

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Ge- rechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union

⇒ 1 Raum und Gerechtigkeit

Entwicklung und Wandel menschlicher Gesellschaften finden im Raum statt. Raumnutzungen und ihre Veränderungen führen zu räumlichen Schwerpunktbildungen menschlicher Aktivitäten und äußern sich in zentralen Wachstumsräumen und zurückbleibenden Peripherien. Ein Blick auf die Beleuchtungsmuster des nächtlichen Himmels der Erde zeigt derartige Disparitäten in der Nutzung auf großräumiger Ebene. In der Folge des gesellschaftlichen, ökonomischen und technischen Wandels vergrößern – oder verringern – sich die wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede zwischen Orten und Regionen. Mit den räumlich disparaten Entwicklungen gehen soziale Disparitäten unterschiedlicher Lebensverhältnisse einher, die ungleiche Teilhabemöglichkeiten der Bürger an der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung bedingen. Großräumige Disparitäten können zu erheblichen gesellschaftlichen Spannungen führen, die sich in friedensgefährdenden politischen Konflikten, in Protesten oder in starken Wanderungsbewegungen ausdrücken und – auf Ebene der Staaten – den jeweiligen staatlichen Zusammenhalt gefährden.

Räumliche Disparitäten sind das Ergebnis unterschiedlicher Aneignungen und Nutzungen von Räumen. Räumlich differenzierte Gesellschaften bieten ihren Bewohnern unterschiedliche Entfaltungs- und Teilhabemöglichkeiten. Diese Unterschiede der räumlichen Lebensqualität lassen Fragen nach der Akzeptanz und nach der Gerechtigkeit räumlicher Disparitäten aufkommen. Während das Thema Akzeptanz die Anpassungsfähigkeit der betroffenen Menschen berührt, befasst sich Gerechtigkeit mit den Entfaltungschancen der Menschen in ihren Lebensräumen.

Räumliche Gerechtigkeit lässt sich auf unterschiedlichen räumlichen Maßstabsebenen diskutieren. Die Forderung nach globaler Gerechtigkeit findet eine Entsprechung im innerstaatlichen Kontext – damit verschieben sich allerdings die Betrachtungsmaßstäbe auf nationale Di-

mensionen und lenken den Blick nach innen. Stets ist der Rahmen für die jeweiligen räumlichen Gerechtigkeitsüberlegungen anzugeben: Mit der Setzung von Zielen auf Ebene einer Nation oder einer Staatengemeinschaft wie der EU werden die sozioökonomischen Grundbedingungen des jeweiligen Raumbezugs zum Maßstab genommen. Damit wird aber der weltweite Maßstab – die Gerechtigkeit zwischen entwickelten reichen Gesellschaften und armen Gesellschaften – angesichts des Blicks auf die innerregionale Verteilungsgerechtigkeit ausgeblendet. Darauf wird am Schluss zurückzukommen sein.

Grundlegend lassen sich zwei wissenschaftliche Begründungsstränge heranziehen, um räumliche Disparitäten als gesellschaftlich bedeutsames Problem zu betrachten – ein philosophischer und ein politikwissenschaftlicher. In der Philosophie werden Fragen der Gerechtigkeit, Entfaltungsfreiheit und Fairness betrachtet, in der Politik geht es um den friedlichen Zusammenhalt des Gemeinwesens, der vom gerechten Umgang mit den Bürgern getragen wird, und die Potentiale der Teilräume, die es zu fördern und zu nutzen gilt. Beide Argumentationsstränge spielen in Ereignissen und Debatten wie der deutschen Wiedervereinigung, den Erweiterungsfragen der Europäischen Union und ihrer Politik des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts eine große Rolle. Als politische Grundsätze finden sie sich im Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland oder dem Ziel des territorialen Zusammenhalts der Europäischen Union.

Während das Ziel des territorialen Zusammenhalts in der EU noch recht jung ist, weist Deutschland eine längere Geschichte der Debatte um räumliche Gerechtigkeitsziele auf. So ist in jüngerer Zeit das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse häufiger generell in Frage gestellt worden, ein aktuelles Beispiel dafür sind Klagen gegen ein räumliches Ausgleichsinstrument, den Länderfinanzausgleich, die derzeit (2013) beim Bundesverfassungsgericht anhängig sind

⇒ 1.1 Gerechtigkeit und Fairness

Als zentrale Grundprinzipien westlicher Gesellschaften können mit Rawls (1971) die Prinzipien der Freiheit und der Fairness angeführt werden. Rawls entwickelte dazu zwei Gerechtigkeitsgrundsätze: Der erste Grundsatz verlangt eine gleiche Verteilung wesentlicher Freiheitsrechte an alle Individuen einer Gesellschaft. Der zweite Grundsatz fordert faire Chancengleichheit für alle, insoweit es den Zugang zu öffentlichen Gütern und Positionen betrifft. Und in Erweite-

Die Verteilung der relevanten Primärgüter solle so erfolgen, dass diejenige Verteilung vorzuziehen ist, in der die am schlechtesten gestellte Gruppe besser dasteht. Dies ist als Differenzprinzip bekannt (Nida-Rümelin 2009, 326). Gerechtigkeit in einer räumlich differenzierten Gesellschaft würde dann bedeuten, dass alle Individuen unabhängig von ihrem Wohnort ihre Freiheitsrechte ausüben können, sich nach ihren Möglichkeiten entfalten können, ihnen keine Nachteile durch ihren Standort entstehen und sie Chancengleichheit im Zugang zu öffentlichen Gütern erhalten. Entsprechend ist zu definieren, zu welchen öffentlichen Gütern der Zugang ermöglicht werden soll und welche Raumdistanzen zum Zugang für die Individuen als tolerabel zu gelten haben.

Als raumbezogene Gerechtigkeitsnormen formulieren Magel (2011) sowie Auweck / Magel et al. (2011) in Anlehnung an Edenhofer et al. (2010) drei Punkte:

1. Chancengerechtigkeit als Basis für eine selbstbestimmte Entwicklung
2. Gerechtigkeit beim Zugang zu Daseinsinfrastruktur
3. Verfahrensgerechtigkeit – faire Behandlung durch Staat und Institutionen

Beim ersten Punkt beziehen die Verfasser dieses Beitrags eine klar andere Position, indem im Folgenden stets von »Chancengleichheit« als Voraussetzung für die Einlösung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gesprochen wird. Chancengerechtigkeit würde die Herstellung gleicher Ausgangsbedingungen relativieren und bedürfte einer eigenen Normensetzung.

Auch der zweite Punkt könnte schärfer gefasst werden und »Gerechtigkeit beim Zugang zu grundlegenden Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge« lauten. Dadurch wird vermieden, dass sich Gerechtigkeitsnormen mit allen Bereichen der Daseinsinfrastruktur befassen. Stattdessen ist zu definieren, welche Grundinfrastrukturen gerechterweise allen Bewohnern eines Raumes zur Verfügung stehen sollten.

Der dritte Punkt bezieht sich auf mögliche regionale Abweichungen in der Ausgestaltung von Verfahren und verwendet einen der Grundbegriffe von Rawls, der sich auf das Entstehen der Primärrechte bezieht, in deutlich abgewandelter Form. Er wird im Weiteren nicht betrachtet.

⇒ 1.2 Politikwissenschaftliche Begründung

Staaten – und Staatenverbände – konstituieren sich durch Staatsgewalt, Staatsvolk und Staatsgebiet (Andersen/Woyke 2003). Die territoriale Dimension ist eine tragende Komponente der binnenstaatlichen Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch des Zusammenhalts des Staates. Aufstände von Teilräumen bergen immer die Gefahr des Auseinanderfallens des Staatsterritoriums. Ihnen wird mit Angeboten zur Integration, im Extremfall mit staatlicher Gewalt geantwortet.

Räumlich disparate Entwicklungen in Staaten können politisch unerwünschte Folgen nach sich ziehen, zu nennen sind in Anlehnung an die Unterscheidung zwischen Exit, Voice und Loyalty von Albert Hirschman (1970):

- Politische Separationsbestrebungen von Teilregionen, die nicht nur aus Benachteiligung erwachsen, sondern auch aus Gründen empfundener (Steuer-)Ungerechtigkeit entstehen können.
- Protest und Aufstand der Provinz – ein Unruheherd, der die politische Ordnung des Gesamtstaates in Unruhe stürzen kann.
- Nicht intendierte Wanderungsbewegungen, welche Ausmaße annehmen, die in den Zuwanderungsregionen nicht ohne Spannungen zu bewältigen sind – und in den Entleerungsgebieten zu erheblichen Kapitalentwertungen führen.

Angebote zur Integration umfassen neben der dezentralen Bereitstellung grundständiger Infrastrukturen die Erreichbarkeit (Verbesserung der Verkehrs- und Kommunikationsanbindung), die Verbesserung der äußeren Lebensbedingungen (Umweltmaßnahmen) und die Verbesserung der wirtschaftlichen und der sozialen Lage. Auf weitere Maßnahmen wie veränderter Berücksichtigung von Teilregionen durch Sonderregelungen bei Wahlbezirksgrößen oder Minderheitenregelungen sei hier nicht eingegangen.

⇒ 1.3 Aspekte räumlicher Disparitäten und räumlicher Gerechtigkeit

Ein Staat, der sich den Prinzipien von Freiheit und Gerechtigkeit in dem benannten Verständnis verschrieben hat, schafft geeignete Rahmenbedingungen, um den Bürgern in allen Regionen Chancengleichheit zu bieten und ihnen die Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe zu ermöglichen.

Die regionale Differenzierung der Lebensbedingungen kann nach Bartels (1978) folgende Dimensionen umfassen:

- Einkommen und Versorgung. Zugangsmöglichkeiten zum Produktionsprozess und zum Angebot an Gütern und Dienstleistungen einschließlich der Umwelt
- Bildung, Sozialisationsmöglichkeiten und Aufstiegschancen
- Kontakt- und Kooperationsspielräume: Sozial, familiär, kulturell, wirtschaftlich
- Informationszugang und Entscheidungsmöglichkeiten einschließlich politischer Teilhabe
- Bedingungen der Fremdbestimmung aufgrund übergeordneter sozioökonomischer Steuerungen.

In der Praxis – auf die anschließend genauer zu kommen sein wird – ist es den politischen Vorgaben überlassen, die jeweiligen Handlungsfelder zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu bestimmen. Dabei ergeben sich drei Interventionswege:

- Zum Ersten ein Ausgleich unterschiedlicher Finanzkraft verschiedener staatlicher Ebenen, um einwohnerbezogen ähnliche Voraussetzungen zur Erfüllung staatlicher Aufgaben zu erhalten (vertikale Finanzverteilung, horizontale Finanzausgleiche).
- Zum Zweiten eine direkte Subjektförderung der Benachteiligten als klassischer Ansatz der Sozialpolitik.
- Und zum Dritten die Verbesserung der Infrastrukturen, um die lokalen und regionalen Voraussetzungen für Chancengleichheit zu schaffen.

Im Folgenden wird vornehmlich auf den letztgenannten Bereich eingegangen. Je nach zeitbedingten Prioritäten werden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt, hierzu nur drei Beispiele.

Die Verbesserung der Erreichbarkeit zentraler Orte stellte schon in den 1960er Jahren in Deutschland ein wichtiges Ziel dar: »Kein Deutscher soll mehr als 20 Kilometer von einer Autobahnauffahrt entfernt leben«. So formulierte im Jahr 1966 der damalige Bundesverkehrsminister Georg Leber eine grundlegende Norm für das Ziel der Bundesverkehrswegeplanung, für eine gute Erreichbarkeit von Autobahnen zu sorgen (BBSR 2013).

In den 1970er Jahren ging der Gerechtigkeitsanspruch so weit, einen »Mindestindikatorenkatalog« räumlicher Gerechtigkeit zu formulieren und diese Normen in einem Bundesraumordnungsprogramm festzuschreiben zu wollen.

