

## Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Rosenfeld, Martin T. W.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rosenfeld, M. T. W. (2018). Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 837-849). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5599777>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Martin T. W. Rosenfeld

## **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse**

S. 837 bis 849

URN: urn:nbn:de:0156-5599777



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

## Gliederung

- 1 Allgemeine Erläuterung und Einordnung des Begriffs
- 2 Historische Entwicklung und aktuelle Bedeutung
- 3 Begründungen für interregionale Umverteilung
- 4 Kosten der interregionalen Umverteilung
- 5 Konkretisierung der GLV
- 6 Politische Strategien und Instrumente zur Herstellung der GLV
- 7 Fazit und Ausblick

Literatur

**Unter Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist das Ziel zu verstehen, die soziale und wirtschaftliche Situation in benachteiligten Regionen zu verbessern, bis ein Mindestniveau erreicht ist. Bei der Festlegung des Niveaus sowie der erforderlichen staatlichen Maßnahmen müssen mögliche negative Effekte sowie gesellschaftliche Veränderungen wie der demografische Wandel Berücksichtigung finden.**

## 1 Allgemeine Erläuterung und Einordnung des Begriffs

---

Unter dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (GLV) wird die Zielsetzung verstanden, die Lebensverhältnisse in allen Teilräumen (▷ *Region*) einer größeren räumlichen Einheit mit staatlichen Maßnahmen so zu gestalten, dass die in jedem Teilraum erreichten Lebensverhältnisse von der dortigen Bevölkerung tendenziell als gleichwertig mit den Lebensverhältnissen in den anderen Teilräumen angesehen werden. Das Ziel der GLV basiert auf der Erwartung, dass sich eine entsprechende Äquivalenz (und damit eine Konvergenz zwischen den Teilräumen) nicht automatisch einstellt, sondern dass sich ohne politische Eingriffe die räumlichen Disparitäten (▷ *Disparitäten, räumliche*) im Zeitverlauf verfestigen und die Lebensverhältnisse einiger Teilräume zunehmend hinter denen besser entwickelter Regionen zurückbleiben (Tendenz zur Divergenz). Demgemäß lässt sich das Ziel der GLV konkretisieren als das Bestreben, die Lebensverhältnisse in Regionen, die hinter der Situation in anderen Regionen deutlich zurückgeblieben sind und im Folgenden als benachteiligte Regionen bezeichnet werden, mithilfe staatlicher Maßnahmen zu verbessern, bis ein politisch bestimmtes (dem Anspruch der Gleichwertigkeit genügendes) Niveau erreicht wird.

Entsprechende Maßnahmen zur Herstellung der GLV lassen sich unter den Oberbegriff der *interregionalen Ausgleichspolitik* (vgl. Rosenfeld/Alecke/Franz et al. 2007) subsumieren und beinhalten einen wie auch immer gestalteten Ressourcentransfer aus den besser entwickelten Regionen in die benachteiligten Regionen. Infolgedessen sind für die besser entwickelten Regionen Entzugseffekte zu erwarten, die sich auch auf den jeweiligen Gesamttraum negativ auswirken können. Der Grundsatz der GLV ist die speziell in Deutschland übliche und hierzulande derzeit (2014) von weiten Kreisen der Öffentlichkeit und der Politik akzeptierte Variante des allgemeineren Ziels der interregionalen Umverteilung zugunsten benachteiligter Regionen. Das Gleichwertigkeitsziel ist in Deutschland vor allem für die ▷ *Raumordnung*, die Regionalpolitik (▷ *Regionale Wirtschaftspolitik*), die Regelung der finanziellen Ausstattung der Gebietskörperschaften (▷ *Kommunaler Finanzausgleich*; ▷ *Länderfinanzausgleich*) sowie die Sozialpolitik (System der sozialen Sicherung) von Bedeutung. Das Ziel der GLV kann sich auch auf das Verhältnis zwischen Ortsteilen oder Stadtbezirken innerhalb größerer Gemeinden bzw. Städte beziehen (vgl. Völkel 2002); dieser Aspekt wird in der Diskussion über die GLV aber zumeist nicht thematisiert. Auch unabhängig von Maßnahmen der interregionalen Umverteilung gibt es in diversen Politikbereichen Diskussionen über und Ansätze für räumlich einheitliche Regelungen oder eine interregionale Angleichung von Regelungen, exemplarisch sei hier nur die Lohnpolitik erwähnt.

Ein radikaler Gegenentwurf zur interregionalen Umverteilung ist die sogenannte passive Sanierung von benachteiligten Regionen. Diesem Konzept zufolge wird auf Ressourcentransfers in benachteiligte Regionen verzichtet und die Abwanderung toleriert oder positiv sanktioniert (vgl. Dietrichs 1983).

