

Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen

Der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund zur
Erlangung des akademischen Grades Doktor rerum politicarum (Dr. rer. pol.)
vorgelegte Dissertation von

Dipl.-Ing. Anne Volkmann

Dortmund, Juni 2018

Vorsitzender der Promotionskommission: Prof. Dr. Karsten Zimmermann,
Fakultät Raumplanung, TU Dortmund
Gutachter: Prof. Dr. Thorsten Wiechmann, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund
Gutachterin: Prof. Dr. Susanne Frank, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund

INHALT

<i>Abbildungsverzeichnis</i>	III
<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	IV
<i>Danksagung</i>	VI
1. Ein neuer Diskurs um gleichwertige Lebensverhältnisse	1
2. Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit	4
TEIL I GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE	
ALS POSTULAT DER RAUMORDNUNGSPOLITIK	13
3. Die Etablierung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Raumordnung	15
<i>Die Entwicklung einer ausgleichsorientierten Raumordnungspolitik im frühen 20. Jahrhundert</i>	15
<i>Gleichwertige Lebensverhältnisse als Leitziel der Raumordnung in Westdeutschland</i>	19
<i>Gleichwertige Lebensverhältnisse nach der Wiedervereinigung Deutschlands</i>	29
<i>Das europäische Postulat der territorialen Kohäsion</i>	37
<i>Zwischenfazit: die historische Entwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	41
4. Die juristische Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse	42
<i>Die verfassungsrechtliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	42
<i>Raumordnungsrechtliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	46
5. Die raumordnungspolitische Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse	49
<i>Daseinsvorsorge als zentrales Instrument zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	50
<i>Zentrale Orte als räumliches Organisationsystem der Daseinsvorsorge</i>	56
<i>Finanz-, struktur- und sozialpolitische Ausgleichsinstrumente</i>	61
6. Operationalisierung und Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse	68
<i>Die Operationalisierung von Lebensverhältnissen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen</i>	70
<i>Die Messung der (Un-) Gleichwertigkeit</i>	75
7. Ansätze zu einer Weiterentwicklung und Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse ... 78	
<i>Der Diskurs über die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	78
<i>Ansätze zur Weiterentwicklung und Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse</i>	82
8. Zwischenfazit: Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als normative Ordnung	90
TEIL II GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE	
ALS VERWIRKLICHUNGSCHANCEN	94
9. Räumliche Ausgleichspolitik im Kontext des Sozialstaats	97
<i>Die Legitimation ausgleichender Politik im Sozialstaat</i>	97
<i>Die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips im Wohlfahrtsstaat</i>	102
10. Chancengleichheit zwischen Ausgangschancen und Verwirklichungschancen	108
<i>Politische Konzeptionen von Gerechtigkeit</i>	108
<i>Rawls' Gerechtigkeitskonzeption: Ausgangschancen als Maßstab von Gerechtigkeit</i>	112
<i>Der Befähigungs-Ansatz: Fokus auf die Verwirklichungschancen</i>	119
<i>Zusammenfassung: räumliche Chancengleichheit zwischen Ausgangschancen und Verwirklichungschancen</i>	126
11. Theorien räumlicher Ungleichheit und Gerechtigkeit	132
<i>Theorien (sozial-)räumlicher Ungleichheit</i>	132
<i>Normative räumliche Gerechtigkeitstheorien</i>	135
<i>Zusammenfassung</i>	140

12.	Eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse	142
	<i>Die Erfüllung von Bedürfnissen als Lebensziel</i>	<i>145</i>
	<i>Ressourcen als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung</i>	<i>151</i>
	<i>Die Verwirklichungschancen als Zusammenspiel von Befähigung und Wahlfreiheit</i>	<i>155</i>
	<i>Einflussfaktoren auf die Wahlfreiheit und die Befähigung</i>	<i>158</i>
	<i>Räumliche Verwirklichungschancen als methodologische Konzeption und raumordnungspolitisches Forschungsprogramm</i>	<i>169</i>
13.	Fazit	173
	<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>178</i>
	<i>Rechtsquellenverzeichnis</i>	<i>198</i>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Theoretische und methodologische Verortung der Arbeit	8
Abbildung 2: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Verwirklichungschancen	144
Abbildung 3: Bedürfnisse als Basis der Verwirklichung von Lebenszielen.....	150
Abbildung 4: Ressourcen als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung.....	155
Abbildung 5: Befähigung und Wahlfreiheit als Gradmesser der Verwirklichungschancen	156
Abbildung 6: Die Rolle räumlicher und individueller Einflussfaktoren auf die Verwirklichungschancen	161

Abkürzungsverzeichnis

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoninlandsprodukt
BMBau	Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BROP	Bundesraumordnungsprogramm
CA	Capability Approach
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EAGLF	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPON	European Territorial Observatory Network
EU	Europäische Union
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GD	Generaldirektion
GG	Grundgesetz
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GZ	Grundzentrum
HARA	Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen
IfR	Institut für Raumordnung
INKAR	Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MZ	Mittelzentrum
NS	Nationalsozialismus
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORA	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen
OZ	Oberzentrum

RfR	Reichsstelle für Raumordnung
ROB	Raumordnungsbericht
ROG	Raumordnungsgesetz
SARO	Sachverständigenausschusses für Raumordnung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TAEU	Territoriale Agenda der Europäischen Union
TA 2020	Territoriale Agenda 2020
TEN	Transeuropäische Netze
VAEU	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Danksagung

Ich möchte mich bei allen Menschen bedanken, die mich während der letzten Jahre begleitet haben! Ohne Eure Hilfe, Euer Verständnis, Eure Ratschläge, Eure Zuwendung, Eure Ablenkung und Eure Wertschätzung hätte ich diese Arbeit nicht schreiben können.

Ich danke Thorsten Wiechmann für die fachliche Betreuung meiner Arbeit und seine hilfreichen Anmerkungen und Diskussionen. Die thematische Aufgeschlossenheit, mit der er meinem Dissertationsvorhaben begegnet ist, hat es mir ermöglicht, die Arbeit entsprechend meinen inhaltlichen Interessen zu gestalten. Susanne Frank, die meine Arbeit ebenfalls sehr hilfreich inhaltlich betreut hat, kommt darüber hinaus ein besonderer Dank für Ihre empathische Ermutigung zu! Karsten Zimmermann danke ich herzlich für die fachliche Beratung. Ein besonderer Dank gilt Uwe-Jens Walther, der mir seit meinem Studium ein wunderbarer Mentor ist, der mich unterstützt hat, mir Wertschätzung und Anerkennung vermittelt, dessen Freundschaft mich inspiriert und ohne den ich wohl nie den Weg in die Wissenschaft gefunden hätte. Monika Grubbauer, die mich die letzten beiden Jahre intensiv als Mentorin begleitet hat, danke ich sehr für die konstruktiven Gespräche und Ihre Ratschläge. Ich danke allen Kolleginnen und Kollegen, die für einen Austausch zur Verfügung standen und interessierte Nachfragen gestellt haben. Mein Dank gilt Marian Günzel für die Korrekturen und Anmerkungen zu meiner Arbeit sowie Thomas Terfrüchte, der neben dem Korrekturlesen auch immer für inspirierende Diskussionen zur Verfügung stand und mich in meinem Thema bestärkt hat. Kristina Schulz, Andreas Gravert, Nina Schuster und Tina Bucek haben ihren kritischen Blick auf die Arbeit und die inhaltlichen Anmerkungen in jeweils großartiger Weise mit einer freundschaftlichen Unterstützung verbunden, die mir Orientierung und Wertschätzung für meine Arbeit vermittelt hat. Ohne Euch hätte so manche Phase des Zweifels länger angedauert!

Ich danke allen meinen Freundinnen und Freunden, die mich abgelenkt und auf andere Gedanken gebracht haben, die mich unterstützt und meine Zweifel ertragen haben und mir zuverlässig zur Seite standen. Danke, dass Ihr mir immer wieder zeigt, dass Arbeit nicht das Wichtigste im Leben ist! Insbesondere danke ich meiner engsten Freundin Anja, die mich durch die vielen Höhen und Tiefen dieser Arbeit begleitet hat, die mich immer wieder zum Weitermachen ermutigte und die manchmal zu Recht ungeduldig wurde, wenn ich mich hinter Ausreden versteckt habe. Deine Unterstützung hat mir viel Kraft gegeben! Zu guter Letzt danke ich meinen Eltern, die mir mit ihrer emotionalen und finanziellen Unterstützung den Weg zur Dissertation ermöglicht haben und mir, gemeinsam mit meiner Schwester, familiären Halt gegeben haben. Der Wert davon lässt sich nicht in Worte fassen!

1. Ein neuer Diskurs um gleichwertige Lebensverhältnisse

Die CDU-CSU-SPD-geführten Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode die Einsetzung einer Kommission beschlossen, die bis Mitte 2019 konkrete Vorschläge für eine Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse erarbeiten soll (vgl. Bundesregierung 2018a: 114f.). Damit erfährt das raumordnungspolitische Postulat nach einer Phase der bereits verstärkten wissenschaftlichen Diskussion seit Mitte der 2000er Jahre nun auch eine umfassende politische Aufmerksamkeit.

Nachdem der raumordnungspolitische Fokus seit den 1980er Jahren vor allem auf einer Stärkung der Metropolräume lag, werden zunehmend die Schattenseiten der dadurch verstärkten räumlichen Disparitäten sichtbar und thematisiert. Das Leben in ländlichen Räumen und Kleinstädten ist zwar in vielerlei Hinsicht attraktiv aber gleichzeitig vielfach durch Perspektivlosigkeit und ökonomische Probleme gekennzeichnet. Insbesondere ein kontinuierlicher Rückgang von Bevölkerung und Finanzkraft in den schrumpfenden Räumen stellt die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse infrage. Die Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge wird gefährdet und die Möglichkeitsräume der Bewohner_innen reduzieren sich mit der Einschränkung von sozialen und kulturellen Angeboten. Zudem entwickeln sich Mobilitätsbarrieren und Versorgungslücken, was vor allem vulnerable Personengruppen vor Probleme stellt. Die Metropolregionen generieren dagegen zwar Wirtschaftskraft, Innovation und Wachstum, das Wohnen in diesen prosperierenden Ballungszentren wird dabei aber immer teurer, wodurch Verdrängungsmechanismen in Gang gesetzt werden. Offensichtlich entwickeln sich die Lebensverhältnisse zwischen den Räumen, aber auch innerhalb der Räume auseinander.

Vor dem Hintergrund dieses Konglomerats räumlicher und sozialer Disparitäten ist es konsequent, dass die Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘ nicht nur im engeren Sinne auf Raumordnungspolitik abzielt, sondern gleichwertige Lebensverhältnisse ressortübergreifend als umfassendes sozialstaatliches Ziel konzipiert. Dazu heißt es in der Pressemitteilung der Bundesregierung:

„Die Bundesregierung reagiert auf diese zum Teil erheblichen Unterschiede und will für gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland sorgen. Ziel ist, allen Bürgerinnen und Bürgern unabhängig von ihrem Wohnort faire Chancen auf echte Teilhabe zu geben. Das betrifft Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten. Aber auch die sogenannte sichere Daseinsvorsorge: Schulen, medizinische Versorgung, Kultur- und Freizeitangebote sowie technische Infrastrukturen wie Wasser, Abwasser, Müllentsorgung, Energie und Straßen.“ (Bundesregierung 2018b)

Die Berufung auf faire Chancen und Teilhabe als übergreifende Ziele bietet die Möglichkeit, gleichwertige Lebensverhältnisse als sozialstaatliches Politikfeld weiterzudenken, als es im Rahmen einer Fokussierung auf raumordnungspolitische Konzeptionen und Instrumente (z. B. Daseinsvorsorge, Zentrale-Orte-Konzepte, Strukturförderung)

oftmals geschieht. Diese erweiterte Perspektive erfordert eine Positionsbestimmung hinsichtlich der normativen Begründungszusammenhänge und sozialstaatlichen Legitimationen einer Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse und macht sie damit zu einer Politik räumlicher Gerechtigkeit. Eine solche Positionsbestimmung ist Voraussetzung für die Entwicklung von Konzeptionen und Instrumenten. Im Kontext des (v. a. im engeren Sinne raumordnungspolitischen) Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ist sie bisher kaum Inhalt der Diskussionen. Hier setzt die vorliegende Arbeit an und fragt, wozu die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse dienen soll und worin sie besteht.

Die Arbeit knüpft dabei an aktuelle raumwissenschaftliche Diskurse zur Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, der Daseinsvorsorge und der Zentrale-Orte-Konzeption an. Das Postulat wird im Kontext räumlicher Verwirklichungschancen interpretiert, womit eine Grundlage für die gerechtigkeitstheoretisch legitimierte (Weiter-) Entwicklung der Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse gelegt wird. Dies erfolgt in der Überzeugung, dass eine zielführende und zweckmäßige Weiterentwicklung nur auf Basis einer Verständigung über ihre normativen Grundlagen und Ziele stattfinden kann. Der Beitrag dieser Arbeit zur Debatte über gleichwertige Lebensverhältnisse ist zunächst ein theoretisch-normativer. Die Arbeit lotet die Möglichkeiten, Potenziale und Implikationen einer Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Basis der gerechtigkeitstheoretischen Theorie von Amartya Sen aus und entwickelt auf dieser Basis eine Konzeption gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen. Damit wird nur eine unter einer Vielzahl möglicher Konzeptionen ausgearbeitet. Diese Auswahl ist sicherlich auch, aber nicht nur persönlichen Präferenzen für liberal-egalitaristische Gerechtigkeitskonzeptionen als normative raumordnungspolitische Legitimation geschuldet. Wie in Kapitel 10 argumentiert wird, ist das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse Ausdruck einer sozialstaatlichen Verpflichtung der Raumordnungspolitik. Es soll mittels eines ausgleichenden Ansatzes dem gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Teilräumen und im Gesamtraum dienen und gleichzeitig individuelle Freiheit in allen Räumen ermöglichen – dieser Anspruch vereint sich in der Konzeption räumlicher Verwirklichungschancen. Eine zweifelsfrei notwendige Konkretisierung der Konzeption in Hinblick auf Strategien und Instrumente bleibt diese Arbeit schuldig. Eine solche Konkretisierung ist nicht frei von Widersprüchen – insbesondere in Hinblick darauf, welches Maß und welche Form der Verwirklichung durch sie gewährleistet werden sollen – und muss damit einer politischen Aushandlung überlassen bleiben. Mit der hier entwickelten Konzeption kann diese politische Aushandlung aber unterstützt werden. Werner Ernst statuiert in seinem Vortrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen als Aufgabe der Raumordnung im Jahr 1977, dass in diesem Bereich nichts so praktisch sei, wie eine gut durchdachte Theorie. Das gilt auch und vor allem heute, in einer Phase zunehmend komplexer gesellschaftlicher und räumlicher Rahmenbedingungen und einer damit auch zunehmenden Komplexität der politischen Antworten.

Die Arbeit ist in zwei Teile gegliedert: im ersten Teil werden die Entwicklung, die rechtliche Verankerung, die Instrumente sowie die Indikatoren und Messkonzepte gleichwertiger Lebensverhältnisse analysiert und daraus Rückschlüsse auf den normativen Kern des Postulats in seiner bisherigen Form und politischen Interpretation gezogen. Im zweiten Teil wird unter Rückgriff auf Sozialstaatstheorien und politische Gerechtigkeitstheorien eine Konzeption gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen dargelegt. Einen detaillierten Einblick in die Vorgehensweise und den Aufbau der Arbeit bietet das folgende Kapitel.

2. Forschungsansatz und Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit behandelt das raumordnerische Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die übergreifenden Zielsetzungen lauten:

- 1) Die Herausarbeitung der Rechtfertigungsnarrative und Normen des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse in seiner bisherigen Entwicklung und die Ergründung, welche normativen Vorstellungen dem Postulat zugrunde liegen.
- 2) Das Aufzeigen einer gerechtigkeits-theoretischen Begründung für eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen.

Es handelt sich bei erstem um ein analytisches Ziel und bei zweitem um eine normativ-theoretische Zielstellung. Ausgehend von dem etablierten Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse, welches anhand von Dokumenten und Politiken herausgearbeitet wird, steht die gerechtigkeits-theoretisch basierte Weiterentwicklung bzw. Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse im Mittelpunkt dieser Arbeit. Ziel ist es, damit einen Beitrag zu einer Theorie räumlicher Gerechtigkeit zu leisten und deren Nutzen für die (Raumordnungs-) Politik und insbesondere das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse aufzuzeigen. Die Adressat_innen der Arbeit sind in erster Linie politische Entscheidungsträger_innen, denen mit dem Interpretationsansatz eine Argumentations- und Entscheidungsgrundlage für die Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse gegeben werden soll. Darüber hinaus adressiert die Arbeit auch die Wissenschaft, indem sie einen Beitrag zu Theorien räumlicher Gerechtigkeit sowie Ansätze für die empirische Forschung zu deren zugrundeliegenden Annahmen und Zusammenhängen entwickelt.

Die Arbeit hat eine theoretische Ausrichtung. Sie behandelt abstrakte Probleme der Gleichwertigkeit und damit zusammenhängende Fragen räumlicher Gerechtigkeit ohne eine direkte Untersuchung der empirischen Wirklichkeit von Lebensverhältnissen vorzunehmen (obgleich sie eine solche Untersuchung durch die Konkretisierung räumlicher Verwirklichungschancen vorbereitet). Theoretische Arbeiten laufen laut Umberto Eco (2010: 22f.) Gefahr, entweder reine Übersichtsarbeiten zu werden oder eine zu oberflächliche, unsystematische und darüber hinaus oft unbescheidene Abhandlung des gewählten Themas vorzunehmen. Die im Folgenden vorgenommene fachliche und methodologische Verortung der Arbeit soll diesen Gefahren entgegenwirken. Dazu werden die rahmengebenden Elemente der Arbeit skizziert: die Teilzielstellungen, der Gegenstand, die sich daraus ergebenden methodologischen Ansätze, die Theorien sowie die Dokumente und Quellen auf die sich die Arbeit bezieht. Zunächst erfolgen jedoch eine knappe

fachdisziplinarische Verortung der Arbeit sowie eine Einordnung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Spannungsfeld zwischen politischem Postulat und räumlicher Gerechtigkeitstheorie.

Die vorliegende Arbeit wurde an der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund verfasst. Die fachliche Ausrichtung der Arbeit geht jedoch über den engeren Bereich der Raumplanungswissenschaft hinaus und bewegt sich im Wesentlichen zwischen den Raumwissenschaften, den Politik- und Sozialwissenschaften sowie der politischen Philosophie. Dennoch hat das Thema der Arbeit eine große Relevanz innerhalb der Raumplanung, da es sich bei den gleichwertigen Lebensverhältnissen um ein grundlegendes Postulat der Raumordnungspolitik handelt. Die Arbeit beschäftigt sich mit der räumlichen Gerechtigkeit als Teilaspekt sozialstaatlicher Integration und den Anknüpfungspunkten der Raumordnungspolitik. Die vorliegende Dissertationsschrift versteht sich als eine theoretische Grundlagenarbeit, deren Hauptanliegen es ist, eine normativ begründete Position zu aktuellen raumordnungspolitischen Diskussionen um die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen herauszuarbeiten und dabei gerechtigkeitstheoretische Perspektiven und Ansätze zu integrieren, die bisher keinen großen Stellenwert in der raumordnungspolitischen Debatte um das Postulat einnehmen.

Die Arbeit gliedert sich in zwei Teile. Ihnen sind jeweils Teilziele zugeordnet (siehe Abbildung 1). Im ersten Teil (*Gleichwertige Lebensverhältnisse als Postulat der Raumordnungspolitik*) sollen gleichwertige Lebensverhältnisse in ihrer bisherigen Interpretation reflektiert werden. Hier werden gleichwertige Lebensverhältnisse als raumordnungspolitisches Postulat verstanden. Im zweiten Teil der Arbeit (*Verwirklichungschancen als Basis gleichwertiger Lebensverhältnisse*) wird auf Basis gerechtigkeitstheoretischer Ansätze eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden hier als Ausdruck einer räumlichen Gerechtigkeit interpretiert. Zwischen beiden Konzeptionen gleichwertiger Lebensverhältnisse besteht ein enger Zusammenhang – so bezieht sich das raumordnungspolitische Postulat idealtypisch auf eine zugrundeliegende Theorie räumlicher Gerechtigkeit und erlangt dadurch eine argumentative Rechtfertigung. Dieses Zusammenspiel zwischen politischem Postulat und theoretisch-normativem Konzept ist jedoch in der bisherigen raumordnungspolitischen Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse nur marginal vorhanden, wodurch dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse ein theoretischer Anker weitgehend fehlt. Im Rahmen dieser Arbeit stehen der theoretische und der raumordnungspolitische Zugang zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in ihrem Zusammenspiel im Fokus. Die Verknüpfung des Postulats mit einer Theorie räumlicher Gerechtigkeit findet über die Frage statt, was der normative Gehalt gleichwertiger Lebensverhältnisse bisher ist und was er im Zuge einer Neuinterpretation sein kann. Die Arbeit speist sich aus der Überzeugung, dass ohne eine begründete normative Theorie räumlicher Gerechtigkeit eine konsistente Raumordnungspolitik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse schwerlich möglich ist. Gleichzeitig sollten räumliche Gerechtigkeitstheorien auch An-

knüpfungspunkte für raumpolitisches Handeln geben, denn: „Silent about action, theory can be empty. Ignorant of theory, assessments of practice can be naïve.“ (Forester 2015: 145).