In der jetzigen Phase der Informationsgesellschaft spielt der technisch gleichwertige Zugang zu schnellen Breitbandnetzen der Telekommunikation eine wichtige Rolle. Zugleich führt der zweite demographische Übergang zum Entstehen von Schrumpfsregionen, in

denen das Aufrechterhalten von Basisinfrastrukturen immer schwerer fällt und für die verbleibenden Haushalte immer teurer wird.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass Gesellschaften zeitaktuell bestimmte Raummodelle ausprägen, die Veränderungen in den räumlichen Gerechtigkeitsvorstellungen mit sich bringen. Wird mit dem Verweis auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit eine stärkere Metropolraumförderung eingefordert (MKRO 2006), so bedeutet das auch immer eine veränderte räumliche Ressourcenallokation bis hin zur Forderung nach Aufgabe von »nicht förderbaren Regionen« (Berlin-Institut 2009).

Räumliche Disparitäten verändern sich oft auch durch Veränderungen der staatlichen Gebietszuschnitte. So haben die räumlichen Disparitäten in Deutschland durch die Wiedervereinigung erheblich zugenommen und auch viele der Erweiterungsrounden Europäischen Union haben zu neuen und zuvor nicht bekannten Dimensionen räumlicher Disparitäten geführt. Auf das daraus resultierende Problem des politischen Zusammenhalts wurde in Deutschland mit veränderten Normen räumlicher Gerechtigkeit (»Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse«) reagiert. Auf der Ebene der Europäischen Union hat das Ziel des territorialen Zusammenhalts in den vergangenen Jahrzehnten eine zunehmende Bedeutung erlangt und wurde im Jahre 2009 im Primärrecht der EU verankert.

⇒ 2 Zur Geschichte des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse

In Deutschland findet das Streben nach räumlicher Gerechtigkeit seinen Ausdruck im Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Geschichte des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse lässt sich bis in die Anfänge der Bundesrepublik Deutschland zurückverfolgen. Im beginnenden Wiederaufbau drohten viele ländliche Regionen hinter der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in den Agglomerationsräumen zurückzubleiben. Vor diesem Hintergrund stattete das Grundgesetz (GG) den Bund in Art. 72 (2) a. F. mit gesetzgeberischen Kompetenzen zur »Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« aus und zog dieselbe Formel in Art. 106 für die Verteilung des Steueraufkommens heran. Zudem legte der Bund – ohne verfassungsrechtliche Kompetenz, aber dank guter Finanzausstattung – seit den 1950er Jahren mehrere Programme zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den Notstands- und Zonenrandgebieten auf, die 1969 in das neue Konstrukt der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgaben »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« und »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« mündeten,

beide verankert in Art. 91a GG. Es mag dahingestellt bleiben, welchen Anteil die genannten Förderprogramme an dieser Entwicklung hatten. Fakt ist jedoch, dass ein gravierendes Auseinanderdriften der verschiedenen Teilräume ausblieb. Das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse blieb daher bis zur Wiedervereinigung weitgehend unumstritten.

Dies änderte sich, als in der Folge der Wiedervereinigung erhebliche räumliche Disparitäten innerhalb der neuen Bundesrepublik auftraten. Es zeigte sich bald, dass eine Angleichung der Lebensverhältnisse, wenn überhaupt, nur über sehr lange Zeiträume zu erreichen war. Vor diesem Hintergrund entschied sich der Verfassungsgeber, das Ziel »einheitlicher« Lebensverhältnisse durch das Ziel »gleichwertiger« Lebensverhältnisse abzulösen. Im Rahmen der umfangreichen Grundgesetznovelle von 1994 wurde Art. 72 (2) GG entsprechend geändert. Dies entsprach einem grundlegend gewandelten Verständnis räumlicher Entwicklung. Räumliche Unterschiede wurden nicht mehr automatisch als problematische Disparität verstanden, sondern konnten auch als wünschenswerte Differenz erscheinen (vgl. Groth et al. 2006). Damit war der Wandel vom Ziel »einheitlicher« zum Ziel »gleichwertiger« Lebensverhältnisse mehr als eine geringfügige redaktionelle Änderung.

Nicht angepasst wurde allerdings das Instrumentarium zur Erreichung dieses Ziels. Die Gemeinschaftsaufgaben etwa wurden – mit neuer Gebietskulisse – inhaltlich nahezu unverändert fortgeführt. Die praktischen Folgen der Novelle waren eher gering. Dies erklärt vielleicht, weshalb gleichwertige Lebensverhältnisse zum Teil auch heute noch als gleiche Lebensverhältnisse (miss)verstanden werden.

Erneut in den Fokus rückte das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse Mitte der 2000er Jahre. Angesichts des gravierenden demographischen Wandels in den Neuen Ländern, einer zunehmend prekären finanziellen Lage der öffentlichen Hand und eines seit vielen Jahren stagnierenden Wirtschaftswachstums wurde unübersehbar, dass eine Einheitlichkeit oder auch nur eine dem etablierten Begriffsverständnis entsprechende Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf absehbare Zeit nicht zu erreichen sein würden. Der damalige Bundespräsident Horst Köhler stieß mit einem in der Folge vielzitierten »Focus«-Interview eine intensive politische, gesellschaftliche und wissenschaftliche Debatte um die Zukunft des Gleichwertigkeitsziels an.

»FOCUS: Müssen wir nicht nach 15 Jahren Einheit so viel Ehrlichkeit aufbringen, den Menschen beispielsweise in Mecklenburg-Vorpommern zu sagen: Dort wird sich nie wieder Industrie ansiedeln? Köhler: Solche Prognosen kann niemand seriös abgeben. Aber unab-

hängig davon gab und gibt es nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen.» (Köhler 2004)

Ein Aufgeben des Gleichwertigkeitsziels, wie es vom Bundespräsidenten ins Spiel gebracht und in der Folgezeit etwa vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004) gefordert wurde, fand allerdings weder eine gesellschaftliche noch eine politische Mehrheit. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde der Erhalt des Ziels von fast allen Beteiligten zur *conditio sine qua non* erklärt (Scharpf 2007). Dementsprechend wurde bei der Grundgesetznovelle zur Umsetzung der Föderalismusreform im Jahr 2006 der Art. 72 GG zwar ein zweites Mal grundlegend umgestaltet, das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse aber beibehalten.

⇒ 3 Gleichwertige Lebensverhältnisse als staatliches Ziel

Umstritten ist seit jeher die Frage, inwiefern das Grundgesetz den Bund verpflichtet, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aktiv zu fördern. Im Grundgesetz taucht der Begriff der gleichwertigen Lebensverhältnisse nur ein einziges Mal auf, nämlich im bereits erwähnten Art. 72 (2) GG. In der seit 2006 gültigen Fassung heißt es: »Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht« (Art. 72 (2) GG).

Geht man zunächst von der reinen Wortbedeutung aus, so können Lebensverhältnisse auch als Grundlage individueller Lebensgestaltung oder als Lebensqualität bezeichnet werden. Gleichwertigkeit wiederum ist nicht als Einheitlichkeit, sondern als modifizierter Ersatz, als Äquivalenz zu verstehen (Brandt 2006, 17). Regionale Unterschiede bei Kultur, Tradition, Sprache sind folglich Bestandteil einer wünschenswerten Vielfalt, die nicht im Widerspruch zur Gleichwertigkeit steht.

Es fällt zudem auf, dass die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und nicht die Lebensverhältnisse der Bundesbürger angesprochen sind (Brandt 2006, 18). Dem Verfassungsgeber geht es also explizit nicht

um individuelle, sondern um räumliche Gerechtigkeit. Entsprechend braucht es neben dem Instrumentarium zur Herstellung individueller sozialer Gerechtigkeit eines eigenen Instrumentariums zur Förderung der räumlichen Gerechtigkeit.

Art. 72 GG ist Bestandteil des Staatsorganisationsrechts und regelt Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Nach Art. 30 und 70 (1) GG haben grundsätzlich die Länder das Recht zur Gesetzgebung. Art. 72 GG definiert Fälle, in denen der Bund als Ausnahme von der Regel gesetzgeberisch tätig werden darf. Angesprochen ist dabei eine eher überschaubare Zahl von Rechtsgebieten, und von diesen unterliegen wiederum einige der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 (3) GG. Insofern hält sich die unmittelbar von Art. 72 (2) GG ausgehende Steuerungswirkung in Grenzen (Brandt 2006, 27).

Allerdings haben mehrere andere im Grundgesetz angelegte Rechtsgebiete ebenfalls Bezüge zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Zu nennen ist hierbei zuerst das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 (1) GG. »Entfaltungsfreiheit aber setzt Chancengleichheit und Chancengleichheit gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes voraus« (Gatzweiler/Strubelt 2006, I). Angesprochen ist hier insbesondere die Zugänglichkeit und damit die räumliche Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen. Einschlägig ist aber auch das Grundrecht auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 (2) GG. Dessen Einlösung erfordert die flächendeckende Versorgung mit Einrichtungen und Angeboten des Gesundheitswesens. Räumliche Gerechtigkeit, wie sie im Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Ausdruck kommt, hat zudem enge Bezüge zum Sozialstaatsziel nach Art. 20 (1) GG. Das Gleichwertigkeitsziel ist als Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips in räumlicher Hinsicht zu sehen (Aring et al. 2006). Ein weiterer Bezug zu gleichwertigen Lebensverhältnissen findet sich in der Finanzverfassung, und zwar insbesondere in Form des Länderfinanzausgleichs nach Art. 107 (2) GG. Im Hinblick auf die Verteilung der Anteile am Umsatzsteueraufkommen zwischen Bund und Ländern bestimmt zudem Art. 106 (3) GG, dass die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« zu wahren ist. Die Bestimmung konserviert damit die alte Formulierung von Art. 72 (2) GG a. F. bis 1994.

Die Formulierung »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse« hat ihren Ursprung in der Gemeinsamen Verfassungskommission, die Bundestag und Bundesrat nach der Wiedervereinigung zur Reform der Verfassung eingesetzt hatten. Die Änderung in Art. 72 GG von der Einheitlichkeit zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielte darauf ab, den größeren Unterschieden in der gewachsenen Bundes-

republik Rechnung zu tragen. »[D]ie Ablösung des bisherigen Begriffs schien auch im Blick auf Maßnahmen zur Herstellung der inneren Einheit geboten« (Deutscher Bundestag 1993: 33). Bezugspunkt war nun zudem nicht mehr die »Wahrung«, sondern die »Herstellung« gleichwertiger Lebensverhältnisse, was dem Bund eine aktiv gestaltende Rolle zumaß (Brandt 2006, 18). Diese Formulierung wurde bei der Grundgesetznovelle 2006 unverändert übernommen.

Hauptanlass für die Novellierung des Art. 72 GG im Jahr 1994 war allerdings gerade die Beschneidung der Bundeskompetenzen in der Gesetzgebung. Im Laufe der Jahrzehnte hatte der Bund entgegen der grundsätzlichen Länderzuständigkeit seinen Einfluss beständig ausgebaut (Baumert/Weiß 2002), wobei sich die alte Bestimmung nach Einschätzung der Gemeinsamen Verfassungskommission *«als eines der Haupteinfallstore für die Auszehrung der Länderkompetenzen erwiesen»* hatte (Deutscher Bundestag 1993, 33). Die Änderung von der »Einheitlichkeit« zur »Gleichwertigkeit« der Lebensverhältnisse war dementsprechend eine von mehreren Änderungen, die darauf abzielten, die Hürde zu erhöhen, die der Bund überwinden muss, um gesetzgeberisch tätig zu werden.

