Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – wissenschaftliche Verständnisse und Zugänge

Dr. Annett Steinführer, Dr. Christian Hundt, Dr. Patrick Küpper, Dr. Anne Margarian, Dr. Peter Mehl

In den Sozial-, Planungs- und Wirtschaftswissenschaften der Bundesrepublik lässt sich seit den 1970er Jahren ein zyklisches Interesse an der Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse feststellen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zeichnet der Beitrag jüngere Diskurslinien unterschiedlicher Disziplinen auf. Eine eindeutige oder gar einheitliche Definition bleibt die Forschung schuldig, denn „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" ist ein politisches Leitbild und damit eine normative und weithin unbestimmte Formel. Gerade diese Unbestimmtheit aber ist es, die im Zuge beschleunigten gesellschaftlichen Wandels immer wieder Debatten über den genauen Bedeutungsgehalt hervorruft und neue Forschungen anstößt.[1]

Die Gleichwertigkeits-Formel im Zeitverlauf

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Teilräumen der Bundesrepublik ist ein grundlegendes Ziel der Raumordnungs-, Finanz- und Sozialpolitik des Bundes. Bereits die ersten Bemühungen um einen Abbau des, wie es damals hieß, Stadt-Land-„Gefälles" in den 1950er und 1960er Jahren waren von einem impliziten Bezug auf Gleichwertigkeit als Orientierungsrahmen gekennzeichnet (Strubelt 2004: 251). Im fünften Raumordnungsbericht 1972 wurde das Ziel einer „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes" (BReg 1972: 12) explizit formuliert, denn dieses sei trotz Infrastrukturmaßnahmen und der Förderpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben noch nicht erreicht worden. Im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 gibt es eine der wenigen genaueren bundespolitischen Erläuterungen: „Gleichwertige Lebensbedingungen [...] sind gegeben, wenn für die Bürger in allen Teilräumen des Bundesgebiets ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot an Wohnungen, Erwerbsmöglichkeiten und öffentlichen Infrastruktureinrichtungen in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht und eine menschenwürdige Umwelt vorhanden ist" (BReg 1975: 6).

In den 1970er Jahren findet sich in raumordnungspolitischen Dokumenten auf Bundesebene mehrfach die Formulierung, dass gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen die Grundlage für das gesellschaftspolitische Ziel der Verbesserung der Lebensqualität seien. Strubelt (2004: 251ff.) betont in diesem Zusammenhang auch die Abkehr von biologistisch-organischen Analogien (z. B. „ungesunde" Arbeits- und Lebensbedingungen) hin zu einer Betonung individueller Chancengleichheit. Für die 1980er Jahre, in denen der damaligen Bundesrepublik ein problematisches Süd-Nord-Gefälle attestiert wurde (Friedrichs et al. 1986), konstatiert der gleiche Autor eine „vorsichtig[e] Relativierung" des Leitbilds hin zur Akzeptanz regionaler Unterschiede und einer Betonung regional spezifischer Potenziale (Strubelt 2004: 263) sowie eine stärkere Orientierung auf ökologische Fragen.

Mit der Wiedervereinigung 1990 änderte sich das sozialräumliche und wirtschaftliche Gefüge der Bundesrepublik grundlegend. Dreh- und Angelpunkt der raumordnungspolitischen Debatte wurde das ökonomische und vor allem in technischer Hinsicht auch infrastrukturelle West-Ost-Gefälle. Gleich mehrere Raumordnungsberichte befassten sich in dieser Zeit mit dem Auseinanderklaffen von politischem Gleichwertigkeitsanspruch und regionalen Realitäten. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen 1992, verabschiedet durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), formulierte eine Negativdefinition von Gleichwertigkeit: Diese sei „nicht misszuverstehen als: pauschale Gleichartigkeit, Anspruch auf gleiche, undifferenzierte Förderung und auf Nivellierung, pauschale Verpflichtung des Staates zum Ausgleich" (BMRBS 1993: 21). Dies verband sich mit der Deutung, dass Gleichwertigkeit „kein absoluter Maßstab", sondern eine „situationsabhängige, dynamische Zielrichtung" (ebd.) sei. Zugleich wurde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse damit als eine eher lang- denn kurzfristig abzuschließende Gestaltungsaufgabe definiert (so Strubelt 2004: 273). In den Folgejahren verschob sich der raumordnungspolitische Diskurs auf Bundesebene stärker in Richtung Nach-

