

UPPR

UMWELT UND PLANUNGS RECHT

Herausgeber und Schriftleitung:

Prof. Dr. Alexander Schink

Mitwirkend:

Prof. Dr. Walter Frenz

Dr. h.c. Eckart Hien

Prof. Dr. Michael Kloepfer

Prof. Dr. Michael Krautzberger

Prof. Dr. Stephan Mitschang

Prof. Dr. Olaf Reidt

Dr. Alfred Scheidler

Dr. Ulrich Storost

Dr. Helge Wendenburg

Prof. Dr. Jan Ziekow

Aus dem Inhalt:

Die Ersetzung der Planfeststellung für Verkehrsanlagen durch Bebauungsplan

Das Verhältnis zwischen Raumordnung und NABEG-Planungen – Anregungen für die ROG-Novelle

Das Soziale-Orte-Konzept

2/2017

::jehle

12 Abs. 2 NABEG für Bundesfachplanung und Planfeststellung bestehende Möglichkeit, den Vorhabenträger behördlich zur Antragstellung aufzufordern, ihn also zur Planung zu verpflichten. Da dies bislang nur im NABEG vorgesehen ist, sind keine unerwünschten Randwirkungen der Änderung erkennbar.

Auch im Zusammenhang mit der geplanten Neustrukturierung der Fernstraßenplanung hin zu einer privatrechtlich organisierten „Bundesautobahngesellschaft“ sollte der Gesetzgeber

unbedingt darauf achten, die Verbindung zu den §§ 4 und 5 ROG herzustellen. Während die bisherige Bundesauftragsverwaltung in die Systematik integriert ist, wird dies nach geltendem Recht künftig davon abhängen, ob die Gesellschaft die in § 4 Abs. 1 S. 2 ROG formulierten Anforderungen an Private erfüllt, die in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben planen. Ggf. wird das ROG dann erneut an ein Planungsmodell *sui generis* anzupassen sein.

Das Soziale-Orte-Konzept

Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts

Prof. Dr. Jens Kersten, München, Prof. Dr. Claudia Neu, Göttingen, Prof. Dr. Berthold Vogel, Göttingen*

Die demografische Entwicklung unserer Gesellschaft verändert die soziale Raumstruktur der Bundesrepublik. Der soziale Zusammenhalt nimmt ab und die soziale Ungleichheit zu. Dies gilt sowohl für Schrumpfs- als auch für Wachstumsregionen. Doch die alten und neuen Konzepte des sozialen Zusammenhalts – das Zentrale-Orte-Konzept, der Stadtbau und die Soziale Stadt – entfalten nur (noch) eingeschränkte Steuerungswirkung. Deshalb wird immer wieder eine Ökonomisierung des sozialen Zusammenhalts favorisiert, welche die Abwanderung der Bevölkerung aus schrumpfenden Regionen fördern möchte. Dies geht jedoch nicht nur an der sozialen Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger vorbei, sondern verliert auch die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus dem Blick: Es ist die (gemeinsame) Aufgabe von Kommunen, Regionen, Ländern und Bund, den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft zu gewährleisten. Dies kann durch die Entfaltung eines Soziale-Orte-Konzepts gelingen, das besonderen Wert auf eine flächendeckende Politik der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter legt.

I. Die Entwicklung des sozialen Zusammenhalts

Der soziale Zusammenhalt der Gemeinden, Regionen und Länder nimmt in der Bundesrepublik ab. Ein Grund dafür ist der demografische Wandel. Dieser wird durch rückläufige Geburtenraten, steigende Lebenserwartung und Binnenwanderungen bestimmt, die sich tendenziell von Ost nach West und von Nord nach Süd vollziehen.¹ Diese Entwicklung ist durch die Flüchtlinge, die in jüngster Zeit in der Bundesrepublik Schutz gesucht und gefunden haben, weiter verstärkt worden. Wie die einheimische Bevölkerung bevorzugen auch Migranten die Großstädte und Metropolregionen, in denen sie Familie haben oder leichter sozialen Anschluss finden.² Die zunehmend asymmetrische Bevölkerungsstruktur trifft auf eine Politik, die Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter in der Fläche zurückbaut. Zugespielt lässt sich von einer demografischen De-Infrastrukturialisierung sprechen, die sowohl schrumpfende als auch wachsende Gemeinden und Regionen trifft und so Ungleichheit befördert.³

In den *Schrumpfungsgemeinden* und *Schrumpfsregionen* Deutschlands ist es überwiegend zu einer kalten Sanierung von Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Gütern gekommen:⁴ Städte und Regionen schrumpfen personell, sozial, finanziell,

wirtschaftlich und politisch. Gemeinden perforieren städtebaulich. Innenstädte veröden. Industrie stirbt oder wandert ab. Kirchen werden aufgegeben. Sport- und Kulturvereine finden keinen Nachwuchs. Öffentliche Einrichtungen veralten. Immobilien verlieren ihren Wert. Kulturlandschaften verwildern. Medizinische Versorgung ist nicht mehr gesichert. Behörden und Schulen werden geschlossen. Die lokale Mittelschicht lichtet sich. Der Staat setzt auf digitale Verwaltung im virtuellen Raum und lässt die Bürgerinnen und Bürger offline in der Fläche zurück.⁵ Der Zug fährt durch, wo er früher gehalten hat. Das Breitband kommt gar nicht erst. Kurz: Daseinsvorsorge, Infrastruktur und öffentliche Güter brechen weg.

In den *Wachstumsgemeinden* und *Wachstumsregionen* Deutschlands geraten Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentliche Güter ebenfalls unter Druck. Grund dafür ist die zunehmende Segregation der Städte:⁶ Die Bevölkerung sortiert sich hier zunehmend nach sozialer und wirtschaftlicher Stärke sowie nach ethnischer und religiöser Zugehörigkeit. Vor allem benachteiligte Quartiere introvertieren personell, sozial, finanziell, wirtschaftlich und politisch. Darunter leidet auch die Gewährleistung von Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Gütern. Vor allem die Schulen verlieren in den betroffenen Quartieren ihre soziale Integrations- und deshalb auch ihre pädagogische Leistungskraft. Mit Blick auf die Qualifikationsanforderungen der Dienstleistungs- und Wissenschaftsgesellschaft senkt dies die Integrationschancen von Einwohnern und insbesondere Kindern in benachteiligten Stadtvierteln dauerhaft noch weiter ab. Die sozialräumliche Benachteiligung des Quartiers schlägt in soziale Diskriminierung um. Kurz: Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentliche Güter brechen ein.

* Der Beitrag führt Überlegungen fort, die die Autoren in einer Stellungnahme für die Friedrich-Ebert-Stiftung im Jahr 2015 entwickelt haben.

1 Becker/Kersten, AöR 141 (2016), 1 (4 ff. m. w. N.).

2 Kersten/Neu/Vogel, VerwArch 107 (2016), 418 (421 ff.).

3 Vogel, Wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge und soziale Ungleichheit, in: Neu (Hrsg.), Daseinsvorsorge, 2009, 67 ff.; Neu, Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit, ebenda, 80 ff.