Während das Bundesverfassungsgericht dem Bund bis 1994 einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich dessen Gesetzgebungskompetenz auf Grundlage des Art. 72 (2) GG zubilligte, sah das Gericht diesen Spielraum in der Folge der Grundgesetznovelle deutlich eingeschränkt (Brandt 2006, 21f.). Nach dem Altenpflege-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2002 ist *»[d]as bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse [...] erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet«* (BVerfGE 106, 62). Diese Einschätzung wurde auch in späteren Entscheidungen bestätigt (vgl. u. a. Studiengebühren-Urteil BVerfGE 112, 226). Wenn der Bund nur in sehr beschränkten Fällen überhaupt das Recht hat, gesetzgeberisch tätig zu werden, kann er aber auch nur in diesen dazu verpflichtet sein.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich unmittelbar aus Art. 72 (2) GG allenfalls eine sehr schwach ausgeprägte Pflicht des Bundes ergibt, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aktiv zu fördern. Allerdings sollte diese Bestimmung nicht losgelöst vom weiteren Verfassungskontext betrachtet werden. Gleichwertige Lebensverhältnisse dienen wie beschrieben zur räumlichen Konkretisierung und Umsetzung der Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit

nach Art. 2 (1) GG und auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 (2) GG sowie des Sozialstaatsziels nach Art. 20 (1) GG. Damit ist das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse wesentlich breiter verankert, als es die eher nebensächliche Erwähnung in Art. 72 (2) GG vermuten lässt. Auch wenn es kein Grundrecht auf gleichwertige Lebensverhältnisse und auch kein Staatsziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gibt, ist das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse dennoch seit Jahrzehnten ein Leitprinzip bundesdeutscher Politik.

Im Gegensatz zum Verfassungsrecht ist das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse auf einfachgesetzlicher Ebene explizit verankert, und zwar in § 1 (2) des Raumordnungsgesetzes (ROG): »Leitvorstellung [... der Raumordnung] ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt« (§ 1 (2) ROG). Das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse kann dabei als Teilziel einer nachhaltigen Raumentwicklung gesehen werden (Aring et al. 2006).

⇒ 4 Instrumentelle Umsetzung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse

Eine ganze Reihe von Instrumenten dient explizit oder implizit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Eine herausgehobene Bedeutung hat hierbei der Finanzausgleich, der als »*Fundamentalinstrument zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse*« fungiert (Eltges 2006: 364). Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzausgleich versetzen Länder und Kommunen in die Lage, ihre Aufgaben ohne gravierende räumliche Unterschiede wahrzunehmen und dienen damit unmittelbar der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Eltges 2006). Im Rahmen der Finanzausgleiche werden erhebliche Summen umverteilt. Beim Länderfinanzausgleich waren dies 2012 etwa 27,5 Mrd. Euro (einschließlich Bundesergänzungszuweisungen; eigene Berechnung, Datengrundlage: BMF 2013).

Auch die bereits erwähnten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG dienen unmittelbar der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Gemeinschaftsaufgabe »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« (GRW) fördert nach § 1 (2) GRW-Gesetz die wirtschaftliche Entwicklung »in Gebieten mit erheblichen wirtschaftlichen Strukturproblemen« und dient damit dem Ausgleich wirtschaftlicher Disparitäten. Im Jahr 2012 wurden über die Gemeinschaftsaufgabe

»Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur« Fördermittel in Höhe von rund 1,4 Mrd. Euro verausgabt (BAFA 2013). Räumliche Betrachtungsebene zur Festlegung der förderwürdigen Regionen in der GRW sind funktionale Arbeitsmarktregionen, die Regionen oberhalb der Gemeindeebene aufgrund ihrer Arbeitspendelverflechtungen zusammenfügen. Die Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« (GAK) dient unter anderem der Förderung ländlicher Räume. Weil viele (bei weitem nicht alle) ländlichen Räume wirtschaftliche Strukturprobleme haben, kommt auch dieser Gemeinschaftsaufgabe eine Ausgleichsfunktion zu. In der Vergangenheit trugen zudem auch Investitionszulagen zu einem Ausgleich wirtschaftlicher Disparitäten bei.

Schließlich verfolgt auch die Städtebauförderung – eine Finanzhilfe nach Art. 104b GG – einen Ausgleichsgedanken, weil sich die Förderung auf »städtische und ländliche Räume mit erhöhten strukturellen Schwierigkeiten« konzentriert (BMVBS 2012). Die geförderten Städte und Gemeinden haben dabei einen zweifachen Vorteil, weil zum einen der regionale Arbeitsmarkt von der Nachfrage nach Dienstleistungen profitiert (beispielsweise im Bauhandwerk) und zum anderen die Umweltqualität vor Ort steigt (z.B. durch Wohnumfeldverbesserungen).

Neben diesen Instrumenten, die explizit einen räumlichen Ausgleich verfolgen, tragen implizit auch die Sozialversicherungen in erheblichem Umfang zu einem räumlichen Ausgleich bei. Weil Mittel von Regionen mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Beitragszahlern an Regionen mit einem überdurchschnittlichen Anteil von Beitragsempfängern fließen, findet ein Ausgleich von finanzstarken und finanzschwachen Regionen in Deutschland statt. Arbeitslosen- und Rentenversicherung sind zudem regelmäßig auf Bundeszuschüsse angewiesen, die aus Steuermitteln gedeckt werden. Weil Räume mit hoher Steuerzahlungsfähigkeit einen größeren Anteil an diesen Bundeszuschüssen zahlen als die Räume mit geringer Steuerkraft, findet auch hier ein finanzieller Ausgleich statt. Der implizite Ausgleich im Rahmen der Sozialversicherungen trägt wesentlich zur Tragfähigkeit der übrigen Ausgleichssysteme bei, weil dadurch die regionale Kaufkraft und somit die Steuerkraft von Ländern und Kommunen angeglichen wird. Der implizite Ausgleich erreicht eine ähnliche Größenordnung wie der explizite Ausgleich im Rahmen der Finanzausgleiche (Eltges 2006).

Ein weiteres Instrument zum Abbau räumlicher Disparitäten ist traditionell die Verkehrspolitik. Durch den Ausbau der Verkehrsnetze sollen periphere Regionen einerseits von einer verbesserten Infrastruktur-

qualität profitieren und andererseits einen verbesserten Zugang zu Arbeitsmärkten sowie Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge erhalten. Im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung ist die Raumwirksamkeit von Verkehrsprojekten einer der Faktoren, der über die Priorisierung von Projekten entscheidet (Gehring 2005). Dies wird voraussichtlich auch beim derzeit in der Aufstellung befindlichen Bundesverkehrswegeplan 2015 der Fall sein (vgl. BMVBS o. J.). Allerdings kann der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur gerade jenen Aspekt gleichwertiger Lebensverhältnisse beeinträchtigen, bei dem periphere Regionen oftmals eine Stärke haben, nämlich die Umweltqualität.

Schließlich trägt auch die Sicherstellung einer flächendeckenden Verfügbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge maßgeblich zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse bei. Nach Art. 87f (1) GG gewährleistet der Bund flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen auf dem Gebiet der Post und der Telekommunikation. Die räumliche Ebene bei Postdiensten ist in der Post-Universaldienstleistungsverordnung geregelt und bezieht sich einerseits auf die Verfügbarkeit von stationären Einrichtungen ab Gemeinden einer Größenklasse von 2.000 Einwohnern, in Landkreisen muss mindestens je Fläche von 80 Quadratkilometern eine stationäre Einrichtung vorhanden sein (§ 2 PUDLV). Nach Art. 87e (4) GG gewährleistet der Bund zudem, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes und beim Verkehr der bundeseigenen Eisenbahnen dem Wohle der Allgemeinheit Rechnung getragen wird; Art. 106a GG garantiert die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs durch die sogenannten Regionalisierungsmittel. Durch diverse Instrumente sichern Bund und Länder zudem die flächendeckende Verfügbarkeit und Qualität von Feuerwehr und Katastrophenschutz, Gesundheits- und Bildungswesen.

Die Raumordnung selbst verfügt zwar nicht über die nötigen Instrumente zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, wirkt jedoch über Raumordnungsklauseln auf viele Fachpolitiken ein und leistet somit ebenfalls einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

⇒ 5 Territoriale Kohäsion – die raumbezogene Zielsetzung der Europäischen Union

Auch auf Ebene der Europäischen Union spielt die räumliche Gerechtigkeit eine immer größere Rolle. Zum einen nimmt die EU durch normative Regelungen – etwa zu den Diensten von allgemeinem Interesse, die allen Bürgern in der EU zur Verfügung stehen sollen – direkt

Einfluss auf die Ausgestaltung räumlicher Gerechtigkeit, zum anderen hat sich die EU mit dem Vertrag von Lissabon (2009) explizit dem Ziel des territorialen Zusammenhalts verpflichtet.

Die territoriale Komponente spielt in den Politikkonzepten der Europäischen Union seit langem eine große, viele Jahrzehnte jedoch nur implizite Rolle. So lässt sich die europäische Agrarpolitik schon immer als eine flächenbezogene Förderung verstehen, die Begünstigte in allen Mitgliedsstaaten fördert und dort nahezu ausschließlich ländlichen und semi-urbanen Regionen zugutekommt. Eine direkte raumbezogene Komponente der Förderpolitiken gibt es mit der europäischen Regionalpolitik seit 1975, als der »Europäische Fonds für Regionale Entwicklung« eingeführt wurde. Verschiedene Erweiterungsrounden der EU, insbesondere die Süderweiterungen (Griechenland 1981, Spanien und Portugal 1986) vergrößerten die regionalen Disparitäten in der EU erheblich; und mit der Erweiterungsrounde 1995 kamen extrem dünn besiedelte Regionen in Schweden und Finnland hinzu. Die sozioökonomischen Disparitäten wurden durch die Osterweiterungen (2004 und 2007) nochmals vergrößert.

Seit 1996 legt die EU-Kommission regelmäßig Kohäsionsberichte vor, welche regional differenzierte Daten beinhalten und über räumliche Disparitäten berichten. Die Kohäsionsberichte sind wichtige Vorbereitungspapiere für die Ausrichtung der jeweiligen finanziellen Förderperioden der EU und die Anpassung der Instrumente an neue Erkenntnisse und veränderte politische Zielsetzungen (s. 5.1). Inzwischen liegt der 5. Kohäsionsbericht vor, der eine wesentliche Grundlage für die Instrumente der Finanzperiode 2014 bis 2020 bildet (Europäische Kommission 2010).

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986), welche die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes zum Inhalt hatte, und der Gründung der Währungs- und Wirtschaftsunion (Maastrichter Vertrag 1991) wurde die europäische Struktur- und Regionalpolitik zu einer wichtigen Komponente der EU-Politik (und finanziell erheblich aufgestockt), um die zunehmenden Disparitäten zu verringern und den Verlierern einer zunehmenden Integration besondere Hilfen anzubieten (speziell eingeführtes Instrument: Kohäsionsfonds).

Als begrifflich explizit genanntes Ziel ist die territoriale Komponente in das Primärrecht der EU vergleichsweise spät, nämlich erst im Vertrag von Lissabon (2009) aufgenommen worden. Dort heißt es in Art. 3 (3) zu den Zielen der Union: Die Union »fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten«, während die Ziele in den früheren Verträgen nur den »wirtschaftlichen und sozialen« Zusammenhalt umfassten. Damit

hat die territoriale Dimension formalrechtlich eine erhebliche Aufwertung erfahren. Gleichwohl ist der Begriff der territorialen Kohäsion nicht klar definiert worden, sondern hat sich als begriffliche Formel mit weitem Interpretationsspielraum in die Normen der EU eingepasst.

Territoriale Kohäsion kann betrachtet werden als:

- Überbegriff über die Regionalpolitik der Europäischen Union,
- Ansatz einer gemeinsamen Raumentwicklungspolitik,
- Politik zur flächenhaften Gewährleistung grundlegender Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge.

