

Joachim Ragnitz und Marcel Thum*

Zur Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Was soll man tun und was nicht?

Die „Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen“ hat in Deutschland Verfassungsrang. Allerdings besteht keine Einigkeit darüber, was regional gleichwertige Lebensverhältnisse überhaupt sind. Besser erscheint es, nicht die Region, sondern die in einer Region lebenden Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und deswegen auch regionale Unterschiede im Versorgungsniveau zuzulassen, wenn dies den Präferenzen der regionalen Bevölkerung entspricht. Wenn die Politik die Herstellung regionaler „Gleichheit“ in den Vordergrund rückt, so muss sie berücksichtigen, dass in diesem Fall Mittel gebunden werden, die für andere öffentliche Zielsetzungen nicht mehr zur Verfügung stehen. Letzten Endes muss der Haushaltsgeber darüber befinden, welche Leistungen der Daseinsvorsorge in welchem Umfang wo bereitgestellt werden. Diese Entscheidung kann in einem demokratisch verfassten Staat nicht einer Kommission überlassen bleiben, in der neben Vertretern der Exekutive auch Repräsentanten der betroffenen Regionen sowie der Zivilgesellschaft vertreten sind.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Erstarkens populistischer Parteien in Teilen Deutschlands hat die Politik den Abbau regionaler Disparitäten auf die Tagesordnung genommen und hierfür eine hochrangig besetzte Kommission eingesetzt.¹ Diese soll Handlungsempfehlungen erarbeiten, wie sowohl in Städten als auch im ländlichen Raum „gleichwertige Lebensverhältnisse“ geschaffen werden können. Dabei soll sich – nach den Worten des Bundesinnenministers – die Gleichwertigkeit auf sehr unterschiedliche Bereiche erstrecken: Wohlstand, Zugang zu Bildung, Wohnen, Arbeit, Sport und Infrastruktur. Auch wenn ein „gemeinsames Verständnis“ des Begriffs Gleichwertigkeit in der Kommission erst noch erarbeitet werden soll, werden damit doch weitreichende und gleichzeitig hohe Erwartungen an den Umfang der vom Staat zu garantierenden Daseinsvorsorgeleistungen geweckt.²

Fraglich ist, ob diese Erwartungen an ein stärkeres Engagement des Bundes im Bereich der Daseinsvorsorge erfüllt werden können. Dagegen spricht schon die grundgesetzlich vorgegebene Aufgabenverteilung im föderalen Staat: Grundsätzlich ist es primär Aufgabe der Länder (bzw. ihrer Kommunen), für das Angebot öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen in den Teilräumen zu sorgen. Wo dies aus Kosten- oder Effizienzgründen nicht flächendeckend möglich ist, sind die Länder verpflichtet, zentrale Orte zu definieren, in denen entsprechende Leistungen räumlich konzentriert angeboten werden. Schließlich sorgen der Länderfinanzausgleich bzw. die nachgelagerten kommunalen Finanzausgleichssysteme für eine annähernd gleiche Pro-Kopf-Mittelausstattung der Länder und Kommunen, so dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht an Finanzierungsengpässen scheitern sollte. Wenn die (Bundes-)Politik einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vermutet, wäre also strenggenommen zunächst einmal die

Prioritätensetzung der Länder in ihren Haushalten kritisch zu hinterfragen – und in einem zweiten Schritt gegebenenfalls die Verteilung der öffentlichen Einnahmen zwischen Bund und Ländern einerseits und innerhalb der Länder andererseits anzupassen.

Der Bund selber hat hingegen nur geringe Eingriffsmöglichkeiten, für die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ zu sorgen. So ist in Art. 72 Abs. 2 GG lediglich geregelt, dass der Bund ein Gesetzgebungsrecht in ausgewählten Feldern besitzt, wenn dies aus Gründen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bzw. der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit geboten erscheint. Weitergehende operative Kompetenzen bundespolitischer Akteure lassen sich hieraus nicht ableiten. Zwar kann sich der Bund an der Finanzierung von Aufgaben der Länder beteiligen, wenn diese der „Verbesserung der Lebensverhältnisse“ oder dem „Ausgleich von regionalen Wirtschaftskraftunterschieden“ dienen (Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG bzw. Finanzhilfen für Investitionen nach Art. 104b GG). Die Vorgaben des Grundgesetzes schränken allerdings die diesbezüglichen Bundeskompetenzen stark ein; insoweit besteht auch von dieser Seite nur ein geringer Spielraum, gleichwertige Lebensverhältnisse durchzusetzen.

Inhaltlich bedeutsamer ist freilich der Einwand, dass überhaupt nicht klar ist, was unter gleichwertigen Lebensverhältnissen überhaupt zu verstehen ist. Das Raumordnungsgesetz spricht lediglich davon, dass „im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen (...) ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse *anzustreben*“ sind

* Prof. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

(§ 2 Abs. 2 ROG; eigene Hervorhebung). Dabei kommt es auch nicht auf die flächendeckende Versorgung mit derartigen Leistungen und Infrastrukturen an, sondern vielmehr auf deren Erreichbarkeit in zumutbarer Entfernung. Eine besondere Rolle kommt deshalb den zentralen Orten zu, in denen insbesondere soziale Infrastrukturen konzentriert werden sollen.