4 Kersten/Neu/Vogel, Demografie und Demokratie, 2012, 53 ff.

5 Bundesministerium des Innern, Demografiebericht, 2011, 212 ff.; *das.*, Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, 2012, 49.

6 Kersten, DÖV 2007, 50 ff.; Häußermann/Siebel, Stadtsoziologie, 2004, 139 ff.

II. Die Verfassung des sozialen Zusammenhalts

Das Grundgesetz konstituiert eine demokratische Verfassungsordnung, die den Staat durch Grundrechte, Verfassungsgüter und Staatszielbestimmungen verpflichtet, den sozialen Zusammenhalt der Bundesrepublik zu gewährleisten.

1. Grundrechte

Die Grundrechte sind ein Motor des sozialen Zusammenhalts. Auf den ersten Blick erscheint dies überraschend. So schützen beispielsweise die Wirtschaftsgrundrechte (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) das individuelle Gewinnstreben, das in sozialer Ungleichheit resultieren kann. Doch die Freiheits- und die Wirtschaftsgrundrechte erlauben es den Bürgerinnen und Bürgern auch, gemeinsam zu handeln und dabei den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Darüber hinaus entfaltet eine ganze Reihe von Grundrechten eine kollektive Dimension. Dies gilt für die Religions- (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG), Kommunikations- (Art. 5 Abs. 1 GG), Versammlungs- (Art. 8 Abs. 1 GG), Vereinigungs- (Art. 9 Abs. 1 GG) und Wirtschaftsfreiheiten (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) sowie die Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG). Diese kollektive Dimension der Freiheitsrechte ist für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts ganz entscheidend: Vereine, Religionsgemeinschaften und Kirchen beispielhaft sind flächendeckend caritativ tätig. Die Sozialpartner regeln im Rahmen der Tarifautonomie die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Außerdem garantieren Wirtschaftsunternehmen unter anderem die Daseinsvorsorge in den Bereichen Energie, Kommunikation und Mobilität. Darüber hinaus begründen die Freiheitsrechte auch staatliche Schutzpflichten: Der Staat hat die Ausübung von Grundrechten zu fördern und zu schützen.⁷ Dieser Pflicht kommt der Staat durch die Gewährleistung von Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Gütern nach, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre Persönlichkeit frei entfalten können.⁸ So sind etwa Mobilität (Art. 2 Abs. 1 GG), Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), Kommunikation (Art. 5 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG), Familie (Art. 6 Abs. 1 GG), Schule und Bildung (Art. 7 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 GG) sowie die wirtschaftliche Tätigkeit (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) von der staatlichen Gewährleistung von Infrastrukturen abhängig. Ganz in diesem Sinn hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in Anknüpfung an das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) wiederholt betont, dass die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung ein wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt.⁹ Deshalb muss der Staat ein funktionierendes, flächendeckendes Gesundheitssystem garantieren.¹⁰ Zugleich sind Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentliche Güter nicht nur den Freiheitsrechten, sondern auch den Gleichheitsrechten verpflichtet: Alle Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch auf gleiche Teilhabe an und diskriminierungsfreien Zugang zu Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Gütern (Art. 3 GG, § 1 AGG), was die grundrechtliche Dimension des sozialen Zusammenhalts zusätzlich verstärkt.

2. Verfassungsinstitutionen und Verfassungsgüter

Auch Verfassungsinstitutionen und Verfassungsgüter sichern den sozialen Zusammenhalt der Bundesrepublik, wobei sich sozialraumübergreifende und sektorenspezifische Kohäsionsinstitutionen und Kohäsionsgüter des Grundgesetzes unterscheiden lassen.

Sozialraumübergreifende Kohäsionsinstitutionen und Kohäsionsgüter des Grundgesetzes sind die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung und die Garantie der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. So geht die kommunale Selbstverwaltung als Verfassungsinstitution davon aus, dass Gemeinden und Städte

eine „örtliche Gemeinschaft“ bilden (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Dieses Kohäsionsinstitut umfasst den gesamten sozialen Raum der Gemeinden und Städte. Es fordert die Gewährleistung des kommunalen Zusammenhalts verfassungsrechtlich ein, was insbesondere auch den urbanen Ausgleich sozialer Ungleichheit umfasst. Somit bestimmt das europäische Leitbild der „Unteilbarkeit der Stadt“¹¹ die kommunale Gewährleistung von Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Gütern. Über die urbanen Grenzen hinausgehend, weist das Grundgesetz die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 GG) als föderales Rechtsgut aus, das sich auf den Zusammenhalt des gesamten Sozialraums der Bundesrepublik bezieht. Allerdings bestimmt das Bundesverfassungsgericht dieses verfassungsrechtliche Kohäsionsgut äußerst restriktiv: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“¹² Verfassungsrechtlich ist eine solch restriktive Konkretisierung des föderalen Kohäsionsguts der gleichwertigen Lebensverhältnisse keineswegs angezeigt. Gerade mit Blick auf die soeben bereits entfaltete grundrechtliche Dimension des gesellschaftlichen Zusammenhalts ließe sich der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in verfassungssystematischer Perspektive auch sehr viel weitgehender bestimmen und zum Beispiel im Sinn des europäischen Unionsziels, den territorialen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, auch für die Bundesrepublik weiterentwickeln (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV).¹³

Neben den sozialraumübergreifenden stehen die *sektorenspezifischen Kohäsionsgüter*, die das Grundgesetz vor allem für die Bereiche des Verkehrs und der Telekommunikation vorsieht.¹⁴ So weist zunächst Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG die Verkehrsbedürfnisse als einen verfassungsrechtlich anerkannten Kohäsionsbelang aus: Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit – insbesondere den Verkehrsbedürfnissen – beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit sie nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Zwar konturiert Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG die Verkehrsbedürfnisse als Gemeinwohlbelang im eisenbahnrechtlichen Kontext und – noch spezifischer – allein für die Eisenbahnen des Bundes. Doch der Bedeutungsgehalt der Regelung geht weit über die Eisenbahninfrastruktur des Bundes hinaus: erstens, weil die Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in anderen Verkehrsinfrastrukturbereichen nicht weniger ein öffentliches Interesse darstellen können; und zweitens, da gerade im Verkehrsbereich die unterschiedlichen Mobilitätsformen voneinander abhängig und deshalb nicht trennscharf voneinander abgrenzbar sind. Aus diesem Grund wird der Kohäsionsbezug der Infrastrukturgewährleistung des Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG zu Recht als eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) ein-

7 Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Vorb. vor Art. 1 Rn. 6 m. w. N.

