; NAUMANN u. REICHERT-SCHICK 2012; KÜHN et al. 2017; STIELIKE 2018). Auch wenn sich ein grundsätzliches Auseinanderdriften der Regionen hinsichtlich der Daseinsvorsorge empirisch nicht belegen lässt (KÜPPER u. PETERS 2019; BBSR 2012), so ist doch unstrittig, dass die Erreichbarkeits- und Versorgungsprobleme mit abnehmender Siedlungsdichte zunehmen (BBSR 2017; NEU-

MEIER 2014, 2016, 2017). Somit rücken ländliche Räume in den Fokus, die in diesem Beitrag gemäß der Definition und Abgrenzung des Thünen-Instituts jene Kreisregionen Deutschlands umfassen, in denen eine lockere, offene Bebauung vorherrscht, deren Landschaft durch die Land- und Forstwirtschaft geprägt ist sowie in denen zentrale Funktionen und große Zentren schlecht erreichbar sind (vgl. KÜPPER 2016). Diese Räume zeichnen sich zugleich durch große sozioökonomischen Unterschiede aus, wie es die Thünen-Typologie verdeutlicht, die neben der Dimension „Ländlichkeit“, auf deren Grundlage bereits die ländlichen Räume von den nicht-ländlichen abgegrenzt wurden, auch die sozioökonomische Lage als zweite Dimension beinhaltet (ebd.).

Vor diesem Hintergrund erfährt die Sicherung der Daseinsvorsorge aktuell eine hohe politische Aufmerksamkeit. Dazu zählen zwei Anträge der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus dem Jahr 2019 zur Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ (BUNDESTAG 2019a; BUNDESTAG 2019b), ein Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Daseinsvorsorge inklusive der Empfehlung eine entsprechende Gemeinschaftsaufgabe einzuführen (KERSTEN et al. 2015) sowie ein Konzeptpapier zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse der UNION DER MITTE (2019) von CDU und CSU, das neben anderen Maßnahmen ebenfalls eine Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Daseinsvorsorge“ fordert. Unabhängig von dieser politischen Diskussion wurde die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) bereits 2016 mit einer Gesetzesnovelle erweitert, um verstärkt Daseinsvorsorgeangebote fördern zu können (vgl. BMJV u. BfJ o.J.; BMEL 2020). In der Folge wurden mit dem Rahmenplan 2018 die Maßnahmen „8.0 Kleinstunternehmen der Grundversorgung“ und „9.0 Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen“ in den Förderbereich 1 (Integrierte ländliche Entwicklung) aufgenommen. Darüber hinaus ist das Ziel, die Daseinsvorsorge zu sichern, nicht nur eines von vier Leitbil-

dern der Bundesraumordnung (MKRO 2016), sondern spielte auch in der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ eine zentrale Rolle (BMI, BMEL u. BMFSFJ 2019). So wird unter anderem beabsichtigt, in allen städtischen und ländlichen Regionen eine verfügbare und erreichbare Grundversorgung zu gewährleisten, etwa bei der medizinischen Versorgung, der schulischen Bildung oder auch mit Blick auf kulturelle Angebote. Damit soll nicht nur soziale Teilhabe gesichert, sondern auch den selektiven Wanderungsprozessen zugunsten prosperierender Regionen entgegengewirkt werden. Durch die Fokussierung auf die Verfügbarkeit und Erreichbarkeit eines Grundangebotes wird aber auch deutlich, dass mit dem Gleichwertigkeitsprinzip keine flächendeckende und niveaugleiche Versorgung gemeint ist, sondern durchaus Unterschiede z. B. zwischen ländlichen und verdichteten Räumen bestehen bleiben oder sich vergrößern können, solange ein gewisses Mindestangebot sichergestellt ist.

Darüber hinaus stand die ländliche Daseinsvorsorge im Mittelpunkt mehrerer bundesweiter Modellvorhaben. So führte das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zusammen mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur von 2016 bis 2018 ein Vorhaben mit dem Titel „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“ in insgesamt 18 Regionen durch (BMVI u. BMI 2018). Neben diesem aktuellen Modellvorhaben gab es bereits vorher mehrere Modellvorhaben der Raumordnung zum Thema Daseinsvorsorge. Des Weiteren setzte das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) das in diesem Beitrag näher untersuchte Modellvorhaben „Land(auf)Schwung“<sup>1</sup> um. In diesem Rahmen unterstützte das BMEL über 4,5 Jahre (2015 bis 2019) insgesamt

<sup>1</sup> Hierzu werden Ergebnisse der Begleitforschung zum Modellvorhaben Land(auf)Schwung, die aus dem Bundesprogramm Ländliche Entwicklung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft finanziert wurde (Förderkennzeichen: 2815LE007), herangezogen.

13 Regionen in ganz Deutschland (siehe Abb. 1), die besonders vom demographischen Wandel betroffen sind, mit jeweils über 2 Mio. Euro dabei, neben der regionalen Wirtschaftskraft die Daseinsvorsorge zu sichern bzw. zu verbessern.

Angesichts dieser raumwissenschaftlichen und -politischen Diskussionen stehen die Akteure ländlicher Regionalentwicklung vor der Herausforderung, geeignete Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge auszuwählen und die diesbezügliche Politik mitzugestalten. Daraus ergeben sich aus angewandt-geographischer Perspektive die folgenden Forschungsfragen: In welchen Regionen bestehen besondere Herausforderungen zur Anpassung und Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge, und was lässt sich aus den Erfahrungen mit aktuell in ländlichen Räumen verfolgten regionalen Strategien lernen?

Um die Forschungsfragen zu beantworten, analysieren wir zunächst die besonderen Handlungsbedarfe zur Anpassung der Daseinsvorsorge anhand bestehender Studien und amtlicher Daten. Auf Grundlage eines Typisierungsansatzes und nicht-parametrischer Korrelationsanalysen mit Hilfe von Strukturdaten aus der amtlichen Statistik sowie anhand einer Regressionsanalyse mit Daten einer deutschlandweiten Bevölkerungsbefragung wird erläutert, inwiefern eine räumliche und inhaltliche Eingrenzung zielführende Maßnahmen und Förderprogramme ermöglichen könnte. Vor diesem Hintergrund veranschaulichen wir anhand von Praxisbeispielen aus dem Modellvorhaben Land(auf)Schwung, welche Potenziale und Grenzen aktuelle Strategien zur Sicherung und Verbesserung der ländlichen Daseinsvorsorge haben. Dabei liegt der Fokus auf den Bereichen „Bürgerschaftliches Engagement“ und „Digitalisierung“, denen sowohl die Modellregionen als auch die aktuellen Fachdebatten besondere Beachtung schenken. Die jeweiligen Projekte wurden mit Hilfe von Dokumentenanalysen (z. B. Anträge auf Projektförderung, Jahresberichte der regionalen Vertreter, Zukunftskonzepte der Modellregionen) untersucht. Zu ausge-

wählten Projekten in den Themenfeldern „Bürgerschaftliches Engagement“ und „Digitalisierung“ wurden zudem insgesamt 47 leitfadengestützte Interviews mit Projektbeteiligten, Zielgruppen, Schlüsselpersonen des Handlungsfeldes und themenspezifischen Experten geführt. Abschließend werden Handlungsempfehlungen zur räumlichen und inhaltlichen Fokussierung von Förderinstrumenten gegeben.

Aus unseren Ergebnissen lassen sich die folgenden zentralen Thesen ableiten, die in der weiteren Argumentation nacheinander ausgeführt werden:

- Entgegen politischer, medialer und teilweise auch wissenschaftlicher Diskurse ist Ländlichkeit per se keine Problemkategorie, sodass Maßnahmen innerhalb ländlicher Räume auf Problemgebiete fokussiert werden sollten.
- Trotz generalisierender Debatten zum demographischen Wandel und zur regionalen Schrumpfung ist die Problemkonstellation in jeder Region anders, sodass umfangreiche Bedarfsanalysen erforderlich sind.
- Bürgerschaftliches Engagement kann Daseinsvorsorge ergänzen, nicht ersetzen, und benötigt im Gegenteil verbesserte Unterstützung durch Hauptamtliche.
- Digitalisierung ist ein Modethema, aufgrund von Widerständen bleibt der potenzielle Nutzen aktuell noch begrenzt.
- Förderprogramme und Modellvorhaben können Analysen, Anpassungsprozesse, den Ausgleich von Qualitätsnachteilen sowie Innovationen begünstigen, der Regelbetrieb muss aber über die Grundfinanzierung sichergestellt werden.

### Besonderer Handlungsbedarf zur Anpassung der Daseinsvorsorge

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, dass sich politisches Handeln an vorhandenen Problemen orientiert. Voraussetzung dafür ist eine räumliche und inhaltliche Fokussierung von Politikinstrumenten. In der Politik zur Entwicklung ländlicher

Räume ist dies nur eingeschränkt der Fall. Die zweite Säule der europäischen Agrarpolitik verlangt zwar von den Bundesländern, dass sie in ihren Programmen zur Entwicklung ländlicher Räume ländliche Gebiete von nicht-ländlichen abgrenzen. Diese Abgrenzung erfolgt aber zum einen wenig fokussiert, sodass jeweils fast das gesamte Landesgebiet mit Ausnahme weniger größerer Städte zu den ländlichen Gebieten gezählt wird. Zum anderen werden alle Fördermaßnahmen der ländlichen Entwicklung in den so definierten Räumen eingesetzt, was unterstellt, dass alle ländlichen Gebiete per se förderbedürftig sind. Das GAK-Gesetz (§ 2, Abs. 2) schränkt seit seiner Änderung 2016 die Anwendung bestimmter Maßnahmen mit Bezug zur Daseinsvorsorge auf solche ländlichen Gebiete ein, in denen besondere Anstrengungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge erforderlich sind (BMJV u. BfJ o.J., S. 2). Diese Räume wurden aber bisher nicht weiter konkretisiert. Auch die aktuellen Vorschläge für eine GA-Daseinsvorsorge fordern die Definition einer Gebietskulisse, in der von besonderen Bedarfen ausgegangen werden kann. Eine genaue Methodik wird aber bislang nicht vorgeschlagen. Neben der räumlichen Fokussierung sind Methoden erforderlich, um den konkreten inhaltlichen Bedarf vor Ort zu identifizieren.

### Räumliche Fokussierung

Theoretisch erscheint es plausibel, besondere Anpassungsbedarfe der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen zu erwarten. Schrumpfung wird dabei verstanden als ein Zusammenspiel von demographisch und ökonomisch negativer Entwicklung (HOLLANDER u. NÉMETH 2011, S. 351; KÜPPER et al. 2013, S. 3; SOUSA u. PINHO 2015, S. 15). Der Zusammenhang zwischen demographischer und ökonomischer Schrumpfung ist sowohl theoretisch (FRIEDRICHS 1993; KÜPPER 2015a) als auch empirisch (RUST 1975; KÜPPER et al. 2018, S. 8 f.) gut dokumentiert, wenn gleich von komplexen Wechselwirkungen ausgegangen werden muss und beide Prozesse nicht notwendigerweise miteinander

der einhergehen (FRANZ 2004). Beide Komponenten der Schrumpfung, die demographische wie die ökonomische, wirken sich negativ auf die Daseinsvorsorge aus. Der Bevölkerungsrückgang erzeugt Anpassungskosten von unterausgelasteten Angeboten bzw. Angebote verschlechtern sich angesichts geringerer Größenvorteile, wobei auch von Remanenzkosten gesprochen wird (KÜPPER 2015b; SCHILLER u. SIEDENTOP 2005). Hinzu kommt, dass mit dem Bevölkerungsrückgang in der Regel eine Alterung der Bevölkerung einhergeht, was zu weiterem Anpassungsbedarf führt. Infolgedessen werden Angebote für Ältere ausgeweitet, jene für Jüngere hingegen reduziert. Ökonomische Schrumpfung führt zum Rückgang der Steuereinnahmen und damit zu niedrigeren öffentlichen Investitionen insbesondere in kommunal getragene Daseinsvorsorgeangebote (KÜPPER 2015b). Zudem steigen die Sozialausgaben, und der Versuch, den Strukturwandel aufzuhalten, bindet wichtige Mittel, sodass weniger öffentliche Gelder für die Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen (FRIEDRICHS 1993). Darüber hinaus reduzieren sich die Verwaltungskapazitäten, um Strategien zur Anpassung der Daseinsvorsorge zu entwickeln. Auch die Bürger haben weniger Ressourcen zur Verfügung, um die nutzerfinanzierten Angebote aufrechtzuerhalten oder Angebotsverschlechterungen z. B. durch räumliche Mobilität zu bewältigen (STEINFÜHRER et al. 2012, 2014).

