

Stellenwert der Daseinsvorsorge für die sozial-ökologische Transformation

Fachliche Auswertung einer Befragung von
Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis

durchgeführt vom Rat für Nachhaltige Entwicklung
Sommer/ Herbst 2021

FACHLICHE AUSWERTUNG

Befragung von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Praxis zum Stellenwert der Daseinsvorsorge für die sozial-ökologische Transformation

Der öffentlichen Daseinsvorsorge kommt nicht nur bei der Corona-Krisenbewältigung, sondern auch bei der anstehenden sozial-ökologischen Transformation eine **Schlüsselrolle** zu. Sie kann entscheidend zur Erreichung ausgewählter Nachhaltigkeitsziele, den Sustainable Development Goals (SDGs) wie etwa dem Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu Gesundheitsdienstleistungen (SDG 6 und SDG 3), und somit zur sozialen Dimension von Nachhaltigkeit beitragen. Verteilungsfragen haben durch die Pandemie eine neue Brisanz und Dringlichkeit erhalten. Die Pandemieerfahrung hat dabei teilweise auch zu einer Neubewertung dessen geführt, was als systemrelevant betrachtet wird. Ausgehend von den Erfahrungen der Corona-Krise hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung im Sommer 2021 eine Befragung bei ausgewählten Expert*innen aus Wissenschaft und Praxis durchgeführt. Im Mittelpunkt stand das **gesellschaftliche Veränderungs- und Innovationspotenzial der Daseinsvorsorge** in den Bereichen **Kommunen, Gesundheit, Pflege und sozialer Zusammenhalt**. Mit der Befragung möchte der Rat Impulse geben und politische Initiativen anstoßen, um die Daseinsvorsorge besser für die mit der Nachhaltigkeitstransformationen verbundenen Herausforderungen aufzustellen.

Acht Personen haben an der Befragung teilgenommen:

- Marc Bischoff, Geschäftsführer leben & wohnen, Eigenbetrieb der Stadt Stuttgart (Baden-Württemberg)
- Melanie Diller, Nachhaltigkeitsmanagerin Stadt Fürth (Bayern)
- Ekkehard Fauth, Bürgermeister der Gemeinde Aidlingen (Baden-Württemberg)
- Wolfgang Griesert, Oberbürgermeister der Stadt Osnabrück (Niedersachsen)
- Thomas Kubendorff, Landrat a.D., Kreis Steinfurt (Nordrhein-Westfalen)
- Prof. Dr. Manfred Miosga, Professor für Stadt- und Regionalentwicklung, Universität Bayreuth
- Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, Vorstandsvorsitzender Der Paritätische Gesamtverband
- Dr. Ute Teichert, Vorsitzende des Bundesverbands der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e.V. (BVÖGD)

Die Auswertung gliedert sich entlang der vier Fragestellungen der Befragung.

Welche wesentlichen strukturellen Stärken und Schwächen haben sich in der aktuellen Krise in der Daseinsvorsorge gezeigt?

Die Analyse der Antworten hat ein einheitliches Bild der gegenwärtigen Schwächen und Stärken der Daseinsvorsorge ergeben. Die Coronakrise hat die bereits davor existierenden Herausforderungen der klassischen Daseinsvorsorge wie durch ein Brennglas sichtbar gemacht. Dabei spielen zwei große Herausforderungen eine wichtige Rolle. Als Stärke in Krisenzeiten wird einvernehmlich das ehrenamtliche Engagement beschrieben.

Die **Ökonomisierung und Privatisierung**, insbesondere effizienzbasierte, gewinnorientierte Ansätze im Gesundheits- und Pflegebereich, wurden von den Befragten als zentrale Schwäche benannt (Teichert, Miosga, Rosenbrock). Dazu zählen z.B. die Ausdünnung des Krankenhausangebots, der unzureichend ausgestattete öffentliche Gesundheitsdienst oder unzureichende Arbeitsbedingungen in systemrelevanten Berufen, wie der Pflege. Wo es um den Menschen geht, um Selbsthilfe und die Förderung seiner Potenziale, da hätten Renditeziele nichts zu suchen, so etwa Rosenbrock. Aufgabe einer an den Bedarfen orientierten Wirtschaft sei es, die Versorgung der Bevölkerung wirksam sicherzustellen.