8 Böhnkel/Kersten/Klenk/Neu/Vogel, Der Wert der öffentlichen Güter, 2015, 22 ff.

9 BVerfG, Beschl. v. 10.5.1988 – 1 BvR 482/84, 1166/85, BVerfGE 78, 179 (192); Beschl. v. 21.3.2001 – 1 BvR 2307/94, BVerfGE 103, 172 (184); Beschl. v. 27.4.2001 – 1 BvR 1282/99, DVBl. 2001, 400 (401).

10 BVerfG, Beschl. v. 9.6.2004 – 2 BvR 1248, 1249/03, DVBl. 2004, 1161 (1162).

11 Häußermann, Global, lokal, sozial, in: Walther (Hrsg.), Soziale Stadt-Zwischenbilanzen, 2002, 71.

12 BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (144); hierzu umfassend Kahl, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und Grundgesetz, 2016, 18 ff.

13 Kersten, UPR 2006, 245 ff.

14 Lepsius, Verfassungsrechtlicher Rahmen der Regulierung, in: Fehling/Ruffert (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 4 Rn. 90 ff.

geordnet.¹⁵ In diesem Zusammenhang stellt das Raumordnungsgesetz auch klar: Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen – ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 ROG). Als ein weiteres sektorenspezifisches Kohäsionsgut nennt das Grundgesetz in Art. 87f Abs. 1 die flächendeckende Grundversorgung von Post- und Telekommunikationsdienstleistungen: Der Bund gewährleistet im Bereich des Postwesens und der Telekommunikation angemessene und ausreichende Dienstleistungen. Diese flächendeckende Versorgung mit Post- und Telekommunikation soll den sozialen Zusammenhalt der Bundesrepublik garantieren. Aus der Perspektive ländlicher und strukturschwacher Gebiete verleiht Art. 87f Abs. 1 GG „einem regionalpolitischen Ziel Verfassungsrang“.¹⁶

3. Verfassungsprinzipien

Auch Staatsfundamentalnormen zielen auf die Sicherung des sozialen Zusammenhalts der Bundesrepublik und die Kompensation sozialer Ungleichheit. Dies gilt vor allem für das Bundesstaats-, Republik-, Sozialstaats- und Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Das *Bundesstaatsprinzip* garantiert zwar grundsätzlich die föderal differenzierte Entwicklung in der Bundesrepublik, begrenzt sich jedoch zugleich selbst durch das föderale Kohäsionsgut der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Das *Republikprinzip* versteht die Länder und den Bund als Gemeinwesen, die auf das allgemeine Wohl aller Bürgerinnen und Bürger verpflichtet sind und deshalb auf den sozialen Zusammenhalt und den Ausgleich sozialer Ungleichheit zielen: Dieses republikanische Verfassungsversprechen lösen Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentliche Güter ein. Das *Sozialstaatsprinzip* gewährleistet den sozialen Zusammenhalt und wendet sich gegen soziale Ungleichheit: Das soziale Staatsziel verpflichtet die Bundesrepublik, erstens „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“¹⁷, zweitens für die „Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle“¹⁸ einzutreten und drittens eine „annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“¹⁹ anzustreben. Das *Demokratieprinzip* ist für die Gewährleistung und Gestaltung des sozialen Zusammenhalts ebenfalls von zentraler Bedeutung. Denn eine lebendige Demokratie kann sich nur auf der Grundlage des sozialen Zusammenhalts einer Gesellschaft entfalten, nicht aber wenn Städte durch soziale Segregation gespalten oder schrumpfende Gemeinden, Regionen und Länder von den Wachstumsregionen sozial abgehängt werden. Das haben die letzten Landtagswahlen in Mecklenburg-Vorpommern gezeigt.²⁰ Diesen Zusammenhang zwischen der Etablierung und Festigung lokaler Demokratie und der substanziellen Leistungsfähigkeit kommunaler Strukturen konnten für die junge Bundesrepublik bereits die Politikwissenschaftler *Thomas Ellwein* und *Ralf Zoll* im Rahmen der sogenannten Wertheim-Studie belegen.²¹ Die Wertheim-Studie ist ein Lehrstück der politischen Soziologie der Gemeinde. Am Beispiel der Entwicklung einer badischen Kleinstadt in den Nachkriegsjahrzehnten zeigen *Ellwein* und *Zoll* zum einen, dass die Vitalität gesamtstaatlicher demokratischer Strukturen sehr eng mit den politischen Lebenswirklichkeiten auf kommunaler Ebene zusammenhängt: Es kommt für das Gelingen unserer Demokratie also auf die Kommunen und Kleinstädte an. Zum anderen wird im Rahmen der Befragung von Bürgerinnen und Bürgern deutlich, dass eine lokal starke Demokratie ihre materiellen Grundlagen und symbolischen Ressourcen gerade auch in den Leistungen der Daseinsvorsorge findet – und in den Konflikten um Daseinsvorsorge. Daher stellt

infrastrukturelle Daseinsvorsorge, insofern sie Basis gleichwertiger Lebensverhältnisse ist, weit mehr als ein Luxusgut für bessere Zeiten dar. Sie ist die Voraussetzung für aktive Vereine und Verbände, für eine engagierte Bürgerschaft und damit zugleich für eine lebendige Demokratie.

III. Die Steuerungsdefizite des sozialen Zusammenhalts

Die Sicherung des sozialen Zusammenhalts war und ist das Ziel von Gesamt- und Fachplanungen in der Bundesrepublik. Doch angesichts der demografischen De-Infrastrukturalisierung sind sowohl die klassischen als auch neuere Steuerungskonzepte der Gesamtplanung, die den sozialen Zusammenhalt gewährleisten sollen, an ihre Grenzen gestoßen.

1. Das Zentrale-Orte-Konzept

Dies gilt zunächst für das Zentrale-Orte-Konzept,²² das sich nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem zentralen raumordnerischen Steuerungsansatz der Bundesrepublik als Industriegesellschaft entwickelt hat.²³ Das Zentrale-Orte-Konzept verfolgt einen strukturellen Ansatz, um territoriale Ungleichheit zu vermeiden und so den sozialen Zusammenhalt zu sichern. Die lokalen Unterschiede der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter sollen durch die Ausdifferenzierung einer dreistufigen Raum- und Siedlungsstruktur überbrückt werden, die zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren unterscheidet.²⁴ Grundzentren stellen dabei den täglichen Lebensbedarf im Hinblick auf Lebensmittel, Grundschule und ärztliche Versorgung sicher. Mittelzentren bieten ausgeweitete Einkaufsmöglichkeiten, weiterführende Schulen und Krankenhäuser. Oberzentren offerieren umfassende Konsummöglichkeiten, Hochschulen und spezialisierte Gesundheitsversorgung.

