

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Gleichwertige Lebensverhältnisse

*Jens Kersten · Claudia Neu ·
Berthold Vogel*

FÜR EINE POLITIK
DES ZUSAMMENHALTS

Joachim Ragnitz · Marcel Thum

GLEICHWERTIG,
NICHT GLEICH

*Bärbel Winkler-Kühlken ·
Antonia Milbert*

ZWEI PERSPEKTIVEN
AUS RAUMPLANUNG
UND RAUMBEOBACHTUNG

Marcus Böick · Christoph Lorke

EINE KLEINE GESCHICHTE
DES „AUFBAU OST“

Thomas Klie

DEMOKRATISCHE
INTEGRATION
UND STRUKTURBEDINGUNGEN
VON REGIONEN

Wolfgang Gaiser · Johann de Rijke
POLITISCHE UND SOZIALE
ORIENTIERUNGEN IN OST UND
WEST IN GENERATIONALER
PERSPEKTIVE

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Gleichwertige Lebensverhältnisse

APuZ 46/2019

JENS KERSTEN · CLAUDIA NEU ·
BERTHOLD VOGEL

FÜR EINE POLITIK DES ZUSAMMENHALTS

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse steckt in einer Philosophie des „Minimums“ fest. Es gilt, sie daraus zu befreien und eine neue Politik des Zusammenhalts zu ermöglichen, die die soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion von Gemeinden, Regionen, Ländern stärkt.

Seite 04–11

JOACHIM RAGNITZ · MARCEL THUM

GLEICHWERTIG, NICHT GLEICH

Der Staat muss bestimmte öffentliche Güter allen Einwohnern eines Landes unabhängig von ihrem Wohnort zur Verfügung stellen. Über diese Grundversorgung hinaus gibt es unterschiedliche regionale Präferenzen und Voraussetzungen, die schwerlich bundeseinheitlich reguliert werden können.

Seite 13–18

BÄRBEL WINKLER-KÜHLKEN ·
ANTONIA MILBERT

ZWEI PERSPEKTIVEN AUS RAUMPLANUNG UND RAUMBEOBACHTUNG

Bärbel Winkler-Kühlken zeigt die Bedeutung von (Mindest-)Standards in der Raumordnung auf und skizziert deren Wandel. Antonia Milbert fragt, wie sich „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ messen lassen, und problematisiert das Messkonzept des Bundes.

Seite 19–31

MARCUS BÖICK · CHRISTOPH LORKE

EINE KLEINE GESCHICHTE DES „AUFBAU OST“

Ende 2019 läuft der Solidarpakt II aus, womit der „Aufbau Ost“ formal an sein Ende gelangt. Der Beitrag resümiert nicht nur die seither ergriffenen materiellen Maßnahmen und Projekte, sondern ergründet außerdem die damit verbundenen diskursiven Konjunkturen und Kontroversen.

Seite 32–40

THOMAS KLIE

DEMOKRATISCHE INTEGRATION UND STRUKTURBEDINGUNGEN VON REGIONEN

Wie viele Menschen wählen gehen oder sich ehrenamtlich engagieren, hängt auch von regionalen Strukturmerkmalen ab. Je besser sich diese Merkmale identifizieren lassen, desto gezielter können Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik demokratische Integration fördern.

Seite 41–48

WOLFGANG GAISER · JOHANN DE RIJKE

POLITISCHE UND SOZIALE ORIENTIERUNGEN IN OST UND WEST IN GENERATIONALER PERSPEKTIVE

Ungleichheit kennzeichnet nicht nur Regionen, sondern auch Altersgruppen. Die Ergebnisse des jüngsten ALLBUS-Programms machen Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten hinsichtlich politischer Einstellungen, sozialer Orientierungen und politischem Engagement deutlich.

Seite 49–54

EDITORIAL

In einem so vielfältigen Land wie Deutschland spielen „gleichwertige Lebensverhältnisse“ eine wichtige Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Unter dem Begriff wird im Allgemeinen der Zugang zu bestimmten Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge verstanden, aber auch darüber hinausreichende Strukturbedingungen von Regionen. Die aktuelle Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse konzentriert sich insbesondere auf „abgehängte“ ländliche Räume. Viele von diesen liegen in den „neuen“ Bundesländern, trotz aller Anstrengungen um einen „Aufbau Ost“ seit den 1990er Jahren. Strukturschwache Räume sind aber auch auf dem Gebiet der „alten“ Bundesrepublik vorhanden, sodass mittlerweile eine „Sanierung West“ (Armin Laschet, Ministerpräsident Nordrhein-Westfalen) gefordert wird.

Das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ findet sich im Grundgesetz unter Artikel 72 zur konkurrierenden Gesetzgebung: Der Bund hat dann 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“. Im Raumordnungsgesetz ist die Gleichwertigkeit in der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verankert, „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“.

Im Juli 2018 setzte die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ein, um „konkrete Vorschläge [zu] erarbeiten, wie in Zukunft Ressourcen und Möglichkeiten für alle in Deutschland lebenden Menschen gerecht verteilt werden können“. Ergebnisse der sechs Facharbeitsgruppen der Kommission und politische Schlussfolgerungen der beteiligten Bundesminister/innen Horst Seehofer, Julia Klöckner und Franziska Giffey wurden als „Unser Plan für Deutschland“ im Juli 2019 vorgelegt. Doch diskutiert wird weiterhin: Was genau heißt „gleichwertig“? Welche (Mindest-)Standards und Indikatoren sollen zugrunde gelegt werden? Und wer soll das beziehungsweise was im deutschen Föderalismus bezahlen?

Anne Seibring

GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE – FÜR EINE POLITIK DES ZUSAMMENHALTS

Jens Kersten · Claudia Neu · Berthold Vogel

Die Bundesrepublik hat sich das politische Ziel gesetzt, gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Bürgerinnen und Bürger zu schaffen. Dies ist ein sehr anspruchsvolles Integrationsversprechen. Denn die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit spitzt sich in Deutschland auch territorial immer stärker zu. Gemeinden und Regionen fühlen sich nicht nur abgehängt, sie sind es teilweise schon. Daseinsvorsorge und Infrastrukturen stehen nicht überall in angemessenem Umfang zur Verfügung, um die gesellschaftliche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Dies gilt nicht nur für den ländlichen Raum, sondern auch für viele großstädtische Quartiere, die unter Segregation leiden. Soziale Gerechtigkeit hat auch eine territoriale Dimension, auf die das Grundgesetz seit der Gründung der Bundesrepublik mit dem Integrationsversprechen der „Einheitlichkeit“ beziehungsweise der „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse antwortet: Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist ein zentraler politischer und verfassungsrechtlicher Baustein, um soziale Teilhabe und Chancengerechtigkeit zu garantieren sowie sozialen Zusammenhalt und territoriale Kohäsion zu gewährleisten.

POLITISCHER LEITBEGRIFF

Der Terminus „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist ein politischer Leitbegriff, der zugleich ein Verfassungsauftrag für öffentliches Handeln ist, jedoch ohne abschließend definiert zu sein. Es ist genau diese definitorische Unbestimmtheit, dieses Unpräzise, das seinen Erfolg erst möglich machte. Denn es handelt sich – wie der Geograf Michael Mießner herausgearbeitet hat – bei dem Begriffspaar „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ um einen „leeren Signifikanten“.⁰¹ Dieser fluide Begriff erlaubt es einerseits, um die unterschiedlichsten gesellschaftli-

chen Interessen und Positionen territorialer (Un-) Gleichheit zu ringen. Andererseits ermöglicht er es aber auch, einen „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und damit einen politischen Kompromiss für eine sozialräumliche Ausgleichspolitik zu finden. Politisch bedeutet dies: Wir müssen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse demokratisch selbst gestalten und die damit einhergehenden politischen Konflikte immer wieder neu aushandeln. Traditionell fokussieren wir auf Wohn-, Arbeits-, Wirtschafts- und Konsumverhältnisse, Daseinsvorsorge und Infrastrukturen, wenn es um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geht. Doch sind dies auch heute noch die entscheidenden Parameter? Wie bewerten wir beispielsweise aktuell das Verhältnis von Verkehr und Internet, wenn es um den sozialen Zusammenhalt geht? Sollten heute nicht auch Nachhaltigkeit, Umweltgerechtigkeit und Klimaverträglichkeit Schlüsselemente sein, wenn wir politisch über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse streiten?

Die Bundeskanzlerin hat in der Debatte um den Bundeshaushalt 2020 unterstrichen: „[V]ielleicht das überwältigende Projekt für diese Koalition ist, was die Innenpolitik angeht (...) die Frage mit Blick auf die Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘.“⁰² Sie wisse – so die Bundeskanzlerin weiter – um die Sorgen von Menschen, die sich abgehängt fühlten. Sie realisiere, dass die Entwicklungen zwischen Stadt und Land ganz unterschiedlich seien und dass der Internetausbau zu wünschen übriglasse. Die Politik müsse auf diese Sorgen eingehen und Antworten finden. Um diese Antworten hatte sich die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ unter Leitung des Bundesinnenministeriums gut zwölf Monate lang bemüht. Im Juli 2019 legte sie ihren Bericht „Unser Plan für Deutschland“ vor.⁰³ In zwölf Schwerpunktbereichen finden sich viele politische Willensbekundungen, wenig Systematisches, doch

bisweilen auch Konkretes: Strukturschwache Regionen sollen gefördert, Dörfer und ländliche Räume gestärkt, Internet, Mobilität und Verkehrsinfrastruktur verbessert und das Ehrenamt unterstützt werden. Darüber hinaus soll die Altschuldenfrage angegangen, Barrierefreiheit ebenso wie Kinderbetreuung gewährleistet und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als ein allgemeines Leitprinzip anerkannt und umgesetzt werden. Die Ambivalenz dieser Vorschläge springt ins Auge: Sie halten sich einerseits im traditionellen Rahmen dessen, was seit Jahren mit Blick auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland diskutiert und gefordert wird. Deshalb stellt sich andererseits die Frage: Warum wurde und wird mit Blick auf die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse so wenig getan, wenn doch seit Jahren klar zu sein scheint, was zu tun ist? Mit anderen Worten: Die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ sind weniger der Aufbruch in eine neue Politik des sozialen, wirtschaftlichen und territorialen Zusammenhalts als vielmehr ein Akt „guten politischen Willens“, dessen Verwirklichung weitgehend unklar bleibt.

DASEINSVORSORGE UND GLEICHWERTIGKEIT

Auch wenn die Rede der Kanzlerin und die zwölf benannten Schwerpunkte im Kommissionsbericht – positiv ausgedrückt – im Sinne eines leeren Signifikanten viel politischen Handlungsspielraum eröffnen, lässt sich an ihnen dennoch ablesen, was überwiegend unter Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verstanden wird (Ausgleich regionaler Disparitäten), woran es mangelt (Internet, Mobilität, Kinderbetreuung) und welche Maßnahmen ergriffen werden sollen (Strukturförderung, Ausstattung verbessern). Zugleich spiegelt sich in den Schwerpunkten aber auch ein Stück der politischen Geschichte dieses Leitbegriffs wider, der sich insbesondere durch die enge Verbindung von Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit auszeichnet.

01 Michael Mießner, „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Zum Aufstieg eines leeren Signifikanten, in: *Planung neu denken* 1/2016, S. 1–10.

02 Angela Merkel, *Bulletin der Bundesregierung* 100-1, 11.9.2019, S. 13.

03 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.), *Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall*, Berlin 2019.

Mit dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ wird bereits seit den 1920er Jahren die öffentliche Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wie beispielsweise Energie, Wasserversorgung, Bildung, aber auch Alters- und Gesundheitsversorgung verstanden.⁰⁴ Diese umfassenden Infrastrukturangebote sollen den Menschen überhaupt erst ein gesichertes Leben in der modernen Gesellschaft ermöglichen und soziale Teilhabe garantieren. Der Gedanke der Daseinsvorsorge verbindet sich ab den 1950er Jahren zunehmend mit der politischen Vorstellung von der Herstellung einheitlicher beziehungsweise gleichwertiger Lebensverhältnisse und erweitert auf diese Weise den sozialen Teilhabegedanken um eine territoriale Dimension. Teilhabemöglichkeiten dienen nun nicht mehr allein dem sozialen Ausgleich zwischen Gesellschaftsschichten. Vielmehr sollen auch Menschen in benachteiligten Regionen über einen flächendeckenden Infrastrukturausbau an Errungenschaften der modernen, urbanen Wohlfahrts- und Konsumgesellschaft teilnehmen können. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird so zu einem zentralen sozialpolitischen Integrations- und Kohäsionsversprechen der jungen Bundesrepublik.⁰⁵

Dabei wird bis heute die Konkretisierung der Leitvorstellung von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durch die bundesrepublikanische Planungsphilosophie der späten 1950er bis frühen 1970er Jahre geprägt.⁰⁶ Diese Planungsphilosophie beschrieb jedoch nie eine faktische Realität, sondern setzte als Ausdruck des wirtschaftlichen Wachstums der Nachkriegsjahrzehnte auf eine Politik der Konvergenz und damit des Ausgleichs von räumlichen Disparitäten zwischen den Bundesländern, aber auch zwischen Stadt und Land. Dem wohlfahrtsstaatlichen Partizipationsversprechen dieser Jahrzehnte folgend, bezog und bezieht sich dieser Ausgleich – letztlich bis heute – auf alle Lebensbereiche: Arbeit, Bildung, Konsum, Erholung, Freizeit, Kultur, Gesundheit, Sozialleistungen, Telekommunikation, Verkehr und Wohnen.

04 Vgl. Jens Kersten, Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff, in: *Der Staat* 4/2005, S. 543–569.

05 Vgl. hierzu und zum Folgenden Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, Die demografische Provokation der Infrastrukturen, in: *Leviathan* 4/2012, S. 563–590.

06 Vgl. hierzu und zum Folgenden Susanne Reichel, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht, München 2009, S. 7 ff., S. 31 ff.

Maßstab für die Bestimmung der durch das Leitbild geforderten Gleichwertigkeit war in der Vergangenheit der gesellschaftlich akzeptierte Standard, wobei „Ausgleich“ in der bis dato gängigen Interpretation stets als eine Angleichung nach „oben“ – also an ein hohes wohlfahrtsstaatliches Niveau – verstanden wurde.⁰⁷

Ab den 1980er Jahren rückte diese auf Ausgleich gerichtete, steuernde Politik jedoch in den Hintergrund. Nach Ölpreisschock, ersten Arbeitslosigkeitswellen und Ermattungserscheinungen des Wohlfahrtsstaates setzten Politik und Wirtschaft nun auf den Markt und nicht mehr auf den Staat („Privat vor Staat“). Wettbewerbsorientierung, neoliberale Wirtschaftspolitik und New Public Management wollten die alte Bundesrepublik wieder flottmachen. Selbstverantwortung als neue Leitmaxime sollte verschuldete Haushaltskassen entlasten, Verwaltungen nach dem Vorbild der Wirtschaft effizienter machen sowie Bürgerinnen und Bürger aktivieren, sich um sich selbst zu kümmern.

Spätestens seit der weltweiten Finanzkrise Ende der 2000er Jahre ist Katerstimmung eingetreten, nicht zuletzt auch deshalb, weil die (sozialen) Kosten der Wiedervereinigung unterschätzt und die Konsequenzen des demografischen Wandels lange ausgeblendet wurden. Zugespitzt formuliert: Wettbewerb und Neoliberalismus lebten lange von den sozialstaatlichen Infrastrukturen, die sie eigentlich ablehnten – bis diese Infrastrukturen schließlich veraltet, aufgebraucht oder abgenutzt waren. Überdies folgte die Politik zu lange der Maxime, dass der Markt in seiner Leistungsfähigkeit öffentlichen Interventionen überlegen sei. Der Föderalismus in Deutschland wurde in eine Wettbewerbsordnung umdefiniert. Wo aber der Gedanke des Wettbewerbsföderalismus herrscht, da ist es bis zum Wettbewerb der Regionen, Gemeinden und Bezirke nicht weit, freilich ohne dass jemals Chancengleichheit in diesem territorialen Wettbewerb bestanden hätte. Zugleich wurde in diesem Kontext auch eine ganze Reihe von Sparprogrammen und Entbürokratisierungsinitiativen umgesetzt, die die territorialen Fliehkräfte nur beschleunigt haben und die territoriale Ungleichheit weiter wachsen ließ.

07 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Öffentliche Daseinsvorsorge und demografischer Wandel, Berlin 2005, S. 22.

VERFASSUNGSRECHTLICHE ENTWICKLUNGEN

Diese territoriale Ungleichheit der Bundesrepublik provoziert das politische und zugleich verfassungsrechtliche Integrationsversprechen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, das in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz verankert ist.⁰⁸ Regelungstechnisch handelt es sich bei dem Einheitlichkeits- beziehungsweise Gleichwertigkeitsgrundsatz um eine Einschränkung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Vom Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 bis zur Verfassungsreform von 1994 verfügte der Bund über die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, soweit diese zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erforderlich war. In der Verfassungspraxis wurde dieser Grundsatz dahingehend verstanden, dass dem Bund die Aufgabe zukommen sollte, einheitliche Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet herzustellen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Staatspraxis gestützt, indem es eine politische Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Notwendigkeit, einheitliche Lebensverhältnisse herzustellen, anerkannte und dementsprechend seine gerichtliche Kontrolldichte zurücknahm. Dies änderte sich mit der Verfassungsreform von 1994: An die Stelle der Wahrung einheitlicher Lebensverhältnisse wurde nun die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Schranke der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Artikel 72 Absatz 2 GG vorgesehen. Darüber hinaus verankerte der verfassungsändernde Gesetzgeber in Artikel 93 Absatz 2a GG ein spezielles Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, in dem die Richterinnen und Richter die Voraussetzungen des Gleichwertigkeitspostulats auf Antrag des Bundesrats, einer Landesregierung oder eines Landtags überprüfen können.

Da es das Ziel dieser Verfassungsänderung war, die Eigenständigkeit der Länder zu stärken, änderte das Bundesverfassungsgericht seine Rechtsprechung: Zur föderalen Stärkung der Eigenständigkeit der Länder schränkt Karlsruhe seitdem die Möglichkeit der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes ein, indem es den Anwendungsbereich des Gleichwertigkeitspostulats

08 Vgl. hierzu und zum Folgenden Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, Demografie und Demokratie. Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaats, Hamburg 2012, S. 47 ff.

sehr eng und restriktiv fasst: „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr 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.“⁰⁹ Diese Rechtsprechung ist ambivalent zu bewerten. Positiv ist hervorzuheben, dass das Bundesverfassungsgericht das Gleichwertigkeitspostulat als ein „bundesstaatliches Rechtsgut“ anerkennt, das die Verfassungs- und Verwaltungspraxis anleiten soll und muss. Kritisch ist aber zu verzeichnen, dass sich dieses „bundesstaatliche Rechtsgut“ nur noch auf ein Minimum gleichwertiger Lebensverhältnisse beziehen soll. Damit wird aber das Gleichwertigkeitspostulat letztlich zu einem verfassungsrechtlich stumpfen Schwert. An die Stelle eines wohlfahrtsstaatlich überzogenen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein absolutes Minimum föderalen Zusammenhalts getreten, das eigentlich erst dann einschlägig ist, wenn die Gesellschaft der Bundesrepublik aufgrund ökonomischer oder demografischer Disparitäten und Spaltungstendenzen auseinanderzufallen droht.

SOZIALRÄUMLICHE POLARISIERUNG

Aber droht Deutschland auseinanderzufallen? Auch wenn die mediale Berichterstattung gelegentlich diesen Eindruck vermittelt und die Deutschen vielfach den Zusammenhalt gefährdet sehen: Die Bundesrepublik wird nicht auseinanderbrechen. Doch darum geht es ungeachtet der neuen Minimalformel, mit der das Bundesverfassungsgericht das föderale Rechtsgut der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse konkretisiert, aber auch nicht. Eine ganze Reihe von Expertisen und Gutachten – so zum Beispiel die Raumordnungsberichte,¹⁰ die beiden Disparitätenberichte der

Friedrich-Ebert-Stiftung,¹¹ die Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung¹² oder der Deutschland-Atlas¹³ – belegen vor allem eines: Die Disparitäten und Unähnlichkeiten zwischen und in den verschiedenen Regionen der Bundesrepublik nehmen zu und gewinnen an Schärfe. Was zunächst „nur“ als die Transformationslast ostdeutscher Kommunen infolge von De-Industrialisierung und Abwanderung nach dem Abbau der ostdeutschen Betriebe erschien, hat sich zu einem flächendeckenden Phänomen entwickelt: Großstädtische Agglomerationen wie Hamburg oder Berlin wachsen. Periphere ländliche Räume schrumpfen und altern stark. Arbeitskräftezu- und -abzug, hohe Gewerbeeinnahmen und eine kreative Startup-Szene bringen die Städte und Kommunen wirtschaftlich weiter nach vorn. Strukturdefizite werden durch die demografische Alterung und die Infrastrukturkrise noch weiter zugespitzt. Auf die De-Industrialisierung folgt(e) in vielen ländlichen Regionen Ostdeutschlands die De-Infrastrukturalisierung.¹⁴ So verdeutlichen Schaubilder und Übersichtskarten in den genannten Berichten, dass nicht nur Arbeitsplätze regional sehr ungleich verteilt sind, sondern auch die Zahl der Hausärzte, der Volkshochschulen oder die Gewährleistung der Nahversorgung. Günstige Wohnungen sind in Großstädten Mangelware, in vielen ländlichen Räumen stehen hingegen Immobilien leer.

Es wird immer deutlicher, dass in zahlreichen Regionen der Bundesrepublik von einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse kaum mehr die Rede sein kann. Hierbei bilden sich regionale Cluster: Während wir in Süddeutschland überwiegend auf sehr gute öffentliche Infrastrukturen und Lebensbedingungen treffen, haben sich im Ruhrgebiet und Nordosten zusammenhängende Gebiete gebildet, die sich von der durchschnittlichen Entwicklung der Lebensverhältnisse in der

⁰⁹ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 106, 62 (144); hierzu Wolfgang Kahl, „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ und Grundgesetz, Heidelberg 2016, S. 18 ff.; grundsätzlich Stefan Jansen/Bernd J. Hartmann, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Verfassungsgebot, in: *Der Staat* 2/2019, S. 243–273.

¹⁰ Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Raumordnungsbericht 2011, Bonn 2012; BBSR, Raumordnungsbericht 2017, Bonn 2017.

¹¹ Vgl. Joachim Albrecht/Philipp Fink/Heinrich Tiemann, *Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2015*, Bonn 2016; Philipp Fink/Martin Henricke/Heinrich Tiemann, *Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019*, Bonn 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15400-20190528.pdf>.

¹² Vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, *Teilhabatlas Deutschland*, Berlin 2019.

¹³ Vgl. BMI, *Deutschlandatlas*, Berlin 2019, www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-deutschlandatlas/deutschlandatlas.html.

¹⁴ Vgl. Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, Demografische De-Infrastrukturalisierung, in: *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie* 1/2012, S. 39–55.

Bundesrepublik mehr und mehr entfernen.¹⁵ Die Friedrich-Ebert-Stiftung geht noch einen Schritt weiter und spricht von „Fünfmal Deutschland – fünfmal ein anderes Land“: Deutschland erfreut sich weiterhin einer „soliden Mitte“, zu der sich die meisten Kreise zählen können. Darüber hinaus gibt es in der Bundesrepublik eine Vielzahl von dynamischen Groß- und Mittelstädten, die auf ein starkes Umland ausstrahlen. Allerdings drohen in den Großstädten deutliche Segregationstendenzen. Die Bessergestellten bleiben in hübschen Wohnquartieren unter sich, die weniger gut Verdienenden werden zusehends an den Rand gedrängt. Zurück bleiben Regionen, die sich – wie beispielsweise das Ruhrgebiet und periphere ländliche Räume – aus der Strukturkrise nicht allein befreien können.¹⁶

Der Teufel steckt aber wie immer und überall im Detail: Während auf den ersten Blick alles nach den altbekannten Ost-West-, Nord-Süd-, Stadt-Land-Disparitäten aussieht, weist das Ifo Institut darauf hin, dass die Ungleichheit zwischen den Regionen – gemessen am durchschnittlich verfügbaren Einkommen der Haushalte – in den vergangenen zwei Jahrzehnten abgenommen habe. Vor allem der Osten Deutschlands hat hier aufgeholt, die Einkommensunterschiede zwischen den westdeutschen Regionen sind hingegen stärker geworden. Dies führt auch dazu, dass die Einkommensunterschiede zwischen Stadt und Land insgesamt rückläufig sind.¹⁷ Unterschiede im verfügbaren Einkommen sind allerdings nur ein Teil der Bedingungen, die das alltägliche Leben der Menschen bestimmen. Ungeachtet der insofern zu konstatierenden positiven Entwicklung prägen auch weiterhin demografische Größen, Anzahl der Arbeitsplätze und die Verfügbarkeit von wohnortnaher Grundversorgung die Lebensverhältnisse. Einkommen ist eben nicht alles.

SOZIALE DESINTEGRATIONSEFFEKTE

Die Wahlerfolge der AfD haben Volksparteien und Öffentlichkeit aufgeschreckt. Viel war die Rede von Abgehängten, politisch Verlassenen

(Johannes Hillje) und Verbitterten (Heinz Bude), die sich fremd und unerhört (Ulrich Lilie) im eigenen Land fühlen. Die Erkenntnis, dass nicht allein die ökonomische Angleichung zwischen Ost und West die gesellschaftliche Einheit herbeiführen kann, hat mehr als zwei Jahrzehnte gebraucht. Dass Infrastrukturrückbau, Versorgungsengpässe und die Verwahrlosung des öffentlichen Raumes Deklassierungsgefühle verstärken, blieb lange unbeachtet. Erst langsam sickert ein, dass infrastrukturelle Einbußen auch mit einem Verlust an pluralistischer Öffentlichkeit einhergehen und zu einer Erosion lokaler Demokratie beitragen:¹⁸ Geschlossene Schulen, Verwaltungen, Rathäuser und Polizeidienststellen und eingeschränkter öffentlicher Personennahverkehr reduzieren auch den öffentlichen Raum, in dem sich – in Zusammenspiel mit einem lokalen Vereins- und Parteilieben – eine pluralistische Öffentlichkeit konstituieren und entfalten kann. Wenn darüber hinaus Arztpraxen nicht fortgeführt, Kirchen aufgegeben und Geschäfte geschlossen werden, verliert eine Gemeinde gleichzeitig Orte mit öffentlichem Publikumsverkehr. Unter den Bedingungen des demografischen Wandels kommen der Zivilgesellschaft als „Sphäre der zum Publikum versammelten Privatleute“¹⁹ mithin nicht nur die öffentlichen und sicheren Orte, sondern zugleich auch das engagierte Publikum abhanden: Mit den sich aus der Fläche zurückziehenden Ärzten, Selbstständigen und Beamten fehlen einer Gemeinde und Region aktive Menschen, von deren Engagement das Kultur-, Vereins- und Parteilieben einer bürgerlichen Öffentlichkeit vielfach lebt.

Das Alarmierende an dieser Zunahme sozialer Verunsicherung in Verbindung mit dem gleichzeitigen Verlust pluralistischer Öffentlichkeit und der Erosion demokratischer Staatlichkeit ist jedoch, dass dadurch ein soziales und politisches Vakuum entstehen kann. Dann besteht die Gefahr, dass die sozialpolitische „Leere“, die der Kollaps von Öffentlichkeit und der Rückzug von Staatlichkeit hinterlassen, von autoritären und oft extremistischen Kräften ausgefüllt wird, die nun ihrerseits gesellschaftliche Ordnungsfunktionen übernehmen.

¹⁵ Vgl. BBSR 2017 (Anm. 10).

¹⁶ Vgl. Fink/Hennicke/Tiemann (Anm. 11).

¹⁷ Vgl. Clemens Fuest/Lea Immel, Ein zunehmend gespaltenes Land?, in: Ifo Schnelldienst 16/2019, S. 19–28.

¹⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Kersten/Neu/Vogel (Anm. 5), S. 572ff.

¹⁹ Vgl. Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/M. 1990, S. 42.

ZENTRALE ORTE UND SOZIALE ORTE

In der Debatte um die Bewältigung der Infrastrukturkrise und der wachsenden sozialräumlichen Polarisierung werden vor allem Fragen nach (der Absenkung des) Ausstattungsniveau(s), Erreichbarkeit und (neuen) Angebotsformen diskutiert. Unzweifelhaft entscheidet der Zugang zu und die Teilhabe an Daseinsvorsorgeleistungen maßgeblich über die Lebenschancen der Bürgerinnen und Bürger. Wie schnell bin ich beim Arzt? Wie weit ist der Weg bis zur Grundschule? Wie lange brauche ich zum Einkaufen? Die Fragen nach individueller Benachteiligung aufgrund schlechter Raumausstattung, territorialer Gerechtigkeit sowie dem Zusammenhang von Infrastruktur und gesellschaftlicher Kohäsion stellen sich immer drängender. Es gilt, die sozialintegrative und -kohäsive Seite der Daseinsvorsorge wieder zu stärken. Wie kann das gelingen?

