

Gleichwertige Lebensverhältnisse –

Mindeststandards allein genügen nicht

Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel

Aktueller als derzeit könnte die Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht sein. Der Wahlsieg Donald Trumps führt uns überdeutlich vor Augen, was bereits der Brexit in Großbritannien und die Wahlerfolge der AfD in Deutschland gezeigt haben: Die abgehängten ländlichen Regionen und die deindustrialisierten Städte melden sich an der Wahlurne zurück. Dass sich die Lebensverhältnisse auch in Deutschland zunehmend polarisieren, wurde lange halbherzig zur Kenntnis genommen, ein politischer Handlungsbedarf wurde daraus jedoch nicht abgeleitet. Stärken wurden gestärkt, Partikularinteressen bedient, angstvoll bastelte man am eigenen Fortkommen und Statuserhalt. Zugleich wurden ganze Regionen ökonomisch und infrastrukturell abgehängt, die Schwachen auf notdürftig geflickte Beiboote gesetzt und die Leinen zum Schnellboot Deutschland gekappt.

Die neuen politischen Entwicklungen machen vor allem eines sichtbar: Wir haben aufgehört, gemeinsam darüber nachzudenken, was – im privaten Kleinen wie im politisch Großen – gesellschaftlichen Zusammenhalt ausmacht, und was er uns wert sein muss. Vielmehr wurde in den vergangenen Jahrzehnten die soziale Frage nach Gleichheit und Zusammenhalt zunehmend auf der Suche nach dem „guten Leben“ emotional individualisiert oder populistisch im Sinne von Homogenitätsphantasien pervertiert. Wenn auch die kruden Vorstellungen der Populisten die Demokratie augenfälliger gefährden, so bleibt doch auch die Parzellierung der sozialen Frage in Teilaspekte des „guten Lebens“ besonders problematisch, da der Wert der gleichen Lebensverhältnisse ein zentrales normatives und strukturelles Prinzip des sozialen Rechtsstaates und der demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft repräsentiert. Gleichheit und Kohäsion sind keine politischen Bonusleistungen für bessere Zeiten, sondern Basisvoraussetzungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sie bedürfen kollektiver Anstrengung und staatlicher Rahmensetzung, da sie in einer Gesellschaft der Einzelnen nicht zu verwirklichen sind.

Ungleiche Entwicklungen „gleichwertiger Lebensverhältnisse“

Erstmals belegte der Raumordnungsbericht 2011 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), gestützt durch den neuen Disparitätenbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung¹, dass die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr in allen Gebieten der Bundesrepublik gewährleistet ist. Die sozialräumliche Entwicklung hat in Verbindung mit einem verfassungsrechtlichen Wandel des Verständnisses von Gleichwertigkeit zu einer „kalten Sanierung“ von Schrumpfungsgebieten und einer Individualisierung der Ungleichheit in der Bundesrepublik geführt. Die demografischen Entwicklungen – Geburtenrückgang, Langlebigkeit, Wanderungsbewegungen – und deutlich unterschiedlich verlaufende Arbeitsmarktentwicklungen haben eine zunehmende territoriale und soziale Differenzierung

der Bundesrepublik zur Folge: Großstädte wachsen, (periphere) ländliche Räume verlieren Einwohner. Mit Einwohnerverlusten und alternder Bevölkerung verändern sich auch die Anforderungen an die Daseinsvorsorge. In der Realität – vielfach durch Sparzwänge angetrieben – lauten die knappen Antworten auf diese Herausforderungen: „weniger“, „zu teuer“, „gar nichts mehr“.

Zonen der Benachteiligung entstehen aber nicht nur in den Schrumpfungs-, sondern auch in den Wachstumsregionen, denn die soziale und ökonomische Segregation von Stadtteilen, vor allem in den Metropolregionen, benachteiligt Bürgerinnen und Bürger. Hiervon sind insbesondere Kinder betroffen, denen durch Schulsegregation persönliche Entwicklungschancen genommen werden. Aber auch alte Menschen in benachteiligten Stadtvierteln müssen den Ausschluss von sozialen Infrastrukturen oder Gesundheitsdienstleistungen fürchten.² Während wir in Süddeutschland überdurchschnittlich gute Lebensbedingungen finden, haben sich im Nordosten hingegen zusammenhängende Gebiete mit unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen gebildet (Abb. 1).

