

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge: Entwicklung und aktueller Stand

Schäfers, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

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

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schäfers, B. (2015). Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge: Entwicklung und aktueller Stand. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 64(2), 167-171. <https://doi.org/10.3224/gwp.v64i2.19451>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge. Entwicklung und aktueller Stand

Bernhard Schäfers

1. Begriffliche, rechtliche und methodische Grundlagen

Der Begriff, *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse*, wurde durch das 1965 verabschiedete, mehrfach novellierte Raumordnungsgesetz (ROG) zur Zielsetzung auf allen Ebenen des politischen Handelns bei raumwirksamen Entscheidungen. Bei späteren Novellierungen des Gesetzes kam das Ziel der „Nachhaltigkeit der Raumentwicklung“ hinzu. Das zuletzt 2009 geänderte Gesetz bestimmt in § 1 Abs. 2, dass die Leitvorstellung der Raumordnung eine „nachhaltige Raumentwicklung“ sei, „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“.

Paragraph 2 nennt acht „Grundsätze der Raumordnung“. Im ersten heißt es: „Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse an-

zustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern“.

Der Begriff *Daseinsvorsorge* geht zurück auf den Staats- und Verfassungsrechtler Ernst Forsthoff. Daseinsvorsorge sichert die Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Dienstleistungen und öffentlicher Infrastruktur. Was als notwendige Daseinsvorsorge gilt, unterliegt dem sozialen, ökonomischen und politischen Wandel. Es ist Aufgabe der Politik auf allen ihren Ebenen, aus Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger, aber auch der Industrie und Landwirtschaft, der Bildung und Kultur, die Einrichtungen der Daseinsvorsorge weiter zu entwickeln. Gegenwärtig wird z.B. der Ausbau der Netz-Infrastruktur zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gefordert. Trotz der häufigen Verwendung in Gesetzen und Verordnungen ist Daseinsvorsorge ein *unbestimmter Rechtsbegriff*, das heißt: bestimmte öffentliche Güter einzuklagen ist schwierig.

Auch im Grundgesetz werden die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – und indirekt damit auch eine vergleichbare Ausstattung der Räume mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge – angesprochen. In Art. 106



Prof. em. Dr. Bernhard Schäfers
Mitherausgeber von GWP

GG, der die Verteilung des Steueraufkommens regelt, heißt es, dass eine „Überlastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ zu wahren sei. Art. 72 (2) GG hebt hervor, dass im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung der Bund tätig werden kann, „wenn die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus sie erfordert“.

Der Raumordnungsbericht 2011 der Bundesregierung nimmt darauf Bezug, verwendet aber nicht den Ausdruck der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, sondern, entsprechend §1 Raumordnungsgesetz, den der Gleichwertigkeit: Bei der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse handele es sich um ein „zentrales Staatsziel“, „das im Grundgesetz enthalten ist“ (ROB 2011: 14). Die Länderebene in der Raumordnung wurde durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 gestärkt (ROB 2011: 141 ff.). Eben deshalb ist fraglich, ob von einem verfassungsrechtlich verankerten Staatsziel noch die Rede sein kann (kritisch hierzu Sturm 2012: 232).

Im ROB 2011 werden sechs Dimensionen, die von Einfluss auf die regionalen Lebensverhältnisse sind, unterschieden und jeweils durch mehrere Indikatoren messbar gemacht: Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur, Wohnungsmarkt (eine gute Anschauung vermittelt Karte 2, ROB 2011: 21, die sich auf vier Dimensionen bezieht: Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand). Bei der Dimension Infrastruktur messen vier Indikatoren die regionalen Lebensverhältnisse. Der Indikator „soziale Infrastruktur“ misst u.a. die Einwohnerdichte je qkm, die Ärzte-Einwohner-Relation, die Anzahl der Betten für stationäre Pflege und die Anzahl der Grundschulen je qkm.

2. Voraussetzungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse einst und jetzt

In der prosperierenden Bundesrepublik der 1960er Jahre, als Vollbeschäftigung vorherrschte und die jährlichen Zuwachsraten

zum Bruttosozialprodukt aus heutiger Sicht ebenso erstaunlich waren wie die Steigerungsraten von Löhnen und Gehältern, gab es die Vorstellung, dass mit Hilfe der Raumordnung und von Subventionen für die Landwirtschaft auch in peripheren ländlichen Räumen annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse erreichbar seien.