Das althergebrachte Instrument der Industriegesellschaft zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist das Zentrale-Orte-Konzept.²⁰ Es verfolgt einen hierarchischen Ansatz, der von oben nach unten und von innen nach außen denkt, um territoriale Ungleichheit zu vermeiden und so den sozialen Zusammenhalt zu sichern. Die lokalen Unterschiede der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter sollen durch die Ausdifferenzierung einer dreistufigen Raum- und Siedlungsstruktur überbrückt werden, die zwischen Grund-, Mittel- und Oberzentren unterscheidet.²¹ Grundzentren stellen dabei den täglichen Lebensbedarf im Hinblick auf Lebensmittel, Grundschule und ärztliche Versorgung sicher. Mittelzentren bieten ausgeweitete Einkaufsmöglichkeiten, weiterführende Schulen und Krankenhäuser. Oberzentren offerieren umfassende Konsummöglichkeiten,

Hochschulen und spezialisierte Gesundheitsversorgung. Die Entwicklung regionaler Disparitäten hat vielerorts auch diese Versuche längst überholt, regionale Krisen der Daseinsvorsorge, Infrastrukturen und öffentlichen Güter mittels eines flexibilisierten Zentrale-Orte-Konzepts zu bewältigen. Nicht nur die Infrastrukturen im ländlichen Raum stehen infrage, auch die Leistungsfähigkeit zahlreicher Kleinstädte.

Das Zentrale-Orte-Konzept hat sich dennoch nicht erledigt, zumal es aufgrund infrastruktureller Pfadabhängigkeiten die sozialräumliche Struktur der Bundesrepublik nach wie vor in starkem Maße prägt. Doch es bedarf der Ergänzung durch ein Soziale-Orte-Konzept, das in Stadt und Land die Frage beantwortet, wo sich Gesellschaft begegnet, wenn die kommunalen und regionalen Lebensverhältnisse zunehmend disparater und unähnlicher werden.²² Daher braucht es Soziale Orte der Begegnung und Kommunikation, an denen Menschen zusammenkommen und ihr Umfeld gestalten. Lokale Demokratie lebt von Öffentlichkeit, und Soziale Orte sind ein Ansatzpunkt, der diese demokratischen Prozesse am Leben hält beziehungsweise vitalisiert. Soziale Orte können dabei weitaus mehr sein als Gastwirtschaft, Vereinsheim und Café. Sie sind Orte, an denen Menschen etwas miteinander gestalten, sich vernetzen und oft auch auf erlebte Mangelsituationen reagieren. Diese gemeinsamen Aktivitäten sollten aber nicht mit dem Ende einer Projektlaufzeit versanden. Bürgerinnen und Bürger, Verwaltungsfachkräfte und Unternehmerinnen benötigen Spiel- und Handlungsräume, um einen nachhaltigen Prozess zu initialisieren, mit dem auch weitere kommunale Aktionen in Gang gesetzt werden können.

Das Soziale-Orte-Konzept reagiert auf die Tatsache, dass unsere Gesellschaft in manchen Großstädten und ländlichen Räumen bereits so weit auseinandergedriftet ist, dass wir den sozialen Zusammenhalt aktiv wiederherstellen müssen. Dies bedarf staatlicher Aktivitäten und öffentlicher Handlungsbereitschaft – nicht aus Staatsgläubigkeit, sondern weil wir in einer Demokratie leben, die sich verfassungsrechtlich in den Gemeinden, Kreisen, Ländern und dem Bund kon-

20 Vgl. Hans Heinrich Blotevogel, *Zentrale Orte*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover 2005, S. 1307 ff.; klassisch Walter Christaller, *Die zentralen Orte in Süddeutschland*, Darmstadt 1968 (1933), S. 21 ff.; zur Bedeutung und Entwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts im Nationalsozialismus Götz Aly/Susanne Heim, *Vordenker der Vernichtung*, Frankfurt/M. 2013, S. 145 ff., S. 171; Karl R. Kegler, *Deutsche Raumplanung. Das Modell der „zentralen Orte“ zwischen NS-Staat und Bundesrepublik*, Paderborn 2015, passim, insb. S. 167 ff., S. 205 ff., S. 227 ff.

21 Vgl. Blotevogel (Anm. 20), S. 1307 ff.; Christian Langhagen-Rohrbach, *Raumordnung und Raumplanung*, Darmstadt 2005, S. 44 f.

22 Vgl. hierzu und zum Folgenden Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, *Das Soziale-Orte-Konzept. Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts*, in: *Umwelt und Planungsrecht* 2/2017, S. 50–56.

stituiert. Deshalb kommt jeder dieser politischen Ebenen für sich und allen politischen Ebenen zusammen die Aufgabe zu, den sozialen Zusammenhalt unserer Gesellschaft demokratisch zu gestalten und zu gewährleisten. Bei der Bereitstellung daseinsvorsorgender Infrastruktur zeigt sich die Staatsbedürftigkeit der demokratischen Gesellschaft.²³ Dies bedeutet nicht, dass der Staat die Daseinsvorsorge, die Infrastrukturen und die öffentlichen Güter selbst und allein zur Verfügung stellen müsste oder könnte. Er ist dafür insbesondere auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger, eine aktive Zivilgesellschaft und eine kooperative Wirtschaft angewiesen.²⁴ Deshalb kommt es darauf an, ein Soziale-Orte-Konzept zu profilieren, in dem Zusammenwirken von Staat, Gemeinden, Wirtschaftsunternehmen und Zivilgesellschaft und damit der soziale Zusammenhalt unserer Gesellschaft für alle sichtbar wird.

Soziale Orte entstehen, so die Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt „Das Soziale-Orte-Konzept“,²⁵ in schrumpfenden Landschaften und segregierenden Städten nicht von selbst. Die Grundvoraussetzung für die Entfaltung des Soziale-Orte-Konzepts ist *erstens* die staatliche Gewährleistung von Infrastrukturen und öffentlichen Gütern. Soziale Orte entwickeln sich nicht gegen oder ohne öffentliche Strukturen, sondern mit ihnen. Für die Initiierung und Stabilisierung Sozialer Orte sind *zweitens* engagierte und innovationsfähige Akteure erforderlich. Es braucht die „richtigen Leute am richtigen Ort“. Mit dem persönlichen Engagement steigen und fallen die Chancen von Sozialen Orten in einem Stadtteil oder in einer Gemeinde. Aber auch hier kann und muss der Staat unterstützend tätig werden – zunächst mit der Einsicht, dass sich ehrenamtliches Engagement nur dort entfaltet, wo es nicht schlicht als Lückenbüßer für den Ausfall staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Infrastrukturen angesehen wird. Engagement ist immer eine Frage der Gegenseitigkeit: Bürgerliches Engagement entfaltet sich dort, wo sich auch der Staat und die

Zivilgesellschaft engagieren. Insofern ist die finanzielle Förderung des Ehrenamts wichtig, aber keineswegs der allein entscheidende Faktor. Soziale Orte sind *drittens* nicht Projekt, sondern Prozess. Sicherlich gibt es Schnittmengen zwischen sozialem Projekt- und Prozessmanagement. Doch Soziale Orte leben nicht von isolierten, sondern von vernetzten Projekten, sodass ein Wandel der Förderpolitik weg von der Projekt- hin zur Prozessförderung überfällig ist. Schließlich und *viertens* benötigen Soziale Orte überregionale Aufmerksamkeit und Vernetzung, Einbindung und Anerkennung. Das Soziale-Orte-Konzept fördert nicht die soziale Introvertierung von segregierten Stadtvierteln oder schrumpfenden Gemeinden. Deshalb muss es Sozialen Orten darauf ankommen, soziale, ökonomische, kulturelle und politische Anknüpfungspunkte auch jenseits ihrer Grenzen zu finden und zu leben, um mit dem so entstehenden Zusammenhalt ebenfalls die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu fördern.

POLITIK DES ZUSAMMENHALTS

Die Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsgrundsatzes darf nicht in der Diskussion um Mindestausstattung, Sockelversorgung, Erreichbarkeiten, Bürgerbusse und Dorfläden stecken bleiben. Vielmehr geht es darum, das soziale Integrations- und Kohäsionsversprechen, das diesen Leitgedanken prägt, wieder neu zu beleben. Deshalb ist es auch gut, dass beispielsweise der Freistaat Bayern einen verfassungsrechtlichen Neuanatz gewagt und das Gleichwertigkeitspostulat als eine Staatszielbestimmung ausgestaltet hat. Der Freistaat – so heißt es in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung – „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land“. Diese sozialräumliche Staatszielbestimmung wendet sich an Gesetzgeber, Regierung und Verwaltung sowie an die Gerichtsbarkeit. Alle drei Gewalten haben die Aufgabe, gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern, in Stadt und Land, durch Gesetze, Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen zu fördern. Damit dieser sozialräumliche Verfassungsauftrag nicht verpufft, sondern das sozialpolitische Integrationsversprechen erneuern kann, müssen sich Legislative, Exekutive und Judikative von der minimalistischen Rechtsprechung des Bun-

²³ Vgl. Berthold Vogel, Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg 2007, S. 13ff., S. 25ff.

²⁴ Vgl. Petra Böhnke et al., Der Wert der öffentlichen Güter, Berlin 2015, S. 38ff., www.boell.de/sites/default/files/der-wert-oeffentlicher-gueter.pdf.

²⁵ Vgl. das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt „Das Soziale-Orte-Konzept. Neue Infrastrukturen für gesellschaftlichen Zusammenhalt“ (2017–2020) unter der Leitung von Claudia Neu und Berthold Vogel.

desverfassungsgerichts lösen, um in einer eigenständigen Auslegung und Anwendung von Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung den sozialräumlichen Zusammenhalt zu fördern. Wenn dies gelingt, kann diese Regelung eine föderale Vorbildwirkung entwickeln, nicht nur für die übrigen Länder, sondern vor allem auch für den Bund. Diese integrationspolitische Befreiung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aus einer Philosophie des „Minimums“ ermöglicht eine neue Politik des Zusammenhalts, die die soziale, wirtschaftliche und territoriale Kohäsion von Gemeinden, Regionen, Ländern und damit insgesamt auch der Bundesrepublik stärkt.²⁶ Ein zentraler Baustein dieser Politik des Zusammenhalts ist das Soziale-Orte-Konzept. Dessen Ziel ist nicht die Rückkehr in vermeintlich bessere Zeiten wohlfahrtsstaatlicher Blüte oder realsozialistischen Zwangszusammenhalts. Diesen Homogenisierungs- und Abschließungssehnsüchten ist mit einer Politik zu begegnen, die an-

²⁶ Vgl. Jens Kersten/Claudia Neu/Berthold Vogel, Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie, Hamburg 2019.

erkennt, dass es starke demokratische Institutionen braucht, die flächendeckend den Bürgerinnen und Bürgern Vorsorge und Teilhabe ermöglichen, die ihnen Raum geben, eigene Ideen vor Ort zu entwickeln, und die öffentlichen Infrastrukturen positiv erfahrbar machen. Denn der liberale, soziale und demokratische Verfassungsstaat lebt von Voraussetzungen, die er selbst schaffen muss.

JENS KERSTEN

ist Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München.
jens.kersten@jura.uni-muenchen.de

CLAUDIA NEU

ist Professorin für die Soziologie Ländlicher Räume an den Universitäten Göttingen und Kassel.
claudia.neu@uni-goettingen.de

BERTHOLD VOGEL

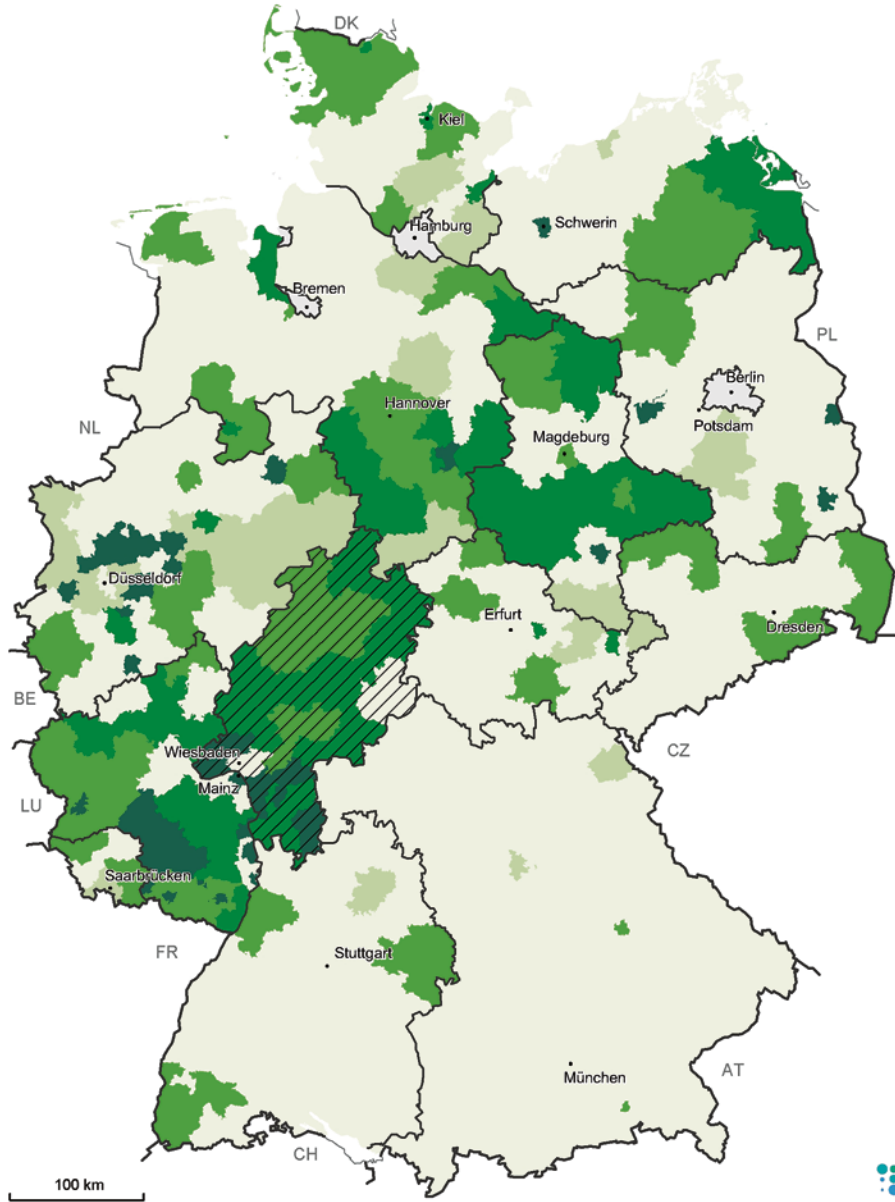
ist Professor für Soziologie und Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Universität Göttingen.
berthold.vogel@sofi.uni-goettingen.de

Immer informiert.

Bestellen Sie unseren APuZ-Newsletter oder folgen Sie uns bei Twitter!



Kassenkredite der Kreise



Kassenkredite der Kreise am Jahresende 2017 in € je Einwohner

- keine
- bis unter 25
- 25 bis unter 200
- 200 bis unter 1.000
- 1.000 und mehr

Entschuldungsprogram Hessenkasse im Laufe des Jahres 2018 umgesetzt

Stadtstaaten

Datenbasis: Statistische Ämter der Länder, FORA mbH,
 Berechnung Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune 2019
 Geometrische Grundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2019
 Zeitpunkt: 01.01.2018 Gebietsstand, 31.12.2017 Kassenstand
 Räumliche Auflösung: Kreise
 Datum: 19.07.2019
 Bearbeitung: T. Osigus

GLEICHWERTIG, NICHT GLEICH

Zur Debatte um die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

Joachim Ragnitz · Marcel Thum

Nicht zuletzt mit der Bundestagswahl 2017 und dem damit verbundenen Erstarren des Rechtspopulismus insbesondere in strukturschwächeren Wahlkreisen Ost- und Westdeutschlands ist die Frage der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ wieder auf die politische Agenda gerückt. Im Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode bekennt sich die Bundesregierung nachdrücklich zum Ausgleich von Unterschieden in den Lebensbedingungen.⁰¹ Eine eigens hierfür eingesetzte Kommission hat im Sommer 2019 Vorschläge für politische Maßnahmen vorgelegt,⁰² und auch im wissenschaftlichen Diskurs gewinnt das Thema zunehmend an Beachtung. Bislang ungeklärt ist allerdings, wie „Gleichwertigkeit“ von Lebensverhältnissen in einem multidimensionalen Kriteriensystem zu definieren ist und welche Rolle der Staat beim Abbau von regionalwirtschaftlichen Unterschieden überhaupt einnehmen soll und kann. Vielfach ist die Diskussion geprägt von mehr oder minder normativen Vorstellungen „einheitlicher“ (anstelle von gleichwertigen) Lebensbedingungen, gemessen häufig an Ergebnissen wirtschaftlicher Aktivität wie Beschäftigungssituation, Einkommen und Wirtschaftskraft einerseits und Ausstattung mit infrastrukturellen Einrichtungen andererseits. Dass einheitliche Lebensbedingungen aber beim Vorliegen unterschiedlicher regionaler Voraussetzungen kaum erreichbar sind, wird dabei häufig übersehen – „Gleichwertigkeit“ kann insoweit nicht so interpretiert werden, dass es um die Herstellung „gleicher“ Lebensbedingungen geht.

GESETZLICHE GRUNDLAGEN

Das Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist in dieser Form⁰³ seit 1994 im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert

(Art. 72 Abs. 2 GG) – allerdings nicht als Zielgröße politischen Handelns. Im Verfassungskontext ist es eher als Einschränkung der gesetzgeberischen Kompetenzen des Bundes zu interpretieren, da auf den in Artikel 72 Absatz 2 GG⁰⁴ genannten Feldern der Bund nur dann Gesetze erlassen darf, wenn dieses aus Gründen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse oder der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich scheint, während der Bund auf den übrigen Feldern der konkurrierenden Gesetzgebung uneingeschränkt tätig werden kann. Eine Verpflichtung des Staates zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit Blick auf eine Mindestausstattung mit Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge oder gar auf die Ergebnisse wirtschaftlichen Handels lässt sich daraus nicht ableiten.⁰⁵ Und selbst die einfachgesetzlichen Regelungen des Raumordnungsgesetzes, von denen die Bundesländer nach Artikel 72 Absatz 3 GG abweichen können, formulieren nur die Leitvorstellung einer „dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ (§ 1 Abs. 2 ROG), die durch „ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse“ gekennzeichnet sei (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG). Es geht hierbei unter anderem um eine angemessene „Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) und „eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie (...) ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG), vor allem durch eine Verbesserung der Entwicklungschancen strukturschwacher Räume.

Die Verantwortung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse obliegt somit grundsätzlich den Ländern, da diese Träger

der Raumordnung sind (§13 ROG). Um dies im bundesweiten Kontext bewerkstelligen zu können, fordert Artikel 106 Absatz 3 GG eine aufgabengerechte und die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ wahrende Finanzausstattung der Länder. Im Verhältnis der Länder untereinander wird diese durch den Finanzausgleich zwischen den Ländern sowie ergänzende Zuweisungen des Bundes sichergestellt (Art. 107 GG). Unterschiede in den regionalen Lebensverhältnissen sind zumindest bei der öffentlichen Daseinsvorsorge, für die der Staat zuständig ist, nicht etwa auf unzureichende finanzielle Mittel einzelner Länder zurückzuführen, sondern Folge einer differierenden Prioritätensetzung in der Landespolitik.

EMPIRISCHE ASPEKTE

Es fehlt nicht an (wissenschaftlichen) Arbeiten, die die Frage nach Unterschieden in den regionalen Lebensverhältnissen indikatorgestützt beantworten wollen: Hierbei wird gemeinhin ein vorgegebener Katalog von Kriterien herangezogen und die regionalen Ausprägungen mit einem normativ vorgegebenen Niveau (im Regelfall: dem Bundesdurchschnitt) verglichen. Die Probleme bestehen darin, dass es keinen allgemeinen Konsens darüber gibt, welche Indikatoren zur Messung von Lebensverhältnissen herangezogen werden sollen, und dass unklar ist, wie die verschiedenen Indikatoren gewichtet beziehungsweise aggregiert werden sollen.⁰⁶ Strittig ist darüber hinaus, welche räumliche Bezugsebene zu wählen ist. Aus diesen Gründen sind alle vorlie-

genden Untersuchungen durch eine gewisse Willkür gekennzeichnet, sodass das Ergebnis oftmals eher die Vorstellungen der Urheber der Untersuchung und nicht unbedingt die Einschätzung der Menschen „vor Ort“ widerspiegelt. Außerdem führt die Aggregation regelmäßig dazu, dass ungünstige Bedingungen in einzelnen Lebensbereichen durch günstige Ausprägungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden. Die Vorgehensweise kann deswegen insbesondere auch die Frage nicht klären, ob unterdurchschnittliche Ausstattungen zugleich auch einen Verstoß gegen die „Gleichwertigkeit“ bedeuten, da hierfür zwingend eine Bewertung unterschiedlicher Lebensbedingungen gemäß der Präferenzen der dort lebenden Menschen erforderlich wäre.

Wegen des Fehlens einer allgemein anerkannten Methodik zur Messung regionaler Lebensverhältnisse kann es nicht verwundern, dass einschlägige Untersuchungen hier zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen, wie die folgenden drei Beispiele zeigen.

1. Das Bundesamt für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) stützt sich in seiner Bewertung der Lebensverhältnisse in den einzelnen Regionen Deutschlands auf insgesamt 23 Indikatoren aus den Bereichen Demografie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt.⁰⁷ Die einzelnen Indikatoren werden mit Ausnahme der Größen Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und Arbeitslosenquote⁰⁸ gleichgewichtet; aufgrund der unterschiedlichen Zahl der Indikatoren je Bereich ergibt sich jedoch eine implizite Höhergewichtung einzelner Bereiche. Die Untersuchungsebene bilden hier die sogenannten Kreisregionen, bei denen kreisfreie Städte mit ihrem jeweiligen Umland zusammengefasst werden. Entsprechend der Interpretation des BBSR sind die Lebensverhältnisse vor allem in Regionen im östlichen Mecklenburg-Vorpommern, im nörd-

01 Vgl. CDU/CSU/SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, Berlin 2018, Tz. 5444–5479.

02 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.), Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin 2019.

03 In der von 1949 bis 1994 geltenden Fassung des Grundgesetzes war noch von der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede.

04 Die Einschränkung auf bestimmte Felder gesetzgeberischen Handelns wurde 2006 in das Grundgesetz eingefügt.

05 Auf Landesebene verpflichten lediglich die Verfassungen der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg und Bremen die Politik dazu, auf die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ in den einzelnen Teilregionen hinzuwirken.

06 Siehe hierzu auch den Beitrag von Antonia Milbert in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

07 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/11263, 21. 2. 2017. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich unter www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/abgehaengte-regionen/abgehaengte-regionen.html.

08 Diese beiden Indikatoren gehen mit dem doppelten Gewicht in die Berechnung des Gesamtindikators ein.

lichen und im westlichen Sachsen-Anhalt sowie in der Peripherie des Bundeslands Brandenburg gemessen am Bundesdurchschnitt als stark oder sehr stark unterdurchschnittlich einzuschätzen. In den westdeutschen Bundesländern trifft dies hingegen nur auf zwei Regionen zu (Herne, Stadt im Ruhrgebiet, sowie der Landkreis Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen). Hervorzuheben ist hierbei, dass das BBSR als einzige Institution auch berücksichtigt, wie viele Menschen in den durch unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse gekennzeichneten Regionen leben.

2. In den Schlussfolgerungen der Vorsitzenden der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ werden 24 Indikatoren aus den Bereichen Demografie, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Infrastruktur und Soziales aufgelistet, die regionale Unterschiede in den Lebensbedingungen „auf der Ebene von Gemeinden, Städten und Kreisen“ dokumentieren sollen.⁰⁹ Der Bericht verzichtet aber auf eine Zusammenfassung dieser Größen zu einem Gesamtindikator und umgeht somit das angesprochene Aggregations- und Gewichtungproblem. Damit kann aber auch nicht angegeben werden, in welchen Regionen insgesamt eher unterdurchschnittliche Lebensverhältnisse vorliegen. Im Vordergrund steht die Ableitung von politischen Maßnahmen, mit denen in jedem einzelnen Bereich die Lebensbedingungen in den benachteiligten Regionen verbessert werden sollen; eine Priorisierung wird nicht vorgenommen.
3. Das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW Köln) zieht für seine Analyse zwölf Indikatoren aus den Feldern Wirtschaft, Demografie und Infrastruktur heran, die jeweils gleichgewichtet werden.¹⁰ Räumliche Untersuchungsebene ist hier die Ebene der Raumordnungsregionen. Anders als in den anderen Studien wird vom IW Köln dabei die Frage in den Vordergrund gerückt, welche anfänglich schwachen Regionen sich

auch mittelfristig ungünstig entwickelt haben. Es geht also nicht primär darum, Regionen mit ungünstigen Lebensbedingungen zu identifizieren, sondern solche, die vom allgemeinen Trend steigenden Wohlstands abgekoppelt sind.¹¹ Neben dem Ausgangswert eines jeden Indikators fließt auch dessen Veränderung im Zeitablauf in die Bewertung ein. Im Ergebnis identifiziert das IW Köln zum einen altindustrielle Regionen in Westdeutschland (unter anderem Ruhrgebiet, Saarland und Westpfalz sowie Bremerhaven) und zum anderen weite Teile Ostdeutschlands (unter anderem die brandenburgische und die sächsische Lausitz, Erzgebirge und Thüringer Wald sowie ganz Sachsen-Anhalt) als „gefährdete Regionen“. Dabei dominieren im Westen wirtschaftliche Probleme, während die Schwäche im Osten vor allem demografische Ursachen hat.¹²

Anders als in der Öffentlichkeit vielfach vermutet, ist eine Zunahme regionaler Disparitäten nicht ohne Weiteres festzustellen: Der Untersuchung des BBSR zufolge hat sich die Zahl der Regionen mit unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen seit 2011 annähernd halbiert;¹³ auch die Studie des IW Köln, die sich explizit auf die Veränderung der Lebensverhältnisse bezieht, zeigt, dass in den allermeisten Regionen Deutschlands keine Verschlechterung seit dem Basisjahr 2011 eingetreten ist. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch das Ifo Institut mit Blick auf die materiellen Lebensverhältnisse der Menschen in den einzelnen Regionen – demnach ist lediglich bei demografischen Indikatoren ein zunehmendes Stadt-Land-Gefälle zu verzeichnen.¹⁴

Versucht man – bei aller Kritik an der konzeptionellen Vorgehensweise – ein gemeinsames Muster von Regionen mit unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen zu identifizieren, handelt es sich dabei entweder um altindustrielle Problemregionen, die den Niedergang ehemals strukturbestimmender Sektoren nicht durch den

⁰⁹ Vgl. BMI (Anm. 2), S. 10.

¹⁰ Vgl. Michael Hüther/Jens Südekum/Michael Vogtländer (Hrsg.), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland*, Köln 2019.

¹¹ Vgl. ebd., S. 89.

¹² Vgl. ebd., S. 107–109.

¹³ Vgl. BT-Drs. 18/10951 (Anm. 7), S. 7.

¹⁴ Vgl. Clemens Fuest/Lea Immel, Ein zunehmend gespaltenes Land?, in: Ifo Schnelldienst 16/2019, S. 19–28.

Aufbau neuer Wirtschaftszweige haben kompensieren können (Ruhrgebiet, Wertstandorte, Regionen in Ostdeutschland) oder um Regionen, die durch eine geringe Bevölkerungsdichte und dadurch verursacht durch eine Ausdünnung des Angebots an Einrichtungen und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge geprägt sind (wie in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg).

UNTERSCHIEDLICHE VORLIEBEN DER BEVÖLKERUNG

Grundsätzlich krankt die Diskussion um die Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse daran, dass das Untersuchungsobjekt die Region ist, nicht aber die in einer Region lebenden Menschen.¹⁵ Leistungen der (öffentlichen) Daseinsvorsorge bestehen aus einem Bündel verschiedener Güter, die für die Bürger im Regelfall unterschiedlich bedeutsam sind: Während den einen kulturelle Angebote besonders wichtig sind, die es nur in der Stadt gibt, zieht es die anderen in den naturnahen ländlichen Raum. Daher lässt sich aus einer unterdurchschnittlichen Ausstattung mit bestimmten Daseinsvorsorgeleistungen nicht auf ein Defizit schließen. Vielmehr ist zu vermuten, dass zumindest auf lange Sicht die Bevölkerung ihren Wohnort entsprechend ihrer jeweiligen Präferenzen wählt – was bedeutet, dass die Vorteile einer umfassenderen Daseinsvorsorge in anderen Regionen aus Sicht der betroffenen Menschen nicht so groß sind, dass diese die Kosten eines Umzugs aufwiegen. Rein enumerative Auflistungen öffentlicher Leistungen und erst recht ihre Aggregation zu einem umfassenden Indikator zur Abbildung von Lebensverhältnissen sind daher vom Grundsatz her ungeeignet, eine Bewertung der Lebensbedingungen in einer Region vorzunehmen.

