

Instrumentarium für eine vorausschauende Daseinsvorsorgeplanung

Forschungslinie „Zukunftsfähige Daseinsvorsorge“

Autor*innen

Dr. Oliver Rottmann

Thomas Beukert

Felix Beer

Kurz gesagt

Kommunale Daseinsvorsorge ist im stetigen Wandel. Derzeit führen vor allem zwei Makrotrends zu neuen Anpassungsbedarfen im kommunalen Leistungsspektrum: die Digitalisierung und der sozial-ökologische Wandel. Um die Daseinsvorsorge zukunftsfähig zu gestalten, sind Kommunen gefordert, frühzeitig Veränderungsdynamiken und deren Auswirkungen auf lokale Bedürfnislagen sowie damit verbundene Infrastrukturbedarfe zu antizipieren. Dafür gilt es Instrumente der strategischen Vorausschau verstärkt in die Daseinsvorsorgeplanung zu integrieren.

Inhalt

1.	Einleitung	1
1.1.	Zielsetzung der Kurzstudie.....	1
1.2.	Aufbau der Kurzstudie	2
2.	Bedeutung und Potenziale einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge	2
2.1.	Makrotrends und wesentliche Entwicklungen in der Daseinsvorsorge..	3
2.2.	Ziele und Aufgaben einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge	5
3.	Raumbeobachtung in Deutschland	7
4.	Ansatzpunkte für konkrete Instrumente, Prozesse und Formate einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge.....	13
4.1.	Grundlagen und Systemkomponenten.....	14
4.2.	Statistische Analyse und Datengrundlage	18
4.3.	Daten und Indikatoren	18
4.4.	Betrachtungsebenen (Vergleichsmaßstab)	21
4.5.	„Blick in die Zukunft“/zeitliche Dimension.....	23
4.6.	Instrumente einer strategischen Vorausschau sowie ergänzende Informationsquellen und methodische Ansätze.....	25
4.7.	Foresight-Methoden.....	25
4.8.	Sonstige methodische Ansätze.....	28
4.9.	Möglichkeiten der Ergebnisdarstellung.....	30
5.	Ansätze zur Integration in bestehende kommunale bzw. regionale Strukturen und Entscheidungsprozesse	32
6.	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	35
7.	Literaturverzeichnis.....	39
	Über die Autor*innen.....	41

1. Einleitung

Während in den vergangenen Jahrzehnten im Rahmen der Daseinsvorsorge vor allem Fragen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung sowie der Privatisierung und Rekommunalisierung öffentlicher Leistungen (Gesellschafterstrukturveränderung, Aufgabenverzicht etc.) diskutiert wurden, stehen gegenwärtig zunehmend Entwicklungen im Kontext der Digitalisierung, von „Smart City“, der Energie- bzw. Mobilitätswende oder der Kreislaufwirtschaft im Fokus. Neben den mit dem Klimawandel verbundenen Herausforderungen prägt dabei vor allem die digitale Transformation Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Da sich diese mehr oder weniger auf alle Lebensbereiche auswirkt, werden davon auch die „klassischen“ Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge berührt. Gleichzeitig ergeben sich unter dem Begriff der „digitalen Daseinsvorsorge“ möglicherweise auch neue Aufgabenfelder im Rahmen der kommunalen Leistungserbringung.

Angesichts der vielfältigen demografischen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungs- und Veränderungsprozesse steigen auch die Herausforderungen im Hinblick auf eine zukunftsfähige und qualitativ hochwertige Daseinsvorsorge. Dies gilt sowohl unter Planungs- als auch Finanzierungsbedarfen. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei zunächst die möglichst frühzeitige Erkennung der aus den verschiedenen sozioökonomischen Transformationsprozessen resultierenden Entwicklungen sowie der damit verbundenen Chancen und Risiken. Daher gewinnen, im Sinne einer nachhaltig-digitalen Entwicklung der Daseinsvorsorge, auch Instrumente der Raumbewertung sowie der strategischen Planung zunehmend an Bedeutung, wobei u. a. auch die im Zuge der Digitalisierung wachsenden Datenbestände genutzt werden können.

1.1. Zielsetzung der Kurzstudie

Die vorliegende Kurzstudie soll vor diesem Hintergrund Nutzungspotenziale und Gestaltungsoptionen von Instrumenten einer vorausschauenden und vorsorgen-den Daseinsvorsorgeplanung untersuchen. Dabei wird vor allem den folgenden Fragestellungen nachgegangen:

- Welche Bedeutung kann grundsätzlich der strategischen und vorausschauende Planung im Zuge einer nachhaltig-digitalen Transformation

der Daseinsvorsorge beigemessen werden und wo liegen diesbezügliche Potenziale?

- Welche Ansatzpunkte ergeben sich vor diesem Hintergrund für konkrete Instrumente, Prozesse und Formate der Früherkennung und der strategischen Planung?
- Wie können derartige Instrumente und Ansätze in die bestehenden Strukturen, Planungs- und Entscheidungsprozesse auf kommunaler bzw. regionaler Ebene integriert werden?

Die Durchführung dieser Kurzstudie erfolgt im Rahmen des BMU-Verbundvorhabens „CO:DINA – Transformationsroadmap Digitalisierung und Nachhaltigkeit“. Das Verbundvorhaben erforscht systemische Wechselwirkungen, Transformationsbeiträge und Gestaltungsperspektiven für eine Digitalisierung im Dienst des sozial-ökologischen Umbaus. Die CO:DINA-Forschungslinie „Zukunftsfähige Daseinsvorsorge“ widmet sich diesen Zusammenhängen mit Blick auf die Rolle von Kommunen und ihren Versorgungssystemen.

1.2. Aufbau der Kurzstudie

Die Kurzstudie ist folgendermaßen aufgebaut: Kapitel 2 untersucht die Bedeutung und das Potenzial von Instrumenten der strategischen Vorausschau für die langfristige Sicherstellung der Daseinsvorsorge. Daran anknüpfend diskutiert Kapitel 3 bereits existierende Ansätze im Kontext der Raumbesichtigung in Deutschland. Die gewonnenen Erkenntnisse werden genutzt, um in Kapitel 4 und 5 konkrete Ansatzpunkte für den Auf- und Ausbau eines Instrumentariums der vorausschauenden Daseinsvorsorgeplanung innerhalb der bestehenden kommunalen und regionalen Entscheidungsarchitekturen zu entwickeln. Abschließend leitet Kapitel 6 daraus Gestaltungsoptionen und Maßnahmenvorschläge für relevante Akteure aus Politik, Wirtschaft und Forschung ab.

2. Bedeutung und Potenziale einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge

Im Vorfeld der konzeptionellen Überlegungen für ein geeignetes Analyseinstrument erfolgt an dieser Stelle zunächst eine grobe Skizzierung wesentlicher aktueller Entwicklungen in der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der sich

abzeichnenden Makrotrends (Demografie, Klimawandel, Digitalisierung usw.) sowie den überlagernden Querschnittsthemen wie dem kommunalen Finanzrahmen. Angesichts dieser sich abzeichnenden Entwicklungen und Veränderungsprozesse sowie der zunehmenden Komplexität der sozio-ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen gewinnt eine strategische und vorausschauende Daseinsvorsorge immer mehr an Bedeutung. In diesem Zusammenhang soll auch auf allgemeine Zielstellungen und Aufgaben eines entsprechenden Instrumentariums eingegangen werden.

2.1. Makrotrends und wesentliche Entwicklungen in der Daseinsvorsorge

Auf die Entwicklung der Daseinsvorsorge wirken zahlreiche (Makro-)Trends. Hier ist die demographische Entwicklung zu nennen mit ihren Kernen „Alterung“ und „Schrumpfung“, mit jeweilig substanziellen Herausforderungen auch für die Leistungserbringung und das Angebot in der Daseinsvorsorge. Weiterhin wirken Themen des Klimawandels oder der Dekarbonisierung, in Form von Energiewende, Mobilitätswende, aber auch die Anforderungen und Facetten der Digitalisierung auf die Daseinsvorsorge. So führen die Trends, insbesondere jene der Digitalisierung, dazu, dass Leistungen der Daseinsvorsorge nicht mehr nur sektoral, sondern häufig auch sektorübergreifend gedacht werden müssen. Im technischen Sinne lässt sich hier beispielhaft die Sektorenkopplung anführen. All diese Trends weisen Implikationen für die Erbringung der Leistung der Daseinsvorsorge auf. Stichpunktartig sind hierbei die wesentlichen Herausforderungen zu nennen:

- Wandel der bisherigen Aufgabenfelder der Daseinsvorsorge, aber auch Erweiterung um neue Felder, die vor dem Hintergrund der Zielstellung der Daseinsvorsorge zukünftig relevant werden.
- Daseinsvorsorge als Vollzugsebene einer ökologischen Nachhaltigkeit.
- Digitalisierung und KI (inklusive Automation, Big Data etc.) wirkt in alle für die Daseinsvorsorge relevanten Bereiche und ist zugleich Grundlage für neue Technologien, smarte Infrastrukturen und sektorübergreifende Lösungen.
- Auswirkung des gesellschaftlich-sozialen Wandels auf die Anforderungen an die Daseinsvorsorge (Wandel der Lebensstile und Wertvorstellungen sowie der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsentwicklung)

- (Alterung, Urbanisierung, Entleerung der ländlichen Räume), Arbeitsformen etc.).
- Auswirkungen auf Art und Umfang sowie Organisation der Daseinsvorsorge.
 - „Smart City“ als ein wesentliches Konzept der Daseinsvorsorge (analog „Smart Region“).
 - enormer Bedeutungszuwachs der Datenhoheit/des Datenmanagements.

Ferner bildet auch die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte im Rahmen der Daseinsvorsorge einen zentralen Aspekt, insbesondere auch auf kommunaler Ebene. Die kommunale Finanzausstattung ist häufig unzureichend (Steuerbasis, Verschuldung, hoher Aufgabenkatalog), sodass sich seit langem die Frage stellt, wie sich die kommunale Finanzlage nachhaltig stärken lässt, damit Kommunen ihren umfangreichen Aufgaben für die Bürger*innen nachkommen können – und damit ihrer Daseinsvorsorge. Die strukturell angespannte fiskalische Lage lässt sich nachhaltig kaum mit Bundes- und Landesförderprogrammen lösen und wirft zudem Fragen der Steuerverteilung zwischen den föderalen Ebenen auf (vgl. Rottmann & Hesse 2021), die nicht Gegenstand dieser Kurzstudie sind.

Nachdem sich die finanzielle Situation vieler Kommunen in Deutschland bis zum Jahr 2020 angesichts eines kontinuierlich wachsenden Steueraufkommens zwischenzeitlich deutlich verbessert hatte, ergeben sich durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie für die kommunalen Haushalte erneut große Herausforderungen. So fiel das Gewerbesteueraufkommen im Jahr 2020 bundesweit um 10,1 Mrd. Euro bzw. um 18,2 Prozent geringer aus als im Vorjahr (Statistisches Bundesamt 2021). Gleichzeitig sind die Ausgaben insbesondere für soziale Leistungen gestiegen. Zwar konnten pandemiebedingten Mindereinnahmen und Mehrausgaben im Jahr 2020 durch diverse Hilfsmaßnahmen von Bund und Ländern (u. a. Erstattung Gewerbesteuer, höhere Erstattung der Wohnkosten nach SGB II) größtenteils kompensiert werden. Allerdings erwarten fast 80 Prozent der Kommunen für das Jahr 2021 und die darauffolgenden Jahre eine Verschlechterung ihrer Finanzsituation, so dass die Auswirkungen der Krise vermutlich erst zeitlich versetzt spürbar werden (KfW Bankengruppe 2021).