Vor diesem Hintergrund werden nun jene Regionen identifiziert, die sowohl durch Bevölkerungs- als auch durch Arbeitsplatzrückgang gekennzeichnet sind (Abb. 1). Dazu wurden die Entwicklungen der Einwohnerzahl und des Arbeitsvolumens aller Erwerbstätigen am Arbeitsort für den Zeitraum 2002 bis 2017 kombiniert. In dem betrachteten Zeitraum war weniger als ein Drittel der ländlichen Regionen von Schrumpfung betroffen und eine deutliche Schrumpfung traf nur auf 15 % der Regionen zu (vgl. Tab. 1). Gleichzeitig schrumpften auch nicht-ländliche Regionen, wenn auch nur zu einem geringen Anteil. Gerade die Großstädte sind wegen der star-

ken Nettozuwanderung aus dem Ausland in den letzten Jahren gewachsen, während die vorhandene Bevölkerung im Saldo die Großstädte insbesondere in Richtung Stadtumland verlassen hat, abgesehen von Personen im Studienalter bzw. Berufseinsteigern (LAUBACH 2020). In Folge des damit einhergehenden Bevölkerungswachstums hat sich dann oftmals auch die Zahl der Arbeitsplätze wieder positiv entwickelt (vgl. ORTH u. BARDT 2020).

Die Karte zeigt das wenig überraschende Bild, dass der Großteil Ostdeutschlands von Schrumpfung betroffen ist. Ausnahmen bilden lediglich die meisten Großstädte sowie die Umlandkreise von Berlin und Erfurt. In Westdeutschland schrumpfen nach wie vor Teile der altindustriellen Gebiete an Ruhr und Saar. Darüber hinaus sind vor allem ländliche Regionen in Teilen von Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz sowie Südniedersachsen, Nordhessen und Nordostbayern betrof-

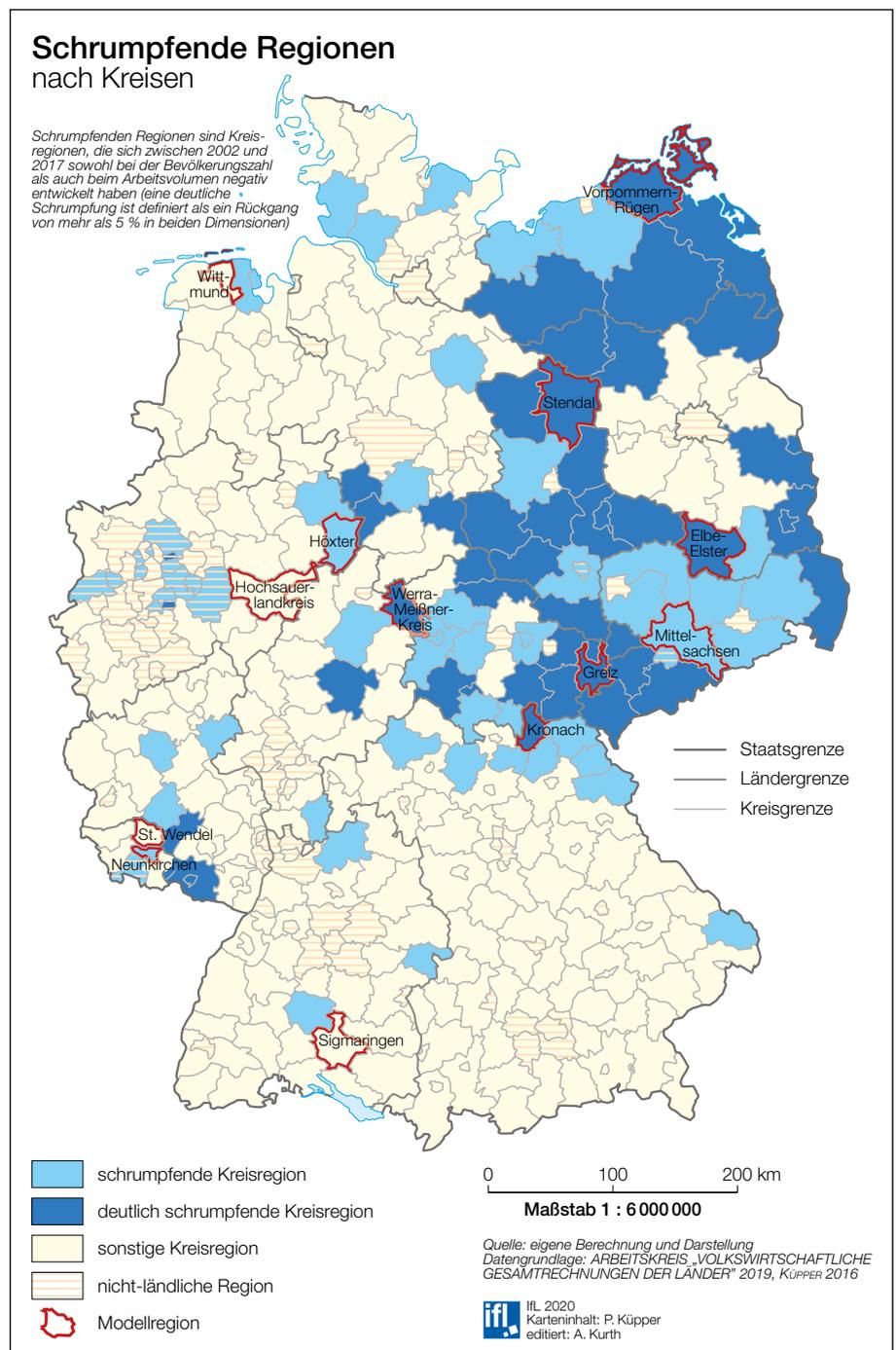


Abb. 1: Karte der schrumpfenden Kreisregionen in Deutschland

### Schrumpfende und deutlich schrumpfende Kreisregionen

	Alle Regionen	Ländliche Regionen	Nicht-ländliche Regionen
Schrumpfend	97 (27%)	81 (30%)	16 (17%)
Darunter deutlich schrumpfend (> 5% in beiden Dimensionen)	41 (11%)	39 (15%)	2 (2%)
Gesamt	360 (100%)	266 (100%)	94 (100%)

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung  
 Datengrundlage: ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER“ 2019, KÜPPER 2016

Tab. 1: Schrumpfende und deutlich schrumpfende Kreisregionen in Deutschland (prozentualer Anteil in Klammern)

fen. Ein Blick auf die Modellregionen von Land(auf)Schwung zeigt, dass die meisten schrumpfen oder stark schrumpfen. Dennoch gibt es auch solche Modellregionen, die nicht oder nicht mehr schrumpfen. Das liegt zum einen daran, dass sich die Modellregionen möglichst über alle Bundesländer verteilen sollten, um deutschlandweite Erkenntnisse gewinnen zu können. Zum anderen erfolgte die Auswahl mit Fokus auf die demographische Entwicklung, sodass die wirtschaftliche Entwicklung davon abweichen kann. So schrumpfte zwar in den Modellregionen Hochsauerlandkreis, Sigmaringen, St. Wendel und Wittmund die Bevölkerungszahl teilweise stark, aber nicht die Zahl der Arbeitsplätze im Betrachtungszeitraum. Diese Regionen verfügen teilweise über eine international verflochtene mittelständische Industrie, die insbesondere seit der Wirtschaftskrise 2008/09 vom Aufschwung profitiert hat.

Um öffentliche Strategien am Bedarf auszurichten und einen spürbaren Impuls geben zu können, erscheint eine Fokussierung auf die schrumpfenden ländlichen Räume, vielleicht sogar auf die deutlich schrumpfenden, sinnvoll. Methodische und konzeptionelle Vorteile einer solchen Gebietskulisse sind die einfache Nachvollziehbarkeit, der natürliche Nullpunkt als Schwellenwert und der Fokus auf Veränderungen, die Anpassungen erfordern. Dem steht der Nachteil gegenüber, dass die Ausgangssituation nicht beachtet wird. Denn Schrumpfung dürfte vor allem dort problematisch sein, wo ungünstige Strukturen wie disperse Siedlungsstrukturen und Ressourcenengpässe bereits vor Beginn der betrachteten

Zeitspanne vorlagen (vgl. den Typ sehr ländliche/weniger gute sozioökonomische Lage der Thünen-Typologie nach KÜPPER 2016). Eine entsprechende Kombination von Entwicklungen und Strukturen wurde beim demographischen Herausforderungsindex (KÜPPER 2014) in Bezug auf den demographischen Wandel gewählt. Dieser Index wurde im Modellvorhaben Land(auf)Schwung angewandt, um eine räumliche Fokussierung auf besonders betroffene Gebiete zu erreichen und entsprechende Regionen zur Teilnahme einzuladen. Allerdings wurde aus politischen Gründen beschlossen, nicht die nach diesem Index bundesweit am stärksten betroffenen Regionen einzubeziehen, sondern in jedem Bundesland die drei am stärksten betroffenen.

#### Inhaltliche Fokussierung

Nach der Identifizierung von Räumen mit besonderen Herausforderungen stellt sich die Frage, in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge in den jeweiligen Regionen besondere Bedarfe bestehen. Oftmals wird davon ausgegangen, dass insbesondere die Bevölkerungsschrumpfung sich negativ auf alle Bereiche auswirkt, sodass überall Anpassungsbedarfe entstehen (BEETZ 2008 et al.; NAUMANN u. REICHERT-SCHICK 2012; KÜHN et al. 2017; STIELIKE 2018, S. 204). Im aktuellen Raumordnungsbericht von 2017 zum Thema „Daseinsvorsorge“ werden Anpassungsbedarfe anhand einer Prognose der Bevölkerungsentwicklung in den jeweiligen Nutzergruppen vorausgesagt (BBSR 2017). Zwei Fallstudien im Harz zeigen jedoch, dass lokale Handlungsspielräume auch in Schrumpfungsräumen bestehen

bleiben, sodass Prioritäten für bestimmte Bereiche wie z. B. die Kinderbetreuung gesetzt werden können (STEINFÜHRER et al. 2012). Zudem wird gezeigt, dass zwar auf der einen Seite Einrichtungen (wie Schulen und Arztpraxen) weggefallen, auf der anderen Seite aber neue Angebote (wie technische Infrastrukturen und Breitbandversorgung) entstanden sind (KÜPPER u. STEINFÜHRER 2017). Daher ist es von den spezifischen räumlichen Kontextbedingungen und dem Handeln der regionalen Akteure abhängig, welche Daseinsvorsorgebedarfe in Schrumpfungsräumen bestehen.

Um Versorgungsprobleme zu identifizieren, werden z. B. im Raumordnungsbericht 2017 Ausstattungskennziffern, Erreichbarkeiten zur nächstgelegenen Einrichtung oder Nutzungsentgelte verwendet. Dabei ist der Bezugsrahmen in der Regel der Vergleich mit anderen Regionen oder mit dem Bundesdurchschnitt. Neben diesen „objektiven“ Merkmalen können auch subjektive Einschätzungen der Bürger erhoben werden, die keinesfalls mit Ersteren übereinstimmen müssen (z. B. KÜPPER u. STEINFÜHRER 2017). Eine Ursache für die Diskrepanz zwischen objektiven Versorgungsdaten und subjektiven Bewertungen könnte darin liegen, dass Bewohner ländlicher Räume geringere Erwartungen an die Daseinsvorsorgeausstattung vor Ort haben und ihre Versorgungssituation weniger mit der in Großstädten als vielmehr mit jener in anderen ländlichen Regionen oder benachbarten Orten vergleichen (STEINFÜHRER u. KÜPPER 2013). Dabei kann auch die Gewöhnung an eine fehlende Daseinsvorsorge vor Ort eine Rolle spielen, wie zeitlich versetzte Ausdünnungen in West- und Ostdeutschland zeigen (ebd.). Schließlich hängt die subjektive Bewertung der Versorgungssituation davon ab, welche Ressourcen die jeweiligen Bevölkerungsgruppen haben, um mit fehlenden Angeboten vor Ort umzugehen. Dabei spielt sicherlich die Pkw-Verfügbarkeit eine zentrale Rolle. Da in ländlichen Räumen die Pkw-Verfügbarkeit und -Nutzung wesentlich höher ist als in Großstädten, können die dort weite-

### Nicht-parametrische Korrelation (Kendalls Tau) zwischen demographischer und ökonomischer Entwicklung sowie ausgewählten Strukturindikatoren verschiedener Bereiche der Daseinsvorsorge