Dies wurde im Übrigen bis vor Kurzem auch von der Politik so gesehen, die im Rahmen der Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“ des Deutschen Bundestages mehrheitlich festgestellt hat, dass „jeder Versuch, Wohlstand und Lebensqualität ‚objektiv‘ und abschließend zu bestimmen, (...) zum Schei-

15 Die nachfolgende Argumentation basiert in Teilen auf dem Beitrag von Joachim Ragnitz/Marcel Thum, Zur Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Was soll man tun und was nicht?, in: Ifo Dresden berichtet 2/2019, S. 3 ff.

tern verurteilt“ ist.¹⁶ Die Enquetekommission zieht hieraus die Schlussfolgerung, dass „eine all-gemeinverbindliche Festlegung jener Faktoren, die zum Wohlstand und zur Lebensqualität aller gehören“ mit einer liberalen und pluralistischen Gesellschaft unvereinbar wäre und die Politik deswegen lediglich die Bedingungen dafür schaffen kann, „dass jeder Mensch Wohlstand und Lebensqualität für sich verwirklichen kann“.¹⁷ Politischen Vorschlägen, wie die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ hergestellt werden kann, ist insoweit mit einem gewissen Misstrauen zu begegnen.

POLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ungeachtet all dieser Einwände gegen das Konzept „gleichwertige Lebensverhältnisse“ ist wohl unstrittig, dass dem Staat eine Verantwortung zukommt, bestimmte öffentliche Güter allen Einwohnern eines Landes unabhängig von ihrem Wohnort zur Verfügung zu stellen. Man wird sich leicht darauf einigen können, dass zur grundlegenden Daseinsfürsorge die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, der Zugang zu grundständigen Bildungsangeboten und die Versorgung mit elementaren Gesundheitsdienstleistungen gehört. Da aus Kosten- und Effizienzgründen ein Teil dieser Angebote in Zentralen Orten¹⁸ räumlich konzentriert werden muss, bedarf es darüber hinaus auch öffentlicher Mobilitätsangebote, insbesondere im ländlichen Raum. In diesen vier Bereichen – die entsprechend der föderalen Aufgabenverteilung allerdings alle im Kompetenzbereich der Länder beziehungsweise der Kommunen liegen – muss ein flächendeckendes beziehungsweise wohnortnahes Angebot aufrechterhalten werden. Bei öffentlichen Leistungen, die über dieses Basisangebot hinausgehen, typischerweise aber auch seltener genutzt werden – wie kulturelle Angebote, weiterführende

16 Abschlussbericht der Enquetekommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, BT-Drs. 17/13300, 3. 5. 2013, S. 234.

17 Ebd., S. 235.

18 Das „Zentrale-Orte-Konzept“ ist in den Grundsätzen der Raumordnung in Deutschland (§2 ROG) verankert. Unterschieden werden in diesem Konzept Grund-, Mittel- und Oberzentren, die in abgestufter Form bestimmte Infrastruktureinrichtungen und (öffentliche) Dienstleistungen bereitstellen sollen.

Schulen oder Fachkrankenhäuser – sind hingegen stärkere Eigenanstrengungen der Nutzer akzeptabel. Dies wird zum Beispiel dadurch erreicht, dass entsprechende Leistungen nur in Zentralen Orten höherer Kategorie angeboten werden, da für eine effiziente Leistungserstellung bestimmte Mindestnutzerzahlen erforderlich sind.

Die Leistungsangebote bei der Daseinsvorsorge der öffentlichen Hand müssen nicht notwendigerweise in tradierten Organisationsformen erbracht werden: Statt den Öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen zu organisieren, die nach festem Fahrplan verkehren, könnten verstärkt nutzungsorientierte Modelle („Anrufbussysteme“) eingeführt werden. Auch müssen nicht alle grundständigen Gesundheitsdienstleistungen von Ärzten mit zwölfjähriger Facharztausbildung erbracht werden, sondern könnten beispielsweise auch durch Arzthelfer und Krankenschwestern bereitgestellt werden. Schulische Ausbildung im Primarbereich kann auch in jahrgangsübergreifendem Unterricht erfolgen. Große Chancen bietet überdies die Digitalisierung, die eine räumliche Trennung von Leistungsanbietern und -nutzern ermöglicht.

Es gibt mit Blick auf die öffentliche Daseinsvorsorge inzwischen eine Vielzahl von Modellprojekten. Woran es jedoch hapert, ist die Überführung erfolgreicher Projekte in eine Regelförderung. Insoweit gibt es hier kein Erkenntnisproblem mehr, sondern ein Umsetzungsproblem. In ausgewählten Bereichen wäre es schließlich auch denkbar, anstelle des Vorhaltens eines flächendeckenden, jedoch unterausgelasteten Angebots an öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen („Objektförderung“) Menschen finanziell dafür zu entschädigen, dass sie auf bestimmte Leistungen in Wohnortnähe verzichten müssen („Subjektförderung“).¹⁹

In jüngerer Zeit wird darüber hinaus vermehrt auch der Zugang zu schnellen Internet-Verbindungen zu den vom Staat zu gewährleistenden Daseinsvorsorgeleistungen gezählt, ähnlich wie die Versorgung mit Elektrizität oder Wasser. Tatsächlich ist dies in einer zunehmend digitalisierten Welt mehr und mehr eine Grundvoraussetzung

sowohl für die Lebensqualität von Privathaushalten als auch für die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung von Unternehmen. Selbst wenn die Politik sich dafür entscheidet, einen Internetzugang flächendeckend gewährleisten zu wollen, bedeutet dies aber nicht gleichzeitig auch, dass für alle gleiche Netzgeschwindigkeiten gelten müssen. Vielmehr kann man diese von der Zahlungsbereitschaft der Nutzer abhängig machen: Für „konsumtive“ Nutzungen reichen auch langsamere Verbindungsgeschwindigkeiten, die zu einem niedrigen Preis angeboten werden können; für schnellere Verbindungen können hingegen auch höhere Preise verlangt werden, sodass auf diese Weise zusätzliche Einnahmen für den Netzausbau generiert werden können. Zudem gilt auch hier, dass die Entscheidung für einen flächendeckend gewährleisteten Internetzugang nicht automatisch auch die Entscheidung für eine bestimmte Technologie impliziert. Vielmehr sollte die Versorgungsart (kabelgebundene versus funkgestützte Verbindungen; Glasfaser versus Kupferkabel) den Versorgungsunternehmen überlassen bleiben.

Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen – und damit eine Angleichung der durchschnittlichen Markteinkommen – kann der Staat hingegen nicht garantieren. Um innovative, gutbezahlte Jobs zu schaffen, gibt es in Deutschland das etablierte Instrumentarium der regionalen Wirtschaftsförderung, unter anderem durch Reduzierung der Investitionskosten für Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige, durch Bereitstellung von Kapital für Unternehmensgründungen oder durch die Unterstützung der Unternehmen bei Forschung und Entwicklung. Der Beitrag zur Verbesserung der regionalen wirtschaftlichen Lage ist dabei allerdings ein eher indirekter, denn es bleibt offen, ob die Unternehmen auf diese staatlichen Anreize tatsächlich in der gewünschten Weise reagieren.

Kein staatlicher Handlungsbedarf besteht schließlich bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die gemeinhin privatwirtschaftlich bereitgestellt werden, auch wenn es aus individueller Sicht problematisch sein kann, wenn kein wohnortnaher Zugang zu Einzelhandelsgeschäften oder gastronomischen Einrichtungen besteht. Zu derartigen „Versorgungslücken“ kann es nur kommen, wenn die Nachfrage in einer Region für einen rentablen Betrieb derartiger Angebote nicht ausreicht – und es ist mit

¹⁹ Vgl. Enquetekommission „Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder“, Abschlussbericht, Landtagsdrucksache 4/13000, 30.9.2008, S. 273f.

marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht vereinbar, wenn die Allgemeinheit dies durch eine entsprechende Subventionierung ausgleichen müsste. Vielmehr entspricht es dem Grundgedanken der Raumordnung in Deutschland, dass derartige Angebote in Orten mit ausreichendem Verflechtungsbereich gebündelt werden („Grundzentren“ im geltenden System der Zentralen Orte). Abgesehen davon, gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Beispielen dafür, wie die Grundversorgung „in der Fläche“ auch durch ehrenamtliche oder genossenschaftliche Lösungen gesichert werden kann.

Maßnahmen zur Herstellung gleicher (oder zumindest gleichwertiger) Lebensverhältnisse stehen schließlich in Konkurrenz zu anderen politischen Zielen. So kann es Zielkonflikte geben zwischen der Schaffung zusätzlichen (preisgünstigen) Wohnraums auf der einen Seite und umweltpolitisch motivierten Beschränkungen der Flächeninanspruchnahme auf der anderen Seite; eine bessere verkehrliche Erschließung in der Fläche kann in Konflikt mit einer klimapolitisch begründeten Einschränkung der individuellen Mobilität geraten; regionalpolitisch motivierte Förderpolitiken können dem Ziel eines höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstums entgegenstehen. Letzten Endes ist es also eine politische Entscheidung, welche Leistungen der Daseinsvorsorge in welchem Umfang wo bereitgestellt werden sollen und auf welche öffentlichen Güter an anderer Stelle zu verzichten ist. Wenn aber Entscheidungsverantwortung und Finanzierungsverantwortung auseinanderfallen, steigen die Wünsche schnell ins Unermessliche. Dies spricht dafür, die Nutznießer von Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Lebensbedingungen zumindest anteilig an deren Finanzierung zu beteiligen.

Und schließlich gilt, was auch in den Schlussfolgerungen der Vorsitzenden der Gleichwertigkeitskommission betont wird: Die regionale Vielfalt ist eine der Stärken, die die Bundesrepublik Deutschland auszeichnen.²⁰ Nicht alles, was man bundeseinheitlich regeln kann, muss man auch bundeseinheitlich regeln. Regionale Vielfalt auch

in den Angeboten der Daseinsvorsorge kann von Vorteil sein, wenn die regionalen Bedürfnisse unterschiedlich sind.²¹ Dies spricht dafür, die regionale Daseinsvorsorge weiterhin als Aufgabe von Ländern und Kommunen zu betrachten und in deren Entscheidungen auch die regionalen Präferenzen zu berücksichtigen. Nicht sinnvoll ist es hingegen, bundespolitisch vorzugeben, wie die Ausstattung der einzelnen Regionen mit Daseinsvorsorgeleistungen auszusehen hat.

²⁰ Vgl. BMI (Anm. 2), S. 9.

²¹ Vgl. hierzu auch das Plädoyer zu mehr regionaler Eigenverantwortung bei Joachim Ragnitz/Felix Rösel/Marcel Thum, Der Graben zwischen Ost und West – welche Politik hilft gegen Ungleichheit?, in: Ifo Schnelldienst 16/2019, S. 3–6.

JOACHIM RAGNITZ

ist stellvertretender Leiter der Niederlassung des Ifo Instituts in Dresden und Honorarprofessor an der TU Dresden.
ragnitz@ifo.de

MARCEL THUM

ist Leiter der Niederlassung des Ifo Instituts in Dresden und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft an der TU Dresden.
thum@ifo.de

ZWEI PERSPEKTIVEN AUS RAUMPLANUNG UND RAUMBEOBACHTUNG

Standards in der Raumordnung auf dem Prüfstand?

Bärbel Winkler-Kühlken

Seit den 2000er Jahren stehen Fragen der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Daseinsvorsorge im Fokus von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. Auch Ideen zu gegenüber den bekannten Angeboten und Infrastruktureinrichtungen alternativen Formen, nicht selten auch unter weitergehender Einbindung bürgerschaftlichen Engagements, kamen in die Diskussion. Die Cottbuser Erklärung von 2004 hat hierzu erste Eckpunkte gesetzt:⁰¹ Infrastrukturangebote überdenken und neu organisieren, regional passende Lösungen suchen, neue Partner finden, Bevölkerung aktiv beteiligen, integriert planen und in Projekten umsetzen, dezentral bündeln, passende Rahmenbedingungen schaffen, mit der Umsetzung jetzt beginnen. Seither sind viele Entwicklungen angestoßen worden, von verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung bis hin zur 2018 eingesetzten ressortübergreifenden Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung. Die notwendige Verhandlung der Flexibilisierung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge kostet jedoch Zeit. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, die Bedeutung von Standards in der Raumordnung und deren Wandel zu skizzieren.⁰²

STANDARDS IN DER RAUMORDNUNG

Das Leitbild der **gleichwertigen Lebensverhältnisse** ist in Paragraph 1 Absatz 2 Raumordnungsgesetz (ROG) verankert. Im Sinne des Sozialstaatsprinzips wurde die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse traditionell gleichgesetzt mit einer fläch-

chendeckenden Versorgung mit Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge. Raumordnerische Instrumente für die Organisation der überörtlichen Leistungserbringung der Daseinsvorsorge sind dabei insbesondere die Zentralen-Orte-Konzepte der Länder sowie die Bestimmung von Ausstattungsniveaus durch Ausstattungskataloge oder Indikatoren der Infrastruktur.

Unter **räumlichen Mindeststandards** der Daseinsvorsorge werden verbindliche Vorgaben der öffentlichen Hand zum Umfang der Ausstattung oder zur Erreichbarkeit/Zugänglichkeit von Funktionen der Daseinsvorsorge (angebotene Leistung, Infrastruktureinrichtungen oder -netze) verstanden, die die für eine Region zu erhaltende oder anzustrebende Untergrenze der Verfügbarkeit für den Nutzer beziehungsweise die Zielgruppe bestimmen.

Der Begriff der **Daseinsvorsorge** kennzeichnet die grundlegende Versorgung der Bevölkerung mit wesentlichen Gütern und Dienstleistungen durch den Staat und/oder von der öffentlichen Hand geförderte Organisationen⁰³ beziehungsweise bezeichnet Dienstleistungen, an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht.⁰⁴ Weiterhin wird betont, dass die als notwendig eingestuften Güter und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (sozial verträglichen) Preisen angeboten werden müssen.⁰⁵ Der Begriff der Daseinsvorsorge, der in den 1930er Jahren in die verwaltungsrechtliche Diskussion eingeführt wurde, hat erst jüngst in gesetzliche Regelungen Eingang gefunden. Trotzdem gibt es keine abschließende Definition des Begriffs oder der zugehörigen Infrastrukturbereiche, vielmehr wird versucht, die Daseinsvorsorge beispielhaft zu konturieren.⁰⁶

Zugleich unterliegt es der politischen und/oder gesellschaftlichen Debatte, welche einzelnen, konkreten Leistungen in den verschiedenen Bereichen – neben der technischen Infrastruktur insbesondere Bildung, Kinderbetreuung, medizinische und pflegerische Versorgung, kulturelle Angebote, Angebote der Nahversorgung, öffentlicher Personennahverkehr, digitale Breitbandversorgung, öffentliche Sicherheit – zur grund-

legenden Versorgung der Bevölkerung gehören und ob an den einzelnen Leistungen ein besonderes öffentliches Interesse besteht.

Versorgungsstandards als **regionale Mindeststandards** wurden erstmals im Großen Hessenplan 1965 formuliert – beschränkt auf den sozialpolitischen Bereich, denn in diesem lagen statistische Daten zur Ableitung und zur Messung von Zielwerten vor. Andere Fachressorts verzichteten dagegen auf eine prüfbare Quantifizierung ihrer Ziele. Die raumordnerische Standardsetzung wurde durch das Bundesraumordnungsprogramm 1975 weiterentwickelt, in dem Mindeststandards zu insgesamt sieben Infrastrukturbereichen in den vier Zielbereichen „Verbesserung der Infrastruktur“, „Verbesserung der Umweltqualität“, „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Entwicklung der Raumstruktur“ enthalten waren.

Einen weitergehenden Katalog von Mindeststandards, die „Gesellschaftlichen Indikatoren für die Raumordnung“, hat der Beirat für Raumordnung 1976 vorgelegt; dieser enthielt insbesondere Indikatoren zur Sozialstruktur. Die **Indikatoren** sollten die Raumordnungsziele quantifizieren und operationalisieren. Dazu wurden zunächst die Ziele mit messbaren Indikatoren untersetzt und anschließend mit Ziel- beziehungsweise Sollwerten belegt, die sowohl Richtung als auch Ausmaß der durch

Maßnahmen der Raumordnung angestrebten Veränderungen in Zustand und Ausstattung angaben.

Es zeigten sich schnell die Grenzen dieses systematischen Ansatzes der Ableitung von Mindeststandards: Nicht für alle Zielbereiche lagen statistische Informationen vor, und normative Wertsetzungen für Mindeststandards waren schwer ableitbar. Die Standards zielten vor allem auf eine Verbesserung der Ausstattung (Mindestausstattung). Mit den sich ab den 1980er Jahren abzeichnenden Grenzen des Wachstums beziehungsweise des Ausbaus des Sozialstaats verloren solche Zielvorgaben in der Raumordnung zunächst an Relevanz. Die Bedeutung von Indikatoren verlagerte sich auf die Kultur der Beobachtung von Raumprozessen und der Evaluierung von Strukturmaßnahmen. Insoweit kann bei der Formulierung von (überprüfbaren) Mindeststandards auf die mittlerweile umfassenden Erfahrungen der Raumbeobachtung und Evaluationsforschung zurückgegriffen werden.

Die Theorie der **Zentralen Orte** wurde bereits in den 1930er und 1940er Jahren entwickelt.⁰⁷ Das darauf aufbauende normative Konzept der Zentralen Orte war in den alten Bundesländern zu einem bedeutenden Instrument der Landes- und Regionalplanung geworden. Es wurde flächendeckend implementiert, wobei mit länderspezifischen Ausformulierungen eine Vier-Stufen-Ordnung von Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren prägend war. Die Versorgungskerne sollen soziale, kulturelle und wirtschaftliche Einrichtungen vorhalten, die über die eigenen Bewohnerinnen und Bewohner hinaus die Bevölkerung für einen definierten Verflechtungsbereich versorgen. Die in den Raumordnungsplänen und -programmen typischerweise festgelegten Kriterien der Einzugsbereiche und insbesondere der Erreichbarkeit (maximale ÖPNV-/Pkw-Fahrzeit) sind räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge, die bestimmen, mit welchem Aufwand ein Bündel an verfügbaren Angeboten erreichbar sein soll. Ferner legten Zentrale-Orte-Kataloge die Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen fest, die zum Teil Auswahlkriterium – also Voraussetzungen für Zentrale Orte – und zum Teil Ziel ihrer Ausstattung waren. **Ausstattungskataloge** könnten als ein Mindeststandard interpretiert werden, wenn die Liste als

01 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern, Bonn 2005, S. 123 ff.

02 Die Ausführungen basieren auf verschiedenen Studien, die das IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS) zum Thema Anpassung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge an den demografischen und strukturellen Wandel erarbeitet hat. Vgl. u. a. BBR (Anm. 1); IfS, Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Berlin 2014.

03 Vgl. Michael Schäfer, Stichwort: Daseinsvorsorge, in: Springer Gabler Verlag (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Daseinsvorsorge, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/daseinsvorsorge-28469>.

04 Vgl. Klaus Einig, Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat, in: Informationen zur Raumentwicklung 1/2 2008, S. 17–40, hier S. 17.

05 Vgl. Andreas Knorr, Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur, in: Karl-Hans Hartwig/ders. (Hrsg.), Neure Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Göttingen 2005, nach Einig (Anm. 4), S. 17.

06 Vgl. Jens Kersten, Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion, in: Claudia Neu (Hrsg.), Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, Wiesbaden 2009, S. 22–38, hier S. 23.

07 Vgl. Walter Christaller, Die zentralen Orte in Süddeutschland, Darmstadt 1933; August Lösch, Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, Stuttgart 1962 (1940).

ein dauerhaft zu erfüllendes Angebot der Bereitstellung der Einrichtungen angesehen wird.

Im Zuge der deutschen Einheit erlebte das Zentrale-Orte-Konzept eine Renaissance, die sich zunächst in der Übernahme der Konzepte in den 1990er Jahren niederschlug. Mit dem Wegbrechen erster Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge in den ländlichen, peripheren Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Ländern Anfang der 2000er Jahre wurde schnell deutlich, dass die bis dahin ausgewiesenen Zentralen Orte in einzelnen Bundesländern nicht länger die notwendigen Einzugsbereiche aufwiesen, um tragfähige Infrastruktureinrichtungen zu entwickeln. Ausgehend von Schrumpfungsproblemen in Ostdeutschland gerieten die Zentralen Orte bundesweit stärker in den Fokus, ein Reformprozess wurde angestoßen. Zum einen wurde deutlich, dass ein raumstrukturelles Optimum von Standorten gerade bei einem Rückgang von Angeboten für eine angemessene Erreichbarkeit wichtig ist. Zum anderen wurde aber ersichtlich, dass die Zentralen Orte ihre Integrationsfunktion nur wahrnehmen können, wenn das Konzept strukturaäquater weiterentwickelt wird. Dies betraf zum einen die Zahl der Zentralen Orte und der Ebenen, die von den meisten Ländern inzwischen geändert worden sind. Zum anderen stand die Frage der hinreichenden Flexibilität des Ansatzes, die sich insbesondere auf Ausstattungskataloge bezog, im Fokus. Ausstattungskataloge verloren daher an Bedeutung, entweder indem sie nicht mehr als verbindliche Ziele definiert, sondern Teil der Begründungen wurden,⁰⁸ oder indem auf Kataloge mit Anspruch auf Vollständigkeit zunehmend verzichtet wurde. In dieser Form haben sie den Charakter von (Mindest-)Standards verloren.

STANDARDBEGRIFF IN DER DISKUSSION

Die Frage, welche Standards der Versorgung in Deutschland und seinen Teilräumen zu gewährleisten sind, ist Gegenstand von fachlichen Diskussionen und von Untersuchungen zur Weiterentwicklung öffentlicher Infrastrukturangebote. Diese sind durch ein breites Spektrum der Interpretati-

⁰⁸ Vgl. Thomas Gawron, *Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen. Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung*, Leipzig 2008, S. 11.

on beziehungsweise Nutzung des Standardbegriffes gekennzeichnet. So wird teilweise der Begriff mit dem Einschluss von formalisierten und nicht-formalisierten Regeln eher weit gefasst,⁰⁹ während an anderer Stelle mit der Beschränkung auf gesetzliche Normen die unter „Standards“ geprüften Regeln eher enger geschnitten sind.¹⁰ Weitere Untersuchungen grenzen die Standards vor dem Hintergrund spezifischer Fragestellungen näher ein: Unter „kommunalen Standards“ werden nur auf einer Ebene verpflichtende Vorgaben verstanden,¹¹ „räumliche Mindeststandards“ stellen auf den Zweck beziehungsweise das Ziel der Standards (Untergrenze von Umfang/Ausstattung) ab.¹²

Ein besonders breites Spektrum zeigt sich in der fachlichen Debatte hinsichtlich „qualitativer Standards“. Einerseits wird darunter der Charakter beziehungsweise die Art des Standards verstanden, wobei qualitative Standards generelle, abstrakte Vorgaben darstellen, die weiter konkretisiert und quantifiziert werden müssen.¹³ Andererseits werden unter qualitativen Standards vor allem Regelungen subsumiert, die die Kriterien eines Infrastrukturangebots (aus Perspektive der Nutzer, Gewährleister oder Betreiber) teilweise sehr konkret formulieren.

Hinsichtlich der Frage beziehungsweise Blickrichtung auf Standards können in den vorliegenden Untersuchungen zwei grundsätzlich verschiedene Perspektiven ausgemacht werden: Insbesondere in der Raumordnung wird das Augenmerk auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse be-

⁰⁹ Vgl. z.B. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.), *Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge*, BMVBS-Online-Publikation 13/2010, S. 4, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Online/2010/DL_ON132010.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹⁰ Vgl. z.B. Gemeindefinanzkommission, Arbeitsgruppe „Standards“ (Hrsg.), *Abschlussbericht Arbeitsgruppe „Standards“*, 3. 11. 2010, o.O., S. 3; Winfried Kluth, *Standardflexibilisierung als Weg der Anpassung der Daseinsvorsorge an Schrumpfungsbedingungen – Rechtsrahmen und verfahrensrechtliche Umsetzung*, Folien zum Vortrag, Workshop „Die Zukunft der Daseinsvorsorge im ländlichen Raum: Entwicklungsoptionen für Kinderbetreuung, Schule und Kultur“, Halle (Saale) 15. 2. 2013.

¹¹ Vgl. Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) (Hrsg.), *Reduzierung des Landeshaushaltsvolumens durch den Abbau von kommunalen Standards*, im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern Thüringen, Berlin 2013, S. 22.

¹² Vgl. IfS, *Vorstudie Standards der Daseinsvorsorge in Sachsen*, Berlin 2008, S. 16ff.

¹³ Vgl. Beirat für Raumordnung, *Stellungnahme des Beirates für Raumordnung. Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen*, o. O. 2009, S. 13.

ziehungsweise soziale Gesichtspunkte und entsprechend auf die obligatorisch zur Verfügung stehenden Angebotsformen gelenkt (Standard als Ausbauziel oder Untergrenze). Solche Studien beantworten tendenziell die Prüfungsfrage, ob Standards in der bisherigen Form zielführend für die Gewährleistung einer (räumlich) adäquaten Versorgung sind.¹⁴ Ökonomisch und fiskalpolitisch geprägte Betrachtungen stellen demgegenüber tendenziell vor allem auf die Reduzierung von Vorgaben mit dem Ziel effizienterer Angebotsformen ab.¹⁵ Insgesamt zeichnet sich bisher keine prägende Verwendung und Nutzung des Standardbegriffs im Kontext der Debatte um die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge ab.

ORIENTIERUNGSWERTE UND FACHLICHE QUALITÄTSSTANDARDS

Mindeststandards erfordern – wenn sie ihrer Rolle gerecht werden sollen – ein Minimum an Verbindlichkeit. Dies muss nicht ein einklagbares Recht auf die Bereitstellung eines Angebots, wohl aber Gegenstand eines Dokuments oder Produkts sein, das die angestrebte Entwicklung für Angebote zumindest verwaltungsintern eingrenzt. Eine solche Selbstbindung kann durch einen im förmlichen Verfahren erstellten (Fach-) Plan, Verwaltungsrichtlinien oder -anweisungen zustande kommen.

Die Mindeststandards sind damit klar zu unterscheiden von in der Planungsliteratur aufgeführten „Orientierungswerten“ oder „Richtwerten“ für die Infrastruktur der Stadt- und Regionalplanung, die insbesondere in den 1970er Jahren entwickelt beziehungsweise zusammengestellt wurden¹⁶ und aktuell weiter angeboten werden.¹⁷ Die umfangreichen und teilweise sehr detaillierten **Orientierungswerte** sind nur eine Hilfe für die Planung und können insoweit ge-

gebenenfalls für die Definition von Mindeststandards genutzt werden. Die in den 1970er Jahren entwickelten Orientierungswerte für Standards werden aber häufig nicht fortgeschrieben, und in jüngeren Veröffentlichungen werden ältere Orientierungswerte übernommen oder zitiert.¹⁸ Diese eingeschränkte Fortschreibung der „altbundesrepublikanischen“ Orientierungswerte ist nicht nur wegen der technischen und sozialpolitischen Veränderungen bei der Bereitstellung von vielen Infrastrukturangeboten, sondern darüber hinaus wegen der in den neuen Ländern teilweise dünneren Besiedlung kritisch zu sehen.

Die Mindeststandards der Daseinsvorsorge umfassen die räumlich relevante Versorgungsqualität, die sich durch Umfang des Angebots und Art der Zugänglichkeit bestimmt, wie Anzahl, Größe, Entfernung, zeitliche Erreichbarkeit, Preis. Hierbei wird davon ausgegangen, dass das Angebot in einer fachlich angemessenen Qualität bereitgestellt wird. Differenzierte, detaillierte **fachliche Standards zur Bestimmung der Mindestqualität** des Angebots, wie etwa die Trinkwasserqualität, die Qualifikation des Personals oder der technische Ausbau einer Einrichtung, sind somit eng mit den Mindeststandards der Daseinsvorsorge verbunden, aber dennoch zu unterscheiden, wie die aktuelle Diskussion zeigt: Es wird zum Teil einerseits der Ausbau beziehungsweise die Neudefinition von Mindeststandards im ländlichen Raum sowie zugleich andererseits der Abbau beziehungsweise die Überprüfung von generellen Standards für Infrastrukturausstattungen gefordert, die die Spielräume für lokale Politiken einengen.¹⁹ Kritikpunkt sind dabei vor allem exakte Bestimmungen einer aus der fachlichen Einzelsicht hohen Anforderung an ein Mindestniveau oder die Festschreibung einer Form der Leistungserbringung, die keinen Raum für andere, innovative Ansätze bietet.

¹⁴ Vgl. IfS (Anm. 12); Beirat für Raumordnung (Anm. 13).

¹⁵ Vgl. ISE (Anm. 11); Gemeindefinanzkommission (Anm. 10).