Dr. Annett Steinführer
Dr. Christian Hundt
Dr. Patrick Küpper
Dr. Anne Margarian
Dr. Peter Mehl

Thünen-Institut für Ländliche Räume

annett.steinfuehrer@thuenen.de

[1] Der Beitrag ist die gekürzte Fassung eines in Vorbereitung befindlichen Thünen Working Paper (www.thuenen.de/de/infothek/publikationen/thuenen-working-paper/).

haltigkeit und europäische Integration. In der jüngsten Vergangenheit, konkret mit dem Bericht der Bundesregierung „Unser Plan für Deutschland“ (BMI 2019), traten Fragen des gesellschaftlichen Zusammenhalts und mit ihnen Infrastrukturen und Daseinsvorsorge als Garanten guter Lebensperspektiven und von Teilhabechancen in den Vordergrund.

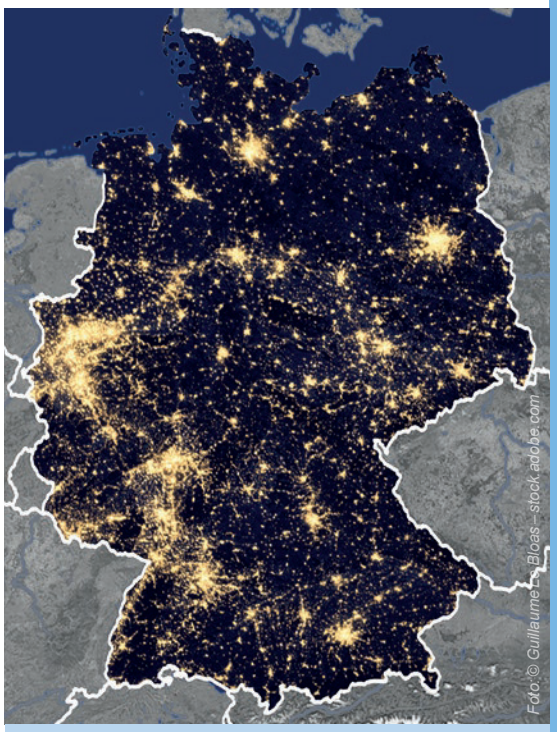
Bei aller Knappheit und notwendigen Selektivität dieses historischen Abrisses: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse war bundespolitisch nie mit einer eindeutigen Definition oder klaren Operationalisierung der zu erreichenden Ziele verbunden. Vielmehr wurde die Formel abhängig von der gesamtgesellschaftlichen Situation sowie politischen Rahmenbedingungen und Auseinandersetzungen im Spannungsfeld von wirtschaftlicher Entwicklung und staatlichem Ausgleich immer wieder neu interpretiert und unterschiedlich ausgelegt.

Im Folgenden werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit Diskussionslinien vor allem jüngerer rechts-, planungs- und sozialwissenschaftlicher sowie regionalökonomischer Arbeiten nachgezeichnet, die sich implizit oder explizit Fragen der Gleichwertigkeit widmeten.

Rechtswissenschaftliche Perspektiven

Rechtswissenschaft und Rechtsprechung haben sich intensiv mit dem Begriff Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auseinandergesetzt. Die intensivsten Bemühungen um eine Bestimmung des Bedeutungsgehalts finden sich bei Brandt (2006), der die einzelnen Worte und die rechtssystematischen Verknüpfungen ausgiebig erörtert. Ganz überwiegend geht es bei der juristischen Debatte aber weniger darum, exakt zu bestimmen, was unter dem Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu verstehen sei. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Frage, ob es ein Staatsziel oder gar einen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch auf Bundesebene gibt, entsprechend den Bestimmungen in den Landesverfassungen von Baden-Württemberg, Bayern und Brandenburg. Im Grundgesetz (GG) wird der Terminus „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ explizit lediglich in Art. 72 verwendet, in Art. 91a (Gemeinschaftsaufgaben) findet sich der Begriff „Verbesserung der Lebensverhältnisse“, und in Artikel 106 wird die Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ verwendet, die bis zur Verfassungsänderung von 1994 auch in Art. 72 galt.

Zur oben aufgeworfenen Frage, ob es ein Staatsziel oder gar einen Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Bundesebene gibt, vertreten Rechtsprechung und Rechtswissenschaft ganz überwiegend die Auffassung der Bundesregierung: „Die in Artikel 72 Absatz 2 GG erwähnte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ist eines von mehreren Tatbestandsmerkmalen für die Zulässigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung in den dort im Einzelnen genannten Rechtsgebieten. Diese Norm beinhaltet insofern eine Kompetenzausübungsschranke für den Bundesgesetzgeber, nicht aber eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Inanspruchnahme dieser Befugnis im Sinne einer Staatszielbestimmung oder eines Verfassungsauftrags“ (Deutscher Bundestag 2015, Antwort auf Frage 3). Auch das Bundesverfassungsgericht hat dies mehrfach bestätigt, zuletzt 2015 in



Die unterschiedliche Lichtintensität bei Nacht veranschaulicht die Siedlungsstruktur und die räumlich ungleiche Verteilung (nicht nur) ökonomischer Aktivitäten in Deutschland.

seinem Urteil, mit dem es eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Betreuungsgeld verneinte (BVerfG 2015).

Diese Einordnung von Art. 72 GG als Kompetenzausübungsschranke verdamme den Bund aber „nicht zur Tatenlosigkeit“, ihm stehe insbesondere der „komplette Bereich der Raumordnung“ zur Verfügung (Brandt 2006: 1, 34). Im Unterschied zum Grundgesetz wird der Rechtsbegriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Raumordnungsgesetz des Bundes auch sehr viel ausführlicher inhaltlich bestimmt (§§ 1 und 2). Brandt zufolge ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse weniger eine Frage des „verfassungsrechtlichen Dürfens“, als vielmehr eine des „politischen Wollens“. Auch Kahl (2016: 64) bezeichnet den Grundsatz „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als „ein poli-

Foto: Thünen-Institut/Alexandra Tautz

Das Dorfgemeinschaftshaus in Neuhof (heute Ortsteil von Bad Sachsa) wurde 1966 eröffnet. Niedersachsen war mit Hessen und Bayern ein Vorreiter bei der „sozialen Aufrüstung“ des Dorfes, wie die Ausstattung ländlicher Räume mit moderner Infrastruktur in den Nachkriegsjahrzehnten auch genannt wurde. Dorfgemeinschaftshäuser als multifunktionale Einrichtungen sollten dem Abbau des in dieser Zeit als gravierend empfundenen Stadt-Land-„Gefälles“ dienen.

tisches Postulat und eine (unter mehreren) föderalen Leitlinien im Sinne eines bestimmten, nämlich unitarisch-solidarischen Bundesstaatsverständnisses […], das mit anderen gegenläufigen Leitideen (z. B. Wettbewerbsföderalismus) konkurriert.“

Planungswissenschaftliche Perspektiven

Den Planungswissenschaften (und der von diesen nicht immer unterscheidbaren Raumplanung) gilt Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als eines der wichtigsten Leitbilder der Raumentwicklung und Raumordnungspolitik. Prägnant resümiert Aring (2010: 766): „Die gleichwertigen Lebensverhältnisse kann man als räumliche Ausprägung des Sozialstaats in Deutschland interpretieren.“

Seit den 2000er Jahren wird regelmäßig eine „Neuinterpretation“ des Gleichwertigkeitsziels gefordert, um gesellschaftlichem Wandel Rechnung zu tragen (z. B. Hahne 2005; Brake 2007; Stielike 2010). Eine Neuinterpretation setzt, so sollte man meinen, ein explizites Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse voraus, das über die erwähnte räumliche Dimension des Sozialstaats hinausgeht. Doch auch Planungswissenschaften und Raumplanung bleiben eine Definition schuldig. Als kleinster gemeinsamer Nenner lässt sich die öffentliche Daseinsvorsorge als Voraussetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse identifizieren. Auch im planungswissenschaftlichen Kontext wird per Negativdefinition einer „Fehlinterpretation“ widersprochen, „die Gleichwertigkeit mit Gleichheit und Nivellierung verwechselt, denn Gleichwertigkeit und Verschiedenheit (Diversität) sind keine Gegensätze“ (ARL 2006: 1). Zugleich könne „niemand genau sagen, wie viel räumliche Ungleichheit die Idee der Gleichwertigkeit verträgt“ (Aring 2010: 766).