		Entwicklung des Arbeitsvolumens 2002–2017	Entwicklung der Bevölkerungszahl 2002–2017	Ganztags-Betreuungsquote Vorschulkinder 2017	Durchschnittliche Luftliniendistanz zum nächsten Lebensmittelmarkt 2017	Durchschnittliche Luftliniendistanz zur nächsten Grundschule 2017	Anteil der Abwassermenge, die durch Denitrifikation und Phosphorelimination behandelt wird 2016	Anteil der Haushalte mit Breitbandversorgung (ab 50 Mbit/s) 2017	verbrauchs-unabhängige Trinkwasserentgelte pro Anschluss 2016	Anzahl der Hausärzte je 100 000 Einwohner 2017
Entwicklung des Arbeitsvolumens 2002–2017	Ländliche Regionen (N = 266)	1,000	0,626	-0,308	-0,173	-0,251	0,074	0,214	-0,261	-0,063
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	1,000	0,423	-0,206	-0,002	-0,094	-0,056	0,134	-0,161	-0,046
Entwicklung der Bevölkerungszahl 2002–2017	Ländliche Regionen (N = 266)	0,626	1,000	-0,360	-0,225	-0,283	0,059	0,248	-0,358	0,002
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	0,423	1,000	-0,395	0,025	-0,109	-0,100	0,328	-0,388	0,039
Ganztags-Betreuungsquote Vorschulkinder 2017	Ländliche Regionen (N = 266)	-0,308	-0,360	1,000	0,089	0,154	0,011	-0,153	0,443	-0,002
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	-0,206	-0,395	1,000	-0,042	0,015	0,050	-0,341	0,588	-0,006
Durchschnittliche Luftliniendistanz zum nächsten Lebensmittelmarkt 2017	Ländliche Regionen (N = 266)	-0,173	-0,225	0,089	1,000	0,602	-0,227	-0,316	0,071	0,013
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	-0,002	0,025	-0,042	1,000	0,666	-0,240	-0,210	-0,119	0,002
Durchschnittliche Luftliniendistanz zur nächsten Grundschule 2017	Ländliche Regionen (N = 266)	-0,251	-0,283	0,154	0,602	1,000	-0,235	-0,356	0,154	0,081
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	-0,094	-0,109	0,015	0,666	1,000	-0,200	-0,285	-0,057	0,034
Anteil der Abwassermenge, die durch Denitrifikation und Phosphorelimination behandelt wird 2016	Ländliche Regionen (N = 266)	0,074	0,059	0,011	-0,227	-0,235	1,000	0,096	0,089	-0,073
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	-0,056	-0,100	0,050	-0,240	-0,200	1,000	0,132	0,071	-0,021
Anteil der Haushalte mit Breitbandversorgung (ab 50 Mbit/s) 2017	Ländliche Regionen (N = 266)	0,214	0,248	-0,153	-0,316	-0,356	0,096	1,000	-0,186	0,019
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	0,134	0,328	-0,341	-0,210	-0,285	0,132	1,000	-0,308	0,143
verbrauchs-unabhängige Trinkwasserentgelte pro Anschluss 2016	Ländliche Regionen (N = 266)	-0,261	-0,358	0,443	0,071	0,154	0,089	-0,186	1,000	-0,094
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	-0,161	-0,388	0,588	-0,119	-0,057	0,071	-0,308	1,000	-0,100
Anzahl der Hausärzte je 100 000 Einwohner 2017	Ländliche Regionen (N = 266)	-0,063	0,002	-0,002	0,013	0,081	-0,073	0,019	-0,094	1,000
	Schrumpfende ländliche Regionen (N = 81)	-0,046	0,039	-0,006	0,002	0,034	-0,021	0,143	-0,100	1,000

Quelle: eigene Berechnung und Darstellung; Datengrundlage: ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER“ 2019 (Einwohnerzahl und Arbeitsvolumen der Erwerbstätigen), BBSR 2019 (Distanz zu Lebensmittelmärkten und Grundschulen, Abwasserbehandlung, Breitbandversorgung), KBV 2019 (Hausärzte) und DESTATIS 2019 (verbrauchsunabhängiges Trinkwasserentgelt).

Tab. 2: Nicht-parametrische Korrelation (Kendalls Tau) zwischen demographischer und ökonomischer Entwicklung sowie ausgewählten Strukturindikatoren verschiedener Bereiche der Daseinsvorsorge

ren Wege durchschnittlich schneller zurückgelegt werden (KÜPPER 2011a; BBSR 2017, S. 108), sodass insbesondere weniger mobile Gruppen von lokalen Angebotsdefiziten betroffen sind. Gleichwohl führen Schließungen von Einrichtungen, die von besonderer symbolischer Bedeutung für die lokale Bevölkerung sind, wie z. B. Schulen oder Krankenhäuser, zumindest kurzfristig zu starkem Protest und Anstrengungen, eine Verschlechterung der gewohnten Versorgungssituation zu vermeiden (KÜPPER 2011b, S. 239; STEINFÜHRER et al. 2012, S. 64 ff.).

Vor diesem Hintergrund wird nun für ausgewählte Bereiche der Daseinsvorsorge untersucht, inwiefern Schrumpfung mit besonderen Problemlagen einhergeht. Tabelle 2 stellt die nicht-parametrische Korrelation (Kendalls Tau) ausgewählter Indikatoren dar. Der Korrelationskoeffizient kann Werte zwischen  $-1$  (perfekter negativer Zusammenhang) und  $1$  (perfekter positiver Zusammenhang) annehmen. Werte nahe  $0$  (v.a. zwischen  $-0,1$  und  $0,1$ ) weisen auf keinen bedeutsamen Zusammenhang hin. Zunächst fällt die starke Korrelation von  $0,626$  zwischen der demographischen und ökonomischen Entwicklung auf, wie bereits im vorangegangenen Abschnitt theoretisch angesprochen. Als nächstes zeigt sich wie erwartet für die meisten Daseinsvorsorgebereiche eine Korrelation mit der demographischen und ökonomischen Entwicklung bzw. in geringerer Form mit der Schrumpfung. Je negativer die Entwicklung ist, desto größer ist die Distanz zum nächsten Lebensmittelmarkt und zur nächsten Grundschule, desto schlechter ist die Breitbandversorgung und desto teurer ist der Trinkwasseranschluss. Kein nennenswerter Zusammenhang besteht hingegen bei der Qualität der Abwasserreinigung und der Hausarztichte. Bei der Ganztagsbetreuungsquote der Vorschulkinder (drei bis unter sechs Jahre) ist die Quote hingegen umso höher, je negativer die Entwicklung ist. Damit wird die historisch hohe Quote in Ostdeutschland sichtbar, wo gleichzeitig viele Schrumpfungszonen zu finden sind.

Mit Blick auf die einzelnen Ausstattungskennziffern der Daseinsvorsorge zeigt sich, dass die strukturellen Indikatoren in der Regel kaum oder gering miteinander korrelieren. Zudem sind die Zusammenhänge in den schrumpfenden ländlichen Regionen oftmals noch geringer als für die ländlichen Regionen insgesamt. In den schrumpfenden Regionen korrelieren weite Entfernungen zum Lebensmittelmarkt stark mit weiten Entfernungen zur Grundschule und geringer Qualität in der Abwasserbehandlung. Ebenfalls hängt die schlechte Breitbandverfügbarkeit stark mit hohen verbrauchsabhängigen Trinkwasserentgelten und mit geringer Qualität in der Abwasserbehandlung zusammen. Darüber hinaus bestehen mittelstarke Zusammenhänge zwischen schlechter Breitbandverfügbarkeit und geringer Erreichbarkeit von Lebensmittelmärkten und Grundschulen in ländlichen Räumen. Mittlere bis starke Korrelationen finden sich darüber hinaus noch beim Anteil von Vorschulkindern in Ganztagsbetreuung, wobei die Richtung der Korrelation der Erwartung einer Problemkonzentration entgegengesetzt ist, was sich auf den oben beschriebenen Entwicklungspfad Ostdeutschlands zurückführen lässt. Aufgrund der insgesamt geringen Korrelation zwischen den einzelnen Ausstattungskennziffern der betrachteten Daseinsvorsorgebereiche lässt sich schlussfolgern, dass Schrumpfung in ländlichen Räumen zwar tendenziell vergleichsweise große Probleme bei der Daseinsvorsorge erwarten lässt, die strukturellen Probleme der einzelnen Regionen aber sehr spezifisch sind.

Das reine Vorhandensein von Angeboten der Nahversorgung in der Nähe, mithilfe der Ausstattungskennziffern untersuchbar, sagt jedoch noch nichts über die subjektive Bewertung der Angebote aus. Hierzu sind Befragungen der Bürger nötig, wie sie das BBSR 2010 das letzte Mal im Rahmen seiner Befragungsreihe „Lebensräume“ durchgeführt hat. Die Antworten auf die Fragen nach dem Vorhandensein verschiedener Daseinsvorsorgeangebote in der Wohngegend (in zehn Minuten fußläufig erreichbar) kön-

nen dazu genutzt werden, die Bewertung des Versorgungsangebots vor Ort zu erklären. Die Regression, deren Ergebnisse in Tabelle 3 dargestellt sind, ergibt, dass mit den abgefragten Daseinsvorsorgebereichen nur ca.  $19\%$  der Varianz ( $R^2 = 0,189$ ) in der Zufriedenheit mit der Versorgungssituation erklärt werden können. Das bloße Vorhandensein von Angeboten in der unmittelbaren Wohngegend ist demnach also nur in geringem Maße für die Zufriedenheit ausschlaggebend. Vermutlich spielen darüber hinaus Qualitätsaspekte, die Bedeutung der jeweiligen Einrichtung für einzelne Gruppen sowie die Erreichbarkeit mit anderen Verkehrsmitteln – in ländlichen Räumen insbesondere mit dem Auto – eine entscheidende Rolle. Zudem fassen einige Items größere Daseinsvorsorgebereiche zusammen, sodass z. B. „Schwimmbad und Sportanlagen“ sehr unterschiedliche Angebote beinhaltet, die jeweils unterschiedlich relevant und vorhanden sein können.

Die Regressionsergebnisse zeigen, dass insbesondere das Vorhandensein einer Einkaufsmöglichkeit für den täglichen Bedarf sowie Ärzte/Therapieangebote einen deutlich positiven Einfluss haben. Ersteres erhöht unter sonst gleichbleibenden Bedingungen die Zufriedenheit mit der Angebots- und Versorgungssituation auf einer siebenstufigen Skala um ca. eine dreiviertel (Regressionskoeffizient  $B = 0,755$ ) und letzteres um ca. eine halbe Stufe (Regressionskoeffizient  $B = 0,451$ ). Der Standardfehler ist ein Maß für die Genauigkeit der Schätzung und gibt an, wie weit die tatsächlichen Werte von der berechneten Regressionsgerade entfernt liegen. Je kleiner die Werte sind, desto präziser passt das Modell zu den Daten.

Darüber hinaus haben noch Ganztagschulen sowie Einrichtungen für Ältere einen signifikant positiven, wenn auch deutlich geringeren Einfluss auf die Zufriedenheit. Zudem ist bemerkenswert, dass Angebote für Kinder (Grundschulen und Kitas) einen negativen Einfluss auf die Bewertung haben; wengleich letzteres nur mit mehr als  $90\%$  Wahr-

### Ergebnisse der linearen Regression zur Erklärung der Zufriedenheit mit der Angebots- und Versorgungssituation vor Ort anhand des Vorhandenseins bestimmter Daseinsvorsorgeangebote in der Wohngegend (N=992)

Gibt es in Ihrer Wohngegend folgende Einrichtungen, die Sie innerhalb von etwa 10 Minuten zu Fuß erreichen können?	Regressionskoeffizient B	Standardfehler
Haltestelle für öffentliche Verkehrsmittel	0,115	0,163
Einkaufsmöglichkeit für den täglichen Bedarf	0,755 (4)	0,122
Ärzte, Therapieeinrichtung	0,451 (4)	0,120
Kindertagesstätte, Kindergarten	-0,211 (1)	0,123
Kinderspielplatz	0,208	0,134
Grundschule	-0,234 (2)	0,107
Ganztagsschule – z.B. OGS	0,256 (2)	0,114
Einrichtung für Jugendliche	0,002	0,110
Einrichtung/Tagesstätte für ältere Menschen	0,271 (3)	0,104
Gaststätte/Kneipe	0,068	0,119
Park- oder Grünanlagen, Wald, Feld oder Wiese	0,293 (1)	0,175
Kulturelle Einrichtung/Veranstaltungen	0,129	0,105
Schwimmbad und Sportanlagen	0,109	0,093
Bürgertreff, Stadtteilbüro	-0,192 (1)	0,105
Konstante	3,897 (4)	0,206
R <sup>2</sup>	0,189	
<small>Diese Fragen wurden nur Befragten in Orten unter 20.000 Einwohner gestellt.</small>		
<small>Quelle: eigene Berechnung und Darstellung</small>		

Tab. 3: Ergebnisse der linearen Regression zur Erklärung der Zufriedenheit mit der Angebots- und Versorgungssituation vor Ort anhand des Vorhandenseins bestimmter Daseinsvorsorgeangebote in der Wohngegend  
Datengrundlage: BÖLTGEN et al. 2013

scheinlichkeit ( $p < 0,1$ ). Dies könnte ein Hinweis auf die negative Bewertung der damit einhergehenden Lärmemissionen sein, obwohl das Item zu den Spielplätzen keinen solchen Zusammenhang erkennen lässt. Schließlich stellen sich Freizeit- und Kulturangebote als nicht signifikant heraus. Insgesamt weisen diese Ergebnisse darauf hin, dass verschiedene Bereiche der Daseinsvorsorge für die Bürger unterschiedlich wichtig sind bzw. dass die fußläufige Erreichbarkeit bei bestimmten Einrichtungen eher erwartet wird als bei anderen.