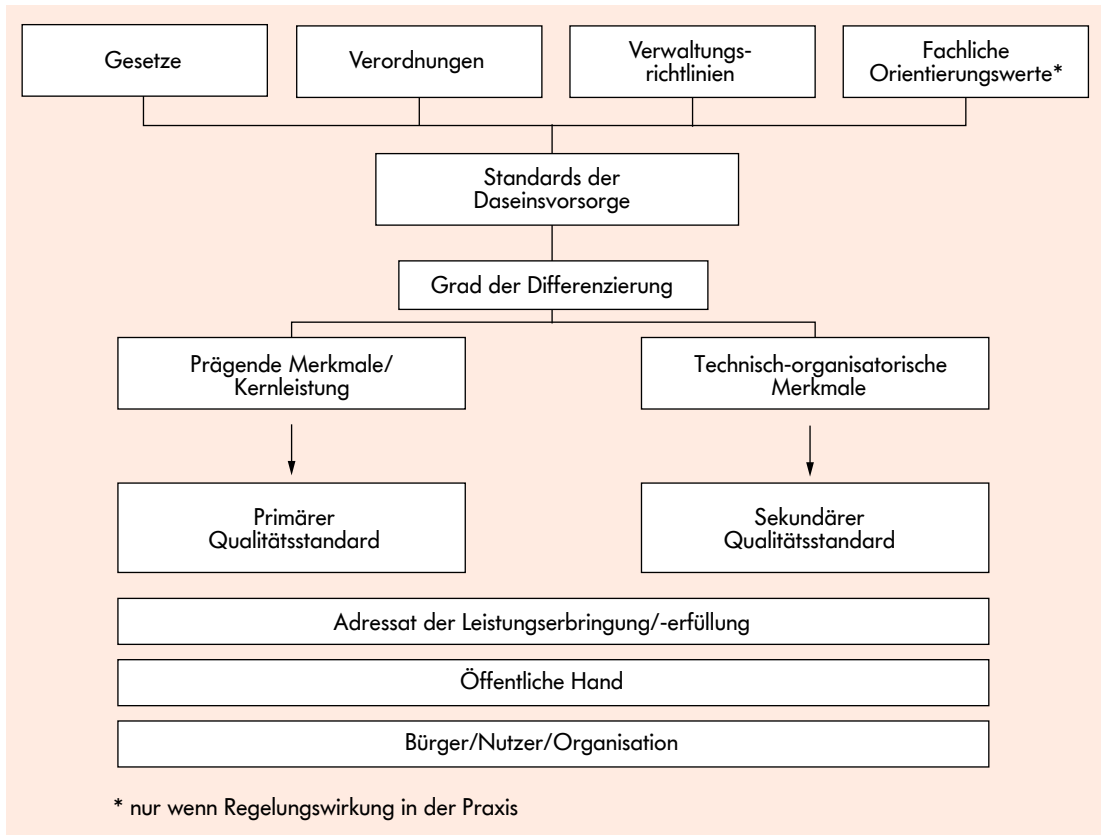
¹⁶ Vgl. insb. Klaus Borchard, *Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. Flächenbedarf – Einzugsgebiete – Folgekosten*, München 1974; Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Orientierungswerte für die Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung*, Dortmund 1978.

¹⁷ Einen Überblick über die in verschiedenen Quellen aktuell verfügbaren Orientierungswerte gibt Frank Schröter, *Orientierungswerte (Richtwerte) für die Planung*, www.dr-frank-schroeter.de/planungsrichtwerte.htm.

¹⁸ Schröter (Anm. 17) greift in seinem Überblick über Orientierungswerte für die Planung zum Teil auf die Veröffentlichungen der 1970er Jahre zurück; zur beschränkten Fortschreibung von Orientierungswerten für die soziale Infrastruktur siehe auch Katrin Zapf, *Soziale Infrastruktur*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover 2005, S. 1029.

¹⁹ Vgl. z. B. Sächsischer Landkreistag (Hrsg.), *Abschlussbericht der Expertenkommission „Demographischer Wandel“*. Endfassung der Stellungnahme des Sächsischen Landkreistages, 19.3.2007, S. 4, S. 8; Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“, *Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen*, Dresden 2006, S. 39, S. 67.

Abbildung: Kennzeichen von Standards der Daseinsvorsorge



Quelle: IfS et al., Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Berlin 2014.

MEHRDIMENSIONALITÄT VON STANDARDS

Zusammenfassend ließen sich ausgewählte Standards der Daseinsvorsorge aus unterschiedlichen Kontexten folgendermaßen abgrenzen und einordnen (siehe auch die *Abbildung*). Ausgehend von dem Ansatz, dass die Sicherung der Daseinsvorsorge Aufgabe der öffentlichen Hand ist, stehen neben den festgelegten Raumordnungsplänen entsprechend von der öffentlichen Hand in verbindlicher Form festgelegte Standards in Form von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften im Fokus. Darüber hinaus sind nicht förmlich festgelegte fachliche Orientierungswerte zu berücksichtigen, wenn sie in der Praxis für das Infrastrukturangebot de facto eine Rechtsbeziehungsweise Steuerungswirkung entfalten, weil sie mittelbar in das Verwaltungshandeln einfließen, etwa fachliche Qualitäten als Förderbe-

dingung oder Abwägungssicherheit bei Verwaltungsermessen durch Berücksichtigung fachlicher Qualitätsmerkmale. Ein Beispiel hierfür ist der 1992 vom Deutschen Sportbund herausgegebene „Goldene Plan Ost“, der faktisch den in den 1990er Jahren zu erreichenden Standard für die Sportanlagenausstattung/-entwicklung in den ostdeutschen Kommunen bildete.²⁰ „Standard“ kann also als Oberbegriff für in verschiedenen Formen verbindlich festgelegte Regeln verstanden werden.

Ferner sollte zwischen primären und sekundären Qualitätsstandards unterschieden werden: Während primäre Qualitätsstandards die annoncierte (Kern-)Leistung für den Bürger der prägenden Qualität/Art des Angebots (wie Schul-/ÖPNV-Typ, Netzdichte) sowie gegebenenfalls hinsichtlich des zeitlichen oder räumlichen Zugangs (wie Entfernung, Öffnungs-/Bedienzei-

²⁰ Vgl. IfS (Anm. 12), S. 19.

ten) beziehungsweise der („sozial verträglichen“) Kosten für den Nutzer betreffen, definieren die sekundären Qualitätsmerkmale vor allem technisch-organisatorische Bedingungen im Detail. Dies sind typischerweise fachliche Qualitätskriterien (etwa zur baulichen Gestaltung) oder Tragfähigkeitsgrenzen (Mindestauslastungen, Personal-Nutzer-Relation), die für die Bürgerinnen allenfalls mittelbar ersichtlich sind, aber die Frage der grundsätzlichen Bereitstellung von Angeboten mitprägen (können).

ALTERNATIVE FORMEN DER SICHERUNG DER DASEINSVORSORGE

Bereits in Diskussionen zu Modellvorhaben der Raumordnung Mitte der 2000er Jahre wie auch in verschiedenen folgenden Modellprojekten der Raumordnung²¹ wurden alternative Formen der Leistungserbringung der Daseinsvorsorge entwickelt und untersucht. Die neuen Herausforderungen durch den demografischen Wandel, die Globalisierung und die Internationalisierung erforderten eine Überprüfung und Weiterentwicklung der räumlichen Struktursteuerung. Insbesondere auf der unteren Ebene der Zentralen Orte war die Tragfähigkeit bestimmter Einrichtungen angesichts sinkender Nachfrage und rückläufiger Bevölkerungszahlen nicht mehr gegeben. Obwohl das erste Modellvorhaben der Raumordnung schon fast 20 Jahre zurückliegt und seitdem viele staatliche und landespolitische Aktivitäten – eine Reihe von Modellvorhaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge auf Bundes- wie auf Länderebene – in dieses Themenfeld gelenkt wurden, sind einige Forderungen weiter gültig und wurden durch jüngere Projekte ausbuchstabiert. Hier sollen abschließend einige zentrale Forderungen unseres Forschungsteams zur expliziten Fortschreibung von Standards der Daseinsvorsorge in bestimmten Bereichen in Erinnerung gerufen werden, die auch für die aktuelle Diskussion relevant sind.

Für alle Infrastrukturbereiche gilt: Hemmende Standards abbauen. Primäre Qualitätsstandards stellen selten grundsätzliche Hemmnisse für alternative Angebotsformen dar. Entwickelte Alternativen konnten und können über Ausnahmen und räumlichen Differenzierun-

gen beschränkt werden und tragen so zur Erfüllung der Versorgung bei – beispielsweise flexible Bedienverkehre für ÖPNV in der Fläche. Sekundäre Qualitätsstandards wirken dagegen häufiger hemmend. Hier stehen vor allem widerstreitende Vorstellungen des Gesetzgebers hinsichtlich der Organisation des öffentlichen Lebens entgegen. Ein Beispiel ist das Schulwesen, wo alternative Beschulungskonzepte nicht den Bildungsprinzipien entsprechen und nicht im Schulgesetz verankert sind.

Daseinsvorsorge unter den sich wandelnden Rahmenbedingungen weiter diskutieren. Der demografische Wandel vollzieht sich zeitgleich mit (anderen) gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Veränderungen. Die Ausstattung unterschiedlicher Räume mit Infrastruktur ändert sich ebenso wie die Erwartungshaltung der Bevölkerung an die Angebote/Gestaltung der Daseinsvorsorge. Wir müssen die Frage als Gesellschaft beantworten: Wie kann Daseinsvorsorge im 21. Jahrhundert definiert werden, welches Aufgabenverständnis wohnt dem inne, und wie können für alle Teilräume Chancengleichheit und Teilhabe an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gewährleistet werden?

Regionale Ebene stärken – Kommunen mehr Entscheidungsspielräume geben. Die Kommunen sind Gestalter der konkreten, regional spezifischen Herausforderungen der Daseinsvorsorge. Sie müssen diese adäquat gestalten können. Hier könnten durch ressortübergreifende regionale Budgets für die Gestaltung der regionalen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen mit Schrumpfungstendenzen neue Handlungsoptionen geschaffen werden. Sie müssten finanzielle Handlungsspielräume geben und an Zielvorgaben und Kontrollinstrumente gekoppelt sein.

Interkommunale und interinstitutionelle Zusammenarbeit unterstützen. Insbesondere in Regionen mit anhaltender Schrumpfung und fortschreitender Alterung der Bevölkerung gewinnt die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Institutionen (etwa Forschungs- und Beratungseinrichtungen, Sozialträger) immens an Bedeutung. Interkommunale Kooperationen bedürfen gesicherter rechtlich-finanzieller Rahmenbedingungen, auch verbunden mit Anreizsystemen, um eine dauerhafte erfolgreiche Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Eigenverantwortung stärken – Bürger als Partner gewinnen. Um die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zu gewährleisten, gibt es be-

²¹ Ein Beispiel ist das MORO Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge, siehe www.regionale-daseinsvorsorge.de.

reits mehrere Ansätze, die Bürgerinnen und Bürger in die Leistungserbringung mit einzubeziehen beziehungsweise ihnen mehr Eigenverantwortung zu übertragen. Der Übergang von der öffentlich-rechtlichen Leistungserbringung durch die Kommunen oder beauftragte Dritte zur weitgehenden Eigenerstellung von Infrastrukturleistungen ohne Qualitätsverluste muss dabei ökonomische wie funktionale Ziele verfolgen und sicherstellen. Grenzen der Eigenverantwortung und Zuständigkeiten der öffentlichen Hand müssen klar definiert werden.

Integrierten Infrastrukturkonzepten Vorrang geben – Systemwechsel forcieren. Viele Herausforderungen der Daseinsvorsorge lassen sich nicht einzelnen Fachgebieten oder Zuständigkeitsbereichen zuordnen. Interinstitutionelle beziehungsweise intersektorale Kooperationsansätze sind bisher eher selten, gewinnen aber zunehmend an Bedeutung. Durch die Zusammenführung von Kompetenzen verschiedener Ebenen (Kommune/Bund) oder Fachdisziplinen besitzen sie ein besonderes Problemlösungspotenzial.

Technologischen Fortschritt nutzen – Innovationen fördern. Technische Innovationen bieten Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge, die nutzbar gemacht werden sollten, beispielsweise Hausnotrufsysteme oder automatisierte Alarmierungssysteme in Pkw („eCall“). Dazu bedarf es des Ausbaus der digitalen Infrastruktur, denn schnelles Internet in allen Räumen ist in vielen Bereichen die Voraussetzung für qualitätsvolle Kompensation von zentralen Angeboten der Daseinsvorsorge.

Paradigmenwechsel – Strategie für schrumpfende Regionen entwerfen. Bestimmte räumliche Konstellationen erfordern eine grundsätzliche Neuorientierung, also einen Systemwechsel, anstatt weiter in den Erhalt oder die nur begrenzt mögliche Anpassung von Infrastruktur zu investieren. Die dafür notwendigen Rahmenbedingungen sind gemeinsam mit allen Akteuren fach- und ebenenübergreifend auszuhandeln. Hierzu gehören insbesondere auch die relevanten steuer-, versicherungsrechtlichen sowie organisatorischen und technischen Optionen, um die Neuorganisation der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen auch finanziell zu ermöglichen.

BÄRBEL WINKLER-KÜHLKEN

ist Mitarbeiterin am IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH.

winkler-kuehlken@ifsberlin.de

Wie misst man „Gleichwertige Lebensverhältnisse“?

Antonia Milbert

Messen bedeutet, eine Größe mit einem bestimmten Maß zu erfassen oder einen Maßstab anzulegen. In beiden Wortbedeutungen erfordert das Messen eine klare Vorstellung vom Gegenstand. Zu vielen Paradigmen oder Leitbildern, sei es Nachhaltigkeit, Chancengerechtigkeit oder Gleichwertigkeit, gibt es große Zustimmung, solange sie im Vagen bleiben. Soll jedoch bestimmt werden, was genau unter diesen Begriffen zu verstehen ist, gehen die Deutungen stark oder zumindest im Detail auseinander. Insofern haben Messkonzepte für die Kommunikation über diese Denkbilder den unbestreitbaren Vorteil, dass sie eine Konkretisierung oder Übersetzungsleistung erfordern – auch, damit ein Messen überhaupt stattfinden kann.

Gleichzeitig liegt hierin die besondere Schwierigkeit: Für die Messung müssen exakte Definitionen gefunden werden; der Messende muss sich festlegen. Alle Messkonzepte unterliegen daher der Kritik, nicht vollständig, nicht zielgerichtet oder nicht demokratisch legitimiert zu sein, oder alles zusammen. Die Auseinandersetzung über das Prinzip der Nachhaltigkeit beispielsweise, auf das sich die internationale Staatengemeinschaft 1992 in der Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung geeinigt hat, hat zu Tausenden unterschiedlicher Messkonzepte geführt. Im Vergleich dazu ist die Zahl an Konzepten, die die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse messen wollen, eher klein, da es sich um ein in der Staatengemeinschaft begrenzt verbreitetes Sozialstaatsprinzip handelt. Eine gewisse Bandbreite ist trotzdem gegeben und entsprechend eine Diskussion über das „Wie“ der Messung vorhanden. Nach einer kurzen Einführung zur aktuellen Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen zeige ich anhand der Entwicklung der Raumordnungsberichte des Bundes Ziele und Probleme von Messkonzepten in diesem Bereich auf.

GLEICHWERTIGKEIT AUF DEM PRÜFSTAND

2004 hatte der damalige Bundespräsident Horst Köhler in einem Interview auf die großen regionalen Unterschiede fast 15 Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung hingewiesen, die man als Realität hinnehmen müsse: „Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf.“⁰¹ Daraufhin folgte eine wissenschaftliche, politische und teils mediale Debatte zur Sinnhaftigkeit des Sozialstaatsprinzips gleichwertiger Lebensverhältnisse in einer globalisierten Welt, die sich zwangsläufig auch in einer Unterschiedlichkeit der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen niederschlagen müsse, mit der Folge von Abwanderung aus weniger wirtschaftsstarken (ländlichen) Regionen. Die Versorgung der Bevölkerung in bereits dünn besiedelten Regionen ohne wirtschaftliche Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen könne, so ging die Argumentation weiter, bei fortwährendem Bevölkerungsrückgang nicht im gleichen Maß wie in anderen Regionen staatlich garantiert werden. Das Sozialstaatsprinzip sei nicht länger so interpretierbar, dass unter „gleichwertig“ auch „gleich“ oder „gleichartig“ zu verstehen sei.⁰² In der Debatte spannte sich dabei der Bogen von der Abschaffung des Prinzips über die Neuinterpretation bis hin zur Beibehaltung unter Verwendung anderer Instrumente.⁰³ Mit den Wahlerfolgen der AfD und dem Suchen nach Ursachen für diesen Erfolg gerieten die unterschiedlichen Lebensbedingungen in den Regionen wieder verstärkt in den Blick, und das Gleichwertigkeitsprinzip wurde politisch bestätigt. Die genaue Ausrichtung und/oder die zu verwendenden Instrumente sind dabei noch nicht ausdiskutiert, trotz erster Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, die im Juli 2019 präsentiert wurden.⁰⁴

01 Zit. nach „Jeder ist gefordert“. Interview, in: Focus, 13.9.2004, S. 23.

02 Vgl. Reiner Klingholz, Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung, in: Informationen zur Raumentwicklung 1/2015, S. 23–27.

03 Vgl. Ulf Hahne, Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels, in: Raumforschung und Raumentwicklung 4/2005, S. 257–265.

04 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.), Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin 2019, S. 72.

In der neuen Aufmerksamkeitsphase beteilig(t)en sich viele bekannte Institute mit Atlanten zu regionalen Disparitäten, die im weitesten Sinne als Messkonzepte zu (un)gleichwertigen Lebensverhältnissen verstanden werden können.⁰⁵ Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um Zusammenstellungen von Indikatoren auf der Ebene der Stadt- und Landkreise oder von größeren Regionen, die Auskunft über die Zukunftsfähigkeit, die Gleichwertigkeit oder die Teilhabechancen der dort lebenden Bevölkerung geben sollen. Die Anzahl der Indikatoren unterscheidet sich erheblich, doch gibt es ausgewählte Bereiche, zu denen in nahezu allen Konzepten vergleichbare Kennzahlen enthalten sind: Arbeitslosigkeit und/oder Armut, wissens- oder forschungsinensive Arbeitsplätze, Altersstruktur der Bevölkerung, Einkommen, Erreichbarkeit sozialer Infrastrukturen, wobei meist die medizinische oder die ärztliche Versorgung stellvertretend gewählt wird, kommunale Finanzsituation, Mietenniveau, Schulabschlüsse, Siedlungsstruktur, wirtschaftliches Wachstum beziehungsweise Bruttoinlandsprodukt (BIP) und (Ab-)Wanderung.

Über statistische Verfahren, die sich im Einzelnen unterscheiden, werden die Regionen in Gruppen eingeteilt, die sich in den Kennziffern möglichst ähnlich sind, oder Regionen identifiziert, die in allen oder vielen Kennziffern die ungünstigsten Ausprägungen aufweisen. Was als ungünstig gilt, wird überwiegend am Bundesdurchschnitt und der Streuung der Kennwerte zwischen allen Regionen bestimmt. Auch Rankings werden erstellt. Gegen das schlechte Prädikat, das darin einzelnen Städten oder Regionen am unteren Ende der Rangreihe ausgesprochen wird, regt sich mitunter Widerstand, etwa un-

05 Folgende Studien seien exemplarisch genannt: Christian Böllhoff/Peter Kaiser, Die große ZDF Deutschland-Studie, 2018, <https://deutschlandstudie.prognos.com>; Kathleen Freitag/Tobias Koch/Marion Neumann, Prognos Zukunftsatlas 2019. Das Ranking für Deutschlands Regionen, www.prognos.com/zukunftsatlas; Michael Hüther/Jens Südekum/Michael Voigtländer (Hrsg.), Die Zukunft der Regionen in Deutschland, Köln 2019, www.iwkoeln.de/studien/iw-studien/beitrag/michael-huether-jens-suedekum-michael-voigtlaender-zwischen-vielfalt-und-gleichwertigkeit.html; Philipp Fink/Martin Hennicke/Heinrich Tiemann, Ungleiches Deutschland: Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019, Bonn 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/15400-20190528.pdf>; Frederick Sixtus et al., Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen, 2019, www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Teilhabeatlas/Teilhabe_Online.pdf.

ter dem Hashtag „401GE“. ⁰⁶ Ursache für diesen Widerstand ist die stigmatisierende Bezeichnung als „nicht zukunftsfähig“ oder „abgehängt“. Mit immer wiederkehrenden, hoch korrelierten Indikatoren von teils zweifelhafter Repräsentativität für einen ausgewählten Aspekt und vereinfachter Bewertung jeden Indikators in „gut“ und „schlecht“ landen meist die gleichen Regionen auf den hinteren Rangplätzen. Dabei hat die indikatorengestützte Abgrenzung von Regionen mit besonderen Problemlagen in der Raumbewertung und den Raumordnungsberichten eine lange Tradition, es kommt allerdings auf Ziel und Qualität der Konzepte an.

„ABGEHÄNGTE REGIONEN“ IN DEN RAUMORDNUNGSBERICHTEN DES BUNDES

In einer Kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen an die Bundesregierung 2017 wurde nach den „sogenannten abgehängten Regionen“ gefragt, ⁰⁷ mit Bezug auf die im Raumordnungsbericht 2011 erfolgte Gegenüberstellung von Regionen mit stark unter- und stark überdurchschnittlichen Lebensverhältnissen im bundesweiten Vergleich. ⁰⁸ Eine Abgrenzung von großräumigen Problemgebieten wird mehr oder weniger regelmäßig in Raumordnungsberichten vorgenommen.

In den Raumordnungsberichten 1963 und 1966 wurden „hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibende Gebiete“ als Kreise definiert, die in mindestens drei der vier Indikatoren Bevölkerungsdichte, Industriebesatz, Realsteuerkraft und BIP je Einwohner unterhalb der festgesetzten Schwellenwerte liegen. ⁰⁹ 1970 wurde als fünfter Indikator das Wanderungs-

saldo mitbewertet. ¹⁰ Seit 1978 bezieht sich der Raumordnungsbericht in seiner Bewertung der Entwicklung der Teilräume Deutschlands auf das erste Bundesraumordnungsprogramm 1975. Hierin einigten sich Bund und Länder in der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erstmals auf eine gemeinsame gesamtäumliche Entwicklung und nutzten eine neue Methodik und soziale Indikatoren. ¹¹ 1976 verabschiedete der Beirat für Raumordnung eine Empfehlung gesellschaftlicher Indikatoren für die Raumordnung, für die Ober- und Untergrenzen auf unterschiedlichen räumlichen Bezugseinheiten festgelegt wurden. ¹² Man kann diese Empfehlung als ersten und zugleich letzten umfassenden Indikatorenkatalog über Mindeststandards zur Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse werten. Spätere Definitionen von Teilgebieten mit Strukturschwächen fallen methodisch und konzeptionell hinter diesen Standard zurück, indem sie auf relative Abweichungen vom Mittelwert zurückgreifen und/oder weniger umfassend in der Auswahl der Beobachtungsbereiche sind. ¹³

Die Begründung für objektive Indikatoren ist „nicht nur ein wichtiger und notwendiger Schritt zur Objektivierung der Ziele des Raumordnungsgesetzes im Sinne gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch zur Umsetzung dieser Ziele in eine koordinierte räumliche Verteilung der finanziellen Mittel. Die Indikatoren ermöglichen weiterhin eine Erfolgskontrolle, indem sie räumliche Disparitäten und ihre Veränderungen im Zeitablauf aufzeigen.“ ¹⁴ Aktuell

06 Vgl. Unstatistik des Monats: Gelsenkirchen #401, 17.4.2019, www.mpib-berlin.mpg.de/de/presse/2019/04/unstatistik-des-monats-gelsenkirchen-401.

07 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen, Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 18/11263, 21.2.2017, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/112/1811263.pdf>.

08 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), Raumordnungsbericht 2011, Bonn 2011, S. 16–30.

09 Vgl. Der Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (Hrsg.), Erster Raumordnungsbericht, BT-Drs. IV/1492, 1.10.1963, S. 16f., <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/04/014/0401492.pdf>; Der Bundeskanzler (Hrsg.), Raumordnungsbericht 1966 der Bundesregierung, BT-Drs. V/1155, 24.11.1966, S. 60f., <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/05/011/0501155.pdf>.

10 Vgl. Der Bundeskanzler (Hrsg.), Raumordnungsbericht 1970, BT-Drs. VI/1340, 4.11.1970, S. 32f., <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/06/013/0601340.pdf>.

11 Vgl. Friedrich Halstenberg, Das erste Bundesraumordnungsprogramm – ein Lernprozeß, in: Innere Kolonisation Land und Gemeinde 1975, S. 160f., www.digitales-archiv-friedrich-halstenberg.de/Dig.Archiv/III/DasersteBundesraumordnungsprogramm1975.pdf.

12 Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.), Beirat für Raumordnung. Empfehlungen vom 16. Juni 1976.

13 Siehe die Abgrenzung von Strukturschwäche in ländlichen Räumen in Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.), Raumordnungsbericht 2000, BT-Drs. 14/3874, 30.6.2000, S. 86f., <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/14/038/1403874.pdf>; BBSR (Anm. 8).

14 Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Anm. 12), S. 29.

Tabelle: Indikatoren für über- und unterdurchschnittliche regionale Lebensverhältnisse

DIMENSION	INDIKATOR	EINHEIT	BEOBACHTUNGSAHRE	QUELLE DER STATISTIKEN
Demografie	Bevölkerungsentwicklung	Prozent	2006–2016	Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder, Zensuskorrektur der Werte 2006 durch BBSR
	Lebenserwartung Männer	Jahre	2014/15/16	Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder, Statistik der Sterbefälle des Bundes und der Länder, Berechnung BBSR
	Anteil Unter-15-Jährige	Prozent	2016	Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder
	Anteil Über-75-Jährige	Prozent	2016	Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder
Wirtschaft	BIP je Erwerbstätige	Euro	2015	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder
	Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen	je 100 Beschäftigte	2017	Bundesagentur für Arbeit
	Beschäftigte in wissens- und forschungsintensiven Industrien	je 100 Beschäftigte	2017	Bundesagentur für Arbeit
Arbeitsmarkt	Arbeitslosenquote	Prozent	2017	Bundesagentur für Arbeit
	Pendeldistanzen	km	2016	Institut für Berufs- und Arbeitsmarktforschung, Berechnung durch das BBSR
	Erwerbstätigenbesatz	je 100 15- bis Unter-65-Jährige	2016	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder
	Ausbildungsplatzquote	je 100 Bewerber	2017	Bundesinstitut für Berufsbildung
Wohlstand	Verschuldete Privatpersonen	je 100 Einwohner 18 Jahre und älter	2017	Verband der Vereine creditreform e. V.
	Anteil Unter-15-Jährige, die in Bedarfsgemeinschaften leben	je 100 Einwohner unter 15 Jahre	2016	Bundesagentur für Arbeit
	Verfügbares Pro-Kopf-Einkommen	Euro je Einwohner	2015	Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Bundes und der Länder
Infrastruktur	Einwohnerdichte	Einwohner/km ²	2016	Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder
	Pkw-Reisezeit zu Ober- und Mittelzentren	Minuten	2018	Erreichbarkeitsmodell des BBSR
	Anteil Unter-Dreijährige in Kindertagesstätten	je 100 Unter-3-Jährige Kinder	2017	Statistik Kindertagesbetreuung in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege
	Ärzte-Einwohner-Relation	je 100 000 Einwohner	2015	Wer-zu-Wem-Verlag, Berechnung durch das BBSR
	Betten für stationäre Pflege	je 100 Einwohner 65 Jahren und älter	2015	Pflegestatistik des Bundes und der Länder
	Grundschulnetzichte	Grundschulen je km ²	2016	Statistik der Allgemeinbildenden Schulen des Bundes und der Länder
	Erreichbarkeit von Autobahnen, IC/ICE-Anschlüssen, Flughäfen	Minuten	2017/18	Erreichbarkeitsmodell des BBSR
	Versorgungsgrad bei Hausärzten ¹	Prozent	2017	Kassenärztliche Bundesvereinigung
Wohnungs- markt	Angebotsmieten	Euro je m ²	2017 (Hj 2)/ 2018 (Hj 1)	Wohnungsmarktbeobachtungssystem des BBSR

¹neuer Indikator anstelle Breitbandversorgung

Quelle: Laufende Raumbewachung des BBSR, Bonn 2018.

existiert kein Monitoringsystem, das diesen Qualitätsansprüchen genügt. Deshalb formulierte die Facharbeitsgruppe 3 „Raumordnung und Statistik“ der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ die Handlungsempfehlung, ein von Bund und Länder getragenes Monitoringsystem „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu erstellen und zu etablieren.¹⁵

Im Folgenden wird an dem letzten, im Raumordnungsbericht 2011 veröffentlichten und auf Basis der Kleinen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen von 2017 aktualisierten Messkonzept des Bundes erläutert, wo die Schwierigkeiten und die Notwendigkeiten zur Verbesserung liegen.

ÜBER- UND UNTERDURCHSCHNITTLICHE REGIONALE LEBENSVERHÄLTNISSE

In dem Messkonzept werden sechs Lebensbereiche berücksichtigt, die als maßgeblich für einen angemessenen Lebensstandard und für die Entwicklung in Regionen angesehen werden. Diese werden als „Dimensionen der Gleichwertigkeit“ bezeichnet. Für jede Dimension werden stellvertretend aussagekräftige Indikatoren vorgeschlagen (*Tabelle*).¹⁶

Allen Indikatoren wird eine eindeutige Bewertungsrichtung beigegeben: Hohe Werte bedeuten gute/günstige Lebensverhältnisse, niedrige entsprechend schlechte/ungünstige. Damit diese Richtung für alle Indikatoren zutrifft, müssen die Werte von den Indikatoren gedreht beziehungsweise gespiegelt werden, bei denen normalerweise hohe Werte als ungünstig interpretiert werden. Dies ist der Fall bei den Indikatoren Anteil Über-75-Jährige, Arbeitslosenquote, Pendlerdistanzen, verschuldete Privatpersonen, Anteil Unter-15-Jährige in Bedarfsgemeinschaften, Pkw-Reisezeit zu Ober- und Mittelzentren, Erreichbarkeit von Autobahnen, IC/ICE-Bahnhöfen und Flughäfen sowie Angebotsmieten. Die Autoren des Konzeptes halten die Indikatoren BIP je Erwerbstätige und Arbeitslosenquote für so maßgeblich, dass sie ihnen ein doppeltes Gewicht in der Bewertung zuweisen, allen anderen Indikatoren ein einfaches.