Die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL, heute Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) – ein wichtiges Netzwerk von Raumwissenschaftler*innen und Planungspraktiker*innen – befasste sich seit 2006 in drei Arbeitskreisen dezidiert mit dem Thema Gleichwertigkeit. Der erste Arbeitskreis benannte Erwerbsmöglichkeiten und den Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge als zentrale Dimensionen. Vor dem Hintergrund der damaligen Raumentwicklungsmuster bestand die „Neuinterpretation“ des Gleichwertigkeitsziels in einer Betonung der Chancengleichheit bei der Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen, der Konzentration von Infrastruktureinrichtungen, der Akzeptanz einer Vielfalt räumlicher Entwicklungsmuster und des Standortwettbewerbs sowie der Gestaltung von Schrumpfungsprozessen. Der Arbeitskreis vertrat „weder ein[en] nivellierende[n] Gleichheits- und Umverteilungsanspruch einerseits noch eine Verabsolutierung des Wettbewerbsprinzips ohne jede politische Rahmensetzung andererseits“ (ARL 2006: 8). Zehn Jahre später zeichnete ein weiterer Arbeitskreis Konturen eines veränderten Verständnisses von Gleichwertigkeit mit Schwerpunkt auf dem Thema Daseinsvorsorge (ARL 2016). Ausgangspunkt war die Ausstattungsfixiertheit des Gleichwertigkeitsdiskurses. Der Arbeitskreis sprach sich für eine flächendeckende Mindestversorgung aus, doch seien zentrale Fragen der Gewährleistung von Daseinsvorsorge nur normativ und dann in einem gesellschaftlichen Diskurs zu klären. Dieser würde einen Beitrag zu einer Konkretisierung des Gleichwertigkeitsziels leisten. Die Neuinterpretation bestand zum einen in der Vernachlässigung objektiver Ausstattungsmerkmale zugunsten der Wirkungen vorhandener bzw. fehlender Daseinsvorsorge (Outcome- statt Input-Orientierung)

– also z. B. regionales Bildungsniveau anstelle Zahl der Schulen je 1 000 Einwohner*innen –, zum anderen durch den expliziten Bezug auf Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit. Ein weiterer Arbeitskreis betonte erst jüngst räumlichen Ausgleich, Wachstumsimpulse und Mindeststandards der Daseinsvorsorge sowie die übergreifende Bedeutung der Raumordnung (etwa durch Umsetzung des Zentrale-Orte-Systems; ARL 2020).

Raumplaner*innen und Planungswissenschaftler*innen haben nicht nur in der jüngeren Vergangenheit wesentliche Beiträge dafür geleistet, dass der öffentliche Gleichwertigkeitsdiskurs wiederbelebt bzw. am Leben erhalten wurde. Bei allen Zweifeln am empirischen Erfolg der Gleichwertigkeitsbemühungen halten sie das Leitbild selbst überwiegend für so grundlegend, dass es beibehalten und im Sinne der Chancengleichheit bzw. -gerechtigkeit bei gleichzeitiger Zulassung regionaler Unterschiede uminterpretiert werden solle.

Sozialwissenschaftliche Perspektiven

Bereits in die 1970er Jahre fällt ein wesentlicher konzeptioneller und methodischer Beitrag zur Bestimmung des im Gleichwertigkeitsdiskurs vergleichsweise wenig beachteten Begriffs der Lebensverhältnisse unter dem Label „Lebensqualität“ (Zapf 1972). In konzeptioneller Hinsicht erweiterte die soziologische Lebensqualitätsforschung das vorherrschende Verständnis um subjektive Deutungen und Bewertungen äußerer Lebensbedingungen. Ihre methodische Innovation bestand in der Initiierung einer bis heute immer weiter verfeinerten, räumlich jedoch wenig sensiblen, Sozialindikatorenforschung. Deren Absicht war von Anbeginn eine Konzeptualisierung und Operationalisierung von Lebensqualität und Wohlfahrt „jenseits des Bruttosozialprodukts“ (u. a. Noll 2002). Lebensqualität wird als Zusammenhang von objektiven Lebensbedingungen und subjektivem Wohlbefinden verstanden, wobei sozial wie individuell unterschiedliche Anspruchsniveaus zu berücksichtigen sind. Das bedeutet, dass für eine Person „durchaus gute Lebensbedingungen mit einer als schlecht wahrgenommenen Lebensqualität zusammengehen können (Unzufriedenheitsdilemma) und schlechte Lebensbedingungen mit positiven Bewertungen (Zufriedenheitsparadox)“ (Zapf 1984: 25). Lebensqualität gilt als multidimensionales Wohlfahrtskonzept und wird von Lebensstandard unterschieden (Noll 2000).

In der allgemeinen Soziologie finden sich explizite Bezüge auf die Formel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und ihre Prüfung mit einem soziologischen Instrumentarium ausgesprochen selten. Dies dürfte außer an einer anhaltenden Raumblindheit der Soziologie an der Normativität des Leitbilds und der prinzipiellen Skepsis (nicht nur) von Sozialwissenschaftler*innen gegenüber einer Identität von politischem Anspruch und empirischer Realität liegen. Eine Ausnahme bildet ein Aufsatz von Eva Barlösius (2006). Sie konstatiert zunächst für die öffentliche Debatte der frühen 2000er Jahre die weitverbreitete Gleichsetzung von Gleichwertigkeit mit „Gleichheit“ bzw. „Gleichförmigkeit“ und die offene Frage, „was an die Stelle von Gleichwertigkeit als Gleichheit“ treten könnte (ebd.: 17). Ähnlich wie der ARL-Arbeitskreis (2006) bezieht sich Barlösius dann auf das Postulat sozialer Gerechtigkeit als Grundlage von Gleichwertigkeitsvorstellungen und schlussfolgert, dass die Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse auch die Anerkennung von Differenz beinhalten sollte.

Ein Gerechtigkeitsmaß welcher Ausprägung auch immer wird stets Fragen subjektiver Bewertungen regionaler Disparitäten zu berücksichtigen haben. In diesem Zusammenhang ist auffällig, dass es gleichermaßen an konzeptionellen wie empirischen Arbeiten fehlt, die einen expliziten Bezug zum Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen herstellen und die darauf bezogenen Wahrnehmungen der Bevölkerung empirisch basiert untersuchen würden. Zwischen der raumwissenschaftlichen Gleichwertigkeitsdebatte und der oben erwähnten Sozialindikatorenforschung gibt es nahezu keine Querverbindungen. Nur selten werden die großen sozialwissenschaftlichen Bevölkerungsbefragungen auf Wahrnehmungen und Bewertungen räumlicher Gerechtigkeit hin ausgewertet (vgl. aber Kawka und Sturm 2006). Das hängt auch mit den Grenzen der in diesen Befragungen verwendeten Items (Fragen) zusammen. Deshalb beschränken sich raumsoziologische und regionalgeografische Arbeiten häufig auf Fallstudien und arbeiten mit qualitativ-explorativen Zugängen (z. B. Steinführer und Küpper 2013; Simmank und Vogel 2020).

Regionalökonomische Perspektiven

Aus Perspektive der Wohlfahrtsökonomik, die sich mit der ökonomischen Definition und Messung sozialer Wohlfahrt befasst, lassen sich Lebensverhältnisse nicht objektiv vergleichen. Sie hätten demnach vielmehr dann als gleichwertig zu gelten, wenn Menschen unter ihnen ähnliche (subjektive) Nutzenniveaus realisieren können. Vereinfachend wird in vielen öko-

nomischen Studien, meist nur implizit, die Annahme getroffen, dass sich bei funktionierenden Märkten mithilfe eines ausreichenden Einkommens prinzipiell alle Bedürfnisse befriedigen lassen. Somit würden dann unter weiteren, allerdings voraussetzungsvollen Annahmen nicht nur die individuellen, sondern auch der gesamtgesellschaftliche Nutzen maximiert. Als Einkommensindikator dient üblicherweise das Bruttoinlandsprodukt (BIP) oder das BIP pro Kopf. An der Konzentration auf diese Indikatoren werden neben der Außerachtlassung des subjektiven Wohlbefindens vor allem die Untererfassung nicht-marktmäßiger Aktivitäten, die Einbeziehung ökonomischer Negativereignisse sowie die Vernachlässigung von Verteilungsaspekten (Stiglitz et al. 2009) kritisiert. Zu den unbestreitbaren Vorzügen des Indikators zählt, dass sich das BIP einer klar definierten, auf eindeutigen Kriterien gründenden Messmethodik zur Erfassung monetär quantifizierter Komponenten bedient.