„Resiliente, krisenfeste Strukturen benötigen hingegen wohnortnahe, qualitätvolle, multifunktionale, diverse und vielfältige Angebote in der Daseinsvorsorge in redundanten Strukturen, um den Ausfall einzelner Einheiten (durch Zerstörung, temporären Ausfall oder Überlastung) in der Krise kompensieren zu können. Diese Form von „Vorratshaltung“ (gefüllte Lager) und „verschwenderischer“ Vielfalt (Redundanz) steht im Widerspruch zur Rationalisierung und Ökonomisierung.“

Manfred Miosga, Universität Bayreuth

Als große Herausforderung werden die sich abzeichnenden **sozialen Folgen** der Krise genannt. Es wird vor der Gefahr gewarnt, dass sich **soziale Ungleichheiten**, gerade auch im Bereich Zugang zu **Bildung** oder zu **öffentlichen Gesundheitsleistungen**, durch die Krise noch weiter verstärken werden. Menschen in stationären Einrichtungen, ältere und kranke Menschen, Alleinerziehende sowie Kinder und Jugendliche seien sowohl einer höheren Infektionsgefahr ausgesetzt als auch überproportional von Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung betroffen gewesen (Rosenbrock). Ein Rückzug der Daseinsvorsorge aus der Fläche verstärke außerdem die Spaltung zwischen urbanen Zentren und ländlichen Räumen und spiegele sich im Rückbau von schienengebundenem Regionalverkehr, der Zusammenlegung von Schulen oder der Konzentration von digitaler Infrastruktur in städtischen Räumen wider (Miosga).

Durchweg positiv bewerten die Befragten hingegen die **Stärke des ehrenamtlichen Engagements** (schnelle Einrichtung von Corona-Testzentren, Müllsammelaktionen, Einkaufsaktionen für vulnerable Bevölkerungskreise) sowie das hohe Maß an Flexibilität und Improvisation von Kommunen und Zivilgesellschaft. Diese zeige sich jüngst in der Unterstützung der von der Flutkatastrophe im Ahrtal Betroffenen (Fauth, Griesert, Kubendorff). Auch die „**gesellschaftlichen Schutzschirme**“ (Rosenbrock) hätten zur Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur in der Krise beigetragen. Allerdings habe die notwendige Unterstützung der Kommunen durch Bund und Länder die prekäre finanzielle Situation vieler Städte, Gemeinden und Landkreise offengelegt (Kubendorff).

Welchen Stellenwert hat Daseinsvorsorge für eine nachhaltige Transformation?

Übereinstimmend wird der Daseinsvorsorge ein hoher Stellenwert für die sozial-ökologische Transformation zugemessen. Sie solle als **Rückgrat der sozial-ökologischen Transformation** auf allen Ebenen wieder mehr Gestaltungskraft erlangen und wesentliche Beiträge zur Erfüllung auch jener Nachhaltigkeitsziele, die bisher weniger im Fokus standen (z.B. SDG 3 zur Gesundheit), leisten. Wenn sich Menschen darauf verlassen könnten, dass für ihre Gesundheit, ihre alltägliche Versorgung, die notwendige Mobilität, Möglichkeiten zur Persönlichkeitsentfaltung und eine materielle Grundabsicherung gesorgt sei, dann seien sie eher bereit, notwendige Veränderungsprozesse auch in hoher Geschwindigkeit mitzugehen (Miosga). Darüber hinaus wird der Daseinsvorsorge ein großes **Potential für Klimaschutz** und als Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele zugerechnet (Diller, Kubendorff).