Damit diese Gewichtung statistisch steuerbar ist, werden die Indikatoren standardisiert. Nach dieser Transformation liegen bei allen Indika-

toren der Mittelwert bei 0 und die Standardabweichung, ein Maß für die Varianz zwischen den Regionen, bei 1. Die Spannweite aller Indikatoren, die sonst höchst unterschiedliche Maßeinheiten aufweisen, rangiert nach der Transformation mehr oder weniger von -3 bis $+3$. Für jede Dimension wird ein Index als Durchschnitt aus den zugehörigen Indikatoren ermittelt. Diese Indizes besitzen die gleichen Eigenschaften wie die standardisierten Indikatorwerte: Sie haben den Mittelwert 0 und eine Standardabweichung von 1. Die Streuung von 1 dient zugleich als Schwellenwert zur Einteilung der Regionen pro Dimension in Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Werten (< -1), ausgeglichenen Werten (-1 bis $+1$) und stark überdurchschnittlichen Werten ($> +1$). Zuletzt wird ausgezählt, wie häufig eine Region über alle sechs Dimensionen stark unter- oder stark überdurchschnittliche Ausprägungen aufweist. Die endgültige Klasseneinteilung kann der Legende der *Karte* entnommen werden.

KRITIK UND VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE

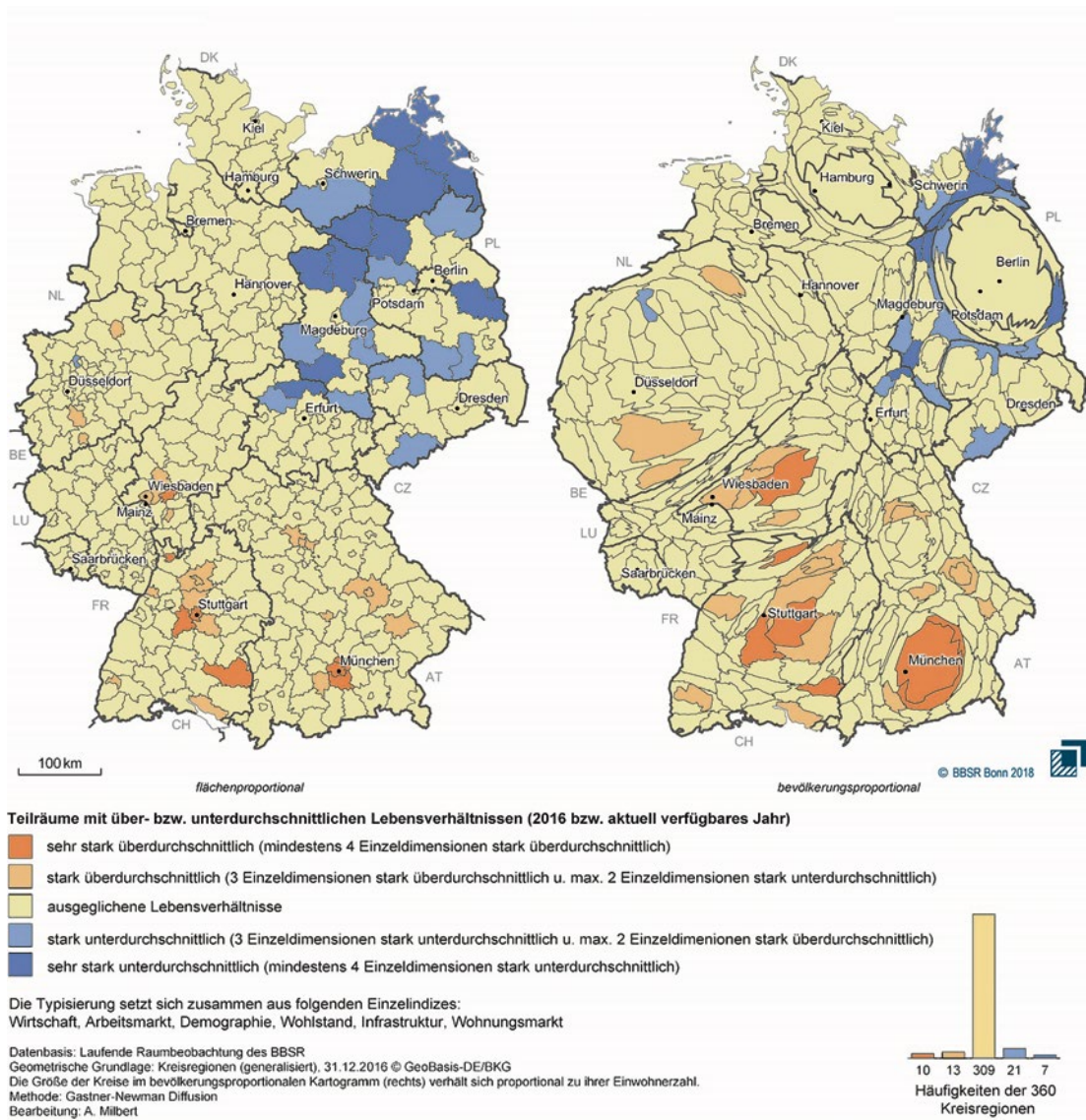
Der erste grundlegende Kritikpunkt an diesem Messkonzept betrifft die **Auswahl der Dimensionen** und vor allem der Indikatoren. Die Dimensionen werden sehr grob aus dem Raumordnungsgesetz abgeleitet. Vorab erfolgt also keine Auseinandersetzung über Theorie und Zielsetzung der Raumordnung. Die Dimension Demografie etwa ist zweischneidig zu beurteilen: Die demografische Entwicklung kann sowohl als Folge beziehungsweise Reaktion auf ungleiche Lebensverhältnisse gewertet werden als auch als Voraussetzung für die Raumplanung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es fehlt auch eine Dimension Umwelt. Die Indikatoren-Auswahl berücksichtigt zudem in erheblichem Maße die Datenverfügbarkeit. Eine vorangestellte tiefere Erörterung des Prinzips der Gleichwertigkeit und der Ziele des Messkonzepts ist eigentlich unabdingbar. Findet sie statt, wie beispielsweise in der Enquetekommission des bayerischen Landtags,¹⁷ werden oftmals die Indikatoren selbst

¹⁵ Vgl. BMI (Anm. 4), S. 72.

¹⁶ Vgl. BBSR (Anm. 8).

¹⁷ Vgl. Bericht der Enquetekommission des Bayerischen Landtags „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, Drucksache 17/19700, 15. 12. 2017, www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Veranstaltungen_Redен/EK_Lebensverhaeltnis_Abschlussbericht.pdf.

Karte: Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse in den Kreisregionen, 2016/18



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, Bonn 2018.

nicht hinreichend begründet. Die Indikatoren könnten alternativ auch auf einem gemeinsam entwickelten Katalog zwischen Bund und Ländern beruhen, ansonsten werden sie immer als subjektiv oder gar als willkürlich kritisiert.

Der zweite grundlegende Kritikpunkt betrifft die relative **Maßstäblichkeit am Bundesmittel**. Zwar kann man im Sinne einer „Rückständigkeit“ gegenüber einem allgemeinen Standard oder einer allgemeinen Entwicklung argumentieren, allerdings kann man auch bei niedrigen Schwankungsbreiten immer ein relatives unter-

oder überdurchschnittliches Abschneiden von Regionen konstatieren. Nur bei absolut gesetzten Schwellenwerten gibt es eine Garantie, dass Abweichungen von Mindestmaßen oder Höchstwerten, die gleichwertige Lebensbedingungen gefährden, gefunden werden. Hierzu ist jedoch eine neue, an heutige Verhältnisse angepasste Empfehlung von Mindeststandards notwendig. Eine solche Einigung oder Empfehlung kann nur über die MKRO erfolgen.

Die **Auswahl der Kreise oder Kreisregionen** als räumliche Ebene wird meist sehr pragmatisch

getroffen, da für diese Einheiten im Allgemeinen die Statistiken verfügbar sind. Dies ist der dritte grundlegende Kritikpunkt. Die Kreisebene ist jedoch nicht zwangsläufig angemessen. Arbeitsmärkte und wirtschaftliche Verflechtungen spielen sich meist in funktionalen größeren Teilräumen ab, während die Daseinsvorsorge je nach grund-, mittel- oder oberzentraler Versorgungsstufe im geltenden Raumordnungsprinzip der zentralen Orte auf den von den Landesplanungen entsprechend vorgesehenen Planungsbereichen abzubilden ist.

Die **Auszählung der Dimensionen im unter- und im überdurchschnittlichen Bereich** kann dagegen als glaubhafte Methode zur Bestimmung kumulativer Problem- oder Belastungsfaktoren gewertet werden. Einem solchen Verfahren haftet oft der Vorwurf der Subjektivität an. Würde man sich allerdings auf Mindeststandards verständigen statt auf scheinbar objektive statistische Verfahren, so wäre dieses Problem besser gelöst. Zur Abgrenzung von Regionsgruppen mit spezifischen Problemlagen werden häufig die statistischen Verfahren der Faktorenanalyse (Straffung und Ordnung der verwendeten Indikatoren) und Clusteranalyse (Einteilung der Regionen in Gruppen auf Basis von statistischen Ähnlichkeits- oder Distanzmaßen) verwendet. Der Analyst hat hier einen großen Spielraum zur Justierung von statistischen Parametern innerhalb dieser Verfahren, die man nur bei tiefer Kenntnis der Methoden richtig zu behandeln weiß. Welche Lösung dann als die beste erscheint, ist eben doch wieder subjektiv.

FAZIT

Die Empfehlungen des Beirats für Raumordnung von 1976¹⁸ für gesellschaftliche Indikatoren zur Begleitung der Raumordnungspolitik und zur Prüfung der Zielerreichung im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse sind tiefer durchdacht als viele aktuelle Messkonzepte. Aufbauend auf den Empfehlungen sind die damaligen Überlegungen an die heutigen technischen und gesellschaftlichen Realitäten anzupassen. Denn einige Probleme in der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Regionen ließen sich auch digital lösen. Wie aber müssen dann die Indikatoren

definiert werden? Bereits 1976 wurde auch die Frage nach Input- (Bereitstellungs- und Investitionskennzahlen) versus Outcome-Indikatoren (Wirkungsindikatoren) diskutiert. Wir haben beispielsweise eine Vorstellung davon, wie viele Ärzte es pro 100 000 Einwohner für eine gute Gesundheitsversorgung bedarf. Telemedizin löst jedoch den räumlichen Zusammenhang auf. Wäre es also nicht besser, die Gesundheit der Menschen zu messen? Diese ist jedoch nicht nur von der medizinischen Versorgung abhängig – und so weiter.

Jedes Indikatoren- und Messkonzept wird an einigen Stellen vereinfachen müssen. Indikatoren sind und bleiben ein Modell; sie sind kein originalgetreues Abbild der Realität. Aber sie helfen doch, in einem gewissen Maße zu objektivieren. Das Sozialstaatsprinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist verfassungsmäßig verankert. Deshalb ist es aller Mühe wert, ein gutes Messkonzept zu entwickeln.

ANTONIA MILBERT

ist wissenschaftliche Referentin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in Bonn.
antoniamilbert@bbr.bund.de

¹⁸ Vgl. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Anm. 12), S. 27–43.

AUFSCHWUNG, ABBAU, ANPASSUNG?

Eine kleine Geschichte des „Aufbau Ost“

Marcus Böick · Christoph Lorke

Die Errichtung moderner Windkraftanlagen, der Bau endloser Strom- und Autobahntrassen oder die Beseitigung enormer Umweltschäden – es schien alles möglich, Geld spielte nur eine Nebenrolle. Schließlich galt es, die endemische Massenabwanderung zu bremsen und die aufgrund steigender Arbeitslosigkeit rasch wachsende Unzufriedenheit in der Bevölkerung per Mausclick in den Griff zu bekommen. Das war das Spielprinzip von „Aufschwung Ost“, einem 1993 veröffentlichten Computerspiel. In dieser Wirtschaftssimulation, die dem US-Klassiker „SimCity“ nachempfunden war, kamen zentrale Herausforderungen zusammen, die auch für den „Aufbau Ost“ charakteristisch waren: das Bemühen um die Etablierung tragfähiger marktwirtschaftlicher Strukturen, der Transfer von Institutionen und Eliten, die sozialpolitische Abmilderung der enormen gesellschaftlichen Umbrüche sowie letztlich auch der kulturelle Umgang mit dem Erbe des Realsozialismus. „Aufschwung Ost“ war die spielerische Suche nach einer Antwort auf die Frage, die Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft in Deutschland in den frühen 1990er Jahren umtrieb: Wie konnte der „Aufbau Ost“, der sich so viel schwieriger gestaltete als ursprünglich erhofft, doch noch gelingen?

2019 ist eingedenk zahlreicher Jahrestage und rechtspopulistischer Wahlerfolge abermals ein Jahr intensiver deutsch-deutscher Bilanzziehungen. Formal scheinen diverse End- oder Wendepunkte erreicht, insbesondere durch das Auslaufen des Solidarpaktes II in diesem sowie die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im nächsten Jahr. Der formelle Abschluss sowie die fortwährende Aktualität des „Aufbau Ost“ sind für diesen Beitrag Anlass, aus zeithistorischer Sicht nicht allein die ergriffenen materiellen Maßnahmen und Projekte knapp zu resümieren, sondern vor allem auch die begleitenden diskursiven Konjunkturen und Kontroversen abzubilden. Dadurch werden perspektivische

Schneisen in die mittlerweile unüberschaubare Fülle an journalistischen, politischen sowie sozial-, wirtschafts-, politik-, kultur- und geschichtswissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Thema geschlagen, die es ihrerseits künftig verstärkt zu historisieren gilt.⁰¹

WIDERSPRÜCHLICHES GROßPROJEKT

kehrt man zu den Anfängen zurück, waren zeitgenössische Zielvorstellungen 1989/90 vielerorts zunächst von einer beispiellosen Zuversicht, ja Euphorie getragen. Gerade in den revolutionsbeschwingten Dauerwahlkämpfen des Jahres 1990 wurden unrealistische Erwartungshaltungen und unerfüllbare Hoffnungshorizonte in Ost und West geschaffen. Auf diese Weise dominierte notorischer Optimismus, ein von privaten Investitionen flankierter und aus Privatisierungserlösen finanzierter Wirtschaftsumbau könnte einen marktgetriebenen Wachstumsschub auslösen, der rasch in ein „Wirtschaftswunder Ost“ münden werde. Die Dimension der zu bewältigenden Aufgaben wurde dabei von vielen Mitwirkenden wie Beobachtern zunächst schlichtweg unterschätzt – nicht zuletzt aufgrund des extrem kurzen Zeitraumes, in dem sich politische, ökonomische, soziale und kulturelle Umbrüche und Veränderungen in Deutschland und Europa ereigneten.⁰²

Hinzu kamen seit jeher Missverständnisse: „Gleichwertig“ meint nicht „gleich“, die vielbeschworene (innere) „Einheit“ nicht „Einheitlichkeit“ – diese aus solchen semantischen Unschärfen erwachsenen Konfliktlinien wirken bis heute nach. Das gilt auch für das beliebte Rubrum der „Kosten der Einheit“, das zu kontroversen Ausdeutungen und polemischen Aufrechnungen einlädt. Entsprechende Schätzungen bewegen sich umgerechnet zwischen 250 und 300 Milliarden Euro an Aufbauhilfe für die Infrastruktur und zwischen 1,2 und 2 Billionen Euro Gesamtkosten.⁰³

Zweifellos: Blicken wir nach drei Jahrzehnten auf die technologischen Infrastrukturen, den Straßen- und Städtebau, die Etablierung einer funktionierenden Rechtsordnung und Verwaltung, die Modernisierung des Verkehrssystems, die Erneuerung der Schulen und Universitäten, die Implementierung von Umweltstandards und sozialstaatlichen Arrangements, letztlich auch die Einbindung Ostdeutschlands in die europäische Integration, so sind zahllose Erfolge des „Aufbau Ost“ zu erkennen. Das BIP je Ostdeutschem lag 2018 bei knapp 82 Prozent des Bundesdurchschnitts und hatte sich damit seit 1991 mehr als verdoppelt; die Arbeitslosenquote (2018: 4,8 Prozent im Westen, 6,9 Prozent im Osten) liegt zwar im Osten noch höher, nähert sich aber sukzessive an, nachdem die Differenz zwischen Ost und West 2002 noch gut 10 Prozentpunkte betragen hatte; und auch bei der Armutsgefährdungsquote ist eine Angleichung auszumachen (2018: 15,0 Prozent im Westen, 17,5 im Osten), nachdem der Abstand vor 15 Jahren noch etwa dreimal so hoch war.⁰⁴

Doch verdunkeln sich diese positiven Eindrücke bei näherer Betrachtung: Neben einer vergleichsweise hohen Unterbeschäftigungsquote liegen besonders strukturschwache Regionen vor allem in den neuen Bundesländern.⁰⁵ Auch in puncto Nettogeldvermögen ist ein hohes Maß an Ungleichheit zu beobachten, ebenso gibt es bei Aktien- und Immobilienbesitz oder Erbschaften weiterhin beträchtliche Differenzen.⁰⁶

So scheint der „Aufbau Ost“ in der retrospektiven Wahrnehmung vieler Ostdeutscher trotz der skizzierten Annäherungen, ungeachtet aller massiven Aufbauleistungen und immensen finan-

ziellen Transfers, mit biografischen Rückschlägen und schmerzhaften Um- und Abbrüchen verknüpft, die kulturell auf Tieferliegendes und Unbewältigtes rekurren – ein Umstand, der wiederum im Westen der Republik häufig unbekannt ist.⁰⁷ Der umkämpfte, komplexe und ambivalente Prozess des „Aufbau Ost“ beschränkt sich demnach keineswegs auf materielle, infrastrukturelle oder institutionelle (Re-)Konstruktions- und Transferprozesse. In diesem Beitrag möchten wir stattdessen multiperspektivisch ergründen, wo historische Ursachen für die skizzierten diskrepanten Deutungen und interpretativen Verwerfungen in der Gegenwart zu suchen sind.

Für eine – auch im Kontext der gerade einsetzenden zeithistorischen Transformationsforschung⁰⁸ – noch weitgehend ungeschriebene Geschichte des „Aufbau Ost“ erscheinen dabei einige Vorüberlegungen nötig. Ein enges Begriffsverständnis dieser Vorgänge wäre auf die politischen, rechtlichen sowie institutionellen Prozesse und Strukturen vorwiegend auf Ebene der politischen oder wirtschaftlichen Akteure beschränkt, die ab dem Frühjahr 1991 ihren Anfang nahmen. Ein weiter Begriff des „Aufbau Ost“ müsste jedoch auch die hiermit verwobenen öffentlichen, wissenschaftlichen, gesellschaftlichen sowie kulturellen Beobachtungs-, Diskurs- und Deutungsmuster einbeziehen.

Auf der Zeitachse wollen wir drei Dimensionen unterscheiden: kurzfristig die unmittelbaren Improvisationen und Großprojekte, die oft im Modus einer raschen Krisenbearbeitung in den frühen 1990er Jahren auf die dramatischen postsozialistischen Umbruchsszenarien in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft reagierten. Mittelfristig rückten dann bis nach der Jahrtausendwende tiefer gehende strukturelle Umgestaltungsbemühungen ins Blickfeld. Schließlich setzten sich die Auseinandersetzungen auch langfristig fort und verschoben sich in die Sphäre der Deutungs- und Erinnerungskultur, während die Politik nach weitergehenden Antworten suchte (und noch immer sucht).

Diese Zeitrhythmen wollen wir schlaglichtartig auf vier zentralen Feldern des „Aufbau Ost“

01 Vgl. jüngst Ilko-Sascha Kowalczyk, *Die Übernahme: Wie Ostdeutschland Teil der Bundesrepublik wurde*, München 2019; Steffen Mau, Lütten Klein, *Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft*, Frankfurt/M. 2019.

02 Vgl. Andreas Rödder, *Deutschland einig Vaterland. Die Geschichte der Wiedervereinigung*, München 2009.

03 Vgl. Klaus Schroeder, *Das neue Deutschland. Warum nicht zusammenwächst, was zusammengehört*, Berlin 2010.

04 Vgl. Statistisches Bundesamt, *Pressemitteilung Nr. 282*, 25.7.2019, www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19_282_634.html.

05 Vgl. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle – IWH (Hrsg.), *Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall*, Halle 2019.

06 Vgl. Ulrich Busch, *Polarisierende Konvergenz. Zur Ost-West-Diskrepanz privater Vermögensverhältnisse*, in: ders./Michael Thomas (Hrsg.), *Ein Vierteljahrhundert Deutsche Einheit. Facetten einer unvollendeten Integration*, Berlin 2015, S. 165–188.

07 Siehe Petra Köpping, *„Integriert doch erstmal uns!“ Eine Streitschrift für den Osten*, Berlin 2018.

08 Vgl. Marcus Böick/Kerstin Brückweh (Hrsg.), *Weder Ost noch West. Ein Themenschwerpunkt über die schwierige Geschichte der Transformation Ostdeutschlands*, März 2019, <https://zeitgeschichte-online.de/themen/weder-ost-noch-west>.

ausleuchten: auf der Ebene des wirtschaftlichen Umbaus von der Plan- zur Marktwirtschaft; im Segment des politisch-administrativen und gesellschaftlichen Institutionen- sowie Elitentransfers; im Bereich der sozialpolitischen Regulierung sowie schließlich auf dem Feld erinnerungskultureller Debatten und identitätsbezogener (Selbst-)Reflexionen.

VOM PLAN ZUM MARKT

In einem engeren Sinne liegen die Anfänge des „Aufbau Ost“ im Frühjahr 1991. Das am 8. März von Bund, Ländern, Gewerkschaften und Treuhandanstalt in großer Eile ins Leben gerufene „Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost“ war dabei gerade nicht mehr von einer revolutionär-patriotischen Aufbruchstimmung getragen, sondern erschien vielmehr als politische Reaktion auf die nunmehr um sich greifenden Ernüchterungen in Ostdeutschland. Dort hatte sich nach der abrupt vollzogenen Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Juli 1990 eben kein zweites „Wirtschaftswunder“ eingestellt.⁰⁹ Vielmehr entfaltete sich ein ökonomisches Krisenszenario, in dessen Mittelpunkt die zunehmend angefeindete Treuhandanstalt agierte. Diese war ursprünglich im Februar 1990 zur Bewahrung des gigantischen DDR-Industrievermögens ins Leben gerufen worden, bevor sich ihre Aufgabe im von der Volkskammer beschlossenen Treuhand-Gesetz vom 17. Juni ins Gegenteil verkehrte. Nun sollten Privatisierungen und Stilllegungen die krisengeplagte Planwirtschaft in eine wettbewerbsfähige Marktwirtschaft überführen. Das eilig rekrutierte Treuhand-Personal begriff schnell, dass in etlichen ostdeutschen Betrieben Massenentlassungen und Schließungen zu moderieren waren, die die Treuhand vor allem ab dem Jahreswechsel 1990/91 umfassend verkündete. Derlei Umbaumaßnahmen führten zu sprunghaft steigenden Arbeitslosenzahlen; sie befeuerten gleichermaßen gesellschaftliche Proteste sowie die weitere Abwanderung gen Westen.¹⁰

⁰⁹ Vgl. André Steiner, *Der Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion vom 1. Juli 1990*, in: Klaus-Dietmar Henke (Hrsg.), *Revolution und Vereinigung 1989/90. Als in Deutschland die Realität die Phantasie überholte*, München 2009, S. 441–455.

¹⁰ Vgl. Wolfgang Seibel, *Verwaltete Illusionen. Die Privatisierung der DDR-Wirtschaft durch die Treuhandanstalt und ihre Nachfolger 1990–2000*, Frankfurt/M. 2005.

Der gesellschaftliche Unmut im Frühjahr 1991, der in dem bis heute unaufgeklärten Mord an Treuhand-Präsident Detlev Rohwedder seinen Höhepunkt fand, bildete das dramatische Hintergrundzenario des neuen „Gemeinschaftswerks“, das nun alle entscheidenden politischen und wirtschaftlichen Akteure einbinden und umfassende staatliche Ressourcen für den „Aufschwung“ mobilisieren sollte. Für dieses gigantische Investitions- und Infrastrukturprogramm wurden kurzfristig 1991/92 über 24 Milliarden D-Mark aufgeboden, die private Investitionen fördern, die maroden Forschungs-, Verkehrs- und Kommunikationsinfrastrukturen grundlegend erneuern, aber auch kommunale sozial- oder umweltpolitische Maßnahmen finanzieren sollte. In dieses zunehmend komplizierte Geflecht fügte sich auch der „Fonds Deutsche Einheit“ ein, aus dem die noch nicht in die föderalen Finanzausgleichsströme einbezogenen neuen Länder bis 1994 knapp 160 Milliarden D-Mark erhielten. Schließlich ergänzte ab 1993 der erste „Solidarpakt“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden dieses Bündel, der bis zu seinem Auslaufen 2004 weitere 95 Milliarden D-Mark zum „Abbau teilungsbedingter Lasten“ in den Osten lenkte. Da der Bund die finanzielle Hauptlast dieser vielfältigen Programme trug, führte er bereits im Sommer 1991 den nicht zweckgebundenen „Solidarzuschlag“ auf die Einkommensteuer ein, der bis heute immer wieder Ost-West-Konflikten Vorschub leistet.¹¹

Mittelfristig konnte jedoch auch dieses eilig geschnürte Maßnahmenpaket den Absturz weiter Teile der ostdeutschen Wirtschaft kaum aufhalten. Diese war nach 1991 durch den Zusammenbruch der Sowjetunion auch noch ihres letzten Vorteils beraubt worden. Der forcierte Privatisierungskurs der Treuhandanstalt, die zum „Blitzableiter“ (Wolfgang Seibel) für die Enttäuschungen avancierte, wurde ab Ende 1992 zwar infolge massiv aufbrechender Debatten um eine drohende „Deindustrialisierung“ und den Erhalt „industrieller Kerne“ mit erheblichen staatlichen Mitteln abgemildert. Dennoch standen Ende 1994, als die Treuhand offiziell ihre Arbeit und damit auch die heiße Phase des Wirtschaftsumbaus beendete, fast 260 Milliarden D-Mark Defizit in ih-

¹¹ Vgl. Ullrich Heilemann/Hermann Rappen, „Aufbau Ost“ – Zwischenbilanz und Perspektiven, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 45/2000, S. 9–33.

ren Büchern, die in einen Erblastentilgungsfonds überführt wurden. Von den vormals fast vier Millionen Industrie-Arbeitsplätzen hatten nur knapp eine Million diese radikale Umstellungsphase überdauert; der Löwenanteil der privatisierten Industriebetriebe befand sich nun in der Hand westdeutscher Unternehmen und Investoren, während ostdeutsche oder ausländische Investoren nur in geringem Maße zum Zuge kamen.¹²

Letztlich wurden insbesondere die infrastrukturellen Resultate des „Gemeinschaftswerks“ erst auf lange Sicht sichtbar und erfahrbar – etwa in Form üppig dimensionierter Verkehrsprojekte. Demgegenüber sind die langfristigen wirtschaftlichen Folgen von Planwirtschaft, „Schocktherapie“ und Privatisierungspolitik bis in die Gegenwart Gegenstand erbitterter Debatten. Während die einen die unternehmerischen Erfolge sowie die Alternativlosigkeit des nach 1990 eingeschlagenen Modernisierungskurses als gelungene Aufbau- und Aufholleistung verteidigen,¹³ charakterisieren andere den Wirtschaftsumbau als „neoliberal“, „marktradikal“ oder gar „kolonial“.¹⁴ Dieser hätte schließlich, so wenden westdeutsche Kritiker ein, einen finanziellen „SuperGAU“ verursacht, wobei „Milliardengrab“ oder „Mezzogiorno“ als dramatische Beschreibungs- und Metaphern fungieren.¹⁵ Andererseits wird mittlerweile verstärkt auf regionale Differenzierungs- und Entwicklungsprozesse hingewiesen, wobei prosperierende Universitätsstädte mit abgehängten ländlichen Regionen kontrastiert werden. Letztlich dürfte eine abschließende ökonomische Bilanz des „Aufbau Ost“ damit auch nach 30 Jahren von den jeweiligen Perspektiven und Prämissen abhängig bleiben.