Ausgehend von dieser Vorgabe des ROG wird in einschlägigen Untersuchungen dann zumeist so vorgegangen, dass relevante Aspekte „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ anhand mehr oder minder detaillierter Indikatorensysteme vorab definiert, quantifiziert und die einzelnen Indikatoren schließlich aggregiert werden. Die Auswahl der Indikatoren sowie deren Gewichtung obliegt dabei allein den jeweiligen Urhebern entsprechender Untersuchungen, ist insoweit immer zu einem gewissen Maße willkürlich. Offenkundig soll auch die „Gleichwertigkeitskommission“ diesem Ansatz folgen – obwohl entsprechende Untersuchungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) von der Bundesregierung eher ablehnend bewertet wurden.³ Legt man die Einschätzung des BBSR zugrunde, so gibt es in Deutschland jedenfalls nur wenige Regionen, die durch „unterdurchschnittliche“ Lebensverhältnisse gekennzeichnet sind.⁴ Diese befinden sich vor allem in Sachsen-Anhalt, im östlichen Mecklenburg-Vorpommern sowie im südlichen Brandenburg – alles vergleichsweise dünn besiedelte Regionen, die deswegen auch nur eine geringe Zahl von Mittel- und Oberzentren aufweisen. Andere Untersuchungen⁵, die alternative Indikatorensysteme mit jeweils eigenen Gewichtungsfaktoren zugrunde legen, konstatieren hingegen auch für Teile Westdeutschlands eine mangelnde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Allerdings werden dabei häufig auch öffentliche und private Leistungsangebote miteinander vermengt, was strenggenommen nicht statthaft ist: Der Staat kann ja wohl kaum dafür in Anspruch genommen werden, wenn private Anbieter sich aufgrund geringer Nachfragepotenziale aus einzelnen Regionen zurückziehen.

Grundsätzlich krankt die Diskussion um die Gleichwertigkeit regionaler Lebensverhältnisse daran, dass das Untersuchungsobjekt hierbei gemeinhin die Region ist, nicht aber die in einer Region lebenden Menschen. Leistungen der (öffentlichen) Daseinsvorsorge bestehen aus einem Bündel unterschiedlicher Güter, die von den Bürgern ganz unterschiedliche Wertschätzungen erfahren. Während den einen das kulturelle Angebot eines Stadttheaters besonders wichtig ist, genießen die anderen die Erholung in Parks oder Naturschutzgebieten. Eine Minderausstattung bei einzelnen Leistungsangeboten kann daher unter Umständen durch eine besonders gute Ausstattung bei anderen Leistungsangeboten ausgeglichen werden. Da die Menschen sehr unterschiedliche Vorlieben pflegen und die genauen Präferenzen der in einer Region lebenden Menschen nicht bekannt sind, lässt sich nur schwer ermitteln, ob die Bürger eine Minderausstattung mit bestimmten Daseinsvorsorgeleistungen tatsächlich als Defizit empfinden. Rein enumerative Auflistungen öffentlicher Leistungen (oder deren Fehlen) sind daher vom Grundsatz her ungeeignet, unterdurchschnittliche (regionale) Lebensverhältnisse zu identifizieren.

In einer Welt ohne Mobilitätsbeschränkungen würde sich das Problem ungleichwertiger Lebensverhältnisse durch Wanderungen von alleine lösen. Die Menschen würden ihren Wohnort dann immer dort wählen, wo die gegebene

Kombination unterschiedlicher Daseinsvorsorgeleistungen ihren Präferenzen am besten entspricht. Dass in der Realität der Wechsel des Wohnortes nicht ohne Kosten möglich ist, ändert nichts an dem grundsätzlichen Argument. Der Verbleib am jetzigen Wohnort bedeutet dann, dass die Vorteile umfassenderer Daseinsvorsorge an anderen Orten nicht groß genug sind, um für den einzelnen die Umzugskosten zu rechtfertigen.

Politischer Handlungsbedarf ergibt sich erst dadurch, dass die deutsche Politik anhand der recht beliebigen Indikatoren eine uniforme Daseinsvorsorge auf Kosten der Allgemeinheit garantieren will. Die Herstellung regionaler „Gleichheit“ steht insoweit im Konflikt mit anderen politischen Zielen, deren Realisierung ebenfalls öffentliche Mittel bindet. Letzten Endes ist es also eine politisch zu treffende Entscheidung, welche Leistungen der Daseinsvorsorge in welchem Umfang wo bereitgestellt werden sollen und auf welche öffentliche Güter an anderer Stelle zu verzichten ist. Diese Entscheidung kann nur durch den Gesetzgeber als demokratisch legitimierte Institution getroffen werden – nicht jedoch durch eine Kommission, in der neben Vertretern der Exekutive auch Repräsentanten der betroffenen Regionen sowie der Zivilgesellschaft vertreten sind. Wie das Beispiel der „Kohlekommission“ zeigt, die kürzlich ihren Abschlussbericht vorgelegt hat, bleiben in einer derartigen Konstellation gesamtstaatliche Interessen nur zu leicht unberücksichtigt.