Da angesichts dessen besonders in den von den Krisenfolgen am stärksten betroffenen Kommunen mit größeren Haushaltsdefiziten zu rechnen ist, wirkt sich die im Zuge von Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung möglicherweise ungünstig auf die Investitionstätigkeit der Kommunen aus. Gleichzeitig besteht

jedoch weiterhin ein hoher Investitionsbedarf, wie u. a. das KfW-Kommunalpanel zeigt, dass den Investitionsrückstand auf 149 Mrd. Euro im Jahr 2020 beziffert (ebd.). Zusätzlich spielt die kommunale Ebene auch im Rahmen des Klimaschutzes und dem damit verbundenen Ziel der Reduzierung von Treibhausgasemissionen eine wichtige Rolle, sodass hier zukünftig weitere Investitionsbedarfe zu erwarten sind (z. B. energetische Sanierung von kommunalen Gebäuden, klimagerechte Anpassung von Infrastrukturen), die einer entsprechenden Finanzierung bedürfen.

2.2. Ziele und Aufgaben einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge

Um sowohl auf der politischen als auch der unternehmerischen Ebene Entscheidungen treffen zu können, bedarf es umfassender Informationen zum jeweiligen Bewertungsgegenstand sowie den damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten und deren potenziellen Wirkungen. Gleichzeitig sind politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger*innen gefordert, in immer kürzer werdenden Zeithorizonten auf die zunehmend komplexere Herausforderungen und Problemlagen zu reagieren (vgl. Gatzweiler 2011). Angesichts der im vorangegangenen Kapitel skizzierten Entwicklungen und Makrotrends könnten diese Prozesse in Zukunft noch einmal zusätzlich an Dynamik gewinnen. Um dabei dennoch aktiv gestalten und im Rahmen möglichst breiter Handlungsspielräume agieren zu können, bedarf es einer vorausschauenden und langfristigen zielorientierten Politik bzw. Strategie. Dies erfordert einen gewissen Informationsvorlauf im Sinne eines Frühwarnsystems, anhand dessen angemessene Reaktionen auf kurzfristige Veränderungen möglich sind (ebd.). Dies gilt gerade auch für die im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erbringenden Leistungen, die nach dem allgemeinen Begriffsverständnis die existenziellen Grundvoraussetzungen wesentlicher Lebensbereiche der Bevölkerung und die ökonomische Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit einer Region sicherstellen sollen (BMVBS 2010b). Insbesondere auch vor dem Hintergrund der offenen Konzeption (Rottmann et al. 2019) bzw. des dynamischen Begriffsverständnisses (Gabler Wirtschaftslexikon 2021) der Daseinsvorsorge, die vor allem auch im Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen, technischen und ökologischen Wandel zu sehen sind, erscheint ein relativ weit gefasster Blick auf die strukturellen und sozio-ökonomischen Entwicklungsprozesse in den einzelnen Regionen sinnvoll.

Neben den fachlichen Anforderungen an die Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge sind bei deren Ausgestaltung auch die finanziellen Ressourcen sowie übergeordnete gesellschaftspolitische Zielstellungen wie bspw. Fragen der *Nachhaltigkeit* und *ökologische* Aspekt von Bedeutung. Daher sollten auch diese Aspekte bei der Konzeption und der Arbeit mit einem Analyseinstrument im Sinne einer vorausschauenden und strategischen Daseinsvorsorge berücksichtigt werden, um damit die (kommunale) Nachhaltigkeits- und Umweltpolitik stärker in den Fokus der Infrastrukturausstattung und Leistungserbringung zu rücken.

Zu beachten ist an dieser Stelle auch, dass sich demografische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Entwicklungen, trotz allgemeiner Entwicklungs-trends, in den einzelnen Regionen der Bundesrepublik und auch innerhalb der Länder sehr unterschiedlich ausprägen können. Insbesondere zwischen städtischen und ländlichen Räumen waren in der Vergangenheit deutliche Unterschiede zu beobachten (vgl. Beukert et al. 2021). Aber auch innerhalb von Landkreisen oder zwischen einzelnen Stadtteilen sind bei einer entsprechend differenzierten Betrachtung zum Teil deutliche räumliche Disparitäten zu verzeichnen. Insofern kommt der räumlichen Differenzierung eine wesentliche Bedeutung zu, um auch die regionalen und lokalen Ausprägungen und Wirkungen spezifischer Entwicklungen erkennen zu können.

Vor diesem Hintergrund können folgende allgemeinen Ziele und Aufgaben einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge abgeleitet werden:

- kontinuierliche Beobachtung wesentlicher *Makrotrends* mit Bezug zur Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge und deren regionale Ausprägungen (u. a. technologische Entwicklungen, Klimawandel, Digitalisierung)
- Identifizierung der damit verbundenen Chancen und Risiken für eine sozial-ökologische Transformation der Daseinsvorsorge.
- fortlaufende Beobachtung der allgemeinen *demografischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung* in der jeweiligen Betrachtungs-region (inkl. Vergleich zu anderen Regionen)
- Analyse der Entwicklung der *künftigen Bedarfe* in den einzelnen *Nutzergruppen* sowohl unter quantitativen als auch unter qualitativen Aspekten (Veränderungen struktureller und sozio-ökonomischer Merkmale) sowie daraus resultierender Anforderungen an die Leistungserbringung

- Identifizierung neuer Anforderungen und Aufgabenfelder sowie von Gestaltungspotenzialen im Hinblick auf eine nachhaltig-digitale Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge
- Betrachtungen weiterer Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge (z. B. Organisationsstrukturen, rechtliche Rahmenbedingungen).
- Entwicklung der *öffentlichen Finanzsituation* sowie allgemeine *Preisentwicklungen*
- Praxisorientierte *Nutzbarmachung* der Ergebnisse für *Regional- und Fach-planungen* sowie kommunale Entscheider im Sinne einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge

Darüber hinaus kann ein datengestütztes Informationssystem prinzipiell auch als Instrument zur strategischen Steuerung im Rahmen von gesellschaftspolitischen Prozessen eingesetzt werden, was eine entsprechende Implementierung in den wesentlichen Entscheidungsstrukturen voraussetzt. Anhand der fortlaufend zu erhebenden und analysierenden Indikatoren können hier gewisse Zielwerte definiert werden, die durch spezifische Maßnahmen erreicht werden sollen. Gleichzeitig dient das Informationssystem dabei als Monitoring- und Controlling-instrument. Dieser Aspekt ist vor allem im Kontext der nachhaltig-digitalen Transformation bzw. auch einer sozial-ökologischen Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge relevant.

3. Raumb Beobachtung in Deutschland

Unter dem Begriff der *Raumb Beobachtung* existieren bundesweit bereits eine Reihe von Instrumenten, die auch im Sinne einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge gesehen werden können. Damit bestehen hier auch Anknüpfungspunkte für den Aufbau eines geeigneten Instrumentariums im Rahmen einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge. Insofern erscheint es sinnvoll, an dieser Stelle zunächst einen groben Überblick über die aktuellen Instrumente der Raumb Beobachtung auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen zu geben.

Raumb Beobachtung bezeichnet im Wesentlichen die indikatorgestützte, laufende, systematische und umfassende Erfassung und Darstellung räumlicher Entwicklungen in verschiedenen Strukturbereichen wie Bevölkerung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Umwelt usw. und stellt damit den Planungsträgern frühzeitige Informationen über planungsrelevante räumliche Prozesse sowie

über die Wirksamkeit zuvor begonnener Maßnahmen zur Verfügung (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gesellschaft 2021). Somit kann die Raumb Beobachtung folglich als die Basis sämtlicher räumlicher Planungen angesehen werden, wobei die konkreten Inhalte auch hier in Zusammenhang mit den allgemeinen sozio-ökonomischen Entwicklungsprozessen stehen.

Nutzende von Raumb Beobachtungsinstrumenten sind zunächst die öffentlichen Verwaltungen, insbesondere die mit Aufgaben der Raumordnung, Landes- und Regionalentwicklung betrauten Ressorts sowie sonstige Fachplanungen mit Bezug zum jeweiligen thematischen und räumlichen Kontext. Darüber hinaus werden über die Analysen im Rahmen der Raumb Beobachtung auch Informationen für Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Bürger*innen generiert. Zum Teil werden diese in digitaler Form über die Onlinepräsenz der jeweiligen Institutionen bereitgestellt oder in spezifischen Informationsmaterialien und Berichten (z. B. Raumordnungsbericht des BBSR, Landesentwicklungsberichte) veröffentlicht. Des Weiteren können meistens auch Daten und Informationen über konkrete Anfragen an die jeweiligen Stellen bezogen werden.

In Deutschland wird die Raumb Beobachtung als laufende Aufgabe sowohl auf der Ebene des Bundes vom Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als auch auf der Landes- und Regionalebene von den Obersten Landesplanungsbehörden und den Regionalen Planungsverbänden wahrgenommen. Darüber hinaus nutzen auch eine Reihe von Kommunen, insbesondere Großstädte, Instrumente der Raumb Beobachtung, vor allem im Hinblick auf deren Flächenentwicklung. Dabei ist insgesamt zu vermuten, dass einerseits der Umfang und die Intensität der Erfassung und Auswertung raumbbezogener Informationen von der Bundes- zur kommunalen Ebene hin tendenziell abnimmt. Andererseits bestehen insbesondere auf der regionalen und kommunalen Ebene deutliche Unterschiede hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung und der Durchführung von Aufgaben der Raumb Beobachtung, was u. a. auch mit den dafür erforderlichen personellen und fachlichen Ressourcen zusammenhängt.

Ein sehr umfassender Ansatz im Sinne der Raumb Beobachtung wird insbesondere auf der Bundesebene verfolgt, im Rahmen dessen vor allem eine Vielzahl an Indikatoren für das gesamte Bundesgebiet analysiert wird, gleichzeitig jedoch auch weitere methodische Ansätze zu Anwendung kommen. Insgesamt umfasst das Raumb Beobachtungssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raum-



forschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) die in der folgenden Abbildung dargestellten Komponenten.

Tabelle 1: Komponenten des Raubeobachtungssystems des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Komponente	Inhalte
Laufende Raubeobachtung	Analyse und Bewertung der regionalen Lebensbedingungen in Deutschland auf der Ebene von Gemeinden, Kreisen und Raumordnungsregionen; Betrachtung nahezu aller gesellschaftlich bedeutsamer Bereiche
Vergleichende Stadtbeobachtung	Analyse der Entwicklung von Städten und Stadtregionen anhand von Daten aus der laufenden Raubeobachtung; Untersuchung innerstädtischer Entwicklungen
Europäische Stadt- und Raubeobachtung	Analyse und Vergleich der Lebensverhältnisse in Europa auf regionaler Ebene
Wohnungs- und Immobilienmarktbeobachtung	Analyse und Interpretation der Entwicklung der Wohnungs- und Immobilienmärkte in den verschiedenen Raumeinheiten Deutschlands (z. B. Kreise, Raumordnungsregionen, usw.)
Erreichbarkeitsmodell	Berechnung der Fahr- bzw. Reisezeiten zu raumbedeutsamen Einrichtungen und Orten wie Oberzentren, Mittelzentren, Flughäfen oder Autobahnen anhand der digital erfassten Verkehrsnetze für Straße, Schiene und Luftfahrt
Laufende Bevölkerungsumfrage	Erfassung der Einstellungen, Meinungen und Wissensbestände der Bürger in Deutschland hinsichtlich der Lebensbedingungen in ihrer Region
Datenbank raumwirksame Mittel	Erfassung und Analyse der regionalen Verteilung ausgewählter finanzieller Mittel des Bundes
Raumordnungsprognose	Prognose der zukünftigen Entwicklung von Bevölkerung, Erwerbspersonen privater Haushalte und Wohnungsmärkte

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021a), eigene Darstellung.

Auf der Ebene der Bundesländer gehört die Raubeobachtung zu den Grundlagen der raumordnerischen Aufgaben, da auch hier Informationen zur jeweiligen strukturellen Situation in den einzelnen Landesteilen sowie zu aktuellen und zu erwartenden Entwicklungen wichtiger Bestandteil in politischen Entscheidungsprozessen sind. Daher setzen auch die Länder entsprechende Informationssysteme ein, die in den vergangenen Jahren angesichts fortschreitender

technischer Möglichkeiten, gerade auch im Hinblick auf eine öffentlichkeitswirksame Darstellung spezifischer Sachverhalte, verbessert und ausgebaut wurden. Dazu werden im Folgenden *zwei Beispiele* vorgestellt.

Im Freistaat Sachsen ist die Aufgabe der Raumb Beobachtung dem Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung zugeordnet, das zugleich oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde ist. Durch diese sollen gemäß dem Sächsischen Landesplanungsgesetz fortlaufend die raumbedeutsamen Entwicklungen erfasst und analysiert werden, unter die vor allem Planungen und Maßnahmen mit Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Landesentwicklungsplans fallen. Darüber ist der Landtag mindestens einmal in jeder Legislaturperiode in Form eines entsprechenden Berichtes (Landesentwicklungsbericht) zu informieren.¹ Weiterhin von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Raumplanungsinformationssystem (RAPIS), das zur Visualisierung ausgewählter Geometrie- und Sachdaten des Digitalen Raumordnungskatasters (DIGROK) genutzt wird und damit raumbezogene Fachdaten mittels WebGIS für die fachlich interessierte Öffentlichkeit, die staatlichen und kommunalen Planungsträger sowie potenzielle Investoren zur Verfügung stellt (Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung 2021). Zudem werden über den Verwaltungsatlas Sachsen weitere Informationen zu Standorten von Behörden, Verwaltungen, Gesundheitseinrichtungen, Bildungseinrichtungen usw. veröffentlicht. Ergänzend dazu stellt das Sächsische Staatsministerium für Regionalentwicklung ausgewählte Informationen zur Raumb Beobachtung in kompakter Form auf ihrer Internetpräsentation bereit.

Ein weiteres Beispiel für ein Raumb Beobachtungssystem auf der Ebene der Bundesländer ist das sogenannte Amtliche Raumordnungs-Informationssystem (ARIS) des Landes Sachsen-Anhalt, das als Geoinformationssystem vom Ministerium für Infrastruktur und Digitales geführt wird und das Raumordnungskataster und die Ergebnisse der Raumb Beobachtung beinhaltet. Dabei werden Geofachdaten mit den Geobasisdaten des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation des Landes Sachsen-Anhalt (LVerGeo) verknüpft und Raumb Beobachtungsindikatoren zur Bevölkerungsentwicklung sowie zur Raum-, Siedlungs-, Infra- und Freiraumstruktur abgebildet. Neben einzelnen Online-Anwendungen können spezifische Datenbestände zweckbezogen auch auf

¹ § 17 Abs. 1 SächsLPIG sowie Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung (2021)

Anfrage zur Verfügung gestellt werden (Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt 2021).

Auch auf der regionalen und kommunalen Ebene spielt die Raubeobachtung eine gewisse Rolle, wobei hier vor allem die Regionalen Planungsverbände und Großstädte entsprechende Instrumente nutzen. Als Beispiel kann hier der Regionale Planungsverband Leipzig-West Sachsen angeführt werden, der die Raubeobachtung als Grundlage der eigenen Planungsaufgaben sowie zur Überwachung und Kontrolle des Planungsprozesses nutzt. Die Raubeobachtung wird dabei auch als Dienstleister der Regional- und Braunkohlenplanung verstanden, die die raumbedeutsamen Ausweisungen der Fachthemen kartographisch für jede Verfahrensstufe umsetzt und verantwortlich für die Druckausfertigung des verbindlichen Plans ist (Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen 2021). Darüber hinaus werden raumbedeutsame Entwicklungen in der Region auch im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Planungsverbandes in Form diverser Informationsmaterialien dargestellt.

In Großstädten werden Instrumente der Raubeobachtung vor allem im Hinblick auf Flächenentwicklungen und Flächenpotenziale für Wohnbebauung, Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung genutzt. So besteht bspw. in der Stadt Leipzig seit 1995 ein Raubeobachtungssystem, das vor allem auf die Bereiche Wohnen und Einzelhandel abzielt. Da insbesondere der *Wohnungsmarkt* großen Unsicherheiten unterliegt, sind vor allem hier planungsrelevante, aktuelle und kleinräumige Informationen erforderlich, um Entwicklungstrends frühzeitig zu erkennen und die dahinterstehenden Prozesse zu veranschaulichen (Stadt Leipzig 2021). Dabei kommt neben der Generierung von planungsrelevanten Daten auch auf dieser Ebene der Information von Politik und Öffentlichkeit eine weitere Bedeutung zu.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass bundesweit auf den verschiedenen staatlichen Ebenen unterschiedliche Systeme der Raubeobachtung existieren, die eine Reihe von Anhaltspunkten für die Konzeption eines Analyseinstrumentes im Sinne einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge bieten oder möglicherweise sogar als Basis dafür dienen können. Weiterhin wird deutlich, dass die digitale Transformation auch zu einer Erweiterung und Verbesserung der Raubeobachtungssysteme geführt hat, was bspw. die Verknüpfung unterschiedlicher Datenbestände oder auch den Umfang der öffentlich zugänglichen Inhalte und die Nutzerfreundlichkeit betrifft.

Neben den Raumb Beobachtungssystemen existieren zudem bundesweit weitere Instrumente, die raumbezogene Informationen erfassen und zum Teil auch öffentlichkeitswirksam darstellen. Dazu gehören u. a. auch die Angebote des Statistischen Bundesamtes,² die in den vergangenen Jahren deutlich erweitert wurden. Zudem ist auch davon auszugehen, dass in den einzelnen Fachressorts der verschiedenen staatlichen Ebenen mehr oder weniger ausgeprägte Informationssysteme und Analyseinstrumente vorhanden sind, um im Rahmen der jeweiligen Aufgabendurchführung zeitnah und unkompliziert auf kontextrelevante Informationen zurückgreifen zu können. Diese sind in der Regel jedoch auf die Anforderungen und Bedarfe des jeweiligen Aufgabengebietes zugeschnitten und differieren vermutlich auch sehr stark in ihrer quantitativen und qualitativen Ausprägung, wobei hier auch immer die personellen und finanziellen Ressourcen der entsprechenden Fachbereiche eine wichtige Rolle spielen. Im Zuge des Aufbaus eines *bereichsübergreifenden Instrumentariums einer vorausschauenden Daseinsvorsorge* erscheint es grundsätzlich sinnvoll, auch die Kooperation mit den jeweiligen Fachplanungen zu suchen. Einerseits können diese ggf. zusätzliche Daten zu spezifischen Sachverhalten bereitstellen und andererseits profitieren diese möglicherweise auch von dem Datenangebot und den empirischen Befunden des Analyseinstrumentes.

4. Ansatzpunkte für konkrete Instrumente, Prozesse und Formate einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus den beiden vorangegangenen Kapiteln werden an dieser Stelle *konkrete Ansatzpunkte* für die Entwicklung eines Instrumentariums im Rahmen einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge aufgezeigt. Dieses sollte einerseits wesentliche regionale Strukturen und Entwicklungsprozesse im Zeitverlauf abbilden sowie andererseits fundierte Analysen zu regionalen Entwicklungspfaden und -perspektiven ermöglichen, die wiederum eine wichtige Informationsbasis für eine strategische Planungs- und Entscheidungsprozesse darstellen. Grundsätzlich erscheint dazu ein Instrumentenmix mit dem Schwerpunkt auf quantitativen Methoden (vor

² www.destatis.de

allem *Datenana-lysen*) sinnvoll, der um qualitative Betrachtungen und Instrumente der strategischen Vorausschau ergänzt werden sollte.

Zu den wesentlichen Voraussetzungen für den Aufbau eines spezifischen Instrumentariums im Sinne einer vorausschauenden und vorsorgenden Daseinsvorsorge gehören zunächst ein umfassendes und kontextbezogenes *Datenangebot*, die systematische und fortlaufende *Aufbereitung* der Daten sowie die Analyse und *Interpretation* der Ergebnisse. Vor allem diese drei Aspekte gilt es im Folgenden zu vertiefen. Darüber hinaus ergibt sich hier auch die Frage, wie die im Zuge der Digitalisierung wachsenden Datenbestände genutzt werden und wie die technologischen Möglichkeiten die Datenaufbereitung und -analyse unterstützen können.

Grundlegend bedarf es für den *Aufbau von Informationssystemen* zunächst auch einer Fokussierung auf spezifische Zielstellungen, die im Zuge einer Beobachtungs- und Analysetätigkeit verfolgt werden sollen. Vor dem Hintergrund einer strategischen und vorausschauenden Daseinsvorsorge können dabei im Allgemeinen die folgenden Ziele abgeleitet werden, die ggf. und um spezifische Fragestellungen werden können, die sich aus dem jeweiligen regionalen Kontext ergeben.

- Welche allgemeinen Entwicklungen finden aktuell statt bzw. sind zukünftig zu erwarten (Makrotrends)?
- Welche Entwicklungen finden in den einzelnen Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge statt?
- Wie wirken sich die jeweiligen Entwicklungen speziell auf das Land, die Region bzw. die jeweilige Kommune aus?
- Welche möglichen Handlungsansätze und Maßnahmen können aus den Analyseergebnissen abgeleitet werden, vor allem auch im Sinne einer sozial-ökologischen Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge?
- Wie kann eine nachhaltig-digitale Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge auf der regionalen/kommunalen Ebene aktiv vorangetrieben werden?

4.1. Grundlagen und Systemkomponenten

Im Hinblick auf ein Informationssystem, das wesentliche Entwicklungen und Perspektiven in einem relativ weit gefassten Feld wie der Daseinsvorsorge abbilden soll, erscheint es sinnvoll, ein möglichst flexibles Instrument zu entwickeln. Dieses sollte einerseits den unterschiedlichen Abgrenzungen und

Begriffsauslegungen der Daseinsvorsorge Rechnung tragen und andererseits auch eine spätere Integration weiterer Inhalte zulassen, die möglicherweise zukünftig an Bedeutung gewinnen. In diesem Sinne wird hier ein *modularer Ansatz* favorisiert, der sowohl aus verschiedenen thematischen als auch methodischen Bausteinen besteht und eine punktuelle oder fortlaufende Erweiterung um weitere Betrachtungsgegenstände ermöglicht. Damit kann auch eine kontinuierliche Anpassung im Hinblick auf neue Anforderungen und Aufgabenfelder im Rahmen einer nachhaltig-digitalen Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge erfolgen.

Unter inhaltlichen Aspekten könnte ein im Sinne einer vorausschauenden Daseinsvorsorge auszugestaltendes Informationssystem in seiner Grundform die folgenden *Komponenten* umfassen:

- Allgemeine Strukturdaten (Demografie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Soziales, Finanzsituation von Land und Kommunen)
- Strukturen und Entwicklungen in den Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge, z. B. Energieversorgung, Wasserversorgung, Entsorgung/Kreislaufwirtschaft, Mobilität, Bildung, Kinderbetreuung, Wohnen, Gesundheit/ Pflege
- Querschnittsthemen: Digitalisierung und Nachhaltigkeit

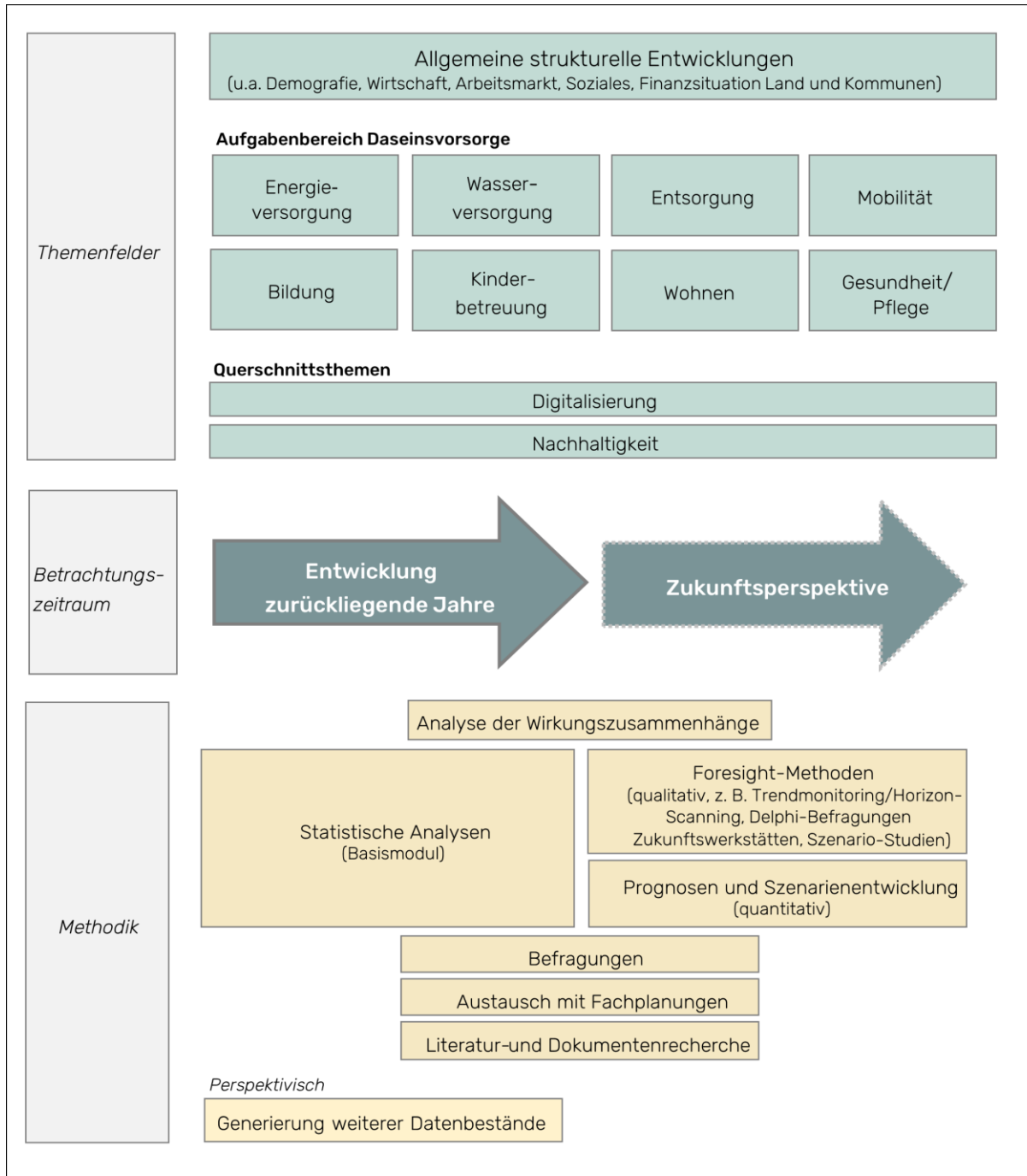
Für die Gewinnung der für die Analyse und die strategische Bewertung erforderlichen Daten und Informationen erscheint ein Mix aus quantitativen und qualitativen Methoden sinnvoll, der eine fundierte Analyse aktuelle und sich abzeichnender Entwicklungsprozesse ermöglicht, gleichzeitig jedoch auch im Sinne einer strategischen Vorausschau zur Generierung sinnvoller Erkenntnisse beiträgt. Die zentrale Basis sollte dabei eine umfassende und kontinuierlich zu aktualisierende *Datenbank aus Zeitreihen-, und Querschnittsdaten* bilden, die es erlaubt, Entwicklungsprozesse und Abhängigkeiten anhand verschiedener Indikatoren im Zeitverlauf zu erkennen. Auf Grundlage dessen kann eine fortlaufende Analyse der allgemeinen strukturellen und sozio-ökonomischen Entwicklungen sowie der Entwicklungen in den relevanten Aufgabenfeldern der Daseinsvorsorge erfolgen. Zudem kann die Datenbasis, ggf. unter Hinzuziehung weiterer Datenbestände (punktuell oder laufend) für spezielle Sonderauswertungen im Sinne ergänzender und tiefergehender thematischer und regionaler Analysen genutzt werden. In seiner Grundstruktur sollte eine Einordnung der Entwicklung der jeweiligen Region im regionalen sowie auch im

überregionalen Kontext (Bundesländer, Deutschland, Vergleich mit anderen Regionen) möglich sein.

Die grundlegende Datenanalyse sollte zudem um Instrumente einer *strategischen Vorausschau* sowie um weitere methodische Bausteine ergänzt werden. Damit kann die Informationsbasis generell verbreitert, die Ergebnisse der statistischen Analyse vertieft sowie vor allem auch zukünftig relevante Entwicklungspfade identifiziert werden, um diese im Sinne einer vorausschauenden Daseinsvorsorge aktiv gestalten zu können. Dabei erscheinen insbesondere sogenannte *Foresight-Methoden*, wie Trendmonitoring/Horizon Scanning, Delphi-Befragungen, Zukunftswerkstätten oder Szenarioentwicklungen sinnvoll, die um Befragungen (z. B. standardisierte schriftliche Befragungen, Experteninterviews), Literatur- und Dokumentenrecherchen zu spezifischen Themen, einen regelmäßigen Austausch mit den relevanten Fachplanungen sowie möglicherweise auch Formen der Bürgerbeteiligung ergänzt werden können. Prinzipiell können die einzelnen methodischen Komponenten dabei je nach Fragestellung und Zielausrichtung relativ flexibel zum Einsatz kommen, wobei hier gerade auf der kommunalen Ebene immer auch die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen zu beachten sind.

Ein allgemeiner Überblick über ein mögliches Informationssystem im Sinne einer vorausschauenden und strategischen Daseinsvorsorge ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 1: Übersichtsskizze eines Informationssystems der vorausschauenden und strategischen Daseinsvorsorge (eigene Darstellung)



4.2. Statistische Analyse und Datengrundlage

Grundlage eines Informationssystems sind zunächst verlässliche *Datenquellen* und die daraus generierbaren Datenbestände zu allgemeinen sozio-ökonomischen, ökologischen und finanziellen sowie den in den einzelnen Aufgabebereichen der Daseinsvorsorge relevanten Strukturen und Entwicklungen. Vor allem den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder kommt hier eine grundlegende Bedeutung zu, da hier ein vielfältiges Datenangebot in einer vergleichsweise hohen Datenqualität vorhanden ist. Allerdings sind nicht alle Daten auf jeder räumlichen Ebene (Bundesländer, Kreise, Gemeinden) verfügbar. Daher können weitere Datenquellen identifiziert und hinzugezogen werden. Insbesondere bei den Kommunen sind in der Regel zahlreiche weiterführende Datenbestände zu erwarten, die im Rahmen eines entsprechenden Informationssystems ggf. genutzt werden können.

Im Vorfeld der Ausgestaltung der einzelnen inhaltlichen Komponenten sollten zunächst entsprechende Kenntnisse über die wesentlichen Wirkungszusammenhänge zwischen demografischen, sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und arbeitsmarktbezogenen Faktoren und Entwicklungen analysiert werden. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses steht dabei die Frage, wie sich wesentliche Parameter, die fortlaufend beobachtet werden sollen, in ihrer Entwicklung wechselseitig beeinflussen und inwieweit spezifische Entwicklungsprozesse durch die Landes- und Regionalpolitik bzw. auch die Regionalplanung beeinflusst werden können. Die Berücksichtigung dieser grundlegenden Zusammenhänge ist vor allem bei der Erarbeitung von Prognosen und Szenarien sowie im Rahmen strategischer Planungen von Bedeutung.

4.3. Daten und Indikatoren

Zentraler Punkt beim Aufbau eines Informationssystems ist die Verwendung von entsprechenden kontextbezogenen Daten, die wesentliche Strukturen und Entwicklungsprozesse in den zu beobachtenden Themenfeldern der jeweiligen Region sowie im Vergleich zu anderen Regionen abbilden. Die dabei zu verwendenden Daten und Indikatoren müssen die für die Abbildung des Betrachtungsgegenstandes relevanten Informationen in ausreichender Tiefe erfassen. Grundsätzliche Ansprüche an ein aussagekräftiges Indikatorensystem lassen sich durch die sog. *SMART-Kriterien* (spezifisch, messbar, akzeptiert,

realistisch und terminierbar) beschreiben. Demnach sollen Indikatoren eindeutig den angestrebten theoretischen Sachverhalt abbilden, messbar und für den gewünschten Arbeitskontext anwendbar sowie relevant im Sinne der Lösung der anstehenden Probleme und für die Beteiligten nachvollziehbar sein (Meyer 2004).

Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem praktischen Anwendungszweck. Neben dem Bezug zu den jeweiligen Themenfeldern sind hier vor allem auch Aspekte der Regionalisierbarkeit, der kontinuierlichen bzw. periodischen Verfügbarkeit und des Erhebungsaufwands zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist Verständlichkeit ein wichtiges Qualitätskriterium: Die Indikatoren selbst sowie die aus der Auswertung gewonnenen Aussagen müssen klar und eindeutig sein. Dazu zählt auch, dass die zugrunde gelegten Berechnungen transparent und nachvollziehbar erfolgen. Ein guter Indikator entspricht damit sowohl den theoretischen und methodischen als auch den praktischen und politischen Anforderungen (ebd.).

Die inhaltliche Ausrichtung der in Betracht kommenden Indikatoren orientiert sich an den jeweiligen Themenfeldern, die im Sinne einer vorausschauenden und strategischen Daseinsvorsorge von Bedeutung sind. Für deren Identifizierung liegt eine Reihe von öffentlich zugänglichen Datenquellen vor, die in diesem Zusammenhang genutzt werden können. Von zentraler Bedeutung ist dabei die *amtliche Statistik von Bund und Ländern* (Statistisches Bundesamt, Statistische Landesämter) sowie die Statistiken der *Bundesagentur für Arbeit*, wobei u. a. Datenbestände aus den folgenden Bereichen genutzt werden können:

- Bevölkerungsstatistik
- volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen
- Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit
- Arbeitsmarktstatistik
- SGB II-Statistik
- Pendleratlas der Bundesagentur für Arbeit
- Statistik der Tageseinrichtungen für Kinder
- Schulstatistik
- Wohnungsstatistik und Bautätigkeit
- Branchenspezifische Statistiken
- Finanzstatistik (Jahresrechnungsstatistik und Kassenstatistik)

Das Statistische Bundesamt und auch ein Teil der statistischen Landesämter weisen eine Vielzahl der verfügbaren Daten in der *Datenbank GENESIS* aus.

Dieses metadatengestützte statistische Informationssystem der amtlichen Statistik gliedert sich zunächst in die Hauptdatenbank GENESIS-Online, über die ein sehr breites Spektrum an Daten für die Bundesrepublik insgesamt und die einzelnen Bundesländer verfügbar ist. Weiterhin können über die angeschlossene Regionaldatenbank Deutschland auch Daten für die einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte sowie zum Teil sogar für die Gemeindeebene bezogen werden. Zudem nutzen auch einige Länder (z. B. Sachsen und Nordrhein-Westfalen) GENESIS als Grundlage für das jeweilige landesspezifische Datenangebot, das auch die regionale Ebene mit abbildet. Darüber hinaus offerieren sowohl das Statistische Bundesamt als auch die statistischen Landesämter ein breites Angebot an statistischen Berichten, in denen in der Regel noch einmal umfassendere Datenbestände zu den einzelnen Themenbereichen bereitgestellt werden. In Ergänzung dazu können auch spezifische Daten direkt bei den statistischen Ämtern angefragt werden. Im Falle eines auf eine langfristig ausgelegte Nutzung orientierten Analyseinstruments erscheint es in diesem Zusammenhang sinnvoll, eine Kooperation mit dem jeweiligen statistischen Landesamt anzustreben, im Rahmen derer eine standardisierte bzw. auch automatisierte Datenbereitstellung geregelt werden könnte. Ein regelmäßiger fachlicher Austausch mit den statistischen Ämtern kann außerdem zu einem besseren Verständnis der Datenbasis, der Interpretation von spezifischen Sondereffekten sowie auch zur Identifizierung möglicher Vergleichsstörungen, z. B. im Zuge von Veränderungen der Praxis der Datenerhebung, beitragen.

Neben der amtlichen Statistik sollten auch weitere öffentlich zugängliche Datenquellen identifiziert werden, die für den thematischen Kontext des Analyseinstruments relevant sind. Dazu gehören bspw. spezifische Datenbanken der Fachplanungen von Bund, Ländern und Kommunen sowie regelmäßige themenspezifische Analysen, Berichterstattungen und Ergebnisberichte diverser Institutionen.

Für jeden der auszuwählenden Indikatoren sollte zunächst eine standardisierte Übersicht mit den im Folgenden abgebildeten Merkmalen erstellt werden:

- Name
- Kategorie
- Definition
- Einheit/Maßstab
- qualitatives Aussagepotenzial

- Wechselwirkungen mit anderen Indikatoren
- Betrachtungsebenen
- Datenquelle
- Zeitpunkt und Rhythmus der Veröffentlichung
- Besonderheiten/Sonstiges

Im Zusammenhang mit der Identifikation geeigneter Indikatoren empfiehlt sich grundlegend auch die Erstellung eines detaillierten Indikatorenkonzeptes, welches alle relevanten Informationen im Zusammenhang mit der Datenerhebung und Berechnung der Indikatoren dargestellt (z. B. Datenquellen, Formeln) sowie spezifische Besonderheiten für den Umgang mit einzelnen Indikatoren oder Datenquellen beschreibt. Grundlage dessen bilden die skizzierten standardisierten Übersichten zu den wesentlichen Merkmalen eines jeden Indikators. Sofern der Bezug von Daten zu bestimmten Indikatoren mit Kosten verbunden ist, sollten diese entsprechend mit abgebildet werden. Des Weiteren sollte das Konzept auch Empfehlungen für die Häufigkeit der Datenerhebungen (Datenaktualisierung) und Aussagen zu den Anforderungen an eine fortlaufende Beobachtung und der Analyse des Betrachtungsgegenstandes inkl. Ausführungen für eine ggf. dafür zu schaffende Stelle beinhalten.

4.4. Betrachtungsebenen (Vergleichsmaßstab)

Ein weiterer Aspekt beim Aufbau eines Indikatorensystems ist die Frage nach den Betrachtungsebenen, für die die einzelnen Indikatoren erfasst werden. Neben der Erhebung der Daten für die jeweilige Region und einem Vergleich in der zeitlichen Dimension (Entwicklung in den zurückliegenden Jahren sowie ggf. Prognosen/Entwicklungsszenarien) erscheint es sinnvoll, einen Vergleich mit anderen Regionen im betreffenden Bundesland oder auch im gesamten Bundesgebiet bzw. mit Durchschnittswerten von Bundesländern und dem gesamten Bundesgebiet vorzunehmen (Vergleich in der räumlichen Dimension). Damit können die strukturellen Gegebenheiten und Entwicklungsprozesse in der Region in einen größeren Kontext gestellt werden, aus dem wiederum wichtige Erkenntnisse über regionalspezifische Ausprägungen bestimmter Strukturen und Entwicklungsprozesse sowie für strategische Entscheidungen oder auch die Wirksamkeit spezifischer Maßnahmen hervorgehen. Insbesondere kann im Zuge eines Vergleichs mit anderen Regionen der Frage nachgegangen werden,



inwiefern allgemeine Entwicklungen und Trends auch in der jeweiligen Region wirken oder ob es aufgrund regionalspezifischer Besonderheiten zu anderweitigen Ausprägungen kommt.

Die zu identifizierenden *Indikatoren* sollten demnach in der Regel für die folgenden *Betrachtungsebenen* erhoben werden:

- Untersuchungsgegenstand: *Region*
 - Region insgesamt
 - ggf. Landkreise und kreisfreie Städte der Region
 - (kreisangehörige) Städte und Gemeinden der Region
- Mögliche *Vergleichsebenen*
 - Regionen/Kommunen³ im jeweiligen Bundesland
 - überregionale Vergleichsregionen (z. B. Regionen/Kommunen mit ähnlichen Strukturmerkmalen)
 - Durchschnitt der ostdeutschen/westdeutschen Bundes- bzw. Flächenländer
 - Bundesdurchschnitt/Durchschnitt der Flächenländer

4.5. „Blick in die Zukunft“/zeitliche Dimension

Mit Blick auf die zeitliche Dimension des Instrumentariums bleibt zunächst festzuhalten, dass die verfügbaren Datenbestände naturgemäß lediglich eine Ist- bzw. vergangenheitsbezogene Betrachtung der jeweiligen Themenfelder ermöglichen. Gleichzeitig geht die Zukunft aus der Vergangenheit und Gegenwart hervor. Insofern ist eine vergangenheitsbezogene/retrospektive Perspektive in der Analyse grundsätzlich sinnvoll und offenbart wesentliche strukturelle Aspekte und zurückliegende Entwicklungsprozesse, die wiederum den Ausgangspunkt für die fortschreitende Entwicklung bilden.

Diese Betrachtung kann jedoch um den Aspekt der Generierung von *vorausschauenden Informationen* ergänzt werden („Blick in die Zukunft“). Neben den regelmäßig aktualisierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes und der statistischen Landesämter sowie weiterer punktueller Prognosen zu spezifischen Themenfeldern besteht hier grundsätzlich die Möglichkeit zur Durchführung eigener Prognosen, Projektionen oder der Entwicklung spezifischer Szenarien (quantitativ), ggf. auch durch die Beauftragung externer Institutionen, die über eine entsprechende Expertise verfügen.

³ Unter dem Begriff der Kommunen werden sowohl Landkreise und Kreisfreie Städte als kreisangehörige Gemeinden verstanden.

Dabei ist zu beachten, dass Prognoseergebnisse nicht den Anspruch besitzen, ein zwingend eintreffendes Bild der Zukunft zu zeigen, sondern nur unter Berücksichtigung der verwendeten Methodik und der getroffenen Annahmen sinnvoll interpretiert werden können (BBSR 2021b). Dennoch erscheint gerade im Sinne einer vorausschauende Daseinsvorsorge auch die Nutzung von Modellierungen möglicher zukünftiger Entwicklungspfade als ein sinnvolles Werkzeug, um ein grundlegendes Verständnis über die Auswirkungen bestimmter struktureller Prozesse und Szenarien zu erhalten. Ausgehend davon können wiederum spezifische Maßnahmen ergriffen werden, mit denen auf beabsichtigte Entwicklungen hingewirkt werden kann.

Die Erarbeitung und Modellierung von Prognosen bzw. Szenarien der in den kommenden Jahren möglichen bzw. zu erwartenden Entwicklungen kann, aufsetzend auf den Datenausprägungen bis zum „aktuellen Rand“, auf folgenden *Grundlagen* basieren:

- Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bzw. regionalisierte Bevölkerungsprognosen der jeweiligen statistischen Landesämter.
- Entwicklungstrends der vergangenen Jahre in den jeweiligen Betrachtungsgegenständen, die für die zukünftigen Jahre fortgeschrieben werden. Dabei sind vor allem spezifische Nutzungs- bzw. Betreuungs-quoten von Bedeutung, die als Anteil an der Bevölkerung oder einer spezifischen Bevölkerungsgruppe ausgewiesen werden (z. B. Betreuungs-quoten Kita, Pflegequote).
- Berücksichtigung möglicher Auswirkungen von Strukturwandelprozessen (z. B. Demografie, Klimawandel, Nachhaltigkeit, Digitalisierung) anhand von Expertengesprächen, Befragungen sowie Literatur- und Dokumenten-recherche.
- Einbeziehung vorhandener externer Studien bzw. Prognosen und Szenarien zu spezifischen Bereichen.
- Berücksichtigung der aktuellen gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Themenfeldern, aus denen sich ggf. Hinweise auf möglicherweise in Zukunft verändernde Nutzungs- und Betreuungsquoten ergeben.

4.6. Instrumente einer strategischen Vorausschau sowie ergänzende Informationsquellen und methodische Ansätze

In Ergänzung der Datenanalysen sowie einer quantitativ orientierten Prognose- und Szenarienentwicklung bedarf es im Sinne einer *nachhaltig-digitalen Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge* auch gewisser vorausschauender Ansätze, um einerseits mögliche zukünftige Entwicklungspfade zu erkennen und diese andererseits auch aktiv gestalten zu können bzw. auf deren regionale Ausgestaltung Einfluss nehmen zu können. Zudem erscheint es auch sinnvoll, weitere allgemeine methodische Ansätze und Informationsquellen zu nutzen, um die Analyse- und Bewertungsbasis zu verbreitern. Dabei sind jedoch auch die jeweiligen personellen und finanziellen Möglichkeiten der kommunalen Ebene sowie ggf. der Landesebene zu beachten. Während in der konzeptionellen Ausrichtung grundsätzlich ein breit gefächelter Instrumenteneinsatz möglich ist und zumindest theoretisch auch einen hohen Erkenntnisgewinn erwarten lässt, stehen auf den Ebenen von Land und Kommunen in der Regel vor allem auch Fragen der praktischen Umsetzung im Fokus.

4.7. Foresight-Methoden

Unter dem Begriff der *Foresight-Methoden* können verschiedene Ansätze und Verfahren der Zukunftsforschung zusammengefasst werden. Dazu gehören bspw. Delphi-Befragungen, Szenario-Prozesse, Zukunftswerkstätten als klassische Formen der Zukunftsforschung (Bauer et al. 2022) oder auch das sogenannte Horizon Scanning (Trendmonitoring) als ein eher neuerer Ansatz. Ziel dieser insgesamt sehr breit gefächerten Verfahren ist im Wesentlichen die wissenschaftliche Entwicklung von Zukunftsbildern (Holtmannspötter 2018), bei der vor allem auch der Blick über den Tellerrand der einzelnen Disziplinen (Bauer et al. 2022) eine wichtige Rolle spielt. Insofern kommt derart ausgestalteten methodischen Ansätzen auch eine hohe Bedeutung im Rahmen der Ausgestaltung von Instrumenten einer vorausschauenden und strategischen Daseinsvorsorge zu, insbesondere auch um gewisse Limitierungen der Datenanalyse kompensieren zu können. Gerade auch durch die Flexibilität in ihrer Anwendung im Rahmen eines Methodenmix erscheint hier als Vorteil, vor allem auch im Hinblick auf deren praktischen Einsatz.

Besonders häufig genutzte Foresight-Methoden sind die Literaturanalyse, Expertengremien und die Szenarienentwicklung, bei denen der Wissensstand zum jeweiligen Themenspektrum zusammengetragen, strukturiert, diskutiert und systematisch zu mehr oder weniger konsistenten Zukunftsbildern weiterentwickelt wird (Holtmannspötter 2018). Gerade diese mit einem vergleichsweise geringen Aufwand anwendbaren Methoden bilden auch auf der regionalen/kommunalen Ebene sinnvolle Ergänzungen der Datenanalysen. Des Weiteren sind hier auch Experteninterviews und sonstige Befragungsmethoden, verschiedene Workshop-Formate, spezifische Trendanalysen oder auch Roadmap-Prozesse denkbar (ebd.). Die einzelnen methodischen Ansätze können dabei auch in verschiedener Form miteinander kombiniert werden („Bausteinprinzip“), um den jeweiligen zukunftsgerichteten Analysen und Fragestellungen in angemessener Form nachgehen zu können.

Ein wichtiger übergreifender Aspekt bei der Anwendung von Foresight-Methoden ist grundsätzlich auch die Einbeziehungen eines möglichst breiten Kreises an Personen- und Expertengruppen mit Relevanz für den jeweiligen Betrachtungsgegenstand (Holtmannspötter 2018), um einen optimalen Erkenntnisgewinn erzielen und fundierte Entscheidungen treffen zu können. In diesem Zusammenhang erscheint es auch sinnvoll, einen regelmäßigen *Austausch mit den relevanten Fachplanungen* und den *Leistungserbringern* im Rahmen der Daseinsvorsorge anzustreben, um das hier vorhandene Expertenwissen, gerade auch im Hinblick auf strategische Planungen, nutzen zu können. Gleichzeitig können Fachplanungen und Leistungserbringer auch von den im Rahmen des Informationssystems gewonnenen Erkenntnissen profitieren.

Ein weiteres mögliches Instrument einer strategischen Vorausschau ist das sogenannte Horizon Scanning, das allgemein zur strategischen Früherkennung ökonomischer, gesellschaftlicher, technologischer, politischer und ökologischer Veränderungen genutzt wird (Behrendt et al. 2015). Der Begriff des Horizon Scanning kann dabei im engeren Sinn als aktive Informationsbeschaffung zu neuartigen und unerwarteten Entwicklungen im Umfeld einer Institution verstanden werden, wohingegen er in einer weiter gefassten Auslegung auch als Sammelbegriff für vielfältige Aktivitäten zum Umgang mit zukünftigen Unsicherheiten und zur Verbesserung der strategischen Anpassungsfähigkeit im Rahmen eines breit angelegten Lernprozesses steht (ebd.). Im Zuge dessen kann unter Nutzung unterschiedlicher methodischer Ansätze und Verfahren ein spezifisches Themenfeld im Hinblick auf zukünftig relevante Entwicklungs-

prozesse wissenschaftlich untersucht und die damit verbundenen Chancen und Risiken identifiziert werden (ebd.).

In Deutschland wird das Instrument des *Horizon Scanning* derzeit u. a. vom Umweltbundesamt eingesetzt, das damit die frühzeitige Identifizierung der im Zuge der digitalen Transformation stattfindenden Entwicklungen mit maßgeblichen Auswirkungen auf die Umwelt anstrebt. Dies gilt insbesondere für Entwicklungen und Zukunftstrends, zu denen noch keine Forschungserkenntnisse im Hinblick auf die daraus resultierenden *Umweltwirkungen* verfügbar sind (Umweltbundesamt 2019). Ein wesentliches Merkmal des Horizon Scanning damit auch dessen Prozesscharakter, der mit einer kontinuierlichen Beobachtung und Analyse wesentlicher Entwicklungsprozesse in den jeweiligen Untersuchungsgegenständen einhergeht.

Wie dieses Beispiel zeigt, wird der Ansatz des Horizon Scanning derzeit vor allem von Institutionen des Bundes oder größeren Forschungseinrichtungen angewandt, um komplexe strategische und innovationspolitische Fragestellungen zu untersuchen, die u. a. im Kontext mit technologischen und nachhaltigkeits-orientierten Entwicklungen stehen. Daran wird u. a. auch deutlich, dass für derartige Instrumente eine breite fachliche und interdisziplinär ausgerichtete Expertise erforderlich ist, um die relevanten Entwicklungsprozesse identifizieren und deren potenzielle Wirkungen in hinreichender Tiefe analysieren zu können.

Angesichts dessen steht hier allgemein im Hinblick auf methodische Ansätze für Instrumente einer strategischen Vorausschau vor allem auch die Frage im Raum, inwiefern diese auf die regionale Ebene übertragbar sind. Speziell ein umfassender und komplexer Ansatz wie das Horizon Scanning kann dabei angesichts der in der Regel – zumindest gegenwärtig – nur begrenzten personellen und fachlichen Ressourcen vermutlich nur in einer vergleichsweise einfachen Form erfolgen. Daher könnte in diesem Zusammenhang auch eher von einer Art *Trendmonitoring* gesprochen werden, das die Datenanalysen ergänzt. Im Rahmen dessen gilt es vor allem wesentliche und prägende Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und daraus entsprechende Handlungsperspektiven abzuleiten.

Gleichzeitig ermöglichen die verschiedenen Ansätze, die unter dem Begriff der Foresight-Methoden zusammengefasst werden können, insgesamt relativ große Spielräume und ein hohes Maß an Flexibilität. Damit werden sie insbesondere auch der Komplexität der aktuellen und zukünftig relevanten Themen und

Fragestellungen gerecht, gerade auch unter dem Gesichtspunkt einer strategischen Steuerung der Daseinsvorsorge im Sinne einer *sozial-ökologischen Weiterentwicklung* sowie einer *nachhaltig digitalen Transformation*. Voraussetzung dafür ist allerdings auch eine entsprechende Kontinuität in der Analysetätigkeit, bei der es im Zeitverlauf möglicherweise auch zu einer Veränderung oder Erweiterung der methodischen Ansätze kommt. Insofern ist hier speziell auch noch einmal der Prozesscharakter einer strategischen Vorausschau hervorzuheben. Dies gilt insbesondere für ein sehr weitgefasstes Aufgaben-spektrum wie die Daseinsvorsorge, gerade auch im Hinblick auf deren sozial-ökologischen Weiterentwicklung.

Darüber hinaus besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, zu Fragenstellungen mit einer besonders hohen Bedeutung für die Region, punktuell auch Studien zu möglichen Zukunftsszenarien für spezifische Bereiche der kommunale Daseinsvorsorge zu beauftragen, was vor allem für größere und finanzstarke Regionen und Kommunen von Bedeutung ist.

4.8. Sonstige methodische Ansätze

In Ergänzung der genannten Ansätze (Datenanalyse und Foresight-Methoden) ist es grundsätzlich sinnvoll, weitere Instrumente zur Gewinnung kontextrelevanter Informationen zu nutzen, wie bspw. Dokumentenanalysen, Expertengespräche mit strategischen und fachspezifischen Partnern (z. B. Leistungserbringer der Daseinsvorsorge, Fachplanungen), die Konzipierung eigener Erhebungs-instrumente (z. B. standardisierte Befragungen), die Teilnahme an wichtigen Sitzungen regionaler Gremien sowie regionaler und überregionaler Fachveranstaltungen. Damit können vor allem der Blickwinkel erweitert, vertiefende Informationen zu den Hintergründen und Ausprägungen einzelnen Entwicklungen generiert und damit auch die Interpretationsgrundlagen der statistischen Analyse verbessert werden. Zudem besteht damit die Möglichkeit, weitere Entwicklungsprozesse zu identifizieren, die in dem verfügbaren Datenmaterial (noch) nicht erkennbar sind. Eine inhaltliche Vertiefung der Untersuchungsgegenstände erhöht dabei in der Regel auch die Erkenntnisbasis für vorausschauende strategische Planungen und Entscheidungen. Insofern bestehen bei den einzelnen methodischen Ansätzen auch gewisse Überschneidungen zu den im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Foresight-Methoden.

Als sinnvolle Instrumente erscheinen an dieser Stelle u. a. die Durchführung von *standardisierten Befragungen und Expertenbefragungen* zu bestimmten kontextrelevanten Themen in der Region. Damit können in regelmäßigen Abständen zusätzliche Informationen zu allgemeinen und aufgabenspezifischen Entwicklungen sowie zur Wirksamkeit konkreter Maßnahmen und strategischer Ansätze in der Daseinsvorsorge generiert werden. Gerade vor dem Hintergrund der Bewältigung der verschiedenen Strukturwandelprozesse (z. B. Demografie, Klimawandel, Digitalisierung) können diese ggf. auch in einem größeren Rahmen im Sinne der Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung genutzt werden.

Ein wesentlicher Vorteil eigener Erhebungen gegenüber der Analyse statistischer Daten ist vor allem deren flexible Ausgestaltung, die sowohl eine Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten als auch zeitnahe Erkenntnisse zu neuen Entwicklungen ermöglicht. Dabei können speziell aus der Verknüpfung der statistischen Datenauswertung mit eigenen Erhebungen umfassende Informationen zu unterschiedlichsten Themen und Fragestellungen zusammengetragen werden, die damit die Basis für strategische Entscheidungen oder auch die Durchführung spezifischer Maßnahmen deutlich erhöhen.

Zu den möglichen Untersuchungsaspekten gehört u. a. die Erfassung von wesentlichen Entwicklungstrends unter qualitativen Gesichtspunkten, im Rahmen derer auch die Ursachen für spezifische Entwicklungen vertiefend analysiert werden können. Zudem kann mit Hilfe von Befragungen ein umfassendes Stimmungsbild der unterschiedlichen regionalen Akteure erhoben werden, auf dessen Grundlage entsprechende Handlungsbedarfe abgeleitet und strategische Entscheidungen besser an die bestehenden Bedarfe anpassen werden können.

Weiterhin ist an dieser Stelle darauf zu verweisen, dass im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung enorme Datenbestände generiert werden, die u. a. auch für eine Optimierung der Leistungserbringung in der Daseinsvorsorge, die Vernetzung unterschiedlicher Lebensbereiche und Sektoren sowie die Entwicklung neuer Angebote und Geschäftsmodelle genutzt werden können (Beukert et al. 2021). Darüber hinaus ist perspektivisch auch die Nutzung spezifischer Daten im Sinne des hier skizzierten Instrumentariums denkbar, sofern diese von den datenerhebenden Akteuren bereitgestellt werden (können). Dazu sind mit den entsprechenden Institutionen zunächst entsprechende Konzepte zu erarbeiten, die u. a. auch Fragen des Datenmanagements, der

Aussagekraft und Qualität der Daten sowie auch des Datenschutzes und der Datenbereitstellung thematisieren. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch darauf zu verweisen, dass eine konkrete systematische und kontextbezogene Nutzung „neuartiger“ Datenbestände im Sinne des hier skizzierten Analyseinstrument derzeit noch nicht klar abzusehen ist. Daher stellt dies eher eine perspektivische Aufgabe dar, deren Bearbeitung dann sinnvoll erscheint, wenn ein grundlegendes Instrumentarium mit den bereits vorhanden methodischen und thematischen Ansätzen etabliert ist.

4.9. Möglichkeiten der Ergebnisdarstellung

Ein wichtiger Aspekt beim Aufbau eines umfassenden Informationssystems ist auch die regelmäßige und *zielgruppengerechte Darstellung der gewonnen Erkenntnisse*. Dabei ist insbesondere die Frage relevant, in welcher Form und auf welchem Weg die Ergebnisse zu den regionalen Entscheidungsträgern gelangen bzw. wie diese in die regionalen Strategiefindungs- und Entscheidungsprozesse eingebracht werden können.

Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, dass angesichts der skizzierten Themenfelder und der methodischen Ansätze eine große Bandbreite der Ergebnisdarstellung möglich ist, von einer einfachen Zusammenfassung der zentralen Punkte über tabellarische und grafische Darstellungen bis hin zu umfassenden Ausführungen über die verschiedensten Entwicklungen und die dahinter liegenden Wirkungszusammenhänge. Eine Anwendung von unterschiedlichen Darstellungsformen erscheint dabei in Abhängigkeit vom jeweiligen Adressatenkreis sinnvoll. Dabei ist einerseits darauf zu achten, dass je nach Zielgruppe die relevanten Ergebnisse in möglichst kompakter Form dargestellt werden. Andererseits sollten bei Bedarf auch umfassendere Auswertungen vorgelegt werden können, wobei allerdings auch der damit verbundene Arbeitsaufwand zu berücksichtigen ist.

Nach ersten Überlegungen könnten bspw. regelmäßige (Kurz-)Berichte zu allgemeinen und aufgabenbezogenen Entwicklungen (Standardauswertung) erstellt werden (halbjährlich oder jährlich), die über die Entwicklung zentraler Indikatoren fortlaufend berichten, wesentliche Analyseergebnisse kompakt und prägnant zusammenfassen sowie besonders auffällige Entwicklungsprozesse im regionalen Vergleich hervorheben. Zusätzlich können auch wechselnde

themenspezifische Auswertungen entsprechender aktuellen regionalpolitischen Fragestellungen ergänzt werden.

Darüberhinausgehend erscheint es neben den Standardauswertungen sinnvoll, im Rahmen des Analyseinstruments die Möglichkeit einzuräumen, spezifische, jährlich wechselnde Sonderanalysen zu aktuellen und strategisch relevanten Themen und Fragestellungen im Kontext der regionalen Daseinsvorsorge bearbeiten zu können (einmalige Auswertungen themenspezifischer Datensets). Die daraus resultierenden Erkenntnisse können bspw. in Form von Sonderberichten festgehalten und ggf. veröffentlicht werden. Zudem kann in den Berichten weiterführenden bzw. vertiefenden Fragestellungen nachgegangen werden, die sich aus allgemeinen sozio-ökonomischen und strukturellen Entwicklungen oder aus dem jeweiligen thematischen Kontext ergeben.

In diesem Zusammenhang können zusätzlich auch – sofern die personellen Ressourcen dies zulassen – individuelle und zeitnahe Sonderauswertungen auf direkte themenspezifische Anfragen von Seiten der Verwaltung, der Fachplanungen und der politischen Entscheidungsträger vorgenommen werden.

5. Ansätze zur Integration in bestehende kommunale bzw. regionale Strukturen und Entscheidungsprozesse

Zu den wesentlichen Zielen einer daten- und informationsbasierten Daseinsvorsorgeplanung gehört auch die *praxisorientierte Nutzbarmachung der Ergebnisse* für Planer und kommunale Entscheider im Rahmen der strategischen Steuerung der verschiedenen Felder der Daseinsvorsorge. Neben dem Aspekt der Ergebnisdarstellung (vorangegangenen Kapitel), die für die verschiedenen Zielgruppen in unterschiedlicher Form erfolgen kann, ist hier vor allem auch die Frage relevant, auf welchen staatlichen Ebenen und welchen Fachbereichen ein entsprechendes Instrumentarium idealerweise implementiert werden könnte, um einen möglichst hohen Erkenntnisgewinn sowohl für die einzelnen Fachplanungen als auch die politischen Entscheidungsträger generieren zu können. Dabei bedarf es auch einer Rückspiegelung der vorgesehenen Untersuchungsmethodik und der empirischen Befunde mit verschiedenen Akteuren der Region. Dies kann auch zu einer breiteren Akzeptanz der Analysen beitragen und gleichzeitig eine weite Verbreitung der Ergebnisse begünstigen, was sich wiederum positiv auf die Bereitschaft zur Kooperation (z. B. bei Befragungen oder den Austausch von Daten) auswirken kann. Auf diese Weise steigen die Chancen, dass die gewonnenen Informationen und Erkenntnisse möglichst optimal im Zuge von strategischen Planungen genutzt werden können.

Der in den vorangegangenen Kapiteln skizzierte Ansatz zielt auf ein *bereichsübergreifendes Analyseinstrument*, das sowohl eine umfassende Beobachtung und Analyse wesentlicher Entwicklungen und struktureller Veränderungen als auch ein arbeitsteiliges Vorgehen zwischen Landes- und kommunaler Ebene möglich macht. Obwohl in der vorliegenden Konzeptstudie vor allem die kommunale Daseinsvorsorge im Fokus steht, sollte dennoch auch die Ebene der Bundesländer mit einbezogen werden, da einerseits Land und Kommunen gemeinsam für eine Vielzahl von Aufgaben zuständig sind, was auch eine Zusammenarbeit in der Beobachtung und Analyse als sinnvoll erscheinen lässt. Andererseits können im Rahmen eines arbeitsteiligen Instrumentariums gewisse Synergieeffekte genutzt werden und letztendlich auch die Effektivität des Beobachtungs- und Analysesystems deutlich gesteigert werden. Aus diesem Grund könnte eine strategische Partnerschaft zwischen Land und Kommunen vereinbart werden, die auch in der praktischen Umsetzung „mit Leben gefüllt“

werden sollte. Dies betrifft u. a. den gemeinsamen Austausch zur grundlegenden Konzeption eines entsprechenden Analyseinstruments, die gegenseitige Bereitstellung von Daten und empirischen Befunde sowie auch regelmäßige Abstimmungen zur Bearbeitung vertiefender Analysen und Sonderthemen.

Denkbar ist an dieser Stelle bspw., dass zentral auf der Landesebene eine umfassende statistische Analyse erfolgt, die sowohl die räumlichen Disparitäten im Land sowie die in der Regel vorhandene Heterogenität zwischen den einzelnen Teilregionen berücksichtigt. Dementsprechend könnten hier alle relevanten Daten für sämtliche Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörige Gemeinden erhoben, aufbereitet und ausgewertet werden. Einen möglichen Ausgangspunkt dafür können die bereits vorhandenen Instrumente der Raumb Beobachtung sowie die damit verbundenen Kompetenzen in Bezug auf die Analyse räumlicher Entwicklungen bilden. Zudem ist grundsätzlich auch davon auszugehen, dass auch in weiteren Fachressorts der Landesverwaltungen eine Art Monitoring im Rahmen der jeweiligen Themenfeldern betrieben wird, wobei an dieser Stelle offenbleibt, wie umfassend und intensiv dies erfolgt. Angesichts dessen ist auf dieser Ebene möglicherweise lediglich eine Bündelung und Zusammenfassung der vorhandenen Daten und Informationen im Zusammenhang mit der Daseinsvorsorge erforderlich, die ggf. in standardisiertes und übergreifendes Instrument überführt werden sollten. Darüber hinaus können hier im Sinne des skizzierten Analyseinstruments weitere methodische und thematische Komponenten „angedockt“ sowie auch vertiefende Analysen zu spezifischen Fragestellungen durchgeführt werden. Insbesondere im Hinblick auf Instrumente einer strategischen Vorausschau ist vor dem Hintergrund der erforderlichen Ressourcen eher die Landesebene bzw. sogar die Bundesebene in der Lage, regelmäßig entsprechende Ansätze zu verfolgen.

Unter organisatorischen Aspekten erscheint insbesondere das *Fachressort der Landesentwicklung und Raumplanung* als sinnvoller Anknüpfungspunkt für ein Analyseinstrument einer vorausschauenden Daseinsvorsorge, da hier davon auszugehen ist, dass die erforderlichen fachlichen Kompetenzen für eine derartige Beobachtungs- und Analysetätigkeit bereits vorhanden sind.

Basierend auf einem entsprechenden System des Landes können die Instrumentarien der regionalen und kommunalen Ebene ansetzen. Durch die Nutzung der Daten und Ergebnisse der statistischen Analyse des Landes sowie ggf. weiterer Komponenten (vorausschauende Instrumente) könnte hier der

Aufwand zur Erhebung- und Aufbereitung der erforderlichen Daten minimiert werden, da nicht jede Region/Kommune parallel die gleichen Datenbestände aufbereiten müsste. Vielmehr könnte diese für die eigene Analysetätigkeit genutzt und um vertiefende Erhebungen und Auswertungen mit direktem Bezug zur jeweiligen Region/Kommune ergänzt werden. Parallel dazu erscheint ein regelmäßiger Austausch zwischen Regionen/Kommunen und dem Land zu spezifischen Entwicklungen und deren Hintergründen sinnvoll. Dies würde auch die Kommunikation zwischen den Regionen/Kommunen anregen bzw. vertiefen, was wiederum die Identifizierung von spezifischen Handlungsansätzen und Problemlösungen unterstützen kann.

Neben der ebenenübergreifenden und interkommunalen Kommunikation erfordert ein möglichst effektives Analyseinstrument im Hinblick auf eine strategische und vorausschauende Daseinsvorsorge auch einen engen *verwaltungsinternen Austausch von Daten und Analyseergebnissen* zwischen den zuständigen Ressorts und den relevanten Fachplanungen. Auch der grundlegende Aufbau sollte idealerweise in Kooperation erfolgen. Während die in den jeweiligen Fachplanungen vorhandenen Datenbestände sowie weitere kontextrelevante Informationen zum jeweiligen Aufgabenbereich den Erkenntnisgewinn im Zuge der fortlaufenden Beobachtung und Analyse erhöhen, können von den Fachplanungen wiederum die Daten und empirischen Befunden aus dem Analyseinstrument genutzt werden. Darüber hinaus können von den Fachplanungen auch vertiefende Untersuchungen zu regionalspezifischen Fragestellungen angeregt werden. Speziell auf der kommunalen Ebene ist zudem zu beachten, dass die Leistungen der Daseinsvorsorge häufig nicht direkt von den Kernverwaltungen erbracht werden. Daher sollte hier auch eine intensive Zusammenarbeit mit den jeweiligen Leistungserbringern angestrebt werden, um optimal auf zukünftig relevante Themen und Herausforderungen reagieren zu können.

Ein weiterer Aspekt, der hier von Bedeutung ist, betrifft die fachlichen Voraussetzungen des im Rahmen des skizzierten Analyseinstruments einzusetzenden *Personals*. Erfahrungsgemäß werden diese sowie auch allgemein die Anforderungen an Datenanalysen häufig unterschätzt, insbesondere auch von politischen Entscheidungsträgern. Daher ist hier zunächst ein adäquates Bewusstsein erforderlich, dass der Aufbau von Monitoring- und Analyseinstrumenten mit einer entsprechenden Ausstattung an personellen und damit auch finanziellen Ressourcen verbunden ist. Dies gilt insbesondere bei einer anspruchsvollen Aufgabe wie der vorausschauenden und strategischen

Daseinsvorsorge, die, um die an sie gerichteten Zielstellungen erfüllen zu können, idealerweise einen breiten Erfahrungshorizont bedingt. So macht auch der in der vorliegenden Konzeptstudie skizzierte Ansatz deutlich, dass komplexe fachliche Anforderungen sowohl im Hinblick auf die methodischen Ansätze als auch auf die themenspezifischen bzw. fachlichen Kompetenzen bestehen. Denn neben den eher technischen Aspekten spielen bei der Konzipierung von Indikatorensystemen auch die darauf basierende Analysetätigkeit und Interpretation der Ergebnisse eine zentrale Bedeutung, die in der Regel ein hohes Maß an Erfahrung und Hintergrundwissen voraussetzen, u. a. auch zu den Wechselwirkungen zwischen den unterschiedlichen sozio-ökonomischen, ökologischen und (finanz-)politischen Sachverhalten. Sofern diese nicht bereits vorhanden ist, sollte sie schrittweise erarbeitet werden, was wiederum auch in der Personal- und Arbeitsplanung des entsprechenden Ressorts zu berücksichtigen ist.

6. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Im Ergebnis der vorliegenden Konzeptstudie bleibt insgesamt festzuhalten, dass der Aufbau eines Instrumentariums für eine mittel- und langfristig orientierte strategische und vorausschauende Daseinsvorsorge grundsätzlich sinnvoll erscheint und prinzipiell auch praktisch umsetzbar ist. Das Erfordernis dazu resultiert vor allem aus den aktuell zu beobachtenden Makrotrends (Demografie, Klimawandel, Digitalisierung usw.) und der im Zuge dessen stattfindenden Entwicklungsprozesse in der Daseinsvorsorge, wodurch die hier zugrundeliegenden Rahmenbedingungen weiter an Komplexität zunehmen. Um angesichts dessen auch zukünftig ziel- und lösungsorientierte strategische Entscheidungen aktiv treffen zu können, sollte der Aufbau eines möglichst umfassenden Analyseinstruments forciert werden. Da die Daseinsvorsorge zudem ein weites Themenspektrum umfasst, kommt auch hier der Aspekt einer zusammenfassenden und stärker ganzheitlich orientierten Betrachtung zum Tragen. Dies gilt auch im Zusammenhang mit einer nachhaltig-digitalen Transformation der Daseinsvorsorge, da ein entsprechend implementiertes Instrumentarium auch im Sinne einer strategischen und politischen Steuerung genutzt werden kann.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung wird ein *modularer Ansatz* favorisiert, der sowohl aus verschiedenen thematischen als auch methodischen Bausteinen besteht und eine Erweiterung um zusätzliche Betrachtungsgegenstände zu

einem späteren Zeitpunkt zulässt. Ein solches flexibel ausgestaltetes Instrument ermöglicht zum einen verschiedene methodische Zugänge zu den verschiedenen Fragestellungen und erlaubt auch eine ergänzende Bearbeitung von Themen, die erst in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Zum anderen lässt ein modularer Ansatz die Integration weiterer Datenbestände zu, die perspektivisch im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung nutzbar gemacht werden können.

Beim Aufbau eines derartigen Analyseinstruments sollte zudem beachtet werden, dass mit den unterschiedlichen Systemen der Raubeobachtung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen bereits eine gewisse konzeptionelle und ggf. auch praktische Grundlage vorhanden ist. Hieran kann sich eine vorausschauende Daseinsvorsorge orientieren oder möglicherweise hierauf aufbauen. Allerdings sind Systeme der Raubeobachtung derzeit vor allem auf der Bundes- und Landesebene verfügbar, wohingegen für die regionale und kommunale Ebene zu vermuten ist, dass entsprechende Instrumente hier weniger umfassend ausgeprägt sind. Zudem bestehen hier vermutlich auch große Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen. Letztendlich ist im Rahmen der praktischen Umsetzung zu klären, ob und ggf. wie bereits bestehende räumliche Analyseinstrumente noch stärker im Sinne einer vorausschauenden und strategischen Daseinsvorsorge genutzt werden können.

Basierend auf diesen Erkenntnissen lassen sich folgende *Handlungsempfehlungen* ableiten, die im Wesentlichen auf eine praktische Umsetzung eines geeigneten Instrumentariums einer mittel- und langfristig orientierte strategische und vorausschauende Daseinsvorsorgeplanung abzielen:

	Titel der Maßnahme	Beschreibung	Initiator*innen	Umsetzende
1	Verbindliche Bewertungsmaßstäbe für nachhaltig-digitale Daseinsvorsorgeplanung	<p>Bund und Länder sind gefordert ein einheitliches, quantifizierbares Indikatorenkonzept auf Bundesebene zu entwickeln. Diese Metrik die Operationalisierung der Ziele einer nachhaltig-digitalen Daseinsvorsorge erlauben. Dabei soll in mehreren Schritten ein Prüfraum für eine nachhaltig-digitale Transformation der kommunalen Aufgabenfelder entstehen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zusammenstellung der bei den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder sowie aus weiteren Institutionen vorhandenen Datenbestände im Kontext einer strategischen Daseinsvorsorgeplanung (inkl. Angaben zur Verfügbarkeit auf den räumlichen Ebenen, Zeitpunkte der jährlichen Veröffentlichung usw.). 2. Erarbeitung spezifischer Indikatoren zur Darstellung der thematisch relevanten Sachverhalte inkl. einer standardisierten Übersicht zu den wesentlichen Merkmalen jedes Indikators (Definition, Aussagefähigkeit, Einheit, Datenquelle, Berechnungsformel usw.). 3. Empfehlungen für die Häufigkeit der Datenerhebungen (Datenaktualisierung) und Aussagen zu den Anforderungen an eine fortlaufende Beobachtung und Analyse des Betrachtungsgegenstandes inkl. Ausführungen für eine ggf. dafür zu schaffende Stelle. 	Bund und Länder	Bund und Länder, Regionen, Kommunen, Forschung
2	Bestandsanalyse zur Integration und Weiterentwicklung von bestehenden Instrumenten der strategischen Vorausschau	<p>Bund und Länder sollten prüfen, inwiefern die bereits vorhandenen Instrumente der Raumbeobachtung auf der regionalen bzw. kommunalen Ebene auch für eine vorausschauenden Daseinsvorsorgeplanung im Sinne der nachhaltig-digitalen Kommunalentwicklung genutzt werden können. Dies müsste separat für die einzelnen Bundesländer und Regionen bzw. Kommunen erfolgen, da hier von großen Unterschieden auszugehen ist.</p>	Bund und Länder	Bund und Länder, Regionen, Kommunen, Forschung

3	Forschungsprogramm zu Instrumenten und Methoden der strategischen Vorausschau im Anwendungsfeld der Daseinsvorsorge	Bund und Länder sollten vertiefende Forschung zum Einsatz von Instrumenten und Methoden einer strategischen Vorausschau im Bereich der Daseinsvorsorgeplanung fördern. Dabei sollten praxisorientierte Konzepte und akteursspezifische Maßnahmenvorschläge entwickelt werden. (z.B. Welche konkreten Ansätze sind auch bei eingeschränkten Ressourcen möglich und sinnvoll?)	Bund und Länder	Forschung
4	Modellprojekte für vorausschauende Daseinsvorsorgeplanung	Bund und Länder initiieren in Zusammenarbeit mit Regionen bzw. Kommunen Modellprojekte zur experimentellen Erprobung von innovativen Instrumenten und Methoden einer vorausschauenden Daseinsvorsorge. Hierbei erscheint eine kooperative Initiative des jeweiligen Landes mit einer oder mehreren Regionen bzw. Kommunen als sinnvoll (z.B. Regionale Planungsgemeinschaft oder Landkreis bzw. Kreisfreie Stadt). Die Projekte sollten von Umsetzungspartner*innen aus der Forschung begleitet und evaluiert werden.	Bund und Länder	Länder, Regionen und Kommunen, Forschung
5	Entwicklung einer Datenstrategie	Bund und Länder erarbeiten in Kooperation mit Kommunen und Forschung eine Datenstrategie für die vorausschauende Daseinsvorsorgeplanung. Dabei geht es darum, die Einbeziehung und Nutzung „neuartiger“ Datenbestände, die sich aus der fortschreitenden digitalen Transformation aller Lebens- und Wirtschaftsbereiche ergeben, zu prüfen. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem Fragen der Aussagekraft und Qualität der Daten (vor allem im Hinblick auf eine langfristig orientierte systematische Nutzung), der Datenbereitstellung, des Datenmanagements sowie auch des Datenschutzes thematisiert werden.	Bund und Länder	Bund und Länder, Regionen und Kommunen, Forschung

7. Literaturverzeichnis

Akademie für Raumentwicklung in der Leibnitz-Gesellschaft, <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/raumbeobachtung> [17.12.2021]

Bauer, S.; Kollosche, I.; Uhl, A.; de Melo, G.; Fritzsche, K. (2022): Die digitale Vermessung der Zukunft. Welche Rolle spielt Künstliche Intelligenz in Foresight zur Gestaltung von Nachhaltigkeitstransformationen? CO:DINA Positionspapier Nr. 9, Januar 2022.

Behrendt, S.; Scharp, M.; Zieschank, R.; Nouhuys, J. (2015): „Horizon Scanning“ und Trendmonitoring als ein Instrument in der Umweltpolitik zur strategischen Früherkennung und effizienten Politikberatung. Konzeptstudie. Texte 106/2015.

Beukert, T.; Gramlich, L.; Grüttner, A.; Rottmann, O. (2021): Delphi-Studie. Zukunftsorientierte Daseinsvorsorge in der kommunalen Infrastrukturversorgung.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021a), URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/ueberRaumbeobachtung.html;jsessionid=41B303769709A23567C493329E7882AC.live21322?nn=2544954> [17.12.2021]

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2021b), URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/raumordnungsprognose.html?nn=2544954> [20.12.2021]

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010a): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Modellvorhaben der Raumordnung (MORO)“ des BMVBS, betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Werkstatt: Praxis Heft 64, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010b): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 12/2010.

- Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR) / DLR Projektträger (DLR-PT) Europäische und internationale Zusammenarbeit (Hrsg.) (2018): Foresight und Roadmapping: Zukunft strategisch gestalten. ITB infoservice, 13. Schwerpunktausgabe 12/18.
- Gatzweiler, H.-P. (2011): Raumb Beobachtung – Was soll das? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8.2011.
- Holtmannspötter, D. (2018): Foresight Methodik in Grundzügen. In: Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR) / DLR Projektträger (DLR-PT) (Hrsg.) (2018): Europäische und internationale Zusammenarbeit (2018): Foresight und Roadmapping: Zukunft strategisch gestalten. ITB infoservice, 13. Schwerpunktausgabe 12/18.
- KfW Bankengruppe (Hrsg.) (2021): KfW-Kommunalpanel 2021.
- Meyer, W. (2004): Indikatorenentwicklung: Eine praxisorientierte Einführung (2. Auflage). Saarbrücken (CEval-Arbeitspapiere Nr. 10).
- Ministerium für Infrastruktur und Digitales des Landes Sachsen-Anhalt, URL: <https://mid.sachsen-anhalt.de/infrastruktur/raumordnung-und-landesentwicklung/amtliches-raumordnungs-informationssystem/> [20.12.2021]
- Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen, URL: <https://www.rpv-west-sachsen.de/raumb Beobachtung/> [20.12.2021]
- Rottmann, O.; Hesse, M.: Daseinsvorsorge wird vor Ort gemacht, Gastbeitrag in: Frankfurter Rundschau, 15.12.2021.
- Rottmann, O.; Grüttner, A.; Gramlich, L. (2019): Zukunftsorientierte Daseinsvorsorge. Zeitgemäße Ausgestaltung statt ideologischer Schranken. In: Wirtschaftsdienst 99, S. 789-794.
- Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung, URL: <https://www.landesentwicklung.sachsen.de/raumb Beobachtung-4189.html> [20.12.2021]
- Gabler Wirtschaftslexikon – Daseinsvorsorge (2021), URL: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/daseinsvorsorge-28469/version-378857> [20.12.2021]
- Stadt Leipzig, URL: <https://www.leipzig.de/bauen-und-wohnen/stadtentwicklung/raumb Beobachtung-und-monitoring> [20.12.2021]

Statistisches Bundesamt (2021): Pressemitteilung Nr. 469 vom 6. Oktober 2021

[URL:

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/10/PD_469_713.html]

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019): Digitalisierung nachhaltig gestalten. Ein

Impulspapier des Umweltbundesamtes [URL: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/uba_fachbr oschuere_digitalisierung_nachhaltig_gestalten_0.pdf]

Über die Autor*innen

Dr. Oliver Rottmann

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Dr. Oliver Rottmann ist Geschäftsführender Vorstand des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID) der Universität Leipzig und forscht an der Schnittstelle von öffentlicher Daseinsvorsorge, Kommunalwirtschaft und Infrastrukturökonomie.

Thomas Beukert

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e. V.

Thomas Beukert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. (KOWID) der Universität Leipzig und beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Fragen der Regionalentwicklung und öffentlichen Finanzen.

Felix Beer

IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung gemeinnützige GmbH

Felix Beer war bis Mai 2022 wissenschaftlicher Mitarbeiter am IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung in Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Fragen der Infrastrukturentwicklung an der Schnittstelle von Digitalisierung, Nachhaltigkeit und Urbanisierung. Im Rahmen des CO:DINA-Projekts koordinierte er die Forschungslinie „Zukunftsfähige Daseinsvorsorge“.

Über CO:DINA

Das Verbundvorhaben CO:DINA – Transformationsroadmap Digitalisierung und Nachhaltigkeit vernetzt Wissenschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft, um neue strategische Stoßrichtungen für eine sozial-ökologische Digitalisierung zu identifizieren. Vielfalt in Denkweisen, Perspektiven und Erfahrungen ist die Voraussetzung, um die Komplexität der Digitalisierung besser zu verstehen und grundlegenden Fragen insbesondere zur Künstlichen Intelligenz mit tragfähigen Lösungsansätzen zu begegnen. Dabei entstehen Netzwerke zwischen Akteursgruppen, die bislang unzureichend verbunden waren. So wird die politische und gesellschaftliche Handlungsfähigkeit für einen sozial-ökologisch-digitalen Wandel gestärkt.

Das Vorhaben wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) im Rahmen der KI-Leuchtturminitiative gefördert und gemeinsam vom IZT – Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung und dem Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie umgesetzt.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Impressum



IZT – Institut für Zukunftsstudien und
Technologiebewertung gemeinnützige GmbH
Schopenhauerstr. 26, 14129 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 803088-0
Fax: +49 (0) 30 803088-88
E-Mail: info@izt.de
Internet: www.izt.de



Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH
Döppersberg 19, 42103 Wuppertal
Tel.: +49 (0) 202-2492-101
Fax: +49 (0) 202-2492-108
E-Mail: info@wupperinst.org
Internet: www.wupperinst.org



Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft
– Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. –

Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft,
Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V.
Universitätsstraße 16, 04109 Leipzig
Tel.: +49 (0)341 97 33 583
E-Mail: info@kowid.de
Internet : <https://kowid.de/>



Weitere Veröffentlichungen unter:

www.codina-transformation.de