Das Zentrale-Orte-Konzept hat seine Hochzeit in den 1960er und 1970er Jahren erlebt. Es bestimmt jedoch nach wie vor faktisch und rechtlich die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik: faktisch, weil die Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts strukturelle Pfadabhängigkeiten geschaffen hat, die sich bis heute auswirken; rechtlich, weil das Zentrale-Orte-Konzept einen wichtigen Baustein des Raumordnungs- und Landesentwicklungsrechts darstellt: Die Raumordnung folgt heute dem Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung, die einen verhältnismäßigen Ausgleich zwischen den sozialen, ökonomischen und ökologischen Anforderungen an den Raum suchen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führen soll (§ 1 Abs. 2, § 2

15 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 87e Rn. 7.

16 *Uerpmann-Witzack*, in: v.Münch/Kunig GG, 6. Aufl. 2012, Art. 87f Rn. 9.

17 BVerfG, Urt. v. 18.7.1967 – 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62, BVerfGE 22, 180 (204); Urt. v. 16.7.1985 – 1 BvL 5/80, 1 BvR 1023, 1052/83, 1227/84, BVerfGE 69, 272 (314).

18 BVerfG, Beschl. v. 19.12.1951 – 1 BvR 220/51, BVerfGE 1, 97 (105).

19 BVerfG, Urt. v. 17.8.1956 – 1 BvB 2/51, BVerfGE 5, 85 (198).

20 *Pergande*, FAZ, 12.9.2016, 8.

21 *Ellwein/Zoll*, Die Wertheim-Studie, 2003.

22 *Christaller*, Die zentralen Orte in Süddeutschland, 1933 (Nachdruck 1968), 21 ff.; zur Bedeutung und Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts im Nationalsozialismus *Aby/Heim*, Vordenker der Vernichtung, 2013, 145 ff., 171; *Kargler*, Deutsche Raumplanung, Das Modell der „zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik, 2015, passim, besonders 167 ff., 205 ff., 227 ff. m.umf.N.

23 *Blotevogel*, Zentrale Orte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, 1307 ff.

24 *Blotevogel*, Zentrale Orte, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, 1307 ff.; *Langhagen-Robrbach*, Raumordnung und Raumplanung, 2005, 44 f.; zu begrifflichen und konzeptionellen Varianten des Zentrale-Orte-Konzepts *Werk*, in: Schumacher/Werk/Albrecht (Hrsg.), ROG, 2012, § 2 Rn. 24.

Abs. 1 ROG).²⁵ Dieses Leitbild einer nachhaltigen Raumentwicklung wird über die Grundsätze der Raumordnung dahingehend konkretisiert, dass im Gesamtraum der Bundesrepublik und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse angestrebt werden sollen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 ROG). Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungs- und in ländlichen Räumen sowie in strukturschwachen und in strukturstarken Regionen zu erfüllen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 3 ROG). Dabei ist auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen hinzuwirken (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 5 ROG). Das Raumordnungsgesetz unterstreicht in diesem Zusammenhang die Sicherung einer nachhaltigen Daseinsvorsorge (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG). Es fordert darüber hinaus, die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge – insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen – zur Sicherung von Chancengerechtigkeit auch in dünn besiedelten Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 ROG). Für die Umsetzung dieser Gewährleistung misst das Raumordnungsgesetz dem Zentrale-Orte-Konzept besondere Bedeutung zu.²⁶ Grundsätzlich ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 4, § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 lit. b ROG). Darüber hinaus soll die soziale Infrastruktur vorrangig in Zentralen Orten gebündelt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 Hs. 1 ROG). Die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 Hs. 2 ROG) und die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 ROG).

Doch die mit dem demografischen Wandel zunehmenden sozialen und territorialen Disparitäten haben die Tragfähigkeit dieses Modells infrage gestellt. Grund- und Mittelzentren fällt es vor allem in Schrumpfungsbereichen schwer, die ihnen zugeordneten Funktionen überhaupt noch zu erfüllen.²⁷ Das Raumordnungsgesetz versucht, auf diese Entwicklung zu reagieren. So soll demografischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen bei der Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Raumentwicklung Rechnung getragen werden, gerade auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 Hs. 1 ROG). Zugleich setzt der Gesetzgeber auf das Kooperationsprinzip: Mit dem Ziel der Stärkung und Entwicklung des Gesamtraums und seiner Teilräume ist auf Kooperationen innerhalb von Regionen und von Regionen hinzuwirken, die in vielfältigen Formen möglich sind, etwa in Form von Stadt-Land-Partnerschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 3 ROG). Dem demografischen Wandel soll also mit einer Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Konzepts begegnet werden, beispielsweise durch eine weitere Ausdifferenzierung in Unter- und Kleinzentren und die Konturierung funktionaler Zentraler Orte, die aus mehreren Gemeinden bestehen und auf diese Weise Versorgungscluster bilden.²⁸ Doch die Entwicklung regionaler Disparitäten hat vielerorts auch diese Versuche, regionale Krisen der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter mittels eines flexibilisierten Zentrale-Orte-Konzepts zu bewältigen, längst überholt.

2. Urban Governance

Auch auf der Ebene der örtlichen Gesamtplanung hat man versucht, dem demografischen Wandel in schrumpfenden und wachsenden Gemeinden durch neue Modelle von Urban Governance

Rechnung zu tragen, um den sozialen Zusammenhalt der Städte zu gewährleisten.²⁹

Der *Stadtumbau* (§§ 171a – § 171d BauGB) soll den sozialen Zusammenhalt schrumpfender Kommunen sichern. Steuerungsgegenstand von Stadtumbaumaßnahmen sind Gebiete, die durch einen erheblichen städtebaulichen Funktionsverlust gekennzeichnet sind (§ 171a Abs. 2 S. 1 BauGB).³⁰ Dieser äußert sich in einem Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, insbesondere für Wohnzwecke (§ 171a Abs. 2 S. 2 BauGB). Steuerungsziel von Stadtumbaumaßnahmen ist die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen (§ 171a Abs. 2 S. 1 BauGB). Dies bedeutet vor allem, dass eine Gemeinde ihr Zentrum behalten und folglich von außen nach innen zurückgebaut werden soll (§ 171 Abs. 3 Nr. 3 und 7 BauGB). Ein konsensual auszuarbeitendes städtebauliches Entwicklungskonzept konkretisiert dieses Leitbild im Einzelfall (§ 171b Abs. 2 und 3 BauGB). Es bildet zugleich die Grundlage der Festsetzung des Stadtumbauebiets (§ 171b Abs. 1 BauGB) und der finanziellen Städtebauförderung (§ 171b Abs. 4 BauGB). Das städtebauliche Entwicklungskonzept wird von der Gemeinde durch städtebauliche Verträge mit den betroffenen Eigentümern umgesetzt (§ 171c S. 1 BauGB). Dieser komplexe, vertraglich zu gestaltende Lastenausgleich zwischen rückbauenden und nicht rückbauenden Eigentümern sowie der infrastrukturbeschwerten Gemeinde lässt sich allerdings überhaupt nur in einer für alle aussichtslosen Schrumpfungssituation erwarten: Nur wenn das Aussitzen der Konkurrenzsituation auf einem schrumpfenden Immobilien- und Wohnungsmarkt überhaupt keine Gewinne mehr verspricht,³¹ werden die Eigentümer und die Gemeinde konsensual einen Lastenausgleich realisieren. Allein unter diesen Bedingungen sind die Eigentümer bereit, den wirtschaftlichen Wert ihrer Immobilien gemeinsam neu zu bestimmen. Dies zeigt die sehr eingeschränkten Steuerungsmöglichkeiten des Stadtumbau- als Stadtrückbaukonzepts: Es kommt erst dann zum Tragen, wenn es eigentlich schon zu spät ist.³²