⇒ 5.1 Regionalpolitik der Europäischen Union

In Art. 174 EU-Vertrag wird das Ziel europäischer Regionalpolitik explizit definiert (die Formulierung folgt dem Vertrag von Maastricht): »Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Unter den betreffenden Gebieten gilt besondere Aufmerksamkeit den ländlichen Gebieten, den vom industriellen Wandel betroffenen Gebieten und den Gebieten mit schweren und dauerhaften natürlichen oder demographischen Nachteilen, wie den nördlichsten Regionen mit sehr geringer Bevölkerungsdichte sowie den Insel-, Grenz- und Bergregionen.«

Regionalpolitik wurde bis in die 1970er Jahre von den Nationalstaaten allein betrieben, die Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) kamen erst 1975 hinzu. Sie wurden zunächst additiv zur nationalen Finanzierung eingesetzt und waren anfangs gering. So betrug der Anteil des EFRE am gesamten EU-Budget im Schnitt der Jahre 1975 bis 1988 nur 6,8 %, in der aktuellen Förderperiode sind es dagegen 35,7 %. Damit ist das EFRE-Volumen inzwischen fast ebenso groß wie der Agrarfonds.

Seit der EU-Förderperiode 2000-2006 werden die Strukturfonds spezifischen Zielen zugeordnet. Zunächst waren diese nur mit Zahlen benannt (Ziele 1 bis 3), wurden dann aber in der Periode 2007-2013 mit namentlichen Titeln und inhaltlichen Zielvorstellungen versehen und sind territorial zugeordnet. Dadurch dienen nicht nur die rein regionalpolitischen Maßnahmen, sondern auch die weiteren Fonds wie der Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Fischereifonds (EFF) und der seit der Förderperiode 2007-2013 neu eingeführte »Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums« (ELER) den strukturpolitischen Zielen der EU-Politik. Rechnet man die Ziele »Konvergenz« und »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Be-

«Beschäftigung» zusammen, dienen derzeit sogar gut 45 % des EU-Budgets der regionalen Entwicklung.

Der größte Teil der Mittel (etwa zwei Drittel) fließt in die »weniger entwickelten Regionen« mit der schwächsten Wirtschaftsleistung (Auswahlkriterium: weniger als 75 % des EU-durchschnittlichen Bruttoinlandsproduktes je Kopf). Nach wie vor erhalten die schwächsten Regionen in Europa den größten Teil der Förderung. Doch zunehmend ist die Förderung für die anderen Regionen durch die beiden Ziele »Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« und die »Europäische territoriale Zusammenarbeit« ermöglicht worden.

⇒ 5.2 Europäische Raumentwicklungspolitik

Territoriale Kohäsion kann auch als Element einer gemeinsamen europäischen Raumentwicklungspolitik verstanden werden. Zwar hat die Europäische Union bis heute formal keine Kompetenz im Handlungsfeld der Raumordnung, doch hat sie – ähnlich wie oben für die Bundesrepublik Deutschland aufgezeigt – sowohl ein unmittelbares Interesse am europäischen Zusammenhalt als auch die Finanzmittel, um Instrumente des Zusammenhalts zu betreiben.

Zu den wichtigsten fiskalischen Instrumenten gehört die Europäische Investitionsbank EIB, die als Förderbank für Investitionen fungiert und auch im Rahmen der Finanzkrise in Europa eine bedeutende Mittlerfunktion wahrnimmt. Die EIB ist auch Teilfinanzierer von Infrastrukturen. Für die Raumentwicklung spielt dabei neben Investitionen in die Verbesserung der Umweltbedingungen vor allem der Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN) eine zentrale Rolle. Die Verkürzung der Reisezeit zwischen den Metropolen ist dabei ein Ziel, das zugleich die dazwischen liegenden Peripherien stärker in die Verkehrs- und Wirtschaftsströme einbindet.

Daneben hat die EU Instrumente des Monitorings und der Persuasion entwickelt. So gibt es neben den Kohäsionsberichten ein umfangreiches auf Regionsbeobachtung bezogenes Forschungsnetz (ESPON) und strategische Papiere der zuständigen Raumordnungsminister (EUREK 1999, Territoriale Agenda 2007) sowie ein Grünbuch der EU-Kommission zur Territorialen Kohäsion (EU-Kommission 2008).

Das EUREK war ein nach langjährigen Abstimmungsverfahren zustande gekommenes erstes raumbezogenes Statement der EU-Minister, welches eine harmonische, nachhaltige und räumlich ausgewogene Entwicklung der EU forderte. Das EUREK ging davon aus, dass Wachstum an sich bzw. die Angleichung wirtschaftlicher Kennziffern

allein nicht ausreichen, um eine ausgewogene und nachhaltige Raumstruktur zu erreichen (EUREK 1999, Ziffer 13). Folglich müssten die vielfältigen Instrumente der EU im Hinblick auf ihre räumlichen Wirkungen besser koordiniert werden. In den raumbezogenen Zielen forderte das EUREK eine polyzentrische und ausgewogene Raumentwicklung der EU. Kritisiert wird eine Ausrichtung einer Raumentwicklungspolitik als bloßer Verbesserung der Anbindung der Peripherie an die Kernräume der EU, gefordert wird eine neue Perspektive für die peripheren Gebiete und ein Konzept, welches sich nicht auf eine dezentrale Entwicklung von Metropolregionen beschränkt (EUREK 1999, Ziffer 71).

Im Zuge der anschließend aufflammenden Diskussion um die Wettbewerbsfähigkeit der EU zielte die Lissabon-Strategie des Europäischen Rates (2000) darauf, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Obwohl ohne expliziten Raumbezug formuliert, liegt die Schlussfolgerung nicht fern, dass zu Wachstum, Innovation und Beschäftigung am ehesten die innovations- und wachstumsstarken Regionen beitragen können (Schön 2006). Entsprechend wurden auch in Deutschland neue raumpolitische Leitbilder formuliert (MKRO 2006).

Das Grünbuch zur territorialen Kohäsion nahm als neuen Gedanken die Idee der Vielfalt der Regionen auf: »Ziel des territorialen Zusammenhalts ist es, die harmonische Entwicklung aller Gebiete sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die Bürger die jeweiligen Gegebenheiten dieser Gebiete optimal nutzen können. Es geht also darum, die Vielfalt als Vorteil zu begreifen, der zu einer nachhaltigen Entwicklung der gesamten EU beitragen kann« (Europäische Kommission 2008, 3). Entsprechend sind alle Regionen der EU zu fördern, um ihre jeweiligen Potentiale zur Entfaltung bringen zu können.

Damit ist der Gedanke der Unterstützung der schwächsten Regionen in den Hintergrund getreten; der Ansatz der territorialen Kohäsion nimmt alle Regionen der EU in den Fokus, mithin auch die stärksten Regionen. Alle Regionen sind im Hinblick auf ihre Beiträge zur Gesamtentwicklung zu fördern – dies ist eine Vorstellung, der stärker dem französischen Verständnis des »Aménagement du territoire« entspricht als der deutschen Variante der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Falludi (2010) geht darüber hinaus und erkennt in der »territorialen Kohäsion« stärker die Raumordnungs-Vorstellungen zentralistischer Staaten, insbesondere Frankreichs und Groß-Britanniens, gegenüber der ausgleichsorientierten und stärker polyzentrischen Sicht föderaler Staaten.

Nimmt man den Anspruch der Integration der Politikbereiche ernst (cohesion, consistency) (Falludi 2010), so existiert bis heute keine integrierte räumliche Entwicklungspolitik der EU. Stattdessen arbeiten die Fachressorts weitgehend nebeneinander her (Regionalpolitik, Sozialpolitik, Ländliche Entwicklungspolitik, Verkehrspolitik etc.). Gleichwohl ist der Gedanke der territorialen Kohäsion auf rechtlicher Ebene, in den Fachpolitiken und auch im Bereich der Daseinsvorsorge (s. nachfolgend 5.3) gut verankert.

⇒ 5.3 Dienste von allgemeinem Interesse

Erstmals wurde im EUREK das Thema Daseinsvorsorge in vergleichsweise breiter Fassung aufgenommen: »Durch Funktionsmischung sollte allen Bürgern ein angemessener Zugang zu den Basisdienstleistungen und -einrichtungen, zu allgemeiner und beruflicher Bildung und Gesundheitsversorgung, aber auch zu Freiflächen ermöglicht werden« (EUREK 1999, Ziffer 85). Der Vertrag von Nizza (2001) formulierte dazu in Art. 16, dass »in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts« Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten für das Funktionieren der Dienste Sorge zu tragen haben. Der Vertrag von Lissabon enthält eine Protokollnotiz über die Bedeutung der »Dienste von allgemeinem Interesse«, dabei wird den nationalen, regionalen und lokalen Behörden ein weiter Ermessensspielraum für die Darbringung der Dienste gewährt.

In verschiedenen Dokumenten hat die EU einzelne Universaldienstleistungen, die flächendeckend und damit auch in abgelegenen Gebieten zur Verfügung stehen sollen, benannt und teils in Richtlinien konkretisiert. Themen sind dabei technische Infrastrukturen wie Telekommunikation, Post, Verkehr sowie Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung (Europäische Kommission 2004) und soziale Infrastrukturen wie Bildung, Betreuungs- und Gesundheitsdienste bis hin zum sozialen Wohnungsbau (Europäische Kommission 2011).

⇒ 5.4 Konvergenz, Divergenz und räumliche Disparitäten in Europa

Ziel europäischer Raumentwicklungspolitik ist die Verminderung der Disparitäten zwischen den Teilräumen, abbildbar durch die Konvergenz der Staaten und Regionen. Die EU benutzt zur Darlegung der

Disparitäten und ihrer Entwicklung sowohl Angaben auf Staatenebene als auf Regionsebene (Raumordnungsregionen, statistisch: NUTS 2). Wichtigstes Kriterium der Konvergenzdebatte ist die Entwicklung der Wirtschaftsleistung, gemessen im Bruttoinlandsprodukt je Kopf. Den Beitrag der Regionen zu dieser Wirtschaftsleistung und die erheblichen Unterschiede zeigt Abb. 5.1. Disparitäten zwischen den Mitgliedsstaaten haben in den Jahren 1996 bis 2007 abgenommen, die Varianz zwischen den Regionen aber ist größer geworden, und die kleinräumigen Disparitäten sind gewachsen.

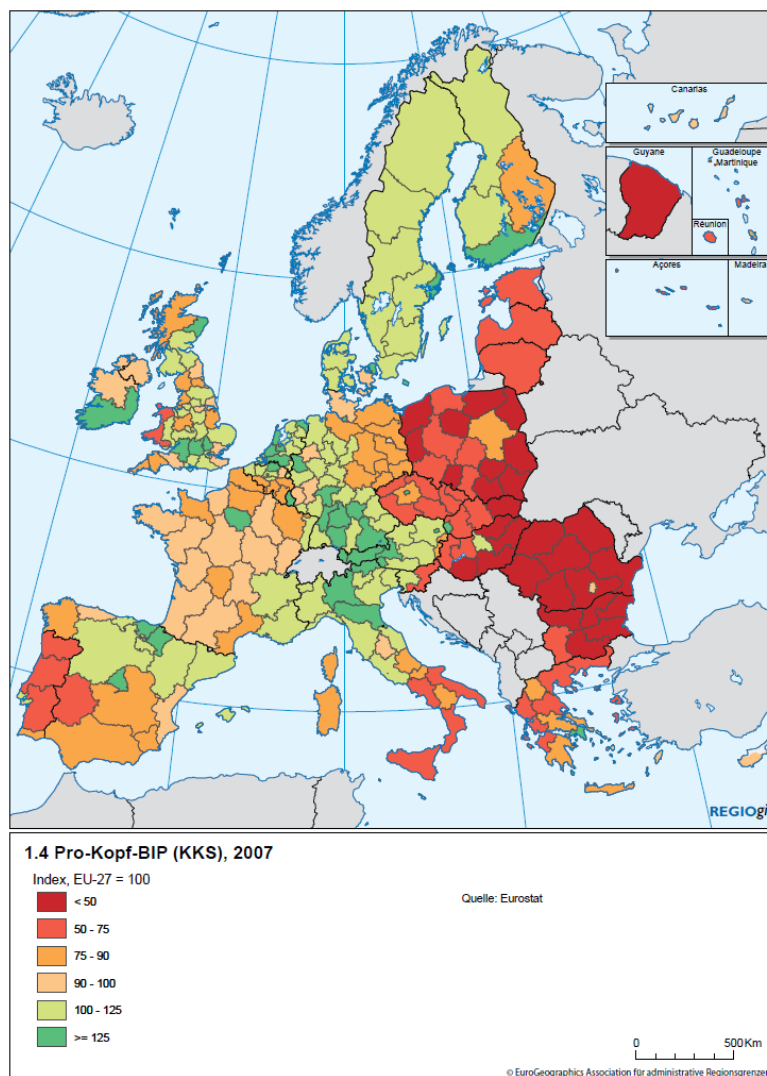


Abb. 5.1: BIP je Kopf in den Regionen der EU 2007 (NUTS 2)
Quelle: 5. Kohäsionsbericht 2010, 12

Die Frage der Konvergenz oder Divergenz regionaler Entwicklungsprozesse ist in den Regionalwissenschaften ein wichtiger Themenbereich, der vor dem Hintergrund widerstreitender Theorien (Neo-

Klassik versus Polarisierungstheorien und new economic geography) ausgefochten wird (Bröcker/Herrmann 2012).