Die Berechnungen veranschaulichen, dass strukturelle Indikatoren und subjektive Bewertungen einander ergänzend analysiert werden sollten, um Versorgungsprobleme zu identifizieren und eine regionale Strategie inhaltlich zu fokussieren. Ebenso zeigen sich die Grenzen der Ansätze. Die amtliche Statistik bietet einige Strukturindikatoren, die

aber immer nur für einzelne Daseinsvorsorgebereiche vorliegen und lediglich Teilaspekte wie Erreichbarkeit, Verhältnisse von Leistungserbringern zu potenziellen Nutzern, Entgelte oder die Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards abbilden. Aufgrund begrenzter Datenverfügbarkeit kann eine strukturelle Analyse nur Ausgangspunkt für weitergehende Bedarfsanalysen sein. Jedoch bestätigen die vorgestellten empirischen Ergebnisse, dass sich die Problemkonstellationen zwischen schrumpfenden ländlichen Regionen stark unterscheiden können, wie bereits die geringe Überlappung von besonders schlechten Werten am Beispiel der Ganztagsbetreuungsquote, der Hausarztichte und der kommunalen Finanzausstattung belegt hat (KÜPPER u. PETERS 2019). Subjektive Einschätzungen der Versorgungssituation verdeutlichen, dass nicht alle Angebote fußläufig erreichbar sein müssen

und bestimmte Bereiche prioritär behandelt werden sollten. Dennoch haben auch solche Analysen Grenzen. So richten sich Bürger in ihrer Situation ein (Gewöhnungseffekt und Selbstbescheidung) oder wählen entsprechende Standorte, wenn sie ohne Erwartung und Bedarf an fußläufige Angebote sind (Selektionseffekt) (STEINFÜHRER et al. 2012). Zudem können verbesserte Angebote auch neue Bedarfe induzieren, wie aus den Bereichen Verkehr (SCHEINER 2016) und ärztliche Versorgung (KOPETSCH 2007) bekannt ist. Anders als bei Angeboten durch den freien Markt, gehört es zum Wesen der Daseinsvorsorge, dass sie unabhängig von der zahlungskräftigen Nachfrage den Zugang zu Leistungen auch für Menschen ohne entsprechende Ressourcen sichert und standortabhängige Angebotsdefizite vermeidet. Dementsprechend müssen in einem politischen Prozess angemessene Versorgungsniveaus festgelegt werden, woraus sich dann der Handlungsbedarf ergibt. Eine reine Festlegung der Handlungsfelder durch regionale Akteure, ohne fundierte Bedarfsanalyse, scheint aber auch nicht zielführend, wie das Beispiel Land(auf)Schwung gezeigt hat (KÜPPER et al. 2018). Bei dieser Art der Themenfindung können zwar die Motivationen der beteiligten Akteure und deren Möglichkeiten, Eigenmittel bereitzustellen, berücksichtigt werden, es führte aber im konkreten Fall oftmals zur Behandlung von konsensualen Randthemen der Daseinsvorsorge, wie der Förderung weicher Standortfaktoren oder Regionalmarketing-Kampagnen. Schlussfolgernd lässt sich festhalten, dass die Kombination unterschiedlicher Methoden sinnvoll ist, um sich den spezifischen regionalen Bedarfen zumindest anzunähern und den inhaltlichen Fokus der Anpassungsstrategie zu wählen.

## Aktuelle Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge am Beispiel des Modellvorhabens Land(auf)Schwung

Wie im vorangegangenen Abschnitt bereits angesprochen, wiesen die 37 beim regionalen Wettbewerb von Land(auf)Schwung eingereichten Konzepte vielfach keine tiefgehende Problemanalyse mit Bezug zur Daseinsvorsorge auf, wie eine Dokumentenanalyse zu Beginn der Begleitforschung zeigte. In der Folge war es den regionalen Akteuren daher kaum möglich, sich auf Daseinsvorsorgebereiche mit hohem regionalem Problemdruck zu fokussieren. Dies wiederum erschwerte es in vielen Fällen, nach den zentralen Ursachen für Probleme zu suchen und daran anknüpfende Interventionslogiken zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund orientierten sich viele Strategien an in der Region vorhandenen Ressourcen (wie dem bürgerschaftlichen Engagement) und an gerade aktuellen Modethemen (wie etwa Digitalisierung). Beide strategischen Ansatzpunkte werden nachfolgend beispielhaft dargestellt. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die in der Untersuchung identifizierten Handlungsansätze, die in den Modellregionen verfolgt wurden.

Insgesamt wurden im Rahmen von Land(auf)Schwung etwa 500 Projekte umgesetzt. Dementsprechend nutzen wir in einem ersten Schritt unserer Dokumentenanalyse eine tabellarische Zusammenstellung, um Projekte zu identi-

fizieren, die den beiden beispielhaft fokussierten Ansatzpunkten entsprachen. In einem zweiten Schritt wurden Dokumente zu den ausgewählten, im Folgenden näher dargestellten Projekten analysiert. Dabei wurden insbesondere die Förderanträge ausgewertet. Sie geben Aufschluss über die Zielsetzungen und Umsetzungsschritte sowie zu den adressierten Handlungsbedarfen. Darüber hinaus dokumentieren die von 2015 bis 2019 entstandenen Jahresberichte der 13 Modellregionen die Zielerreichung und die Herausforderungen der jeweiligen Projekte. Protokolle der regionalen Steuerungsgremien sowie teilnehmende Beobachtungen bei Vernetzungsveranstaltungen boten Einblicke, wie die Projekte vor Ort umgesetzt, diskutiert und bewertet wurden. Ergänzend betrieben wir Online-Recherchen, da der Projektfortgang teilweise auch auf den Internetseiten der Modellregionen und in den regionalen Tageszeitungen dargestellt wurde. Darüber hinaus führten wir zu ausgewählten Projekten Leitfadeninterviews und Kleingruppendiskussionen mit beteiligten Personen, Zielgruppen, Schlüsselakteuren im Handlungsfeld und themenspezifischen Experten. Zum Thema „Bürgerschaftliches Engagement“ wurden 2017 und 2018 insgesamt 33 Gespräche mit 55 Personen in den Regionen Hörter, Elbe-Elster, St. Wendel und Wittmund geführt. Im Handlungsfeld der Digitalisierung wurden zwischen 2018 und 2020 14 leitfadengestützte Interviews mit 17

Personen in den Regionen Elbe-Elster, St. Wendel, Wittmund und im Hochsauerlandkreis durchgeführt. Die Interviews und Gruppendiskussionen dauerten zwischen einer und zwei Stunden.

### Bürgerschaftliches Engagement

Die Bürger sind nicht nur passive Nutzer von Angeboten der Daseinsvorsorge (STEINFÜHRER et al. 2012). Mit bürgerschaftlichem Engagement leisten sie einen wichtigen Beitrag zu deren Bereitstellung, wie es in ländlichen Regionen traditionell bei den freiwilligen Feuerwehren der Fall ist (STEINFÜHRER 2015, S. 12 f.). Im Zuge regionaler Schrumpfung wird oftmals die Forderung formuliert, dass aufgrund einer abnehmenden Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand die Bürger einspringen und mehr Aufgaben der Daseinsvorsorge übernehmen sollen (ARBEITSGRUPPE „REGIONEN IM DEMOGRAFISCHEN WANDEL STÄRKEN“ 2015, S. 39 ff.; JONES u. HELEY 2016, S. 176; UBELS et al. 2020, S. 2; STIELIKE 2018, S. 220). Neben dieser eingeforderten Aufgabenübertragung von oben (Responsibilisierung) spricht STEINFÜHRER (2015) auch von einer Selbstermächtigung von unten (Selbstresponsibilisierung). Damit ist gemeint, dass Bürger, die von Angebotsverschlechterungen betroffen sind oder die das aktuelle Angebot für nicht mehr zeitgemäß halten, sich engagieren, um diesen (drohenden) Mangel auszugleichen (vgl. GIELING et al. 2019a, S. 86 f.). Diese Diskussion umfasst aber ebenso den Protest gegen unzureichende öffentliche Bereitstellung von Daseinsvorsorgeangeboten und damit die klassische Funktion der Zivilgesellschaft. In der internationalen Diskussion zur „Koproduktion“ hingegen hat die dauerhafte Kooperation zwischen Bürgern und professionellen Akteuren zentrale Bedeutung (z. B. BOVAIRD 2007; BOYLE u. HARRIS 2009). Auch wenn beide Seite signifikante Ressourcen einbringen, kann zwischen unterschiedlichen Intensitäten der Bürgerbeteiligung differenziert werden. Die Spannweite reicht dabei von der Beteiligung am Planungsprozess bis hin zur selbstständigen Leistungserbringung durch die Bürger. An

### Handlungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Bereichen bürgerschaftliches Engagement und Digitalisierung, die im Rahmen des Modellvorhabens Land(auf)Schwung verfolgt wurden

Bürgerschaftliches Engagement	Digitalisierung
1. Räumlichkeiten für Vereine zur Verfügung stellen bzw. ausbauen	1. Konzeptionen (Machbarkeitsstudien, Bedarfsanalysen)
2. Bereitstellung von Finanzmitteln für Vereine und Initiativen	2. Existierende Technik für regionale Dienstleistungen anwenden
3. Beratung von Vereinen und Organisationen, u.a. zur Mitgliederakquise	3. Entwicklung neuer Technik für regionale Dienstleistungen
4. Schaffung neuer, bürgerschaftlich getragener Angebote	4. Schulungen der Nutzer digitaler Angebote
5. Kursangebote für (potenziell) an einem Engagement interessierte Personen	5. Schaffung von Nachfrage für digitale Lösungen

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 4: Handlungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge in den Bereichen bürgerschaftliches Engagement und Digitalisierung, die im Rahmen des Modellvorhabens Land(auf)Schwung verfolgt wurden

dieser Diskussion ist die Betonung der Mischformen interessant, was sich z. B. darin zeigt, dass freiwillige Feuerwehren ohne die öffentlich finanzierte Ausrüstung und Schulung rein mit bürgerschaftlichem Engagement kaum einsatzfähig wären.

Im Rahmen des Modellvorhabens Land(auf)Schwung wurden unterschiedliche Ansätze verfolgt, um bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen, wie unsere Analyse der Projektanträge gezeigt hat. Ein erster Ansatzpunkt besteht darin, Räumlichkeiten für Vereine zur Verfügung zu stellen bzw. auszubauen. Entsprechende Projekte gab es in den Modellregionen Elbe-Elster und Wittmund. Hierbei werden ehrenamtlich geleistete Arbeitsstunden als unbare Eigenmittel verwendet und die Bürger bei der Planung und Umsetzung direkt einbezogen. Ein zweiter Ansatzpunkt setzt auf die Bereitstellung von Finanzmitteln für Vereine und Initiativen. Dazu zählen die Einrichtung einer Ehrenamtsstiftung in Neunkirchen, der Kleinprojektepool in Mittelsachsen oder die Crowdfunding-Plattform in St. Wendel. Dabei geht es darum, kleine Summen niedrigschwellig, d.h. mit möglichst geringen bürokratischen Hürden, für Akteure ohne professionelle Verwaltungskompetenzen anzubieten und somit bürgerschaftliches Engagement zu unterstützen. Ein dritter Ansatz besteht darin, bestehende Vereine und Organisationen zu beraten und bei ihrer Suche nach Engagierten zu unterstützen. Hierzu zählt ein Projekt in St. Wendel, das Vereine nicht nur bei der Mitgliedergewinnung, sondern auch bei bürokratischen Fragen berät, wie etwa dem Vereinsrecht, der Datenschutz-Grundverordnung oder der Beantragung von Fördermitteln. Darüber hinaus gibt es in den Regionen Neunkirchen, Sigmaringen, Werra-Meißner-Kreis und Wittmund Ehrenamtsbörsen, auf denen Engagementinteressierte mit entsprechenden Angeboten zusammengebracht werden können.