So unterschiedlich diese sozialen, demografischen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen in Schrumpfungs- und Wachstumsregionen auf den ersten Blick auch scheinen mögen – sie haben etwas gemeinsam: Der Gradmesser für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist das Angebot an sozialen und technischen, ökonomischen und ökologischen Infrastrukturen, die den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen. Die soziale und territoriale Gleichverteilung dieser öffentlichen Güter und Dienstleistungen bildet damit einen „Gerechtigkeitsindikator“. Wenn diese Infrastrukturleistungen so gleich(mäßig) zwischen Bevölkerungsgruppen oder Teilräumen verteilt sind, dass aus Unterschieden keine Bevorzugung oder Benachteiligungen für Menschen oder Regionen entstehen, dann wurde dies bisher als sozial gerecht empfunden. Orientierungspunkt der Gleichverteilung war in der Vergangenheit stets das bestmögliche Angebot an Leistungen zur Daseinsvorsorge.³

Doch obwohl im Zuge des demografischen Wandels zentrale Verfassungswerte unserer Gesellschaft wie individuelle Entfaltungsfreiheit und soziale Kohäsion unter Druck geraten, wird die Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse auf die Frage nach dem zu gewährleistenden „Minimum“ heruntergefahren: Welche „Mindeststandards“ müssen wir wo und wann gewährleisten? In den Antworten, die auf diese Frage gegeben werden, kreuzen sich gegenwärtig Demografisierungs- („Keiner mehr da!“) und Ökonomisierungsargumente („Können wir uns nicht mehr leisten!“), die den tiefgreifenden Wandel im Hinblick auf den Wert der gleichen Lebensverhältnisse widerspiegeln.

Verfassungsrechtliche Entwicklungslinien Unfreiwillige Schützenhilfe erhält diese Debatte durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die in Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes verankert sind: „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.“⁴ Mit dieser restriktiven, auf das Minimum gerichteten Rechtsprechung wird aber das bundesstaatliche Rechtsgut der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu einem normativ stumpfen Schwert. Weniger geht politisch immer, da sich dieses „Minimum“ gerade nicht verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich bestimmen lässt. Insofern ist es verfassungsrechtlich auch vollkommen riskolos, wenn sich der Gleichwertigkeitsgrundsatz nun in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung verankert sieht: Der Staat „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“ Der verfassungspolitische Innovationsgehalt dieser Regelung verpufft verfassungsrechtlich, da im Zweifel „nur“ ein unspezifisches Minimum geschuldet wird.

Dieser verfassungspolitische Mehltau des unspezifizierten Minimums hat sich über die gesamtgesellschaftliche Debatte gelegt, die wir eigentlich im Hinblick auf die demografische De-Infrastrukturalisierung in Schrumpfungs- und Wachstumsregionen führen müssten.

„Kalte Sanierung“ und Individualisierung der Ungleichheit

Die „kalte Sanierung“ von Schrumpfungsregionen scheint akzeptiert, die harten Konflikte um Segregation in Wachstumsregionen werden ignoriert. Der Abbau von Infrastruktur und das Entstehen von Versorgungslücken, der Verfall des öffentlichen Raumes und der Sozialstruktur werden zu regionalen und kulturellen Eigenheiten umgedeutet. Hier taucht der ländliche Raum als Hort des Bürgerengagements auf, in dem findige Menschen Versorgungsengpässen aus eigener Kraft begegnen und dafür sorgen, dass Dorfläden blühen und Bürgerbusse rollen. Entleerte Räume werden zu Orten der Kreativität und des nachhaltigen Wirtschaftens stilisiert. Entsprechend will die Bundesregierung mit der Strategie „Gut leben in Deutschland. Was uns wichtig ist“⁵ lediglich herausfinden, was Menschen individuell bewegt, anstatt danach zu fragen, was unsere Gesellschaft sozial zusammenhält.