„Die erfolgreiche Umgestaltung der Daseinsvorsorge, z.B. zum klimafreundlichen ÖPNV, ist die Nagelprobe für das Gelingen der Großen Transformation“

Thomas Kubendorff, Landrat a.D., Kreis Steinfurt

Dezentrale Leistungen sollen zudem trotz Klimaschutzkosten für die Träger finanzierbar gehalten werden (Rosenbrock). Gerade vor dem Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse sei dies insbesondere für soziale Träger im ländlichen Raum entscheidend, um eine wohnortnahe Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Im Umkehrschluss lässt sich daraus die dringende Notwendigkeit ableiten, dass auch die sozial-ökologische Transformation sozialverträglich gestaltet werden muss.

Welche Rahmenbedingungen müssen verändert werden, damit die Daseinsvorsorge zum zentralen Faktor für mehr gesellschaftliche Resilienz und Nachhaltigkeit werden kann?

Aus der weiteren Analyse lassen sich folgende, zu verändernde Rahmenbedingungen benennen. Neben der Dringlichkeit, **finanzielle Investitionen** in die Daseinsvorsorge zu leisten, muss die **Attraktivität des Gesundheits- und Pflegesektors, aber auch des öffentlichen Dienstes** gesteigert werden.

„Zunächst muss der Staat seine Gestaltungsaufgabe wieder stärker wahrnehmen und die Investitionen in die Daseinsvorsorge als Investitionen in ein notwendiges gesellschaftliches Fundament begreifen.“

Manfred Miosga, Universität Bayreuth

Der **Fachkräftemangel** etwa sei nicht ein Problem für zukünftige Generationen, sondern zeige sich bereits im Hier und Jetzt. Nicht zuletzt die Corona-Krise habe die prekäre Personaldecke in vielen Kommunen offengelegt (Diller, Kubendorff, Teichert). Beispielsweise stehe der öffentliche Gesundheitsdienst unter einer hohen Dauerbelastung.

Wenn akut auf Krisen reagiert werden und Personal auch aus anderen Ämtern abgezogen werden müsse, lägen andere wichtige Tätigkeitsbereiche im Bereich der **Prävention**, der Trinkwasser- und Krankenhaushygiene, bei Lebensmittelkontrollen und Schuleingangsuntersuchungen oder für medizinische sowie psychosoziale Hilfsangebote für vulnerable Gruppen brach (Teichert).. Ähnliches gelte für die großen Aufgaben im Planungsbereich (Bauen, Wohnen, Verkehr, Infrastruktur), zur Ausweitung von Angeboten der Sharing-Economy, bei der Klimaanpassung oder bei den Ordnungsämtern (Diller). Im Sinne der Resilienz müssten **Personalreserven** für unvorhersehbare Krisen eingeplant werden (Miosga, Teichert, Diller). Im Gesundheitsbereich wird dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass viele Fachärzt*innen des öffentlichen Gesundheitsdienstes in den nächsten Jahren in den Ruhestand gehen werden, besonders virulent (Teichert).

„Denn Öffentliche Gesundheit „kann“ zwar Krisen- und Ausbruchsmanagement, wie sie zurzeit beweist. Eine nachhaltige Gesundheit – auch und gerade im Sinne der Daseinsvorsorge - setzt aber bereits im Bereich Prävention an. Wie wichtig dieser Ansatz und die damit verbundenen Aufgaben des Öffentlichen Gesundheitsdienstes sind, wird besonders deutlich, wenn man jene Tätigkeitsbereiche betrachtet, die vor dem Hintergrund der fortdauernden Pandemiebekämpfung seit vielen Monaten nahezu brachliegen.“

Ute Teichert, BVÖGD

Um dem **Fachkräftemangel** zu begegnen, empfehlen die Befragten einerseits, über eine **angemessene Bezahlung** von Fachkräften den öffentlichen Dienst im Allgemeinen attraktiver zu machen und aufzuwerten. Andererseits braucht es neue **Weiterbildungs- und Qualifizierungskonzepte**, damit die Beschäftigten in Ämtern und Ministerien auch neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Aufgaben begegnen können. Denn es fehle sowohl an systemischem Wissen um künftige Gefahren und potenzielle Krisen als auch an einer strategischen Vorausschau (**Foresight**), um schon heute Risiken von Morgen präventiv begegnen zu können.