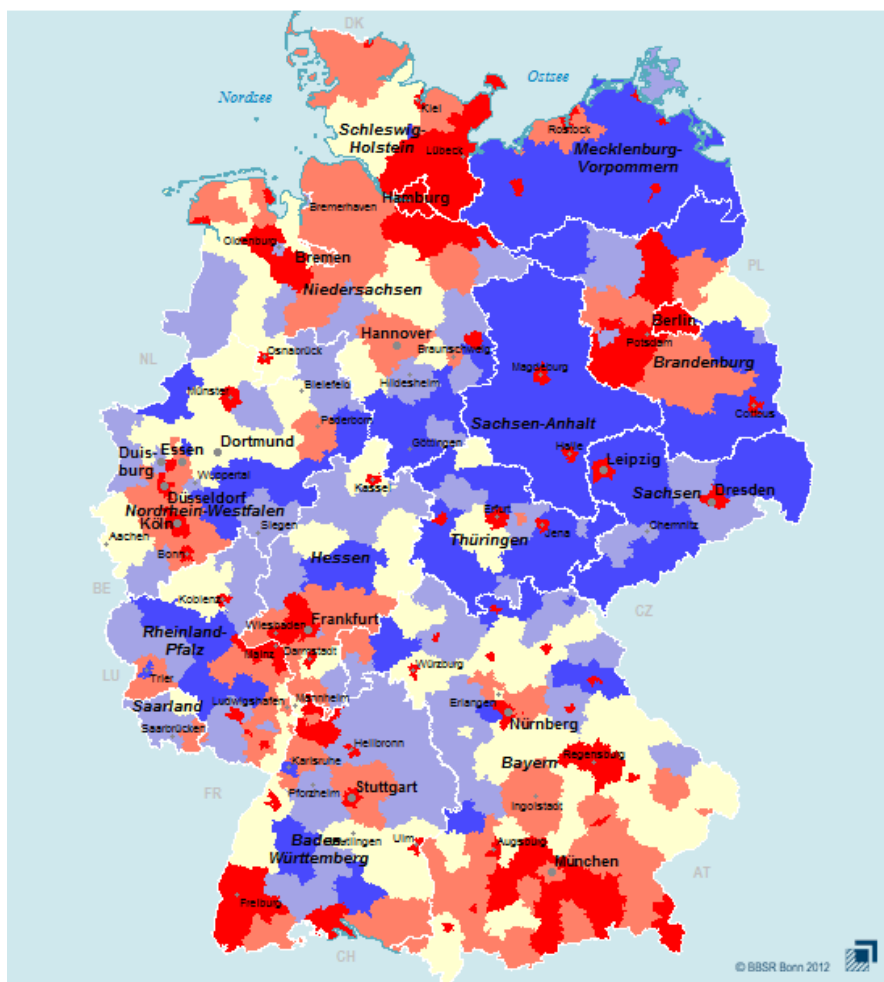
Studien zeigen, dass das Wirtschaftswachstum der besonders geförderten Regionen höher lag als das der weniger oder gar nicht geförderten Regionen (EU-Kommission 2010). Dies sagt jedoch nichts über die absolute Größe des Aufholeffektes aus – die Ausgangsbasis liegt bei den geförderten Regionen deutlich unter der der fortgeschrittenen Regionen. Darüber hinaus würde ein Schluss auf eine erfolgreiche Politik eine tiefere Wirkungsanalyse erfordern.

⇒ 5.5 Europäische Integration und räumlicher Zusammenhalt

Teil des Gedankens der europäischen Integration ist der territoriale Zusammenhalt. Der räumliche Aspekt ist zwar früh in der europäischen Politik intendiert gewesen, explizit aber erst in jüngerer Zeit thematisiert worden und spielt nun auch vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und finanziellen Krise in der EU, aber auch der zunehmenden Bedeutung des demographischen Wandels eine wichtige Rolle. Im Widerstreit stehen dabei die Vorstellungen der Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums in den Kernräumen, welches letztlich auch der EU und den Regionen insgesamt zugutekommen soll, und die Idee einer sozial und territorial stärker ausgewogenen Entwicklung, die in den vergangenen Jahren ein deutlich höheres Gewicht erhalten hat.

⇒ 6. Räumliche Disparitäten in Deutschland

Nach Betrachtung von Zielen und Instrumenten auf nationaler wie auf EU-Ebene folgt nun ein Blick auf die Empirie räumlicher Disparitäten in Deutschland. Als Startpunkt dient ein Indikator, welcher als Reagenz für Unterschiede in der regionalen Lebensqualität gelten kann. Dazu lässt sich der Binnenwanderungssaldo heranziehen. Für die Interpretation wird dabei angenommen, dass Menschen tendenziell aus Regionen mit niedriger in solche mit hoher Lebensqualität ziehen. Als Grundlage dient der Binnenwanderungssaldo im Jahr 2010, die Raumabgrenzung erfolgt nach Kreisen (Datengrundlage: BBSR 2012).



Binnenwanderungssaldo insgesamt je 1.000 Einwohner

- bis unter -3,9
- -3,9 ... -1,6
- -1,6 ... 0,1
- 0,1 ... 2,5
- 2,5 und mehr

Kreise und kreisfreie Städte
 Zeitbezug 2010
 Datengrundlage:
 Wanderungsstatistik des Bundes
 und der Länder

Abb. 6.1: Binnenwanderungssaldo nach Kreisen 2010

Quelle: INKAR 2012

Es zeigt sich nach wie vor ein ausgeprägtes West-Ost-Gefälle. Weite Teile Ostdeutschlands hatten innerhalb des Betrachtungsjahres Wanderungsverluste von einem halben Prozent und mehr zu verkräften, während einige Regionen in Westdeutschland ebensolche Wanderungsgewinne erlebten. Dieses Muster überlagert sich mit einem Ballungsraum-Peripherie-Gefälle. Periphere ländliche Räume mussten Wanderungsverluste von einem halben Prozent und mehr verkräften, die Metropolen und ihr Umland konnten von ebensolchen Wanderungsgewinnen profitieren. Am stärksten von Binnenwanderungsverlusten betroffen sind die peripheren ländlichen Räume in Ostdeutsch-

land mit Verlusten von teilweise mehr als einem Prozent innerhalb eines Jahres; am anderen Ende der Skala stehen Berlin und die westdeutschen Metropolen sowie ihr Umland.

Allerdings gibt es auch Regionen, die nicht in dieses vereinfachende Muster passen. Beispielsweise litten zum Teil auch altindustrialisierte Räume in Westdeutschland wie das Ruhrgebiet unter Wanderungsverlusten; ländliche Räume wie das Oldenburger Land hatten erhebliche Zuwächse. Vor einfachen Erklärungen sei daher gewarnt.

Auch wenn in der Darstellung nur der Wanderungssaldo eines Jahres herausgegriffen ist, so ist die Dimension doch bemerkenswert: Wenn einige Regionen innerhalb eines Jahres Binnenwanderungsverluste von mehr als einem Prozent erleiden, während andere im gleichen Zeitraum ebensolche Binnenwanderungsgewinne verzeichnen, ist dies ein klares Zeichen für gravierende Unterschiede in den regionalen Lebensqualitäten.

⇒ 6.1 Aspekte räumlicher Disparitäten

Einschätzungen der regionalen Lebensqualität korrelieren stark mit den regionalen Arbeitslosenquoten (Kawka/Sturm 2006), die wiederum Ausdruck wirtschaftlicher Disparitäten sind. Bei der Arbeitslosenquote zeigt sich neben dem West-Ost-Gefälle ein Süd-Nord-Gefälle.

Arbeitslosenquote



Anteil der Arbeitslosen an den zivilen Erwerbspersonen in %

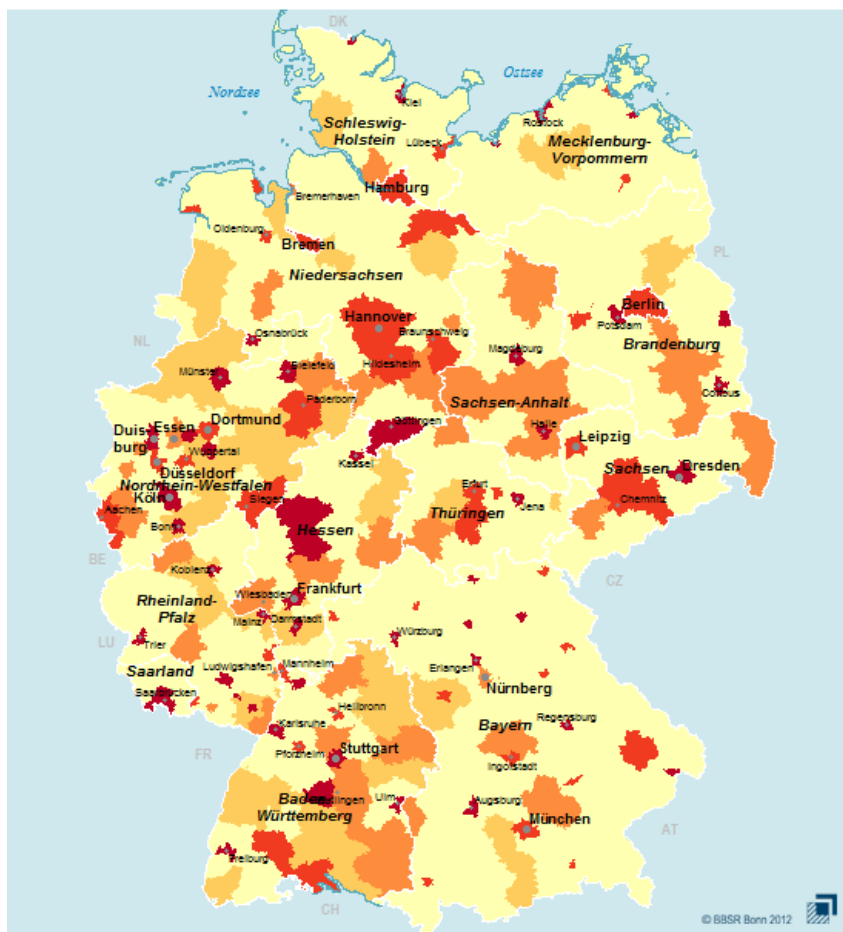
- bis unter 4,4
- 4,4 ... 5,8
- 5,8 ... 7,7
- 7,7 ... 10,6
- 10,6 und mehr

Kreise und kreisfreie Städte
 Zeitbezug 2010
 Datengrundlage: Arbeitsmarktstatistik
 der Bundesagentur für Arbeit,
 Eurostat Regio Datenbank

Abb. 6.2: Arbeitslosenquoten nach Kreisen 2010

Quelle: INKAR 2012

Andere Binnenwanderungsprozesse lassen sich auf die Bildungswanderung zurückführen. Abb. 6.3 zeigt die räumliche Konzentration der Bildungselite anhand der Studierenden und deutet auf eine zunehmende räumliche Fixierung der Wissensgesellschaft in den Agglomerationsräumen.