Auch die als Alternativen zum BIP diskutierten Indikatorenbündel (wie z. B. Human Development Index, Happy Planet Index, Nationaler Wohlfahrtsindex) stehen in der Kritik, weil die Verdichtung mehrerer Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator Gewichtungen voraussetzt, für die es keine objektiven Grundlagen gibt (Kroker et al. 2011). Ein zweiter Kritikpunkt zielt darauf ab, dass die alternativen Indizes die Produktionssphäre und damit die Bedeutung wettbewerbsfähiger Produktionskapazitäten vernachlässigen (ebd.). Die 2010 vom Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ spricht sich aufgrund der damit verbundenen Probleme gegen einen hochaggregierten Gesamtindikator aus und empfiehlt stattdessen die Verwendung sog. W3-Indikatoren, die ihrerseits zehn Leitindikatoren in drei Wohlstandsdimensionen (Materieller Wohlstand, Soziales und Teilhabe sowie Ökologie) umfassen (Deutscher Bundestag 2013). Aus Sicht der Enquete-Kommission bleibt das BIP zur Messung des materiellen Wohlstands unverzichtbar.

In der Regionalökonomie werden Aspekte der Gleichwertigkeit oft im Zusammenhang mit dem Trade-off zwischen der Realisierung möglichst ausgeglichener Einkommensniveaus (Gleichheitsziel) und der Maximierung der Produktivität oder Effizienz von Volkswirtschaften (Wachstumsziel) diskutiert. Dieser Trade-off besteht aus Sicht der neoklassischen Ökonomie, weil staatliche Umverteilungen als marktverzerrende Eingriffe verhindern, dass Ressourcen ihrer produktivsten Verwendung zugeführt werden. Auch eine regionale Umverteilung vor dem Hintergrund des Ziels der Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist angesichts dieses Trade-offs kritisch zu hinterfragen, denn regionale Verteilungsunterschiede können mit positiven Wirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung einhergehen, wenn sie z. B. das Resultat von Ballungsvorteilen sind (z. B. Pflüger und Südekum 2005 oder Rosenfeld 2018). Eingriffe in die regionale Verteilung von Arbeit und Kapital könnten dann gesamtwirtschaftlich zu Wachstumseinbußen und Einkommensverlusten führen.

Aus regionalökonomischer Perspektive ist festzuhalten, dass das Erreichen eines hohen Einkommensniveaus eine Voraussetzung für flächendeckend gute Lebensverhältnisse ist. Ein ausreichendes Einkommensniveau erfordert ein Mindestmaß an leistungsfähigen Produktionsstrukturen in allen Landesteilen, deren Kapazitäten wiederum annäherungsweise durch das BIP in seiner Berechnung von der Entstehungsseite her abgebildet werden. Es bleibt Aufgabe der Politik, über die Gewichtung der unterschiedlichen Dimensionen der Wohlfahrt sowie des Verteilungs- gegenüber dem Produktivitäts- bzw. Wachstumsziel zu entscheiden. Aus dieser Gewichtung ergibt sich dann, wie viele Ressourcen in die Verbesserung der regionalen Lebensverhältnisse investiert werden und in welchen der genannten Bereiche das jeweils prioritär erfolgt, um die Menschen überall dazu zu befähigen, ähnliche Wohlfahrtsniveaus zu realisieren.

Lässt sich Gleichwertigkeit wissenschaftlich bestimmen? Ein Fazit und neue Fragen

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist eine feste und wiederkehrende Formel der politischen Debatte der Bundesrepublik. In ihrer Normativität und Unbestimmtheit entzieht sie sich einer eindeutigen wie einheitlichen Definition. Die hier nur ansatzweise darstellbare jüngere Diskussion in den Rechts-, Planungs- und Sozialwissenschaften sowie in der Regionalökonomie bietet statt präziser Definitionen zahlreiche unterschiedliche Interpretations- und Operationalisierungsversuche an. „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist und bleibt ein politisches Leitbild – und es ist gerade diese Unbestimmtheit, die im Zuge des sozialen und ökonomischen Wandels der vergangenen Jahrzehnte immer wieder gesellschaftliche Debatten über dessen genauen Bedeutungsgehalt hervorgerufen und neue Forschungen angestoßen hat.

Nun wird sich Wissenschaft immer wieder mit der Frage kon-

frontiert sehen, was Gleichwertigkeit denn sei und wie man sie messen kann. Wir empfehlen, in Diskussionen über die Bedeutungsgehalte der Formel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bzw. über die konkreten empirischen Ausprägungen folgende Fragen zu berücksichtigen:

- Auf welcher räumlichen Ebene soll über Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gesprochen werden (z. B.: Länder oder Kreise? Großstädte im Vergleich zu ländlichen Räumen? Ostdeutsche vs. westdeutsche Bundesländer)?
- Welche Lebensbereiche werden zu Lebensverhältnissen hinzugerechnet bzw. was gehört nicht dazu?
- Mit welchen Indikatoren lassen sich die vorab bestimmten Lebensbereiche am besten abbilden? Welche Daten sind für welche Gebietseinheiten verfügbar? Was spricht für, was gegen die Gewichtung einzelner Indikatoren? Welche inhaltlich relevanten Indikatoren können nicht mit adäquaten Daten untersetzt werden und welche Konsequenzen hat das für die empirische Ermittlung von Gleichwertigkeit?
- Welche Rolle wird den Erwartungen, Deutungen, Ressourcen und Handlungsspielräumen der Bevölkerung in den von „ungleichwertigen“ bzw. „unterdurchschnittlichen“ Lebensverhältnissen geprägten Regionen zugemessen? Werden negative Ausprägungen in einem Lebensbereich durch positive Ausprägungen in einem anderen Lebensbereich kompensiert?
- Welche methodischen Alternativen gibt es bei der Bestimmung (un-)gleichwertiger Lebensverhältnisse zum arithmetischen Mittel oder zum Median auf Bundesebene? Ab welcher Ausprägung ist es aus politischer Perspektive gerechtfertigt, von gleichwertigen bzw. ungleichwertigen Lebensverhältnissen zu sprechen? Wie wird dies begründet? ■

Die Literaturangaben finden Sie unter: www.asg-goe.de/pdf/Literatur-Steinführer-Hundt-Küpper-Margarian-Mehl.pdf

„Was verbinden Sie mit Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?“

Foto: Foto-Atelier Klemm

„Ob Lebensverhältnisse noch gleichwertig oder schon ungleichwertig sind, ist eine politische Frage. Die Operationalisierung und Messung von Lebensverhältnissen durch die Wissenschaft verbessert aber zweifellos die Entscheidungsgrundlage, sofern sie systematisch, sorgfältig und nachvollziehbar erfolgt. Monitoringsysteme, Sekundärdatenanalysen und Befragungen können aufzeigen, wie (un)gleich Lebensverhältnisse sind, sich entwickelt haben oder subjektiv eingeschätzt werden. Ob diese dann als (un)gleichwertig anzusehen sind und welcher Handlungsbedarf ggf. daraus entsteht, ist politisch zu entscheiden.

Nicht zuletzt die Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hat gezeigt, dass weitere wissenschaftliche Anstrengungen erforderlich sind – und dass sie verstärkt nachgefragt werden.“

Dr. Peter Mehl

Stellvertretender Institutsleiter Thünen-Institut für Ländliche Räume und ASG-Kuratoriumsmitglied

Literatur zum Artikel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – wissenschaftliche Verständnisse und Zugänge“ von Dr. Annett Steinführer, Dr. Christian Hundt, Dr. Patrick Küpper, Dr. Anne Margarian, Dr. Peter Mehl

Aring, J. (2010): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Inverse frontiers – Selbstverantwortungsräume. In: IBA Stadtumbau Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Berlin: Jovis, S. 764–777.

ARL [Akademie für Raumordnung und Landesplanung] (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Erarbeitet vom Ad-hoc-Arbeitskreis „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Positionspapier aus der ARL 69. Hannover.

ARL [Akademie für Raumordnung und Landesplanung] (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Perspektiven und Handlungsfelder. Erarbeitet vom Ad-hoc-Arbeitskreis „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“. Positionspapier aus der ARL 108. Hannover.

ARL [Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft] (2020): Raumordnung. Anwalt für gleichwertige Lebensverhältnisse und regionale Entwicklung. Eine Positionsbestimmung. Erarbeitet vom Ad-hoc-Arbeitskreis „Zukunft der Raumordnung“. Positionspapier aus der ARL 115. Hannover.

Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. Aus Politik und Zeitgeschichte H. 37 (11.9.2006), S. 16–22.

BMI [Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat] (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin.

BMRBS [Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau] (1993): Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.

Brake, K. (2007): „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten der Globalisierung. Raumforschung und Raumordnung 65 (3), S. 175–185.

Brandt, E. (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem. Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume“ 13. Berlin: Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften.

BReg [Bundesregierung] (1972): Raumordnungsbericht 1972 der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, 6. Wahlperiode, Drucksache VI/3793. Bonn.

BReg [Bundesregierung] (1975): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/3584. Bonn.

BVerfG [Bundesverfassungsgericht] (2015): Urteil des Ersten Senats vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 – Rn. (1–75). Online unter: www.bverfg.de/e/fs20150721_1bvf000213.html (Stand: 11.9.2020).

Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Drucksache 17/13300 vom 3.5.2013.

Deutscher Bundestag (2015): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Christian Kühn (Tübingen), Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Regionalentwicklung schrumpfender ländlicher Räume, Bundestags-Drs. 18/5297.

Friedrichs, J.; Häußermann, H. und Siebel, W. (1986): Zum Problem des Süd-Nord-Gefälles in der Bundesrepublik. In: Friedrichs, J.; Häußermann, H. und Siebel, W. (Hrsg.): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Sozialwissenschaftliche Analysen. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 2–10.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. Raumforschung und Raumordnung 65 (4), S. 257–265.

Kahl, W. (2016): „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter dem Grundgesetz. Eine kritische Analyse. Heidelberg: C. F. Müller.

Kawka, R. und Sturm, G. (2006): Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? Informationen zur Raumentwicklung H. 6/7, S. 309–316.

Kroker, R.; Paque, K-H.; Empter, S.; Braakmann, A. und Kolbe, D. (2011): Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: Brauchen wir einen neuen Wohlstandsindikator? ifo Schnelldienst 64 (4), S. 3–18.

Noll, H.-H. (2000): Konzepte der Wohlfahrtsentwicklung: Lebensqualität und „neue“ Wohlfahrtskonzepte. WZB-Arbeitspapier P00-505. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Noll, H.-H. (2002): Globale Wohlfahrtsmaße als Instrumente der Wohlfahrtsmessung und Sozialberichterstattung: Funktionen, Ansätze und Probleme. In: Glatzer, W.; Habich, R. und Mayer, K. U. (Hrsg.): Sozialer Wandel und Gesellschaftliche Dauerbeobachtung. Festschrift für Wolfgang Zapf. Opladen: Leske + Budrich, S. 317–336.

Pflüger, M. und Südekum, J. (2005): Die Neue Ökonomische Geographie und Effizienzgründe für die Regionalpolitik. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 74 (1), S. 26 – 46.

Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG): Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

Rosenfeld, M. T. W. (2018): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: ARL [Akademie für Raumordnung und Landesplanung] (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, S. 837–849.

Simmank, M. und Vogel, B. (2020): Das SOFI geht aufs Land. Impulse zum gleichwertigen Leben in ländlichen Räumen. SOFI Impulspapier. Göttingen: Georg-August-Universität, Soziologisches Forschungsinstitut, 4 S. www.sofi-goettingen.de/fileadmin/user_upload/SOFI_Impulspapier_Land_M._Simmank_B._Vogel.pdf (letzter Zugriff: 11.9.2020).

Steinführer, A. und Küpper, P. (2013): Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen. In: Maretzke, S. (Hrsg.): Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen? BBSR-Online-Publikation 2/2013. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, S. 16 – 28.

Stielike, J. M. (2010): Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Hannemann, C.; Glasauer, H.; Pohlan, J.; Pott, A. und Kirchberg, V. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010 – Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität. Opladen, Farmington Hills: Barbara Budrich, S. 129 – 140.

Stiglitz, J.; Sen, A. und Fitoussi, J. (2009): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (SSFC). Paris.

Strubelt, W. (2004): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration. In: Kecskes, R.; Wagner, M. und Wolf, C. (Hrsg.): Angewandte Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 247–283.

Zapf, W. (1972): Zur Messung der Lebensqualität. Zeitschrift für Soziologie 1(4), S. 353 – 376.

Zapf, W. (1984): Individuelle Wohlfahrt: Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität. In: Glatzer, W. und Zapf, W. (Hrsg.): Lebensqualität in der Bundesrepublik – Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt/M., New York: Campus, S. 13 – 26.