„Sozial-ökologische Politik muss Freiheit von Armut gewährleisten. Dazu braucht es eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur. Ziel ist eine möglichst hohe Lebensqualität.“

Rolf Rosenbrock, Paritätischer Gesamtverband

Die **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips** ist den Befragten als zentrale Rahmenbedingung für eine verlässliche Bereitstellung der Daseinsvorsorge ein großes Anliegen. Selbstorganisation und gemeinnützige Anbieter*innen müssten Vorrang vor staatlichen und gewerblichen Anbieter*innen haben; Profitmaximierung und Renditeziele im Gesundheitssektor vom Prinzip der Bedarfsorientierung abgelöst werden. Eine aktive Infrastrukturpolitik mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen, sei dabei essenziell (Rosenbrock).



Abbildung 1: Wortwolke der Auswertung, eigene Darstellung

Darüber hinaus resultiert aus der Befragung, dass **Bürokratieabbau** nicht nur einen wichtigen Hebel für eine effizientere Daseinsvorsorge, sondern auch für den Aufbruch in die Transformation darstellen kann, wie z.B. bei Bauvorschriften, Beschaffungsrichtlinien und Antrags- und Berichtsmodalitäten bei Förderprogrammen (Kubendorff, Diller). Dieser Abbau an bürokratischen Hürden soll gleichzeitig durch gesetzliche Rahmenbedingungen, die klar auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind, flankiert werden. Die Stadt Fürth regt dazu die Anhebung der Energiestandards im Baubereich oder eine konsequente Umsetzung von Kreislaufwirtschaftsaspekten an (Diller).

„Damit die Daseinsvorsorge zum zentralen Faktor für mehr gesellschaftliche Resilienz und Nachhaltigkeit werden kann, halten wir die Schaffung flacher Hierarchien, schnelle Entscheidungswege, klare Verantwortungsübernahme durch Verantwortungsträger*innen für wichtig. Auch die Abschaffung hemmender Faktoren (z.B. weitaus höhere Vergabegrenzen) und der Einbezug von Praktiker*innen sind sinnvolle Aspekte.“
Marc Bischoff, leben & wohnen, Eigenbetrieb der Landeshauptstadt Stuttgart

Die neuen Impulse, die die Coronakrise für Partizipationsformate und Selbstorganisation gegeben hat, sollte auch auf die Verwaltung übertragen werden. Möglich sei dies durch den **Aufbau agiler Organisations- und Projektstrukturen mit einer begleitenden digitalen Kultur der Zusammenarbeit** (Bischoff, Kubendorff), die das „Silodenken“ durch horizontale, ebenen- und

ressortübergreifende Zusammenarbeit ablösen.¹ Schwarmintelligenz sollte in Verwaltungen genutzt werden, um Innovationen aus allen Ebenen abrufen zu können. Dieses Gebot der Zusammenarbeit gilt auch im Bereich Gesundheitspolitik. Für ein nachhaltiges bevölkerungsmedizinisches Denken und Handeln müssten Politik und die handelnden Akteur*innen im Gesundheitswesen auf neue Weise zusammenwirken, so etwa Teichert.

Welche (sozialen, organisatorischen, politischen, institutionellen) Innovationen müssen in der Daseinsvorsorge für die nachhaltige Transformation angestoßen werden?