Natürlich hat der Staat eine Verantwortung, 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 Daseinsvorsorge die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit gehört, wie auch der Zugang zu grundlegenden Bildungsangeboten und zu elementaren Gesundheitsdienstleistungen, soweit diese öffentlich bereitgestellt werden. Um den Zugang zu gewährleisten, sind dann darüber hinaus auch grundständige Mobilitätsangebote erforderlich. In diesen vier Bereichen – die im Übrigen alle im Kompetenzbereich der Länder bzw. der Kommunen liegen – sollte nach Möglichkeit ein flächendeckendes bzw. wohnortnahes Angebot aufrechterhalten werden. Bei Leistungen, die über dieses Basisangebot hinausgehen, sind hingegen Eigenanstrengungen der Nutzer akzeptabel – also zum Beispiel, indem entsprechende Leistungen nur in Zentralen Orten höherer Kategorie angeboten werden, die dann in akzeptabler Entfernung zum Wohnort der Nutzer liegen müssen. Eine flächendeckende Versorgung ist bei solchen Leistungen – kulturelle Angebote, weiterführende Schulen, Krankenhäuser – schon aus Kostengründen nicht sinnvoll, da bestimmte Mindestnutzerzahlen erforderlich sind, die nur bei weiträumigeren Einzugsbereichen erreicht werden können. Die Diskussion um die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen sollte sich insoweit vor allem darauf konzentrieren, wie viele Mittel- und Oberzentren in den jeweiligen Bundesländern ausgewiesen werden und wie deren Erreichbarkeit für die im jeweiligen Umland lebenden Menschen gewährleistet werden kann.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf zu verweisen, dass Leistungsangebote der öffentlichen Hand nicht notwendigerweise in tradierten Organisationsformen erbracht werden müssen: Statt ÖPNV mit Bussen zu organisieren, die

nach festem Fahrplan verkehren, wären nutzungsorientierte Modelle („Anrufbussysteme“) vorzuziehen. Nicht alle grundständigen Gesundheitsdienstleistungen müssen von ausgebildeten Fachärzten erbracht werden. Schulische Ausbildung im Primärbereich kann auch in jahrgangsübergreifendem Unterricht erfolgen. Hierzu gibt es inzwischen eine Vielzahl von Modellprojekten. Woran es hapert, ist die Überführung erfolgreicher Projekte in eine Regelförderung. Insoweit gibt es auch hier kein echtes Erkenntnisproblem, wohl aber ein Umsetzungsproblem (für das wiederum die Länder bzw. die Kommunen verantwortlich wären).

Letzten Endes besteht die Gefahr, dass die Gleichwertigkeitskommission, die ihre Empfehlungen bis zur Jahresmitte 2019 vorgelegen soll, wie die Kohlekommission ein umfassendes Konzept des Angebots öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen in den einzelnen Regionen vorlegt, das dann (trotz fehlender formaler Kompetenzen) durch den Bund finanziert werden soll. Hier lehrt die Erfahrung, dass die angemeldeten Bedarfe unermesslich sind, wenn ein anderer die hiermit verbundenen Kosten übernehmen soll. Unabhängig davon, welche Vorschläge die Kommission entwickelt, wäre also auf eine spürbare Eigenbeteiligung von Ländern, Regionen oder Kommunen zu drängen, um überzogene Ausgabenwünsche

zurückzudrängen. Und schließlich: Nicht alles, was man bundeseinheitlich regeln kann, muss man auch bundeseinheitlich regeln. Regionale Vielfalt in den Angeboten der Daseinsvorsorge kann auch von Vorteil sein, wenn die regionalen Bedürfnisse unterschiedlich sind. 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.

-
- 1 Vgl. CDU/CSU/SPD, Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode, Ziffer 5473ff.
 - 2 Vgl. BMI, Pressemitteilung Nr. 133 vom 26.09.18, Auftaktsitzung der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.
 - 3 Vgl. BT-Drs. 18/11263.
 - 4 Vgl. BBSR, Regionen mit stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen, Bonn 2017, herunterzuladen unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/abgehaengte-regionen/abgehaengte-regionen.html?nn=412276>.
 - 5 Vgl. z.B. Hüther, M., Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland, Vortragspräsentation (2018), herunterzuladen unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Institut_der_deutschen_Wirtschaft/Veranstaltungen/2018/18-02-22_Huether_Lebensverh%C3%A4ltnisse_in_Deutschland.pdf.