Der vierte Ansatzpunkt ist die Schaffung neuer Angebote, bei deren Umsetzung die Bürger vor Ort eine zentrale

Rolle spielen. Hierzu zählen z. B. die Mitnahmesysteme im privaten Pkw in Neunkirchen, Vorpommern-Rügen und Wittmund sowie diverse Projekte zur Integration Geflüchteter insbesondere in Wittmund, aber auch in Elbe-Elster, Höxter und Neunkirchen. In diese Kategorie fällt auch ein Projekt aus St. Wendel, mit dem ehrenamtliche Paten ältere, alleinlebende Senioren insbesondere nach einem Klinikaufenthalt oder bei Einsamkeit im Alltag unterstützen und als sozialer Kontakt vor Ort zur Verfügung stehen. Koordiniert wird dieses Projekt hauptamtlich durch das örtliche Krankenhaus. Darüber hinaus werden die Paten professionell auf schwierige Situationen vorbereitet, z. B. mit einer Traumaschulung.

Eine fünfte und letzte Idee zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements ergänzt die Förderung bestehender Organisationen oder engagierter Einzelpersonen und setzt bereits einen Schritt früher an. In einem ersten, in der Region Höxter durchgeführten Volkshochschulkurs wurden kurz vor dem Rentenalter stehende Personen dabei unterstützt, den Übergang in den Ruhestand zu planen. Dazu gehörten Diskussionen zur Selbstfindung und Lebensplanung, die eher mittelbar dazu führen konnten, die neue freie Zeit mit einer ehrenamtlichen Tätigkeit auszufüllen. In einem zweiten Kurs wurden die Teilnehmer dann dabei unterstützt, ein konkretes Projekt zu planen und umzusetzen. Hierzu gehörte auch die Schulung in den Bereichen Projektmanagement und -förderung. Die Ergebnisse waren – bezogen auf die Daseinsvorsorge und soweit bisher erkennbar – eher begrenzt, wie unsere Leitfadeninterviews mit elf Teilnehmerinnen und -teilnehmern der beiden Kurse gezeigt haben (vgl. METTENBERGER u. KÜPPER 2019). So hatten nur wenige von ihnen Interesse an längerfristigem und kontinuierlichem bürgerschaftlichem Engagement (vgl. auch MUNOZ et al. 2014). Zudem lag das Interesse eher in Randbereichen der Daseinsvorsorge wie der Unterstützung von Geflüchteten, dem Zeitschenken für Senioren oder dem Vorlesen für Kinder. Ferner handelt es

sich teilweise um Personen, die in ihrem Berufsleben sehr mobil waren und daher wenig lokal verwurzelt sind, sodass ihre Verbindungen in die gesellschaftlichen Strukturen vor Ort sowie ihre Möglichkeiten, weitere Bürger insbesondere aus anderen sozialen Milieus zum Mitmachen zu motivieren, begrenzt scheinen (vgl. auch GIELING et al. 2019b). Außerdem beabsichtigten viele der (überdurchschnittlich gebildeten und beruflich erfolgreichen) Kursteilnehmer, hauptverantwortlich Projektideen umzusetzen. Demgegenüber war die Bereitschaft, als „helfende Hände“ bestehende Daseinsvorsorgeangebote zu unterstützen, gering ausgeprägt (vgl. auch BANG 2005).

Die Erfahrungen mit den dargestellten Ansätzen lassen *schlussfolgern*, dass das ungenutzte Potenzial zur Übertragung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf die Bürger gering ist (vgl. auch MUNOZ et al. 2014) und die öffentlichen Akteure eine zentrale Rolle bei der Aktivierung und Aufrechterhaltung bürgerschaftlichen Engagements haben. Wie die Förderanträge zeigen, beschränkt sich ein Großteil der Projekte auf die Förderung bestehender Vereine und Initiativen, die in den Bereichen Freizeit, Kultur und Sport eine zentrale Bedeutung haben und in der Regel keinen Beitrag zu den Kernbereichen der Daseinsvorsorge leisten. Die Projekte in den Bereichen medizinische Versorgung, Altenbetreuung, Mobilität oder Bildung haben eher ergänzenden Charakter, ohne professionelle Leistungen ersetzen zu können. Zudem sind sie meist zeitlich befristet und von öffentlicher Unterstützung in Form von Koordination, Finanzmitteln oder Beratung abhängig. So ist beispielsweise der Aufbau einer Crowdfunding-Plattform prinzipiell dazu geeignet, bürgerschaftliche Initiativen unabhängiger von externer Unterstützung zu machen. Einer der ersten Fälle in St. Wendel (die Finanzierung neuer Ausrüstung für First Responder) zeigte jedoch, dass die reine Bereitstellung der Plattform nicht ausreicht. Nach Aussage eines beteiligten Akteurs im Rahmen einer teilnehmenden Beobachtung brauchte die

Gruppe stattdessen eine intensive Beratung, wie sie die Spendensammlung medial begleiten konnte, um die benötigte Summe zu erzielen. Des Weiteren haben unsere Interviews mit regionalen Experten, Schlüsselakteuren und Teilnehmenden der oben beschriebenen Kursangebote gezeigt, dass viele Bürger nicht bereit sind, ehemals professionelle Leistungen zu übernehmen und so zur Kosteneinsparung beizutragen (METTENBERGER u. KÜPPER 2019). Sie möchten lieber Qualitätsverbesserungen erzielen und somit neue Angebote der Daseinsvorsorge unterstützen oder ergänzen, als bestehende aufrechtzuerhalten. Außerdem wurde in unseren Interviews rund um die Kursangebote deutlich, dass das Projektförmige und der Fokus auf gesellige Aktivitäten dem Wunsch vieler Bürger entsprechen, mit ihrem Engagement ihre eigenen sozialen Beziehungen zu verbessern und sonstige Verpflichtungen in Familie und Beruf sowie Freizeitaktivitäten nicht einschränken zu müssen.

Auch STIELIKE (2018, S. 221) verweist auf das begrenzte Potenzial bürgerschaftlichen Engagements zur Übernahme von Daseinsvorsorge. Neben der oftmals nötigen Expertise sind demnach auch Verlässlichkeit und Kontinuität in vielen Bereichen zentral (vgl. auch BUTZIN u. GÄRTNER 2017; NADLER 2017). Dies lässt sich vielfach nur schwer mit Ansprüchen seitens Beruf, Familie und Freizeit vereinbaren, wie auch unsere Interviews in den Regionen Elbe-Elster und Hörter verdeutlichen (METTENBERGER u. KÜPPER 2019; vgl. auch UBELS et al. 2020). STEINFÜHRER (2015) beobachtet demgegenüber eine verstärkte Selbstresponsibilisierung in der Praxis, wobei der öffentlichen Hand angesichts der wachsenden Akteursvielfalt eine zunehmende Steuerungs- und Moderationsrolle zufällt. Die Erfahrungen aus Land(auf)Schwung bestätigen dieses Ergebnis nicht. Hier wird eher verdeutlicht, dass relativ wenig Interesse an einem verstärkten Engagement in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge besteht. Zudem verbleibt der öffentlichen Hand eine wichtige Impuls- und Unterstützungsfunktion im

Sinne einer Koproduktion für den Freizeit- und Kulturbereich sowie für ergänzende Einzelaktivitäten. Damit wird ein grundsätzliches Problem deutlich. Alle neuen Initiativen und Projekte konkurrieren um dieselbe Gruppe engagierter und engagementinteressierter Bürger. Diese Gruppe wird jedoch nicht nur aufgrund sinkender Bevölkerungszahlen in Schrumpfsregionen kleiner. Ebenso schränken längere Pendeldistanzen, zunehmende Erwerbstätigkeit und Flexibilitätsanforderungen im Beruf, sich ausdifferenzierende Interessen und Bedürfnisse sowie eine verstärkte Einbindung von Senioren in die Sorgearbeit die Engagementbereitschaft vieler Personen ein, wie auch unsere Gruppendiskussionen in sieben Sportvereinen aus den Modellregionen St. Wendel und Wittmund veranschaulichen. In der Folge verstärkt die Lösung von Nachwuchsproblemen in einem Verein die Probleme in einem anderen. Zudem haben unsere Interviews rund um die Kursangebote gezeigt, dass die ohnehin schon stark eingebundenen sogenannten „Multifunktionäre“ (METTENBERGER u. KÜPPER 2019) mit weiteren Aufgaben betraut werden, was zu individueller Überlastung (vgl. MEERSTRADDE HAAN et al. 2019; UBELS et al. 2020) und zu einer Abhängigkeit von wenigen Personen führt. Vor diesem Hintergrund scheinen Ansätze vielversprechend, die darauf abzielen, das bestehende Engagement auf prioritäre Bereiche der Daseinsvorsorge zu lenken und das Engagementpotenzial zu erhöhen, wenngleich hierzu sicherlich noch weitere Experimente erforderlich sind.

### Digitalisierung

Neben dem bürgerschaftlichen Engagement besteht eine weitere Handlungsoption zur Anpassung der Daseinsvorsorge an regionale Schrumpfsprozesse in der Nutzung digitaler Möglichkeiten (vgl. z. B. WILLIGER u. WOJTECH 2018; LOBECK 2017). Zum einen besteht die Hoffnung darin, dass der Zugang zu zentralen Angeboten durch die Digitalisierung verbessert werden kann, sodass sich fehlende Strukturen vor Ort durch online-

basierte Angebote kompensieren lassen (THRUN et al. 2005, S. 13). Die von STIELIKE (2018, S. 520) befragten Experten schreiben diesbezüglich insbesondere der Telemedizin und dem E-Learning großes Potenzial zu. Gerade für periphere ländliche Räume erscheint es vielversprechend, lange Anfahrtswege zu vermeiden und die ggf. besseren Angebote der großen Zentren, wie z. B. die elektronischen Medien großstädtischer Bibliotheken, nutzen zu können. Zum anderen besteht die Hoffnung, mit digitalen Techniken Kosten einzusparen. Dadurch könnten dezentrale Angebote wiederum wirtschaftlich tragfähig werden. Ein Beispiel sind automatisierte Verkaufsstellen im Lebensmitteleinzelhandel, die mit Selbstbedienungskassen oder automatischen App-basierten Bezahlssystemen Personalkosten einsparen können (KOKORSCH u. KÜPPER 2019, S. 21).

Vor diesem Hintergrund lässt sich operationalisieren, welche Land(auf)Schwung-Projekte hier unter dem Stichwort Digitalisierung betrachtet werden müssen und welche nicht. Zentrales Ziel der Projekte sollte eine Verbesserung der Daseinsvorsorge mit Hilfe digitaler Techniken sein, indem entweder der Zugang zu zentralen Angeboten verbessert oder dezentrale Angebote aufrechterhalten bzw. verbessert werden können. Demzufolge werden Online-Marktplätze für regionale Produkte und Dienstleistungen, wie in den Regionen Elbe-Elster, Hörter, Greiz, Neunkirchen, Sigmaringen und Stendal gefördert, nicht weiter untersucht, da hier die Unternehmensförderung und nicht die Versorgung der Verbraucher im Vordergrund steht. Gleichfalls wegen ihres unspezifischen Bezugs zur Daseinsvorsorge ausgeschlossen werden Bildungsangebote zur allgemeinen Verbesserung der Medienkompetenz (Hörter, Werra-Meißner-Kreis und Elbe-Elster) sowie Internetplattformen und Social-Media-Kampagnen zur Anwerbung von Zuzuwanderern im Allgemeinen und Fachkräften im Speziellen (z. B. Sigmaringen, Neunkirchen, Mittelsachsen, Werra-Meißner-Kreis).

Die Projekte, die dem hier verwendeten Digitalisierungsverständnis entsprechen und im Rahmen von Land(auf)Schwung durchgeführt wurden, lassen sich ähnlich wie beim bürgerschaftlichen Engagement anhand verschiedener Ansätze und auf Grundlage der Förderanträge systematisieren. Erstens gibt es Projekte, die auf der konzeptionellen Ebene ansetzen. So hat eine Kommune im Hochsauerlandkreis eine Studie in Auftrag geben, um den Bedarf digitaler Anwendungen in der medizinischen Versorgung zu ermitteln und darauf aufbauend ein Umsetzungsprojekt, für das jenseits von Land(auf)Schwung eine Finanzierung gesucht werden soll, zu entwickeln. In diesem Rahmen wurden lokale Leistungserbringer aus unterschiedlichen Bereichen nach bestehenden Handlungsbedarfen befragt und die Akzeptanz neuer Anwendungen bei medizinischem Personal und Patienten ermittelt. Ein weiteres Projekt, das ebenfalls auf der konzeptionellen Ebene ansetzt, fand in der Altmark – das Projekt ging räumlich über die Modellregion Stendal hinaus – statt. Hier wurde im Rahmen einer Bedarfsanalyse untersucht, inwiefern die Notwendigkeit für den Aufbau einer Internetplattform besteht, auf der Informationen über Kulturangebote zentral bereitgestellt werden und sich die Anbieter vernetzen können. Dazu wurden Befragungen durchgeführt sowie ein Netzwerk der Kulturanbieter aufgebaut, das die Umsetzung erleichtern sollte. Da diese Vorstudie zu einem positiven Ergebnis kam, wurde in einem Folgeprojekt die Einrichtung der Plattform über Land(auf)Schwung gefördert.