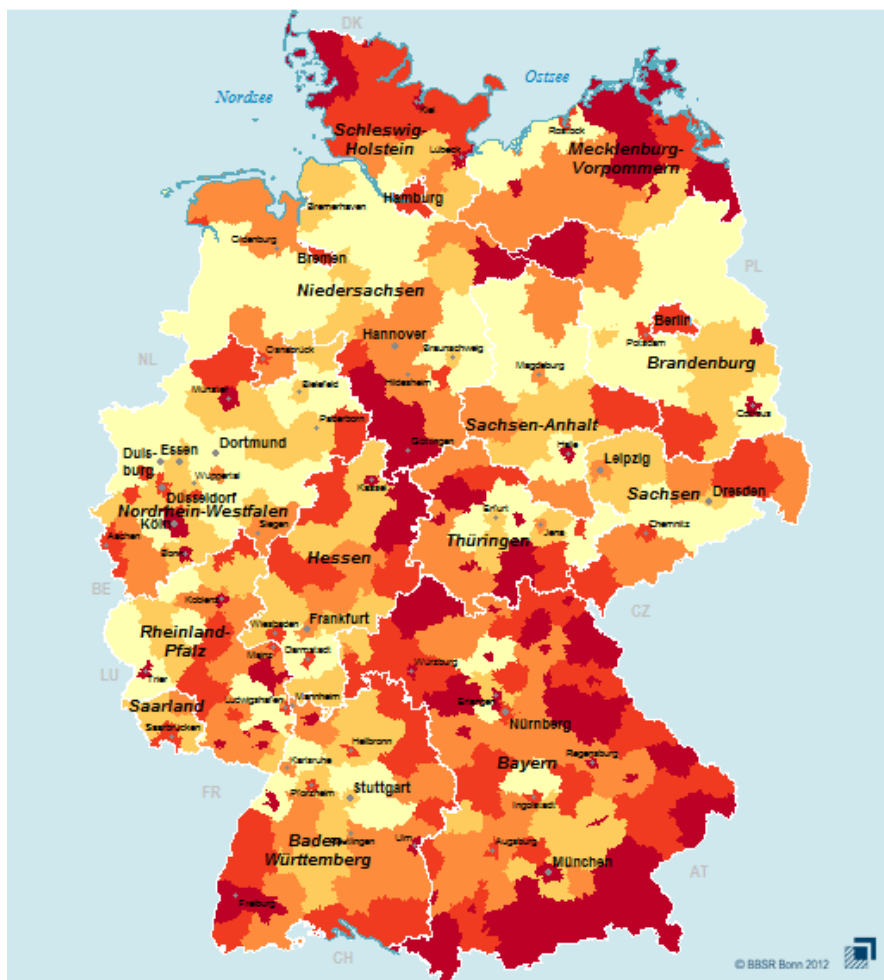


Studierende an wissenschaftlichen Hochschulen und Fachhochschulen je 1.000 Einwohner

■ bis unter 3,2	Kreise und kreisfreie Städte Zeitbezug 2010 Datengrundlage: Hochschulstatistik des Bundes, Eurostat Regio Datenbank (Stichtag 01.01. des jeweiligen Jahres)
■ 3,2 ... 13,4	
■ 13,4 ... 28,8	
■ 28,8 ... 73,8	
■ 73,8 und mehr	

Abb. 6.3: Studierende je 1.000 Einwohner nach Kreisen 2010
Quelle: INKAR 2012

Neben dem Bildungsangebot gehört die Gesundheitsversorgung zu den wichtigen Basisdiensten, die wohnortnah nachgefragt werden. Abb. 6.4 zeigt die Verteilung der Hausärzte nach Kreisen. (Hier ist der räumliche Bezug problematisch, da von der Ausstattung in den Kreisen nicht auf eine räumliche Verteilung innerhalb der Regionen geschlossen werden kann. Faktisch konzentrieren sich die meisten Hausärzte in den Kreisstädten sowie den höherrangigen zentralen Orten der Kreise, so dass die Wohnortnähe nur teilweise gegeben ist.)



Hausärzte je 100.000 Einwohner

- bis unter 56,9
- 56,9 ... 61,1
- 61,1 ... 65,2
- 65,2 ... 68,9
- 68,9 und mehr

Kreise und kreisfreie Städte
 Zeitbezug 2010
 Datengrundlage: Ärztereister der
 Kassenärztlichen
 Bundesvereinigung

Abb. 6.4: Hausärzte je 100.000 Einwohner nach Kreisen 2010
 Quelle: INKAR 2012

⇒ 6.2 Herausforderung Bevölkerungsrückgang

Diese wenigen Beispiele zeigen bereits, dass innerhalb Deutschlands erhebliche räumliche Disparitäten bestehen. Vielfältige, auf komplexe Weise miteinander verschränkte Umwälzungen lassen für die Zukunft eine weitere Verschärfung dieser Disparitäten erwarten. Eine herausgehobene Bedeutung hat hierbei der demografische Wandel, und hier wiederum insbesondere der Bevölkerungsrückgang. Erste Tendenzen eines alterungsbedingten Bevölkerungsrückgangs in Deutschland deuteten sich bereits in den 1980er Jahren an. Nach 1990 wurde die-

se Entwicklung durch die Binnenmigration von Ost- nach Westdeutschland überdeckt und blieb in der Folge weitgehend unbeachtet; die Idee wachsender Kommunen mit auf Zuwachs angelegten Infrastrukturen prägte das Anfangsjahrzehnt des Aufbaus der Neuen Länder. Heute zeichnet sich der Bevölkerungsrückgang in umso größerer Deutlichkeit ab. Der Wanderungssaldo wirkt sich dabei selektiv auch auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung in einer Region aus, weil hauptsächlich jüngere Menschen vor der Familiengründungsphase wandern.

Der Bevölkerungsrückgang steht in einer katalytischen Wechselwirkung mit diversen anderen, die regionale Entwicklung beeinflussenden Faktoren. Sinkt die Bevölkerungszahl, nimmt auch die regionale Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ab, was zu einer sinkenden Angebotsvielfalt und damit einem Attraktivitätsverlust der Region führt. Eine ähnliche Entwicklung ergibt sich für Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge – mit der zusätzlichen Schwierigkeit, dass bei Bevölkerungsrückgängen oftmals kritische Auslastungsschwellen unterschritten werden, was einen sprunghaften Anstieg der Stückkosten zur Folge hat. Kommt es durch den Bevölkerungsrückgang zu einem Überangebot auf dem Immobilienmarkt, führt dies zu einem Preisverfall, in dessen Folge den Eigentümern die Mittel zum Gebäudeunterhalt fehlen – auch hier mit der Konsequenz eines weiteren Attraktivitätsverlusts der Region. Sinkende Einnahmen und Schlüsselzuweisungen schließlich verschärfen die oftmals ohnehin prekäre finanzielle Lage der öffentlichen Hand, verhindern öffentliche Investitionen und sorgen damit ebenfalls für einen Attraktivitätsverlust. Durch die sinkende Attraktivität der Region wird ein weiterer Bevölkerungsverlust wahrscheinlich (Hahne 2013).

Neben dem demographischen Wandel deuten noch weitere Entwicklungen in eine ähnliche Richtung. In der Vergangenheit konnte zeitweilig ein räumlicher Ausgleich durch die Umlenkung von Zuwächsen erreicht werden; dies ist in Zeiten stagnierenden oder rückläufigen Wirtschaftswachstums erschwert. Die alte Bundesrepublik besaß zudem ein polyzentrales Städtensystem mit vielen annähernd gleichmäßig im Raum verteilten Oberzentren; die Wiedervereinigung hat dieses Muster verändert, weil es in Ostdeutschland einerseits große Gebiete ohne Oberzentrum gibt, andererseits die Hauptstadt Berlin eine dominante Rolle einnimmt, die über die eines gewöhnlichen Oberzentrums hinausgeht. Eine Vollfunktion der oberzentralen Verflechtungsbereiche ist immer weniger gegeben, es kommt zu Standortkonkurrenzen und Spezialisierungen auf der Ebene von Metropolregionen und Oberzentren. Und schließlich erscheint eine nachholende Ent-

wicklung ländlicher Räume immer unwahrscheinlicher; vor dem Hintergrund einer vergrößerten Europäischen Union und der zunehmenden Globalisierung drohen viele Regionen zu Semiperipherien zu werden, die keine ausreichende Attraktivität entfalten, um wirtschaftliche Aktivitäten anzuziehen (Hahne 2005).

Die energieknappheitsbedingte Verteuerung der Mobilität, die Konzentration attraktiver Bildungs- und Arbeitsplatzangebote in den Agglomerationen und die Attraktivität urbaner Lebensformen wird tendenziell den Rückzug aus der Fläche verstärken. Die dünner besiedelten Regionen werden dagegen die Probleme des Bevölkerungsrückgangs deutlicher spüren: Sinkende Einwohnerzahlen bedeuten geringere kommunale Finanzeinnahmen, zugleich aber müssen Infrastrukturen weiter in genormter Qualität aufrechterhalten werden. Dies stellt Fragen nach der weiteren Zukunft disperser Siedlungen und dünn besiedelter Landstriche.

Einzelne Länder ändern als Konsequenz derzeit die Verteilung der kommunalen Einnahmen und fügen dem kommunalen Finanzausgleich einen Demographiefaktor hinzu. Dieser kann in dreierlei Richtung ausfallen: Man kann einen Flächenfaktor einfügen (z.B. Niedersachsen); man kann einen Bevölkerungsfaktor einfügen, der die Lasten nicht nur bevölkerungsstarker Gemeinden, sondern auch von Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang mit einem Faktor der »Einwohnerveredlung« versieht (z.B. Hessen); oder es wird ein raumplanerischer Ansatz verfolgt, welcher gezielt zentrale Orte fiskalisch begünstigt (z.B. Schleswig-Holstein). Langfristig werden diese Ansätze vermutlich jedoch nicht ausreichen.

⇒ 7. Diskussion um die Zukunft des Gleichwertigkeitsziels

In Anbetracht der Tatsache, dass die öffentliche Hand mit beträchtlichem Aufwand einen Ausgleich räumlicher Disparitäten anstrebt, eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse offensichtlich dennoch nicht erreicht wird und sich für die Zukunft zudem eine weitere Auseinanderentwicklung der regionalen Lebensverhältnisse andeutet, liegt die Frage nach der Zukunft des Gleichwertigkeitsziels auf der Hand. Eine Aufgabe des Ziels in Verbindung mit einer Ausrichtung auf das Ziel internationaler Wettbewerbsfähigkeit fand in der Diskussion Mitte der 2000er Jahre keine Mehrheit. Gegen ein Aufgeben sprechen das Sozialstaatsprinzip, das die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger erfordert, ebenso wie Bedenken gegenüber einer Überbetonung ökonomischer gegenüber anderen staatlichen Zielsetzungen. Eine dauerhafte Diskriminierung gan-

zer Regionen, wie z.B. vom Berlin-Institut (2009) vorgeschlagen, wäre weitgehend irreversibel; eine solche Strategie maßt sich ein Zukunftswissen an, das niemand haben kann. Und schließlich bedeutete ein solches Vorgehen, die Potentiale und Talente der Peripherie aufzugeben – und wäre daher auch aus ökonomischer Sicht fragwürdig (Hahne 2005). In der regionalwissenschaftlichen Diskussion besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass anstelle einer simplen Aufgabe des Gleichwertigkeitspostulats eine realitätsorientierte Neuinterpretation angezeigt ist.

⇒ 7.1 Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels

Festzuhalten ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass der Staat Gleichwertigkeit nur in einigen Bereichen sichern kann (Rechtsordnung, Sicherheit, Umweltbedingungen, öffentliche Infrastruktur und Daseinsvorsorge). Entscheidungen von Privatwirtschaft und Individuen bleiben bestimmend für regionale Entwicklungsunterschiede (Hahne 2005). Notwendig ist daher eine Konzentration auf jene Aspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse, die durch die öffentliche Hand gewährleistet werden können. Daraus folgt, dass sich der Gleichwertigkeitsanspruch nicht auf das Wohlstandsniveau oder die in der Umgebung verfügbaren Arbeitsplätze erstrecken kann (Ragnitz 2006), auch wenn diese die regionale Lebensqualität entscheidend beeinflussen (Kawka/Sturm 2006).