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse hat einen hohen Stellenwert in der Raumordnungspolitik. Es dient als Basis raumordnungspolitischer Konzeptionen und Instrumente und ist Kern einer räumlichen Ausgleichspolitik. Allerdings beruht das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht auf einer normativen (räumlichen) Gerechtigkeitstheorie. Vielmehr hat es sich im Kontext historischer Entwicklungen herausgebildet, wurde von unterschiedlichen Akteuren und Interessen geprägt und war stetigen Verhandlungen unterworfen. In diesem historischen Kräftespiel hat das Postulat an faktischer Geltungsmacht gewonnen (vgl. u. a. Leendertz 2008, Mießner 2017, Reichel 2009). Diese konstruktivistische Perspektive auf das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse steht in dieser Arbeit allerdings nicht im Fokus. Sie fragt nicht vordergründig danach, wie das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse zustande gekommen ist, sondern widmet sich schwerpunktmäßig der normativen Substanz gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Arbeit geht davon aus, dass sich im Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, trotz der theoretischen Unbestimmtheit, durchaus explizite und implizite Gerechtigkeitsvorstellungen und theoretische Anknüpfungspunkte zeigen. Dabei wird das Postulat breit gefasst: für die Analyse seiner normativen Substanz, werden sämtliche relevante Ansätze, Instrumente, Strategien und Konzeptionen einer auf die Lebensverhältnisse abzielenden räumlichen Ausgleichspolitik herangezogen; unabhängig davon, ob sie explizit als Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse benannt werden. Um die normativ-theoretische Substanz explizit zu machen, wird das Postulat in Anlehnung an Forst und Günter (2011: 11f.) als eine *normative Ordnung* verstanden. Eine normative Ordnung ist eine institutionelle Ordnung, die sich auf grundlegende Rechtfertigungsnarrative bezieht und darauf basierend Herrschafts- und Verteilungsansprüche legitimiert. Normative Ordnungen sind dementsprechend der „[...] Komplex von Normen und Werten, mit denen die Grundstruktur einer Gesellschaft [...] legitimiert wird [...]“ (ebd.: 15). Sie „beruhen auf basalen Rechtfertigungen und dienen entsprechend der Rechtfertigung von sozialen Regeln, Normen und Institutionen; sie begründen Ansprüche auf Herrschaft und eine bestimmte Verteilung von Gütern und Lebenschancen.“ (Forst 2013: 13) Dieses Konzept soll auf die Raumordnungspolitik als gesellschaftlichen Teilbereich übertragen werden. Das Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse beruft sich als normative Ordnung demnach auf bestimmte Rechtfertigungen, welche die (Um-)Verteilung von

(räumlichen) Ressourcen steuern¹. Untersuchungsgegenstand der systematischen Analyse im ersten Teil der Arbeit sind die der normativen Ordnung zugrundeliegenden Rechtfertigungsnarrative, in denen sich die Normen und universellen Prinzipien gleichwertiger Lebensverhältnisse zeigen. Rechtfertigungsnarrative setzen diese in einen institutionellen und historischen Kontext. Für ein Verständnis einer normativen Ordnung ist deswegen eine umfassende Betrachtung der Rechtfertigungsnarrative notwendig, die sowohl den jeweiligen Kontext als auch die theoretischen Grundsatzüberlegungen umfasst (vgl. Forst 2013: 14f.). Dies geschieht hier mithilfe hermeneutischer Methoden.

Eine Theorie räumlicher Gerechtigkeit, zu der im zweiten Teil der Arbeit ein Beitrag geleistet wird, hat den Anspruch, ein konsistentes normatives Gerüst zu gewährleisten, in dem gleichwertige Lebensverhältnisse zum Ziel und Ausdruck räumlicher Gerechtigkeit werden. Eine Theorie räumlicher Gerechtigkeit ist notwendiger Weise eine normative Theorie. Sie muss über den engen Rahmen räumlicher Verteilungsfragen hinausgehen und sich in ihrer Argumentation an übergreifenden gesellschaftlichen Gerechtigkeitstheorien orientieren, wodurch die Arbeit eine starke Anlehnung an die politische Philosophie und die Staatstheorie hat. Allgemein wird das „Nachdenken über die normativen Grundlagen des politischen Gemeinwesens“ (Schaal & Heidenreich 2009: 15) sowie die Behandlung von „Grundlagen- oder Prinzipienfragen“ (Horn 2009: 8) als Kerninhalt der politischen Philosophie beschrieben. Zentral ist dabei die Frage „[...] wie politische Ordnung ohne Rückgriff auf transzendente, also göttliche, Argumente und Vorstellungen legitimiert werden kann.“ (Schaal & Heidenreich 2009: 43). Dementsprechend soll in dieser Arbeit eine weltliche, also gesellschaftliche Legitimation für eine ausgleichende Raumordnungspolitik als Teilbereich des politischen Gemeinwesens skizziert werden.

Im Folgenden wird für die beiden Teile der Arbeit separat dargestellt, welche Teilstellungen sie jeweils strukturieren, mit welchem Gegenstand sie sich befassen, welche methodologischen Ansätze zugrunde liegen und auf welche Theorien und Quellen zurückgegriffen wird. Einen Überblick gibt Abbildung 1.

¹ Werner Ernst setzt die Diskussion um das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in einem Aufsatz von 1977 ebenfalls in den Kontext einer normativen Ordnung: „Ich verstehe unter einer Normwissenschaft eine Wissenschaft, deren Gegenstand die normative Ordnung der gegenseitigen Beziehungen der Menschen ist und nicht eine kausal gesetzliche Betrachtung, wie das bei den anderen Fachdisziplinen, die in der Diskussion vertreten sind, der Fall ist“ (Ernst 1977: 13f.)

Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen

Theorien	Gegenstand	Methodologischer Ansatz	Quellen
----------	------------	-------------------------	---------

Teil I: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Postulat der Raumordnungspolitik

Ziel: Herausarbeitung der Rechtfertigungsnarrative des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse in seiner bisherigen Entwicklung, um die normative Substanz zu ergründen, die dem Postulat zugrunde liegt

Theorie normativer Ordnungen	Gleichwertige Lebensverhältnisse als normative Ordnung Rechtfertigungsnarrative des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse	Deskriptiver, analytischer Ansatz Hermeneutische Methoden Quellenkritik und -interpretation	Primärquellen: Gesetze, Planwerke, Beschlüsse, Empfehlungen, Berichte, etc. Sekundärquellen: Wissenschaftliche Fachliteratur
------------------------------	--	---	---

Teil II: Verwirklichungschancen als Basis gleichwertiger Lebensverhältnisse

Ziel: Beitrag zu einer auf individuellen Verwirklichungschancen basierenden Theorie räumlicher Gerechtigkeit und Konkretisierung der Wechselwirkungen zwischen den individuellen Verwirklichungschancen und den sozialräumlichen Kontextbedingungen

Staatstheorie Politische Philosophie Gerechtigkeitstheorie	Räumliche Gerechtigkeit Räumliche Verwirklichungschancen Gerechtigkeitstheoretische Argumentation für gleichwertige Lebensverhältnisse	Präskriptiv-normativ Kritisch-dialektisch Deliberatives Nachdenken Modellbildung Theoriebildung	Theorien der (räumlichen) Gerechtigkeit und der (Sozial-)Staatstheorie Empirische Arbeiten zur Wechselwirkung zwischen sozial-räumlichem Kontext und Verwirklichungschancen
--	--	---	--

Abbildung 1: Theoretische und methodologische Verortung der Arbeit (eigene Abbildung)

Teil I: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Postulat der Raumordnungspolitik

Der erste Teil der Arbeit verfolgt das Ziel, die Rechtfertigungsnarrative und Normen des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse herauszuarbeiten und damit zu ergründen, welche inhaltlichen und normativen Vorstellungen dem Postulat zugrunde liegen. Dies geschieht in Form einer systematischen Analyse der historischen Entwicklung, der gesetzlichen Verankerung, der konzeptionellen Grundlagen und instrumentellen Umsetzung sowie der Operationalisierungs- und Messansätze des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Grundlage hierfür sind Primärquellen (Raumordnungsberichte, raumordnerische Handlungsstrategien und Leitbilder, das Raumordnungsgesetz sowie das Grundgesetz, Entschlüsseungen der MKRO, Stellungnahmen des Beirates für Raumordnung, der raumordnungspolitische Handlungs- und Entwicklungsrahmen sowie EU-Dokumente mit Bezug zur Raumordnung) und die raum-, sozial- und politikwissenschaftliche Fachliteratur zu gleichwertigen Lebensverhältnissen als Sekundärquellen. Die Analyse beruft sich auf hermeneutische Methoden und dabei insbesondere auf geschichtswissenschaftliche Methoden der Quellenkritik und -interpretation. Sie bewegt sich damit im Bereich der sogenannten verstehenden Wissenschaften.

Hermeneutik kann als eine Methodologie der Auslegung und Interpretation beschrieben werden, deren Ziel das Verstehen ist (vgl. Bühler 2008: 4). In der Hermeneutik wird davon ausgegangen, dass allen Handlungen und Äußerungen eine latente Sinnstruktur zugrunde liegt, in der sich Werte- und Normenvorstellungen spiegeln. So wird auch für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse die Annahme aufgestellt, dass es dementsprechend geprägt ist. Durch eine Analyse und Interpretation der inhärenten Sinnstrukturen des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse sollen die zugrundeliegenden Normen und universellen Prinzipien in ihren jeweiligen Kontexten und historischen Phasen aufgezeigt werden. Untersuchungsgegenstand sind dabei die Rechtfertigungsnarrative, in denen die Normen gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Ausdruck gebracht werden.

Der Begriff ‚Rechtfertigungsnarrativ‘ wurde im Kontext des Frankfurter Forschungsverbundes zur Herausbildung normativer Ordnungen geprägt. Rechtfertigungsnarrative sind der zentrale Baustein normativer Ordnungen und als heuristisches Mittel zu verstehen, das sowohl die normative Dimension als auch den gesellschaftlichen Kontext umfassen soll (vgl. Forst 2013: 14f.). Rechtfertigungsnarrative sind vom jeweiligen historischen Kontext abhängig. Dabei wird die normative Kraft einer Rechtfertigung von deren Qualität unterschieden. Während die normative Kraft der Rechtfertigung ihre Bindungswirkung und damit ihre Geltungsmacht zum Ausdruck bringt, ergibt sich die Qualität der Rechtfertigung aus der historischen Korrektheit und der „normativen Akzeptabilität“ (ebd.: 24), die einer reflexiven Prüfung standhalten muss. Dabei können

diejenigen Rechtfertigungen Anspruch auf Geltung erheben, die „allgemein und reziprok nicht zurückweisbar sind“ (Forst 2013: 26). In der Untersuchung der Rechtfertigungsnarrative gleichwertiger Lebensverhältnisse wird berücksichtigt, dass sich diese im Zeitverlauf verändern und gegebenenfalls zu einem Zeitpunkt mehrere konkurrierende Rechtfertigungsnarrative existieren.

Für die Analyse der Rechtfertigungsnarrative gleichwertiger Lebensverhältnisse im Verlauf ihrer Entwicklung wird auf hermeneutische Ansätze der Geschichtswissenschaften zurückgegriffen. Die hermeneutisch inspirierte Interpretation von historischen Quellen wurde Mitte des 19. Jahrhunderts von Johann Droysen in die Geschichtswissenschaften eingeführt um „die geschichtliche Wirklichkeit im Vergleich mit der Gegenwart deutlich werden zu lassen“ (Jordan 2010: 45). Auch andere Autoren betonen, dass der Kontext, der mit der Quelleninterpretation in den Blick genommen wird, entscheidend dafür ist, Inhalte möglichst verzerrungsfrei zu deuten (vgl. Rescher 2008: 180). Es geht anknüpfend daran in dieser Arbeit darum, die jeweilige (Be-) Deutung unterschiedlicher Entwicklungsstufen und Aspekte gleichwertiger Lebensverhältnisse herauszuarbeiten und sie in den Kontext aktueller und alternativer (Be-) Deutungen zu stellen. Das klassische Vorgehen der Quelleninterpretation umfasst eine pragmatische Interpretation, bei der Kausalzusammenhänge hergestellt werden, eine Interpretation der Bedingungen, das heißt des Raumes, der Zeit und der Mittel, eine psychologische Interpretation, die Verhaltensweisen und Charakterzüge des / der Urheber_in der Quelle in den Blick nimmt, und einer Interpretation der Ideen, wobei der Inhalt der Quelle als Ausdruck höherer Zusammenhänge und Ideen verstanden und gedeutet wird (vgl. Droysen 1868: 19-22; Jordan 2010: 46f.). Eine aktuellere Methodik der Quelleninterpretation nach Howell & Prevenier (2004) umfasst folgende Aspekte: die Entstehung des Dokuments (dessen Begleitumstände sowie die Positionierung und institutionelle Verortung), die Originalität des Dokuments (seine ideengeschichtlichen und inhaltlichen Anknüpfungen an andere Dokumente), die Interpretation des Dokuments (die Entschlüsselung des intendierten Sinngehalts), die Autorität des / der Autor_in der Information (sein bzw. ihr Eingebundensein und die Quelle der Informationen), die Kompetenz des / der Beobachter_in (die Reflexion der Informationen und der Kontext, in den er bzw. sie eingebunden ist) sowie letztlich die Glaubwürdigkeit des / der Beobachter_in (bewusste oder unbewusste Falschdarstellungen von Informationen, Parteinahme und Auslassungen). Da es sich bei der vorliegenden Arbeit nicht um eine geschichtswissenschaftliche Quellenanalyse handelt, sondern im Rückgriff auf die historische Hermeneutik vor allem ein Verständnis für die jeweils zeithistorisch eingebetteten Rechtfertigungsnarrative gewonnen werden soll, sind nicht alle vorgenannten Aspekte der geschichtswissenschaftlichen Quellenanalyse von gleicher Bedeutung. Im Rahmen dieser Arbeit sollen deswegen nur ausgewählte Aspekte des Kontextes in den Blick geraten, die dazu geeignet sind, die Rechtfertigungen und damit die normative Substanz offenzulegen. Dazu gehören vor allem:

- der Entstehungskontext (zeitliche Einordnung, institutionelle Verortung, Begleitumstände) sowie
- die Interpretation der Ideen (die Entschlüsselung des intendierten Sinngehalts, Einordnung in höhere Zusammenhänge und Ideen).

Der Betrachtungszeitraum für die historische Entwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse umfasst die Phase der staatlich ausgleichenden Raumordnungspolitik seit der Weimarer Republik bis heute. Der Terminus „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ / „Gleichwertige Lebensbedingungen“ ist dabei erst seit den 1960er Jahren in der Raumordnung präsent; der Terminus „Gleiche Lebensbedingungen“ findet sich bereits in der Raumordnung während der nationalsozialistischen Herrschaft.

Teil II: Verwirklichungschancen als Basis gleichwertiger Lebensverhältnisse

Im zweiten Teil dieser Arbeit steht ein Vorschlag zur normativ-theoretischen Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse im Mittelpunkt. Ziel hierbei ist es, einen Beitrag zu einer Theorie räumlicher Gerechtigkeit zu leisten, deren Ziel und Ausdruck gleichwertige Lebensverhältnisse sind. Dazu findet ein sogenanntes deliberatives Nachdenken statt, also „[...] eine Form von Reflexion [...], deren Ziel es ist, die Frage zu klären, was man glauben oder tun soll“ (Wallace 2011: 33f.). Es ist damit nicht im eigentlichen Sinne eine Methode, dennoch kann es insofern als eine solche begriffen werden, als das Nachdenken systematisch vorgeht und dementsprechend zu intersubjektiv nachvollziehbaren Ergebnissen führt. Ausgangspunkt für die normativ-theoretische Bestimmung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist die aktuelle Debatte in der Raumordnungspolitik um eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse. In dieser Debatte spiegelt sich eine Unklarheit in Bezug auf die normative Substanz des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Mit dem normativ-theoretisch begründeten Vorschlag zur Neuinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse wird ein Beitrag zu dieser Debatte geleistet.

Der zweite Teil der Arbeit baut auf dem gerechtigkeits-theoretischen Ansatz individueller Chancengleichheit auf und argumentiert für räumliche Verwirklichungschancen als normative Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse. Unter Rückgriff auf normative Gerechtigkeitstheorien wird wiederum zu einer normativen Theoriebildung im Bereich räumlicher Gerechtigkeit beigetragen. Normative Theorien liefern Wertmaßstäbe, Handlungsanleitungen und Werturteile – sie beschreiben, wie etwas sein sollte und zielen damit auf praktische bzw. politische Konsequenzen ab (vgl. Schaal & Heidenreich 2009). Sie sind niemals abschließend in ihren Aussagen und den aus ihnen abzuleitenden Konsequenzen, sondern liefern lediglich Richtung und Orientierung. Ihre Wissenschaftlichkeit liegt vor allem darin begründet, die von ihnen angestrebte Wirklichkeit anhand „[...] allgemeiner, präzise formulierter, rational begründeter und logisch konsistenter, aufeinander bezogener Aussagen [...]“ (ebd.: 26) zu beschreiben. Normative The-

orien sind damit ein Produkt des deliberativen Nachdenkens. Ihnen kann immer vorgeworfen werden, dass das, was sein soll oder wünschenswert ist, nicht mit wissenschaftlichen Mitteln beantwortet werden kann. Normative Elemente sind allerdings in (fast) allen gesellschaftswissenschaftlichen Theorien vorhanden. Normative Theorien lassen sich nicht mit den gleichen Standards wie empirisch-analytische Theorien beurteilen. Es ist vielmehr notwendig, die Kriterien geisteswissenschaftlichen Arbeitens als Beurteilungsgrundlage heranzuziehen und normative Theorien dementsprechend als verstehende Ansätze auf Grundlage einer nachvollziehbaren Argumentation zu begreifen (vgl. Grondin 2009: 26; Schaal & Heidenreich 2009: 26ff.).

Die Argumentation der Arbeit basiert auf zwei zeitgenössischen Gerechtigkeitstheorien: die Theorie der Gerechtigkeit von John Rawls (1975) und der in Zusammenhang mit Rawls' Theorie als Kritik und Erweiterung diskutierte Fähigkeitenansatz (*capability approach*) von Amartya Sen (1979; 2013). Beide Theorien lassen sich als kontraktualistische Ansätze bezeichnen (also basierend auf fiktiven vertraglichen Aushandlungen) und einer liberal-egalitaristischen Strömungen zuordnen, indem sie eine Verteilungsgerechtigkeit und eine individuelle Chancengleichheit zum Kerninhalt ihres Gerechtigkeitsverständnisses machen (vgl. Heidenreich 2011; Pfordten 2010). Basierend auf diesen Ansätzen werden die individuellen Verwirklichungschancen im Kontext dieser Arbeit als normativer Kern und Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse etabliert.

Zum Abschluss des zweiten Teils der Arbeit werden räumliche Verwirklichungschancen spezifiziert und Ansätze einer Operationalisierung herausgearbeitet. Dadurch soll sowohl die empirische Untersuchung räumlicher Verwirklichungschancen vorbereitet werden als auch ein Ansatzpunkt für (raumordnungs-) politische Maßnahmen geschaffen werden. Wenn Verwirklichungschancen als normativer Kern und Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse gelten sollen, bedarf es empirischer Untersuchungen, inwiefern diese Verwirklichungschancen gegeben sind, wodurch sie gesichert und wie sie eingeschränkt werden. Es geht also darum, die Wechselwirkungen zwischen den individuellen Verwirklichungschancen und den sozialräumlichen Kontextbedingungen zu konkretisieren, um sie einer empirischen Untersuchung sowie einer (raumordnungs-) politischen Bearbeitung zugänglich zu machen.

Teil I

Gleichwertige Lebensverhältnisse als Postulat der Raumordnungspolitik

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse besitzt in der Raumordnungspolitik eine starke Persistenz und eine bemerkenswerte Bindungswirkung. Seitdem das Ziel einer ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ im Kontext der konkurrierenden Gesetzgebung 1949 Einzug in das Grundgesetz gefunden hat und mit dem Raumordnungsgesetz von 1965 zur zentralen raumordnungspolitischen Aufgabe wurde, ist das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse fest verankert. Die Bindungswirkung erstaunt insofern, als dass weitgehend unklar ist, wie die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen definiert wird, welchem konkreten Ziel sie dienen soll und unter welchen Umständen sie gegeben ist. Die normative Legitimationsbasis bleibt weitgehend unklar. Doch auch wenn es keine explizit formulierte Legitimationsbasis des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse gibt, sind dennoch implizite Begründungen vorhanden und als Rechtfertigungsnarrative ablesbar, die sich jedoch im Verlauf der Zeit und in Abhängigkeit vom Feld (z. B. Leitbilder, Gesetze, Instrumente) verändern. Im ersten Teil der Arbeit wird der Blick auf diese impliziten Rechtfertigungsnarrative des Postulats gelegt. Damit soll herausgearbeitet werden, auf welcher normativen Legitimationsbasis das Postulat und die entsprechende Raumordnungspolitik begründet sind. Gleichzeitig soll damit auch der Frage nachgegangen werden, ob die normativen Ziele des Postulats mit den Instrumenten konsistent sind.

Nach einer Analyse der Entwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse² seit der Weimarer Republik bis zu den aktuellen Leitbildern der Raumordnung von 2016 und dem Raumordnungsbericht 2017 mit Blick auf die jeweiligen Rechtfertigungsnarrative (Kapitel 3), folgt deren Herausarbeitung bei der gesetzlichen Verankerung des Postulats (Kapitel 4). Daran anschließend werden die Konzepte und Instrumente (Daseinsvorsorge, Zentrale-Orte-Konzeption, finanz-, struktur- und sozialpolitische Ausgleichsinstrumente) erläutert und analysiert (Kapitel 5). In Kapitel 6 werden die Rechtfertigungsnarrative analysiert, die sich in Operationalisierungs- und Messansätzen der Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse zeigen. Kapitel 7 analysiert aktuelle Debatten zur Weiterentwicklung des Postulats. In den Kapiteln drei bis acht wird das Postulat jeweils hinsichtlich der in ihm implizit enthaltenen Rechtfertigungsnarrative analysiert, um auf dieser Basis Rückschlüsse über den normativen Gehalt des Postulats ziehen zu können. Dies geschieht in Kapitel 8, welches ein Zwischenfazit zum Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als normative Ordnung zieht.

² Mit der historischen Entwicklung der Raumordnungspolitik und des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse beschäftigen sich detailliert: Leendertz (2008), Mießner (2017) und Reichel (2009).

3. Die Etablierung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Raumordnung

Eine Politik zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist, wenn auch unter wechselnden Bezeichnungen und Begriffen, seit der Weimarer Republik in Deutschland präsent und hat dabei unterschiedliche Ausprägungen erfahren. Mießner (2016) argumentiert, dass das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse erst mit dem Raumordnungsgesetz 1965 Einzug in die Raumordnungspolitik in Deutschland gehalten habe – er nimmt dabei allerdings lediglich den Rechtsbegriff als Anhaltspunkt. Demgegenüber kann die Ideengeschichte des Postulats weiter gefasst und somit durchaus in der Entwicklung ausgleichs- und gemeinwohlorientierter Raumordnung seit der Weimarer Republik verortet werden. In dieser Arbeit wird, um dem Rechnung zu tragen, nicht nur das formulierte Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, sondern auch das sich in ihm widerspiegelnde raumordnungspolitische Ziel eines räumlichen Ausgleichs hinsichtlich der Rechtfertigungsnarrative und Legitimationsbasis betrachtet. Während es vor 1935 trotz erster raumordnerischer Ansätze der öffentlichen Hand noch kein sozialstaatlich begründetes Konzept eines räumlichen Ausgleichs gab, gewann dieses Ziel zwischen 1935 und 1945 an Aufmerksamkeit und wurde eng mit den ideologischen Zielen des Nationalsozialismus verschränkt. Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges ist die Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen zu einem zentralen Ziel der Raumordnungspolitik geworden und die Daseinsvorsorge zu ihrem dominanten Instrument. Während die Diskurse um das Postulat in den 1960er und frühen 1970er Jahren auf eine teilräumlich gleiche Maximalversorgung bei der Daseinsvorsorge abzielten, liegt der Fokus in jüngerer Zeit zunehmend auf Mindeststandards und Flexibilisierung. In jüngeren Diskursen wird ein grundlegender Perspektivwechsel deutlich, bei dem nicht das Vorhandensein von Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge als *Input* den Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse bildet, sondern deren Leistungen und Wirkungen in den Blick genommen werden, also der *Outcome* der Daseinsvorsorge auf die Lebensverhältnisse.

Die Entwicklung einer ausgleichsorientierten Raumordnungspolitik im frühen 20. Jahrhundert

Ogleich das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse erst in der Bundesrepublik in seiner heutigen Form etabliert wurde, ist seine Entwicklung eng verflochten mit der Etablierung einer öffentlichen Raumordnung und Daseinsvorsorge in der Weimarer Republik. Bereits im deutschen Kaiserreich wurde unter dem Eindruck der rasanten Industrialisierung nach Mitteln und Möglichkeiten gesucht, um dem ungesteuerten Wachstum der Agglomerationsräume zu begegnen. Die öffentliche Steuerung im Bereich der räumlichen Entwicklung erfuhr in dieser Zeit einen Bedeutungsgewinn und legte den

Grundstein für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Hübler 2005: 57; Strubelt 2004: 247f.). Im frühen 20. Jahrhundert kann gar von einer aufkeimenden Planungseuphorie gesprochen werden, die sich aus den Problemen des Wachstums und gleichzeitig einer dadurch ausgelösten fortschrittsorientierten Aufbruchsstimmung speiste. Eine raumordnungspolitische Verankerung räumlicher Ausgleichsansätze fand jedoch erst in der Weimarer Republik statt. In dieser Phase entwickelte sich auch erst der Begriff der ‚Raumordnung‘ im Sinne einer öffentlichen Ausgleichs- und Ordnungspolitik (vgl. Blotevogel 2011c; Leendertz 2008: 98-104).

Das raumordnungspolitische Ausgleichsziel in der Weimarer Republik

Während die ersten regionalen Steuerungsansätze beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und beim Zweckverband Groß-Berlin im Kern pragmatisch und liberal ausgerichtet waren und vor allem im Sinne einer Wirtschaftsplanung fungierten, wandelten sich die raumordnungspolitischen Ziele in den späten Jahren der Weimarer Republik in eine zunehmend national-konservative Richtung. Die vermeintlich ungehemmte Entwicklung der industriellen und ökonomischen Kräfte wurde zunehmend als Gefahr für eine ‚gesunde Volksordnung‘ und ‚organische Siedlungsstruktur‘ wahrgenommen; Ziel der räumlichen Ausgleichspolitik wurde es immer mehr, Ordnung und Harmonie zu gewährleisten. Der Raumordnungspolitik sollte damit auch eine gesellschaftstheoretische Legitimierung verliehen werden; sie wurde zunehmend als Mittel einer gesellschaftspolitischen Erneuerung und Gestaltung propagiert und dabei in einen zivilisationskritischen Kontext gesetzt (vgl. Blotevogel 2011c: 86ff.; Leendertz 2008: 49ff.). Einhergehend mit dem Leitbild der Dezentralisierung und Auflockerung, rückte in dieser Phase gleichzeitig zunehmend der Ausgleich zwischen ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen in den Fokus. Grundlage dafür bildeten Arbeiten zur ländlichen, agrarischen Gesellschaft. Basierend darauf etablierte sich die Annahme, der Schlüssel für eine zukünftige (Volks-) Ordnung läge auf dem Lande. Die Entwicklung des ländlichen Raumes als Ausgleich und Gegenpol zu städtischen Agglomerationen behielt bis in die 1970er Jahre hinein eine starke Präsenz in der Raumordnungspolitik (vgl. Leendertz 2008: 94f.).

Insgesamt kann in der Weimarer Republik von einer Entwicklung der Raumplanung erstens hin zu immer größeren räumlichen Maßstabsebenen und höheren Skalen (Kommune, Region, Staat) und zweitens in Richtung einer zunehmend ideologischen Prägung gesprochen werden. Ausgehend von Negativerfahrungen mit der Industrialisierung, wurde die Urbanisierung sehr kulturkritisch betrachtet und das ländliche Lebens auf der anderen Seite positiv überhöht. Der Wunsch nach Ordnung und Harmonie ging einher mit einem Wunsch nach politischer Kontrolle. Zudem sollte die Raumordnungspolitik der wirtschaftlichen Entwicklung dienen. In diesen Rechtfertigungsnarrativen spiegelt sich allerdings keine Gemeinwohlorientierung der Raumordnungspolitik mit dem Ziel räumlich gleichwertiger Lebensverhältnisse. Vielmehr sind die Steuerungsan-

sätze vor dem Hintergrund eines ausgeprägten Ordnungsgedankens zu sehen (vgl. Leendertz 2008).

Gleichzeitig etablierte sich seit den 1920er Jahren jedoch zunehmend die öffentliche Daseinsvorsorge. Erste Ansätze dafür finden sich bereits im späten 19. Jahrhundert bei der Seuchenbekämpfung mittels städtischer Gesundheitsinfrastrukturen (vgl. Witzler 1995). Mit der Daseinsvorsorge wurden wohlfahrtsstaatliche Ziele in den Bereichen der Gesundheit, der Bildung, der Ver- und Entsorgung und des Verkehrs verfolgt. Die öffentliche Daseinsvorsorge wird seitdem als eine Kernaufgabe des Sozialstaates gesehen und bildet mittels der räumlichen Verteilung von Standorten und Infrastrukturen seit jeher einen inhaltlichen Kernpunkt der räumlichen Ausgleichspolitik (vgl. Kapitel 0). Charakteristisch für die zunächst liberale Ausrichtung der öffentlichen Daseinsvorsorge war das Zusammenspiel von Zivilgesellschaft, Privaten und Staat bei ihrer Gewährleistung: Während der Staat die Versorgung garantierte, konnte und sollte die Bereitstellung der Infrastrukturen durch die Privatwirtschaft erfolgen (vgl. Kersten 2009: 24f.) – ein Ansatz der zurzeit unter veränderten Vorzeichen unter der Bezeichnung des ‚Gewährleistungsstaat‘ erneut Auftrieb gewinnt. Daseinsvorsorge hatte neben den fürsorglichen und gesellschaftlich stabilisierenden Zielen immer auch eine intendierte sozialdisziplinierende Wirkung, indem der Staat als Leistungsträger eine Abhängigkeit des Individuums herstellt (vgl. ebd.).

Das Ziel ‚gleicher Lebensbedingungen‘ im Nationalsozialismus

Im Nationalsozialismus gewann die Idee des ‚Gesamtwohls‘ einer ‚Volksgemeinschaft‘ immer stärker an Zulauf, was sich auch in der Raumordnung bemerkbar machte, indem diese als räumliches Instrument zur Schaffung einer Volksordnung stilisiert und ihr damit eine relevante gesellschaftspolitische Rolle zugewiesen wurde (vgl. Leendertz 2008: 98-104; 129-138). Vorrangiges Ziel war weiterhin der Abbau von räumlichen Problemen der Industrialisierung, darüber hinaus jedoch auch eine planvolle Besiedlung und umfassende Entwicklung des Raumes. Raumordnung sollte zum Wohl eines völkisch-exklusiv definierten ‚Volksganzen‘ erfolgen, womit eine Anknüpfung an die national-konservativen Diskussionen stattfand, die bereits in der Weimarer Republik präsent waren (vgl. Blotevogel 2011c: 102).

Im NS-Regime wurde die räumliche Ausgleichspolitik erstmals als raumordnungspolitisches Postulat formuliert. Das Leitbild lautete: Ausgleich durch sozial gerechte Lebensbedingungen. Es verfolgte zwei wesentliche Ziele: zum einen die Dezentralisierung und Entflechtung der Großstädte und Ballungszentren, zum anderen die Stärkung der sogenannten Notstandsgebiete. Während man die Ballungsräume, wie auch schon in der Weimarer Republik, als grundlegendes Übel wahrnahm, wurde in den Notstandsgebieten die eigentliche Herausforderung für eine ausgleichende Raumordnungspolitik gesehen. Angestrebt war ein Ausgleich räumlicher und sozialer Gegensätze sowie eine

Überwindung von Klassengegensätzen und die Schaffung räumlicher Voraussetzungen für eine rassistisch definierte, exklusive Volksgemeinschaft (vgl. Leendertz 2009: 213; Wiechmann 2014: 8).

Die Reichsstelle für Raumordnung (RfR), in deren Zuständigkeitsbereich die Raumordnungspolitik lag, fokussierte sich schon früh auf sogenannte ‚Notstandsgebiete‘. Dabei unterschieden sie zwischen Gebieten, die konjunkturelle ‚Notstandssymptome‘ aufwiesen und Gebieten, die aufgrund ihrer (geographischen, bodenphysikalischen, infrastrukturellen, ökonomischen und sozialen bzw. ethnischen) Struktur als die ‚eigentlichen‘ Notstandsgebiete betrachtet wurden. Ziel der Raumordnung war es, anknüpfend an diese Analyse, die Notstandsgebiete zu fördern und in ihrer Entwicklung zu stärken. Im späteren Verlauf wurden auch die eroberten Ostgebiete zu Zielräumen der Schaffung gleicher Lebensbedingungen erklärt. Ein großes Augenmerk lag bei der Umsetzung des Leitbildes auf der Verkehrsanbindung unterversorgter Gebiete und der Förderung von Landwirtschaft und Industrie, wobei die Leitvorstellung einer nachholenden Modernisierung ländlicher Räume dominant war (vgl. Leendertz 2008: 133-142, 2009: 213-215; Wiechmann 2014: 8). Aber auch die rassistisch motivierte Steuerung der lokalen Bevölkerungszusammensetzung durch Deportation, Mord und Vertreibung stellte (z. B. im Zuge des Generalplans Ost) einen wesentlichen Bestandteil der Raumordnungspolitik dar. Die Politik zur Angleichung der Lebensbedingungen war eng verknüpft mit einer umfassenden und kleinräumigen Erfassung von Struktur- und Bevölkerungsdaten. Dementsprechend fand das Gleichheitspostulat seinen Ausdruck vor allem in statistisch bestimmbareren Indikatoren. Dabei spielten einerseits die Tragfähigkeitsmodelle Isenbergs für eine vermeintlich ‚ideale‘ Wirtschafts-, Erwerbs- und Bevölkerungsstruktur eine bedeutsame Rolle und zum anderen die damit eng verbundene Zentrale-Orte-Konzeption. Diese von Walter Christaller etablierte und der faschistischen Raumordnung zugänglich gemachte Konzeption sollte als eine hierarchisch gegliederte Siedlungslandschaft im Zuge des Generalplans Ost umgesetzt werden und stand als Garant für Rationalität (vgl. Blotevogel 2011c: 83, 101-115; Leendertz 2008: 133-142, 167-177, 2009: 215f.).

Die Politik gleicher Lebensbedingungen im NS-Regime ist als Ausdruck einer expansiven Siedlungspolitik in dem Bestreben nach einer völkisch-rassistischen ‚Optimierung‘ der Bevölkerung und einer wirtschaftlichen Leistungssteigerung zu verstehen. Mit dem nationalsozialistischen Leitbild gleicher Lebensbedingungen wurde die räumliche Struktur- und Ausgleichspolitik erstmals auch explizit als eine Frage der sozialen Gerechtigkeit diskutiert und in den Kontext einer Gemeinwohlorientierung gestellt (vgl. Leendertz 2008: 138, 2009: 214). Die zugrundeliegenden normativen Ziele und Legitimationszusammenhänge weichen aber wesentlich von der heutigen Auslegung des Postulats ab. Durch die politische und rassistische Exklusivität der Volksgemeinschaft während der NS-Zeit konnte nur ein exklusiver Kreis von Personen von der Politik gleicher Lebensbedingungen profitieren; das Postulat wurde auf Kosten anderer Personen (-gruppen)

mit Mitteln, die dem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat grundlegend widersprechen, hoheitlich durchgesetzt (vgl. Leendertz 2008: 137ff.).

Gleichwertige Lebensverhältnisse als Leitziel der Raumordnung in Westdeutschland

Nach dem zweiten Weltkrieg stand (West-) Deutschland durch Kriegszerstörungen und eine massive Fluchtzuwanderung vor großen Herausforderungen. Die Ablehnung einer liberalen Gesellschaftsordnung zugunsten einer Volksgemeinschaft war nach wie vor präsent. Die Raumordnung war in der Nachkriegsphase von widersprüchlichen Strömungen geprägt. Zum einen wurde davon ausgegangen, dass es in einem liberalen marktwirtschaftlichen System, wie es von den alliierten Westmächten etabliert wurde, nicht automatisch zu einer ausgeglichenen Entwicklung der Gesellschaft und des Gesamtgebietes kommen könne und deswegen der ordnende und steuernde Eingriff des Staates notwendig und legitim sei. Dem gegenüber stand eine ausgeprägte öffentliche Skepsis gegenüber räumlicher Gesamtplanung in den Nachkriegsjahren. Aufgrund der nationalsozialistischen Prägung der Raumordnung vor 1945 war hier ein längerer Konsolidierungsprozess vonnöten, um zu einem neuen Verständnis der Ziele und Aufgaben von Raumordnung zu kommen. Auch wenn das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse dabei noch nicht als Leitziel der Raumordnung galt, gewann es in anderen Bereichen nach 1945 jedoch rasch an Bedeutung, was sich zunächst vor allem auf verfassungsrechtlicher Ebene äußerte (vgl. Boysen 2005: 56; Leendertz 2008: 141f., 2009: 218; Reichel 2009: 27-29).

Trotz einiger Diskontinuitäten bei den Zielen und Instrumenten gab es nach der ersten Konsolidierungsphase eine starke Anknüpfung der Nachkriegs-Raumordnung an das in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus etablierte räumliche Ausgleichsziel. Wiechmann (2014) bezweifelt zwar, dass es eine Persistenz des NS-Leitbildes gleicher räumlicher Lebensbedingungen gab. Und auch für Hübler et al. (1980: 9f.) steht die Raumordnungspolitik der Nachkriegszeit nicht im Zeichen eines umfassenden Ziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dagegen sieht Leendertz (2008: 141f.) jedoch eine substanzielle Persistenz beim Wesenskern des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse seit der Weimarer Republik, die sich in der Bezugnahme der Raumordnung auf eine Volksgemeinschaft und den damit verbundenen Harmonie- und Rationalisierungsbestrebungen äußert. Der Ordnungsgedanke bildet ihr zufolge in der Raumplanung Beginn eine Konstante, tritt aber insbesondere mit dem Erstarren einer konservativen Tradition in der Raumplanung ab Mitte der 1920er Jahre zutage. Einen weiteren Höhepunkt erfährt der Ordnungsgedanke in der Raumordnungspolitik im Verlauf der 1960er Jahre, in denen im Kontext des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse umfassende gesellschaftspolitische Zielsetzungen und Gerechtigkeitsvorstellungen ihren

räumlichen Niederschlag fanden (vgl. Blotevogel 2011a: 142ff.; Leendertz 2008; Strubelt 2004).

Wiederaufbau und Planungskepsis

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges standen zunächst der Wiederaufbau und die Eingliederung von Flüchtlingen als akute Problemstellungen im Mittelpunkt raumplanerischer Bemühungen. Raumordnung war in den direkten Nachkriegsjahrzehnten weder institutionell stark verankert noch gesellschaftlich besonders anerkannt (vgl. Reichel 2009: 7f.; Welch Guerra 2015: 293; Wiechmann 2014: 9f.). Dennoch behielt der räumliche Ausgleichsgedanke nach wie vor seine zumindest ideelle Bedeutung – dies zeigte sich insbesondere in den Arbeiten des nach dem zweiten Weltkrieg gegründeten Instituts für Raumforschung. Hier wurden, in der Tradition der Raumordnung während des NS-Regimes, Tragfähigkeitsberechnungen für die Bevölkerung im Bundesgebiet durchgeführt und eine Einteilung in Aktiv- und Passivräume vorgenommen. Mehrere Gutachten des Instituts aus der Nachkriegszeit kommen zu dem Schluss, dass ein allgemeiner räumlicher Ausgleich das Ziel raumordnungspolitischer Interventionen sein müsse. Konrad Meyer, Chefplaner des Generalplans Ost während des NS-Regimes, formulierte in diesem Kontext den (jetzt demokratisch gewendeten) Anspruch auf gleichwertige öffentliche Leistungen und die Angleichung regionaler Lebenschancen als dringende raumordnungspolitische Aufgabe (vgl. Gutberger 2015; Leendertz 2009: 216-218).

Während führende Raumplaner nach dem zweiten Weltkrieg³ raumordnungspolitische Ausgleichsansätze nach wie vor mit einer Optimierungbestrebung der sozialräumlichen Ordnung verknüpften, stießen sie damit in den 1950er Jahren auf eine weit verbreitete Planungskepsis. Diese nährte sich vorrangig aus ökonomischen Argumenten gegen hoheitlich steuernde Eingriffe in das liberale Marktgeschehen⁴. Nicht zuletzt als Folge dieser Planungskepsis konnte eine räumliche Ausgleichspolitik in der Nachkriegsphase nicht autoritär durchgesetzt werden. Vielmehr etablierten sich neue Steue-

³ Viele dieser Raumplaner hatten eine berufliche Vergangenheit in der NS-Raumplanung, wie z. B. Gerhard Isenberg und Konrad Meyer.

⁴ Ein Beispiel für die öffentliche Planungskepsis findet sich im Handelsblatt von 1954 dokumentiert: „Die beiden Hauptanliegen der Raumordner [die Landesbeschaffung für die Streitkräfte und ein Ausgleich der Bevölkerungs- und Wirtschaftskräfte innerhalb der Bundesrepublik] dürfen zwar nicht bagatellisiert werden. Die Frage, die jedoch hinsichtlich der Zweckmäßigkeit derartiger Raumpläne und Raumordnungen beantwortet werden muß, lautet, ob bei Berücksichtigung unseres Staatsaufbaus sowie der sozialen Marktwirtschaft eine zwangsweise Durchsetzung von derartigen Ordnungsprinzipien sinnvoll, notwendig und möglich ist und ob die daraus erwachsenden Nachteile, Unzuträglichkeiten und Störungen nicht viel größer als die etwaigen Vorteile sind. [...] Wer etwas hinter die Bonner Kulissen schaut, weiß, daß sehr rührige Angehörige der ehemaligen Reichsstelle für Raumordnung in den verschiedensten Bonner Ministerien tätig sind in der Hoffnung, eine vergangene Zeit, in der sie aus dem Vollen schöpfen und wirken konnten, möge wieder lebendig werden.“ (Handelsblatt 1954)

rungsansätze in Form von Programmen zur Förderung der Notstands- und Zonenrandgebiete. Diese beinhalteten die gezielte Lenkung von Investitionsmitteln und Krediten in diese Gebiete, eine aktive Ansiedlungs- und Infrastrukturpolitik sowie steuerpolitische Maßnahmen (vgl. Hahne & Stielike 2013: 6; Leendertz 2009: 216f.; Mäding 2017: 377; Strubelt 2009: 14).

Die Etablierung einer gesellschaftspolitisch verankerten räumlichen Entwicklungsplanung

Nach der Orientierungs- und Neufindungsphase der Raumordnungspolitik in den 1950er Jahren, die durch eine tiefgreifende Planungskepsis bei gleichzeitiger Persistenz der umfassenden Raumordnungsansätze der NS-Zeit geprägt war und die lediglich regional und inhaltlich begrenzte Ausgleichsansätze aufwies, wuchs in den 1960er und frühen 1970er Jahren eine „Planungseuphorie“ (Blotevogel 2011a: 134f.). Sie war durch eine zunehmende wohlfahrtsstaatlich orientierte räumliche Ausgleichspolitik geprägt, die immer mehr Lebensbereiche integrieren sollte.

Die erfolgreiche Überwindung vieler akuter räumlicher Problemlagen der Nachkriegszeit und das anhaltende Wirtschaftswachstum beflügelten den Glauben an eine (räumliche) Planbarkeit der gesellschaftlichen Entwicklung. Ziel war es, Wachstum und Wohlstand zu verteilen, um möglichst alle Mitglieder der Gesellschaft in möglichst allen Teilräumen daran teilhaben zu lassen. Dies fand seinen Ausdruck in einer umfassenden räumlichen Konvergenzpolitik, die im Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung (SARO) von 1961 und dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG) von 1965 bereits deutlich zutage trat und ihren Höhepunkt im Bundesraumordnungsprogramm (BRÖP) von 1975 fanden. Im besonderen Fokus standen einerseits die strukturschwachen ländlichen Räume, die als rückständig gegenüber den Metropolregionen angesehen wurden, und andererseits die Agglomerationsräume, deren vermeintlich ungesundes Wachstum begrenzt werden sollte. Erklärtes Ziel war es, den statuierten Entwicklungsrückstand der strukturschwachen Regionen aufzuholen. Dabei bediente man sich positivistischer wissenschaftlicher Methoden und verfolgte das Ideal einer rationalen Planung (vgl. Blotevogel 2011a: 134ff.; Hahne & Stielike 2013: 6; Kersten 2006b: 247; Leendertz 2009: 219f.).

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse erfuhr in dieser Phase einen relevanten Bedeutungszuwachs und wurde nicht nur ökonomisch und funktional begründet, sondern auch gerechtigkeits-theoretisch verankert. Als Instrumentarium zur Durchsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse galt weiterhin die Daseinsvorsorge in einem System der zentralen Orte. Angestrebt wurde eine dezentrale Konzentration von Bevölkerung, Infrastrukturen, Unternehmen und letztlich von Wachstum. Dabei sollten die Lebensstandards nach oben angepasst werden (vgl. Dietrichs 2005: 523ff.). Die gerechtigkeits-theoretische Verankerung geschah vor allem unter Bezugnahme auf das Sozial-

staatsprinzip und eine daraus abgeleitete individuelle räumliche Chancengleichheit (vgl. Strubelt 2004: 255).

Das SARO-Gutachten von 1961

Vorbereitend für eine bundesdeutsche Raumordnung wurde von der Bundesregierung im Jahr 1955 ein Sachverständigenausschuss für Raumordnung (SARO) eingesetzt, der im Jahr 1961 ein Gutachten zum Verständnis, zur Legitimation und zu den Leitbildern der Raumordnung in Deutschland vorlegte. Dieses Gutachten bildete die Basis für das Raumordnungsgesetz, welches im Jahr 1965 in Kraft trat (vgl. Leendertz 2009: 218f.; Mäding 2017). Die zentralen Forderungen des SARO-Gutachtens sind die Begrenzung von räumlichen Ballungsprozessen und eine räumliche Dezentralisierung (vgl. Sachverständigenausschuss für Raumordnung 1961). Das Gutachten bewegt sich in der etablierten Argumentationslinie der Verringerung von Stadt-Land-Disparitäten. Der ausgleichende Charakter der Raumordnung wird durch das SARO-Gutachten bestätigt und gestärkt. Damit signalisiert das Gutachten die Überwindung der Planungskepsis in den 1950er Jahren (vgl. Blotevogel 2011a: 136).

Das Gutachten definiert zunächst das Wesen und den Stellenwert der Raumordnung in der noch relativ jungen Bundesrepublik. Raumordnung wird als wertbetonter Politikbereich verstanden, der normativen Ordnungsvorstellungen folgt und dem ein übergreifender Stellenwert zugesprochen wird. Es beschreibt anschließend die räumliche Ordnung in der Bundesrepublik anhand einer zusammenfassenden Bestandsanalyse und kommt zu dem Zwischenfazit, dass „der Staat helfend einspringen [muss], um eine Raumordnung zu fördern, die den sozialen, wirtschaftlichen und landschaftlichen Erfordernissen im Bundesgebiet Rechnung trägt.“ (Sachverständigenausschuss für Raumordnung 1961: 49).

Im zweiten Teil des Gutachtens werden Leitbilder für die Raumordnung entwickelt. Diese orientieren sich an sozialstaatlichen Grundprinzipien. Sozialer Ausgleich soll durch eine räumlich gleichmäßig zu gewährleistende Daseinsvorsorge mittels angemessener Ausstattungsstandards hergestellt werden (vgl. ebd.: 52). Damit bekommt das Ausgleichsziel in der Raumordnung einen *Input*-orientierten Charakter, den es bis heute grundlegend beibehalten hat. Der sozialräumliche Ausgleich bzw. die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird dabei an den Daseinsvorsorgeinfrastrukturen (*Input*) bemessen. Im SARO-Gutachten wird neben dem sozialen Ausgleich auch das Prinzip der Freiheit und sein Verhältnis zur Raumordnung diskutiert: Im Tenor solle Raumordnungspolitik ein größtmögliches Maß an Freiheit für den Einzelnen ermöglichen, was allerdings durch den Leitgedanken des sozialen Ausgleichs seine Beschränkung finde. Auch die Gewährleistung von Freiheit wird räumlich-strukturell entsprechend eines *Inputs* konzipiert. So soll die Freiheit der Berufswahl zum Beispiel durch gezielte Industrieansiedlungen gewährleistet werden (vgl. ebd.: 52f.).

Im Zentrum des SARO-Gutachtens steht das Verhältnis von Ballung und Dezentralisierung. In ihm verdeutlichen sich laut Gutachten unterschiedliche Herausforderungen der Raumordnung, die sich unter dem Leitbild einer „[...] raumgerechte[n] Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsstätten im Raum“ (Sachverständigenausschuss für Raumordnung 1961: 56) subsumieren lassen. Ziel der Raumordnung solle es sein, den Ballungsprozess auf ein ‚Optimum‘ zu begrenzen und eine raumgerechte Dezentralisierung zu fördern. Die zentral geforderte Förderung der sogenannten Notstandsgebiete ordnet sich in diese Zielvorstellung ein (ebd.: 56f.). Notstandsgebiete werden als Missstand in Hinblick auf einen angemessenen Standard der Lebensverhältnisse bezeichnet. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass in ihnen die sozialstaatliche Verantwortung gegenüber dem Einzelnen erhöht werden müsse:

„Vom Leitbild her wäre daher ein Zustand zu verlangen, mit regional möglichst gut verteilten Beschäftigungschancen ohne extremes Auseinanderklaffen von Vollbeschäftigung in dem einen Gebiet und überhoher Arbeitslosigkeit in dem anderen Gebiet, mit einer wohl regional differenzierten, aber doch den Anforderungen entsprechenden Realsteuerkraft, mit ausreichenden öffentlichen Einrichtungen, mit guten Weiterbildungsmöglichkeiten, mit einem gut ausgebauten Netz von Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen.“ (Sachverständigenausschuss für Raumordnung 1961: 57)

Das SARO-Gutachten bereitet in zweierlei Hinsicht den Boden für eine weitere Etablierung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse als Leitziel der Raumordnung: Erstens, indem es den bereits im Grundgesetz bestehenden Passus der Einheitlichkeit von Lebensverhältnissen und die Sozialstaatsprinzipien mit dem Anspruch einer ausgleichsorientierten Raumordnung verknüpft und im Aufgabenbereich der Raumordnungspolitik verankert. Zweitens indem konkret mit Blick auf sogenannte Notstands- und Entwicklungsgebiete ein Ausgleich der Lebensverhältnisse durch das Instrumentarium der räumlichen Daseinsvorsorge und Strukturpolitik gefordert wird. Damit wird der räumlichen Ausgleichspolitik ein hoher Stellenwert zugemessen, was sich auch in dem auf dem SARO-Gutachten basierenden Bundesraumordnungsgesetz widerspiegelt. In der starken Persistenz des räumlichen Ordnungsgedankens im SARO-Gutachten zeigt sich sicherlich auch die Handschrift der beteiligten Gutachter im Ausschuss, die fast ausnahmslos bereits in der nationalsozialistischen Ära einflussreiche Posten in der Raumordnungspolitik besetzten – dazu gehören etwa Kurt Brüning und Gerhard Isenberg (vgl. Leendertz 2008: 284). Diese Ordnungsorientierung wurde in die soziale Marktwirtschaft transferiert und trifft auf eine generell erstarkende positivistische Planungsorientierung in Gesellschaft und Politik, die sich nach den ersten Jahren des Wiederaufbaus nun zunehmend planmäßig einer Wohlstands- und Wachstumsorientierung zuwendet (vgl. Welch Guerra 2015: 293ff.).

Das Raumordnungsgesetz von 1965

Im ersten Raumordnungsbericht von 1963 wird deutlich, dass die ausgleichsorientierte Raumordnung zunehmend eng mit einem sozialstaatlichen Gerechtigkeitsanspruch sowie einem freiheitlichen Entwicklungsprinzip verknüpft wird (vgl. Bundesministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung [BMBau] 1963; Strubelt 2004: 250-252; Welch Guerra 2015: 303). Dieser Begründungskontext wird auch im Raumordnungsgesetz (ROG) von 1965 übernommen. In § 1 Abs. 1 wird die Schaffung einer räumlichen Struktur, die einer freien Entfaltung der Persönlichkeit dient, als erste Aufgabe der Raumordnung genannt.

Der angestrebte räumliche Ausgleich zielt auf diejenigen Räume ab, die in Hinblick auf die Lebensbedingungen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind. In ihnen sollen Maßnahmen der Strukturverbesserung zur Angleichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse ergriffen werden, insbesondere im Bereich der Wohnverhältnisse sowie der Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen. Hierbei wird sich am Zentrale-Orte-System orientiert. Damit wird der durch Abwanderung hervorgerufenen passiven Sanierung ländlicher Räume eine Politik der aktiven Sanierung durch strukturelle Investitionen entgegengesetzt (vgl. Dietrichs 2005: 522). Trotzdem der Fokus auf ländlichen Räumen lag, war die Bandbreite der Räume, die im Fokus räumlicher Ausgleichsbemühungen standen, divers: Neben den Zonenrandgebieten gehörten dazu sowohl ländliche Gebiete mit einer geringen Bevölkerungsdichte und schwachen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch Verdichtungsräume mit ungesunden Bedingungen und einer unausgewogenen Struktur. Darin zeigt sich ein Kompromiss der damaligen Positionen von CDU, welche die Förderung der ländlichen Räume unterstützte, und SPD, die sich für die Förderung der Agglomerationsräume einsetzte (vgl. Hübler 2005: 58).

Im ROG von 1965 wurde das Postulat einer räumlichen Gleichwertigkeit erstmals nach dem zweiten Weltkrieg als Leitziel der Raumordnung festgeschrieben – wenn auch nicht wortwörtlich sondern in Form einer sozialräumlich ausgleichsorientierten Idealvorstellung in unterschiedlichen Grundsätzen der Raumordnung: in § 2 Abs. 1 Satz 1 wird von gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen gesprochen, die anzustreben seien, in § 2 Abs. 1 Satz 3 ist die Rede von Gebieten, in denen die Lebensbedingungen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zurückgeblieben sind und deren wirtschaftliche, soziale und ökonomische Verhältnisse verbessert werden sollen. Der Begriff ‚gleichwertig‘ fällt im ersten Raumordnungsgesetz ausschließlich im Kontext der Zonenrandgebiete in § 2 Abs. 1 Satz 4:

„Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes ist bevorzugt mit dem Ziel zu stärken, daß in allen seinen Teilen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Wirtschafts- und Sozialstruktur geschaffen werden, die denen im gesamten Bundesgebiet min-

destens gleichwertig sind. Die Bildungs-, Kultur-, Verkehrs-, Versorgungs- und Verwaltungseinrichtungen sind vordringlich zu schaffen.“ (§ 2 Abs. 1 Satz 4 ROG in der Fassung vom 08.04.1965)

Auffällig ist, dass im Kontext der Zonenrandgebiete davon die Rede ist, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen *mindestens* gleichwertig sein sollen. Dies steht vor dem Hintergrund, dass diese Gebiete mit dem Raumordnungsbericht von 1963 zu Problemräumen erklärt wurden, die einer besonderen politischen Aufmerksamkeit bedürfen (vgl. Strubelt 2004: 250). Laut Mießner (2016: 3f.) wird der Begriff der Gleichwertigkeit hier noch nicht systematisch verwendet, sondern eher als sprachliches Synonym für eine ausgewogene Raumentwicklung genutzt. Andere Autoren (vgl. Ossenbühl 1977; Strubelt 2004: 251) gehen davon aus, dass implizit bereits ein relativ ausgereiftes raumordnungspolitisches Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse bestand, welches sich „[...] der Sache, wenn auch nicht dem Begriff nach“ (Ossenbühl 1977: 532) im Raumordnungsgesetz von 1965 zeige.

Das Bundesraumordnungsprogramm von 1975

Da der Raumordnungsbericht von 1972 trotz struktureller Ausgleichsbemühungen seit den 1960er Jahren nach wie vor deutliche Unterschiede in den räumlichen Lebensverhältnissen feststellte (vgl. Strubelt 2004: 254), wurde mittels eines umfassend angelegten Bundesraumordnungsprogramms (BRÖP) ein integrierter Ansatz zum Ausgleich der Lebensbedingungen angestrebt. Mit dem Programm, das 1975 verabschiedet wurde, lässt sich in Hinblick auf die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen ein Wandel feststellen. Während die Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik in den 1950er und frühen 1960er Jahren eher einen liberal-ökonomischen Charakter hatte und stark am Wiederaufbau und der Flüchtlingsintegration ausgerichtet war, gewann in der SPDgeführten Bundesregierung unter Willy Brandt ein umfassendes sozialstaatliches Verantwortungsgefühl und damit auch ein fürsorgendes, sozialstaatlich kontextualisiertes Planungsverständnis die Oberhand. Damit einher geht ein Bedeutungsgewinn der Lebensqualität und der Chancengerechtigkeit in der Raumordnungspolitik (vgl. Blotevogel 2011a: 134f., 142f.; Strubelt 2004: 255; Welch Guerra 2015). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde als räumliche Umsetzung dieser raumordnungspolitischen Ziele verstanden. Das BRÖP verfolgte dabei explizit einen gerechtigkeits- und chancenbasierten Zugang zum Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse⁵. Die Gleich-

⁵ Karl Ravens, der Bundesminister (SPD) für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau von 1974 – 1978, schreibt über die Gerechtigkeitskonzeption im Bundesraumordnungsprogramm: „Das zweite übergeordnete Ziel [der Raumordnungspolitik] heißt Gerechtigkeit. [...] Wenn bei uns von Gerechtigkeit die Rede ist, denkt man unwillkürlich an Sozialpolitik, Bildungspolitik, Steuerpolitik und Familienpolitik. [...]. Hier geht es [...] immer um Chancengleichheit, um Abbau von Benachteiligungen und um Interessensausgleich, und zwar immer zwischen sozialen Gruppen. Zweifellos ist die Gerechtigkeitsfrage historisch, aber auch

wertigkeit der Lebensbedingungen wurde als Voraussetzung einer Chancengleichheit der Bürger_innen gesehen, womit das Individuum als Maßstab der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen galt (vgl. Strubelt 2004: 255). Als eine aus diesem räumlichen Gerechtigkeitsverständnis abgeleitete Aufgabe kommt es der Raumordnung sowohl in den ländlichen Gebieten als auch in den Agglomerationsräumen zu, ein Mindestmaß an Lebensqualität zu gewährleisten und die Lebensbedingungen zu verbessern, damit die Daseinsvorsorge der Bürger_innen innerhalb einer zumutbaren Entfernung des Wohnortes gewährleistet werden kann (vgl. BMBau 1975).

Ogleich das Rechtfertigungsnarrativ gleichwertiger Lebensverhältnisse im BROP stark auf die räumliche Gerechtigkeit und die Lebenschancen der Bewohner_innen abzielte, unterschieden sich die konkreten Instrumente zur Umsetzung des Ziels letztlich nicht wesentlich von den vorangegangenen Ansätzen der räumlichen Ausgleichspolitik. Chancengerechtigkeit wurde über den klassischen Ansatz der räumlichen Strukturmerkmale operationalisiert. Somit blieb räumlicher Ausgleich weiterhin eine Frage der Ausstattung und Verteilung von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im Raum. Dies sollte mittels wissenschaftlich begründeter, rationaler Indikatorensysteme im Kontext eines Zentrale-Orte-Systems geschehen. Das Ansinnen einer umfassenden Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse mittels politisch festgesetzter Standards scheiterte jedoch in der Umsetzung (vgl. Blotevogel 2011a: 162; BMBau 1975; Hübler et al. 1980: 2; Reichel 2009: 66; Strubelt 2004: 254f., 2009: 13f.).

Der Richtungsstreit zwischen ausgeglichenen Funktionsräumen und funktionsräumlicher Arbeitsteilung

Nach dem Erscheinen des Bundesraumordnungsprogramms war dieses vielfach der Kritik ausgesetzt – einerseits wurde ihm vorgeworfen, eine völlige materielle Gleichausstattung aller Teilräume zu propagieren, andererseits, als politische Kompromisslösung aufgrund langwieriger Aushandlungsschwierigkeiten eine mangelnde Konkretisierung und Bindungswirkung aufzuweisen (vgl. Blotevogel 2011a: 143, 162; Hübler et al. 1980; Hübler 1991: 32; Mäding 2015: 229f.; Mießner 2016: 4; Strubelt 2004: 256f.). Deutlich zeigte sich die Kritik am Programm auch im Raumordnungsbericht von 1978. Hier setzte sich ein resignierter Ton durch und es wurde resümiert, dass wesentliche Ziele des Bundesraumordnungsprogramms bis zu diesem Zeitpunkt nicht erfüllt werden konnten

noch heute vorwiegend eine Frage der Sozialstruktur und der Sozialordnung. Daneben steht aber, wenn auch weniger beachtet, die Frage der Raumstruktur und der Raumordnung. Wenn ein Teilgebiet, durchgehend durch alle sozialen Schichten, gegenüber einem anderen benachteiligt ist, so ist dies im Grunde genauso ungerecht, als wenn es nicht zu rechtfertigende Unterschiede zwischen einzelnen sozialen Schichten dieses Gesamtgebietes gibt. Daß sich schließlich soziale und räumlich Disparitäten kumulieren können, macht die Bedeutung der Raumordnungspolitik für die Reform- und Gesellschaftspolitik besonders deutlich.“ (Ravens 1975: 18)

(vgl. Strubelt 2004: 259f.). Dennoch wurde am übergeordneten Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse festgehalten – was laut Strubelt (2004: 256-260) vor dem Hintergrund aufkommender Diskussionen über eine Abkehr von diesem Ziel als ein klares Bekenntnis der Raumplanung zur Ausgleichsfunktion zu sehen ist, von Reichel (2009: 105f.) jedoch eher als eine Strategie der Raumordnungspolitik zur Selbstversicherung vor dem Hintergrund eines befürchteten Bedeutungsverlustes gedeutet wird.

In der Kritik am BROP spiegelte sich eine zunehmend präesente Skepsis gegenüber umfassenden räumlichen Ausgleichszielen, welche vor dem Hintergrund von Umweltproblemen und Wirtschaftskrisen in Wissenschaft und Politik wuchs. Gleichwertigkeit durch eine Angleichung der Standards nach oben, wie im BROP vorgesehen, sei weder mit einer ökologischen Nachhaltigkeit vereinbar, noch erkenne es die spezifischen funktionalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten von Räumen an, so die Kritik. Es fand daraufhin ein Richtungsstreit zwischen der Konzeption ausgeglichener Funktionsräume und der Konzeption einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung statt (vgl. Blotevogel 2011a; Domhardt et al. 2011; Hübler 2005: 58). Obwohl beide Konzepte die Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse innerhalb des Bundesraumordnungsprogramms stark kritisierten, lehnten sie das Postulat dennoch nicht ab, sondern fühlten sich ihm eng verpflichtet. Sie suchten allerdings andere Wege seiner Interpretation (vgl. Ernst 1977: 10).

Die Konzeption ausgeglichener Funktionsräume (vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung [ARL] 1975; Ernst & Thoss 1977) hielt am Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse fest und berücksichtigte dabei unterschiedliche Gegebenheiten innerhalb von funktional differenzierten Teilräumen. Innerhalb dieser Funktionsräume sollten durch eine enge Vernetzung gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt werden. Damit läuft diese Konzeption letztlich auf ein gestrafftes und ausgedünntes Zentrale-Orte-System mit einer starken innerregionalen Vernetzung hinaus (vgl. Dietrichs 2005; Domhardt et al. 2011; Turowski & Lehmkuhler 1999: 161f.). Die Konzeption ausgeglichener Funktionsräume nimmt eine weitgehende Differenzierung von Lebensstandards innerhalb von Regionen (Funktionsräumen) in Kauf und relativiert damit das Gleichwertigkeitsziel in seiner normativen Geltung. Es ist als reduzierte Variante des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnissen in seiner klassischen *Input*-basierten Interpretation zu lesen:

„Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Modell der ausgeglichenen Funktionsräume über eine Vergrößerung des Vergleichsraumes und Reduktion der Anforderungen an die Gleichwertigkeit weiterhin am Gleichwertigkeitsprinzip festhielt. Diese Vorgehensweise ist aber mit dem ursprünglich dahinterstehenden Gedanken, Chancengleichheit für jedermann herzustellen, nicht mehr zu vereinen.“ (Reichel 2009: 88f.)

Demgegenüber spiegelt sich in der Konzeption einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung (vgl. Weyl 1986) eine Neuinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Von einer räumlich egalitären Ausstattung bei der Daseinsvorsorge wird weitgehend Abstand genommen. Gleichwertige Lebensverhältnisse sollen vielmehr durch einen Ausgleich der Lebensqualität zwischen den Funktionsräumen hergestellt werden. Für eine Umsetzung der Konzeption wurde u. a. im Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel von 1977 plädiert (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel 1977: 328). Die Grundidee folgt einer raumwirtschaftlichen Entwicklungslogik: die jeweiligen Stärken und Funktionen von Räumen sollen gefördert werden (z. B. als Vorranggebiete für Industrie, Siedlung, Naherholung, ökologischen Ausgleich etc.), um somit zu einer gesamträumlichen Effizienzsteigerung zu gelangen. Gleichwertige Lebensverhältnisse sollten dabei nicht durch eine räumliche Gleichverteilung von Daseinsvorsorge und Infrastrukturen hergestellt werden, sondern durch regional und individuell angepasste Strategien zur Sicherung der Lebensqualität was unter anderem auch Mobilitätshilfen und Ausgleichszahlungen beinhalten konnte. Damit weist die Konzeption Anknüpfungen an die *Outcome*-Orientierung der aktuellen Diskurse auf. Das normative Ziel einer individuell gleichwertigen Lebensqualität blieb in der Konzeption funktionsräumlicher Arbeitsteilung allerdings recht vage und stand unter einem ökonomischen Umsetzungsvorbehalt (vgl. Blotevogel 2011a; Dietrichs 2005; Domhardt et al. 2011; Mäding 2015: 232f.; Reichel 2009: 89f.; Turowski & Lehmkuhler 1999: 165f.).

Im Verlauf der 1970er und 1980er Jahre wurde das räumlich-materiell egalitaristisch ausgerichtete Gleichwertigkeitspostulat der 1960er Jahre zunehmend zugunsten einer Stärkung der regionalen Potenziale und einer Ausdifferenzierung der Lebensverhältnisse relativiert. Das lag nicht zuletzt auch daran, dass die sehr moderaten räumlichen Disparitäten in den 1980er Jahren kaum noch einen offensichtlichen Handlungsbedarf für eine räumliche Ausgleichspolitik erzeugten und der Koordinationsanspruch der Raumordnung auch im Zuge einer allgemeinen Planungskepsis gesunken war (vgl. Blotevogel 2011a: 165; Hübler 2005: 59; Reichel 2009: 112; Strubelt 2004: 259-265). Gleichzeitig wurde mit der Abwendung vom Anspruch der räumlich-strukturellen Gleichausstattung das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse aber auch für eine *Outcome*-basierte Interpretation aufgeschlossen:

„Stellt die Gleichwertigkeit auf objektive Kriterien ab oder auf die subjektive Einstellung der Bewohner eines Gebiets, mit anderen Worten, ist die Gleichwertigkeit gegeben, wenn ein Gebiet in seiner Siedlungsstruktur vor allen Dingen seiner Infrastruktur [sic!] und in dem Zustand seiner natürlichen Ressourcen einen gewissen Standard aufweist oder ist sie gegeben, wenn die Bewohner eines Gebietes ihre räumlichen Lebensbedingungen für gleichwertig mit denen anderer Gebiete halten, wenn sie sich also in dieser Beziehung nicht benachteiligt fühlen? [...] Da alle Raumordnungspolitik, jedenfalls bei uns, ja auf dem Bestreben beruht, großräumige Wanderungsbewegungen der Bevölkerung zu verhindern oder jedenfalls zu begrenzen, so wäre ja bei subjektiver Zufriedenheit der Einwohner eines Gebietes mit

ihren räumlichen Lebensbedingungen nichts zu befürchten, und es käme dann wirklich nicht darauf an, zu fragen, ob diese subjektive Einstellung den äußeren Gegebenheiten gerecht wird.“ (Ernst 1977: 11)

Damit wird gedanklich der Weg bereitet für eine Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse, die auf die Lebensqualität der Bevölkerung setzt, ohne eine räumliche Gleichausstattung dafür als notwendiges Kriterium zu sehen. Dies öffnet den Blick für neue Wege der Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse – zum Beispiel durch individuelle Ausgleichszahlungen oder die gezielte Stärkung bestimmter Infrastrukturen.

Gleichwertige Lebensverhältnisse nach der Wiedervereinigung Deutschlands

Die neuen Denkanstöße zur normativen Einbettung und raumordnungspolitischen Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse konnten sich aufgrund der Zäsur durch die deutsche Wiedervereinigung nicht weiter etablieren. Der Mauerfall und die Wiedervereinigung setzten in der Raumplanung deutliche Zäsuren. Sie zwangen die Raumordnungspolitik zu einer Neujustierung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Der bisherige Bezugsraum der BRD erweiterte sich um das Gebiet der ehemaligen DDR, welches in raumstrukturellen Merkmalen gravierend von der Bundesrepublik abwich, was in den ersten Raumordnungsberichten nach der Wiedervereinigung umfassend dokumentiert wurde. Eine Ausweitung des (ohnehin im Verlauf der 1980er Jahre abgeschwächten) Gleichwertigkeitspostulats auf den Gesamttraum der neuen Bundesrepublik war deswegen nicht ohne weiteres möglich – alte Disparitäten verloren und neue gewannen an Bedeutung. Unter diesen Vorzeichen erhielt das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erneuten Auftrieb und eine neue Aktualität (vgl. Reichel 2009: 133f.; Strubelt 2004: 268-275). Der Fokus der räumlichen Ausgleichsbemühungen lag auf dem Osten Deutschlands, während gleichzeitig der Gesamttraum Deutschlands unter Gleichwertigkeitsgesichtspunkten im Blick behalten werden sollte (vgl. ARL 1992; Blotevogel 2011b: 182; Strubelt 2004: 265-268). Die Raumordnungspolitik reagierte auf die neuen Herausforderungen im Zuge der massiv ungleichwertigen Lebensverhältnisse zwischen Ost und West mit einer umfangreichen Investitions- und Förderpolitik, die das Ost-West-Gefälle abmindern sollte (vgl. Blotevogel 2011b: 182). Die Wiedervereinigung bot gleichzeitig auch einen Impuls, der normativen Begründung gleichwertiger Lebensverhältnisse Aufmerksamkeit zu schenken – so ging von einem 1990 eingesetzten Ad-hoc-Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) zur räumlichen Entwicklung Deutschlands das Plädoyer aus, das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse solle verstärkt in den Kontext des Sozialstaatsprinzips gesetzt werden, womit die Bedeutung des Postulats für die Herstellung sozialer Gerechtigkeit betont wurde (vgl. ARL 1992; Reichel 2009: 141). Dieses Plädoyer wurde jedoch von der faktischen Raumentwicklung und einer zunehmenden wirtschaftsliberalen Orientierung der Raumordnungspolitik weitgehend in den Hintergrund gedrängt.

Novelle des Raumordnungsgesetzes 1989 und des Grundgesetzes 1994

Mit der Novelle des Bundesraumordnungsgesetzes im Jahr 1989, kurz vor der deutschen Wiedervereinigung, wurde die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Teilräumen als Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung erstmals explizit festgeschrieben (vgl. Blotevogel 2011a: 165; Wiechmann 2014: 9). Die Raumordnungspolitik setzt ihr etabliertes Verständnis gleichwertiger Lebensverhältnisse als (weitgehende) Gleichausstattung der Teilräume damit gegenüber der Kritik und den Denkanstößen aus der Wissenschaft durch und schreibt sie mit den Grundsätzen der zentralörtlichen Gliederung und der strukturellen Förderung ländlicher Räume fest (vgl. Reichel 2009: 98-100).

Der Bruch, den das Gleichwertigkeitspostulat mit der Wiedervereinigung erfuhr, spiegelte sich in der Novellierung des Grundgesetzes 1994 wider. Während das Postulat vor dem Hintergrund der versprochenen ‚blühenden Landschaften‘ in Ostdeutschland eine erhöhte Aufmerksamkeit erhielt und teilweise sogar als Staatsziel diskutiert wurde (vgl. Reichel 2009: 112f.), erfuhr es mit der Änderung des Wortlautes von Artikel 72 GG gleichzeitig eine Relativierung und Differenzierung. Während der Artikel den Bund bis dahin ermächtigte, zur Wahrung einer Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in bestimmten Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden, wurde dies nun in eine Rahmenkompetenz des Bundes zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeändert. Damit wurde zwar einerseits eine Änderung hinsichtlich des Ermächtigungstatbestands herbeigeführt (Wahrung vs. Herstellung), andererseits eine Relativierung des Ziels vorgenommen (Einheitlichkeit vs. Gleichwertigkeit). Während eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine Egalität der Lebensverhältnisse und damit auch der entsprechenden räumlichen Rahmenbedingungen (Daseinsvorsorge, Infrastrukturen, Ausstattungsmerkmale) impliziert, zielt die Gleichwertigkeit vielmehr auf eine grundsätzliche Vergleichbarkeit trotz Differenzierung ab:

„Gleichwertig bedeutet ebenso viel Wert, von gleichem Wert sein. Das Wort ist zu verstehen als entsprechend, vollwertig, von entsprechendem Wert. Zwischen – und das ist entscheidend – „gleich“ und „gleichwertig“ gibt es erhebliche Gemeinsamkeiten, aber auch einen Unterschied. Während gleich zumindest in Bezug auf bestimmte Merkmale oder die Art eher übereinstimmend, identisch und nicht verändernd meint, kann unter gleichwertig auch ein modifizierter Ersatz verstanden werden. Die Bedeutung einer Sache steht im Vordergrund, nicht die Sache selbst.“
(Brandt 2006: 17)

Mit der begrifflichen Änderung im Grundgesetz von der Einheitlichkeit zur Gleichwertigkeit wurde dem egalitaristisch ausgleichsorientierten Gleichwertigkeitspostulat gewissermaßen die verfassungsrechtliche Grundlage entzogen und die Spielräume ausgleichspolitischen Handelns sind damit auf ein Minimalkonzept verwiesen (vgl. Brandt 2006: 19; Kersten 2009: 26f.).

Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen und Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen

Mit dem Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen (ORA) lagen 1993 erstmals Leitbilder für die Raumentwicklung im wiedervereinigten Deutschland vor, die (unter anderem) das Gleichwertigkeitsziel festschrieben. Im ORA wurde eine Abwendung von der Vorstellung einer starken Raumordnung, wie sie sich noch in der Novelle des Raumordnungsgesetzes von 1989 zu präsentieren suchte, hin zu einer strategisch ausgerichteten, moderierenden und informierenden Raumordnungspolitik deutlich (vgl. Aring & Sinz 2006: 44). Ein zentrales Ziel war es, unter Beibehaltung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Anpassung an die neuen Herausforderungen vorzunehmen, was vor allem bedeutete, die massiven Strukturunterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu überwinden.

Im ORA wurden insgesamt fünf Leitbilder zu den Themen Siedlungsstruktur, Umwelt und Raumnutzung, Verkehr, Europa sowie Ordnung und Entwicklung formuliert. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind dem Bereich Ordnung und Entwicklung zugeordnet. Es wurde eine Neubestimmung des Gleichwertigkeitsziels eingefordert, die durch eine Abwendung von einer pauschalen Nivellierung von Standards und einer Betonung der Gleichwertigkeit als dynamisches Richtungsziel mit beschränkter unmittelbarer Verantwortung des Staates definiert war (vgl. BMBau 1993: 21). Dies ist auch vor dem Hintergrund der massiven Herausforderungen im Kontext der Wiedervereinigung zu sehen, die das politische Ziel einer vollständigen Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost und West als unrealistisch erscheinen ließ. Auffällig ist, dass eine Positivdefinition dessen, worin eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bestehen könnte, weitgehend fehlt (vgl. Reichel 2009: 138f.). Trotz seiner Unbestimmtheit erhält das Gleichwertigkeitsziel im ORA jedoch einen zentralen Stellenwert als Leitvorstellung der Raumordnung. Es steht gleichberechtigt neben dem seit den 1980er Jahren zunehmend etablierten Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit und dem neu hinzukommenden Ziel der Förderung von Wachstum und Innovation (vgl. Blotevogel 2011b: 183). Zur Umsetzung des Gleichwertigkeitsziels wird ein Zentrale-Orte-Konzept mit einer Anlehnung an die Konzeption der ausgeglichenen Funktionsräume empfohlen. Mit dem ORA wurde somit an das traditionelle Verständnis von gleichwertigen Lebensverhältnissen angeknüpft und gleichzeitig eine Weichenstellung für die weitere Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse geschaffen: es zielte nicht mehr auf eine komplette Angleichung siedlungsstruktureller und infrastruktureller Standards in den Teilräumen sondern auf Impulse für eine Eigenentwicklung der Regionen unter Wahrung eines Mindeststandards bei der Daseinsvorsorge. Diese Auslegung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse spiegelte sich auch im Raumordnungsbericht von 1993 wider (vgl. Reichel 2009: 139f.; Strubelt 2004: 274f.).

Der Raumordnungspolitische Handlungsrahmen (HARA) von 1995 stellte eine Konkretisierung des ORA dar. Gleichzeitig fand mit dem HARA aber auch eine inhaltliche Schwerpunktverschiebung statt. Mit ihm wurde ein Arbeits- und Aktionsprogramm beschlossen, was zehn Schwerpunkte in vier Themenbereichen setzt. Wachstum und Innovation gewannen stärker an Aufmerksamkeit, was sich unter anderem in der strategischen Bedeutung zeigte, die den europäischen Metropolregionen zugemessen wurde. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Leitvorstellung findet sich im HARA nicht mehr unmittelbar wieder, sondern nur implizit, u. a. durch Handlungsvorschläge im Schwerpunkt ‚Strukturschwache ländliche Räume‘. Dort heißt es:

„Die Ministerkonferenz für Raumordnung betont einen besonderen Handlungsbedarf für strukturschwache ländliche Räume. Eine Politik für die Räume muß auf Stabilisierung, auf Erhaltung und Entwicklung vorhandener Qualitäten und auf nachhaltige Siedlungsentwicklung zielen.“ (BMBau 1995: 9)

In den strukturschwachen ländlichen Räumen wurde ein besonderer Handlungsbedarf in Hinblick auf die Lebensverhältnisse gesehen: hier kumulierten und verschärften sich laut Analyse die Probleme, während im Kontext sinkender Finanzspielräume der öffentlichen Hand gleichzeitig die Interventionsmöglichkeiten zurückgingen. Ziel für diese Räume war es, sie ökonomisch aufzuwerten, ihre Qualitäten zu sichern und die Lebensbedingungen für die Bevölkerung zu erhalten – dies aber in regional angepasster Form. Als konkrete Maßnahmen werden genannt (BMBau 1995: 9-11):

- die Stärkung der Zentren,
- eine Verbesserung der verkehrlichen Anbindung,
- die Sicherung der infrastrukturellen Grundversorgung,
- die gezielte Stadt- und Dorfentwicklung,
- eine Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit,
- die Erarbeitung integrierter Handlungskonzepte und die Unterstützung des Managementpotenzials,
- die Erschließung und Entwicklung regionaler Märkte,
- der Ausbau des Tourismus und
- der Ressourcenschutz.

Während die Gleichwertigkeit im HARA weitgehend ausgeklammert wurde, lag der Fokus vor allem auf der Wachstumsförderung, der Region als Handlungsebene und der ökologisch nachhaltigen Raumentwicklung, womit eine generelle Umorientierung von einer flächendeckenden Angleichung hin zu einer nachhaltigen Raumentwicklung einherging (vgl. Reichel 2009: 144; Strubelt 2004: 275-277).

Novellierungen des Raumordnungsgesetzes 1998, 2008 und 2017

Die Relativierung des Gleichwertigkeitspostulats zugunsten einer nachhaltigen Raumentwicklung fand in der Neufassung des Raumordnungsgesetzes im Jahr 1998 seinen deutlichen Niederschlag, wo diese als Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 Absatz 2 festgehalten wurde: die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum sollten demnach mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht werden. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurden erst als sechste der acht dabei zu beachtenden Aspekte zur Umsetzung der nachhaltigen Raumordnung genannt, womit sie potenziellen Einschränkungen unterliegt (vgl. Kersten 2006a: 245). Gleichzeitig wird die nachhaltige Raumentwicklung aber auch als ein Ansatz des sozialen Ausgleichs interpretiert (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] 2000: 200). Strubelt (2004) versteht diese Bedeutungsverschiebung von der Gleichwertigkeit zur Nachhaltigkeit deswegen vor allem als einen dialektischen Prozess, in dem zum Ausdruck komme, dass das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht absolut bestimmbar sei und einer gesellschaftlichen Dynamik unterliege. Dementsprechend könne es für dieses Ziel nur Annäherungen geben:

„Damit wird eine Einordnung des Prinzips der Gleichwertigkeit in eine realistische Raumordnungspolitik erreicht, die nicht eine Nivellierung oder Gleichmacherei erreichen will, sondern angepasste regionale Entwicklungsprozesse, die eher auf endogen geleiteten Zielen und Maßnahmen beruhen, denn auf exogen vermittelten oder gar vorgegebenen Zielen.“ (Strubelt 2004: 277)

Reichel urteilt, etwas weniger positiv, dass die gleichwertigen Lebensverhältnisse, nachdem sie erst 1989 explizit ins ROG integriert wurden, schon 1998 einen jähen Absturz erfahren haben, da sie nicht mehr als Leitvorstellung der Raumordnung definiert wurden – allerdings fanden sie sich weiterhin implizit in vielen Grundsätzen der Raumordnung wieder, wobei die Ausstattung der Fläche mit Infrastruktureinrichtungen sogar einen faktischen Bedeutungszuwachs erfuhr (vgl. Reichel 2009: 148-151).

Im Zuge der 2006 im Bundestag beschlossenen Föderalismusreform I, wurde das Raumordnungsrecht von der Rahmenkompetenz des Bundes in die konkurrierende Gesetzgebung verschoben. Das bedeutete eine Stärkung bundesrechtlicher Vorgaben im Bereich der Raumordnung, was auch eine erneute Novellierung des Raumordnungsgesetzes notwendig machte. Damit sollten die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um die bundesrechtliche Vollkompetenz in den Bereichen zu nutzen, in denen eine bundeseinheitliche Regelung fachlich angemessen erscheint (vgl. Reichel 2009: 177). Im Zuge dieser Novellierung wurde das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse wieder als Leitvorstellung der Raumordnung aufgenommen:

„Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, 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.“ (§ 1 Abs. 2 ROG 2008)

Die erneute Novelle des Raumordnungsgesetzes im Jahr 2017 brachte in Hinblick auf die gleichwertigen Lebensverhältnisse keine Änderungen mit sich – Anlass für die Novellierung war vor allem der Klimawandel, die Umsetzung von EU-Verordnungen, das Bergrecht und die Bürgerbeteiligung bei Raumordnungsverfahren.

Die Leitbilder der Raumordnung von 2006 und deren Neufassung im Jahr 2016

Seit der Jahrtausendwende fanden der demographische Wandel und die Schrumpfung als bis dato eher marginal beachtete Trends ihren Einzug in die Raumplanungspolitik (vgl. Gravert et al. 2013: 30f.). Dies führte zu einer inhaltlichen Neujustierung des Gleichwertigkeitspostulats in den Leitbildern der Raumordnung. Eine räumlich-strukturelle Ausgleichspolitik erschien unter Schrumpfungsbedingungen als immer unrentabler und unrealistischer und der Fokus wurde daher noch stärker auf ein Wachstum der Regionen gesetzt.

Die Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland von 2006, der Neuentwurf der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 2013 und die Verabschiedung der Leitbilder im Jahr 2016 knüpfen inhaltlich an ORA und HARA an. Sie sehen gleichwertige Lebensbedingungen weiterhin als ein übergeordnetes Ziel der Raumordnung und identifizieren vor allem die Daseinsvorsorge als deren Garant. Dennoch hat sich das Selbstverständnis der Raumordnung mit den Leitbildern von 2006 gewandelt, da ihre Entwicklungsfunktion gestärkt und die Ausgleichsfunktion neu gewichtet wurde (vgl. Domhardt et al. 2011: 230), das heißt, dass ihre Bedeutung letztlich zurückgenommen wurde. Damit wurde an die Politik regionaler Ausdifferenzierungen und endogener Entwicklungspotenziale angeknüpft, die bereits vorher schon in den Vordergrund trat (vgl. Hesse & Leick 2016).

Die von der MKRO 2006 verabschiedeten Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland verwiesen auf die veränderten Rahmenbedingungen der Raumentwicklung und dabei insbesondere auf die Globalisierung, den Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten und den demographischen Wandel (vgl. MKRO [Ministerkonferenz für Raumordnung] 2006: 6-10). Die Leitbilder, mit denen auf diesen Wandel reagiert werden sollte, waren (1) Wachstum und Innovation, (2) Daseinsvorsorge sichern und (3) Ressourcen bewahren und Kulturlandschaften gestalten. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bildete dabei die übergeordnete Leitvorstellung, welcher die Leitbilder dienen sollten. Dieser Leitvorstellung sollte vor allem durch räumliche Vielfalt und Polyzentralität mit einer Grundversorgung in allen Teilräumen Rechnung getragen werden. Gleichzeitig fand eine starke Betonung des dezentralen Wachstumsziels in Anknüpfung an die Lissabon-Strategie der EU statt und eine damit einhergehende Fokussierung auf Metropolregionen (vgl. Aring & Sinz 2006: 45, 48; MKRO 2006).

Ein expliziter Bezug zu den gleichwertigen Lebensverhältnissen wurde im Leitbild ‚Daseinsvorsorge sichern‘ hergestellt. Formuliertes Ziel war die Aufrechterhaltung von sozialverträglichen und gerechten Standards der Daseinsvorsorge:

„Das Leitbild ‚Daseinsvorsorge sichern‘ unterstützt die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung, um auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Dazu gehören vor allem die Zugänglichkeit und öffentliche Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen.“ (MKRO 2006: 18)

Das Zentrale-Orte-System als „Standortsystem der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (MKRO 2006: 18) wurde als wesentliches raumordnungspolitisches Instrumentarium zur Sicherstellung von Mindeststandards in der Daseinsvorsorge beibehalten, sollte aber gestrafft werden. Eine Neuausrichtung fand neben dieser Straffung des Zentrale-Orte-Systems auch in Bezug auf die Flexibilisierung von Standards und Organisationsformen statt:

„Bei der Fortschreibung regionaler Entwicklungskonzepte und Pläne kann mit der Festlegung räumlich differenzierter und situationsangepasster Standards für Erreichbarkeit und Tragfähigkeit den veränderten Bedingungen Rechnung getragen werden. Ergänzend können vermehrt alternative Angebotsformen sowie neue organisatorische Zuschnitte und Modelle erprobt und genutzt werden.“ (MKRO 2006: 18)

Der Leitbildentwurf von 2013 stellte eine Weiterentwicklung der Leitbilder von 2006 dar und bereitete die Neufassung der Leitbilder im Jahr 2016 vor. Die Herausforderungen für die Raumordnung hatten sich dabei nicht wesentlich geändert – allerdings bekamen ökologische Aspekte, die digitalen Infrastrukturen, die eingeschränkten Handlungsspielräume der öffentlichen Haushalte und die Konflikte um Raumnutzungen einen erhöhten Stellenwert (vgl. MKRO 2013: 3). Die drei Leitbilder der letztlich 2016 verabschiedeten Leitbilder: (1) Wettbewerbsfähigkeit stärken, (2) Daseinsvorsorge sichern und (3) Raumnutzung steuern und nachhaltig entwickeln, unterscheiden sich in ihrer Ausrichtung nicht wesentlich von den 2006 aufgestellten Leitbildern. Im Bereich ‚Daseinsvorsorge sichern‘, in dem das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse nach wie vor schwerpunktmäßig verortet wird, sind eine konsequente Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts, ein Ausbau der interkommunalen Kooperationen sowie eine sichere Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume und ihre Erreichbarkeit die wesentlichen Ziele (vgl. MKRO 2016b).

Die Leitbilder werden dafür kritisiert, trotz der erkannten Herausforderungen in Hinblick auf die Organisation und Neuausrichtung der Daseinsvorsorge wenig innovativ zu sein. Haase und Dietrich (2008) konstatierten bereits den Leitbildern von 2006 dahingehend eine fehlende Innovationsfähigkeit. Tatsächlich verblieben die Ansätze zur Neuausrichtung der Daseinsvorsorge in den Leitbildern von 2006 bei relativ vagen Hin-

weisen auf situationsangepasste Standards, alternative Angebotsformen, neue organisatorische Zuschnitte und Kooperationen. In den Leitbildern von 2016 und den vorbereitenden Entwürfen von 2013 werden zwar einzelne konkrete Anpassungsvorschläge gemacht, wie z. B. die stärkere Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements und kooperative Angebotsformen bei der Daseinsvorsorge, insgesamt bleiben aber auch diese Leitbilder hinter dem Stand der Diskussionen und der bereits angestoßene und erprobten Entwicklungen (zum Beispiel im Rahmen von Modellvorhaben der Raumordnung – MORO) zurück (vgl. Aring 2014; ARL 2014; Danielzyk 2014).

Auch in Hinblick auf die normative Rechtfertigung gleichwertiger Lebensverhältnisse zeigen sich die Leitbilder von 2006 und 2016 wenig innovativ und zum Teil recht unklar. Erkennbar ist zwar, dass bei der Raumordnungspolitik weiterhin eine generelle Verantwortung für einen gleichwertigen Zugang zur Daseinsvorsorge in allen Teilräumen und damit auch für eine daran gemessene Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen gesehen wird. Worin diese Gleichwertigkeit besteht, bleibt aber weitgehend unklar. In den Leitbildern wird durch die erneute enge Verknüpfung des Gleichwertigkeitspostulats mit der Daseinsvorsorge der Weg für eine umfassende Neuinterpretation versperrt und es wird stattdessen am traditionellen raumstrukturellen Ansatz einer (Mindest-) Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen und Leistungen festgehalten, die aber gleichzeitig mit dem Verweis auf die Tragfähigkeit unter einen ökonomischen Umsetzungsvorbehalt gestellt ist. Mit dieser Ausrichtung auf raumstrukturelle Faktoren werden Interpretationsansätze gleichwertiger Lebensverhältnisse, die in der raumwissenschaftlichen und politischen Diskussion bereits seit längerer Zeit präsent sind, ausgeschlossen. In einem Positionspapier zum Neuentwurf des Leitbildes von 2013 wurde explizit vom Ad-hoc-Arbeitskreis ‚Leitbilder der Raumentwicklung‘ der ARL kritisiert, dass: „[...] die Ausführungen überwiegend und auf einseitige Weise ein klassisches raumordnerisches Verständnis von Strukturerehalt und Versorgung wider[spiegeln]“ (ARL 2014: 6).

Der Raumordnungsbericht von 2017

Mit dem Raumordnungsbericht von 2017 wurde erstmals ein thematisch auf die Daseinsvorsorge fokussierter Raumordnungsbericht vorgelegt. Daseinsvorsorge wird darin als wesentliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse bezeichnet, welche die Lebenswirklichkeit und Lebensqualität der Menschen entscheidend prägen (vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR] 2018a: 6). Der Bericht soll die Umsetzung des raumordnerischen Leitbildes ‚Daseinsvorsorge sichern‘ unterstützen und orientiert sich an den Handlungsfeldern des Leitbildes. Auch im Raumordnungsbericht spiegelt sich erwartungsgemäß eine enge Verknüpfung des Gleichwertigkeitspostulats mit der Daseinsvorsorge. Gleichzeitig geht der Bericht aber über eine enge Interpretation von Daseinsvorsorge als materiell-räumliche Ausstattung hinaus und zeichnet ein differenziertes Bild von den Erfordernissen und Erbringungsstrategien der Daseins-

vorsorge. Dabei werden auch innovative Vorschläge unterbreitet, die in den Leitbildern der Raumordnung von 2016 noch vermisst wurden.

Das Zentrale-Orte-Konzept wird im Bericht als grundlegende räumliche Struktur der Daseinsvorsorge anerkannt und dessen Weiterentwicklung angeregt. Wichtige Beiträge werden hierbei im Bereich der informellen Konzepte gesehen. Es wird angeregt, dass die Länder ihre Ausstattungskataloge für die Zentralen Orte anpassen, um somit zu vergleichbaren Mindeststandards zu kommen. Erstmals wird auch explizit die Möglichkeit eines strategischen Rückzugs aus der Fläche angesprochen. Mit Blick auf die Gebietskörperschaften soll die Kooperation und Zusammenarbeit gestärkt werden. Kommunen sollen zuverlässige rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen vorfinden, wofür unter anderem eine Gemeindefinanzreform angeregt wird. Die Akteure und Institutionen der Regionalplanung und des Ehrenamts sollen gestärkt werden, ebenso wie die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Es wird angeregt, dass die Standards der Fachplanung untereinander angeglichen werden und technische, organisatorische sowie finanzielle Anpassungsmaßnahmen bei der Leistungsbereitstellung unterstützt werden. Ergänzend wird der Vorschlag für adressscharfe finanzielle Hilfen im Fall sozialer bzw. räumlicher Härten unterbreitet. Der Mobilität wird ein wichtiger Stellenwert beigemessen, wenngleich sie als ein schwierig zu steuerndes Handlungsfeld der Daseinsvorsorge beschrieben wird. Es werden konzeptionelle und finanzielle Unterstützungsangebote für flexible und bedarfsgerechte öffentliche Verkehrsangebote vorgeschlagen, genauso wie integrierte Konzepte der Verkehrs- und Siedlungsplanung und ein Ausbau der digitalen Infrastruktur, um Reiseerfordernisse zu reduzieren (vgl. BBSR 2018a).

Der Beirat für Raumentwicklung kritisiert in seiner Stellungnahme zum Raumordnungsbericht, dass dieser nicht ausreichend auf die Bevölkerungsentwicklung und ihre regionale Verteilung eingehe, die als Grundlage für die Gestaltung der Daseinsvorsorge unerlässlich sei. Darüber hinaus würde die Wohnraumversorgung nicht ausreichend thematisiert, die Digitalisierung zu skeptisch beurteilt, Gebietstypen zu stark dichotom gedacht und die finanzielle Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften zu wenig berücksichtigt. Die Empfehlungen zur Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes werden als zu stark hierarchisch kritisiert (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2017).

Das europäische Postulat der territorialen Kohäsion

Neben dem deutschen raumordnungspolitischen Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse hat sich auch auf europäischer Ebene ein vergleichbares Postulat etabliert, was in den Diskursen um eine Weiterentwicklung der Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse einen starken Bezugspunkt bildet. Gleichzeitig entfaltet es über die Europäische Strukturpolitik eine direkte Wirkung auf die Entwicklung der Lebensverhältnisse. Das Postulat der territorialen Kohäsion steht vereinfacht gesagt für eine EU-weite räumliche

Ausgleichspolitik mit dem Ziel, im Sinne einer europäischen Integration die ökonomischen und sozialen Verhältnisse aneinander anzunähern. Vor allem in den letzten Jahrzehnten lässt sich eine verstärkte Ausrichtung der territorialen Kohäsionspolitik am ökonomischen Wettbewerb erkennen. In diesem Kontext ist es das Ziel, die Regionen der EU wettbewerbsfähig zu machen um durch deren erfolgreiche Marktintegration auch positive Effekte auf den sozialen Zusammenhalt zu erzielen.

Die territoriale Kohäsion ist als politisches Leitbild auf zwei Ebenen verankert. Zum einen auf der übergeordneten Verfassungsebene, auf der die territoriale Kohäsion neben der sozialen und wirtschaftlichen Kohäsion als Ziel aller Politikbereiche der EU definiert wird. Diese Verankerung erfolgte mit dem 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht und dem Reformvertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009. In Anknüpfung an die Verfassungsebene hat sich die territoriale Kohäsion seither auch zum dominanten Leitbild für die zweite Ebene, die Raumentwicklungspolitik in Europa, entwickelt (vgl. Battis & Kersten 2008: 6-12; Hahne & Stielike 2013: 13-15). Die Europäische Union verfügt zwar über keinerlei eigenständige Kompetenz auf dem Gebiet der Raumordnung; Raumentwicklung wird im Kontext der EU aber durch unterschiedliche raumrelevante Politikbereiche betrieben, z. B. die Strukturförderung und Infrastrukturpolitik. Seit Anfang der 1990er Jahre entwickeln die für die Raumordnung zuständigen Minister_innen aus den Mitgliedsstaaten dafür gemeinsame raumentwicklungspolitische Perspektiven und Leitbilder. Das Postulat der territorialen Kohäsion stellt auf dieser Basis einen abgestimmten Rahmen für die Raumentwicklungspolitik dar (vgl. Ahlke & Schön 2010: 532; Battis & Kersten 2008: 8-10). Erstmals für die Raumentwicklungspolitik festgeschrieben und konkretisiert ist das Postulat im EUREK, dem Europäischen Raumentwicklungskonzept, was im Jahr 1999 als informelles Dokument beschlossen wurde. Durch eine Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts soll laut EUREK eine ausgewogene und nachhaltige räumliche Entwicklung gefördert werden (vgl. Europäische Kommission 1999).

Mit der Jahrtausendwende entfalteten Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum, die im EUREK bereits als übergeordnete Ziele einer räumlichen Entwicklung angelegt waren, eine dominante Bedeutung für die strategische Ausrichtung der EU-Politik und wirkten auch auf das Leitbild der territorialen Kohäsion. Diese wettbewerbs- und wachstumsorientierte Politik stand in Abgrenzung zur Kohäsionspolitik der 1990er Jahre, die ein europäisches Gemeinschaftsmodell der sozialen Marktwirtschaft als normative Basis hatte und durch den übergreifenden Anspruch getragen wurde, Marktkräfte zu regulieren, Ressourcen umzuverteilen und gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten (vgl. Frank 2005: 311f.). Dennoch findet sich das Ziel der sozialen und räumlichen Chancengerechtigkeit auch im stärker ökonomisch ausgerichteten Ansatz der territorialen Kohäsion wieder. Neben der wirtschaftlichen Entwicklung wird die Freiheitsentfaltung und die Gleichheit der Bürger als zentrale normative Rechtfertigung für die Kohäsionspolitik

herangezogen (vgl. Battis & Kersten 2008: 9f., 19). Die Neuausrichtung der territorialen Kohäsion auf Wachstum und Wettbewerb zeigt sich auf übergeordneter Ebene in der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung von 2000 und der Europa 2020-Strategie von 2010. Die Lissabon-Strategie kann als Antwort der EU auf einen zunehmenden internationalen Wettbewerbsdruck verstanden werden. Das vorrangig formulierte Ziel war es dementsprechend, die Union als wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum zu gestalten (vgl. Europäischer Rat 2000). Die Lissabon-Strategie lief im Jahr 2010 aus und wurde durch die Europa 2020-Strategie ersetzt. Diese knüpfte an die Wachstumsorientierung der Lissabon-Strategie an. Als Ziel formuliert sie einen Dreiklang aus intelligentem, nachhaltigem und integrativem Wachstum (vgl. Europäischer Rat 2010). Die übergeordneten Strategien geben mit ihrer Wettbewerbsorientierung einen Orientierungsrahmen für die raumentwicklungspolitische Ausrichtung der EU. Auf raumentwicklungspolitischer Ebene wird die neue Schwerpunktsetzung in der Territorialen Agenda der Europäischen Union von 2007, der Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020 von 2011 und im Grünbuch zur territorialen Kohäsion von 2008 deutlich. Die territoriale Agenda der Europäischen Union von 2007 (TAEU) kann als Fortführung des EUREK verstanden werden. Sie stellt einen direkten Bezug zur Lissabon-Strategie her und setzt die Raumentwicklung in den Kontext von wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion. Das Postulat der territorialen Kohäsion wird mit der Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse und wirtschaftlicher Entwicklungsperspektiven verknüpft (vgl. Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2007). Dabei wird das Postulat auch in einen direkten Bezug zur Chancengleichheit gesetzt:

„Mit der territorialen Agenda tragen wir, im Sinne einer räumlichen Solidarität, zu Lebensqualität und Lebensbedingungen mit gleichwertigen und an den jeweiligen regionalen und städtischen Potentialen orientierten Chancen für die Bürgerinnen und Bürger bei, unabhängig davon, wo sie leben – ob im europäischen Kernraum oder in der Peripherie. [...] Wir sehen es [...] als zentrale solidarische Aufgabe an, in allen Regionen Voraussetzungen zu schaffen, die den Bürgerinnen und Bürgern Chancengerechtigkeit und den Unternehmen Entwicklungsperspektiven bieten.“
(Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2007: 1f.)

Das 2008 von der Europäischen Kommission angenommene Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt dient einer Konkretisierung der territorialen Kohäsionspolitik. Eine territoriale Perspektive auf alle Politikfelder gehört zu den wichtigen Empfehlungen des Grünbuchs. Auffällig ist, dass noch stärker als in der territorialen Agenda die Ausrichtung fast vollständig auf Wirtschaftswachstum und Wettbewerb liegt, während Chancengerechtigkeit lediglich am Rande als Begründungszusammenhang auftaucht (vgl. Europäische Kommission 2008). Mit der 2010 in Kraft getretenen territorialen Agenda 2020 (TA 2020) werden die Ziele der Territorialen Agenda von 2007 aktualisiert und sowohl an aktuelle Herausforderungen als auch an die Europa 2020-Strategie angepasst. Die territoriale Agenda 2020 entstand unter dem Eindruck der globalen Wirtschaftskrise und setzt dementsprechend nochmals deutlichere Akzente bei der wirtschaftlichen Integration und Wettbewerbsfähigkeit als die Vorgänger-Agenda.

Gleichzeitig betont die territoriale Agenda 2020 aber nach wie vor die Chancengleichheit als Ziel territorialer Kohäsion (vgl. Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 2011: 3).

Seit dem Inkrafttreten des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes (EUREK) im Jahr 1999 wird das Postulat der territorialen Kohäsion in der deutschen Debatte um das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als Referenz und Diskussionsanregung genutzt (vgl. u. a. ARL 2014; Hahne & Stielike 2013; Kersten 2006b, 2009). Dabei wird der territorialen Kohäsion tendenziell ein größerer Realitätssinn als dem deutschen Ansatz gleichwertiger Lebensverhältnisse zugesprochen, da es eine differenzierte Entwicklung der Regionen akzeptiert und den Anspruch darauf beschränkt, die schwerwiegendsten Rückstände zu verringern (vgl. Battis und Kersten 2008: 9; Danielzyk 2014: 18f.; Kersten 2006b: 251). Ein wesentlicher Unterschied zwischen beiden Postulaten liegt in der inhaltlichen Tradition: während die gleichwertigen Lebensverhältnisse als politisches Ziel starke Wurzeln in der Tradition einer sozialstaatlichen Ausgleichsbestrebung haben, erwächst die Kohäsionspolitik in Europa vor allem aus dem Ziel einer Marktintegration. Im Kohäsions-Ziel der EU findet sich aber trotz der marktwirtschaftlichen Schwerpunktsetzung durchaus eine normative Orientierung auf den sozialen Ausgleich. Das Postulat der territorialen Kohäsion ist im Vergleich zum deutschen Postulat dabei spezifischer, da es vergleichbare individuelle Lebenschancen in allen Regionen als Ziel formuliert. Hierin spiegeln sich die übergreifenden sozialpolitischen Bestrebungen der EU. Diese haben sich zunehmend in einem komplexen Mehrebenensystem ausdifferenziert, zu dem auch die territoriale Kohäsionspolitik und die raumentwicklungspolitischen Ansätze gezählt werden können. Trotz der vorhandenen normativen Orientierung an einer räumlichen Chancengerechtigkeit bleibt die europäische Sozialpolitik in ihrer Gesamtheit jedoch marktwirtschaftlichen Erwägungen unterworfen (vgl. Oppeln 2007: 10f.). Kunzmann konstatiert zwischen der marktwirtschaftlichen Orientierung der EU und dem Ziel einer sozialen und räumlichen Gerechtigkeit einen grundsätzlichen Zielkonflikt:

„Indeed, spatial equity is a controversial concept for spatial development in Europe. It does not necessarily lead to more social equity or social justice. On the contrary, given the strong market forces in Europe and their implications for spatial development, a concept of spatial equity may, in the end, supported by globalizing media empires, achieve the opposite, namely, more social inequality. By destroying local and regional characteristics, by bringing the world to the village, the clearly honest aim to overcome disparities may promote spatial polarization rather than level it out.“ (Kunzmann 1998: 104)

Die Europäische Kommission ist sich dieses Widerspruchs jedoch durchaus bewusst und macht in zahlreichen Dokumenten darauf aufmerksam, dass durch ihre Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik gleichzeitig potenziell soziale Ungleichheiten verstärkt werden (vgl. Frank 2005: 311).

Zwischenfazit: die historische Entwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse

Bisher gibt es keine klar umrissene, explizite Definition und normative Verortung des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, obgleich es eine durchgehend starke Präsenz in der Raumordnungspolitik hatte und nach wie vor hat. Seine historische Entwicklung ist durch zeithistorisch jeweils unterschiedlichen Akteurskonstellationen und politische Positionierungen geprägt, wobei das Postulat zum Teil sehr im vagen bleibt, weshalb es von Mießner (2016) als leerer Signifikant bezeichnet wird. Es hat sich trotz dieser Diagnose jedoch durchaus ein empirischer Begriff gleichwertiger Lebensverhältnisse mit einem impliziten normativen Kern herausgebildet: bei aller Wechselhaftigkeit und Akzentverschiebung in der Raumordnungspolitik ist ein relativ stabiles Paradigma räumlichen Ausgleichs zu konstatieren. Die zum Teil sehr unterschiedliche Zielausrichtung der räumlichen Ausgleichspolitik resultiert aus der Einbettung in unterschiedliche Raumordnungskonzeptionen. Während das Bundesraumordnungsprogramm im Zeichen eines stark auf Gleichverteilung der Daseinsvorsorge ausgerichteten räumlich-strukturellen Ausgleichs stand, wenden sich die Konzeptionen der ausgeglichenen Funktionsräume und der funktionsräumlichen Arbeitsteilung von einer flächendeckenden räumlichen Gleichausstattung ab und plädieren in unterschiedlicher Form für räumliche Differenzierungen. Seit den 1980er Jahren bestand das politische Ziel nicht mehr in einer räumlichen Verteilung von ökonomischem Wachstum und einer Angleichung von Versorgungsstandards nach oben, sondern eine Aufrechterhaltung von Mindeststandards wurde zum politischen Ziel. Diese stehen unter einem zunehmenden ökonomischen Umsetzungsvorbehalt. Dabei werden zum Teil auch große räumliche Unterschiede in Kauf genommen oder, wie im Kontext der Politik der Metropolräume, sogar explizit befördert. In diese auf Wettbewerb und Wachstum ausgerichteten Raumentwicklungspolitik finden sich starke Anknüpfungen an das Europäische Postulat der territorialen Kohäsion.

Über alle Unterschiedlichkeiten hinweg ist das Paradigma des räumlichen Ausgleichs dadurch charakterisiert, dass es das Auseinanderdriften des räumlichen und wirtschaftlichen Gefüges in der Bundesrepublik verhindern soll, damit es unter anderem nicht zu massiven Wanderungsbewegungen der Bevölkerung kommt und die Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen nicht signifikant auseinanderfällt. Ein weiterer Zweck des räumlichen Ausgleichs besteht darin, die politische Steuerungsfähigkeit im Gesamttraum aufrecht zu erhalten. Der räumliche Ausgleich wird als normatives Ziel gleichzeitig mit einer gesellschaftlichen, sozial-räumlichen Integration gerechtfertigt. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, in dem dieses normative Ziel der sozialräumlichen Integration zentral zum Ausdruck kommt, wird dabei immer wieder auch in den Kontext von Gerechtigkeit und Chancengleichheit gesetzt.

4. Die juristische Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Eine juristische Verankerung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vor allem auf zwei Ebenen präsent: zum einen auf einfachgesetzlicher Ebene im Raumordnungsrecht und zum anderen auf verfassungsrechtlicher Ebene im Grundgesetz⁶. Die Verankerung als Leitvorstellung im Bundesraumordnungsgesetz verpflichtet die Raumordnung des Bundes und der Länder sowie die Fachplanungen, über Raumordnungsklauseln gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und ihre Festlegungen in Vereinbarkeit damit zu treffen. Inwiefern sich auch aus dem Grundgesetz ein politisches Handlungserfordernis für eine ausgleichsorientierte Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten lässt, ist hingegen umstritten.

Die verfassungsrechtliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Es können im Wesentlichen drei Anknüpfungspunkte für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Verfassung ausgemacht werden: das Sozialstaatsprinzip und die Grundrechte, die konkurrierende Gesetzgebung sowie die Finanzverfassung und die Gemeinschaftsaufgaben.

Das Sozialstaatsprinzip und die Grundrechte als normativer Bezug

Ein allgemeiner verfassungsrechtlicher Bezugspunkt für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse ist zunächst die Definition der Bundesrepublik Deutschland als sozialer Bundesstaat, die im Artikel 20 des Grundgesetzes enthalten ist. Damit wird das Sozialstaatsprinzip festgeschrieben, was zwar kein eindeutig bestimmter Rechtsbegriff ist, aber der Ausgestaltung von Einzelgesetzen und Politikfeldern dennoch eine gewisse Orientierung gibt (vgl. Dobner 2007: 43; Reichel 2009: 213f.). Das Sozialstaatsprinzip wird als relevanter normativer Bezugspunkt für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse interpretiert (vgl. ARL 2006: 6; Ernst 1977: 15ff.; Hahne & Stielike 2013: 9; Reichel 2009: 213f.). Hebler (2006: 313f.) argumentiert jedoch, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip kein Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse entnehmen lässt, da es bisher weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur zu einer Norm entwickelt wurde.

⁶ Auch in den Landesplanungsgesetzen ist das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Teil verankert, diese Verankerungen besitzen aber für die Frage nach der normativen Rechtfertigung des Postulats keine eigenständige Relevanz und werden im Folgenden deswegen nicht diskutiert.

Neben dem Sozialstaatsprinzip wird das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse vereinzelt auch mit dem Artikel 1 des Grundgesetzes zur Menschenwürde und Artikel 2 zur freien Entfaltung der Persönlichkeit in Verbindung gebracht⁷ (vgl. Gatzweiler & Strubelt 2006: I; Hahne & Stielike 2013: 9; Mäding 2011: 15). Argumentiert wird, dass es sich bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse um eine Gerechtigkeitsnorm handelt (Gatzweiler & Strubelt 2006: I) und die Menschenwürde sowie die freie Entfaltung der Persönlichkeit ohne einen gewissen flächendeckenden Lebensstandard nicht gewährleistet seien. Auffällig ist, dass Art. 3 Satz 3 GG (Diskriminierungsverbot) bisher nicht im Zusammenhang mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert wird. Dort heißt es: „Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.“ (Art. 3 Abs. 3 Deutscher Bundestag). Uerpmann-Witzack sieht gute Gründe dafür, „[...] aus Art. 3 Abs. 3 GG eine Schutzpflicht des Staates abzuleiten, Diskriminierungen wegen der dort aufgeführten Merkmale auch im privaten Bereich zu verhindern.“ (Uerpmann-Witzack 2008: 366). Er interpretiert Art. 3 Abs. 3 GG also als Gebot zum aktiven Vorgehen gegen Diskriminierung und Benachteiligung. Eine solche Interpretation würde mit sich bringen, dass das Benachteiligungsverbot Berücksichtigung bei der Auslegung des einfachen Rechts (also auch des Raumordnungsrechts) erfahren müsste. Vor diesem Hintergrund wiederum wäre die Nennung von ‚Heimat und Herkunft‘ als potenziell benachteiligende Faktoren in Art. 3 Abs. 3 GG ein interessanter Ansatzpunkt bei der Diskussion des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Wenn sich Heimat und Herkunft auf den Wohnort bzw. den räumlichen Lebensmittelpunkt beziehen, und diese als in gewisser Hinsicht unverfügbar, d. h. nicht (ohne weiteres) abänderlich, gelten können, ließe sich hieraus unter Umständen ein Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten.

Gleichwertige Lebensverhältnisse in der konkurrierenden Gesetzgebung

Über diese Verknüpfung des Gleichwertigkeitspostulats mit den Grundrechten und dem Sozialstaatsgebot hinaus, wird die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Zusammenhang mit der konkurrierenden Gesetzgebung auch als konkreter Rechtsbegriff im Grundgesetz genannt. In Artikel 72 Abs. 2 GG wird der Begriff der gleichwertigen Le-

⁷ Die freie Entfaltung der Persönlichkeit wurde im ROG von 1998 als Leitvorstellung der Raumordnung aufgeführt und ist als solche auch in den Landesplanungsgesetzen von Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz enthalten.

bensverhältnisse – bis zur Verfassungsreform 1994 noch als ‚Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse‘ – folgendermaßen eingeführt:

„Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund 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.“ (Art. 72 Abs. 2 GG)

Hierin wird aus rechtswissenschaftlicher Perspektive die wesentliche verfassungsrechtliche Verankerung des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse gesehen (vgl. Brandt 2006: 14). Es handelt sich um eine Regelung des Staatsorganisationsrechts, die zunächst einmal keine Aussage dazu macht, inwiefern die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ein Rechtsgut ist, welches vom Gesetzgeber aktiv geschützt und im Sinne eines Staatsziels aktiv hergestellt werden muss. Kersten (2009: 25) bezeichnet den Artikel 72 durchaus als einen wesentlichen Legitimationsbaustein der Bundesrepublik als Wohlfahrtsstaat, woraus sich eine Forderung zur aktiven Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten lasse. Auch im Kommentar zum Raumordnungsgesetz von Spannowsky wird in Artikel 72 ein „verfassungsrechtlich verankertes Staatsleitziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Spannowsky in: Spannowsky et al. 2010, ROG, § 2, Rn 58) konstatiert. Dieser Interpretation widersprechen unter anderem Brandt (2006: 27, 2015), Hübler (2005: 60), Reichel (2009: 212) und Hebler (2006: 305f.), da ihrer Ansicht nach Artikel 72 keine Staatszielbestimmung zum räumlichen Ausgleich enthält und dies auch nicht als Intention des Artikels bei seiner Aufnahme in die Verfassung gelten kann⁸. In entsprechenden Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zum Artikel 72 wird in Bezug auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse allerdings durchaus von einem bundesstaatlichen Rechtsgut und verfassungsrechtlichen Ziel gesprochen (vgl. Kersten 2006a: 248f.).

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist im Artikel 72 sachlich unbestimmt und dementsprechend einer politischen Interpretation überlassen. Bis in die 1990er Jahre hinein wurde der Artikel sehr weit ausgelegt und – vor allem in den 1960er Jahren – als Basis wohlfahrtstaatlicher Vereinheitlichungsbemühungen genutzt (vgl. Leendertz 2009: 219). Unterstützt wurde dies durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die den Ermessensspielraum für bundeseinheitliche Regelungen aus Gründen der

⁸ Der Festschreibung des Passus ‚einheitlicher Lebensbedingungen‘ in der Verfassung von 1949 gingen zahlreiche Diskussionen voraus. Der bestehende Art. 72 GG spiegelt letztlich einerseits die Vorgabe der Alliierten, Deutschland als föderalen Staat zu gestalten, um damit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes einzuschränken, und andererseits die Bemühungen des Parlamentarischen Rates, unter Verweis auf das Ziel einheitlicher Lebensverhältnisse diese Gesetzgebungskompetenz möglichst weit zu fassen (Reichel 2009: 8-13; Boysen 2005: 56).

Gleichwertigkeit sehr breit auslegten (vgl. Kersten 2006a: 248). Im Zuge der Novellierung des Grundgesetzes 1994 wurde dann allerdings festgesetzt, dass es verfassungsgerichtlich voll überprüfbare Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz geben müsse (vgl. Brandt 2006: 21). Der Interpretationsspielraum wurde somit eingeschränkt und Artikel 72 GG bekam anstelle der Ermächtigungsmöglichkeit vielmehr den Charakter einer Kompetenzschränke für den Bund. Daraufhin änderte sich auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. Kersten 2006a: 248). Wie Gleichwertigkeit nach dieser neuen Rechtsprechung interpretiert wird, zeigt sich im wegweisenden Urteil zum Altenpflegegesetz aus dem Jahr 2002. Der Bund ist demnach „zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ (BVerfG, 2 BvG 1/01 vom 24.10.2002, Rn. 321). Damit wird der Verfassungsbegriff gleichwertiger Lebensverhältnisse nunmehr auf ein Minimum des sozialen Zusammenhalts und auf die Gewährleistung von Minimalanforderungen festgesetzt (vgl. Brandt 2006: 23; Kersten 2006a: 247f., 2009: 26). Durch die Novellierung von Artikel 74 GG im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006 fand eine Verengung der Gegenstandsbereiche statt, für welche die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Maßstab der konkurrierenden Gesetzgebung eine Rolle spielt (vgl. Brandt 2006: 26). Diese Verengung kann aber gleichzeitig auch als Aufwertung der ausgleichsorientierten Bundesgesetzgebung gewertet werden, da sie die Einschränkungen durch die Novellierung von 1994 im Wesentlichen zurücknimmt und darüber hinaus die Raumordnung dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet wird. Eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik auf Bundesebene gewinnt damit an Bedeutung (vgl. Reichel 2009: 167ff.).

Räumliche Lebensverhältnisse in der Finanzverfassung und im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben

Auch im Rahmen der Finanzverfassung lässt sich ein Anknüpfungspunkt für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse finden. Hier geht es um die Steuerverteilung und letztlich um eine räumliche Ausgleichspolitik. In Artikel 106 heißt es dazu:

„Die Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder sind so aufeinander abzustimmen, daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“ (Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG).

Auffällig ist, dass hier am Wortlaut der ‚Einheitlichkeit von Lebensverhältnissen‘ festgehalten wird, während in Artikel 72 GG seit 1994 von der ‚Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse‘ gesprochen wird. Letztlich ist im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und der Verwaltungszusammenarbeit in Art. 91a GG die Rede von der Verbesserung der Lebensverhältnisse:

„Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist (Gemeinschaftsaufgaben):

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur,
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.“
(Deutscher Bundestag: Art. 91a Abs. 1)

Beide Artikel machen deutlich, dass die Herstellung gleichwertiger, bzw. angemessener Lebensverhältnisse finanzielle Ressourcen erfordert und eine starke räumliche Ungleichverteilung dieser Ressourcen einer Gleichwertigkeit entgegensteht. Zusammenfassend findet eine Verankerung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse in der Verfassung vor allem im Sozialstaatsgebot (sowie den Grundrechten) und im Artikel 72 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung statt. Da das Sozialstaatsgebot kein rechtlich definiertes Gebot ist, aus dem sich konkrete Ansprüche ableiten lassen, bleibt die Entscheidung darüber, ob es eine normative Basis für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse bietet, jedoch der politischen Interpretation überlassen. Für die verfassungsrechtliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Artikel 72 Abs. 2 GG lässt sich festhalten, dass es im Wesentlichen zwei offene Fragen gibt: zum einen, ob sich aus dem Artikel ein Verfassungsauftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten lässt und zum anderen, wie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse inhaltlich bestimmt werden kann.

Raumordnungsrechtliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Zentral für die raumordnungspolitische Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ist dessen Verankerung im Raumordnungsgesetz. Diese Festschreibung ist bindend für die Raumordnung auf Bundes- und Landesebene und für die räumlich bedeutsamen Fachplanungen. Brandt (2006: 39) stellt fest, dass die normative Kraft, die von den rechtlichen Bestimmungen ausgeht, jedoch durchweg gering ist und der Rechtsbegriff gleichwertiger Lebensverhältnisse dementsprechend als Basis einer räumlichen Ausgleichspolitik zu wenig stringent ausformuliert ist. Da die Daseinsvorsorge in der raumordnungspolitischen Interpretation des Postulats als wesentlicher Garant gleichwertiger Lebensbedingungen gilt, lässt sich der tatsächliche rechtliche Anwendungsbereich des Postulats auch im Wesentlichen im Verantwortungsbereich der Fachplanungen verorten (vgl. Gawron 2008). Dementsprechend besitzen auch die Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen eine wichtige Funktion (vgl. Terfrüchte 2015: 7).

Gleichwertige Lebensverhältnisse als Leitvorstellung der Raumordnung und deren Konkretisierung in den Grundsätzen

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse ist im Raumordnungsgesetz in § 1 Absatz 2 ROG als Leitvorstellung der Raumordnung festgehalten:

„Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, 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.“ (§ 1 Abs. 2 Deutscher Bundestag)

Über Inhalt und Steuerungskraft des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Raumordnung herrscht trotz seiner zentralen Verankerung als Leitvorstellung jedoch kein Konsens (vgl. Kersten 2006b: 247). Dies hängt zum einen mit dem vorher diskutierten unklaren Verfassungsauftrag zusammen und zum anderen mit den unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten gleichwertiger Lebensverhältnisse, in welcher Hinsicht auch das Raumordnungsgesetz keine konkretisierenden Aussagen macht. Hübler (2005: 60) bemerkt kritisch, dass die einzelnen Leitvorstellungen in § 1 Abs. 2 ROG zum Teil widersprüchlich sind und auch eine Konkretisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse fehlt. Runkel sieht in seinem Kommentar zum ROG im Bemühen um eine solche Konkretisierung „gesellschaftliche Standards, die allgemein akzeptiert werden und zumeist einen Kompromiss zwischen den Bedürfnissen der Menschen und den finanziellen Möglichkeiten des Staates darstellen“ (Runkel in: Spannowsky et al. 2010, ROG, § 1, Rn 105) als Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dies schafft jedoch noch keine ausreichende rechtliche Konkretisierung.

In den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 ROG wird die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse konkretisiert. Gleichwertige Lebensverhältnisse werden hier zwar nicht mehr wörtlich erwähnt, aber es finden sich einige Passagen, die auf eine räumlich ausgleichende Politik verweisen. Es zeigt sich dabei eine Orientierung auf räumlichen Ausgleich und eine Sicherung von Chancengerechtigkeit bei gleichzeitiger Anerkennung und Akzeptanz von räumlichen Differenzen. Insbesondere der Daseinsvorsorge und dem Wirtschaftswachstum wird eine zentrale Rolle bei der ausgeglichenen Entwicklung der Teilräume zugeschrieben. Generell bleiben die Grundsätze der Raumordnung jedoch in Hinblick auf die normativen Gehalt des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse relativ allgemein.

Interpretationen des Gleichwertigkeitspostulats im Raumordnungsgesetz

Es bleibt im ROG unklar, was die räumliche Maßstabsebene für die Gleichwertigkeit ist. Die Formulierung im Gesetzestext spricht von gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen. Was bedeutet diese Formulierung jedoch in Hinblick auf diese Teilräume und für das Verhältnis dieser Räume zueinander? Dem Kommentar von Runkel zufolge sollen innerhalb der Teilräume gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden (vgl. Runkel in: Spannowsky et al. 2010, ROG, § 1, Rn 104). Dies würde im Umkehrschluss jedoch gravierende Unterschiede zwischen den Teilräumen zulassen. Dem gegenüber stehen die Grundsätze der Raumordnung, in denen es im § 2 Abs. 2 Satz 1 ROG heißt: „Im Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Ver-

hältnisse anzustreben.“. Hier ist von einem gesamträumlichen Ausgleich die Rede, woraus ein übergeordneter räumlicher Geltungsanspruch gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet werden kann. Auch im Raumordnungsbericht von 2011 wird dieses Verständnis vertreten: „Ein grundlegendes Ziel der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern besteht darin, die Entwicklungsvoraussetzungen in Räumen zu verbessern, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind.“ (BBSR 2012: 7).

Vor dem empirischen Hintergrund einer räumlichen Pluralität stellt die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ein Richtungsziel dar (vgl. ARL 2006: 7). Damit wird anerkannt, dass es regionale, teilräumliche Unterschiede durchaus geben kann (und diese als Vielfalt laut § 2 Abs. 2 Satz 2 ROG sogar ausdrücklich erwünscht ist), die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aber dennoch erklärte Zielrichtung raumordnungspolitischen Handelns ist. Dies weist auf unterschiedliche Zielsysteme von Gleichwertigkeit und Vielfalt hin. Vielfalt wird durch Spannowsky im Kommentar zum ROG als „raumfunktionelle und raumstrukturelle Unterschiedlichkeiten“ definiert (Spannowsky in: Spannowsky et al. 2010, ROG, § 2, Rn 569). Gleichwertigkeit bezieht sich dagegen auf die Lebensverhältnisse, worunter laut dem Kommentar von Runkel „[...] alle Lebensbereiche von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Freizeit, Einkaufen, Erholung, soziale Leistungen etc. [...]“ gefasst werden (Runkel in: Spannowsky et al. 2010, ROG, § 1, Rn 104). Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt also auf die Versorgung der Bevölkerung mit sozialer Infrastruktur und Daseinsvorsorge, die auch bei raumfunktioneller und raumstruktureller Vielfalt gleichwertig gewährleistet sein soll. Dies soll laut § 2 Abs. 2 Satz 3 ROG zur Sicherung der Chancengerechtigkeit beitragen. Chancengerechtigkeit könnte somit als Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse herangezogen werden. Dies entspricht allerdings nicht den aktuellen Interpretationen des Postulats, die sich auf einen Mindeststandard bei der infrastrukturellen Ausstattung und Daseinsvorsorge beziehen und somit anstelle einer Chancengerechtigkeit vielmehr eine Untergrenze an Möglichkeiten zum Maßstab nehmen (vgl. Kersten 2006b: 248; Runkel in: Spannowsky et al. 2010, ROG, § 1, Rn 105).

5. Die raumordnungspolitische Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Im Instrumentarium zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zeigt sich eine wichtige Facette davon, welche normativen Vorstellungen mit dem Postulat verbunden sind. Die instrumentelle Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse lässt sich – wie auch das Postulat an sich – nicht allein im engeren Bereich der Raumordnungspolitik verorten. Hahne und Stielike (2013: 5) beschreiben drei Interventionswege einer Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse: den Finanzausgleich, die Verbesserung der Infrastrukturen und die direkte Subjektförderung. Einen überragenden Stellenwert bei der Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse nimmt die öffentliche Daseinsvorsorge ein. Raumordnung hat die in den Grundsätzen im Raumordnungsgesetz festgesetzte Aufgabe, Daseinsvorsorge räumlich zu sichern und zu koordinieren:

„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. [...]“ (§ 2 Abs. 2 Satz 3 ROG)

Es ist dabei aber Gegenstand andauernder Diskussionen, welche Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge zuzurechnen sind, wie die Bereitstellung dieser Angebote im Gewährleistungsstaat erfolgen kann und woran sich eine gleichwertige Daseinsvorsorge bemisst. Aktuell drehen sich viele Diskussionen über das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse um die Frage, welche Standards angemessen bzw. mindestens erforderlich sind und wie die Daseinsvorsorge künftig organisiert werden kann (siehe Kapitel 6). Die Konzeption der Zentralen Orte stellt nach wie vor das raumordnungspolitische Grundgerüst für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge dar. Dies wird neben den Grundsätzen der Raumordnung im Raumordnungsgesetz (siehe oben) auch in den aktuellen Leitbildern der Raumordnung deutlich, in denen eine konsequente Anwendung der Zentralen-Orte-Systeme gefordert wird (vgl. MKRO 2016b: 10f.). Neben diesem im engeren Sinne raumordnerischen Instrumentarium zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse, spielen auch finanz-, struktur- und sozialpolitische Ausgleichsansätze eine Rolle. Dazu gehören auf struktureller Ebene die Finanzausgleichssysteme, durch die eine räumliche Umverteilung von Wirtschaftskraft und Wohlstand stattfindet, ergänzt um eine Subjektförderung im Rahmen der sozialpolitischen Instrumente auf individueller Ebene, mittels derer ein flächendeckender sozialer Mindeststandard gesichert wird. Die Daseinsvorsorge, die Konzeption der Zentralen Orte sowie die finanz-, struktur- und sozialpolitischen Ausgleichsansätze werden im Folgenden vorgestellt und diskutiert.