Ein zweiter Ansatz besteht darin, auf dem Markt existierende Technik, d.h. sowohl Hard- als auch Software, zu beschaffen, um neue Dienstleistungen anzubieten oder bestehende zu verbessern. So wurden beispielsweise in Elbe-Elster drei Grundschulen mit einem Klassenraum zum digitalen Unterricht und zum Telepräsenzlernen ausgestattet. Unter anderem wurden Tablets und Smartboards gekauft. Zudem wurden in dieser Region entsprechende technische Klassenausrüstungen, die bereits in einem über

LEADER geförderten Vorgängerprojekt beschafft wurden, aktualisiert. Des Weiteren wurde Technik für den medienpädagogischen Einsatz in Kitas angeschafft. In der Region Hörter wurden Medienecken in Dorfgemeinschaftshäusern für die Mediennutzung und zur Nutzung von Schulungsangeboten eingerichtet. Schließlich wurde im Werra-Meißner-Kreis die Einrichtung von drei Tablet-Klassen in der Volkshochschule gefördert. Ebenfalls in dieser Region wurden drei Ortskerne mit WLAN-Hotspots ausgestattet, um Defizite in der Internetanbindung zu kompensieren.

Neben bestehenden Technologien, die in der Regel schnell beschafft werden können, besteht ein dritter Ansatz darin, neue digitale Dienstleistungen zu entwickeln, was auch mit der Entwicklung von Software einhergehen kann. In je einem Projekt im Hochsauerlandkreis und in Stendal wurden digitale Patientenakten erprobt, um die Kommunikation zwischen den Leistungsanbietern der medizinischen und pflegerischen Versorgung sowie jene zwischen den Anbietern und den Patienten zu verbessern. Die hierzu erforderliche Software wurde jeweils von einem Software-Unternehmen zusammen mit regionalen Anbietern entwickelt und erprobt. Unsere Interviews mit projektbeteiligten Akteuren zeigten, dass der Versuch im Hochsauerlandkreis abgebrochen werden musste, weil Interessenskonflikte zwischen dem beauftragten Softwareanbieter und den beiden Marktführern von Pflegesoftwareprogrammen zu erheblichen Verzögerungen führten und sich der Softwareanbieter noch während der Projektlaufzeit aus dem Geschäftsfeld der Gesundheitsversorgung zurückzog. Darüber hinaus erschwerten fortwährende Probleme mit der technischen Zuverlässigkeit und Benutzerfreundlichkeit den alltäglichen Einsatz des Programms, wie die Interviews veranschaulichten. In der Region Wittmund wurde ein App-basiertes Mitfahrssystem zur Verbesserung der Mobilität entwickelt. Unsere Interviews in der Region verdeutlichten aber, dass die bislang unlösbare Herausforderung nicht auf der

technischen Seite besteht, sondern darin, genügend Angebote und Gesuche zu sammeln, um die für passgenaue Mitfahrten notwendige Masse zu erhalten. Im Werra-Meißner-Kreis wurde ebenfalls eine App entwickelt, die Präsenzkurse in der Erwachsenenbildung durch E-Learning ergänzte. Die Modellregion Elbe-Elster unterstützte die Einrichtung einer Plattform, die über Bildungs- und Kulturveranstaltungen informiert. Das Ziel bestand dem Projektantrag zufolge darin, den Zugang zu diesen Angeboten für die Bevölkerung zu erleichtern und die Nutzerzahlen zu steigern. Schließlich nutzte ein Projekt aus St. Wendel eine bestehende privatwirtschaftliche Plattform aus der erweiterten Region, um die Online-Bestellung von Lebensmitteln zu ermöglichen. Dabei können Verbraucher aus fünf Orten Waren bei einem gemeinnützig betriebenen Hofladen, einem regionalen Großhändler und einigen weiteren Anbietern einkaufen. Die Lieferung erfolgt dann über Gemeindemitarbeiter mit einem vorhandenen Gemeindefahrzeug zu einem zentralen Abholort, d.h. zum örtlichen Dorfgemeinschaftshaus bzw. Kindergarten. An diesen Orten nehmen ehrenamtliche Helfer die Lieferungen in Empfang, sorgen ggf. für die Lieferung nach Hause und helfen bei der Bestellung. Unsere Interviews mit projektbeteiligten Akteuren zeigten, dass trotz der öffentlichen und bürgerschaftlichen Unterstützung sowie der Lieferung an zentrale Punkte eine privatwirtschaftliche Tragfähigkeit dieses Angebotes noch nicht in Sicht ist. Dementsprechend gibt es immer wieder Schwierigkeiten, den beteiligten Großhändler zur Fortsetzung der Kooperation zu motivieren.

Viertens spielt in vielen der bereits erwähnten Projekte neben der Beschaffung bzw. Entwicklung der Technik die Schulung der Nutzer eine zentrale Rolle. Denn die besten digitalen Lösungen bleiben wirkungslos, wenn die Personen, die sie nutzen sollen, ihren Sinn nicht verstehen und nicht mit ihnen umgehen können. So wurden in Elbe-Elster und Hörter Ehrenamtliche ausgebildet, um anderen Dorfbewohnern dabei zu helfen, die

ingerichteten Medienangebote zu nutzen. In Elbe-Elster wurden zudem Lehrkräfte an den Schulen sowie pädagogisches Personal in der Kinderbetreuung geschult, digitale Medien im Unterricht bzw. in der Betreuung zu nutzen. Gleiches gilt für die Dozenten an der Volkshochschule im Werra-Meißner-Kreis, die den Umgang mit den eigens entwickelten Apps zum E-Learning erlernen mussten.

Der fünfte und letzte Ansatz im Bereich der Digitalisierung besteht darin, Nachfrage nach digitalen Lösungen zu erzeugen. Dieser Weg wird insbesondere in der Region Stendal verfolgt. In einem Projekt des kommunalen Zweckverbands, der den Breitbandausbau in der Altmark vorangetrieben hat, ging es darum, neben den Unternehmen auch die Bewohner von der Nutzung der neuen hohen Bandbreiten zu überzeugen. Durch entsprechende Marketingkampagnen sollten höhere Nutzerzahlen dazu beitragen, dass der Ausbau wirtschaftlich tragfähiger wird. In einem zweiten Projekt ging es um die Nachfragesteigerung nach Assistenzsystemen für ein gesundes und unabhängiges Leben älterer Menschen, auch *Ambient Assisted Living* (AAL) genannt. Ein Anbieter versuchte, mit Öffentlichkeitsarbeit, einer öffentlich zugänglichen Musterwohnung, zwei Pilotwohnungen im betreuten Wohnen und einer Hausgemeinschaft die Nachfrage zu stimulieren. Mit dieser dezentralen Versorgung sollten Umzüge ins Seniorenheim vermieden bzw. hinausgezögert und ein Verbleib im gewohnten Umfeld ermöglicht werden.

*Schlussfolgernd* lässt sich zunächst festhalten, dass über die Laufzeit von Land(auf)Schwung hinweg in vielen Regionen und Projekten die Digitalisierung zunehmend bedeutend wurde. Somit kann bestätigt werden, dass es sich um ein Modethema handelt, das für eine erfolgreiche Beantragung von Fördermitteln wichtig ist (vgl. KACZOROWSKI u. SWARAT 2018). Viele Digitalisierungsprojekte, die über Land(auf)Schwung im Bereich Daseinsvorsorge gefördert wurden, haben kaum einen Bezug zur Sicherung der Versorgung. In anderen Projek-

ten wurden entsprechende Ziele formuliert, deren Erreichung mit den Projekten aber schwer zu erfüllen sein dürfte. So lassen sich zwar relativ einfach Internetseiten erstellen, Hardware beschaffen und Software entwickeln bzw. kaufen. Ob aber eine entsprechende Nutzung erfolgt und vor allem über das Projektende hinaus sichergestellt werden kann, bleibt hingegen offen.

Die Systematisierung der verfolgten Ansätze zeigt, dass es sich um aufeinander aufbauende Phasen handelt, die in der Praxis aber kaum konsistent durchlaufen werden. Somit bleibt es überwiegend bei isolierten Aktivitäten, für die der Bedarf teilweise unklar ist. KACZOROWSKI und SWARAT (2018) nennen in dem Zusammenhang das viel zitierte Anwendungsbeispiel für Digitalisierung in ländlichen Räumen, bei dem die Straßenbeleuchtung über eine App bedient werden kann. Das Fehlen einer Gesamtstrategie kann dann dazu führen, dass letztlich nach Nutzungen für vorhandene Soft- und Hardware gesucht wird. In diesem Sinne lassen sich die Aktivitäten in der Region Elbe-Elster interpretieren, wie sie in sechs Interviews mit Projektbeteiligten Akteuren rekonstruiert wurden. Dort wurden Telepräsenzzräume eingerichtet, die dann aber von interessierten Lehrern einseitig für die Durchführung lokaler Schulstunden genutzt wurden und nicht, wie ebenfalls geplant und was den innovativen Charakter ausgemacht hätte, zum schulübergreifenden Unterricht. Erst zu einem späteren Zeitpunkt wurden Schulungen für Lehrer durchgeführt sowie eine Nutzung der Infrastruktur in der außerschulischen Bildung gesucht. In den Land(auf)Schwung-Projekten zeigt sich auch das Phänomen, dass das eigentliche Potenzial digitaler Technik, nämlich die Nutzung von Größenvorteilen und der distanzunabhängige Zugang, durch den regionalisierten Förderansatz teilweise nicht genutzt wird. So werden Anbieter aus der Region bevorzugt oder Lösungen, wie z. B. die Mitfahrer-Portale, an verschiedenen Orten immer wieder aufs Neue entwickelt, wenngleich Pro-

jekte aus anderen Regionen als Vorbilder dienen. Für manche Projekte werden bestehende Lösungen nicht systematisch recherchiert oder teils als *not invented here* von den regionalen Entscheidungsträgern abgelehnt. Die Potenziale und Hemmnisse digitaler Lösungen konnten in internationalen Praxis- und Forschungsprojekten zu Smart Cities genauer bestimmt werden. Eine wesentliche Erfahrung war dabei, dass es oftmals wenig sinnvoll ist, von der digitalen Technik auszugehen. Vielmehr sollten gemeinsam mit den relevanten Akteuren vorhandene Probleme identifiziert werden, zu deren Lösung Technik möglicherweise einen Beitrag leisten kann (GROBE u. RISSMANN 2017). Die Akteure zu beteiligen, hat sich auch bei Land(auf)Schwung als entscheidend herausgestellt, um problemorientiert benutzerfreundliche Lösungen zu entwickeln. So zeigten unsere Interviews Schwierigkeiten, die Akteure an der Daseinsvorsorge-Basis, wie z. B. Pädagogen und Pflegekräfte, von der Effektivität und Effizienz neuer digitaler Angebote zu überzeugen. Ebenso schwierig war es, den Mehrwert der digitalen Ansätze gegenüber dem Bildungsministerium und manchen Schulleitungen zu vermitteln und diese Akteure so zur Mitarbeit zu bewegen. Eine weitere Herausforderung besteht darin, die digitale Spaltung (HODGE et al. 2017) zu überwinden, sodass auch Hochbetagten eine Nutzung ermöglicht wird. Schließlich sind diese Menschen, die digitalen Angeboten zumindest teilweise skeptisch gegenüberstehen oder Probleme mit deren Anwendung haben, besonders auf lokale Daseinsvorsorge angewiesen. In einigen Projektbeispielen wurden ehrenamtliche Helfer einbezogen, die dazu beitragen sollten, digitale Hemmnisse älterer und hochbetagter Personen abzubauen. Insgesamt muss aber konstatiert werden, dass die genannten Hindernisse und der benötigte Umsetzungsaufwand das Potenzial digitaler Lösungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge im Rahmen regionaler Initiativen noch einschränken.

## Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung regionaler Strategien und bestehender Förderinstrumente

Die Analyse hat verdeutlicht, dass keineswegs die ländlichen Regionen Deutschlands überwiegend von Schrumpfung betroffen sind. Anhand der gewählten Indikatoren (Entwicklung der Bevölkerungszahl und des Arbeitsvolumens) und des gewählten Betrachtungszeitraums (die letzten 15 Jahre) schrumpften lediglich 39 von 260 ländlichen Regionen deutlich. Da mit der Schrumpfung Defizite in der Angebotsqualität und besondere Anpassungsherausforderungen einhergehen, erscheint eine *Konzentration der Förderung* auf entsprechende Gebiete sinnvoll. Dies steht im Kontrast zu den Förderprogrammen zur Entwicklung ländlicher Räume, die auch mit den neu geschaffenen Maßnahmen der GAK die Daseinsvorsorge flächendeckend fördern. Eine neue GA „Daseinsvorsorge“, wie vielfach gefordert, wäre lediglich eine Doppelförderung und auch angesichts der Mittelaufstockung im Rahmen des Sonderrahmenplans „Förderung der ländlichen Entwicklung“ der GAK ohne klare Notwendigkeit. Da die Länder bei der GAK mitbestimmen, ist jedoch eine zu enge räumliche Fokussierung unrealistisch. Zum einen möchte jedes Land in die Förderkulisse fallen und zum anderen ist die Absorptionsfähigkeit für Fördermittel in schrumpfenden Regionen begrenzt. Letzteres erfordert den langfristigen Aufbau von Verwaltungskapazitäten sowie höhere Fördersätze bzw. niedrigere Ko-Finanzierungsanteile.

Zweitens bestätigen unsere Ergebnisse, dass es in den Regionen keine einheitlichen Problemkonstellationen gibt. *Bedarfsanalysen ermöglichen eine inhaltliche Fokussierung*. Ein erster Schritt sollte hierbei die Analyse statistischer Daten sein, um wenige zentrale Handlungsfelder identifizieren zu können. Darauf aufbauend könnten im zweiten Schritt die in diesen Handlungsfeldern zentralen Akteure einbezogen werden, um deren lokales Wissen bei der Problemdefinition

und -lösung zu berücksichtigen. Drittens könnten konkrete Vorhaben eine Befragung bei den potenziellen Nutzern erfordern, um deren Interessen und die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Angebots abschätzen zu können. Schließlich hat unsere sekundarstatistische Analyse gezeigt, dass von einem fehlenden Angebot nicht notwendigerweise auf einen hohen Bedarf geschlossen werden kann. Die Erfahrungen aus dem Modellvorhaben Land(auf)Schwung haben jedoch deutlich gemacht, dass das Interesse der regionalen Akteure an einer inhaltlichen Fokussierung begrenzt ist, weil eine breite, nicht-exklusive Strategie die Einbindung konfligierender Interessen erlaubt, den Mittelabfluss erleichtert und flexible Reaktionen auf spontane Projektideen ermöglicht (KÜPPER et al. 2018). Daher sollten entsprechende Analysen gefördert werden und Einzelvorhaben möglichst nur unter der Voraussetzung, dass sie in ein exklusives Konzept eingebunden sind und der Bedarf – nicht nur über ein Fehlen eines bestimmten Angebotes im Ort, sondern z. B. auch über eine Befragung unter Einbezug unterschiedlicher Varianten – nachgewiesen wurde, gefördert werden.

Drittens sollten sich *Modellvorhaben auf neuartige Ansätze fokussieren*. Land(auf)Schwung und die daraus betrachteten Beispiele des bürgerschaftlichen Engagements und der Digitalisierung haben verdeutlicht, dass in den verschiedenen Modellregionen an ähnlichen Themen gearbeitet wurde. Gleichwohl erschien das Vorgehen teilweise wenig systematisch. So blickte jede Region in erster Linie auf sich selbst und verpasste somit Gelegenheiten, Erkenntnisse aus anderen Regionen, nicht nur aus Land(auf)Schwung, einzubeziehen. Zudem verbessert die Digitalisierung die Möglichkeit, Größenvorteile zu nutzen, was eher gegen regionale Insellösungen spricht. Darüber hinaus erfordern neue Ansätze teils eine hierarchische Steuerung, da die freiwillige regionale Kooperation nicht immer vorausgesetzt werden kann. Vor einer Förderung sollte daher immer geprüft werden, ob ein regionaler Ansatz

sinnvoll ist und nicht bereits zu berücksichtigende Erfahrungen bestehen. Die Entwicklung eines Modells, das bereits woanders existiert und übertragen werden könnte, sollte vermieden bzw. nur gewährt werden, wenn dies mit lokalen Besonderheiten oder bestimmten Zusatznutzen begründet werden kann. Modellvorhaben sollten sich auf modellhafte Ideen beschränken, die dann mit einem entsprechenden, experimentellen Design auf ihren Nutzen und ihre Übertragbarkeit hin erforscht werden müssten. Der Nutzen wirklich innovativer Ansätze ist dann auch breit zu kommunizieren, um deren Verbreitung zu fördern und erneutes Ausprobieren an anderer Stelle zu verhindern.

Viertens veranschaulichen die Beispiele in den vorgestellten Themenfeldern von Land(auf)Schwung, dass der Großteil der geförderten Projekte bestehende Angebote der Daseinsvorsorge ergänzen und damit die Angebotsqualität verbessern soll. Zudem wird deutlich, dass das bürgerschaftliche Engagement in der Regel dauerhaft von der öffentlichen Hand unterstützt werden muss. Auf der anderen Seite führen Digitalisierungsprojekten oftmals zu Folgeprojekten, da auf die Konzeption die Umsetzung folgt und auf die Technikbeschaffung bzw. -entwicklung die Schulung bzw. Akzeptanzsteigerung sowie die Instandhaltung bzw. Aktualisierung. In der Konsequenz muss häufig eine Anschlussfinanzierung gesucht werden, die zu erneuten Förderanträgen oder dem Auslaufen von Angeboten führt. Damit wird deutlich, dass die vorgestellten Projekte nur in geringem Maße zu sich selbsttragenden Strukturen führen, die die Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen dauerhaft sicherstellen könnten. Hierzu erscheint eine *Verbesserung der Grundfinanzierung für die Kernanbieter der Daseinsvorsorge* in diesen Räumen nötig. Da Daseinsvorsorgeangebote in der Regel ausschließlich von den Bürgern vor Ort oder aus der Region genutzt werden, erscheint eine Stärkung der kommunalen und Landkreisebene sinnvoll. Diese Kongruenz von Entscheidungs- und Wirkungsraum lässt einen

verantwortungsbewussten Umgang mit den Finanzmitteln erwarten (BENZ et al. 1999, S. 57). Zudem ist die Mittelvergabe über Förderprogramme mit erheblichen Implementationskosten verbunden. So beziffern FÄHRMANN et al. (2014) diese Kosten bei den Programmen zur Entwicklung ländlicher Räume allein auf der Landesebene auf ca. 14 % der Fördergelder. Bei Maßnahmen ländlicher Entwicklung im engeren Sinne (hier Dorferneuerung und LEADER) schwanken die Kosten je nach Bundesland und Maßnahme zwischen ca. 3 bis 50 % der Fördersummen. Vor diesem Hintergrund scheint es zur Sicherung der Daseinsvorsorge effizienter, statt der Förderprogramme die Finanzausstattung der kommunalen Ebene in Schrumpfungsregionen zu stärken. Die Förderung könnte sich dann auf intra- und interregionale Kooperationen, die Erstellung von Analysen und Konzepten sowie die Erprobung neuer Lösungen konzentrieren.

## Literatur

- ARBEITSGRUPPE „REGIONEN IM DEMOGRAFISCHEN WANDEL STÄRKEN“ (Hrsg.) (2015): Arbeitspapier zum Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ für Strategiekongress Demografie am 22. September 2015. Online unter: [http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2014/Ergebnisse/AG\\_D\\_Arbeitspapier\\_Daseinsvorsorge.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2014/Ergebnisse/AG_D_Arbeitspapier_Daseinsvorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (23.01.2020).
- ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER“ (Hrsg.) (2019): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2017, Reihe 2, Kreisergebnisse Band 1. Online unter: [www.vgrdl.de](http://www.vgrdl.de) (27.11.2019).
- ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 108.
- BANG, H.P. (2005): Among everyday makers and expert citizens. In: Newman, J. (Hrsg.): Remaking governance, politics and the public sphere. Bristol, S. 159–178.
- BBSR = BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR = BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017 – Daseinsvorsorge sichern. Bonn.
- BBSR = BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2019): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. INKAR. [www.inkar.de](http://www.inkar.de) (29.11.2019).
- BEETZ, S., S. HUNING u. T. PLIENINGER (2008): Landscapes of Peripherization in North-Eastern Germany's Countryside: New Challenges for Planning Theory and Practice. In: International Planning Studies 13, H. 4, S. 295–310.
- BENZ, A., D. FÜRST, H. KILPER u. D. REHFELD (1999): Regionalisierung: Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- BMEL = BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT (2020): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2020 bis 2023. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/rahmenplan-2020-2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/rahmenplan-2020-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (28.05.2020).
- BMI, BMEL u. BMFSFJ = BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT, BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT u. BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.
- BMJV u. BFJ = BUNDESMINISTERIUM FÜR JUSTIZ UND VERBRAUCHERSCHUTZ u. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (O.): Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG). <https://www.gesetze-im-internet.de/agrstruktgt/GAKG.pdf> (29.05.2020).
- BMVI u. BMI = BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR UND DIGITALE INFRASTRUKTUR u. BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT (2018): Sicherung von Versorgung und Mobilität. Strategien und Praxisbeispiele für gleichwertige Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen. [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/abschlussbericht-versorgung-mobilitaet-laendlicher-raum.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/abschlussbericht-versorgung-mobilitaet-laendlicher-raum.pdf?__blob=publicationFile) (07.09.2020).
- BÖLTKEN, F., G. STURM u. A. WALTHER (2013): LebensRäume – Bevölkerungsumfrage des BBSR 2010. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5610 Datenfile Version 1.0.1, doi:10.4232/1.11619.
- BOVAIRD, T. (2007): Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public Services. In: Public Administration Review 67, H. 5, S. 846–859.
- BOYLE, D. u. M. HARRIS (2009): The challenge of Co-production. Discussion Paper. [https://media.nesta.org.uk/documents/the\\_challenge\\_of\\_co-production.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/the_challenge_of_co-production.pdf) (28.05.2020).
- BUNDESTAG = Deutscher Bundestag (2019a): Bundestagsdrucksache 19/10639. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/106/1910639.pdf> (07.09.2020).
- BUNDESTAG = Deutscher Bundestag (2019a): Bundestagsdrucksache 19/106340. Bundestagsdrucksachen 19/10640. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/106/1910640.pdf> (07.09.2020).
- BUTZIN, A. u. M. GÄRTNER (2017): Neue Kooperationen und Finanzierungsmodelle für die Daseinsvorsorge – Eine Analyse von 111 Initiativen. In: Raumforschung und Raumordnung 75, H. 6, S. 513–526.
- DESTATIS = STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (Hrsg.) (2019): Regionalatlas Deutschland. Indikatoren des Themenbereichs „Umwelt“. [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de) (29.11.2019).
- FÄHRMANN, B., R. GRAJEWSKI u. K. REITER (2014): Implementations(kos-