TRANSFER VON IDEEN, INSTITUTIONEN UND ELITEN

Nicht nur die ökonomische Sphäre erlebte seit 1990 einen massiven Austausch von Personal

durch die Ersetzung altgedienter sozialistischer Partei- und Planwirtschaftskader durch westdeutsche Manager. West-Experten stellten das Gros an Führungskräften der sich nun rasch um- und neuformenden ostdeutschen Staatlichkeit – also der Politik, der Verwaltung, der Polizei, der Armee und Justiz – sowie der Wissenschaft. In all diesen Bereichen waren umfassende Austausch- und Transferprozesse von Ideen, Institutionen und Eliten auf engste miteinander verschränkt und führten mithin zu einer „Überschichtung“ der ostdeutschen Teilgesellschaft durch westdeutsche Eliten, die schon bald Anlass zu extensiver Kritik und zahlreichen Konflikten bot.¹⁶

Auch hier sind die zentralen Impulse bereits im bewegten Jahr 1990 zu suchen. Das legislative Herzstück dieser administrativen Anpassungsmaßnahmen war der im August 1990 beschlossene „Einigungsvertrag“ oder auch zweite Staatsvertrag, der nach der Wirtschafts- und Währungsunion nun auch die staatlichen und rechtlichen Fragen der Vereinigung klären sollte. Dabei schien die Grundlinie klar: Der bevorstehende „Aufbau Ost“ wurde zuvorderst als ein institutioneller „Nachbau West“ verstanden und technisch unter erheblichem Zeit-, Handlungs- und Entscheidungsdruck im Spätsommer ausgearbeitet.¹⁷ Der gefundene Modus der Vereinigung bestand aus einer formellen Auflösung der DDR und ihrer Bezirke sowie der unmittelbaren Gründung fünf neuer Bundesländer, die dann formal dem Geltungsbereich des Grundgesetzes nach Artikel 23 beitraten.¹⁸

Dieser klare, politisch gewollte Bruch mit der zentralistischen DDR-Staatlichkeit sowie ihres diskreditierten (Partei-)Personals erzeugte einen immensen Bedarf an Beratung und Fachpersonal auf nahezu allen Ebenen. Umfangreiche „Länderprogramme zum Verwaltungsaufbau in den neuen Ländern“ sollten den Kooperationsprojekten kurzfristig weitere Impulse geben. Die Übertragung des komplexen föderalen Systems von West nach Ost blieb eines der zentralen Handlungs-

12 Vgl. Marcus Böick, *Die Treuhand. Idee – Praxis – Erfahrung*, Göttingen 2018.

13 Vgl. Karl-Heinz Paqué, *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der deutschen Einheit*, Bonn 2010; Norbert Pötzl, *Der Treuhand-Komplex. Legenden. Fakten. Emotionen*, Hamburg 2019.

14 Vgl. Wolfgang Dümcke/Fritz Vilmar (Hrsg.), *Kolonialisierung der DDR. Kritische Analyse und Alternativen des Einigungsprozesses*, Münster 1996.

15 Vgl. Uwe Müller, *Supergau Deutsche Einheit*, Reinbek 2006.

16 Vgl. Stephan Weingarz, *Laboratorium Deutschland? Der ostdeutsche Transformationsprozess als Herausforderung für die deutschen Sozialwissenschaften*, Münster 2003.

17 Vgl. Wolfgang Schäuble et al., *Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte*, Stuttgart 1991.

18 Vgl. Wolfgang Jäger, *Die Überwindung der Teilung. Der innerdeutsche Prozess der Vereinigung 1989/90*, Stuttgart 1998.

felder. Ähnlich gelagerte Prozesse und Dynamiken liefen auch auf kommunaler Ebene ab, in den Parteien, Gewerkschaften und Verbänden, bei der Umgestaltung des ostdeutschen Wissenschafts- und Hochschulsystem oder bei der Neuformierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.¹⁹

Die mit großer Intensität ab 1990 eingeleiteten staatlich-administrativen Auf-, Umbau- und Transferprozesse zwischen West- und Ostdeutschland erschienen mithin bereits nach wenigen Jahren weitgehend abgeschlossen. Während den horrenden Abwanderungsbewegungen von Ost nach West erhebliche Aufmerksamkeit zuteilwurde, galt dies für die entgegengesetzte Wanderungsbewegung allerdings nur bedingt. Dies lag nicht zuletzt auch an der sozialen wie symbolischen Sprengkraft jener überaus asymmetrischen Konstellation: Während die westwärts wandernden Ostdeutschen den Konkurrenzdruck auf den Arbeitsmärkten in der Regel „von unten“ ausübten, fanden sich die seither in entgegengesetzte Richtung aufbrechenden Westdeutschen oft in gut dotierten Führungspositionen als Verwaltungschefs, Chefärzte, Staatssekretäre, Offiziere, Redaktionsleiter, Richter, Rektoren oder Professoren. Dies weckte wiederum erhebliche Ressentiments bezüglich vermeintlich minderqualifiziertem wie überbezahltem Westpersonal aus der zweiten oder dritten Garde, dem sich nach 1990 im Osten ein unverhofftes Betätigungsfeld eröffnet habe.²⁰ Andere Autoren deuteten diesen Prozess gar als regelrecht „koloniales“ Arrangement einer „Unterwerfung“ des Ostens durch den Westen.²¹ In der (noch kaum historisch erforschten) Praxis wird man die konkreten Motive, das individuelle Engagement sowie auch die facettenreichen Erfahrungen dieser „Transfereliten“ beim staatlich-administrativen „Aufbau Ost“ sicher differenziert und im Einzelfall betrachten müssen.²²

Langfristig erzeugte die asymmetrische Grundstruktur bisweilen beträchtliche Konflikt- und Konkurrenzverhältnisse zwischen Ost und West, die in jüngster Zeit in eine Debatte um die

Einführung einer „Ost-Quote“ für Führungsfunktionen mündeten. Somit erweist sich die historische Bewertung der politisch-institutionellen Aufbauarbeiten in Ländern, Kommunen und anderen staatlichen beziehungsweise gesellschaftlichen Bereichen als ambivalent und gegensätzlich: Gilt sie den einen als rasche Etablierung und im Kern überaus erfolgreiche Modernisierung hin zu einer funktionstüchtigen Staatlichkeit,²³ wird sie auf der anderen Seite als einfallslöser Nachbau ohnehin „verkrusteter“ föderaler Strukturen scharf kritisiert, die zu einer ausgeprägten Distanz vieler Ostdeutscher zur Demokratie und ihren Institutionen geführt habe.²⁴ Letztlich bleiben die vielfältigen Austausch- und Transferbewegungen sowie konkreten Interaktions- und Beziehungsgeschichten zwischen Ost und West bis in die Gegenwart ein weitgehendes Desiderat auch der historischen Forschung.

ABRUPT E UMRÜCHE UND WACHSENDE UNGLEICHHEITEN

Untrennbar verbunden mit diesen Ebenen sind die umfassenden gesellschaftlichen Verunsicherungen und sozialen Zukunftsängste. Der Verlust von Arbeitsplatz und persönlicher Sicherheit beförderte mannigfache Unsicherheiten, und der vielfältige „Modernisierungsschock“ war wohl kaum so zu spüren wie im sozialen Bereich. Der Bruch nach 1990 kam für viele Ostdeutsche abrupt: Das durch den paternalistisch agierenden SED-Staat gebetsmühlenartig propagierte Gefühl sozialer Sicherheit und Geborgenheit schwand im Übergang von einer weitgehend nivellierten in eine „entsicherte Gesellschaft“ in Windeseile und war ein „Aufbruch mit vielen Unbekannten“.²⁵ Dieses neue Unsicherheitsregime samt Arbeitsplatz-, Armuts- und Wohnungslosigkeitsrisiken wurde im Zuge der „doppelten Transformation“ – einer Überlagerung einigungsbedingter Friktionen durch globale Entwicklungsdynamiken – zusätzlich verstärkt.

19 Vgl. Uwe Mummert (Hrsg.), *Aufschwung Ost im Reformstau West*, Baden-Baden 1998.

20 Siehe etwa Klaus Huhn, *Flachzangen aus dem Westen*, Berlin 2011.

21 Vgl. Rüdiger Liedtke (Hrsg.), *Die Treuhand und die zweite Enteignung der Ostdeutschen*, München 1993.

22 Vgl. Friedrich Thießen (Hrsg.), *Die Wessis. Westdeutsche Führungskräfte beim Aufbau Ost*, Köln 2009.

23 Vgl. Hans-Ulrich Derlien (Hrsg.), *Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost – eine Evaluation*, Baden-Baden 2001.

24 Vgl. Detlef Pollack, *Das Bedürfnis nach sozialer Anerkennung. Der Wandel der Akzeptanz von Demokratie und Marktwirtschaft in Ostdeutschland*, in: APuZ 13/1997, S. 3–14.

25 Heinrich Best/Everhard Holtmann, *Die langen Wege der deutschen Einigung. Aufbruch mit vielen Unbekannten*, in: dies. (Hrsg.), *Aufbruch der entsicherten Gesellschaft. Deutschland nach der Wiedervereinigung*, Frankfurt/M.–New York 2012, S. 9–39.

In diesem Sinne kann auch die Sozialunion vom Sommer 1990 in vielfältiger Weise als soziopolitisches Großexperiment beschrieben werden.²⁶ Das Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes in der DDR am 1. Juli 1990 steht pars pro toto für das Dilemma zwischen ökonomischer Notwendigkeit und sozialer Zumutbarkeit, denn krisenhafte Auswirkungen der postsozialistischen Strukturbrüche wurden bald unübersehbar: Nach dem Kollaps des ostdeutschen Arbeitsmarktes setzte allein bis 1993 eine präzedenzlose Schrumpfung von mehr als neun (1990) auf gut sechs Millionen Erwerbstätige ein. Die Bedeutung der (erwerbs)biografischen Zäsur, den eigenen Arbeitsplatz – zuvor Identitätsmarker, Selbstverständlichkeit und Bewertungsmaßstab eigener Lebensleistung²⁷ – buchstäblich über Nacht zu verlieren, ist dabei kaum zu überschätzen: Knapp 1,2 Millionen Arbeitslose, 1,7 Millionen Übersiedlungen in den Westen, eine halbe Million Westpendler, 800 000 Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie 850 000 Frühverrentungen waren 1993 zu verzeichnen – und nur ein gutes Viertel aller Arbeitnehmer hatte damals noch denselben Arbeitsplatz wie vor 1989/90.²⁸ Im Lichte dieser nicht wie erwartet temporären Übergangs-, sondern dauerhaften Massenarbeitslosigkeit war damals bereits die Hälfte aller Erwerbslosen ein Jahr oder länger ohne Anstellung.²⁹ Dieser Umstand führte bald zu einer Überlastung von Bundesanstalt für Arbeit sowie der Renten- und Krankenversicherung und verweist beispielhaft auf den sozialpolitischen „Preis der Einheit“.³⁰

Prekäre Lebenssituationen gehörten demnach nicht nur für eine Minderheit Ostdeutscher zu den elementaren biografischen „Grunderfahrungen des Umbruchs“.³¹ Vor allem Tempo, Radikalität und Schonungslosigkeit der Geschehnisse wa-

ren es, die sich im Bewusstsein vieler Betroffener verankert haben dürften. Jener – nüchtern-soziologisch betrachtete – „soziale Wandel im Zeitraffertempo“ war gemessen an den Prinzipien einer Wettbewerbsgesellschaft kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Typs nicht mehr als eine nachholende „Normalisierung“ oder „Verwestlichung“,³² bedeutete aber vielerorts nicht weniger als einen dramatischen Anstieg relativer Einkommensarmut. Die Verteuerung des Wohnens und den raschen Anstieg der Kosten für Lebensmittel, Kleidung, Energie, Versicherungen oder Mobilität bekamen bei geringerem Vermögen, Wohneigentum und finanziellen Rücklagen insbesondere Frauen, Alleinerziehende, Arbeitslose sowie Kinder und Jugendliche zu spüren.³³ Das daraus entstehende Gefühl relativer Deprivation deutet an, dass Ostdeutsche die damalige Situation weniger mit der Zeit vor 1989/90 oder anderen osteuropäischen Umbruchgesellschaften verglichen, sondern mit dem (imaginierten) Niveau westdeutscher Länder. Diese ebenso unrealistischen wie erklärbaren Vergleichsmaßstäbe und der Eintritt in bis dato praktisch unbekannte Zustände von Wettbewerb, Konkurrenz und Arbeitslosigkeit waren für viele eine exkludierende Fundamentalerfahrung und lösten verbreitet Unverständnis, Wut, Ohnmacht und Verbitterung aus. Die Demonstrationen gegen Sozialabbau im Zuge der Hartz-IV-Reformen im Sommer 2004, die besonders im Osten Deutschlands regen Zulauf erlebten, da die Menschen hier ungleich stärker von den Einschnitten betroffen waren,³⁴ belegten exemplarisch die besondere, auch langfristige Brisanz sozialer Einschnitte.

AUSBLEIBENDE ANERKENNUNG UND IDENTITÄRE SUCHBEWEGUNGEN

Für einen Großteil der Ostdeutschen war die Zeit nach 1990 eine tief greifende Umstellungs-, Anpassungs- und Orientierungskrise. Für sie

26 Vgl. Dieter Grosser, *Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln*, Stuttgart 1998.

27 Vgl. Wolfgang Engler, *Die Ostdeutschen. Kunde von einem verlorenen Land*, Berlin 1999.

28 Vgl. Ulrich Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München 2014, S. 1147.

29 Vgl. Walter Hanesch (Hrsg.), *Armut in Deutschland*, Reinbeck 1994, S. 55f.; Jan Priewe/Rudolf Hickel, *Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung*, Frankfurt/M. 1992.

30 Christine Trampusch, *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*, Frankfurt/M. 2009, S. 115.

31 Wolfgang Engler/Jana Hensel, *Wer wir sind. Die Erfahrung, ostdeutsch zu sein*, Berlin 2018, S. 133.

32 Vgl. Rainer Geißler, *Nachholende Modernisierung mit Widersprüchen. Eine Vereinigungsbilanz aus modernisierungstheoretischer Perspektive*, in: APuZ 40/2000, S. 22–29.

33 Dazu zusammenfassend Christoph Lorke, *Von alten und neuen Ungleichheiten. „Armut“ in der Vereinigungsgesellschaft*, in: Thomas Großbölting/ders. (Hrsg.), *Vereinigungsgesellschaft. Deutschland seit 1990*, Stuttgart 2017, S. 271–295.

34 Vgl. Dieter Rink, *Die Montagsdemonstrationen als Protestparadigma. Ihre Entwicklungen von 1991–2016 am Beispiel der Leipziger Protestzyklen*, in: *Leviathan* 45/2017, S. 282–305.

bedeutete die Umwandlung einer Plan- in die Marktwirtschaft auch das Kennenlernen neuer Institutionen, das Verstehen und Durchdringen ihres Funktionierens und das Gewöhnen an damit verbundene Verpflichtungen. Der mental-kulturelle „Aufbau Ost“ bedeutete neben vielfachen individuellen Aufbrüchen und neuen Möglichkeiten zugleich auch ein Abbruch bekannter Gegebenheiten, sozialer Beziehungen und vertrauter Konstellationen. Arbeitsmarktliche, sozialstrukturelle, institutionelle und sozial-emotionale Desintegrationsbelastungen beförderten bald Enttäuschungserfahrungen, die bei vielen das Gefühl aufkommen ließen, „Bürger zweiter Klasse“ zu sein.³⁵

Frappierend ist zum einen, dass im medialen beziehungsweise symbolisch-öffentlichen Raum nach 1990 Berichte über den Osten hauptsächlich problembezogene, defizitäre Diagnosen transportierten, die „den Osten“ zunächst als „Problemfall“ marginalisierten und außerhalb eines Normalitätsparadigmas platzierten, das normativ als „westdeutsch“ und demokratisch-tolerant beschrieben wurde.³⁶ Sozialwissenschaftler haben daraus die Entstehung eines symbolischen „Ostens“ als fremd-exotischer Kategorie, ja „orientalistischer“ Fremdzuschreibung abgeleitet.³⁷ Verschiedene Studien griffen diese spezifischen symbolisch-diskursiven Vereinigungslogiken und imaginierten Ost-West-Dichotomien auf und reproduzierten dadurch konstruierte Identitäten. Sie sprachen wahlweise von Ostdeutschen als „Minderheit im eigenen Land“ (Frank de Hertog) oder „symbolische Ausländer“ (Rebecca Pates/Maximilian Schwochow), während andere gar eine kulturelle „Kolonialisierung“ (Paul Cooke) akzentuierten, um auf die soziokulturelle Abwertung aufmerksam zu machen.

35 Vgl. Anna Klein/Wilhelm Heitmeyer, Ost-westdeutsche Integrationsbilanz, in: APuZ 28/2009, S. 16–21.

36 Vgl. Raj Kollmorgen/Torsten Hans, Der verlorene Osten? Der massenmediale Diskurs über Ostdeutschland, in: ders./Frank Thomas Koch/Hans-Liudger Dienel (Hrsg.), Diskurse der deutschen Einheit. Kritik und Alternativen, Wiesbaden 2011, S. 107–166; Thomas Ahbe/Rainer Gries/Wolfgang Schmale (Hrsg.), Die Ostdeutschen in den Medien: Das Bild von den Anderen nach 1990, Leipzig 2009.

37 Vgl. Jeremy Brooke Straughn, Wo „der Osten“ liegt. Umriss und Ambivalenzen eines verschwundenen und verschwindenden Landes, in: Sandra Matthäus/Daniel Kubiak (Hrsg.), Der Osten. Neue sozialwissenschaftliche Perspektiven auf einen komplexen Gegenstand jenseits von Verurteilung und Verklärung, Wiesbaden 2016, S. 195–223.

Zum anderen weist das Feld der Geschichtskultur auf Ursachen des skizzierten Unbehagens. Gesellschaftliche „Aufarbeitung“ hieß wissenschaftlich die juristische und geschichtspolitische Bearbeitung der DDR-Vergangenheit, und zwar vor dem Hintergrund einer doppelten Diktaturerfahrung. Gleichwohl hatten die weitgehende interpretative Engführung und thematische Konzentration der Aufarbeitungspraxis auf vergrößerte Täter-Opfer-Konstellationen eine Ausblendung anderer DDR-Wirklichkeiten zur Folge. Die Verbreitung eines antitotalitären Grundkonsenses betonte die diktatorische Prägung des SED-Regimes, woraus bald ein monotones öffentliches Erinnerungsbild entstand.³⁸ Die konjunkturell mit Verve diskutierte generalisierende Charakterisierung „Unrechtsstaat“ besaß für so manchen den Geschmack der „Siegerjustiz“, für andere bedeutete sie Abwertung oder Infragestellung eigener Lebensleistungen mitsamt tradierter Gewohnheiten und Verhaltensweisen.³⁹ Vor diesem Hintergrund und den diversen Rückbezügen auf innovationsfeindliche Traditionen, die marode Infrastruktur sowie Versorgungs- und Produktivitätsmängel der DDR-Planwirtschaft⁴⁰ sahen sich viele schon bald mit einem „von oben“ konstruierten Image des Ostdeutschen konfrontiert, das seine Wurzeln zum Teil in der Zeit vor 1990 hatte und vom Selbstbild deutlich abwich: obrigkeitshörig, unselbstständig, larmoyant, entindividualisiert, provinziell und latent unzufrieden. Die komprimierte Formel des „Jammer-Ossis“ ließ für Graustufen wenig Platz (was selbstverständlich auch für das Äquivalent des „Besser-Wessis“ gilt) und war elementar für die symbolische Nach-Wende-Kartografie.

Lesen wir die vereinigungsbedingten Umwälzungen im Kontext des „Aufbau Ost“ rückblickend als asymmetrischen, interkulturellen Begegnungs- und Konfrontationsprozess, begleitet von wechselseitigen Missverständnissen, teils gegenseitigem Desinteresse und einer gewissen Portion Ignoranz, so lässt sich das teils bis heute fortbestehende tiefliegende Missachtungs- und Unterlegenheitsgefühl vieler Ostdeutscher (mit

38 Vgl. Pamela Heß, Gleichförmig statt vielfältig: Die DDR im öffentlichen Erinnern, in: ebd., S. 99–123.

39 Vgl. Oliver Hollenstein, Das doppelt geteilte Land. Neue Einblicke in die Debatte über Ost- und Westdeutschland, Wiesbaden 2012.

40 Vgl. CDU, Aufbau Ost. Ein Erfolg der nationalen Solidarität der Deutschen, Bonn 1998.

begründen. Ein Nebeneffekt war der Rückbezug vieler auf die vertraute Kultur und eine Identifizierung mit der „Eigen“-Gruppe. Jene „Neuerfindung“ des kulturellen Konstrukts „Ostdeutschland“ nach 1990 besaß eine identitätsprägende Abgrenzungsfunktion.⁴¹ Die „Ostalgie“-Welle der späten 1990er Jahre als „produktive Selbstermächtigung“ (Thomas Ahbe) ist von der Forschung als kompensatorische Reaktion auf die fehlende soziale wie symbolische öffentliche Wertschätzung, verletzte Selbstwertgefühle und Degradierungserfahrungen interpretiert worden. Auch wenn sich jeweils nur eine Minderheit die tatsächliche Restauration früherer Zustände wünschte, wurde seinerzeit vor allem die mutmaßliche ostdeutsche Unbelehrbarkeit betont.⁴² Dies fügt sich auch in die jüngsten Diskussionen um Pegida oder die Erfolge der AfD, die „den“ Osten letztlich als defizitären und zu bearbeitenden Problemraum entwerfen und tendenziell abermals homogenisieren. Tiefer gehende, differenzierte wie zeithistorisch argumentierende Erklärungen für solcherart reaktive Empörungen sind heute noch rar gesät.

ENDE DES „AUFBAU OST“?

Im kollektiven Bildgedächtnis haben die schwarz-rot-gold gefärbten Pfeile des „Gemeinschaftswerks Aufbau Ost“ als eigentümlich unbestimmte Ikone einen festen Platz für ein gigantisches gesellschaftliches Modernisierungs- und Umbauprojekt, dessen Bewertung bis heute umstritten ist. Kurzfristig als politische Reaktion auf die beträchtlichen Erwartungseinbrüche konzipiert, führten die vielfältigen und mit Milliardensummen bestrittenen Anpassungsanstrengungen mittelfristig zwar zu erheblichen infrastrukturellen wie materiellen Verbesserungen, bleiben aber in ihren langfristigen kulturellen Wirkungen und Bewertungen umstritten und ambivalent. Der in jährlichen Regierungsberichten fieberhaft wie ungeduldig gemessene Stand der „inneren Einheit“ wurde bald zum amtlichen Seismografen deutsch-deutscher Befindlichkeiten, kultureller

Abgrenzungen und materieller Aufrechnungen. Diese schlagen sich seit einiger Zeit auch politisch in vermehrten Forderungen nach einem „Aufbau West“ nieder, der insbesondere strukturwandelgeplagte Regionen im Ruhrgebiet oder der Saar fokussieren sollte. Demgegenüber fällt es externen Beobachtern nach wie vor schwer, diese spezifischen materiellen wie mentalen Verwicklungen nach 1990 einzuordnen.⁴³

Als sich im Frühjahr 1991 klar abzeichnete, dass der Vereinigungsprozess weder schlagartig zu „blühenden Landschaften“ führen würde noch zum „Nulltarif“ zu haben war, wandelte sich der nun mehr und mehr staatlicherseits institutionalisierte „Aufbau Ost“: Aus ursprünglich geradezu ekstatisch-optimistischen Aufbrüchen „von unten“ wurde ein technokratisches, föderal-hochkomplexes und mit etlichen Milliardensummen befeuertes Großprojekt „von oben“, dessen Umbruchprozesse die Politik kooperativ zu steuern und seine inneren Widersprüche auszugleichen beabsichtigte. Doch die komplizierte Gemengelage von Personal- und Finanztransfers sowie Kooperations- und Förderprojekten erzeugte überaus zwiespältige Folgewirkungen und führte mitnichten zu einer patriotischen Mobilisierung oder nationalen Homogenisierung. Der oft an den Widersprüchen des postsozialistischen Alltags laborierende „Nachbau West“ ließ und lässt sich – je nach Perspektive – sehr unterschiedlich bilanzieren und deuten.

Mit der Einigung Deutschlands wurden Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und vielfältige Freiheiten durch, im beziehungsweise für den Osten errungen. Demgegenüber stehen ungekannte Unsicherheiten und erhebliche soziale Risiken. Diese beiden Narrative stehen bei retrospektiven wie gegenwärtigen Debatten jedoch nicht nur lose nebeneinander, sondern sind von normativ aufgeladenen, noch stark zeitgenössisch konfigurierten Konfliktlinien und Werturteilen durchzogen – einerseits als Folge 40-jähriger Teilung, andererseits als Ergebnis ökonomischer, sozialer, psychologischer und kultureller Prozesse des Transformations- und Vereinigungsgeschehens selbst. Das

⁴¹ Vgl. Ina Dietzsch, Die Erfindung der Ostdeutschen, in: Eva Schäfer (Hrsg.), Irritation Ostdeutschland. Geschlechterverhältnisse in Deutschland seit der Wende, Münster 2005, S. 92–106.

⁴² Vgl. Raj Kollmorgen, Ostdeutschland. Beobachtungen einer Übergangs- und Teilgesellschaft, Wiesbaden 2005, S. 148–200.

⁴³ Vgl. Konrad H. Jarausch (Hrsg.), United Germany. Debating Processes and Prospects, New York 2013.

⁴⁴ Vgl. Marcus Linden, Innere Einheit. Konjunkturen und Defizite einer Debatte, in: Deutschland Archiv 2/2009, S. 303–313.

⁴⁵ Vgl. Philipp Ther, Die neue Ordnung auf dem alten Kontinent. Eine Geschichte des neoliberalen Europa, Berlin 2014.

führt uns zu der Frage nach künftigen Erwartungshaltungen und auch danach, ob eine völlige Angleichung von Mentalitäten, Orientierungen und Verhaltensweisen überhaupt wünschenswertes Ziel sein kann. Gleiches gilt für die Akzeptanz vorhandener kultureller Diversität wie auch regionaler Differenzen.⁴⁴

Aus Sicht einer Zeitgeschichte der Transformationszeit haben die Ausführungen verdeutlicht, wie wenig hilfreich eine starre Ost-West-Fixierung ist, da diese zumeist überkommene Konfliktlinien aufgreift und unhinterfragt nachzeichnet. Vielmehr müssten die komplexen Hintergründe und widersprüchlichen Entstehungsbedingungen solcher Lesarten reflektiert werden, um diese in einem weiteren Schritt dekonstruieren zu können. Mithin könnte eine solche methodisch-perspektivische Loslösung von festgefühten „Containern“ dafür sensibilisieren, dass der „Aufbau Ost“ mehr war als ein einseitiger Aufhol- oder Abwicklungsprozess, sondern auch die „alten“ Bundesländer in nachhaltiger Weise beeinflusste, ja umfassend (ko-)transformierte.⁴⁵ Demnach müssten zeithistorische Zugriffe viel stärker Abruptheit und Langfristigkeit, Of-

fenheit und Nicht-Linearität, Komplexität und Kontingenzen, Ungleichzeitigkeiten und Dynamiken eines mäandernden-widerspruchsvollen Prozesses bedenken; ferner gilt es, Einfühlungsvermögen hinsichtlich geschichtlicher Umstände und Folgen aufzubringen, die letztlich auch immer generationenübergreifend vermittelt und diskutiert werden müssen. Denn der innere Einiigungsprozess wird auf absehbare Zeit wohl kaum abgeschlossen sein. Umso mehr, so zeigen aktuelle gesellschaftliche und politische Entwicklungen, besteht diesbezüglich (zeit-)historischer Aufklärungs- und Reflexionsbedarf.

MARCUS BÖICK

ist promovierter Historiker und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Zeitgeschichte der Ruhr-Universität Bochum.
marcus.boeick@rub.de

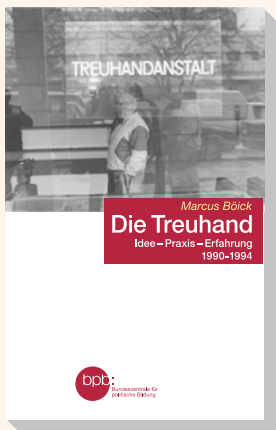
CHRISTOPH LORKE

ist promovierter Historiker und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Historischen Seminar der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.
christoph.lorke@uni-muenster.de

Zum Weiterlesen.



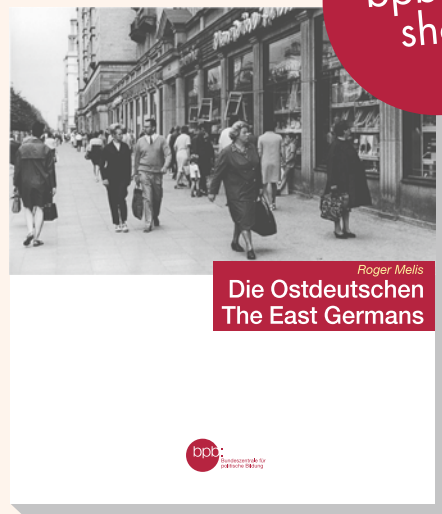
bpb.de/
shop



2019
Bestell-Nr. 10334



2019
Bestell-Nr. 10353



2019
Bestell-Nr. 10448

DEMOKRATISCHE INTEGRATION

Strukturbedingungen von Regionen und ihr Einfluss auf Wahlbeteiligung und freiwilliges Engagement

Thomas Klie

„Wenn Unterschiede in den Lebensverhältnissen zu einem Nachteil werden, muss sich die Politik kümmern“,⁰¹ so formulierte es Bundesinnenminister Horst Seehofer im Sommer 2019 anlässlich der Vorstellung der Schlussfolgerungen aus der Arbeit der im Jahr zuvor eingesetzten Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. ⁰² Nachteilige Strukturbedingungen gefährden, das zeigt auch das hier vorgestellte Monitoring,⁰³ die demokratische Integration von Regionen. Die Institutionen einer demokratischen Regierungsform sind zwar notwendig, aber keineswegs hinreichend für ein lebendiges und erfolgreiches demokratisches Gemeinwesen. Von zentraler Bedeutung ist auch eine demokratische Kultur, die auf Orientierungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung beruht: Sie zeigt sich im Vertrauen in demokratische Institutionen und Prozesse, in der Nutzung von Partizipationsmöglichkeiten und im zivilgesellschaftlichen Engagement der Bürgerinnen und Bürger („Sozialkapital“).