Gleichwertigkeit muss folglich weniger unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit als dem der Chancengleichheit gesehen werden. Chancengleichheit ist wie erwähnt die Voraussetzung für die Einlösung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Gatzweiler/Strubelt 2006). Größere räumliche Ungleichgewichte können daher nur dann hingenommen werden, wenn gesichert ist, dass benachteiligte Räume nicht zu benachteiligenden Räumen werden. Der Staat steht in der Pflicht, für die Chancengleichheit aller Individuen erforderliche Einrichtungen und Angebote flächendeckend vorzuhalten (Ragnitz 2006); damit sind insbesondere Einrichtungen und Angebote des Bildungswesens angesprochen (Hahne 2005; Stielike 2010).

Darüber hinaus verpflichtet das Sozialstaatsprinzip die öffentliche Hand, in allen besiedelten Räumen eine gewisse Grundausstattung an Infrastrukturen sowie ein angemessenes Maß an Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen (Aring et al. 2006; Gatzweiler/Strubelt 2006; Pütz/Spangenberg 2006; Stielike 2010; Dehne 2012; Dehne 2013). Neben dem Bildungswesen gilt dies insbesondere für die Bereiche Feuerwehr und Gesundheitswesen, die

für die Einlösung des Grundrechts auf Leben und auf körperliche Unversehrtheit essentiell sind, sowie für die »Techniken der Distanzüberwindung« Post, Telekommunikation und Öffentlicher Verkehr, die Menschen in peripheren Regionen erst eine gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen (Hahne 2005; Stielike 2010). Eine gut ausgebaute soziale Infrastruktur wird zunehmend zum harten Standortfaktor (Dehne 2013) und ist daher auch für die ökonomische Entwicklung von Regionen von Belang.

Schließlich ist es sowohl aus sozialen als auch aus ökonomischen Gründen angezeigt, auch für periphere Räume Entwicklungsperspektiven offenzuhalten (Hahne 2005; Aring et al. 2006; Gatzweiler/ Strubelt 2006), um eine Marginalisierung dieser Räume zu verhindern, ihre Talente und Potentiale nutzbar zu machen und sozialen Zusammenhalt und soziale Stabilität zu sichern. Ein weitergehender Gleichwertigkeitsanspruch wäre damit jedoch nicht verbunden.

In der Summe würde der Gleichwertigkeitsanspruch auf einen realisierbaren Kern abgeschmolzen. Ziel wäre dann nicht mehr eine in der Summe überall gleich hohe Lebensqualität. Staat und Kommunen gewährleisten aber flächendeckend die räumliche Chancengleichheit aller Bürgerinnen und Bürger sowie eine Infrastruktur-Grundausstattung und ein angemessenes Niveau an Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge. Auch peripheren Räumen würden neue Entwicklungsperspektiven eröffnet.

⇒ 7.2 Umgang mit extrem dünn besiedelten peripheren Regionen

Umstritten ist nach wie vor die Frage, welche Zukunftsperspektiven es für peripherste Räume geben kann, in denen selbst die Sicherstellung eines Infrastruktur-Grundangebots sowie eines Minimums an Angeboten und Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. In der Diskussion werden im Wesentlichen drei Positionen vertreten:

Aring (2012) schlägt für diese Regionen die Bildung von Selbstverantwortungsräumen vor, in denen sich das öffentlich organisierte Gemeinwesen zurückzieht und durch eine sich selbst organisierende Zivilgesellschaft ersetzt wird. Im Gegenzug sollen den Akteuren vor Ort größere Freiräume eröffnet werden. Dieses Konzept fußt auf der Annahme, dass kreative Lösungen für die Organisation des Gemeinwesens vielfach an entgegenstehenden Gesetzen und Verordnungen scheitern würden. Durch Öffnungsklauseln könnte die Anwendung dieser Gesetze und Verordnungen räumlich differenziert werden. Ein durch die öffentliche Hand garantiertes Niveau an Einrichtungen und

Angeboten der Daseinsvorsorge gäbe es in solchen Räumen nicht mehr.

Zur Strategie der Selbstverantwortungsräume ist anzumerken, dass rechtsfreie Räume der europäischen wie deutschen Rechtssystematik widersprechen. Letztlich benötigen auch »Selbstverantwortungs«-Räume eine staatliche Verwaltung (z.B. Passwesen) und staatliche Kontrolle (z.B. Umweltstandards). Sie bergen die Gefahr der Anziehungskraft für politische, weltanschauliche oder religiöse Splittergruppen. Zudem benötigen auch sie elementare Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge wie Arzt- und Krankenhausversorgung oder Schulen, die Expertenwissen benötigen. Andere Zweige der Daseinsvorsorge wie Post und Telekommunikation sind ohnedies überregional organisiert. Dies schränkt den möglichen inhaltlichen Anwendungsbereich des Konzepts der Selbstverantwortungsräume stark ein.

Alternativ hierzu steht der unter anderem von Herfert (2007) gemachte Vorschlag, periphere Räume ohne Entwicklungsperspektiven abzusiedeln. Ein solcher Rückzug aus der Fläche wäre nicht per se negativ zu sehen, sondern schüfe beispielsweise Räume für ökologischen Ausgleich (Hahne 2005; Ragnitz 2006). In größeren unzerschnittenen Naturräumen könnten Ziele der Biodiversität auf neuer Maßstabsebene verfolgt werden. Die bereits bestehende Tendenz einer Abwanderung in Städte und Wachstumsinseln wäre dann nicht als Teil des Problems, sondern als Teil der Lösung zu sehen (Hiefert 2007) und wäre dementsprechend aktiv zu fördern (etwa durch Umzugsbeihilfen). Damit einhergehen müsste vermutlich eine Einschränkung des Grundrechts auf Freizügigkeit nach Art. 11 (1) GG. Im Sinne eines positiv verstandenen Paternalismus wäre der Staat in der Verantwortung, Bürgerinnen und Bürger davon abzuhalten, in Gegenden zu leben, in denen selbst grundlegende Infrastrukturen und grundlegende Angebote und Einrichtungen der Daseinsvorsorge nicht gewährleistet werden können.

Eine Strategie des Absiedelns wäre die wohl deutlichste Abkehr von etablierten Strategien. Rein rechtlich wäre eine solche Einschränkung wohl durch Art. 11 (2) GG gedeckt, wonach das Grundrecht auf Freizügigkeit eingeschränkt werden kann, wenn »eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden«. Gegen ein solches Vorgehen spricht allerdings das bereits genannte Argument, dass ein Aufgeben von Regionen weitgehend irreversibel ist und ein Zukunftswissen voraussetzt, das niemand haben kann. Zumindest für die absehbare Zukunft ist daher eine Strategie des Absiedelns keine anzustrebende

Option. Hinzuweisen ist hier auf die im Grünbuch der EU-Kommission (2008) niedergelegte Interpretation des EU-Ziels der territorialen Kohäsion, nach dem die jeweiligen Gegebenheiten aller Gebiete zu nutzen sein sollen (vgl. Abschnitt 5.2).

Vor diesem Hintergrund scheint es am zielführendsten, sich auf die Frage zu konzentrieren, welche Wege beschritten werden können, um auch unter erschwerten Bedingungen eine angemessene Infrastruktur-Grundausstattung und eine angemessene Versorgung mit Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Hierzu gibt es diverse praktische Ansätze – von jahrgangsübergreifendem Unterricht bis hin zur Nutzung der Telemedizin (vgl. u. a. Hahne 2009; Winkel 2012). Dass sich eine flächendeckende Versorgung auch in solchen Regionen aufrechterhalten lässt, die wesentlich dünner besiedelt sind als die am dünnsten besiedelten Regionen Deutschlands, zeigen die skandinavischen Staaten. Eine stärker privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Aufgabenerfüllung kann dabei ein Weg sein, um Angebote und Einrichtungen aufrechterhalten zu können, sollte jedoch nicht zu einem vollständigen Rückzug der öffentlichen Hand aus der Daseinsvorsorge führen (Ragnitz 2006).

⇒ 7.3 Instrumentelle Neuausrichtung

Aus diesen Überlegungen ergeben sich mehrere Folgerungen für die künftige Ausgestaltung der Instrumente zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels.

Länderfinanzausgleich und kommunaler Finanzausgleich bleiben auch weiterhin die zentralen Instrumente zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Sie müssen Länder und Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben angemessen zu finanzieren. Aring et al. (2006) schlagen den Abbau von Finanztransfers und den Ersatz durch aktivierende Zahlungen vor, um den Empfängern einen stärkeren Anreiz für Eigenbemühungen zu geben.

Die gravierendsten Änderungen ergäben sich für die Gemeinschaftsaufgabe »Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur«, die nach wie vor von einem Verständnis gleichwertiger als einheitlicher Lebensverhältnisse geprägt ist. Entscheidungskompetenzen sollten auf die regionale Ebene verlagert werden, um jeder Region die Ausbildung eines eigenen, spezifischen Profils zu ermöglichen. Auch bei der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes« sowie der Städtebauförderung bestehen noch erhebliche Devolutionspotentiale. Zudem sollten die Programme der

Regionalförderung konzentriert und besser verzahnt werden (Aring et al. 2006).

Schließlich wird eine Verständigung darüber notwendig sein, welches Niveau an Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge künftig flächendeckend aufrechterhalten werden soll und welche Instrumente geeignet sind, dieses Niveau verbindlich festzuschreiben.

⇒ 8 Ausblick

Aufgrund der sozioökonomischen und der demographischen Entwicklungen lässt sich für Deutschland und Europa in der Zukunft eine weitere Polarisierung der regionalen Lebensverhältnisse erwarten. Daher bleibt räumliche Gerechtigkeit ein wichtiges Anliegen, welches jedoch unter räumlichem und zeitlichem Aspekt immer wieder neu zu diskutieren ist.

So erfordert räumliche Gerechtigkeit im weiteren Sinne zum einen auch die Einbeziehung überstaatlicher Betrachtungsebenen. Dabei geht es um Solidarität innerhalb der Staatengemeinschaften, sei es auf europäischer Ebene (wie im Zuge der Finanzkrisen), sei es auf globaler Ebene im Hinblick auf internationale Gerechtigkeit. Zum anderen wird aber auch innerhalb der Staaten nicht nur über regionale Gleichwertigkeit auf mittlerer Maßstabebene zu sprechen sein, sondern auch über die kleinräumig unterschiedlichen Lebensbedingungen in Städten. Zunehmend ist zu beobachten, dass Investitions- und politische Lenkungsmaßnahmen ungleiche Verhältnisse innerhalb von Städten verstärken (Harvey 2009; Fainstein 2010) – sei es durch unterschiedliche Ausstattung von Stadtvierteln mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge oder der innerstädtischen Verkehrsanbindung, sei es durch die Abschottung in gated communities.

Unter zeitlichem Aspekt ist schließlich darauf zu verweisen, dass Gerechtigkeitsmaßstäbe wie alle gesellschaftlichen und politischen Wertvorstellungen nur in ihrem jeweiligen Zeitkontext zu verstehen sind und sich immer wieder wandeln. Mit der Beschleunigung von sozialem Wandel (Rosa 2012) und demographischer Transformation wird der Druck auf die Debatte um das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland wie in Europa weiter ansteigen. Die Praxis kann zwar zeigen, dass mit Engagement von Staat und Zivilgesellschaft teils räumlich und zeitlich begrenzt gute Lösungen machbar sind, generell lassen sich diese jedoch nicht zum Maßstab machen. Es wird daher immer wieder eine Diskussion entstehen um die Art und Muster räumlicher Ungleichheiten, ihre Bedeutung für die soziale Gerechtigkeit und um die Qualitäten, Raummaßstäbe und raumplane-

rische Organisation der unterschiedlichen Leistungen in der Daseinsvorsorge, welche den jeweiligen Gerechtigkeitsnormen entsprechen und welche sich gegen die funktionalen Gesichtspunkte von Produktions- und Standorteffizienz zu stellen haben.

Aufgrund der sozioökonomischen und der demographischen Entwicklungen lässt sich für Deutschland (und Europa) in der Zukunft eine weitere Polarisierung der regionalen Lebensverhältnisse erwarten. Dennoch bleibt räumliche Gerechtigkeit ein wichtiges Anliegen. Es ist weitgehender Konsens sowohl in Politik und Gesellschaft als auch Wissenschaft, dass das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar neu interpretiert und immer wieder unter aktuellen Bedingungen betrachtet werden muss, aber nichts von seiner grundsätzlichen Berechtigung eingebüßt hat. Als Illustration mag – gewissermaßen als Gegenstück zum oben zitierten Köhler-Interview – folgendes Interview mit Bundesfinanzminister Schäuble dienen:

Deutschlandradio: »Nach all dem, was Sie gerade sagen, ist es schwieriger als wir gedacht haben und eben mit Blick auf die wirtschaftliche Lage. Heißt das, von dem Ziel [gleichwertiger Lebensverhältnisse] können wir uns eigentlich jetzt schon verabschieden?

Schäuble: Nein, es kommt immer darauf an, was man darunter versteht. Wenn man meint, es muss alles einheitlich und völlig gleich sein, dann sollten wir uns schnell davon verabschieden, weil es ja den Reichtum Deutschlands untergraben würde. Der Reichtum Deutschlands liegt ja in seiner Vielfalt. Aber dass wir bis 2019 den Solidarpakt haben und damit noch für den Ausgleich früherer Benachteiligungen arbeiten und auch mit erheblichen Steuermitteln und mit erheblichen Transferleistungen, das ist ja in Ordnung und wird im Ernst auch nicht von irgendjemand infrage gestellt. Und es zeigt, diese Gesellschaft hat ja durchaus die Bereitschaft, über einen langen Zeitraum – es sind dann 30 Jahre – große Anstrengungen für die Herstellung einheitlicher oder gleichwertiger Lebensverhältnisse zu machen und vor allen Dingen auch große Anstrengungen, um die Wunden von 40 Jahren Teilung und Diktatur zu heilen« (Schäuble 2010).

⇒ Literaturverzeichnis

Andersen, Uwe; Woyke, Wichard (Hg.) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 5., aktual. Aufl., Opladen: Leske+Budrich.

Aring, Jürgen; Blotevogel, Hans H.; Bräuer, Michael; Danielzyk, Rainer; Gatzweiler, Hans-Peter; Hahne, Ulf; Mäding, Heinrich; Rosenfeld, Martin T. W.; Schmidt, Petra Ilona; Stegt, Josef (2006): Positionspapier aus der ARL, Nr. 69 - Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover.

Aring, Jürgen (2012): Starke Kommunen und zivilgesellschaftliches Engagement für mehr Selbstverantwortung vor Ort, in: Sedlacek, Peter (Hg.): Daseinsvorsorge im demographischen Wandel - Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, 19-29.

Auweck, Fritz; Bosse, Claudia; Fechter, Christian; Magel, Holger (2011): Strukturschwache ländliche Räume in Bayern. Strategien zur Wirtschafts- und Kommunalentwicklung, München.

BAFA (2013): Statistiken Gemeinschaftsaufgabe (GRW) Mittel nach Jahren 1991 bis 2012, http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/ga_statistik/statistik/ga_tab_jahr.pdf (Zugriff am 22.03.2013).

Bartels, Dietrich (1978): Raumwissenschaftliche Aspekte sozialer Disparitäten. in: Mitteilungen der österreichischen Geographischen Gesellschaft, 120, 227-242.

Baumert, Jürgen; Weiß, Manfred (2002): Föderalismus und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, in: Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): PISA 2000 - Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen: Leske + Budrich, 39-54.

BBSR (= Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2012): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, Bonn: Selbstverlag des BBR.

BBSR (2013): Wie weit ist es zur nächsten Autobahn? Neue Erreichbarkeitsanalyse des BBSR, http://www.bbsr.bund.de/nn_1051708/BBSR/DE/Raumbeobachtung/AktuelleErgebnisse/Raumentwicklung/Erreichbarkeiten/autobahn.en.html (Zugriff am 25.3.2013).

BMF (2013): Ergebnisse des Länderfinanzausgleichs 2012, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/02/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-3-ergebnisse-des-laenderfinanzausgleichs-2012.html> (Zugriff am 22.03.2013).

BMVBS (o. J.): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015 – Entwurf, Berlin.

BMVBS (2012): VV Städtebauförderung 2012 - Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2012) vom 16.12.2011/ 04.04.2012.

BMVBS/BBSR (Hg.) 2011: Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis, Bonn.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Demographischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Berlin.

Brandt, Edmund (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem – Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften »Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume«, Nr. 13, Berlin.

Bröcker, Johannes; Herrmann, Hayo (2012): Grundzüge der Raumstruktur, in: Bröcker, Johannes; Fritsch, Michael (Hg.): Ökonomische Geographie, München: Vahlen, 37-80.

Dehne, Peter (2012): Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen – Herausforderungen, Strategien, Lösungsansätze, in: Sedlacek, Peter (Hg.): Daseinsvorsorge im demographischen Wandel - Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen, Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, 31-42.

Dehne, Peter (2013): Ein Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen ist notwendig, in: BLE (Hg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck - Wie reagieren auf den demographischen Wandel? Bonn, 6-8.

Deutscher Bundestag (1993): BT-Drs. 12/6000 - Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission.

Edenhofer, Ottmar; Lotze-Campen, Hermann; Wallacher, Johannes (Hg.) (2010): Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklungen ermöglichen, München: Beck.

Eltges, Markus (2006): Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse, in: Informationen zur Raumentwicklung, 363-372.

Europäische Kommission (2004): Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM(2004) 374 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke, KOM(2008) 616 endgültig, Brüssel.

Europäische Kommission (2009): Europe's Digital Competitiveness Report. Main achievements of the i2010 strategy 2005-2009, COM(2009) 390 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2010): In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Luxemburg.

Europäische Kommission (2011): Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa, KOM(2011) 900 endgültig, Brüssel.

Fainstein, Susan S. (2010): The Just City, Ithaca: Cornell University Press.

Falludi, Andreas (2010): Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age? New York.

Gatzweiler, Hans-Peter; Strubelt, Wendelin (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse?, in: Informationen zur Raumentwicklung, I-II.

Gehring, Peter (2005): Bundesverkehrswegeplanung, in: Akad. für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, 4., neu bearb. Aufl. Hannover: Akad. für Raumforschung und Landesplanung, 148-157.

Groth, Klaus-Martin; Helbrecht, Ilse; Rommelspacher, Thomas (2006): Von der Disparität zur Differenz - Die Zukunft der »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse«, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.): Das neue Gesicht der Stadt - Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert. Berlin, 37-53.

Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels, in: Raumforschung und Raumordnung, 257-265.

Hahne, Ulf (2009): Zukunftskonzepte für schrumpfende ländliche Räume. Von dezentralen und eigenständigen Lösungen zur Aufrechterhaltung der Lebensqualität und zur Stabilisierung der Erwerbsgesellschaft, in: Neues Archiv für Niedersachsen. Zeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesentwicklung, Heft 1/2009, Hannover, 2-25

Hahne, Ulf (2013): Herausforderungen des demographischen Wandels für Angebote der Daseinsvorsorge, in: BLE (Hg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck - Wie reagieren auf den demographischen Wandel? Bonn, 9-12.

Harvey, David (2009): Seeking spatial justice. Geographies of Justice and Social Transformation, 1, Georgia: University of Georgia Press

Herfert, Günter (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, in: Raumforschung und Raumordnung, 435-455.

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States, Cambridge MA: Harvard University Press.

INKAR (= Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) 2012. Hg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, CD-ROM.

Kawka, Rupert; Sturm, Gabriele (2006): Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden - Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 309-316.

Köhler, Horst (2004): Jeder ist gefordert - Interview mit dem »Focus«, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913_Rede.html (Zugriff am 20.03.2013).

Magel, Holger (2011): Gerechtigkeit für alle Teilräume – illusionär oder realistisch?, in: Franke, Silke; Glück, Alois; Magel, Holger (Hg.): Gerechtigkeit für alle Regionen in Bayern. Nachdenkliches zur gleichwertigen Entwicklung von Stadt und Land. Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 78, München, 7-8.

MKRO (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) am 30.6.2006.

Nida-Rümelin, Julian (2009): Philosophie und Lebensform, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Pütz, Thomas; Spangenberg, Martin (2006): Zukünftige Sicherung der Daseinsvorsorge – Wieviele zentrale Orte sind erforderlich?, in: Informationen zur Raumentwicklung, 337-344.

Ragnitz, Joachim (2006): Schrumpfende Regionen in Ostdeutschland - Bleibt die Angleichung der Lebensverhältnisse eine Illusion?, in: Berliner Debatte Initial, 6/16, 4-12.

Rawls, John (1971): A Theory of Justice, Cambridge MA: Harvard University Press.

Rosa, Hartmut (2012): Weltbeziehungen im Zeitalter der Beschleunigung. Umriss einer neuen Gesellschaftskritik, Berlin: Suhrkamp.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland, Wiesbaden.

Schäuble, Wolfgang (2010): »Die Einheit ist nie vollendet« - Wolfgang Schäuble zu 20 Jahre Deutsche Einheit, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/idw_dlf/1280130/ (Zugriff am 26.03.2013).

Scharpf, Fritz (2007): Nicht genutzte Chancen der Föderalismusreform, in: Egle, Christoph; Zohlnhöfer, Reimut (Hg.): Ende des rot-grünen Projektes - Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002 – 2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 197-214.

Schön, Karl Peter (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene: Ziele und Wege, in: Informationen zur Raumentwicklung, 383-392.

Stielike, Jan Matthias (2010): Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? – Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge, in: Hannemann, Christine; Glasauer, Herbert; Pohlen, Jörg; Pott, Andreas; Kirchberg, Volker (Hg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010 - Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität. Opladen / Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 129-140.

Winkel, Rainer (2012): Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Räumen, in: Sedlacek, Peter (Hg.): Daseinsvorsorge im demographischen Wandel – Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, 55-66.

Zitationsvorschlag:

Hahne, Ulf / Stielike, Jan Matthias (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union (Ethik und Gesellschaft 1/2013: Der »spatial turn« der sozialen Gerechtigkeit). Download unter: http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-1-2013_Hahne-Stielike.pdf (Zugriff am [Datum]).



ethikundgesellschaft

ökumenische zeitschrift für sozialetik

1/2013: Der »spatial turn« der sozialen Gerechtigkeit

Marc Redepenning

Varianten raumbezogener sozialer Gerechtigkeit. Ein sozialgeographischer Versuch über das Verhältnis von Raum und Gerechtigkeit und ein Nachdenken über die Frage »Was soll wo sein?«

Matthias D. Wüthrich

Raum und soziale Gerechtigkeit. Eine raumtheoretische Skizze der Voraussetzungen ihrer Relationierung

Ulf Hahne, Jan Matthias Stielike

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union

Martin Schneider

Benachteiligung durch räumliche Herkunft. Welche normative Relevanz hat diese Aussage?

Florentina Hausknotz, Matthias Lemke

Eine gerechte Stadt. Politische und philosophische Bedingungen gelingenden Lebens in urbanen Räumen

Michelle Becka

Gefängnis. Die Auslagerung von Unsicherheit und die Folgen für soziale Gerechtigkeit

Timo Sedelmeier

Süddeutschland ist »Tafelland«. Eine Analyse der räumlichen Diskrepanz zwischen Angebot und Bedarf der Lebensmittel-Tafeln

Hans-Joachim Sander

Der thirdspace raumbasierter Gerechtigkeit und die anderen Orte Gottes in liberalisierten Gesellschaften