Durch die Individualisierung sozialer Fragen, die aber nur kollektiv beantwortet werden können, verlieren wir den spezifischen demokratischen und sozialstaatlichen Wert der Gleichheit, der Teilhabe und des Zusammenhalts aus dem Blick. Denn auch die gesellschaftliche Debatte um die Gleichheit in unserer Gesellschaft hat sich in den vergangenen Jahren individualisiert. Sie konzentriert sich immer stärker und expliziter auf Fragen der Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Religion und Weltanschauung, von Geschlecht und sexueller Orientierung, von Krankheit, Behinderung und Alter. Die Fortschritte in der Bekämpfung individueller Diskriminierung und damit die Anerkennung von Differenz haben zweifellos auch gesamtgesellschaftliche Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und für die Kohäsionskräfte in unserer Gesellschaft. Doch neben der Politik der individuellen Gleichheit ist die eigentliche Herausforderung jene der sozialen Gleichheit, die insbesondere in der Teilhabe an flächendeckend bereitgehaltener Infrastruktur und Daseinsvorsorge zum Thema wird. Diese kollektive Dimension des Gleichheitssatzes wird gegenwärtig kaum diskutiert – und wo sie einmal Thema ist, wird sie regelmäßig als eine Form von „Gleichmacherei“ abgelehnt.

Kollektive Gleichheit und soziale Gerechtigkeit Doch es geht nicht um „Gleichmacherei“ oder – noch schlimmer – um Homogenisierungsphantasien, sondern um die effektive Entfaltung des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei ist uns vom Grundgesetz nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Dimension der Gleichheit verfassungsrechtlich aufgegeben. Sie ist vor allem im Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes⁶ angelegt und damit als Staatsfundamentalnorm für die Bundesrepublik verankert. Das Bundesverfassungsgericht entfaltet das Sozialstaatsprinzip in den drei Dimensionen des sozialen Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit. Der soziale Ausgleich ist die Verpflichtung des Staats, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“⁷ und für die „Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle“ einzutreten.⁸ Die soziale Sicherheit fordert, allen Bürgerinnen und Bürgern Schutz im Hinblick auf die „Wechselfälle des Lebens“ zu gewähren.⁹ Die soziale Gerechtigkeit formuliert das Ideal des Sozialstaats, eine „annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“ anzustreben.¹⁰

Diese Entfaltung des Sozialstaatsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht zeigt einerseits, wie umfassend die kollektive Dimension der sozialen Gleichheit für die bundesrepublikanische Gesellschaft verstanden wird. Sie veranschaulicht zugleich, dass die kollektive Dimension der Gleichheit von unserer Verfassung keinesfalls als „gleichmacherische“ Standardisierung verstanden wird. Das Sozialstaatsprinzip differenziert seinen verfassungsrechtlichen Anspruch an kollektive Gleichheit aus. Dabei unterstreicht es vor allem den untrennbaren Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und sozialer Teilhabe, der sich insbesondere in der gleichen Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der Daseinsvorsorge und den Infrastrukturen manifestiert. Dies ist schon deshalb notwendig, weil das Grundgesetz als liberale Verfassungsordnung die grundrechtlichen Freiheiten der Bürgerinnen und Bürger mit der grundrechtlichen Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger verbindet.

Diese Freiheits- und Gleichheitsgebote haben keineswegs nur eine juristische Seite. Vielmehr bilden sie ein politisches, rechtliches und auch sozialkult-

turelles Gegengewicht zur ökonomisch strukturell ungleichen Marktgesellschaft. Die Gleichheit der Chancen ermöglicht die wirtschaftlich und sozial erfolgreiche Teilnahme am Arbeits- und Alltagsleben. Freiheit bleibt nicht nur eine abstrakte Vokabel, sondern beinhaltet ein Aufstiegsversprechen: Soziale Entfaltung, individuelle Emanzipation aus vorgegebenen Verhältnissen und berufliche Mobilität sind Leitbegriffe und gesellschaftliche Wirklichkeit zugleich. Die Grundlage hierfür bildet ein ausgebauter und leistungsfähiger Sozialstaat. Er bietet Sicherheit, garantiert Zugänge und mildert die Wechselfälle des Lebens.

Diese Form sozialer Sicherheit, die die Lebensführung der Einzelnen unmittelbar berührt, verweist schließlich auf ein politisches Konzept staatsbürgerlicher Gleichheit, das aus der Idee der Demokratie eine handlungspraktische Erfahrung macht. Die öffentlichen Institutionen und Güter sind partizipativ gestaltet. Sie spiegeln nicht die Selektivität sozialer und insbesondere wirtschaftlicher Unterschiede, sondern die Allgemeinheit des Zugangs. Der Wert gleicher Lebensverhältnisse ist eine institutionelle Zusage, die die materiale Basis einer lebendigen Demokratie bildet.