- ten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013. Braunschweig.
- FRANZ, P. (2004): Schrumpfende Städte – Schrumpfende Wirtschaft? Der Fall Ostdeutschland. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 43, S. 33–50.
- FRIEDRICH, J. (1993): A theory of urban decline: economy, demography and political elites. In: Urban Studies 30, S. 907–917.
- GIELING, J., T. HAARTSEN u. L. VERMEIJ (2019a): Village Facilities and Social Place Attachment in the Rural Netherlands. In: Rural Sociology 84, H. 1, S. 66–92.
- GIELING, J., T. HAARTSEN, L. VERMEIJ u. D. STRIJKER (2019b): Out of love for the village? How general and selective forms of attachment to the village explain volunteering in Dutch community life. In: Journal of Rural Studies 71, S. 181–188.
- GROBE, A. u. M. RISSMANN (2017): Smart City Charta. Digitale Transformation in den Kommunen nachhaltig gestalten. Bonn.
- HODGE, H., D. CARSON, D. CARSON, L. NEWMAN u. J. GARRETT (2017): Using Internet technologies in rural communities to access services: The views of older people and service providers. In: Journal of Rural Studies 54, S. 469–478.
- HOLLANDER, J. B. u. J. NÉMETH (2011): The Bounds of Smart Decline: A Foundational Theory for Planning Shrinking Cities. In: Housing Policy Debate 21, H. 3, S. 349–367.
- JONES, L. u. J. HELEY (2016): Practices of participation among older people in rural Wales: choice, obligation and constraints to active ageing. In: Sociologia Ruralis 56, H. 2, S. 176–196.
- KACZOROWSKI, W. u. G. SWARAT (2018): Smartes Land – von der Smart City zur Digitalen Region: Impulse für die Digitalisierung ländlicher Regionen. Glückstadt.
- KBV = KASSENÄRZTLICHE BUNDESVEREINIGUNG (Hrsg.) (2019): Regionale Verteilung der Ärzte in der vertragsärztlichen Versorgung, 2014–2018. gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/16402.php (29.11.2019).
- KERSTEN, J., C. NEU u. B. VOGEL (2015): Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Bonn.
- KERSTEN, J., C. NEU u. B. VOGEL (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Für eine Politik des Zusammenhalts. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 69, H. 46, S. 4–11.
- KNORR, A. (2005): Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K. H. u. A. Knorr (Hrsg.): Neure Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Göttingen, S. 31–53. = Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 157.
- KOKORSCH, M. u. P. KÜPPER (2019): Trends der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Braunschweig. = Thünen Working Paper 126.
- KOPETSCH, T. (2007): Arztdichte und Inanspruchnahme ärztlicher Leistungen in Deutschland. In: Schmollers Jahrbuch 127, S. 373–405.
- KÜHN, M., M. BERNT u. L. COLINI (2017): Power, politics and peripheralization: Two Eastern German cities. In: European Urban and Regional Studies 24, H. 3, S. 258–273.
- KÜPPER, P. (2011a): Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen. In: Hege, H.-P., Y. Knappstein, R. Meng, K. Ruppenthal, A. Schmitz-Veltin u. P. Zakrzewski (Hrsg.): Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft. Hannover, S. 152–168. = Arbeitsberichte der ARL 1.
- KÜPPER, P. (2011b): Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Berlin. = IÖR-Schriften 53.
- KÜPPER, P. (2014): Darstellung und Begründung der Methodik zur Auswahl vom demografischen Wandel besonders betroffener Landkreise für das Modellvorhaben Land(auf)Schwung. [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn054383.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn054383.pdf) (27.01.2020).
- KÜPPER, P. (2015a): Demographischer Wandel und nachlassende Wirtschaftskraft. In: Geographische Rundschau, H. 9, S. 18–23.
- KÜPPER, P. (2015b): Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf die Daseinsvorsorge: Regionale Betroffenheit und kommunale Gestaltungsmöglichkeiten. In: KommunalPraxis Spezial, H. 1, S. 23–28.
- KÜPPER, P. (2016): Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig. = Thünen Working Paper 68.
- KÜPPER, P., S. KUNDOLF, T. METTENBERGER u. G. TUITJER (2018): Rural regeneration strategies for declining regions: trade-off between novelty and practicability. In: European Planning Studies 26, H. 2, S. 229–255.
- KÜPPER, P. u. J. C. PETERS (2019): Entwicklung regionaler Disparitäten hinsichtlich Wirtschaftskraft, sozialer Lage sowie Daseinsvorsorge und Infrastruktur in Deutschland und seinen ländlichen Räumen. Braunschweig. = Thünen Report 66.
- KÜPPER, P. u. A. STEINFÜHRER (2017): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zwischen Ausdünnung und Erweiterung: ein Beitrag zur Peripherisierungsdebatte. In: Europa Regional 23, H. 4, S. 44–60.
- KÜPPER, P., A. STEINFÜHRER, S. ORTWEIN u. M. KIRCHESCH (2013): Regionale Schrumpfung gestalten: Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig.
- LAUERBACH, T. (2020): Wachstum deutscher Großstädte und innerstädtische Entwicklungen. In: Maretzke, S. (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? Bonn, S. 15–24. = BBSR-Online-Publikation, 01/2020.
- LOBECK, M. (2017): „Digitale Zukunft auf dem Land“. Wie ländliche Regionen durch die Digitalisierung profitieren können. [https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/170620\\_](https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/170620_)

- Endfassung\_Digitale\_Zukunft\_korrigiert\_2.pdf (28.05.2020).
- MEERSTRA-DE HAAN, E., S. MEIER, E. BULDER u. T. HAARTSEN, (2020). 'At some point it has been enough' – Processes of perceived failure of citizens' initiatives. In: *Sociologia Ruralis* 60, H. 1, S. 260–283.
- METTENBERGER, T. u. P. KÜPPER (2019): Potential and impediments to senior citizens' volunteering to maintain basic services in shrinking regions. In: *Sociologia Ruralis* 59, H. 4, S. 739–762.
- MKRO = MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MUNOZ, S., J. FARMER, J. WARBURTON u. J. M. HALL (2014): Involving rural older people in service co-production: is there an untapped pool of potential participants? In: *Journal of Rural Studies* 34, H. 4, S. 212–222.
- NADLER, R. (2017): The elephant in the room. Über das Verhältnis von demographischem Wandel, Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland. In: *Raumforschung und Raumordnung* 75, H. 6, S. 499–512.
- NAUMANN, M. u. A. REICHERT-SCHICK (2012): Infrastrukturelle Peripherisierung: das Beispiel Uecker-Randow (Deutschland). In: *disP-The Planning Review* 47, H. 1, S. 27–45.
- NEUMEIER, S. (2014): Modellierung der Erreichbarkeit von Supermärkten und Discountern: Untersuchung zum regionalen Versorgungsgrad mit Dienstleistungen der Grundversorgung. Braunschweig. = Thünen Working Paper 16.
- NEUMEIER, S. (2016): Accessibility to services in rural areas: the example for petrol service provision in Germany. In: *disP-The Planning Review* 52, H. 3, S. 32–49.
- NEUMEIER, S. (2017): Regionale Erreichbarkeit von ausgewählten Fachärzten, Apotheken, ambulanten Pflegediensten und weiteren ausgewählten Medizindienstleistungen in Deutschland – Abschätzung auf Basis des Thünen-Erreichbarkeitsmodells. Braunschweig. = Thünen Working Paper 77.
- ORTH, A. K. u. H. BARDT (2020): Folgt die Bevölkerung der Beschäftigung oder die Beschäftigung der Bevölkerung? – Schrumpfende Boomregionen in Deutschland. In: Maretzke, S. (Hrsg.): *Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt?* Bonn, S. 25–35. = BBSR-Online-Publikation, 01/2020.
- RUST, E. (1975): *No growth: Impacts on metropolitan areas*. Lexington.
- SCHILLER, G. u. S. SIEDENTOP (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: *disP-The Planning Review* 41, S. 83–93.
- SOUSA, S. u. P. PINHO (2015): Planning for Shrinkage: Paradox or Paradigm. In: *European Planning Studies* 23, H. 1, S. 12–32.
- SCHNEIDER, J. (2016): Verkehrsgenese-forschung: Wie entsteht Verkehr? In: Schwedes, O., W. Canzler u. A. Knie (Hrsg.): *Handbuch Verkehrspolitik*. Wiesbaden, S. 679–700.
- STEINFÜHRER, A. (2015): Bürger in der Verantwortung. Veränderte Akteursrollen in der Bereitstellung ländlicher Daseinsvorsorge. In: *Raumforschung und Raumordnung* 73, H. 1, S. 5–16.
- STEINFÜHRER, A. u. P. KÜPPER (2013): Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen. In: Maretzke, S. (Hrsg.): *Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen?* Bonn, S. 16–30. = BBSR-Online-Publikation, 02/2013.
- STEINFÜHRER, A., P. KÜPPER u. A. TAUTZ (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig. = *Landbauforschung SH 367*.
- STEINFÜHRER, A., P. KÜPPER u. A. TAUTZ (2014): Anpassen und Bewältigen: Strategien zur Sicherung von Lebensqualität in einer schrumpfenden Altersregion. In: *Comparative Population Studies* 39, H. 2, S. 319–344.
- STIELIKE, J. M. (2018): *Sozialstaatliche Verpflichtungen und raumordnerische Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge*. Baden-Baden.
- THRUN, T., B. WINKLER-KÜHLKEN u. K. H. HÜBLER (2005): *Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern*. Bonn. = *Werkstatt: Praxis* 38.
- UBELS, H., B. BOCK u. T. HAARTSEN (2020): *Non-Engagement of Mid-aged and Elderly Residents in Rural Civic Livability Initiatives*. *Rural Sociology*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ruso.12318> (08.05.2020).
- UDM = UNION DER MITTE (Hrsg.) (2019): *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Grundgesetz, soziale Marktwirtschaft und starke Kommunen in Schlüssel-funktion*. Unveröffentlicht.
- WILLIGER, A. u. B. WOJTECH (2018): *Digitalisierung im ländlichen Raum. Status Quo und Chancen für Gemeinden*. Nürnberg. = *White Paper der Fraunhofer-Arbeitsgruppe für Supply Chain Services*.

Dr. Patrick Küpper  
 Dr. Tobias Mettenberger  
 Thünen-Institut für Ländliche Räume  
 Bundesallee 64  
 38116 Braunschweig  
 patrick.kuepper@thuenen.de  
 tobias.mettenberger@thuenen.de

**Резюме**

ПАТРИК КЮППЕР, ТОБИАС МЕТТЕНБЕРГЕР

**Региональные адаптационные стратегии для сельских территорий с отрицательным приростом населения**

В сельских регионах, численность населения и экономическая мощь которых уменьшаются, часто бывает очень сложно обеспечить жизнедеятельность населения. С одной стороны, в таких регионах особенно сильно ощущается необходимость перемен, с другой – они испытывают особенно острый недостаток ресурсов и возможностей для адаптации. Сейчас существует множество посвященных этой проблеме политических дискуссий и инициатив, призванных помочь этим регионам и создать в них условия жизни, сопоставимые со средненациональным уровнем. Поэтому мы пытаемся ответить на следующий исследовательский вопрос: каким регионам особенно сложно изменить свои способы обеспечения жизнедеятельности населения и чему может научить нас накопленный опыт реализации региональных стратегий? Сначала на основании вторичных статистических данных автор демонстрирует, что за последние 15 лет численность населения существенно уменьшилась лишь в маленькой части сельских регионов. Хотя отрицательный прирост населения всегда влечет за собой ухудшение обеспечения жизнедеятельности оставшегося населения, «объективные» проблемные ситуации в таких регионах различаются. Также следует учитывать, что отсутствие тех или иных благ и услуг вовсе не обязательно коррелирует с отрицательной оценкой населением ситуации с благами и услугами. Затем с целью исследования адаптационных стратегий анализируются конкретные примеры из практики, а именно из пилотного проекта «Land(auf)Schwung». При этом обнаруживается, что во многих из 13 регионов – участников проекта прослеживается усиление гражданской активности и использование новых возможностей цифровизации. Анализ выявляет и пределы обеих стратегий, которые заключаются, прежде всего, в значительной потребности в поддержке активистов, а также в сопротивлении персонала и пользователей благ и услуг, направленных на обеспечение жизнедеятельности населения. В завершение автор дает рекомендации касательно точек приложения в пространстве и содержания инструментов поддержки и указывает, что считает особо эффективной мерой усиление муниципального финансирования.

Развитие сельских областей; инструменты поддержки; анализ потребностей; гражданская активность; цифровизация

**Résumé**

PATRICK KÜPPER et TOBIAS METTENBERGER

**Stratégies d'adaptation régionales pour maintenir les services d'intérêt général dans les zones rurales qui rétrécissent**

Les zones rurales dont la population et l'impact économique diminuent font face à de grands défis pour assurer le maintien des services d'intérêt général. Les changements y exercent une pression particulièrement forte, tandis que les ressources et les capacités d'adaptation sont très réduites. Une situation qui donne lieu à l'heure actuelle à de nombreux débats politiques et initiatives en vue d'aider ces régions à maintenir le niveau de vie. C'est pourquoi nous examinons la question de recherche suivante: quelles régions font-elles face à des défis particuliers pour adapter les services d'intérêt général et quelle est la leçon tirée des expériences actuelles avec les stratégies régionales? Il va être démontré tout d'abord au niveau statistique secondaire que seule une petite partie des zones rurales est concernée par un rétrécissement clair au cours des 15 dernières années. Même si le rétrécissement s'accompagne d'une offre amoindrie en services d'intérêt général, il existe des différences entre les zones en voie de rétrécissement concernant des constellations problématiques «objectives». À cela vient s'ajouter le fait que la seule absence d'offres ne correspond pas forcément à une évaluation négative de la situation au niveau de l'offre de la part de la population. Afin d'examiner les stratégies d'adaptation actuelles, des exemples pratiques concrets issus du projet pilote Land(auf)Schwung [Élan rural] vont être évalués. Il s'avère ici que le renforcement de l'engagement citoyen et le recours aux nouvelles possibilités de la numérisation sont poursuivis dans beaucoup des 13 régions concernées. Mais l'analyse révèle aussi les limites des deux stratégies qui consistent essentiellement dans un besoin d'assistance élevé des personnes engagées et dans les résistances du personnel et des utilisateurs des offres des services d'intérêt général. Enfin, des recommandations d'action sont faites pour une concentration des instruments de soutien en termes d'espace et de contenu et un renforcement des ressources financières communales est recommandé en tant qu'option d'action particulièrement efficace.

*Développement rural; instruments de financement; analyse des besoins; engagement citoyen; numérisation*