## 2 Historische Entwicklung und aktuelle Bedeutung

---

Diskussionen über Hilfen zugunsten benachteiligter Regionen setzten in Deutschland spätestens nach dem Ende des Ersten Weltkriegs ein. Ursächlich waren die zunehmende Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft und die wachsende Ballung von Arbeitsplätzen im Bereich

von Industrie und Dienstleistungen in den stark expandierenden Stadtregionen (▷ *Stadtregion*) seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (vgl. Kaelble/Hohls 1989: 295 ff.). Auch die ungünstigen Folgen der veränderten deutschen Ostgrenzen nach dem Krieg (vgl. Roidl 1994: 15 ff.) spielten eine Rolle. Mit der sogenannten Osthilfe verfolgte die Politik seit Mitte der 1920er Jahre das Ziel, die agrarisch geprägten Ostprovinzen zu unterstützen (vgl. Roidl 1994). Für die Raumordnungspolitik des Dritten Reiches war u. a. das – dem Ziel der GLV tendenziell ähnliche – Leitbild des gerechten Ausgleichs durch gleiche Lebensbedingungen maßgeblich, dem zufolge Ballungsräume dezentriert und ländliche Regionen gestärkt werden sollten (vgl. Wiechmann 2014: 8). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in der Bundesrepublik seit 1951 Mittel für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur in benachteiligten Regionen eingesetzt (vgl. Reissert 1975: 32). Seit 1949 gibt es einen Länderfinanzausgleich mit dem Ziel der Umverteilung von Finanzmitteln zugunsten finanzschwacher Länder (Art. 106 Abs. 4 Grundgesetz (GG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949). Obwohl sich bereits im Grundgesetz des Jahres 1949 die Formulierung „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ findet (Art. 72 Abs. 2 GG in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949), wurde das Ziel der GLV in der politischen Diskussion zunächst wenig thematisiert (Hübler/Scharmer/Weichtmann et al. 1980: 9). Dies änderte sich in den 1960er Jahren. Aufgrund beschleunigter Landflucht und gleichzeitiger Suburbanisierungstendenzen (▷ *Suburbanisierung*) rückten Maßnahmen zur interregionalen Umverteilung zunehmend in den Fokus der Politik. Nicht zuletzt für die Große Finanzreform der Jahre 1969/70 spielte das Ziel der GLV eine wesentliche Rolle (vgl. Reichel 2009: 38 ff.). Infolge der strukturellen Umbrüche der 1970er und 1980er Jahre kam es jedoch zu einer Abschwächung des politischen Stellenwertes der GLV (vgl. Reichel 2009: 69 ff.).

Mit der Wiedervereinigung erhielt die politische Relevanz der GLV zunächst neuen Auftrieb. Als sich dann um die Jahrtausendwende zeigte, dass der Abbau des Gefälles zwischen Ost- und Westdeutschland kurzfristig nicht gelingen würde, entzündete sich eine kritische Diskussion über die Zukunft des Gleichwertigkeitsziels. Dies erfolgte auch vor dem Hintergrund der Tendenzen des zunehmenden internationalen Standortwettbewerbs, der Notwendigkeit einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, des geplanten Auslaufens der Sonderförderung für die ostdeutschen Regionen sowie des demografischen Wandels mit seinen absehbaren Folgen, insbesondere hinsichtlich einer weiteren Ausdünnung der Bevölkerung in vielen benachteiligten Regionen (▷ *Demografischer Wandel*). Stärker als zuvor wurden negative Effekte der interregionalen Umverteilung betont, zugleich gewannen das Leitbild des Wettbewerbsföderalismus (▷ *Föderalismus*) und die Förderung von Stadt- und Metropolregionen (▷ *Metropolregion*) an Bedeutung. Dies führte u. a. zur Auffassung, das Ziel der GLV müsse neu interpretiert werden (vgl. z. B. Blotevogel/Aring/Bräuer et al. 2006). Neuerliche Diskussionen über die zukünftige Relevanz der GLV haben begonnen, nachdem die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2013 einen Entwurf für neue „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung“ vorlegte, in dem die GLV in dem Leitbild „Die Daseinsvorsorge sichern“ zum Ausdruck kommt (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*; MKRO 2013), während fast zeitgleich in einer Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (BI) und des Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) – unter Bezugnahme auf die bereits zuvor erwähnten Entwicklungstendenzen – eine „Abschaffung“ des Ziels der GLV und die Aufstellung von Plänen zur „Schließung einzelner Dörfer“ gefordert wurden (Kuhn/Klingholz 2013: 70 f.).

## Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

Der Grundsatz der GLV hat auch verfassungsrechtliche Bedeutung für die Relation zwischen Bund und Ländern und die Abgrenzung ihrer Zuständigkeiten. Gemäß der derzeitigen Fassung von Art. 72 Abs. 2 GG kann der Bund für verschiedene Aufgaben „das Gesetzgebungsrecht [beanspruchen], wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Mit dieser Regelung (bzw. ihrer dem Inhalt nach bereits wiedergegebenen Vorgängerin) konnten immer wieder Eingriffe des Bundes in die Autonomie der Länder und Kommunen (und damit eine allgemeine Tendenz zur Zentralisierung) gerechtfertigt werden (vgl. z. B. Reichel 2009: 17). Mit der Neufassung des GG im Jahr 1994 wurde im Art. 72 der ursprüngliche Terminus „einheitliche Lebensverhältnisse“ durch „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ersetzt, um die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes zu begrenzen (vgl. Reichel 2009: 119).