Um die Rolle der Daseinsvorsorge für mehr Nachhaltigkeit zu stärken, wurden bei der Befragung auch systemische Aspekte betrachtet. Gesundheit müsse als Querschnittsthema behandelt werden. Durch das Voranbringen einer **intersektoriellen Gesundheitspolitik** im Sinne des „Health-in-all-policies“-Ansatzes (Teichert) könne dies erreicht werden. Demnach soll das Thema Gesundheit in integrierten Ansätzen bei allen politischen Entscheidungsfindungen, die Gesundheit betreffen, wie zum Beispiel im Bereich Landwirtschaft, Wohnen oder Arbeit, mitgedacht werden

Der unzureichende Stand der **Digitalisierung**, v.a. in den Kommunen, wird als themenbereichsübergreifende und flankierende Stellschraube benannt. Dies betrifft sowohl die digitale Ausstattung (Home-Office-Möglichkeit für Beschäftigte) der Kommunalverwaltungen (Diller, Teichert, Rosenbrock), Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Bürger*innen (fehlende Strukturen der digitalen und Social-Media-Kommunikation) als auch die Bewältigung von komplexen Herausforderungen in der Daseinsvorsorge durch Beteiligung, Vernetzung und Digitalisierung (Bischoff, Griesert, Kubendorff, Teichert). Insbesondere die Ebenen übergreifende Integration und Interoperabilität der kommunalen Services und Tools mit Landes- und Bundesbehörden habe nicht funktioniert. Es brauche zeitnah „Ein-Portal“-Lösungen für Bürgerangelegenheiten (Kubendorff).

Um sowohl qualitativ hochwertige Daseinsvorsorge als auch die sozial-ökologische Transformation in der Fläche zu ermöglichen, bedarf es einer **auskömmlichen Finanzausstattung von Kommunen** (Diller, Griesert, Kubendorff, Miosga) – insbesondere wenn Nachhaltigkeit und Klimaschutz zur Pflichtaufgabe der Kommunen werden sollen. In Zukunft würden noch viele neue Aufgaben auf die öffentliche Hand zukommen, wie z.B. bei der Einrichtung von Hitzeschutzräumen oder dem Schutz von bebauten Flächen vor Überflutungen (Diller). Der Staat müsse hier Mittel mobilisieren, beispielsweise über eine Vermögenssteuer oder eine Lastenausgleichsabgabe (Miosga, Rosenbrock) – also eine sozial gerechte Steuer- und Abgabepolitik. Diller schlägt zur Reduzierung des

„Hier offenbarte sich ein grundsätzliches Problem – die langfristige Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Kommunen. Wenn Steuereinnahmen plötzlich wegbrechen, verändert sich die Lebensqualität in der Kommune zwangsläufig. Um die Lebensqualität in den Kommunen zu erhalten und weiter zu entwickeln, bedarf es jedoch langfristig leistungsfähiger Kommunen. Dies erfordert wiederum, dass Themen wie Risikomanagement und Flexibilität/ und Kreativität in den Fokus rücken. Um künftig handlungs- und reaktionsfähiger agieren zu können, sind sowohl flexible Spielräume aber eben auch die langfristige Sicherung von Ressourcen erforderlich.“

Wolfgang Griesert, Stadt Osnabrück

¹ Im Oktober 2021 hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung diese und weitere [Empfehlungen zur Reform der Regierungsarbeit](#) in einer Stellungnahme veröffentlicht. Nach einem intensiven Austausch mit Vertreter*innen der politischen Parteien und der Bundesregierung, mit Bundestagsabgeordneten, mit dem Präsidenten des Bundesrechnungshofs sowie Vertreter*innen der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft legte der RNE konkrete Vorschläge für eine bessere Governance der nachhaltigen Entwicklung vor. Dazu zählen beispielsweise eine Stärkung der Leitungskompetenz des Bundeskanzleramts, ein Gebot der Zusammenarbeit in der Bundesregierung bei gleichzeitiger Fokussierung der Regierungsarbeit auf die sechs Transformationsbereiche der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie sowie Instrumente wie ein Klimacheck für den Haushalt, eine Klimaquote sowie ressortübergreifende Haushaltskapitel für ressortübergreifende Maßnahmen und Programme.

Verwaltungsaufwands in der sozialen Sicherung und Teilhabe bei den Kommunen die Einführung des Bedingungslosen Grundeinkommens vor.