Ein neues Integrationsversprechen ist notwendig Kollektive Gleichheit und soziale Gerechtigkeit lassen sich nicht abstrakt bestimmen. Sie suchen immer nach Antworten für konkrete soziale und ökonomische Herausforderungen: Wer sind die Gewinner? Wer sind die Verlierer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen?

Jede Epoche musste und muss eine Antwort auf die Fragen von Verteilung und Zugang zu den erstrebenswerten Gütern wie Nahrung, Bildung, Wohnraum, Gesundheit und Infrastrukturen finden. Nachdem zuerst die Hochphase der Industrialisierung im 19. Jahrhundert und das Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg massenhafte Mobilitätsprozesse (Verkehr, Bevölkerungsstruktur, Aufstiegsmobilität) in Gang gesetzt hatte, die mit Demokratisierung, Wohlstandssteigerung und Massenkonsum einhergingen, scheint sich das Blatt seit einigen Jahren zu wenden. Die Globalisierung, die den Welthandel insgesamt beschleunigte und vielen Menschen bessere Lebensbedingungen brachte, hat an anderer Stelle dramatische Folgen für ganze Sektoren, Regionen und vor allem für die gering qualifizierten Arbeitskräfte. Digitalisierung, Finanz- und Bankenkrise haben zudem neue Gewinner und Verlierer geschaffen. Klimawandel, Kriege und Krisen zwingen millionenfach Menschen zur Flucht und Migration – auf der Suche nach einem besseren Leben.

Doch das alte industriegesellschaftliche Versprechen, gesellschaftliche Integration und sozialen Zusammenhalt über den Arbeitsmarkt und die flächendeckende Bereitstellung von Infrastruktur zu gewährleisten sowie im Notfall verlässlich auf wohlfahrtstaatliche Leistungen zählen zu können, gilt nicht mehr. Wer bietet nun Schutz und Sicherheit in unsicheren Zeiten? Auf welche Antwort, auf welches Angebot dürfen heute die Immobilen, Armen und Migranten hoffen? Aktuelle gesellschaftspolitische Debatten verzichten auf ein Integrations- und Solidaritätsversprechen. Die europäischen Gesellschaften schließen nach außen ihre Tore, und nach innen verweisen sie die Mühsamen und Beladenen bloß auf ihre Selbstheilungskräfte.

Unsere Verfassung gibt uns aber auf, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik aktiv zu gestalten. Dafür müssen wir zunächst den sozialen Kern dieser politischen Gestaltungsaufgabe erkennen, der im Wert gleicher Lebensverhältnisse liegt. Das kann jedoch nicht bedeuten, dass wir lediglich eine Nivellierung nach unten betreiben und nun Mindeststandards für alle Lebensbereiche ausgeben. Vielmehr sind wir in Zeiten des demografischen Wandels, der Digitalisierung der Lebenswelt und zunehmend weltweiter Konflikte gefordert, ein neues Integrationsversprechen zu entwerfen, das auf Freiheit, Gleichheit und Solidarität aufgebaut ist.

Der Wert gleicher Lebensverhältnisse Kehren wir zurück zu den Infrastrukturen als fundamentalem Integrationsmodus demokratischer Wohlfahrtsstaaten: Welche sozialen und gesellschaftlichen Infrastrukturen müssen gleich beziehungsweise im gleichen Umfang gewährleistet sein, damit sich alle Bürgerinnen und Bürger frei entfalten können? Diese Freiheitsdimension der Gleichheit verändert sich in Abhängigkeit von sozialen und technischen Entwicklungen. Der Wert gleicher Lebensverhältnisse unterscheidet sich in den 1960er-, den 1990er- und den 2010er-Jahren. Welche öffentlichen Güter und Dienstleistungen werden im jeweiligen Zeitraum zur Daseinsvorsorge gezählt? Welche technischen Standards in der Daseinsvorsorge sind vorhanden? Wer sind benachteiligte Bevölkerungsgruppen? Spielte das Internet in den 1990er-Jahren kaum eine Rolle, so zählt Breitbandversorgung heute zu den elementaren Grundbedürfnissen der Menschen in der Stadt und auf dem Land. Neben „Kommunikation“ gehören Bildungsmöglichkeiten und Gesundheitsversorgung zu diesem harten Kern sozialer Gleichheit, der bundesweit zu gewährleisten ist. Weitere grundlegende Daseinsvorsorgeleistungen wie die Gewährleistung von Energie, Wasserversorgung und Mobilität sind notwendig, um die Gleichheit von Bildung, Gesundheit und Kommunikation praktisch zu gestalten.