Die *Soziale Stadt* (§ 171e BauGB) soll den sozialen Zusammenhalt wachsender Städte sichern, indem vor allem urbaner Segregation begegnet wird. Diesem Urban-Governance-Konzept kommt es darauf an, die sozialen Entwicklungspotenziale von benachteiligten Quartieren zu fördern, was explizit die Finanzierung von nicht investiven, also sozialen Maßnahmen einschließt (§ 171e Abs. 2 Satz 3 BauGB). Das dafür notwendige Entwicklungskonzept ist von den Bewohnerinnen und Bewohnern des benachteiligten

25 Batts, *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*, 6. Aufl., 2014, Rn. 80 f.

26 Spannowsky, in: ders./Runkel/Goppel, *ROG 2010*, § 2 Rn. 51, 79, 83; *Werk*, in: Schumacher/Werk/Albrecht (Hrsg.), *ROG*, 2012, § 2 Rn. 23 ff.

27 Vgl. etwa *Akademie für Raumordnung und Landesplanung* (Hrsg.), *Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept*. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, Positionspapier 92, 2013, 1 f.; *Baade/Berger/Buchsteiner/Ewald/Fischer/Fülkell/Geister/Gruber/Henning/Holtermann/Ickert/Kiwall/Klafehn/Neu/Piehl/Sanne/Schröder/Soltow/Tietzel/Völkner/Zuppa*, *Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck 2007*, 24. Grundsätzlich sind hier auch die Ergebnisse des Raumordnungsberichts 2011 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) zu nennen. Der Raumordnungsbericht 2011 konstatiert, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nicht mehr gegeben ist. In einzelnen Teilräumen sind in mehreren Bereichen mit Blick auf den Bundesdurchschnitt deutliche Abweichungen regionaler Lebensverhältnisse nach unten zu verzeichnen – vgl. *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* (BBSR), *Raumordnungsbericht 2011*, 2012, 7 f.

28 Vgl. grundsätzlich zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts *Blotz/Vogel*, *Zentrale Orte*, in: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.); *Handwörterbuch der Raumordnung*, 2005, 1307 (1314); *ders.* (Hrsg.), *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*, 2002, 217 ff.

29 Batts, *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*, 6. Aufl., 2014, Rn. 467 f.

30 *Reidt*, in: Batts/Krautzberger/Löhr, *BauGB*, 13. Aufl. 2016, § 171a Rn. 4 ff. m. umf. N.

31 *Tutt*, *Das große Schrumpfen*, 2007, 140 f.

32 *Kersten*, *Veränderung von Verfassung und Verwaltung durch Wissen – am Beispiel des demographischen Wandels*, in: Schuppert/Voßkuhle (Hrsg.), *Governance von und durch Wissen*, 2008, 189 (198).

ligten Stadtviertels und damit von den Betroffenen selbst zusammen mit der Gemeinde zu formulieren und fortzuschreiben (§ 171e Abs. 4 BauGB).³³ Es wird durch eine Koordinierungsstelle umgesetzt (§ 171e Abs. 5 Satz 3 BauGB), welche die staatlichen Maßnahmen und die zivilgesellschaftlichen Initiativen zu einem integrierten Handlungskonzept zusammenfasst. Dabei soll das Quartiermanagement nicht nur Anregungen entgegennehmen, sondern auch das zivilgesellschaftliche Engagement und Bürgerinitiativen im Stadtteil motivieren und vernetzen. Aufgrund der politischen Apathie, der sprachlichen Barrieren und der kulturellen Distanzen, die urbane Segregation prägen, liegt hier die zentrale Herausforderung dieses Urban-Governance-Konzepts. Die Steuerungswirkung der Sozialen Stadt ist – wie auch der Stadtumbau – zurückhaltend einzuordnen. Die zentrale Rolle, die den Gemeinden für die Gewährleistung des kommunalen Zusammenhalts zukommt, wird in der Sozialen Stadt (zu) stark relativiert. Auch aus diesem Grund konzentrieren sich Konzepte der Sozialen Stadt in der Praxis oft nur auf das benachteiligte Viertel. So verlieren sie den gesamtstädtischen Zusammenhalt aus dem Blick, auf den das Konzept der Sozialen Stadt eigentlich ausgerichtet sein sollte.³⁴

IV. Die Ökonomisierung des sozialen Zusammenhalts

Angesichts der demografischen Entwicklung und ihrer zunehmend dysfunktionalen Steuerung plädiert die Ökonomie dafür, den sozialen Zusammenhalt „realistisch“ zu betrachten: Wenn wir von den Mythen des demografischen Wandels Abschied nehmen, könnten wir den Untergang unserer Gesellschaft absagen – lautet beispielsweise die Grundthese des Hamburger Ökonomen Thomas Straubhaar.³⁵ Der Megatrend der Urbanisierung habe auch Deutschland erfasst. Die Bevölkerung fliehe vom Land in die Stadt. Die Schere zwischen wachsenden Metropolregionen und schrumpfenden Räumen öffne sich immer weiter. Dadurch würden der Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse und die Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Räumen zunehmend in Frage gestellt. Es gelte ökonomisch tragbare und finanzierungsfähige Antworten auf diese Entwicklung zu finden. Dies sei aber nur möglich, wenn wir den Mythos der Unantastbarkeit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufgeben.³⁶ Zwar gehöre das Versprechen, dass überall in Deutschland die Daseinsvorsorge – also die Grundversorgung mit öffentlicher Infrastruktur – von mehr oder weniger gleicher Qualität gewährleistet werde, „zur DNA eines föderalen Bundesstaates.“³⁷ Doch eine flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge verursache hohe Fixkosten, die angesichts des demografischen Wandels und der Flucht der Bevölkerung in die Städte unökonomisch seien. „Gegen die ökonomische Logik der Größenvorteile von Großstädten können eine regionale Strukturpolitik oder lokale Wirtschaftsfördermaßnahmen kaum etwas ausrichten. Das Gleichheitsversprechen des Grundgesetzes wird sich deshalb immer weniger einlösen lassen. Wenn der ländliche Raum bevölkerungsmäßig weiter ausdünn, führt kein Weg daran vorbei, die Versorgungsfunktionen mit öffentlicher Infrastruktur auf die Zentren zu konzentrieren.“³⁸ Diese Forderung entspreche ganz dem Zentralen-Orte-Konzept.³⁹ Durch die Konzentration der öffentlichen Infrastruktur in Ballungsräumen müsse sich die Daseinsvorsorge in ländlichen Gebieten jedoch keineswegs verschlechtern, sondern könne – ganz im Gegenteil – in Qualität und Verfügbarkeit sogar deutlich verbessert werden: Zweckverbände förderten die Professionalisierung der Daseinsvorsorge, etwa bei der Feuerwehr. Darüber hinaus könne die Bevölkerung der weit entlegenen ländlichen Peripherie durch einen Hubschrauberservice an der professionellen Versorgung der Ballungszentren teilhaben. Es sei klüger, die letztlich fruchtlose Strategie der Angleichung von Lebensverhältnissen