Auch ein „**Transformationszuschlag**“ für Kommunen wird von einem Befragten (Kubendorff) vorgeschlagen. Dabei würden Kommunen, die sich auf den Weg Richtung Nachhaltigkeit begeben, einen Aufschlag auf die Schlüsselzuweisungen durch die Länder erhalten. Davon könnten Kosten für Anfangsinvestitionen in den Bereich Nachhaltige Beschaffung, klimaneutrale Mobilität oder in der lokalen Energiewende bewältigt werden. Zum anderen geht es aber auch um die Bereitschaft, neue Partnerschaften mit gesellschaftlichen Akteuren einzugehen und im Sinne von „lokalen Gesellschaftsverträgen“ (Miosga) Innovationskooperationen mit Bürgerschaft und Wissenschaft zu suchen. Ebenso wird zur Intensivierung der Bürgerbeteiligung das Konzept der „**Bürgerräte**“ empfohlen. Der in 2021 durchgeführte [Bürgerrat Klima](#) könnte als Blaupause für eine Umsetzung eines Transformations-Bürgerrats in jeder deutschen Kommune dienen. Solche Nachhaltigkeitsräte schlagen etwa Diller, Miosga und Kubendorff vor.

Daraus können interessante Anknüpfungspunkte herausgearbeitet werden, beispielsweise inwieweit, und unter welchen Bedingungen **Selbstorganisation und lokale Netzwerke** auch für eine sozial-ökologische Transformation genutzt werden können und wie diese durch das Gemeinschaftswerk Nachhaltigkeit in Wert gesetzt werden könnten. Als Beispiel kann die Gemeinde Aidlingen dienen, die in der Pandemie auf eine einfache Vernetzung von Pflegeeinrichtungen und mobilen Pflgeteams mit der Gemeindeverwaltung per wöchentlicher Videokonferenz gesetzt hat. Allein verstärkt ämter- und akteursübergreifend zu kommunizieren, könne zu Innovationen in der Bereitstellung wichtiger Dienste für die Bevölkerung führen (Fauth, Diller). Wie Daseinsvorsorge und lokale Angebote konkret gestärkt werden können, beantworten die Befragten allerdings nicht.

Abschließend ist festzuhalten, dass eine offene und transparente Kommunikation sowie eine glaubwürdige Fehlerkultur notwendige Voraussetzungen für gelingende Veränderungsprozesse sein sollten. Mit „**Tell the truth**“ ist für Manfred Miosga eine Innovation zur Stärkung der Daseinsvorsorge aber heute schon ohne große Schwierigkeiten anzugehen, nämlich ehrlich die Sachlage und die damit verbundenen Herausforderungen zu benennen.² „Ein enges Restbudget an Treibhausgasemissionen, die dringliche Notwendigkeit, wesentliche Beiträge zur Regeneration der Biosphäre zu leisten und nicht nur in Pandemiezeiten für einen ausreichenden gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sorgen sind gigantische Herausforderungen, die ehrlich nach außen kommuniziert werden müssen. Wegducken geht nicht mehr!“, appelliert Miosga an die politischen Verantwortlichen, insbesondere in den Kommunen.

Redaktion

Jan Korte, Wissenschaftlicher Referent | jan.korte@nachhaltigkeitsrat.de

Silja-Kristin Vogt, Wissenschaftlicher Referentin | silja-kristin.vogt@nachhaltigkeitsrat.de

² Diese Erkenntnis deckt sich mit den Befunden, die der Rat für Nachhaltige Entwicklung bereits zu Beginn der Pandemie in seinen Stellungnahmen (z.B. „[Raus aus der Corona-Krise im Zeichen der Nachhaltigkeit](#)“ vom Mai 2020) kommuniziert hat. Der RNE sieht in einer ehrlichen Politikkommunikation einen zentralen Hebel zur gesellschaftlichen Mobilisierung für die Herausforderungen der Transformation.