Gemessen an der Wahlbeteiligung und dem ehrenamtlichen Engagement ist das Ausmaß der demokratischen Integration in den Regionen Deutschlands höchst unterschiedlich:

- Für die 16 Bundesländer variierte die Quote der ehrenamtlich Engagierten laut Freiwilligensurvey 2014 zwischen 36 Prozent (Hamburg) und 48,3 Prozent (Rheinland-Pfalz). Bei einer kleinräumigeren Betrachtung waren die Unterschiede sogar noch größer, nämlich zwischen 31 Prozent (Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg) und 69 Prozent (Siegen).⁰⁴
- Die Wahlbeteiligung variierte bei der Bundestagswahl 2013 zwischen 62,1 Prozent (Sachsen-Anhalt) und 74,3 Prozent (Baden-Württemberg), 2017 lag sie zwischen 68,1 Prozent (Sachsen-Anhalt) und

78,3 Prozent (Baden-Württemberg). Bei kleinräumigerer Betrachtung variierte sie 2013 zwischen 60 Prozent (Magdeburg) und 76 Prozent (Stuttgart, Münster) und 2017 zwischen 67 Prozent (Altmark, Magdeburg) und 81 Prozent (München, Würzburg).

Es ist davon auszugehen, dass diese Unterschiede nicht zufällig sind, sondern dass die zugrunde liegenden Erwartungen, Einschätzungen und Orientierungen der Bürger und Bürgerinnen in hohem Maße durch die ökonomische, soziale und kulturelle Situation der jeweiligen Region geprägt sind. In dem im Folgenden vorgestellten Monitoring sollen diese Zusammenhänge sichtbar und für eine auf die Regionen ausgerichtete Strukturpolitik von Bund, Ländern und Kommunen zugänglich gemacht werden. Es soll sie in die Lage setzen, Hinweise auf strukturelle Hintergründe für eine möglicherweise gefährdete demokratische und zivilgesellschaftliche Resilienz von Regionen⁰⁵ zu erhalten, die für politische Interventionen bedeutsam sein können.

METHODISCHES VORGEHEN

Theoretischer Ansatz

Mit dem Ansatz des Monitorings „demokratische Integration“ wird unter verschiedenen Gesichtspunkten theoretisches und methodisches Neuland betreten. Zum einen wird demokratische Integration als verbindendes Konzept verschiedener Beteiligungsformen aufgefasst, zum anderen als Sozialstruktur in Regionen.

Demokratische Integration als verbindendes Konzept: Es gibt zahlreiche Forschungen, in denen die Beteiligung an Wahlen und das freiwillige ehrenamtliche Engagement jeweils getrennt voneinander untersucht werden. Die Bedeutung der Wahlbeteiligung und wie man sie gebe-

nenfalls wieder steigern könnte, wird vielfältig diskutiert;⁰⁶ ebenso die Bedeutung von Engagement für ein demokratisches Gemeinwesen.⁰⁷ In all diesen Untersuchungen wird hervorgehoben, wie groß die Bedeutung einer hohen Wahlbeteiligung und einer hohen Engagementquote für ein demokratisches Gemeinwesen sind. Aber in keiner wird ein Zusammenhang zwischen diesen beiden Formen der Beteiligung systematisch untersucht. Dabei ist ein solcher Zusammenhang naheliegend: Wer sich ehrenamtlich engagiert, wird sich mit größerer Wahrscheinlichkeit auch an einer Wahl beteiligen und umgekehrt. Mit dem Konzept der demokratischen Integration werden die Beteiligung an Wahlen und das bürgerschaftliche Engagement zusammengefasst, weil davon auszugehen ist, dass beide Beteiligungsformen einen gemeinsamen Hintergrund haben, was Interesse und Motivation betrifft, zur Lebendigkeit und zum Funktionieren des demokratischen Gemeinwesens beizutragen.

Demokratische Integration als Sozialstruktur: Neu ist ebenfalls, dass als Analyseebene nicht Personen, sondern Regionen gewählt wurden, und zwar die 96 sogenannten Raumordnungsregionen, wie sie auch das Bundesinstitut für Bau-,

Stadt- und Raumforschung für raumstrukturelle Analysen verwendet. Dabei wird die durch verschiedene Indikatoren gemessene demokratische Integration als eine für diese Regionen höchst bedeutsame Sozialstruktur betrachtet. Von einer Sozialstruktur können wir dann sprechen, wenn es sich um Merkmale beziehungsweise Eigenschaften handelt, die in hohem Maße stabil sind, sich also auch über einen längeren Zeitraum nicht oder nur sehr geringfügig verändern. Wenn demokratische Integration sich in diesem Sinne als stabile Sozialstruktur erweist, dann bietet es sich nach dem französischen Soziologen Émile Durkheim an, bestimmte soziale Strukturen durch andere soziale Strukturen zu erklären. Das Ziel ist es, Zusammenhänge zwischen der Struktur „demokratische Integration“ mit anderen Strukturen aufzuzeigen und Erklärmodelle mit überprüfbaren Hypothesen über kausale Abhängigkeiten zu entwickeln. Für die Analyse der Situation von Raumordnungsregionen stehen im Wesentlichen nur Daten der amtlichen Statistik zur Verfügung, die jedoch durch Informationen aus repräsentativen Studien ergänzt wurden.

Indikator Wahlbeteiligung

Eine hohe Wahlbeteiligung ist von überaus großer Bedeutung für ein demokratisches Gemeinwesen. Sie ist die Basis der politischen Legitimation und die Minimalbedingung für ein hohes Maß an demokratischer Integration. Besondere Probleme ergeben sich, wenn es im Hinblick auf die Wahlbeteiligung deutliche soziale und regionale Unterschiede gibt, was im Ergebnis zu einer steigenden politischen Ungleichheit führt.

Bei den Bundestagswahlen von 1994 bis 2005 schwankte die Wahlbeteiligung in den Raumordnungsregionen nur geringfügig zwischen 76 und 78 Prozent, mit einem positiven Ausreißer von über 80 Prozent 1998.⁰⁸ 2009 brach die Wahlbeteiligung erstmals auf 69 Prozent ein und blieb auch 2013 auf diesem niedrigen Niveau. 2017 stieg die deutschlandweite Wahlbeteiligung mit 75,8 Prozent beinahe wieder auf das Niveau von 2005. Die Streuung, das heißt der Abstand zwischen der Region mit der höchsten und der Regi-

01 Zit. nach Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Unser Plan für Deutschland, Pressemitteilung, 10.7.2019.

02 Siehe www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-node.html.

03 Dieser Beitrag beruht auf Thomas Klie (Hrsg.), Demokratische Integration in Deutschland. Monitoring der Raumordnungsregionen in Deutschland, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Wiesbaden 2019.

04 Vgl. Julia Simonson/Claudia Vogel/Clemens Tesch-Römer, Freiwilliges Engagement in Deutschland. Zusammenfassung zentraler Ergebnisse des Vierten Deutschen Freiwilligensurveys, hrsg. vom BMFSFJ, Berlin 2016.

05 Vgl. z. B. Robert Lukesch/Harald Payer/Waltraud Winkler-Rieder, Wie gehen Regionen mit Krisen um?, Wien 2010.

06 Vgl. z. B. Armin Schäfer, Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, in: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hrsg.), MPiFG Jahrbuch 2009–2010, Köln 2009, S. 33–38; Mara Ewers/Maria Möller, Wahlen, Wohlstand, Wohlbefinden. Über eine geringe Wahlbeteiligung und sieben sanfte Wege, sie zu erhöhen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW Policy Paper 8/2014; Wolfgang Merkel, Demokratie und Krise, Wiesbaden 2015.

07 Vgl. z. B. Dieter Rucht, Engagement im Wandel, in: Wissenschaftszentrum Berlin, WZBrief Zivilengagement 1/2010; Paul-Stefan Roß, Demokratie weiter denken, Baden-Baden 2012; Benjamin Höhne, Demokratie braucht Engagement, Sankt Augustin, Berlin 2015.

08 Die hier berichtete Wahlbeteiligung ist ein Durchschnittswert für die 96 Raumordnungsregionen und unterscheidet sich geringfügig von der amtlichen Wahlbeteiligung für das ganze Bundesgebiet.

on mit der niedrigsten Wahlbeteiligung, war 1994 mit 24 Prozentpunkten auffallend hoch (83,2 zu 59,2 Prozent). In den folgenden Jahren bewegte sich die Streuung in Größenordnungen zwischen 17 Prozentpunkten (1998 und 2002) und 12 Prozentpunkten (2005). Trotz dieser in der Tendenz abnehmenden Streuung bleibt sie beträchtlich: 2017 lagen beispielsweise 13 Raumordnungsregionen drei und mehr Prozentpunkte unterhalb des Durchschnitts von 75,8 Prozent Wahlbeteiligung, zwölf Raumordnungsregionen lagen wiederum drei und mehr Prozentpunkte oberhalb des Durchschnitts.

Seit 2002 ist die Wahlbeteiligung in den Raumordnungsregionen außerordentlich stabil, das heißt, Regionen mit einer hohen Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2002 hatten auch 2005, 2009, 2013 und 2017 eine hohe Wahlbeteiligung, und umgekehrt blieb die Wahlbeteiligung in bestimmten Regionen niedrig. Die Wahlbeteiligung kann deshalb als ein relativ dauerhaftes Strukturmerkmal von Regionen betrachtet werden, für das sich dann auch eine Erklärung durch andere Strukturmerkmale anbietet.

Indikator freiwilliges Engagement

Indikatoren für das ehrenamtliche Engagement liefert der seit 1999 alle fünf Jahre erhobene Freiwilligensurvey. Bei aller Bedeutung dieser Erhebung zeigen sich doch erhebliche Probleme, wenn es darum geht, für verschiedene Zeiträume vergleichbare Indikatoren für die 96 Raumordnungsregionen zu definieren. Für das Monitoring wurde ein erweiterter Engagementbegriff zugrunde gelegt, der neben ehrenamtlichem Engagement auch politische Aktivität umfasst.

Wenn der Anteil der Engagierten als hartes Kriterium für die Verbreitung von ehrenamtlichem Engagement betrachtet wird, wäre von 2009 bis 2014 ein beachtlicher Anstieg der Engagementquote zu konstatieren. Die Verhältnisse sind jedoch komplizierter. Ein direkter Vergleich zwischen den Anteilen für 2009 und 2014 ist nicht möglich, weil im Freiwilligensurvey 2014 das Engagement in einer grundlegend anderen Weise als 2009 erhoben wurde. Es ist zu erwarten, dass allein aufgrund der veränderten Fragestellung der Anteil der Engagierten 2014 deutlich höher war als 2009. Ein Vergleich zwischen diesen Erhebungsjahren ist für die 96 Raumordnungsregionen daher kaum in-

terpretierbar. Für das Wahljahr 2009 und das Erhebungsjahr des Freiwilligensurvey 2009 lässt sich jedoch untersuchen, ob auf der Ebene der Raumordnungsregionen zwischen den Indikatoren Wahlbeteiligung und Engagementquote ein so deutlicher Zusammenhang besteht, dass es sinnvoll ist, die beiden Indikatoren zusammenzufassen. Da das der Fall ist, wurde eine zusammengefasste Kennziffer gebildet, die das Ausmaß der demokratischen Integration für die 96 Raumordnungsregionen beschreibt: Je höher dieser Wert, desto höher ist auch die Integration (*Abbildung*).

Orientierungen und Einschätzungen

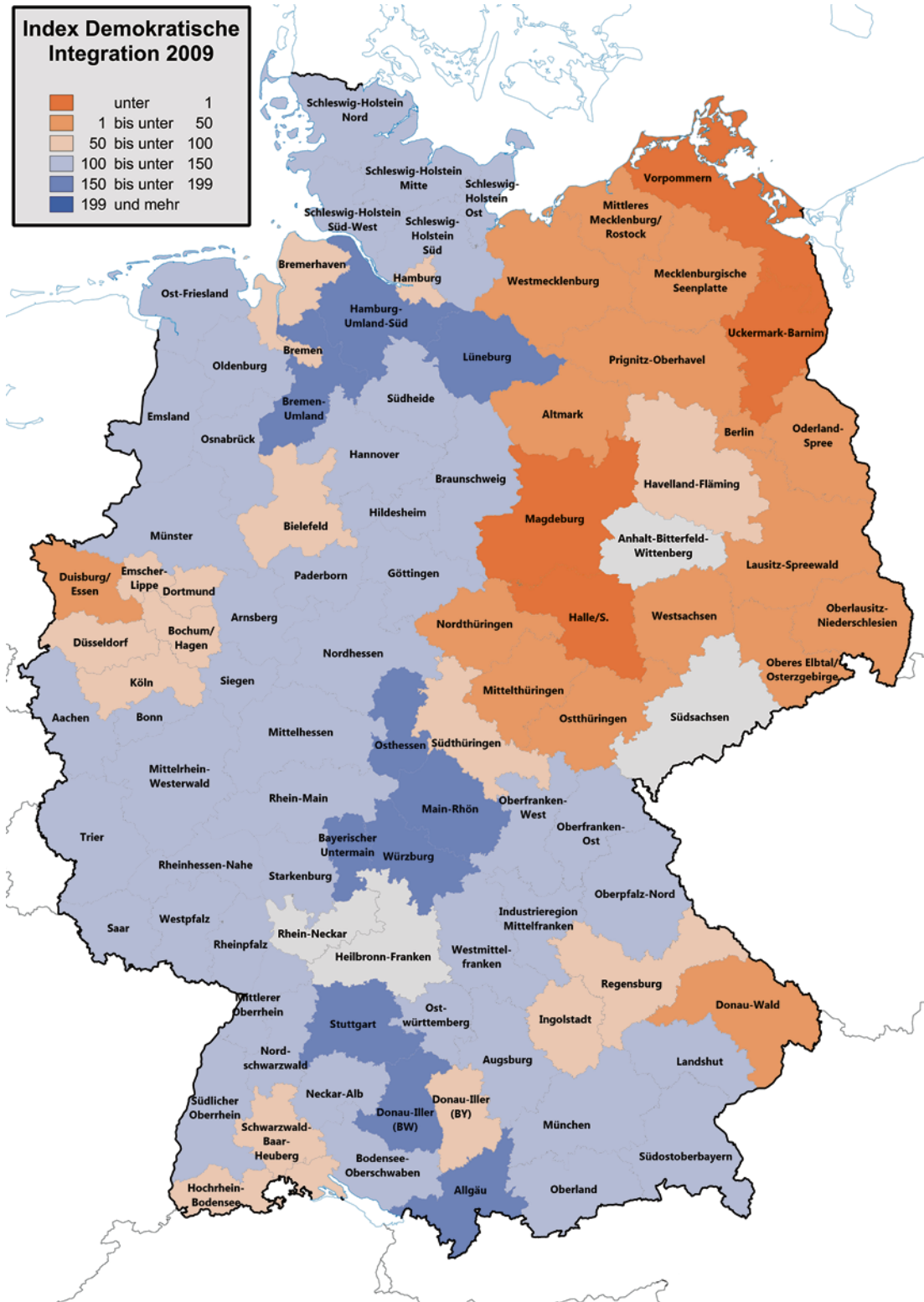
Die demokratische Integration von Raumordnungsregionen beruht auf Entscheidungen beziehungsweise Aktivitäten von Individuen: sich an einer Wahl zu beteiligen und sich ehrenamtlich zu betätigen. Es ist davon auszugehen, dass hinter diesen Entscheidungen und Aktivitäten bestimmte Einstellungen und Einschätzungen stehen. Dies wird im Folgenden exemplarisch für Deutschland gezeigt. Hierfür wurde der European Social Survey 2014 herangezogen.⁰⁹ In dieser Studie konnte ermittelt werden, ob Personen sich an Wahlen beteiligen und zivilgesellschaftlich engagiert sind. Beides zusammengefasst ermöglicht die Einstufung, in welchem Umfang demokratische Integration als persönlicher Habitus mehr oder weniger vorhanden ist. Außerdem enthält der Datensatz des European Social Survey auch Indikatoren für Einstellungen und Einschätzungen, die sich in einer sinnvollen Weise mit demokratischer Integration in Verbindung bringen lassen: Vertrauen in Mitmenschen, Zufriedenheit und Einstellung gegenüber Migranten.

EINFLUSS SOZIALER STRUKTUREN

Das Ausmaß der Wahlbeteiligung und der Anteil der freiwillig Engagierten als Indikatoren für demokratische Integration korrelieren mit anderen bedeutsamen Strukturen und lassen sich durch diese vielleicht auch erklären. Insgesamt konnten im Monitoring mit den verfügbaren Daten sechs für die Raumordnungsregionen bedeutsame Strukturen definiert und gemessen werden. Es

⁰⁹ Siehe www.europeansocialsurvey.org.

Abbildung: „Demokratische Integration“ nach Raumordnungsregionen 2009



Quelle: © Freiburger Institut für angewandte Sozialwissenschaft (FIFAS), Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze), 2018.

ist anzunehmen, dass folgende Strukturen einen Einfluss auf den Grad der demokratischen Integration haben können:

- **Urbanität/ Städtische Siedlungsweise:** Das Ausmaß, in dem für eine Raumordnungsregion eine städtische Siedlungsweise kennzeichnend ist.
- **Familismus:** Das Ausmaß, in dem für eine Raumordnungsregion eine eher traditionelle und auf familialen Zusammenhang zugeschnittene Lebensweise kennzeichnend ist.
- **Demografischer Druck:** Das Ausmaß, in dem ein hoher Anteil von Menschen in höherem Lebensalter und ein relativ geringer Anteil von Menschen im erwerbsfähigen Alter für eine Region bedeutsam sind.
- **(Relative) Benachteiligung:** Das Ausmaß, in dem für die Menschen und Bedarfsgemeinschaften in einer Raumordnungsregion im Vergleich zu durchschnittlichen wirtschaftlichen und sozialen Standards eine relative Benachteiligung besteht.
- **Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit:** Das Ausmaß der wirtschaftlichen Leistungskraft in einer Raumordnungsregion.
- **Unsicherheit (Kriminalitätsbelastung):** Das Ausmaß, in dem die Menschen in einer Region von Straftaten bedroht sind, die ihre persönliche Sicherheit betreffen.

Die Konzentration der Analysen auf diese Strukturen erfolgt, da sie bedeutsam sind, sich die Regionen danach unterscheiden und es dafür geeignete Indikatoren gibt. Die allgemeine Vermutung ist, dass die Wahlbeteiligung und die Quote der Engagierten als Indikatoren für demokratische Integration von diesen Strukturen abhängig sein könnten. Darauf deuten auch Ergebnisse einschlägiger Forschung hin, in der allerdings fast ausschließlich einzelne Indikatoren, jedoch nicht umfassendere Strukturen mit der Wahlbeteiligung oder der Engagementbereitschaft in Verbindung gebracht werden. Zum Beispiel wird im Freiwilligensurvey 2014 gezeigt, dass die Arbeitslosenquote mit dem Anteil der Engagierten korreliert.¹⁰

¹⁰ Vgl. Julia Simonson et al., Zentrale Ergebnisse des Freiwilligensurveys 2014, in: dies./Claudia Vogel/Clemens Tesch-Römer (Hrsg.), *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*, Berlin 2016, S. 15–21, hier S. 19ff.

Der Wandel oder die Stabilität derartiger Strukturmerkmale lassen sich mit dem von dem Soziologen Ulrich Beck zur Beschreibung des Schichtungssystems der 1980er Jahre geprägten Begriff des „Fahrstuhleffekts“ beschreiben.¹¹ Das Niveau von Strukturen, also das Ausmaß ihrer Ausprägung, hat sich zwar zum Teil deutlich verändert – der Fahrstuhl hat sich nach „oben“ (steigende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, abnehmende relative Benachteiligung) oder nach „unten“ (steigender demografischer Druck) bewegt –, aber die Rangordnung der Raumordnungsregionen im Hinblick auf diese Strukturmerkmale ist dennoch in den vergangenen Jahren weitgehend unverändert geblieben. Die soziale Bedeutung eines solchen Fahrstuhleffekts kann darin bestehen, dass trotz deutlicher Verbesserungen für alle Regionen wegen der im Wesentlichen unverändert gebliebenen Rangordnung ein Empfinden von Unzufriedenheit entstehen kann, und zwar in den Regionen, deren Situation sich zwar verbessert hat, die aber gleichwohl im Vergleich zu anderen Regionen auf der Stelle treten.

Wie bei allen Modellkonstruktionen sind auch für das vorgeschlagene Modell Alternativen möglich. Im Rahmen des Monitorings haben wir uns für ein Modell entschieden, das Antworten auf eine der in der aktuellen politischen Diskussion wichtigsten Fragen geben kann: Was sind die Gründe dafür, dass in den östlichen Bundesländern alle Indikatoren für eine hohe demokratische Integration durchweg deutlich niedriger sind als in den westlichen Bundesländern?

Zur Modellierung beziehen wir uns auf die Basisjahre 2008/2009. Das Modell ist so aufgebaut, dass der deutliche Zusammenhang zwischen der Engagementquote beziehungsweise der Wahlbeteiligung und der Region (östliche/westliche Bundesländer) allein durch die Berücksichtigung von relevanten intervenierenden Variablen erklärt werden kann. Mit dem Modell lässt sich dann zeigen, dass von der Region per se kein direkter Einfluss auf die abhängige Variable demokratische Integration ausgeht, wenn der Einfluss dieser intervenierenden Variablen kontrolliert wird. Die Region hat also „nur“ einen indirekten, allerdings ganz beträchtlichen

¹¹ Vgl. Ulrich Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M. 1986.

Einfluss auf die Engagementbereitschaft und das Wahlverhalten. Dieser indirekte Einfluss erfolgt über die Variablen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Urbanisierung, relative Benachteiligung, demografischer Druck und familienorientierte Lebensweise.

In den östlichen Bundesländern ist die wirtschaftliche Leistung deutlich geringer als in den westlichen. Deshalb ist relative Benachteiligung im Durchschnitt sehr viel stärker ausgeprägt. Aufgrund der geringeren wirtschaftlichen Leistung verstärkt sich der wegen des demografischen Wandels generell beobachtbare Trend zu hohem demografischem Druck infolge von Abwanderungen jüngerer Menschen aus den östlichen Bundesländern. Dies wiederum verringert die Bedeutung von Familismus als Lebensform. All dies hat auch Auswirkungen auf die Bereitschaft, wählen zu gehen oder sich ehrenamtlich zu engagieren.

SOZIALSTRUKTUR UND DEMOKRATISCHE INTEGRATION

In unserem Monitoring wird die demokratische Integration in den 96 Raumordnungsregionen als „latente Variable“ durch die Indikatoren Wahlbeteiligung und Anteil der ehrenamtlich Engagierten berücksichtigt. Mit dem Modell lassen sich 87 Prozent der Varianz für die so gemessene demokratische Integration erklären, was einer multiplen Korrelation von $R = 0,93$ entspricht. Das heißt, das Modell kann die Unterschiede zwischen den Raumordnungsregionen sehr gut erklären. Folgende Beziehungen erscheinen dabei besonders interessant:

1. In den östlichen Bundesländern ist die demokratische Integration – gemessen in Wahlbeteiligung und ehrenamtlichem Engagement – deutlich geringer als in den westlichen Bundesländern (Gesamteffekt: $-0,843$). Allerdings beruht dieser deutliche Unterschied gemäß Modell nicht auf einem direkten, sondern ausschließlich auf einem indirekten Effekt, der vor allem über eine geringere wirtschaftliche Leistungskraft, eine stärkere Tendenz zu relativer Benachteiligung, einem höheren demografischen Druck und einer geringeren Bedeutung von Familismus als Lebensform beruht. Werden diese Merkmale von Raumordnungs-

regionen kontrolliert, lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Region und dem Grad der demokratischen Integration beobachten.

2. Mit steigender Tendenz zur Lebensform Familismus steigt auch der Grad der demokratischen Integration (Gesamteffekt: $0,889$, direkt: $0,854$). In Regionen, in denen dieser Lebensform große Bedeutung zukommt, ist auch die Verbundenheit mit dem demokratischen System relativ stark ausgeprägt, was sich in einer hohen Wahlbeteiligung und einem hohen Anteil ehrenamtlich Engagierter zeigt. So zeigt sich in Wahlanalysen, dass in Paar- und Familienhaushalten die Wahlbeteiligung höher liegt als in Single-Haushalten.¹² Hier mag insbesondere der fehlende soziale Druck im eigenen Haushalt eine zentrale Rolle spielen.
3. Mit steigender Tendenz zu relativer Benachteiligung durch einen vergleichsweise niedrigen Lebensstandard verringert sich das Ausmaß der demokratischen Integration (Gesamteffekt: $-0,229$). Dieser Zusammenhang beruht vor allem auf einem direkten Effekt ($-0,311$), der als Hinweis auf enttäuschte Erwartungen, verletzte Vorstellungen über soziale Gerechtigkeit und daraus folgend verringertes Systemvertrauen interpretiert werden kann. Dieser Zusammenhang wird leicht abgeschwächt durch einen indirekten Effekt ($0,082$), der über das Ausmaß von belastender Kriminalität wirksam ist.
4. Mit steigender wirtschaftlicher Leistung steigt auch der Grad der demokratischen Integration (Gesamteffekt: $0,274$; direkt: $0,213$; indirekt: $0,062$). Vor dem Hintergrund einer hohen Korrelation von wirtschaftlicher Leistung und Bildung sind diesbezüglich insbesondere die Bildungseffekte in der Wahlbeteiligung zu berücksichtigen.¹³

¹² Vgl. Ewers/Möller (Anm. 6).

¹³ Vgl. Armin Schäfer, *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt/M.–New York 2015.

5. Der Gesamteffekt von demografischem Druck ist negativ, das heißt, mit steigendem demografischem Druck (steigender Anteil Älterer) sinkt der Grad der demokratischen Integration ($-0,135$). Die Effektzzerlegung zeigt aber, dass neben einem positiven direkten Effekt ($0,292$) ein deutlich negativer indirekter Effekt wirksam sein könnte ($-0,427$), der vor allem über einen mit dem demografischen Druck verbundenen höheren Risiko für relative Benachteiligung verläuft. Der direkte positive Effekt beruht vermutlich darauf, dass ein höherer Anteil älterer Menschen auch tendenziell mit einem höheren durchschnittlichen Systemvertrauen und höherer Wahlbeteiligung verbunden ist.
6. Mit steigender Bedeutung einer städtischen Siedlungsweise (Urbanität) sinkt der Grad der demokratischen Integration (Gesamteffekt: $-0,136$). Dieser Zusammenhang beruht vor allem auf einem indirekten Effekt ($-0,281$): Denn mit steigender Urbanität steigt das Risiko von relativer Benachteiligung und nimmt die Bedeutung von Familismus als Lebensform ab.
7. Unerwartet steigt mit steigender belastender Kriminalität auch der Grad der demokratischen Integration (Gesamteffekt: $0,156$). Ein Grund dafür könnte sein, dass bei höherer Kriminalitätsbelastung auch ein Interesse an einem verstärkten Engagement (vor allem durch eine etwas höhere Wahlbeteiligung) entsteht.

Insgesamt zeigt sich hier die erhebliche Bedeutung der berücksichtigten sozialen Strukturen für die Erklärung von demokratischer Integration. Zugleich lassen die multivariaten Analysen erkennen, welche konkreten strukturellen Bedingungen hinter den erneut deutlich gewordenen erheblichen Unterschieden zwischen den östlichen und den westlichen Bundesländern stehen.

Die im Monitoring berücksichtigten Strukturen wurden bezogen auf Wahlbeteiligung und Engagementquote separat analysiert.¹⁴ Einige von

ihnen haben auf Engagementquote und Wahlbeteiligung den gleichen Einfluss. Es gibt aber auch bedeutsame Unterschiede.