zugunsten von Konzepten der Verkehrsanbindung an Ballungszentren aufzugeben. Die Politik müsse die Mobilität in die Zentren statt die Immobilität der Sesshaftigkeit fördern und folglich den Umzug der Menschen in die Städte unterstützen. „Es wird ein langer Prozess von vielen Jahrzehnten sein, eine Ungleichheit der räumlichen Lebensbedingungen zu akzeptieren. Aber am Ende wird es politisch, ökonomisch und auch gesellschaftlich die klügste Entscheidung sein, diesen Prozess nicht künstlich korrigieren zu wollen. Denn der Zeitgeist treibt – weltweit – die Menschen vom Land (zurück) in die Städte.“⁴⁰ Warum müssten überhaupt im gesamten Bundesgebiet Menschen wohnen? An die Stelle der illusionären Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse könne der Grundsatz „Wildnis statt Wirtschaftsförderung“⁴¹ treten: „Das Schrumpfen der Bevölkerung in ländlichen Regionen könnte zum Rückzug des Menschen aus der Fläche und zu einer Rückkehr des Wolfs in naturbelassene Räume führen. Darüber sollten wir uns freuen und nicht grämen!“⁴²

Dieses ökonomische Neue Territoriale Steuerungsmodell gibt sich mit seinen Ab- und Umsiedlungsstrategien⁴³ realistisch, ohne dies jedoch zu sein. Eine realistische Politik des sozialen Zusammenhalts kann nicht von der illusionären Frage ausgehen: Warum müssen Menschen überhaupt im gesamten Bundesgebiet leben? Den Ausgangspunkt der Diskussion bildet die Feststellung: Die Bürgerinnen und Bürger leben im gesamten Bundesgebiet. Dies gilt ungeachtet der Wanderungsbewegungen in die Städte. Das Neue Territoriale Steuerungsmodell will innovative Vorschläge für die Bewältigung der demografischen De-Infrastrukturalisierung unterbreiten, bietet jedoch nur überkommene Konzepte: Die vorgeschlagenen Zweckverbände in der Daseinsvorsorge sind ebenso längst Realität wie die Konzentration von gesundheitlicher Versorgung auf Ballungszentren. Darüber hinaus entsprechen auch die ökonomischen Ab- und Umsiedlungsphantasien keineswegs – wie das Neue Territoriale Steuerungsmodell meint – dem Zentrale-Orte-Konzept, sondern geben schlicht der allgegenwärtigen kalte Sanierung von Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Gütern in Schrumpfungsräumen nach. Das Neue Territoriale Steuerungsmodell ignoriert schließlich auch schlicht die verfassungsrechtlichen Vorgaben: Mit leichter Hand wischt die Ökonomie einmal mehr das Grundgesetz als die liberale Verfassung einer sozialen Demokratie mit Verweis auf die normative Kraft des Faktischen beiseite.

V. Die Politik des sozialen Zusammenhalts

Eine Politik des sozialen Zusammenhalts, die der demografischen Entwicklung und den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden will, kann und braucht nicht vollkommen neu anzusetzen. Grund dafür sind die Pfadabhängigkeiten, welche die infrastrukturelle Daseinsvorsorge in Verbindung mit dem Zentrale-Orte-Konzept in den letzten hundert Jahren geschaffen

33 Vgl. zu einem „integrierten Ansatz“ Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. 2016, § 171e Rn. 8, 25.

34 Kersten, DÖV 2007, 50 (56 ff.).

35 Vgl. hierzu und zum Folgenden Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 38, 42, 149 ff.

36 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 149.

37 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 149.

38 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 152.

39 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 187.

40 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 156.

41 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 160, im Anschluss an Pötzl, Der Reiz der Leere (<http://www.spiegel.de/spiegel/spiegelspecial/d-49324487.html> [Abruf: 23.9.2016]).

42 Straubhaar, Der Untergang ist abgesagt, 2016, 160.

43 Vgl. auch Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken, Positionspapier Nr. 108, 2016, II, 23 ff., 33.

hat. Dies bedeutet, dass wir uns der demografischen Provokation der Daseinsvorsorge, der Infrastrukturen und der öffentlichen Güter vor dem Hintergrund dieser Pfadabhängigkeiten stellen müssen. Dafür schlagen wir ein Soziale-Orte-Konzept vor,⁴⁴ das auf die demografischen und infrastrukturellen Herausforderungen in schrumpfenden und wachsenden Regionen angewandt werden kann, um den sozialen Zusammenhalt von Gemeinden und Ländern und damit letztlich auch die Kohäsion der Bundesrepublik insgesamt zu sichern.⁴⁵ Das Soziale-Orte-Konzept reagiert auf die Tatsache, dass unsere Gesellschaft in manchen Großstädten und ländlichen Räumen bereits soweit auseinandergedriftet ist, dass wir den sozialen Zusammenhalt aktiv wiederherstellen müssen. Dabei übernimmt der Staat eine zentrale Rolle: nicht aus Staatsgläubigkeit, sondern weil wir in einer Demokratie leben, die sich verfassungsrechtlich in den Gemeinden, Kreisen, Ländern und dem Bund konstituiert. Deshalb kommt jeder dieser politischen Ebenen für sich und allen politischen Ebenen zusammen die Aufgabe zu, den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft demokratisch zu gestalten und zu gewährleisten. Bei der Daseinsvorsorge, den Infrastrukturen und den öffentlichen Gütern zeigt sich die Staatsbedürftigkeit der demokratischen Gesellschaft.⁴⁶ Dies bedeutet nicht, dass der Staat die Daseinsvorsorge, die Infrastrukturen und die öffentlichen Güter selbst und allein zur Verfügung stellen müsste oder könnte. Er ist dafür insbesondere auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, eine aktive Zivilgesellschaft und eine kooperative Wirtschaft angewiesen.⁴⁷ Deshalb gilt es, über ein Soziale-Orte-Konzept nachzudenken, das das Zusammenwirken von Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft und damit den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft für alle sichtbar macht.