### 3 Begründungen für interregionale Umverteilung

Allen Ansätzen zur Rechtfertigung der Hilfe für benachteiligte Regionen, über welche Abbildung 1 einen Überblick gibt, ist gemeinsam, dass sie auf Werturteilen beruhen, weil Wohlfahrtseinbußen aufgrund räumlicher Disparitäten allenfalls partiell messbar sind. Deshalb ist stets zu hinterfragen, inwieweit hinter der Forderung einzelner Akteure nach mehr oder nach weniger interregionaler Umverteilung die Förderung des Gemeinwohls (▷ *Gemeinwohl*) oder partikulare Interessen einzelner Regionen oder Berufsstände, z. B. der Landwirtschaft (vgl. Hübler/Scharmer/Weichtmann et al. 1980: 136), oder Bestrebungen nach Erweiterung der eigenen Kompetenzen stehen.

Abbildung 1: Argumente für interregionale Umverteilung

Interregionale Umverteilung wird mit Argumenten aus drei Bereichen begründet:							
Sozialpolitik ↓		Wirtschaft ↓			Politik ↓		
Allgemeines Ziel der individuellen Verteilungsgerechtigkeit umfasst auch Gewährleistung ...		Überschreitung des Ballungsoptimums in prosperierenden Regionen	Abwanderung aus benachteiligten Regionen entwertet vorhandene Infrastruktur	Transaktionskosten verhindern Wanderung von Kapital	Positive externe Effekte von öffentlichen Leistungen in benachteiligten Regionen	Stärkung des Zusammenhalts zwischen den Regionen (territoriale Kohäsion)	Sicherung der Außengrenzen des Staatsgebiets
des hinreichenden Zugangs zu wesentlichen öffentlichen Leistungen, unabhängig vom Wohnort	der Möglichkeit, unabhängig vom Wohnort eine gut erreichbare Arbeitsmöglichkeit zu finden						

Quelle: Eigene Darstellung

### 3.1 Sozialpolitische Aspekte

Das Ziel der interregionalen Umverteilung ist aus sozialpolitischer Sicht als räumliche Dimension der individuellen Verteilungsgerechtigkeit zu verstehen, aus der sich die interpersonelle Redistribuition mithilfe von Abgaben und Sozialtransfers zugunsten sozial schwächerer Personen ableitet. Der hohe gesellschaftliche Stellenwert der interpersonellen Redistribuition in Deutschland kommt im sogenannten Sozialstaatspostulat der Verfassung (Art. 20 Abs. 1 GG) zum Ausdruck. Wenn – wie in Deutschland – die Regelung von Sozialtransfers weitgehend dem Zentralstaat übertragen ist und keine gravierende regionale Differenzierung der Transfers erfolgt, haben Maßnahmen zur interpersonellen Umverteilung auch räumliche Effekte im Sinne eines Ressourcentransfers zugunsten benachteiligter Regionen mit wirtschaftlichen Strukturschwächen und einer hohen Zahl von Transferempfängern.

Sozialtransfers können den privaten Haushalten ein Mindesteinkommen gewährleisten. Eine hinreichende Versorgung der Bewohner einer benachteiligten Region mit öffentlich bereitgestellten Gütern kann – soweit das intraregionale Steueraufkommen aufgrund der Strukturschwäche zu gering ist – hingegen nur mithilfe eines Ressourcentransfers an die jeweils zuständige regionale *Gebietskörperschaft* (Land, Kreis, Gemeinde) gewährleistet werden. Soweit die strukturelle Schwäche einer Region mit einer geringen Bevölkerungsdichte einhergeht, tritt zusätzlich zum Mangel an finanziellen Ressourcen das Problem der Tragfähigkeit öffentlicher Infrastruktur auf (vgl. z. B. Dehne/Borchard/Grabski-Kieron et al. 2008: 3). Wenn eine öffentliche Einrichtung aufgrund einer geringen Zahl von Nutzern unzureichend ausgelastet ist, kommt es zur Verschwendung von Ressourcen. Dann ist zu fragen, inwieweit derartige Ineffizienzen akzeptiert und entsprechende Einrichtungen gefördert werden sollten, um die Versorgung sicherzustellen. Dieses Problem der Tragfähigkeit stellt sich auch für private Anbieter von wichtigen haushaltsnahen Dienstleistungen. Diese werden sich in einer Region nur ansiedeln, wenn dort die jeweils erforderliche Mindestnachfrage gewährleistet ist, um ihre Rentabilität zu sichern. Aus dem Motiv der Verteilungsgerechtigkeit lässt sich die Unterstützung entsprechender Angebote ableiten.

Das Ziel der Verteilungsgerechtigkeit lässt sich so interpretieren, dass es auch die Sicherung der Möglichkeit der Bewohner einer benachteiligten Region umfasst, in der Nähe ihres Wohnstandorts ein Erwerbseinkommen zu erzielen (vgl. Blotevogel/Aring/Bräuer et al. 2006: 5). Damit lassen sich Maßnahmen zur Förderung von Unternehmen legitimieren. Eine andere Begründung hierfür folgt aus dem allgemeinen Prinzip, eher präventive als reaktive Maßnahmen zum Abbau sozialer Not einzusetzen.

### 3.2 Ökonomische Motive

Maßnahmen der interregionalen Umverteilung können ökonomisch mit der Vermutung eines allokativen Marktversagens begründet werden, dessen empirischer Nachweis jedoch nur begrenzt möglich ist. Die Divergenz zwischen prosperierenden und benachteiligten Regionen kann mit einer wirtschaftlich ungünstigen räumlichen Verteilung von Produktionsfaktoren einhergehen. Zumeist werden Agglomerationsnachteile (z. B. Umweltschäden) angeführt, die von privaten Haushalten und Unternehmen in den Ballungsräumen externalisiert werden und deshalb den Ballungsprozess nicht bremsen (vgl. Vanhove/Klaassen 1987: 23 f.). Der Agglomerationsprozess kann Zusatzkosten durch die Entwertung vorhandener Infrastruktur in benachteiligten Regionen

## Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

sowie die Notwendigkeit erzeugen, in den Ballungsräumen neue  $\triangleright$  *Infrastruktur* aufzubauen (vgl. z. B. Thoss 1981: 69). Transaktionskosten können die Wanderung von Kapitalgütern aus gut entwickelten in benachteiligte Regionen verhindern, wo der Faktor Arbeit nicht optimal genutzt wird (vgl. z. B. Vanhove/Klaassen 1987: 19 f.). Eine weitere ökonomische Begründung für interregionale Umverteilung basiert auf möglichen externen Effekten, die von öffentlich bereitgestellten Gütern auf einer dezentralen Ebene (z. B. von der Grundschulbildung) auf die nationale Wirtschaftsleistung ausgehen können (vgl. Zimmermann 1987: 55).

### 3.3 Politische Aspekte

Interregionale Umverteilung lässt sich schließlich mit der Stärkung des Zusammenhalts zwischen den Regionen innerhalb eines Gesamttraumes und der Verhinderung von Kosten legitimieren, die beispielsweise in einer politischen Radikalisierung der Bevölkerung einzelner Teilräume bis hin zu ihrer territorialen Abspaltung zum Ausdruck kommen können (vgl. Vanhove/Klaassen 1987: 31 f.). Die Bedeutung dieses Motivs wird auf EU-Ebene mit dem Leitbild der „Territorialen Kohäsion“ ( $\triangleright$  *Territoriale Kohäsion*) zum Ausdruck gebracht. Damit kann auch die Sicherung der Außengrenzen eines Staates verbunden sein.

## 4 Kosten der interregionalen Umverteilung

Die Kritik an der Umsetzung des Ziels der GLV basiert vorwiegend auf ökonomischen Nachteilen, die mit der interregionalen Umverteilung in Verbindung stehen können und in Abbildung 2 zusammenfassend dargestellt sind.

Abbildung 2: Argumente gegen interregionale Umverteilung

Nachteile der interregionalen Umverteilung sind vorwiegend ökonomisch begründet:			
<b>Wachstumseinbußen in Geberregionen</b>	<b>Negative Anreize für Nehmerregionen</b>	<b>Wahl von suboptimalen Standorten</b>	<b>Versunkene Kosten in benachteiligten Regionen</b>
			
Interregionale Umverteilung verhindert optimale Nutzung von Ballungsvorteilen in prosperierenden Regionen und verringert das Engagement der dortigen politischen Akteure	Interregionale Umverteilung verringert das Engagement der politischen Akteure in benachteiligten Regionen	Standortwahl primär aufgrund von Subventionen, losgelöst von regionalen Strukturen, bewirkt gesamtwirtschaftliche Nachteile	Subventionierte Infrastruktur wird entwertet, wenn Abwanderung nicht gestoppt werden kann

Quelle: Eigene Darstellung

#### **4.1 Wachstumseinbußen in den Geberregionen**

Negative Effekte der interregionalen Umverteilung können in Nachteilen für die wirtschaftliche Entwicklung der Geberregionen, denen Mittel entzogen werden, sowie des Gesamttraums zum Ausdruck kommen. Dem liegt u. a. die Erwartung zugrunde, dass der Einsatz von Ressourcen in Ballungsräumen (▷ Agglomeration, Agglomerationsraum) aufgrund der dortigen Agglomerationsvorteile höhere Erträge als in benachteiligten Regionen bewirkt. Grundsätzlich plausibel ist auch die Vermutung, dass politische Akteure in prosperierenden Regionen ihr Engagement für die Wirtschaftsentwicklung einschränken, wenn große Teile der zusätzlichen regionalen Steuereinnahmen aus der Ansiedlung von Unternehmen für Transferzahlungen zugunsten von benachteiligten Regionen verwendet werden. Empirische Untersuchungen deuten allerdings auf insgesamt eher moderate negative Effekte der interregionalen Ausgleichspolitik hin (vgl. z. B. Baretto/Fenge/Huber et al. 2000; Eckey/Kosfeld 2005; Alecke/Untiedt 2007).

#### **4.2 Negative Anreize bei den Transferempfängern**

Negative Anreizeffekte können auch in benachteiligten Regionen entstehen. Wenn es leichter ist, Transfers einzuwerben als Unternehmen anzusiedeln, können die politischen Akteure in benachteiligten Regionen dazu tendieren, sich stärker auf die Maximierung von Transfers und weniger auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur zu konzentrieren.

#### **4.3 Wahl von suboptimalen Standorten**

Bei der Schaffung von Arbeitsplätzen in benachteiligten Regionen können gesamtwirtschaftliche Nachteile entstehen, wenn Firmen ihren Standort primär aufgrund von Subventionen wählen (vgl. z. B. Zimmermann 1987: 56). Es kommt zu einer suboptimalen Allokation, weil die regionalen Strukturen eigentlich gegen die Standortwahl sprechen. Zudem ist davon auszugehen, dass vor allem aufgrund von Subventionen attrahierte Unternehmen nur eine geringe Standorttreue aufweisen.

#### **4.4 Versunkene Kosten**

Wenn in einer benachteiligten Region mithilfe von Transfers Infrastruktur aufgebaut oder erhalten wird, die Abwanderung aus der Region aber nicht gestoppt werden kann, wird die Infrastruktur dort in absehbarer Zeit nicht mehr genutzt. Wenn dies nicht rechtzeitig antizipiert wurde und die Infrastruktur keine alternative Verwendung finden kann, kommt es zu volkswirtschaftlichen Wertverlusten (vgl. z. B. Kuhn/Klingholz 2013: 70 f.).

#### **4.5 Nachteile für allokativen Funktionen des Föderalismus**

Die horizontale Umverteilung von Ressourcen geht zumeist mit der Ballung von Finanzmitteln bei übergeordneten staatlichen Ebenen und mit Eingriffen in dezentrale Entscheidungsprozesse einher. In der Folge können auf der regionalen und/oder lokalen Ebene negative Effekte für die bürgerschaftliche Partizipation und die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems eintreten. Zudem werden durch Zentralisierung die Vorteile aus dem Wettbewerb zwischen Kommunen und Regionen reduziert, speziell hinsichtlich der Förderung von Innovationen bei öffentlichen Leistungen (zu diesen Aspekten vgl. z. B. Zimmermann 1987: 60 ff.).

## 5 Konkretisierung der GLV

---

Ungeachtet der erläuterten Kosten wird das Ziel der GLV in Deutschland derzeit weitgehend akzeptiert. Es besteht aber kein Konsens darüber, wie weit die Maßnahmen zur Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen maximal gehen sollten und welche Maßnahmen mindestens erfolgen müssen, damit das Ziel noch als erreicht gelten kann. Ebenso strittig ist, welche Regionen nach welchen Kriterien als Geberregionen definiert und mit den Kosten der Umverteilung belastet werden sollten. Diese Frage wird vor allem im Hinblick auf den Länderfinanzausgleich thematisiert, bei dem die Geberregionen einfacher als in anderen Bereichen der Ausgleichspolitik zu identifizieren sind. Hinsichtlich der Definition des Mindestniveaus der interregionalen Umverteilung wird häufig auf den Begriff der *Leistungen der Daseinsvorsorge* oder den der *Leistungen der Grundversorgung* Bezug genommen (vgl. z. B. Beirat für Raumentwicklung 2011: 4). Damit werden öffentlich bereitgestellte Güter mit lokalem Nutzerkreis (z. B. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Schulen, Kindertagesstätten, Feuerschutz) sowie private haushaltsnahe Dienstleistungsangebote (z. B. Ärzte, Pflegedienste, Einzelhandelsgeschäfte, Gaststätten) bezeichnet, deren Verfügbarkeit für jeden privaten Haushalt an jedem Ort als notwendig betrachtet wird. Ein eindeutiges Kriterium zur Abgrenzung dieser Leistungsarten gibt es nicht. In jüngster Zeit wird selbst der Breitband-Internetzugang via Festnetz als Leistung der Grundversorgung diskutiert, die an jedem Ort verfügbar sein müsste, was mit außerordentlich hohen Kosten verbunden wäre (vgl. Wenzel 2014).

Anhaltspunkte zur Abgrenzung der notwendigen Leistungsangebote lassen sich finden, wenn auf den Aspekt der interregionalen Chancengleichheit fokussiert wird (vgl. Blotvogel/Aring/Bräuer et al. 2006: 8). Damit ließen sich speziell Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs zu Bildungsangeboten für junge Menschen rechtfertigen. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass insbesondere Kinder und Jugendliche sowie alte und behinderte Personen in ihrer Mobilität eingeschränkt sind und weder ohne Weiteres abwandern noch über größere Distanzen pendeln können. Hieraus ließe sich ableiten, dass speziell auf diese Gruppen bezogene Leistungen im Fokus einer Politik der GLV stehen sollten.

Soweit ein Konsens hinsichtlich der notwendigen Leistungsangebote besteht, ist für jedes Angebot festzulegen, nach welchen Kriterien Gleichwertigkeit jeweils festgestellt werden sollte, entweder am Vorhandensein von (relativ leicht messbaren) Inputfaktoren (z. B. einer Abwasserleitung zu einer zentralen Kläranlage) oder mithilfe von Outputgrößen (also den eigentlichen Leistungen, z. B. Vermeidung einer gesundheits- und umweltschädlichen Verunreinigung des Grund- und Oberflächenwassers), die mit unterschiedlichen Inputfaktoren erzeugt werden können. Der jeweils politisch gewünschte Ausgleichsgrad kann z. B. für jede Leistungskategorie pauschal im Sinne einer regionalen Mindestausstattung (also etwa Mindestzahl der Ärzte je 1.000 Einwohner) festgelegt werden (vgl. z. B. Thoss 1981: 66).

Aus Sicht der Bewohner von benachteiligten und dünnbesiedelten Regionen ist die Erreichbarkeit der Leistungsangebote von besonderer Bedeutung. Es stellt sich die Frage nach der maximal zumutbaren Entfernung zwischen den Wohnorten der Bevölkerung und den Standorten der Anbieter (vgl. z. B. Thoss 1981: 66). Diese Frage ist nicht unabhängig von dem bereits angeführten Problem der Tragfähigkeit von Leistungsangeboten sowie von politischen Maßnahmen zur Senkung von Transaktionskosten (in Bezug auf die Inanspruchnahme der Angebote) zu beantworten.

Zu derartigen Maßnahmen zählen vor allem der Bau und der Betrieb von Einrichtungen wie Straßen, öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) und Telekommunikationsnetzen. Zumeist erfolgt die räumliche Konzentration der Leistungsangebote an (von der Raumordnung definierten) Zentralen Orten (▷ *Zentraler Ort*), um der Bevölkerung aus dem Umfeld dieser Zentren die Erreichbarkeit zu erleichtern. Dabei ist zu bedenken, dass die Mobilität auch von älteren Personen infolge einer insgesamt vermehrten Nutzung von Motorfahrzeugen in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen hat.

Bei der Festlegung von Mindeststandards kann eine Differenzierung nach Regionstypen vorgenommen werden, d. h., dass für unterschiedliche Regionstypen jeweils – explizit – unterschiedliche Mindeststandards gelten können. Niedrigere Mindeststandards wären für Regionen mit besonders ausgeprägten wirtschaftlichen Entwicklungsproblemen und extrem geringer Bevölkerungsdichte denkbar, in denen die Sicherung des Zugangs der Einwohner zu sämtlichen Leistungsangeboten der Daseinsvorsorge mit besonders hohen Kosten verbunden ist (vgl. Kuhn/Klingholz 2013: 70). Infolgedessen gäbe es zwar nach wie vor interregionale Umverteilung; es ließe sich jedoch die Frage stellen, ob diese aufgrund der explizit erwünschten Ungleichbehandlung von Regionen noch dem Leitbild der GLV entspräche. Genau genommen gibt es allerdings auch heute bereits in vielen Bereichen eine Ungleichbehandlung.

## 6 Politische Strategien und Instrumente zur Herstellung der GLV

---

Allgemein lässt sich hinsichtlich der Strategien zur Herstellung der GLV unterscheiden zwischen einer kompensatorischen Politik, die primär auf den Zugang zu Güter- und Dienstleistungsangeboten ausgerichtet ist, und einer aktivierenden Politik, die den Fokus auf die Entwicklung von privaten Unternehmen legt.

### 6.1 Kompensatorische Politik

Mithilfe von Transfers lassen sich an jedem beliebigen Ort erwünschte private und öffentliche Leistungsangebote etablieren, was jedoch bei einer fehlenden Tragfähigkeit der Angebote nicht effizient sein kann. Demgemäß muss politisch entschieden werden, in welchen Fällen eine entsprechende Subventionierung gewünscht ist oder ob andere Optionen für eine Sicherung der Versorgung zu bevorzugen sind. Über derartige Möglichkeiten wird bereits seit geraumer Zeit intensiv diskutiert, viele Optionen sind im Rahmen von Modellvorhaben erprobt worden. In erster Linie sind Maßnahmen zur Senkung von Transaktionskosten und zur Deregulierung anzuführen (vgl. Blotevogel/Aring/Bräuer et al. 2006: 18; Dehne/Borchard/Grabski-Kieron et al. 2008: 10). Hierfür können hier nur einige Beispiele angeführt werden. Zu manchen Angebotskategorien kann der Abbau von staatlichen Regulierungen zu sinkenden Transaktionskosten beitragen. So wurden bereits Versand-Apotheken zugelassen. Krankenpflegekräfte dürfen einige Leistungen übernehmen, die üblicherweise den Arztpraxen vorbehalten sind. Ein Abbau von Regulierungen kann die Einführung von jahrgangsübergreifenden Klassen ermöglichen, wodurch auch sehr kleine Schulen in dünnbesiedelten Regionen erhalten werden können (vgl. Blotevogel/Aring/Bräuer et al. 2006: 18). Seit Langem wird vorgeschlagen, kommunale Einrichtungen (wie etwa Sporthallen) stärker

## Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

multifunktional zu nutzen (vgl. z. B. Burberg 1981: 95). Eine weitere Senkung von Transaktionskosten ist durch die verstärkte Nutzung von Internetanwendungen möglich. Alternativ zur Förderung von ÖPNV-Angeboten ist es möglich, ausgewählte Teile der Einwohnerschaft in benachteiligten Regionen mit „Mobilitätsgutscheinen“ auszustatten, wodurch ihnen die Wahl der Verkehrsmittel überlassen bleibt (vgl. Dehne/Borchard/Grabski-Kieron et al. 2008: 19).

Vielfach wird in einer Fusion von benachbarten kleineren Kommunen ein Weg zu mehr Effizienz bei der Versorgung mit öffentlich bereitgestellten Gütern gesehen; in der Folge stünden somit den Kommunen in benachteiligten Regionen mehr Mittel für die Finanzierung wichtiger Leistungsangebote zur Verfügung. Vorliegende Untersuchungen zeigen allerdings, dass die Bildung größerer Gemeinden nicht notwendigerweise zur Effizienzsteigerung beiträgt (vgl. Haug 2013).