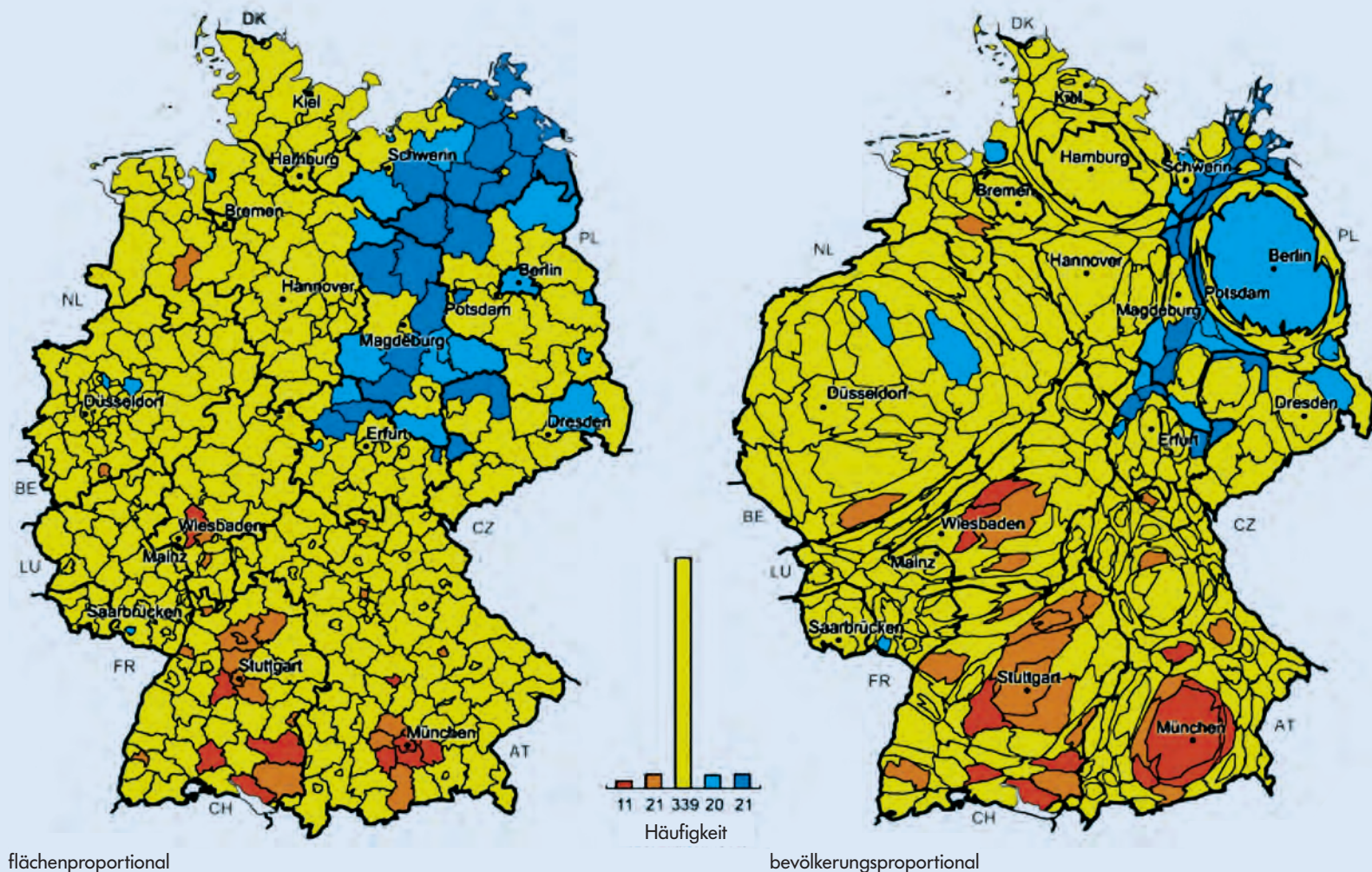
Die Teilhabedimension der Gleichheit erlaubt es nicht, dass Bürgerinnen und Bürger von diesen Voraussetzungen und Werten gleicher Lebensverhältnisse ausgeschlossen sind. Der Staat ist verfassungsrechtlich verpflichtet, allen gleichen – und das heißt diskriminierungsfreien – Zugang zu diesen Bereichen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Der konkrete Wohnort darf kein Diskriminierungsfaktor sein. Territoriale Unterschiede dürfen nicht zu territorialer Ungleichheit führen und auf diese Weise territoriale Ungerechtigkeit in der Bundesrepublik begründen.

Mit der aktiven Gestaltung gleicher Lebensverhältnisse wird zudem die Gleichheit der politischen Partizipation angesprochen. Angesichts knapper finanzieller Mittel sind die Wohlstandskonflikte, die mit der Durchsetzung und Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse einhergehen, demokratisch zu entscheiden und zu verantworten. Hier verbietet das strikte Gebot demokratischer Gleichheit jede Differenzierung in der politischen Teilhabe.

Die tatsächlichen Probleme der Gleichheit politischer Partizipation liegen auf einer ganz anderen Ebene. Der politische Diskurs polarisiert sich: Die einen nehmen ihre politischen Rechte aufgrund ihrer Benachteiligung nicht mehr wahr oder wenden sich populistischen Parteien zu, die ihnen versprechen, die Stimme der kleinen Leute, der Enttäuschten und Vergessenen zu sein. Die anderen fühlen sich aufgrund ihrer Privilegierung nicht mehr mit der Gesellschaft verbunden und sehen keine Notwendigkeit für Solidarität mit den weniger gut Gestellten. Beide Haltungen sind Folgen einer Privatisierung und Individualisierung unserer Gesellschaft, die den Wert der sozialen Gleichheit seit den 1980er-Jahren systematisch aus den Augen verloren hat. Die dringend notwendige Debatte um den Wert gleicher Lebensverhältnisse und sozialen Zusammenhalts rückt die soziale Gleichheit wieder in den Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit. Nur so ist es möglich, den Populisten nicht das Feld zu überlassen.

Der Beitrag führt Überlegungen fort, die die Autoren in Stellungnahmen für die Friedrich-Ebert-Stiftung in den Jahren 2015 und 2016 entwickelt haben. Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel: Der Wert der gleichen Lebensverhältnisse, Bonn 2016

Abb. 1 Über- und unterdurchschnittliche Ausprägungen regionaler Lebensverhältnisse



Teilräume mit über- bzw. unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen

- sehr stark überdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark überdurchschnittlich)
- stark überdurchschnittlich (3 Indices stark überdurchschnittlich + max. 2 Indices stark unterdurchschnittlich)
- ausgeglichene Lebensverhältnisse
- stark unterdurchschnittlich (3 Indices stark unterdurchschnittlich + max. 2 Indices stark überdurchschnittlich)
- sehr stark unterdurchschnittlich (mind. 4 Indices stark unterdurchschnittlich)

Die Größe der Gebiete im Kartogramm (rechts) verhält sich proportional zu ihrer Einwohnerzahl. Die Typisierung setzt sich zusammen aus den einzelnen Teilindizes:

- Wirtschaft
- Arbeitsmarkt
- Demografie
- Wohlstand
- Infrastruktur
- Wohnungsmarkt

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Kreise, 31.12.2009
© BBSR Bonn 2011

1 BBSR: Raumordnungsbericht 2011, Bonn 2012;
Joachim Albrecht, Philipp Fink, Heinrich Tiemann:
Ungleiches Deutschland, Bonn 2016
2 Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel:
Demografie und Demokratie, Hamburg 2012
3 Eva Barlösius, Claudia Neu: Peripherisierung –
eine neue Form sozialer Ungleichheit, Berlin 2008
4 Vgl. BVerfGE 106, 62, 144 ff.; 110, 141, 174 ff.;
111, 10, 28 f.; 111, 226, 253 ff.; 112, 226, 244

5 Bundesregierung: Gut Leben in Deutschland –
Was uns wichtig ist, unter: https://www.gut-leben-in-deutschland.de/DE/Home/home_node, zuletzt
abgerufen am 2. März 2017
6 Artikel 20 Absatz 1, Artikel 23 Absatz 1 Satz 1,
Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG
7 BVerfGE 22, 180, 204; 69, 272, 314
8 BVerfGE 1, 97, 105
9 BVerfGE 28, 324, 348 ff.; 45, 376, 387
10 BVerfGE 5, 85, 198