Von Beginn an gab es Streit darüber, was in die Bilanzierung der Grundlagen gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgenommen werden soll und wie die Standards zu bemessen sind. Den „harten“, in Sozial- und Wirtschaftsstatistiken ausgewiesenen Faktoren wie Durchschnittseinkommen, Wohnversorgung, Versorgung mit Schulen und Kindergärten, Erreichbarkeit des ÖPNV usw. stehen ebenso viele „weiche“, schwer messbare Faktoren gegenüber, wie Heimatliebe, Verwandten- und Freundeskreis, Vereinszugehörigkeiten oder auch das kleine Haus mit Garten, das zwar nicht üblichen Wohnstandards entspricht, aber nur wenig Kosten verursacht und an dem man hängt.

Die Wirkung dieser Faktoren auf die Lebenszufriedenheit kann nur durch Umfragen herausgefunden werden. Sie werden in regelmäßigen Abständen vom Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumordnung erhoben. Überraschenderweise werden die mit objektiven Indikatoren gemessenen regionalen Unterschiede in den Lebensverhältnissen durch die Umfrageergebnisse bestätigt: „Die durchschnittliche Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit dem Wohnort ist umso geringer, je schlechter die objektiv gemessenen regionalen Lebensverhältnisse sind“ (ROB 2011: 28).

Der Kriterienkatalog zur Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse wächst kontinuierlich. Nur wenige Jahre nach der Verabschiedung des ROG kamen ökologische Faktoren hinzu (vgl. das umfangreiche Kap. 2.5 im ROB: Umwelt und Klima); demographische Faktoren wurden seit dem Geburtenrückgang 1970 ff. und der stetig steigenden Lebenserwartung differenzierter erhoben.

Einige Ziele der Raumordnung lassen sich durch neue Verkehrsverbindungen und Verkehrswege, zumal durch die Stärkung des ÖPNV, erreichen. Für andere sind neue Institutionen und eine gezielte räumliche Platzierung erforderlich. Als Beispiel sei die Anfang

der 1960er Jahre einsetzende Bildungsexpansion genannt. Sie wurde wirkungsvoll zur Verbesserung der Lebensverhältnisse auch in peripheren ländlichen Räumen eingesetzt: Bei der Planung neuer Universitäten (z.B. Bochum 1965, Oldenburg 1974) und Fachhochschulen, u.a. im „Zonenrandgebiet“, wie das menschen- und industriearme Gebiet entlang der Grenze zur DDR damals genannt wurde. Genannt seien Coburg (1971) und Fulda (1974). Historisch ist in Erinnerung zu rufen, dass eine große Anzahl Pädagogischer Lehranstalten seit Mitte des 19. Jahrhunderts ebenfalls im ländlichen Raum angesiedelt wurde, aber nicht aus Gründen der Raumordnung, sondern um die Studierenden vom verderblichen Geist der Städte fern zu halten.

3. Ausprägung der Lebensverhältnisse im Ost-West-Vergleich

Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten vor 25 Jahren stellte das Primärziel der Raumordnung, gleichwertige Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet zu schaffen, vor völlig neue Herausforderungen. Der Einigungsvertrag vom 31. August 1990 war auf der Basis des „Institutionentransfers“ (Gerhard Lehmsbruch) eine wichtige Voraussetzung, die marode Infrastruktur der DDR auf einen vergleichbaren Stand mit den alten Bundesländern zu bringen. In kurzer Zeit wurde das Telefonnetz erneuert und die Infrastruktur der Reichsbahn ebenso erneuert wie das Straßennetz. Innerstädtische Straßen und Plätze wurden auf einen Stand gebracht, der oft besser ist als in vielen Städten der alten Bundesländer. Eine, aber nicht die einzige, finanzielle Basis hierfür war der im Jahr 1991 eingeführte Solidaritätszuschlag.

Ein Vergleich der Daten für alle genannten sechs Dimensionen kommt trotz der erstaunlichen Erfolge in den neuen Bundesländern für die insgesamt 413 Stadt- und Landkreise im Bundesgebiet zu der Feststellung, dass in Westdeutschland 89 % aller Kreise ausgeglichene Lebensverhältnisse aufweisen, in den neuen Ländern aber nur 59% (ROB 2011: 27).

Teilräume mit „stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen“ – Regionen, bei denen mindestens vier der sechs Einzeldimensionen unterdurchschnittliche Werte aufweisen – finden sich in Westdeutschland keine, in Ostdeutschland hingegen 21, vor allem in den dünn besiedelten Räumen Mecklenburg-Vorpommerns. Gerade diese Region zeigt sehr deutlich: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist in dünn besiedelten Landstrichen kaum herzustellen. Die Situation wird durch Abwanderungen jüngerer Menschen, überdurchschnittliche Alterung der verbleibenden Bevölkerung, geringe Neigung von Industriebetrieben, sich hier anzusiedeln, verschärft.

Doch nicht nur die dünn besiedelten Kreise in Mecklenburg-Vorpommern sind hiervon betroffen. Auch in Westdeutschland nimmt die Zahl der Regionen mit schrumpfender Bevölkerung deutlich zu, so im südöstlichen Niedersachsen, im nördlichen Hessen, an der Nordseeküste, an der tschechisch-bayrischen Grenze. Die Nachteile für die verbleibende Bevölkerung sind gravierend. Das gilt nicht nur im Hinblick auf die Unterversorgung mit Ärzten, mit vorschulischen und schulischen Einrichtungen, mit dem ÖPNV, sondern auch für das kirchliche Leben, für Vereine und Kultureinrichtungen.

Ein anderer Indikator der Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Ost- und Westdeutschland schlägt immer noch hart zu Buche: der unterschiedliche Besitz von Eigentum an Grund und Boden und Immobilien. In Ostdeutschland konnte durch verschiedene Maßnahmen der Wohnungsförderung der Anteil am Wohneigentum seit der Vereinigung im Jahr 1990 zwar von 26,2 % auf 31,7% im Jahr 2009 gesteigert werden, erreicht aber bei weitem noch nicht die Durchschnittswerte in Westdeutschland mit 43% (Geißler 2014: 65).

Auch in Städten gab und gibt es Schrumpfungsprozesse. So verloren einige ostdeutsche Städte von 1989 bis 1999 bis zu einem Viertel ihrer Bevölkerung. Den höchsten Rückgang, in absoluten Zahlen, hatten in dieser Zeit die Städte Leipzig mit 84 Tsd., Halle mit 67 Tsd. und Chemnitz mit 60 Tsd. Einwohnern. In einigen Stadtteilen wurde die Infrastruktur auf ein absolutes Minimum reduziert (Hannemann 2004)

Diese Entwicklungen werden nicht nur negativ gesehen. Wolfgang Kil sprach vom „Luxus der Leere“, betonte aber auch, wie schwierig der „Rückzug aus der Wachstumswelt“ sei (Kil 2004). Stadtschrumpfung bedeutet nicht nur Gettoisierung älterer Menschen, der Arbeitslosen und Sozialschwachen, sondern auch die Möglichkeit, Leerstände und frei werdende Flächen für die weitere Stadtentwicklung zu nutzen. Zur historischen Erinnerung sei aus dem „Atlas der schrumpfenden Städte“ zitiert: „In der Siedlungsgeschichte hat es immer schrumpfende Städte gegeben. Durch den Wachstumsschub der Industrialisierung seit dem 19. Jahrhundert geriet das in Vergessenheit“ (Oswalt/Rieniets 2006).

4. Im Großen ausgeglichen – im Kleinen extreme Unterschiede

Die Umsetzung der im Raumordnungsgesetz geforderten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und eine ausreichende Daseinsvorsorge obliegen der Landes- und Regionalplanung, letztlich den Städten und Gemeinden. Anhaltspunkt für dieses Primärziel der Raumordnung ist das Raster der Zentralen Orte (vgl. ROB 2011: 159ff.). Die Theorie der Zentralen Orte wurde von Walter Christaller in seiner Schrift, „Die zentralen Orte in Süddeutschland“, entwickelt (1933) und danach vielfach modifiziert. „Es handelt sich um eine ökonomische Theorie optimaler Standorte des tertiären Sektors, genauer: der haushaltsorientierten, auf die Endnachfrage bezogenen Handels- und Dienstleistungsfunktionen“ (Blotevogel 2005: 1307). Es wird in Ober-, Mittel- und Unterzentren unterschieden (zur aktuellen Verteilung der Zentralen Orte vgl. Karte 71 im ROB 2011).

Seit den 1960er Jahren wird dieses raumordnerische Konzept flächendeckend auf das gesamte Bundesgebiet angewandt. Der Grundgedanke war und ist, durch ein abgestuftes System Zentraler Orte praktisch alle für die Bürgerinnen und Bürger wichtigen Infrastruktureinrichtungen in bestmöglicher Erreichbarkeit vorzuhalten. Dieses System wird dadurch zu einem wirksamen Planungsinstrument, dass die Statusfestlegung als Zentraler Ort einer bestimmten Stufe oft

an Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich gekoppelt ist (ROB 2011: 159).

Wie erwähnt, werden im Raumordnungsbericht 2011 89 % der Kreise in den alten Bundesländern gute bis sehr gute Lebensverhältnisse im Hinblick auf die Ausstattung mit der erforderlichen Infrastruktur bescheinigt. Auf der kommunalen Ebene, dem der Lebenswirklichkeit und nicht der statistischen Durchschnittswerte, gibt es erhebliche Abweichungen. Als Beispiel seien Stadträume und ländliche Gebiete mit sozialen Brennpunkten hervorgehoben. Im Jahr 1999 starteten Bund, Länder und Gemeinden unter dem Leitbegriff *Soziale Stadt* eine gemeinsame Initiative, um an besonderen Brennpunkten negativen Tendenzen der baulichen und sozialen Entwicklung entgegen zu wirken. Ausgangspunkt waren stadtteilbezogene und gemeindliche Statistiken, die auf eine deutliche Zunahme der sozialen Segregation hinwiesen.

Mit dem von der Chicago-Schule der Stadtsoziologie eingeführten Begriff *Segregation* wird die sich räumlich widerspiegelnde soziale Differenzierung der Bevölkerung in der Siedlungsstruktur zum Ausdruck gebracht. Anfang 2014 gab es 617 Maßnahmen in 378 Städten und Gemeinden. Im Jahr 2014 gelang es, nach vorübergehender Kürzung, die Bundesmittel auf 150 Mio. Euro aufzustocken (vgl. hierzu die Information des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter: http://www.staedtebauforderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html).

Die Karten, die das Bundesministerium in der genannten Information veröffentlicht, zeigen die Schwerpunkte der Förderung. Sie liegen in größeren Städten und Stadtregionen: Berlin und Hamburg, im Ruhrgebiet und in Köln. Doch auch Städte, die als relativ wohlhabend gelten, wie Freiburg, München oder Wiesbaden, haben stadtteilspezifische soziale Brennpunkte. Selbst ländliche Räume sind hiervor nicht ausgenommen. Hierzu tragen die genannten Schrumpfungsprozesse ebenso bei wie die Schwierigkeiten der Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern.

5. Schlussbemerkungen

das Ziel, im gesamten Bundesgebiet annähernd gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, hat zu einer differenzierten Beobachtung des gesamten deutschen Siedlungsraumes geführt. Städte, Kreise und Regionen, die 16 Bundesländer und schließlich der Bund erheben in großer Anzahl raumrelevante Daten. Sie sind gesetzlich verpflichtet, diese der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ein Vergleich dieser Berichte über nur kurze Zeiträume zeigt: Die demographische, ökonomische, soziale und kulturelle Dynamik in der Veränderung von (Lebens-) Räumen ist sehr groß. Auch Ansprüche an Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf allen ihren Ebenen verändern sich. Als Beispiel sei der erst in den letzten Jahren geforderte flächendeckende Ausbau von Kindertagesstätten genannt.

Seit der Einrichtung der EWG/EU werden für die Entwicklung der Teilräume im gesamten Bundesgebiet auch Infrastrukturplanungen auf europäischer Ebene, zumal Verkehr und Energie betreffend, immer relevanter (zu den Transeuropäischen Verkehrsnetzen Straße, Schiene, Binnenwasserschifffahrt, Seehäfen und Flughäfen, vgl. Karte 44 im ROB 2011: 88).

Der Hauptbahnhof von Stuttgart liegt z.B. an der Transversale Paris-Wien-Budapest-Istanbul. Wie in früheren Jahrhunderten können neue Verkehrswege, der Rückgang alter Gewerbe und die Entwicklung neuer Wirtschaftszweige – wie aktuell der IT-Branche auch in ländlichen Räumen – dazu beitragen, dass einige Regionen ins Abseits

geraten und andere, die bisher durch unterdurchschnittliche Quoten in den genannten Vergleichs-Dimensionen geprägt waren, prosperieren.

Literatur

- Hans Heinrich Blotevogel, *Zentrale Orte*, in: Handwörterbuch der Raumordnung, hrg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 4., neu bearbeitete Aufl., Hannover 2005, S. 1307-1315
- Rainer Geißler, *Die Sozialstruktur Deutschlands*, 7., grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden 2014
- Christine Hannemann, *Marginalisierte Städte: Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Städte im Schrumpfungprozess*, Berlin 2004
- Wolfgang Kil, *Luxus der Leere. Vom schwierigen Rückzug aus der Wachstumswelt*, Wuppertal 2004
- Philipp Oswald/Tim Rieniets, *Atlas of Shrinking Cities. Atlas der schrumpfenden Städte*, Ostfildern 2006
- Roland Sturm, *Föderalismus, Effizienz und „Einheitlichkeit“ der Lebensverhältnisse*, in: GWP 61. Jg./2012, Heft 2, S. 231-236
- Raumordnungsbericht 2011*, Hrg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung, Bonn 2012
- Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008* (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BgBl. I S. 2585) geändert worden ist