1. Die strukturellen Unterschiede zwischen östlichen und westlichen Bundesländern wirken sich auf die Wahlbeteiligung stärker aus als auf das bürgerschaftliche Engagement. Der Einfluss hat jedoch die gleiche Richtung: Wahlbeteiligung und Engagement sind in den Regionen der östlichen Bundesländer deutlich schwächer ausgeprägt.
2. Die wirtschaftliche Leistungskraft hat einen sehr deutlichen und direkten Einfluss auf die Wahlbeteiligung, nicht jedoch auf den Anteil der Engagierten.
3. Urbanität als städtische Siedlungsform hat auf den Anteil der Engagierten einen größeren und auch anderen Einfluss als auf die Wahlbeteiligung. Der Anteil der Engagierten nimmt mit steigender Annäherung an eine städtische Siedlungsform deutlich ab. Auf die Wahlbeteiligung hat der Urbanitätsgrad jedoch einen positiven direkten Effekt: Mit steigender Annäherung an eine städtische Siedlungsform steigt die Wahlbeteiligung. Allerdings ergibt das aufgrund eines relativ hohen und negativen indirekten Effekts (über relative Benachteiligung und Familismus) insgesamt eine geringe Effektgröße.
4. Relative Benachteiligung hat auf den Anteil der Engagierten einen größeren Einfluss als auf die Wahlbeteiligung. Die Richtung des Einflusses ist jedoch die gleiche: Mit steigender Bedeutung von relativer Benachteiligung in einer Region sinkt der Anteil der Engagierten und die Wahlbeteiligung.
5. Der hohe Anteil älterer Menschen wirkt sich jeweils direkt positiv auf den Anteil der Engagierten und die Wahlbeteiligung aus, wobei der Effekt beim Engagement nochmals höher liegt. Dem stehen neutralisierende negative indirekte Effekte entgegen. Der Gesamteffekt beim Engagement liegt aufgrund der höheren direkten Effekte somit nahe null, wohingegen der Gesamteffekt auf die Wahlbeteiligung negativ bleibt.

¹⁴ Vgl. Klie (Anm. 3).

AUSBLICK

Mit dem Monitoring „demokratische Integration“ ist es gelungen, die Bedeutung von Strukturmerkmalen von Regionen abzuleiten und diese in Beziehung zu Aktivitätsmustern der regionalen Bevölkerung zu setzen. Damit erhalten die Diskussion um Strukturbedingungen von Regionen und Gemeinden und die Frage nach gleichwertigen Lebensbedingungen in Deutschland weitere empirisch begründete Nahrung. Das zugrunde liegende Modell und die herausgearbeiteten Einflussgrößen bedürfen weiterer Diskussionen – auch unter methodischen Gesichtspunkten. Besonders zu betonen ist, dass sowohl mit dem Wahlverhalten als auch mit dem Engagement Aktivitäten und nicht Einstellungen gemessen werden. Damit ist in einem normativen Verständnis von Zivilgesellschaft – als wer-tegebundene Vorstellung guter Gesellschaft¹⁵ – noch keine Aussage über die das Engagement und das Wahlverhalten tragenden Einstellungen verbunden. Diese sollen bei einer Weiterentwicklung des Monitoringansatzes, der in Aussicht genommen wurde, ebenso einbezogen werden wie andere Hintergründe ungleichwertiger Lebensverhältnisse und ihrer Folgen, die in der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ identifiziert wurden. Weitere wichtige Einflüsse wie Bildung und politisches Interesse konnten nicht berücksichtigt werden, was aber angesichts der Bedeutung von Bildung (und Einkommen) für Engagementquote und Wahlbeteiligung wichtig wäre.

Gleichwohl wird durch das Monitoring „demokratische Integration“ unterstrichen, wie bedeutsam Strukturbedingungen auf regionaler und lokaler Ebene für eine vitale Zivilgesellschaft, für Engagement als Voraussetzung für den sozialen Zusammenhalt und für Demokratie als gelebte und wertgeschätzte Staatsform sind. Das Monitoring enthält insofern Frühwarnindikatoren für eine Politik- und Programmgestaltung, und dies nicht nur für Programme der Rechtsextremismusprävention, sondern ebenso für die vielfältigen regional ausgerichteten oder

auszurichtenden Programme auf Bundes- und auf Landesebene, die Einfluss auf die Kontextbedingungen von Regionen nehmen (sollen). Beschäftigungsprogramme, wie sie auch im Zweiten Engagementbericht der Bundesregierung in Regionen mit struktureller Arbeitslosigkeit empfohlen wurden, gehören ebenso dazu wie Infrastrukturprogramme zur Stabilisierung von Grundfunktionen der Daseinsvorsorge.¹⁶ Politische Beteiligungsprozesse auf lokaler Ebene, die auch auf die Entwicklung einer neuen Identität von Städten und Gemeinden und ihrer Entwicklung in Partizipationsprozessen gerichtet sind, erscheinen hier ebenso wichtig wie familienpolitische Maßnahmen etwa durch die Bereitstellung von Wohnraum für Familien.

Die produktive und gut begleitete Verarbeitung der örtlich veränderten Altersstruktur¹⁷ gehört ebenso zu den regional zu ergreifenden Maßnahmen wie solche der Arbeitsmarkt- sowie regionalen Wirtschafts- und Ansiedlungspolitik. Gerade dort, wo das Monitoring Hinweise auf eine geringe demokratische Integration gibt, sind entsprechende Maßnahmen in ressortübergreifender Weise in Betracht zu ziehen und zu entwickeln – und dies in den jeweiligen Regionen in einer lokalen und zum Teil sublokalen Differenzierung. Insofern unterstützen die hier vorgestellten Erkenntnisse die Bemühungen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, politische Antworten auf demografische Dynamiken zu qualifizieren, Gefahren sozialer Desintegration vorzubeugen und begünstigende Faktoren für demokratiefeindliche Einstellungsmuster und ihrer regionalen Durchdringung zu erkennen.

THOMAS KLIE

ist Professor für Rechts- und Verwaltungswissenschaften an der Evangelischen Hochschule Freiburg, Privatdozent an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt und Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) in Freiburg im Breisgau und Berlin. klie@eh-freiburg.de

¹⁵ Vgl. BMFSFJ (Hrsg.), Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2017, S. 119 ff.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 535 ff.

¹⁷ Vgl. BMFSFJ (Hrsg.), Siebter Altenbericht, Berlin 2017².

POLITISCHE UND SOZIALE ORIENTIERUNGEN IN OST UND WEST

Empirische Befunde in generationaler Perspektive

Wolfgang Gaiser · Johann de Rijke

Ungleichheit wird unter vielerlei Aspekten thematisiert, neuerlich insbesondere durch den Bericht der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ vom Sommer 2019.⁰¹ Darin werden Vorschläge zu Voraussetzungen gemacht, die erfüllt sein müssen, damit „Menschen überall in Deutschland gut leben können“, so Bundesinnenminister Horst Seehofer. Hervorgehoben werden dabei insbesondere die Themen Strukturschwäche, Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Bildung, Kultur, Inklusion, Arbeitsmarktintegration, gesellschaftlicher Zusammenhalt, soziale und politische Partizipation sowie Generationenunterschiede. Auf die beiden letztgenannten Aspekte sowie auf politische Orientierungen werden wir im Folgenden unseren Blick richten.

Im jüngsten Kinder- und Jugendbericht wurde 2017 verstärkt auf regionale Disparitäten hingewiesen.⁰² Die Autorinnen und Autoren der Studie betonen, dass ländliche und dabei strukturschwache, peripherisierte schrumpfende Räume die Lebensbedingungen und Handlungsmöglichkeiten von jungen Menschen massiv einschränken. In dieser Konstellation könnten insbesondere männliche Jugendliche in den „neuen“ Bundesländern für rechtspopulistische „Angebote“ ansprechbar werden.

Es gibt also gute Gründe, sich in empirischen Analysen auf die Dimensionen Alter (jüngere und ältere Generation), Raum (Ost und West), politische Orientierungen sowie politische Partizipation zu konzentrieren.

Für die neue Shell-Jugendstudie wurden Anfang 2019 mehr als 2500 Jugendliche und junge Erwachsene zwischen 12 und 27 Jahren befragt.⁰³ Hier sollen nur einige Ergebnisse stichwortartig genannt werden, die zu unserer Thematisierung passen und als Hintergrund beachtenswert erscheinen.

Regionale Unterschiede zwischen „neuen“ und „alten“ Bundesländern im Hinblick auf Ori-

entierungen und Verhaltensweisen der jungen Generation nivellieren sich. Mit der Demokratie – so wie die Jugendlichen sie erfahren – sind drei Viertel eher zufrieden oder sehr zufrieden. Die Hälfte der Jugendlichen sieht die Europäische Union positiv, nur knapp ein Zehntel negativ. Die EU steht für sie für Freizügigkeit, kulturelle Vielfalt und Frieden, zunehmend auch für wirtschaftlichen Wohlstand und soziale Absicherung. Das Vertrauen in die EU ist nach den Ergebnissen der Shell-Jugendstudien gewachsen – die letzten beiden Studien sind von 2015 und 2010. Bei den Sorgen und Ängsten steht an erster Stelle das Thema „Umwelt“.

Es soll im Folgenden darum gehen, einen Blick auf generationale sowie regionale Differenzen oder Annäherungen zu werfen.

POLITISCHE ORIENTIERUNGEN

In wissenschaftlichen Studien werden politische Orientierungen häufig differenziert erfasst, auch um dem Begriff „Politikverdrossenheit“ eine der Komplexität von politischen Einstellungen angemessene empirische Analysemöglichkeit zu geben.⁰⁴ Unterschieden werden Einstellungen von grundlegenden Werten der Demokratie beziehungsweise zur Demokratie als politischem Basisordnungsmodell der Gesellschaft, zum konkreten Funktionieren der Demokratie in der Praxis sowie zum Vertrauen in politische Institutionen und zu den Inhaberinnen und Inhabern politischer Positionen. Empirisch ergibt sich dabei ein Bild, in dem die Zustimmungen der Bürger und Bürgerinnen vom Abstrakten zum Konkreten abnehmen: Die Demokratie als Herrschaftsmodell findet die breiteste Akzeptanz, geringer ist die Zufriedenheit mit der konkreten Praxis der Demokratie. Bei den Institutionen finden solche,

Tabelle 1: Politische Orientierungen (in Prozent)

	WEST		OST	
	18–29 Jahre	30 Jahre und älter	18–29 Jahre	30 Jahre und älter
Demokratie (Idee) Zustimmung	89	92	87	88
Demokratie (Realität) Zufriedenheit	68	69	62	58
Bundesregierung Zufriedenheit	53	51	48	44
Institutionenvertrauen				
rechtsstaatliche Institutionen	67	67	64	59
parteienstaatliche Institutionen	51	48	47	43
EU-Institutionen	52	44	50	38

Werte in den Tabellen: Mittelwerte der Gruppen, die Skalenwerte wurden so normiert, dass sie von 0 bis 100 reichten, in der Richtung der Frageformulierung.

Quelle: ALLBUS 2018.

die nicht unmittelbar mit dem politischen Prozess verbunden werden, also Gerichte und Polizei, ein hohes Vertrauen, geringer ist dieses bei den Institutionen der repräsentativen Demokratie, das heißt beim Parlament, der Regierung sowie den Parteien. Am wenigsten Vertrauen finden schließlich Politikerinnen und Politiker.

Die Ergebnisse der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) von 2018 (Tabelle 1) ähneln denen der Jugendstudie der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) 2015.⁰⁵ Durchgängig schätzen junge Menschen den Wert der Demokratie sehr. Vergleichsweise weniger zufrieden sind sie mit der demo-

kratischen Praxis in der Bundesrepublik, noch geringer ist die Zustimmung zur jeweiligen Bundesregierung, was als Reaktion auf unterschiedlichste Outputaspekte verstanden werden kann. Den Institutionen des Rechtsstaats (Bundesverfassungsgericht, Justiz, Polizei) wird am meisten vertraut, denen des Parteienstaats weniger (Bundestag, Bundesregierung, politische Parteien), davon am wenigsten den politischen Parteien.

Man findet nur geringe Unterschiede zwischen Ost und West. Dies war in früheren Studien, insbesondere in den Jugendstudien des Deutschen Jugendinstituts, bezogen auf 16- bis 29-Jährige, noch anders. Aber auch zwischen den betrachteten Altersgruppen ist kaum ein größerer Unterschied zu sehen. Nur in einem ergänzenden Aspekt ist eine deutliche Differenz erkennbar: im Vertrauen zu den Institutionen EU-Kommission und Europaparlament. Zwar liegen die Zustimmungswerte insgesamt unter denen der rechtsstaatlichen Institutionen, die Jüngeren vertrauen jedoch den EU-Institutionen klar mehr als die Älteren, im Westen wie auch vor allem im Osten.

Zustimmende Haltungen zu den angeführten Aspekten politischer Orientierungen gelten als Unterstützung und Stabilisierung einer demokratischen Ordnung. Dabei sind sehr wohl kritische Elemente möglich und sogar sinnvoll, wie sie im Konzept der „kritischen Demokraten“ auftreten, die eine deutliche Zustimmung zur Idee der Demokratie mit einer Kritik am konkreten Funkti-

01 Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin 2019.

02 Deutscher Bundestag, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder und Jugendhilfe in Deutschland – 15. Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 18/11050, 1.2.2017.

03 Mathias Albert et al., Jugend 2019 – 18. Shell Jugendstudie. Eine Generation meldet sich zu Wort, Weinheim 2019.

04 Siehe Kai Arzheimer, Politikverdrossenheit, Wiesbaden 2002; Wolfgang Gaiser/Martina Gille/Johann de Rijke, Einstellungen junger Menschen zur Demokratie, in: APuZ 40–42/2016, S. 36–41.

05 Siehe Gesis – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften, ALLBUS 2018, Köln 2019; Wolfgang Gaiser/Stefanie Hanke/Kerstin Ott (Hrsg.), Jung-politisch-aktiv?!: Politische Einstellungen und politisches Engagement junger Menschen: Ergebnisse der FES-Jugendstudie 2015, Berlin 2016.

onieren der Demokratie und der relevanten Institutionen verbinden.⁰⁶ Basis ist dabei die klare Befürwortung demokratischer Werte. Zu unterscheiden ist die Ursache der Unzufriedenheit mit der Demokratie im eigenen Land. Vor dem Hintergrund politischen Interesses und politischer Kompetenzen und Aktivitätsoffenheiten kann dies als Bereitschaft zur Verbesserung demokratischer Realitäten beziehungsweise als Impetus zur Änderung unzureichender demokratischer Strukturen gelten. Beim Fehlen solcher individueller Kontexte kann hingegen wohl eher von einer diffusen Unzufriedenheit mit Erscheinungen politischer Prozesse ausgegangen werden, wobei dann Neigungen zu populistischen demokratiekritischen Vorstellungen eher erwartbar sein können. Wirklich problematisch ist jedoch die Kombination von Unzufriedenheit mit der realen Demokratie und einer geringen beziehungsweise fehlenden Verbundenheit mit grundlegenden Werten der Demokratie. Empirisch war diese Kombination in der FES-Jugendstudie nur selten vertreten, sollte aber dennoch nicht ohne Aufmerksamkeit der Jugendforschung bleiben.

Eine positive Sicht auf die Europäische Union und die Institutionen, durch die eine demokratische Legitimierung gestärkt wird, und eine Perspektive, wie in regionalen Unterschieden Gleichwertigkeit und soziale Entwicklungen als mögliche Tendenzen sichtbar werden, ist von Bedeutung für europäische Integration. Jürgen Habermas hat immer wieder die Relevanz einer europäischen politischen Öffentlichkeit betont und auf ein verbindendes Bewusstsein europäischer Solidarität hingewiesen, das von einem Nationalbewusstsein zu unterscheiden ist.⁰⁷ Insofern sind Umfrageergebnisse, die sich auf solche Aspekte beziehen lassen, von Interesse.⁰⁸ Mehr als zwei Drittel der Bürgerinnen und Bürger der EU sind der Ansicht, dass ihr Land von der EU-Mitgliedschaft profitiert. Dieser Aussage stimmen die Jüngeren häufiger zu (fast drei Viertel).

06 Vgl. Gaiser/Gille/de Rijke (Anm. 4).

07 Vgl. Jürgen Habermas, *Unsere große Selbsttäuschung. Ein Plädoyer gegen den Rückzug hinter nationale Grenzen*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/2018, S. 91–96; ders., *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Bonn 2011.

08 Vgl. hier und im Folgenden Johann de Rijke/Wolfgang Gaiser, *„Wählen ist nicht alles!“*, Vielfalt und Differenzierungen politischer Einstellungen und politischer Partizipation der Jugend in der EU, 23.5.2019, <https://regierungsforschung.de/waehlen-ist-nicht-alles>.

Zur regionalen und generationalen Differenzierung von Europaorientierungen lassen sich Ergebnisse des European Social Survey von 2016 nutzen.⁰⁹ Hier zeigt sich, dass die Verbundenheit mit der eigenen Nation in allen Ländern höher ist als die zu Europa. Dennoch gibt es auch eine starke Verbundenheit mit Europa. Differenzen zwischen den Generationen findet man insbesondere bezüglich der Verbundenheit mit der eigenen Nation: Diese ist bei den Älteren stärker. Dies weist darauf hin, dass die Jüngeren aufgeschlossener sind für gemeinsame europäische Lösungen angesichts der derzeitigen politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Herausforderungen in Europa.

Eine weitere Frage lautet: „Ist die Europäische Einigung schon zu weit gegangen, oder sollte sie weitergehen?“. Hierbei findet man deutlich europafreundlichere Positionen bei den Jüngeren, teilweise mit erkennbaren Länderunterschieden. Insgesamt kann man eine stärkere europafreundliche Haltung bei den Jugendlichen und jungen Erwachsenen erkennen.

Berücksichtigen kann man nun, dass sich nicht alle Differenzen notwendigerweise im Verlauf der Zeit aufheben müssen beziehungsweise als anzugleichende Momente zu betrachten sind. Das zwischen Ost- und Westdeutschland deutlich unterschiedliche Wahlverhalten kann und muss man als Ausdruck unterschiedlicher Einstellungen verstehen, in denen sich regional unterschiedliche Erwartungen an Gesellschaft und Politik zeigen. So verstanden sind solche Differenzen für die Politik möglicherweise ein wichtiger Input, nicht aber notwendigerweise ein Problem, das dazu auffordert, Unterschiede zu beseitigen. Insofern kann Gleichwertigkeit statt eben Gleichheit von Merkmalen eher auch gleichwertige Anerkennung von Differenzen bedeuten, so empfiehlt es auch die Soziologin Eva Barlösius.¹⁰ Das schließt allerdings nicht aus, dass problematische Haltungen zur Demokratie politische und soziale Antworten erfordern können, um nicht als Gefahr für soziale und politische Integration zu gelten. Unter einem weiteren Blickwinkel von sozialen Differenzen in einer Gesellschaft wird durchaus deutlich, dass andere Länder in Europa, wie zum

09 Siehe Norwegian Centre for Research Data, *European Social Survey, ESS Round 8: European Social Survey Round 8 Data*, 2016.

10 Vgl. Eva Barlösius, *Gleichwertig ist nicht gleich*, in: *APuZ* 37/2006, S. 16–23.

Tabelle 2: Soziale Orientierungen (in Prozent)

	WEST		OST	
	18–29 Jahre	30 Jahre und älter	18–29 Jahre	30 Jahre und älter
Gerechtigkeitsempfinden				
etwas weniger oder sehr viel weniger als gerechten Anteil erhalten	34	31	42	53
gerechten Anteil oder mehr erhalten	66	69	58	47
soziale Orientierungsunsicherheit				
hoch	18	23	21	36
mittel	52	48	45	46
gering	30	29	34	18

Quelle: ALLBUS 2018.

Beispiel das Vereinigte Königreich, Belgien oder die Schweiz, mit ihren internen politischen, ökonomischen oder kulturellen Unterschieden sehr wohl demokratisch leben können.¹¹

SOZIALE ORIENTIERUNGEN

Für die Betrachtung sozialer Orientierungen sind insbesondere zwei Aspekte relevant: soziale Orientierungsunsicherheit und Gerechtigkeitsempfinden (Tabelle 2).

Die für ALLBUS herangezogenen Elemente zu sozialer Verunsicherung („Anomie“) erfassen auf der subjektiven Mikroebene von Einstellungen individuelle Orientierungsunsicherheit, die durch Gefühle der Undurchschaubarkeit persönlicher und sozialer Zusammenhänge gekennzeichnet ist.

Zusammenhänge mit der Makroebene des politischen Systems wurden vielfach untersucht, insbesondere im Hinblick auf die möglichen Folgen verstärkter Verunsicherung durch einen Systemwechsel von autoritären Staaten zu Demokratien. Ein Unterschied wäre also zwischen Ost- und Westdeutschland zu erwarten. Auch Alterseffekte wurden in dem Sinne vermutet, dass mit zunehmender Lebenserfahrung Orientierungsunsicherheit

abnimmt. Die Daten weisen auf Alterseffekte hin, die aber nur in den ostdeutschen Ländern zu erkennen sind und in der Richtung, dass bei Älteren soziale Orientierungsunsicherheit häufiger vorkommt. Dies kann man dahingehend interpretieren, dass ihre Verunsicherung durch den Systemwechsel und Transformationsprozess immer noch präsent und daher größer ist als bei den Jüngeren, die den Wandel nicht direkt erlebt haben.

Was die subjektive Wahrnehmung von gerechter Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum angeht, so zeigt sich auch fast 30 Jahre nach der Wiedervereinigung ein deutlicher Ost-West-Unterschied, und dies nicht nur bei den Älteren, sondern auch (wenn auch weniger ausgeprägt) bei den Jüngeren. Folgende Frage wurde gestellt: „Im Vergleich dazu, wie andere hier in Deutschland leben: Glauben Sie, dass Sie Ihren gerechten Anteil erhalten, mehr als Ihren gerechten Anteil, etwas weniger, oder sehr viel weniger?“ In den Daten wird hier immer noch eine empfundene „Gerechtigkeitslücke“ zwischen Ost und West ersichtlich: Nur knapp über 30 Prozent der in Westdeutschland Befragten (Alt und Jung etwa in gleichem Maße) finden, dass sie weniger oder sehr viel weniger als den gerechten Anteil bekommen. Die überwiegende Mehrheit der westdeutschen Bevölkerung findet also, dass sie einen gerechten Anteil am Lebensstandard erhält. In Ostdeutschland dagegen ist der Anteil der sich eher depriviert fühlenden Menschen immer noch hoch: 42 Prozent bei den Jüngeren und 53 Prozent bei den Älteren.

¹¹ Vgl. Kai Arzheimer, Von „Westalgie“ und „Zonenkindern“: Die Rolle der jungen Generation im Prozess der Vereinigung, in: Jürgen W. Falter et al. (Hrsg.), Sind wir ein Volk? Ost- und Westdeutschland im Vergleich, München 2006, S. 212–234.

Tabelle 3: Politische Partizipation (in Prozent)

	WEST		OST	
	18–29 Jahre	30 Jahre und älter	18–29 Jahre	30 Jahre und älter
konventionelle Partizipation	11	20	8	14
unkonventionelle Partizipation	64	68	59	62
politischer Konsum	39	43	35	29
Beteiligung an einer Online-Protestaktion	24	20	21	16
politische Meinungsäußerung in sozialen Netzwerken	24	9	18	6

Quelle: ALLBUS 2018.

POLITISCHE PARTIZIPATION

Politische Partizipation kann in unterschiedlichen Kategorien betrachtet werden (Tabelle 3): „Konventionelle Partizipation“ steht hier für die Beteiligung in politischen Organisationen wie politischen Parteien oder auch Bürgerinitiativen. Bei dieser Partizipationsform gibt es keine wesentlichen Differenzen zwischen Ost und West wie auch zwischen den betrachteten Altersgruppen.

Unkonventionelle Partizipationsformen sind etwa die Teilnahme an einer genehmigten oder ungenehmigten Demonstration oder auch die Beteiligung an einer Unterschriftensammlung. Auch in dieser Kategorie findet man kaum Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland sowie ebenfalls keine Altersspezifik.¹² Im Einzelnen nehmen Jüngere häufiger an genehmigten Demonstrationen teil, und vor allem auch an ungenehmigten Demonstrationen. Ältere beteiligen sich hingegen häufiger an Unterschriftensammlungen.

„Politischer Konsum“ steht für das Verhalten, aus politischen, ethischen oder ökologischen Gründen bestimmte Waren zu boykottieren oder zu kaufen. Jüngere in Ost und West konsumieren ähnlich häufig politisch – bei Älteren gibt es diese Form politischer Artikulation im Osten deutlich seltener als im Westen.

Schließlich sind bei zwei Formen politischer Partizipation – Beteiligung an einer Online-Pro-

testaktion sowie Meinungsäußerung auf Facebook, Twitter oder in anderen sozialen Netzwerken – Jüngere stärker engagiert. Wobei bei Ersterem im Grunde keine wesentliche Differenz zu den Älteren im Westen zu erkennen ist. Das gilt nicht für die Nutzung sozialer Netzwerke im politischen Sinne: Hier sind Jüngere deutlich aktiver als Ältere; im Osten sind dabei die Beteiligungshöhe und auch der Altersgruppenunterschied etwas geringer.

Anhand der Daten des European Social Survey von 2002 bis 2017 haben die Sozialwissenschaftler Philippe Joly und Marcus Spittler die jüngeren Kohorten, sogenannte *millennials* (Jahrgänge zwischen 1985 und 2000), mit den älteren verglichen.¹³ Sie kamen zu dem Ergebnis, dass die *millennials* sich häufiger politisch beteiligen, als die jetzt älteren Generationen es damals getan haben. Die Vermutung liegt nahe, dass die *millennials* sich im späteren Alter ebenfalls häufiger politisch beteiligen, als es die früheren Generationen heute tun. Insofern kann das aktuelle Engagement der Jüngeren im Kontext der Klimakrise und des Protestes gegen die zu wenig aktive Politik auf größere politische Beteiligung verweisen, die auch in Zukunft von den heute Jüngeren ausgeht – auch wenn skeptische Stimmen auf die Problematik von politischen Bewegungen und der Aufrechterhaltung eines aktuellen Mobilisierungsniveaus

¹² So auch in der FES-Studie: Siehe Gaiser/Hanke/Ott (Anm. 5), S. 50–71.

¹³ Vgl. Philippe Joly/Marcus Spittler, Jung und engagiert. Wie Millennials sich politisch beteiligen, in: Wissenschaftszentrum Berlin, WZB-Mitteilungen 165/2019, S. 13–16.

verweisen.¹⁴ Jedenfalls steht die Partizipationsforschung durch diese Artikulationsformen junger Menschen – wie die Teilnehmer und Teilnehmerinnen von „Fridays for Future“ – vor neuen Herausforderungen, insbesondere was zivilgesellschaftliche Wirksamkeit und partizipative Nachhaltigkeit angeht.

SCHLUSS

Das Ergebnis, dass sich die jüngeren Altersgruppen in Ost und West in Einstellungen und Partizipationsformen (anders und zumindest häufiger als die älteren) kaum unterscheiden, weist in gewisser Weise darauf hin, dass es jugendspezifisch relevante gesellschaftliche Entwicklungen gibt wie eine zunehmende Pluralisierung und Individualisierung von Lebenswelten sowie Verdichtungsprozesse in der Jugendphase. Somit ist es für Po-

14 Vgl. Dieter Rucht, Jugend auf der Straße. Fridays for Future und die Generationenfrage, in: WZB-Mitteilungen, 165/2019, S. 6–9; Mattias Wahlström et al., Protest for a Future: Composition, Mobilization and Motives of the Participants in Fridays For Future Climate Protests on 15 March, 2019 in 13 European Cities, 9.7.2019, https://protestinstitut.eu/wp-content/uploads/2019/07/20190709_Protest-for-a-future_GCS-Descriptive-Report.pdf.

15 Steffen Mau im Gespräch, Ostdeutschland ist kein eingebildeter Kranker, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 28.8.2019.

litik, Praxis und Forschung unter der Perspektive von Gleichwertigkeit und Ungleichheit nicht nur wichtig, Differenzierungsaspekte wie Raum (und ohnehin auch Herkunft und Bildung) im Fokus zu haben, sondern auch die Lebenslage der Jugend.

In der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 28. August 2019 sprach Steffen Mau von einer fortbestehenden mentalen Entfremdung zwischen Ost und West.¹⁵ Er diagnostizierte Mentalitätskontinuitäten zwischen der DDR und der heutigen ostdeutschen Gesellschaft und nannte Ostdeutschland eine „frakturierte Gesellschaft“. Dafür mag es Hinweise geben, insbesondere angesichts ökonomischer Probleme; was aber „Mentalitäten“ oder empirisch diagnostizierbare Einstellungen angeht, scheint es doch nunmehr weniger Ungleichheiten zwischen der Jugend in Ost und West zu geben.

WOLFGANG GAISER

ist Sozialforscher und ehemaliger Grundsatzreferent für Jugendforschung am Deutschen Jugendinstitut in München (DJJ).
wogaizer@gmx.de

JOHANN DE RIJKE

ist Sozialforscher mit dem Schwerpunkt Jugend und Partizipation.
jderijke@gmx.de

Gedanken, Anregungen, Kritik?

Schreiben Sie uns eine E-Mail:
apuz@bpb.de

Folgen Sie uns auf Twitter:
[@apuz_bpb](https://twitter.com/apuz_bpb)

Kostenloses Probe-Abo

[das-parlament.de/abo/
probeabo](https://das-parlament.de/abo/probeabo)

Lassen Sie sich „Aus Politik und Zeitgeschichte“ als Beilage der Wochenzeitung „Das Parlament“ regelmäßig direkt nach Hause liefern: Das Abonnement kostet 25,80 Euro im Jahr; Lehrkräfte, Studierende, Auszubildende, Bundesfreiwillige und FSJ-Teilnehmende zahlen 13,80 Euro. Das Probeabonnement endet automatisch nach vier Ausgaben.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 30. Oktober 2019

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring (verantwortlich für diese Ausgabe)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
47-48/2019,
18. November 2019

KLIMADISKURSE

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz