Rainer Danielzyk

Zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land



Im Jahr 2004 kritisierte der damalige Bundespräsident Horst Köhler, sicher den damals dominanten Zeitgeist angemessen ausdrückend, dass nur "den Subventionsstaat zementiert", wer gleichwertige Lebensverhältnisse anstrebe. Zwar gab es damals durchaus Widerspruch aus einigen Bundesländern und der Fachwelt (vgl. ARL 2006), eine breitenwirksame Diskussion entstand aber nicht. Seit zwei, drei Jahren ist es vollkommen anders: "Gleichwertigkeit" gilt im Zusammenhang mit der Diskussion über soziale Gerechtigkeit als wesentliche Zielvorstellung und ist Thema zahlloser Veranstaltungen, Kommissionen und Veröffentlichungen. Auch das seit einigen Jahren unübersehbar zunehmende Interesse an "Heimat" kann in diesen Kontext eingeordnet werden.

Vor politischen und planerischen Handlungsempfehlungen ist es aber gerade in diesem komplexen Themenfeld geboten, sich zunächst die aktuellen räumlichen Entwicklungstendenzen zu vergegenwärtigen. Danach soll kurz die aktuelle politische Diskussion reflektiert werden, ehe auf vorhandene und wünschenswerte Handlungsansätze in Raumplanung und Regionalpolitik eingegangen wird.

Entwicklungstendenzen: Stadt vs. Land?

In der Diskussion zur (fehlenden) Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird vielfach von "abgehängten Räumen" gesprochen, womit in der Regel ländliche Regionen gemeint sind. Ein Blick auf die empirischen Entwicklungstendenzen zeigt allerdings, dass es keinesfalls nur strukturschwache ländliche Räume und prosperierende Städte gibt. Als ein wichtiger Faktor der räumlichen Entwicklung und Ausdruck wie auch Ursache für den Niedergang von Regionen gilt der demografische Wandel. Blickt man auf Karten, die die aktuellen kleinräumlichen Bevölkerungsprognosen darstellen (vgl. BBSR 2017), so zeigt sich kein eindeutiges Bild: Weder verteilen sich Wachstum und Schrumpfung der Bevölkerung eindeutig nach Raumkategorien wie Stadt und Land, noch nach Himmelsrichtungen wie Nord versus Süd oder Ost versus West. Es gibt eindeutig boomende Metropolregionen wie Berlin, Hamburg, München, Rhein-Main und das Rheinland. Und es gibt jetzt schon und zukünftig noch bevölkerungsmäßig wachsende ländliche Regionen in Nord- und Nordwestdeutschland, aber auch südlich von München, am Bodensee usw. Während manchen Städten und Stadtregionen, wie etwa dem Ruhrgebiet, dem Saarland oder auch vielen Küstenstädten, weiterhin eine Schrumpfung vorhergesagt wird, wachsen auch viele mittlere Großstädte in einem ansonsten schrumpfenden Umland, gerade auch in Ostdeutschland (vgl. Abb. 1).

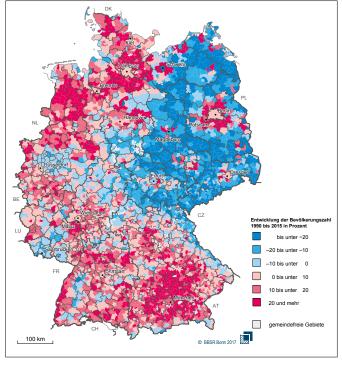


Abb. 1: Bevölkerungsprognose (Quelle: BBSR 2017, S. 15, Karte 5)

Ein wichtiger, wenn auch nicht immer problemfreier Indikator für die Entwicklung einer Region und die Chancen ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ist die Arbeitslosenquote. Insgesamt hat sich bekanntlich der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt. Blickt man auf die räumliche Verteilung (vgl. Abb. 2), so zeigt sich ein höchst differenziertes Bild, das nicht bestimmten Mustern, wie etwa Zentrum vs. Peripherie oder Ähnlichem, folgt. Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit sind nach wie vor in den altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands (nördliches Ruhrgebiet, Saarland, Küstenstädte) zu finden sowie in eini-

gen ländlichen Räumen, besonders markant im Nordosten (Vorpommern etc.). Während Bayern und Baden-Württemberg nahezu flächendeckend eine günstige Situation aufweisen, finden sich die niedrigsten Arbeitslosenquoten in Nordwestdeutschland insbesondere in ländlichen, z. T. ausgesprochen peripher gelegenen Räumen (Emsland!).

In Ostdeutschland hat sich der Arbeitsmarkt nicht nur im Umland von Berlin, sondern gerade auch in Sachsen und Thüringen sowie im westlichen Mecklenburg recht günstig entwickelt. Es soll dabei nicht in Abrede gestellt werden, dass niedrige Arbeitslosenquoten vielfältige Gründe haben können, nicht nur eine günstige Beschäftigungsentwicklung, sondern auch eine Folge der Abwanderung von Erwerbspersonen und des altersbedingten Ausscheidens aus dem Arbeitsmarkt sein können. Für unsere Zwecke der räumlichen Betrachtung ist vor allem von Interesse, dass es eine bemerkenswerte teilräumliche Differenzierung gibt. Wenn man Bevölkerungs- und

Beschäftigungsentwicklung in ihrer regionalen Verteilung integriert für die letzten zwei Jahrzehnte betrachtet, dann ist bemerkenswert, dass es "Gewinnerregionen" sowohl im Süden (München, Ingolstadt) als auch im Nordwesten (Oldenburg, Emsland) gibt. Die negativen Entwicklungen konzentrieren sich allerdings vor allem in einigen ostdeutschen Regionen (vgl.

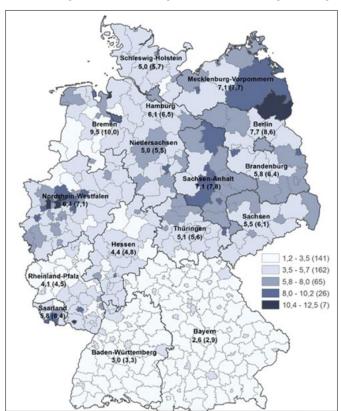


Abb. 2: Arbeitslosigkeit (Karte auf Kreisbasis) (Quelle: Website der Bundesagentur für Arbeit)

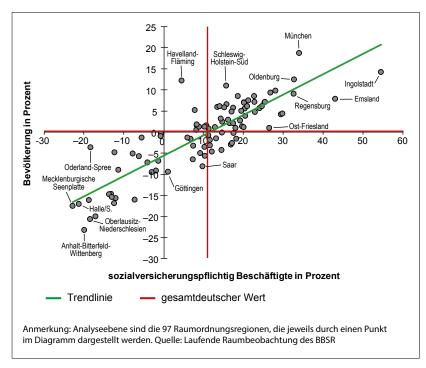


Abb. 3: Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung nach Regionen 1996–2015 (Quelle: BBSR 2017, S. 21, Abb. 5)

Abb. 3). Ein wichtiger Aspekt der jüngeren raumstrukturellen Entwicklungen, der hier leider nicht vertieft werden kann, ist die besondere Dynamik von Universitätsstandorten und Dienstleistungszentren, die sich auch im schwierigen Umfeld sehr dynamisch entwickeln, so in Ostdeutschland etwa Dresden, Leipzig, Jena usw.

Ein wichtiger Aspekt regionaler Lebensverhältnisse ist die infrastrukturelle Ausstattung. Hier wahrgenommene Verluste können das Lebensgefühl nachhaltig beeinträchtigen und die Attraktivität von Städten und Gemeinden erheblich vermindern. Das gilt etwa für die politisch immer umstrittenen Schließungen von Schulstandorten und Krankenhäusern, die gefährdete ärztliche Versorgung in dünn besiedelten Gebieten, aber etwa auch die Nahversorgung mit Lebensmitteln. Das Bild ist differenziert und nicht für alle Handlungsfelder allein durch öffentliches Handeln beeinflussbar. Während die Gestaltung eines Netzes von Schulstandorten eine politische Entscheidung ist, die durchaus Gestaltungsspielräume beinhaltet, reagiert die Konzentration im Einzelhandel auf ein geändertes Kundenverhalten, wie starke Präferenzen für den mit dem Kraftfahrzeug gut erreichbaren großflächigen Einzelhandel oder wachsende Nutzung des Onlinehandels. Ein gravierendes Defizit für Haushalte wie Unternehmen, insbesondere in vielen ländlichen Räumen, ist die weiterhin unzureichende Breitbandversorgung in der Bundesrepublik (vgl. Abb. 4).

Es wäre wünschenswert, dieses vielfältige Bild, das insbesondere durch Chancen der Erreichbarkeit von Infrastrukturen durch (öffentliche) Verkehrsmittel zu ergänzen wäre, mit einiger, auch politisch vermittelbarer Klarheit zu erfassen. Angesichts der vielfältigen Dimensionen, die bei einer Beurteilung

der (nicht vorhandenen) Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zu berücksichtigen wären, verbietet sich allerdings ein einzelner zusammenfassender Indikator. Erschwerend kommt hinzu, dass individuell durchaus Kompensationsmöglichkeiten gesehen werden (z. B. günstige Immobilienpreise bei größerer Entfernung zu Arbeitsplatz und Infrastrukturen), derartige individuelle Präferenzen aber nicht Grundlage kollektiv gültiger politscher Entscheidungen sein können.

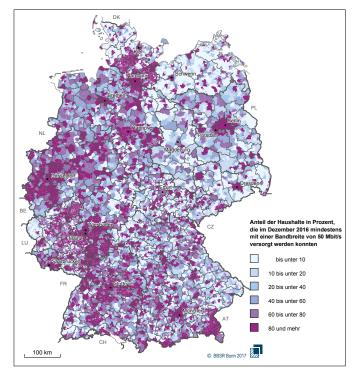


Abb. 4: Breitbandversorgung mit 50 Mbit/s (Quelle: BBSR 2017, S.120, Karte 48)

Politische Reaktionen

"Abgehängte" Räume sind seit einigen Jahren im Zusammenhang mit der Frage nach der sozialen Gerechtigkeit bedeutender geworden. Dieses ist auch keinesfalls nur ein Thema in und für Ostdeutschland, zumal dort die räumlichen Strukturen und Entwicklungen inzwischen auch höchst differenziert sind (vgl. ausführlich Franz 2017). Zusätzliche Aufmerksamkeit hat das Thema durch die Erfolge der AfD erfahren, die in Medien und Politik bisweilen auch mit lokaler und regionaler Benachteiligung in Zusammenhang gebracht werden. Das DIW hat die AfD-Ergebnisse bei der letzten Bundestagswahl im September 2017 näher untersucht und klar festgestellt, dass es kaum Zusammenhänge zwischen Arbeitslosigkeit, aber auch zwischen Bildungsstand und Ausländeranteil sowie der Variation der AfD-Ergebnisse gibt. In Westdeutschland korrelieren hohe AfD-Ergebnisse mit niedrigen Haushaltseinkommen und überdurchschnittlich vielen Beschäftigten in der Industrie, in Ostdeutschland mit einem hohen Anteil älterer Menschen und höherer Dichte von Handwerksbetrieben (vgl. DIW Wochenbericht 6/2018). Inwieweit es dabei aber etwa auch um eine "gefühlte" Benachteiligung von und in Regionen geht, kann hier nicht näher untersucht werden.

Zudem wäre noch zu ergänzen, dass die Gleichwertigkeit keineswegs nur in bestimmten strukturschwachen, dünn besiedelten ländlichen Regionen gefährdet ist, sondern auch in bestimmten Quartieren von Stadtregionen sowie – und das macht die Sache besonders schwierig – gerade in den Städten auch für bestimmte Bevölkerungsgruppen. In prosperierenden Agglomerationen sind einkommensschwache Haushalte insbesondere am Wohnungsmarkt, aber auch bei den allgemeinen Lebenshaltungskosten stark benachteiligt. Diese Benachteiligung ist in räumlicher Hinsicht schwer fassbar und nicht so scheinbar eindeutig wie in "abgehängten" ländlichen Räumen, für die Betroffenen aber auch höchst gravierend. Und diese Form der Benachteiligung mag primär eine sozialgruppenspezifische sein, findet aber auch im räumlichen Kontext – hier: der prosperierenden Stadtregion – statt.

Unabhängig von diesen differenzierteren Überlegungen hat jedenfalls die nicht zuletzt durch die hohen AfD-Anteile bei der Bundestagswahl 2017 geförderte Aufmerksamkeit für die Thematik zu einer bemerkenswerten Fülle von Aktivitäten in der Politik geführt. Im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen Bundesregierung sind diesen Themen mehrere Seiten gewidmet. Neben einer Fülle von Veranstaltungen und Stellungnahmen sind vor allem die Einrichtung der Regierungskommission "Gleichwertigkeit" im Sommer 2018 sowie die Etablierung von "Heimatministerien" in mehreren Ländern und in der Bundesregierung in diesem Zusammenhang zu sehen.

Gleichwertigkeit als Leitvorstellung

In der Diskussion über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird häufig auf das Grundgesetz verwiesen (Art. 72 Abs. 2 GG). Nach weithin verbreiteter Auffassung geht es bei den entsprechenden Ausführungen im Grundgesetz aber vor allem um die Sicherung der bundesstaatlichen Einheit der Bundesrepublik Deutschland. Das ist die Basis, damit etwa Länder mit extremer Haushaltsnotlage durch den Bund bzw. andere Länder unterstützt werden können. Regionalpolitische Hinweise sind daraus nicht abzuleiten.

Grundlage für Bemühungen um die Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch Raumordnung, Regionalpolitik, Infrastrukturplanung usw. ist vor allem § 1 Abs. 2 ROG. Dieser ist inhaltlich in jedem Fall auslegungsbedürftig. Selbstverständlich ist dabei, dass es hier nicht um eine "Gleichheit" der Lebensverhältnisse gehen kann. Vielfach wird damit verbunden, dass, hinsichtlich der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, bestimmte Mindeststandards einzuhalten sind. Diese mögen in einzelnen Fällen klar quantitativ definierbar sein (etwa für den Rettungsdienst), in anderen Bereichen ist es aber deutlich komplexer. So können etwa durch Möglichkeiten der Telekommunikation die Versorgung im Gesundheits-

wesen oder im Bildungsbereich unterstützt bzw. verbessert werden. Angesichts der Digitalisierung ist Daseinsvorsorge nicht nur auf die Existenz physisch sichtbarer Einrichtungen begrenzt, sondern wird immer mehr eine Frage der Erreichbarkeit – durch physische wie virtuelle Mobilität. Dadurch, aber auch durch die Ausdifferenzierung der Ansprüche und der Angebote, wird die Situation immer komplexer. So mag das Kreiskrankenhaus in der Nähe das Gefühl der Sicherheit und ortsnahen Versorgung begünstigen, im Ernstfall wird es aber doch auf den Zugang zur spezialisierten und gewiss nicht flächendeckend vorzuhaltenden medizinischen Versorgung ankommen. In dieser widersprüchlichen Situation ist es nicht leicht, überzeugende Strategien zur Realisierung der Gleichwertigkeit zu entwickeln, zumal sehr wichtige Teilbereiche wie Nahversorgung, Telekommunikation und Paketdienste weithin marktwirtschaftlich organisiert sind und staatliche Regulierungen immer wieder im Konflikt mit marktwirtschaftlicher Logik geraten.

Schlussfolgerungen

Vielfältige staatliche Aktivitäten sind mit der Daseinsvorsorge und entsprechenden Infrastrukturen befasst. Nicht nur die Raumordnung, sondern auch eine größere Zahl von Fachpolitiken und Fachplanungen sind hier auf Bundes- und Länderebene hoch relevant. Erwähnt seien nur die Schulnetzplanung, die Standortplanung für Krankenhäuser und das Rettungswesen, die ÖPNV-Planung, aber auch die integrierte ländliche Entwicklung. Angesichts veränderter Rahmenbedingungen, insbesondere des demografischen und sozioökonomischen Wandels, und der erhöhten politischen Aufmerksamkeit ist in Vergangenheit und Gegenwart eine nicht mehr überschaubare Fülle von Modellvorhaben ins Leben gerufen worden. Viele haben davon innovative Ideen und Organisationskonzepte, etwa auch zum zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Engagement im Bereich der Daseinsvorsorge, vorgebracht. So mangelt es weniger an innovativen Ideen und Konzepten, sondern eher an der Überführung derer in den "Alltagsbetrieb".

Nur ansatzweise wird bislang thematisiert, dass die bisherige Ausrichtung der Daseinsvorsorge – und damit auch das Verständnis von Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik – eher auf materielle Infrastrukturen (wie Standorte von Schulen, Arztpraxen, Krankenhäuser sowie ÖPNV) gerichtet ist. Dabei müsste es doch eher das Ziel sein, Gesundheit, Bildung/Qualifikation und Erreichbarkeiten zu fördern (vgl. ARL 2016). Ein derartiges eher auf Output und Impact gerichtetes Verständnis ist bisher allenfalls in Ansätzen zu finden. Gerade angesichts der Digitalisierung, die auch die Infrastrukturen der Daseinsvorsorge massiv verändern wird, wird es aber immer höhere Bedeutung erlangen, weshalb sowohl in Wissenschaft wie Planung und Politik dieser veränderten Perspektive vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte.

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, in gewisser Weise ein Ausdruck des sozial- und bundesstaatlichen Anspruchs der Bundesrepublik, erfährt völlig zu Recht wieder erhöhte Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit. Das sollte genutzt werden, um überkommende Perspektiven zu überwinden und innovative Ansätze zu unterstützen. Dazu würde vor allem die Aktivierung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft in entsprechenden Netzwerken gehören, da so passgenauer und entsprechend den Bedingungen und Bedarfen vor Ort Daseinsvorsoge gestaltet werden kann. Dies kann keine Topdown-Politik sein, sondern muss Teilhabe der lokalen und regionalen Akteure und Bevölkerung ermöglichen.

Zu guter Letzt sei auch der Hinweis erlaubt, dass neben der Projektförderung und der Unterstützung von Engagement in Netzwerken vor allem auch die bessere finanzielle Ausstattung der kommunalen Ebene, die nach wie vor weithin chronisch unterfinanziert ist, ein wichtiges Ziel sein sollte.

Prof. Dr. Rainer Danielzyk

Generalsekretär der Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz Forum für Raumwissenschaften; Hochschullehrer am Institut für Umweltplanung der Leibniz Universität Hannover

Quellen:

ARL (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover (Positionspapier aus der ARL, Nr. 69).

ARL (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Hannover (Positionspapier aus der ARL, Nr. 108).

BBSR (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern. Bonn.

DIW (2018): DIW-Wochenbericht 8/2018.

Franz, Silke (2017): Der Osten ist anders. In: Geteilte Räume. Strategien für mehr sozialen und räumlichen Zusammenhalt. Bericht der Fachkommission der Heinrich-Böll-Stiftung. Berlin, S. 25–55. (Heinrich-Böll-Stiftung Schriften zu Wirtschaft und Soziales, Bd. 21).