## 6.2 Aktivierende Politik

Es ist unwahrscheinlich, dass es mit Maßnahmen der aktivierenden Politik mittelfristig gelingen kann, räumliche Disparitäten ebenso umfassend wie nachhaltig zu reduzieren. Eine mögliche Strategie kann darin bestehen, aktivierende Maßnahmen (speziell den Ausbau der *Infrastruktur*) auf Kommunen oder Regionen zu konzentrieren, für die die Chancen einer günstigen Entwicklung besonders hoch eingeschätzt werden.

Auf mögliche Nachteile einer Attrahierung von Unternehmen von anderen Standorten mithilfe von Subventionen wurde bereits an früherer Stelle verwiesen. Vorteilhafter können (allerdings eher langfristig wirksame) Maßnahmen zur Förderung von Unternehmertum, Innovation und Eigenverantwortlichkeit in den benachteiligten Regionen sein (Blotevogel/Aring/Bräuer et al. 2006: 14). Insgesamt ist zu überlegen, ob Transferzahlungen an benachteiligte Regionen stärker als bisher als „Belohnung“ für Erfolge im Sinne einer Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in einer Region ausgestaltet werden könnten. Im Rahmen des Finanzausgleichs werden erhebliche Geldbeträge an benachteiligte Regionen (Länder, Kommunen) transferiert, ohne dass damit den Empfängern explizit Anreize zur Verbesserung ihrer Situation gesetzt werden. Dies könnte u. a. durch die Einführung sogenannter aktivierender Transfers bewirkt werden, die an konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Empfängerregionen gebunden sind. Ein Teil der bisher im Rahmen des Finanzausgleichs transferierten Mittel könnte an entsprechende Verwendungen geknüpft werden (vgl. Blotevogel/Aring/Bräuer et al. 2006: 10 f.).

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass seit Langem darüber diskutiert wird, raumwirksame Fachpolitiken stärker mit dem Ziel der GLV abzustimmen und untereinander zu koordinieren (vgl. Karl 2015). Exemplarisch seien hier nur die finanzielle Förderung des Wohnungsbaus und die Einführung von Mietpreisbremsen in Ballungsräumen erwähnt, wodurch weitere Abwanderungen in die Ballungsräume stimuliert werden.

## 7 Fazit und Ausblick

---

Hinsichtlich der (positiven wie negativen) Effekte von Maßnahmen, mit denen die GLV erreicht werden soll, besteht unverändert ein erheblicher empirischer Forschungsbedarf. Bei der Konkretisierung entsprechender Maßnahmen durch die Politik muss unbedingt eine Abwägung zwischen

der GLV und den mit den jeweils gewählten Maßnahmen verbundenen ökonomischen, sozialen und politischen Kosten erfolgen. Der fortschreitende demografische Wandel und die angestrebte Konsolidierung der öffentlichen Haushalte werden diesen Zielkonflikt in Zukunft weiter verschärfen. In prosperierenden Regionen steigt der Bedarf an Zuwanderung von Fachkräften aus benachteiligten Regionen. Bei einer weiteren Abnahme der Bevölkerung in den benachteiligten Regionen wird es dort jedoch immer schwieriger, die bisher angestrebten Versorgungsstandards in traditioneller Form zu gewährleisten. Alternative Versorgungsmodi und Maßnahmen zur De-regulierung werden schon lange diskutiert und müssten nur entschieden realisiert werden. Zukünftig sollten auch weitergehende Vorschläge wie die explizite Differenzierung von Versorgungsstandards zwischen verschiedenen Regionstypen sowie die Konzentration von Maßnahmen der aktivierenden Politik auf Kommunen und Regionen mit vergleichsweise hohen Potenzialen für die wirtschaftliche Entwicklung in Erwägung gezogen werden.

## Literatur

---

- Alecke, B.; Untiedt, G. (2007): Makroökonomische Untersuchungen zu den Wirkungen für die Ausgleichs- und Wachstumsregionen. In: Rosenfeld, M. T. W.; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G.; Zillmer, S. (Hrsg.): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. Halle, 82-99. = IWH-Sonderheft 2/2007.
- Baretti, C.; Fenge, R.; Huber, B.; Leibfritz, W.; Steinherr, M. (2000): Chancen und Grenzen des föderalen Wettbewerbs. München. = ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung Nr. 1.
- Beirat für Raumentwicklung (2011): Region 2020: Zur Zukunft peripherer, strukturschwacher, ländlicher Regionen – Denkanstöße zur gleichwertigen Entwicklung und Handlungsansätze zur Daseinsvorsorge. Empfehlungen des Beirates für Raumentwicklung. Berlin.
- Blotevogel, H. H.; Aring, J.; Bräuer, M.; Danielzyk, R.; Gatzweiler, H.-P.; Hahne, U.; Mäding, H.; Rosenfeld, M. T. W.; Schmidt, P. I.; Stegt, J. (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL Nr. 69.
- Burberg, P.-H. (1981): Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume. In: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Münster, 83-115. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 25.
- Dehne, P.; Borchard, K.; Grabski-Kieron, U.; Kaether, J.; Kistenmacher, H.; Maier, J.; Rosenfeld, M. T. W.; Zeck, H. (2008): Politik für periphere, ländliche Räume – Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL Nr. 77.
- Dietrichs, B. (1983), Entwicklungsstadien des Konzepts der passiven Sanierung zurückgebliebener Gebiete. In: Müller, J. H. (Hrsg.): Determinanten der räumlichen Entwicklung. Berlin, 55-73. = Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 131.

## Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse

- Eckey, H.-F.; Kosfeld, R. (2005): Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 25 (2), 149-173.
- Haug, P. (2013): Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt. In: Raumforschung und Raumordnung 71 (4), 307-327.
- Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; Wirz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hannover. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Band 80.
- Kaelble, H.; Hohls, R. (1989): Der Wandel der regionalen Disparitäten in der Erwerbsstruktur Deutschlands 1895-1970. In: Bergmann, J.; Brockstedt, J.; Fremdling, R.; Hohls, R.; Kaelble, H.; Kiesewetter, H.; Megerle, K. (Hrsg.): Regionen im historischen Vergleich: Studien zu Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert. Opladen, 288-413. = Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin 55.
- Karl, H. (2015): Koordination raumwirksamer Politik – Einleitende Einführung in die Beiträge des ARL-Arbeitskreises. In: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik – Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Hannover, 1-6. = Forschungsberichte der ARL 4.
- Kuhn, E.; Klingholz, R. (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin. [http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Vielfalt\\_statt\\_Gleichwertigkeit/Vielfalt\\_statt\\_Gleichwertigkeit\\_online.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Vielfalt_statt_Gleichwertigkeit/Vielfalt_statt_Gleichwertigkeit_online.pdf) (14.08.2014).
- MKRO – Ministerkonferenz für Raumordnung (Hrsg.) (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. MKRO-Beschluss vom 3. Juni 2013. [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/hauptstadtregion/mkro/01\\_leitbildentwurf\\_konsultation\\_26\\_08\\_2013.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/hauptstadtregion/mkro/01_leitbildentwurf_konsultation_26_08_2013.pdf) (20.08.2014).
- Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht. München. = Münchener Universitätschriften, Reihe der Juristischen Fakultät, Band 228.
- Reisert, B. (1975): Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. Bonn-Bad Godesberg. = Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung e. V. Nr. 4.
- Roidl, A. (1994): Die „Osthilfe“ unter der Regierung der Reichskanzler Müller und Brüning. Weiden. = Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Nr. 5.
- Rosenfeld, M. T. W.; Alecke, B.; Franz, P.; Heimpold, G.; Kilper, H.; Kunkel, K.; Untiedt, G.; Zillmer, S. (Hrsg.) (2007): Interregionale Ausgleichspolitik in Deutschland: Untersuchungen zu den Effekten ausgewählter Systeme zur Herstellung von „gleichwertigen Lebensverhältnissen“. Halle. = IWH-Sonderheft 2/2007.
- Thoss, R. (1981): Zurück zur passiven Sanierung? In: Ernst, W.; Hoppe, W.; Thoss, R. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Münster, 61-71. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Band 25.

- Vanhove, N.; Klaassen, L. H. (1987): Regional policy – a European approach. Aldershot.
- Völkel, H.-K. (2002): Die räumliche Verteilung öffentlicher Mittel in gebietsreformierten Gemeinden – Empirische Untersuchung zum intragemeindlichen Finanzausgleich. Dissertation an der Universität Hamburg. Heidenau.
- Wenzel, F.-T. (2014): Interview mit Telekom-Chef Van Damme – Die Telekom lernt aus ihren Fehlern. In: Berliner Zeitung, 08.08.2014. <http://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/interview-telekom-chef-van-damme-die-telekom-lernt-aus-ihren-fehlern-,10808230,28072974.html> (11.08.2014).
- Wiechmann, T. (2014): Die Persistenz räumlicher Leitbilder der NS-Zeit. In: Nachrichten der ARL 44 (2), 5-10.
- Zimmermann, H. (1987): Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. In: Schmidt, K. (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Berlin, 35-69.

## Weiterführende Literatur

---

- Boysen, S. (2005): Gleichheit im Bundesstaat. Dissertation an der Universität Hamburg. Tübingen.
- Kawka, R.; Sturm, G. (2006): Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden – Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? In: Raumforschung und Raumordnung 64 (6/7), 309-316.
- Neumark, F. (1978): Bemerkungen zu einigen ökonomischen Aspekten der grundgesetzlichen Vorschriften über die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. In: Dreissig, W. (Hrsg.): Probleme des Finanzausgleichs I. Berlin, 165-175. = Schriften des Vereins für Socialpolitik 96/I.
- Rawls, J. (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main. = Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 271.
- Rosenfeld, M. T. W. (2008): (Wie) lassen sich „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Deutschland erreichen? Bisherige Ergebnisse und die Zukunft der interregionalen Ausgleichspolitik. In: Deutschland Archiv 41 (2), 792-799.
- Rosenfeld, M. T. W.; Weiß, D. (Hrsg.) (2010): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus. Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL 351.

Bearbeitungsstand: 12/2016