1. Soziale-Orte-Konzept

Das Soziale-Orte-Konzept ist auf den sozialen Zusammenhalt der Gemeinden ausgerichtet. Verfassungsrechtlich knüpft dies an die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung an, die Kommunen als „örtliche Gemeinschaft“ versteht (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) und damit eine hohe verfassungsrechtliche Erwartung an deren sozialen und räumlichen Zusammenhalt formuliert. Im Soziale-Orte-Konzept werden Gemeinden – im Gegensatz zum Zentrale-Orte-Konzept – nicht rein formalistisch nach ihrer Funktion als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum kategorisiert. Vielmehr charakterisiert das Soziale-Orte-Konzept Kommunen anhand ihres sozialen Zusammenhalts als riskant, resilient oder robust. Kriterien für diese Einordnung sind die Arbeits-, Bevölkerungs-, Finanz-, Infra-, Vereins- und Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde im regionalen und bundesweiten Vergleich.

– *Riskanter Zusammenhalt*: Der sozialräumliche Zusammenhalt einer Gemeinde wird riskant, wenn ihre Arbeits-, Bevölkerungs-, Finanz-, Infra-, Vereins- und Wirtschaftsstruktur unterhalb des regionalen und bundesweiten Durchschnitts auf ein Minimum abgesunken oder bereits dysfunktional geworden ist. Im Fall riskanter Gemeinden ist das Ziel der Politik des sozialen Zusammenhalts, personelle, finanzielle, infrastrukturelle und wirtschaftliche Bausteine in den Kommunen, Regionen und darüber hinaus zu identifizieren, welche zur Rekombination zumindest eines angemessenen Minimums gesellschaftlicher Kohäsion beitragen können oder – besser noch – eine nachhaltige Stärkung des sozialen Zusammenhalts versprechen.

– *Resilienter Zusammenhalt*: Der sozialräumliche Zusammenhalt einer Gemeinde ist resilient, wenn sie (noch) auf den demografischen Wandel reagieren kann. Der Begriff der Resilienz meint dabei ein relativ neues Konzept, das sich im Kontext von Vulnerabilitäts- und Copingstrategien ausdifferenziert hat.⁴⁸ Im vorliegenden Zusammenhang beschreibt Resilienz die Fähigkeit einer

Gemeinde, sich an demografisch bedingte Beeinträchtigungen und Störungen ihres sozialräumlichen Zusammenhalts anpassen zu können. Im Fall resilienter Gemeinden ist es das Ziel einer Politik des sozialen Zusammenhalts, personelle, finanzielle, infrastrukturelle und wirtschaftliche Bausteine in den Kommunen, Regionen und darüber hinaus zu identifizieren, die es ihnen erlauben, die Folgen des demografischen Wandels (weiterhin) zu neutralisieren, zu kompensieren oder für die eigene Weiterentwicklung konstruktiv zu nutzen.

– *Robuster Zusammenhalt*: Robuste Gemeinden sind von den Folgen des demografischen Wandels und der Binnenwanderung nicht betroffen. Im Fall robuster Gemeinden ist es das Ziel der Politik des sozialen Zusammenhalts, personelle, finanzielle, infrastrukturelle und wirtschaftliche Bausteine in der Region und darüber hinaus zu identifizieren, mit denen sie riskante und resiliente Kommunen unterstützen können. Es liegt nicht nur im langfristigen Eigeninteresse robuster Kommunen, sich für die soziale Kohäsion der Bundesrepublik zu engagieren, sondern dies wird auch von der Verfassungsordnung erwartet.

Zwei Punkte sind für das Verständnis dieser Typologie der Sozialen Orte wesentlich: Erstens führt diese Kategorisierung zu einer gänzlich anderen Einordnung von Gemeinden als die überkommene Kartografie des demografischen Wandels, die nur zwischen den allseits bekannten Wachstums- und Schrumpfungregionen unterscheidet. Da es auf die soziale Kohäsion von Kommunen ankommt, finden sich in Schrumpfungregionen nicht nur riskante, sondern eben auch resiliente und robuste Gemeinden. Umgekehrt lassen sich in Wachstumsregionen nicht nur robuste und resiliente Kommunen, sondern gerade in den deutschen Großstädten und Metropolregionen auch riskante Bezirke bzw. Gemeinden identifizieren. Mit dieser neuen Kartografie des sozialen Zusammenhalts können wir zugleich die allgegenwärtige Demografisierung unseres Gesellschaftsverständnisses hinter uns lassen und vielmehr die sozialen Folgen des demografischen Wandels für unser sozialräumliches Verständnis von Gesellschaft, Politik und Recht reflektieren.

Zweitens richten sich die Politik des sozialen Zusammenhalts und damit auch das Soziale-Orte-Konzept von vornherein gegen eine sozialräumliche Introvertierung von Gemeinden. Bereits innerhalb der Kommunen können unterschiedliche Räume mit unterschiedlichen Dichten des sozialen Zusammenhalts gegeben sein, was mithilfe des Soziale-Orte-Konzepts im Gegensatz zu den tradierten und bereits neue etablierten Konzepten erfasst werden kann. In Gemeinden werden deshalb vor allem auch kommunale Institutionen identifiziert werden können, die – wie beispielsweise die Schulen, Behörden oder öffentliche Unternehmen – in der Lage sind, eine über ihr unmittelbares Umfeld hinausgehende Gestaltung und Vernetzung und damit zugleich Stärkung des

44 Vgl. für die Verwendung des Begriffs der „sozialen Orte“ im Kontext von Erziehung und Sozialarbeit Baadel/Berger/Buchsteiner/Ewald/Fischer/Fülkell/Geister/Gruber/Henning/Holtermann/Ickert/Kiwall/Klaffe/Neu/Pilch/Sammel/Schröder/Soltow/Tietzel/Völker/Zappa, Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck 2007, 49; im Kontext von Erziehung und Sozialarbeit Graduiertenkolleg am Fachbereich Soziale Arbeit, Bildung und Erziehung der Hochschule Neubrandenburg, Workshop „Soziale Orte und soziale Arbeit und Kindheitspädagogik, 27.2.2013 (https://www.hs-nb.de/fileadmin/SBE/graduierenkolleg/Workshop_Soziale_Orte_HS_Neubrandenburg.pdf) [Abruf: 23.9.2016]); Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Schulen als soziale Orte der Zusammenkunft (https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/News/News-Details_267714.html) [Abruf: 23.9.2016].

45 Kersten/Neu/Vogel, Wettbewerb der Ideen in den Regionen, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, 24 ff.

46 Vogel, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, 2007, 13 ff., 25 ff.

47 Böhnkel/Kersten/Klenk/Neu/Vogel, Der Wert der öffentlichen Güter, 2015, 38 ff.

48 Allenby/Fink, Science 309 (12.8.2005), 1034 ff.; Gusy, FS Würtenberger, 2013, 995 ff.; Becker, DRV 2014, 159 ff.

sozialen Zusammenhalts zu gewährleisten. Über die Gemeindegrenzen hinausgehend, sind riskante, resiliente und robuste Kommunen dazu aufgerufen, soziale Verbindungen untereinander zu knüpfen und Partnerschaften einzugehen, um durch diese interkommunale Zusammenarbeit und Vernetzung den regionalen Zusammenhalt und damit auch die soziale Kohäsion der Länder und der Bundesrepublik insgesamt zu stärken.

2. Akteure

Die Gemeinden sind die zentralen, aber keineswegs die einzigen Akteure der Politik des sozialen Zusammenhalts: Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft kommt ebenfalls eine ganz wesentliche Rolle im Soziale-Orte-Konzept zu.

Der Staat – also Bund und Länder – muss den sozialen Zusammenhalt fördern. Dies gilt nicht nur für eine europarechtlich abgestimmte Strukturförderung. Darüber hinaus könnte zum Beispiel der Bund seiner Verantwortung für den sozialen Zusammenhalt der gesamten Republik sehr viel besser gerecht werden, wenn er die regionale Daseinsvorsorge als Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91a GG verankern würde.⁴⁹ Die Einführung der Gemeinschaftsaufgabe der Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge in einem neuen Art. 91a Abs. 1 Nr. 3 GG und eine entsprechende Ergänzung des Art. 91a Abs. 3 Satz 1 GG würden dazu führen, dass der Bund die Hälfte der Kosten der regionalen Daseinsvorsorge in jedem Land trägt. Diese Finanzierungsverantwortung des Bundes für den sozialen Zusammenhalt der Bundesrepublik würde das Sozial-Orte-Konzept ideal ergänzen.

Auch Unternehmen und Wirtschaft können sich noch stärker als bisher in die Politik des sozialen Zusammenhalts einbringen. Die wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale liegen nicht „nur“ im Erhalt und in der Schaffung von Arbeitsplätzen und Konsummöglichkeiten. Private und öffentliche Unternehmen, die sowohl in riskanten, resilienten und robusten Gemeinden tätig sind, tragen zu deren Vernetzung bei. Eine besondere Rolle kommt hier den Energiewirtschafts-, Post-, Telekommunikations- und Verkehrsunternehmen zu. Die Bedeutung dieser Unternehmen für den sozialen Zusammenhalt geht weit über die Grundversorgung (§ 1 Abs. 1 RegG, §§ 78 ff., § 150 Abs. 9 TKG, §§ 11 ff., 52 PostG, §§ 36 f. EnWG) hinaus. Sie können und sollten auch aktiv in die Entwicklung von Konzepten der (trans)regionalen Daseinsvorsorge einbezogen werden. Hier ist es notwendig, neue konzeptionelle Wege zu gehen. Ein solches Konzept könnte mit Blick auf die Mobilität beispielsweise darin bestehen, dass die Bürgerinnen und Bürger einer riskanten oder resilienten Gemeinde – auf einer gesetzlich zu schaffenden Grundlage – darüber abstimmen, ob alle Gemeindemitglieder eine Jahreskarte bei einem Unternehmen des öffentlichen Personennahverkehrs zu einem reduzierten Preis erwerben, um dadurch den kommunalen Zusammenhalt zu stärken und die regionale Anbindung ihrer Gemeinde zu sichern. Verkehrsunternehmen und Gemeindemitglieder würden in diesem Fall einen aktiven Beitrag zur Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts erbringen. Entscheidungen wie diese erfordern bei Wirtschaft und Bürgern eine Abwägung im Hinblick auf eigene Investitionen in die individuelle und öffentliche Mobilität

sowie ihre infrastrukturelle Integration in die Region und darüber hinaus. Diese Abwägung wird durch Gestaltungsalternativen bereichert, die über Variationen vom Sammeltaxi bis zum Bürgerbus reichen. Je mehr Alternativen sich etwa im Rahmen eines Ideenwettbewerbs für die Entfaltung des sozialen Zusammenhalts ergeben, desto weniger werden sich Bürgerinnen und Bürger passiv verhalten – oder sich gar für die eigene infrastrukturelle Desintegration aussprechen.

Die Zivilgesellschaft ist mit den Bürgerinnen und Bürgern, ihren Initiativen, Vereinen, Gewerkschaften und Kirchen ein weiterer ganz wesentlicher Akteur des Soziale-Orte-Konzepts. Hier werden die Nachbarschaftshilfe und das Ehrenamt zu Recht besonders unterstrichen. Aber die Bürgerinnen und Bürger wollen nicht lediglich als „Ausfallbürge“ für die entfallenen staatlichen Leistungen in Anspruch genommen werden.⁵⁰ Das Ehrenamt entfaltet sich vor allem dort, wo es mit staatlichem, unternehmerischem und weiterem zivilgesellschaftlichem Engagement gemeinsam den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft sichern kann. Die Politik des sozialen Zusammenhalts geht jedoch weit über die Förderung des Ehrenamts hinaus: Wie im Fall von Unternehmen und Wirtschaft fragt sie nach der besonderen Verantwortung der zivilgesellschaftlichen Akteure, die wie die Kirchen, Religionsgemeinschaften oder Sportvereine regional- und länderübergreifend, wenn nicht sogar bundesweit in riskanten, resilienten und robusten Gemeinden präsent sind. Für die Gewährleistung des sozialen Zusammenhalts kommt es auch hier darauf an, dass sich diese sozialraumübergreifenden Akteure nicht faktisch aus der Fläche zurückziehen, sondern ihre zivilgesellschaftlichen Strukturen in das Soziale-Orte-Konzept einbringen: Wie können Sportbünde auf Landes- und Bundesebene zu einer engeren Vernetzung von Vereinen in riskanten, resilienten und robusten Gemeinden beitragen? Wie können die Kirchen und Religionsgemeinschaften mit ihrer flächendeckenden Präsenz – gerade auch unter Verwendung digitaler Medien – den sozialen Zusammenhalt stärken?

VI. Fazit

Die Bundesrepublik braucht eine neue, aufmerksame Politik des sozialen Zusammenhalts, um in Wachstums- und Schrumpfungsgemeinden und -regionen die demografische Herausforderung anzunehmen. Dazu möchte das Soziale-Orte-Konzept einen Beitrag leisten, indem es auf die soziale Vernetzung in und von Gemeinden setzt, deren gesellschaftliche Kohäsion als riskant, resilient oder robust einzuordnen ist. Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft werden im Rahmen des Soziale-Orte-Konzepts vor allem dann kreative Ideen für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft entwickeln, wenn sich keiner dieser drei zentralen Akteure seiner Verantwortung für die Demokratie und den Sozialstaat in der Bundesrepublik entzieht.

49 Vgl. Kersten/Neu/Vogel, Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, 22 ff.

50 Vgl. Neu, Geographische Rundschau 63 (2011), 44 ff.; dies., Ländliche Räume und Daseinsvorsorge – Bürgerchaftliches Engagement und Selbstaktivierung, in: Dünkler/Herbst/Schlegel (Hrsg.), Think Rural, 2014, 117 ff.