Daseinsvorsorge als zentrales Instrument zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die Daseinsvorsorge hat sich im 20. Jahrhundert zu einem zentralen Aufgabenfeld des Sozialstaats entwickelt und spielt durch ihre räumlich-infrastrukturelle Komponente eine bedeutsame Rolle in der raumordnungspolitischen Umsetzung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Durch den flächendeckenden Zugang zu Dienstleistungen und Infrastrukturen soll neben der grundlegenden Versorgung der Bevölkerung auch deren gesellschaftliche Integration und Teilhabe gewährleistet werden (vgl. ARL 2006: 6; BBSR 2012: 31; Kersten 2006b: 246). Eine umfassende öffentliche Daseinsvorsorge galt dementsprechend über einen langen Zeitraum als zentraler Ausdruck des sozialen Wohlfahrtsstaates und ist bis heute einer der wesentlichen Legitimationsbausteine der Bundesrepublik als Sozialstaat. Daseinsvorsorge soll eine Teilhabe an den Errungenschaften der modernen, urbanen Wohlfahrts- und Konsumgesellschaft ermöglichen. Der Fokus hat sich dabei verschoben: von einer Versorgung der Ballungsgebiete hin zu einer nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten tragfähigen Daseinsvorsorge in peripheren Räumen (vgl. Kersten 2009: 24; Kersten et al. 2015: 8; Krajewski 2011: 17f.; Vogel 2009). Neben der sozialstaatlichen Fürsorge erzeugt die Daseinsvorsorge aber auch eine Abhängigkeit der Individuen von öffentlichen Leistungen (vgl. Kersten 2006b: 246).

Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf Ernst Forsthoff zurück, der ihn erstmals in einer Publikation aus dem Jahr 1938 erwähnte und ihn in den folgenden Jahrzehnten stark prägte (vgl. Kersten 2005, 2009; Krajewski 2011; Neu 2009a). Forsthoff fasste unter der Daseinsvorsorge die zentralstaatliche Bereitstellung von Verkehrs-, Versorgungs-, Gesundheits-, Post-, Telefonie- und Bildungsstrukturen, deren Daseinsberechtigung und Notwendigkeit im Zuge der Urbanisierung und der zunehmenden Arbeitsteilung und Vergesellschaftung wachse. Der Daseinsvorsorge wird in diesem Kontext eine wesentliche gesellschaftliche Integrations-, Ordnungs- und Disziplinierungsfunktion zugeschrieben. Sie stellte für Forsthoff einen wesentlichen Legitimationsbaustein staatlicher Herrschaft im konservativen Sinne dar (vgl. Kersten 2005, 2009: 25; Krajewski 2011: 17f.).⁹

⁹ Während das ursprüngliche Konzept von Forsthoff einen starken Fokus auf die verwaltungsrechtliche Organisation der Daseinsvorsorge im Kontext einer national-konservativen Entwicklung legte, entwickelte er es nach 1945 im Sinne eines umfassenderen (wenngleich auch nicht in sich geschlossenen und klar abgrenzbaren) wohlfahrtsstaatlichen Konzeptes weiter, bietet dabei aber nur wenig Anknüpfungspunkte für die aktuellen Debatten zur Daseinsvorsorge (Krajewski 2011: 21f.; Kersten 2005). Zum ambivalenten Verhältnis Forsthoffs zur nationalsozialistischen Ideologie, was zunächst durch eine uneingeschränkte Zustimmung und das Verfassen rassistischer Schriften geprägt war, ab 1935 aber durch eine Distanzierung gekennzeichnet wurde (vgl. Kersten 2005).

Knorr fasst unter Daseinsvorsorge die „flächendeckende Versorgung mit bestimmten, von den politisch Verantwortlichen subjektiv als lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen zu allgemein tragbaren (sozial verträglichen) Preisen“ (Knorr 2005: 35f.). Eine konkretere fachwissenschaftliche Definition von Daseinsvorsorge und vor allem von den dazugehörigen Leistungsbereichen existiert bisher jedoch nicht. Dementsprechend wird sie in der Regel anhand von Beispielen umrissen (vgl. Kersten 2009: 246). Auch eine Legaldefinition von Daseinsvorsorge im Bereich der Rechts- und Verwaltungswissenschaften existiert nicht (vgl. Krajewski 2011: 15). Im Grundgesetz wird eine staatliche Infrastrukturverantwortung lediglich für den Bereich des Post- und des Eisenbahnwesens festgesetzt. Doch zeigt sich in rechtswissenschaftlichen Schriften und in der Rechtsprechung, dass eine staatliche Infrastrukturverantwortung im Sinne einer grundrechtlichen Freiheitsbetätigung auch über diese beiden Bereiche hinaus vorausgesetzt wird (vgl. Hebler 2006: 315f.; Krajewski 2011: 32-35). Im Streit darüber, ob Daseinsvorsorge als Rechtsbegriff überhaupt geeignet sei, stehen sich zwei Positionen gegenüber: zum einen wird argumentiert, dass der Begriff eine große Vielfalt und fehlende Trennschärfe aufweise und nicht hinreichend deutlich sei, welche Zuständigkeiten und Rechtsfolgen sich für die jeweiligen Daseinsvorsorgebereich ergeben – zum anderen soll durch die Einführung weiterer Abgrenzungskriterien dem Problem der Trennschärfe begegnet und die Daseinsvorsorge somit als Rechtsbegriff zugänglich gemacht werden (vgl. Krajewski 2011: 27f.). Da für den Begriff bisher keine Legaldefinition besteht und er nicht abschließend bestimmt ist, unterliegt die Konkretisierung sowohl zur Abgrenzung der Daseinsvorsorge als auch zur (sozial-) staatlichen Infrastrukturverantwortung letztlich politischen Aushandlungsprozessen (vgl. Kersten et al. 2015: 7f.; Neu 2009a: 10).

Trotz der definitorischen Unklarheiten kristallisiert sich ein Kanon an Einrichtungen und Leistungen heraus, die der Daseinsvorsorge zugerechnet werden. Einig (2008: 18) unterscheidet zwischen technischer Daseinsvorsorge (Verkehrsinfrastruktur und Verkehrsdienste, Kommunikationsdienstleistungen, Energieversorgung und Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Deichbau und Wohnungswirtschaft) und sozialen Daseinsvorsorgeleistungen (kulturelle Versorgung, Schulen und Bildungswesen, Kinderbetreuung, Gesundheitswesen und Altenpflege, Finanz- und Versicherungsdienstleistungen, Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen, Sportstätten und Friedhöfe, etc.). Ähnlichen Auflistungen von Daseinsvorsorgebereichen und -infrastrukturen finden sich auch bei anderen Autor_innen (vgl. ARL 2016; BBSR 2012: 31, 2017: 28; Einig 2009: 39; Kersten 2009: 23f.; Knorr 2005; Krajewski 2011).

Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse

Mit dem Leitbild ‚Daseinsvorsorge sichern‘ wird die Daseinsvorsorge in der Raumordnungspolitik verankert und ihre räumliche Komponente deutlich. Sie wird dabei als zentrales Instrument des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse konzipiert:

„Zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse soll die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen gesichert werden. Dazu gehört vor allem die Erreichbarkeit von entsprechenden Einrichtungen und Angeboten für alle Bevölkerungsgruppen. Als Grundlage dafür ist eine Raum- und Siedlungsstruktur anzustreben, die eine sichere, effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung gewährleistet.“ (MKRO 2016b: 10)

Sehr deutlich wird die Verknüpfung der Daseinsvorsorge mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse auch im Raumordnungsbericht von 2017 mit dem Titel ‚Daseinsvorsorge sichern‘¹⁰. Daseinsvorsorge wird im Bericht als eine wesentliche Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse benannt und ihre Sicherung als zentrale raumordnungspolitische Aufgabe zum Erhalt der lokalen Lebensqualität interpretiert (vgl. BBSR 2018a: 6). Auch im Grundgesetz wird die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse mit der Daseinsvorsorge verknüpft. Artikel 72 Abs. 2 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung räumt dem Bund ein Gesetzgebungsrecht (unter anderem) in der öffentlichen Fürsorge, der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und dem Straßenbau ein, sofern gleichwertige Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in diesen Bereichen eine gesamtstaatliche Regelung erforderlich machen. Artikel 72 diente zudem über Jahrzehnte als Rechtfertigung für den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen, vorwiegend in Form von Infrastruktur (vgl. Neu 2009b: 84).

Seinen Höhepunkt fand die Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse über die Daseinsvorsorge in den 1960er und frühen 1970er Jahren. Unter dem Eindruck des wirtschaftlichen Aufschwungs der Nachkriegsphase wurde der Ausgleich räumlich-struktureller Disparitäten in dieser Zeit zum dominanten raumordnungspolitischen Ziel. Dies zeigte sich insbesondere im Bundesraumordnungsprogramm und in mehreren Landesentwicklungsprogrammen. Das Versprechen gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte durch eine flächendeckend gleichartige infrastrukturelle Versorgung in nahezu allen Lebensbereichen gewährleistet werden. Trotz der darauf folgenden Planungskrise und einer Neuausrichtung von raumplanerischen Ansätzen argumentiert Kersten (2006b: 247), dass die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bis heute durch die Planungsphilosophie dieser Zeit geprägt ist und die flächendeckende Daseinsvorsorge weiterhin ihren Kern bildet. Problematisch wird diese Interpretation im Kontext der aktuellen Herausforderungen (vgl. Einig 2008: 19; Kersten 2009).

Neben der Versorgungskomponente, die in der Verknüpfung von Daseinsvorsorge und gleichwertigen Lebensverhältnissen eine zentrale Rolle spielt, findet sich auch eine Verknüpfung der Daseinsvorsorge mit gesellschaftlicher Teilhabe und Integration. Dies

¹⁰ Es handelt sich bei dem ROB von 2017 um den ersten Raumordnungsbericht, der nicht thematisch übergreifend angelegt ist, sondern eine explizite Fokussierung, in diesem Fall auf die Daseinsvorsorge, vornimmt.

zeigt sich sowohl im Raumordnungsgesetz als auch im vielbeachteten Positionspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘ der ARL, wo die Daseinsvorsorge jeweils in den Kontext der individuellen Chancen gestellt wird, worin gleichzeitig eine räumliche Gerechtigkeitskomponente deutlich wird:

„Zu den Aufgaben des Sozialstaates gehört es, die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlich verantworteten und technischen und sozialen Infrastrukturleistungen und die gleiche Chance auf Selbstentfaltung der Person (etwa durch ein entsprechendes Bildungswesen) zu ermöglichen. Das gilt auch in räumlicher Hinsicht, und zwar unabhängig von der Lage des Wohnortes.“ (ARL 2006: 6)

„Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 Deutscher Bundestag)

Trotz dieser allgemeinen Anknüpfung an Gerechtigkeitsnormen, erfährt das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse insgesamt eine dominante räumlich-strukturelle Interpretation. Im Vordergrund steht die allgemeine Versorgung der Bevölkerung – die gesamtgesellschaftliche Teilhabe und Integration wird als Ergebnisse dieses Versorgungsangebots betrachtet, ist aber kein eigenständiges Ziel (vgl. Kersten 2006b: 247; Kersten et al. 2015: 8). Die Verengung auf die Versorgungskomponente ist beim raumordnungspolitischen Zugang zu gleichwertigen Lebensverhältnissen auch deswegen so dominant, weil die Raumordnung eine Koordination fachplanerischer Ansätze zur räumlich flächendeckenden Bereitstellung von Daseinsvorsorge als eine ihrer Hauptaufgabe definiert. Gleichwertige Lebensverhältnisse erfahren durch ihre enge Verknüpfung mit der Daseinsvorsorge also eine planerisch-verwaltungspraktische Verengung auf die Versorgung, wobei andere normative Ziele, im Wesentlichen die individuelle Chancengerechtigkeit, in den Hintergrund treten. Steinführer et al. (2014b: 156) stellen der planerisch-verwaltungspraktischen Perspektive eine Nutzer- und Nachfrageperspektive gegenüber. Aus der Nutzerperspektive sichert Daseinsvorsorge die lokale Lebensqualität; sie ist ein situatives Konzept mit lebensweltlichem Fokus. Eine solche Nutzerperspektive öffnet den Blick für Teilhabe und Integration, ist aber in der Raumordnungspolitik bisher kaum zu finden.

Auch auf europäischer Ebene wird das Postulat der territorialen Kohäsion zentral mit der Daseinsvorsorge in Verbindung gesetzt (vgl. Kersten 2006b: 248f.). Sie ist unter dem Begriff der ‚Dienste von allgemeinem Interesse‘ in unterschiedlichen Verträgen und Übereinkommen der EU festgehalten. Die Daseinsvorsorge wird im Vertrag von Lissabon in Art. 4 AEUV als geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten festgelegt (vgl. Rat der Europäischen Union 2012). Im EUREK wird ein Anspruch aller Personen auf einen Zugang zu Daseinsvorsorgeeinrichtungen anerkannt und das Ziel eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen formuliert (vgl. Europäische Kommission 1999: 11). Für die räumliche Daseinsvorsorge wird eine an das Zentrale-Orte-

System angelehnte Versorgung aller Räume in Form einer polyzentrischen Raumstruktur entworfen. Das Ziel ist dabei allerdings nicht zwangsläufig eine flächendeckend vergleichbare Daseinsvorsorge in allen Regionen, sondern vielmehr eine Versorgung aller Personen mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen auf einem Niveau, welches ihnen eine angemessene Teilhabe am sozialen Leben ermöglicht. Dies resultiert laut Kersten in flächendeckenden Minimalstandards bei einer territorialen Differenzierung in der Quantität und Qualität der Ausstattung mit dem Gebot, die Abstände zum Entwicklungsstandard der übrigen EU zu verringern (vgl. Kersten 2006b: 249f.). Die konkrete Ausgestaltung der Daseinsvorsorge bleibt jedoch den nationalen Vorschriften und Regelungen überlassen. Auch der Ausbau der transeuropäischen Netze (TEN) ist als Beitrag zur Verwirklichung der territorialen Kohäsion in der EU in Artikel 170 AEUV (Vertrag von Lissabon) verankert. Die Netzinfrastruktur wird als wichtige Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit gesehen und soll damit mittelbar auch auf den sozialen Zusammenhalt wirken. Gleichzeitig wird sie in den Dienst der Daseinsvorsorge gestellt, indem durch die Netzinfrastruktur für die Bürger_innen eine Erreichbarkeit und der Zugang zu Daseinsvorsorgeeinrichtungen und somit eine Teilhabe gewährleistet werden soll (vgl. Kersten 2006b: 250).

Aktuelle Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge

Im Gegensatz zur Phase der Planungseuphorie, wo mit dem Ziel einer gleichartigen infrastrukturellen Ausstattung der Teilräume ein klar normierter Bezugspunkt für die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen gesetzt wurde, geht ein solcher Bezug im Zuge der aktuellen Ausdifferenzierung und Absenkung von Standards und Erbringungsformen der Daseinsvorsorge zunehmend verloren. Bei der diskutierten Orientierung an Mindeststandards der Daseinsvorsorge und einem Rückzug staatlicher Verantwortung stellt sich daher für Barlösius (2006: 17) die Frage, was, wenn nicht mehr die gleichförmige Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Infrastrukturen, gleichwertige Lebensverhältnisse ausmache. Im Raumordnungsbericht 2017 werden als wesentliche aktuelle Herausforderungen der Daseinsvorsorge vor allem der demographische Wandel mit abnehmender Bevölkerungszahl, abnehmendem Wachstum, abnehmenden Steuereinnahmen und abnehmenden finanziellen Handlungsspielräumen der öffentlichen Hand genannt (vgl. BBSR 2018a). Den sich daraus ergebenden Problemen bei der Tragfähigkeit, der Finanzierbarkeit, der Erreichbarkeit und der Qualität der Daseinsvorsorge wird mit einer zunehmenden Flexibilisierung von Standards begegnet. Dazu heißt es in den Leitbildern der Raumordnung von 2016:

„In dünn besiedelten ländlichen Räumen mit zurückgehender und alternder Bevölkerung soll die Versorgung mit Einrichtungen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gesichert werden. Dabei sollen flexible und räumlich differenzierte Versorgungsstandards erwogen und ergänzend innovative Versorgungsstrukturen etwa durch verstärkten Ausbau telematischer Angebotsformen geschaffen werden. Es bedarf eines verstärkten Zusammenwirkens öffentlicher, privatwirtschaftlicher und

zivilgesellschaftlicher Akteure sowie einer engeren Zusammenarbeit der Träger infrastruktureller Einrichtungen.“ (MKRO 2016b: 12)

„Zur Sicherung von Erreichbarkeit zentraler Orte und Mobilität soll unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit und der Tragfähigkeit die Qualität der öffentlichen Verkehrsangebote erhalten und verbessert werden. Es sollen zudem vermehrt alternative Angebotsformen sowie Organisationsstrukturen und Modelle erprobt und genutzt werden.“ (MKRO 2016b: 12)

Die Infragestellung und Ausdifferenzierung von Standards der Daseinsvorsorge ist kein neuartiger Trend, sondern steht im Kontext der seit den 1980 Jahren zunehmend sichtbaren Probleme wohlfahrtsstaatlicher Ansätze aufgrund veränderter wirtschaftlicher, fiskalischer, demographischer und sozialetischer Voraussetzungen, die sich mit der politischen Wende 1989 noch einmal verstärkt haben. Dies führt laut Vogel (2009:68) zum Zerschneiden der „[...] Symbiose von expansiver, intervenierender, sorgender Staatlichkeit auf der einen Seite und korporativer, kollektivierter und verrechtlichter Arbeitsgesellschaft auf der anderen Seite [...]“. Der Wandel vom Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat ging mit einem Rückzug staatlicher Verantwortung im Bereich der Daseinsvorsorge einher. Obwohl die Daseinsvorsorge schon immer sowohl öffentlich-rechtlich durch die Leistungsverwaltung als auch durch private Unternehmen erbracht wurde (vgl. Krajewski 2011: 18f., 25), nimmt die Präsenz der öffentlichen Hand ab, da zunehmend private Anbieter als Leistungserbringer der Daseinsvorsorge auftreten (vgl. Einig 2008). Gleichzeitig wird der Umfang der staatlich gewährleisteten Versorgung auf ein Minimalmaß zurückgefahren, womit regionale Disparitäten in der Daseinsvorsorge akzeptiert werden. Die Bereitstellung der Dienste erfolgt verstärkt unter marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten, wobei der Staat eine soziale Marktwirtschaft in den Versorgungsbereichen garantiert (vgl. Kersten 2006a: 247, 2006b: 247; Neu 2009a: 12f.). Vogel (2009: 71) sieht in diesem Modell des Gewährleistungsstaates einen Verzicht „[...] auf eine Programmatik universaler Integrationsansprüche. Es bietet keine soziale Statussicherung mehr an und es betrachtet die umfangreiche Dämpfung sozialer Ungleichheit als kontraproduktiv.“ Auch die Europäisierung hat die Entwicklung der Daseinsvorsorge in den letzten Jahrzehnten geprägt. Mit den sogenannten Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (*services of general interest*) soll in der Europäischen Union eine angemessene, allerdings auch hier lediglich eine am Mindeststandard orientierte, regional differenzierte Teilhabe ermöglicht werden (vgl. Kersten 2006b: 249f.). Die Umsetzung erfolgt durch die einzelnen Mitgliedsstaaten.

Insbesondere die seit den 1990er Jahren dynamischen Schrumpfungsprozesse stellen eine wesentliche Herausforderung für die Organisation der Daseinsvorsorge dar. Sie bilden auf der einen Seite die Rahmenbedingung für die zunehmende wirtschaftlichkeitsorientierte Ausrichtung der Daseinsvorsorge, auf der anderen Seite stößt die Daseinsvorsorge gerade vor dem Hintergrund abnehmender und alternder Bevölkerung an ihre marktwirtschaftlichen Grenzen (vgl. Barlösius & Neu 2007: 78f.). Die Leitbilder der Raumordnung von 2006 formulieren unter Berücksichtigung dieser Herausforderungen

das Ziel, „[...] darauf hinzuwirken, dass sozialverträgliche und gerechte Standards der Daseinsvorsorge auch weiterhin gesichert sind.“ (MKRO 2006: 18). In den Leitbildern aus dem Jahr 2016 ist von der Gewährleistung einer sicheren, effizienten und kostengünstigen Infrastruktur die Rede, was die Herausforderungen der Wirtschaftlichkeit von Daseinsvorsorge sehr viel stärker in den Mittelpunkt stellt als dies noch in den Leitbildern von 2006 geschah (vgl. MKRO 2016b: 10). In der Raumordnungspolitik wird den Herausforderungen mit unterschiedlichen Modellvorhaben begegnet, allen voran das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge, in dem vor allem im Bereich der Kooperation neue Ansätze erprobt werden (vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur [BMVI] 2016). Sowohl in den Modellvorhaben als auch in den Leitbildern der Raumordnung wird dem zivilgesellschaftlichen Engagement im Rahmen der Daseinsvorsorge eine große und wachsende Rolle zugemessen. Es wird aber gleichzeitig auch die Gefahr einer Verantwortungsverlagerung der Aufgaben des Sozialstaates in der Daseinsvorsorge auf seine Bürger_innen gesehen (vgl. BBSR 2018a: 7; Neu 2009b: 90-92). Eine umfassende und vor normativ nicht allein an der Wirtschaftlichkeit sondern am Sozialstaatsgebot begründete Neuausrichtung der Daseinsvorsorge wurde vor dem Hintergrund der beschriebenen Voraussetzungen bisher nicht gefunden. Für den europäischen Kontext verweisen Battis und Kersten (2008: 10f.) sowie Reichel (2009: 190f.) darauf, dass sich aus der Verankerung der Daseinsvorsorge im Primärrecht der EU ein Anspruch auf die Sicherstellung persönlicher Freiheitsrechte ableiten lasse.

Zentrale Orte als räumliches Organisationsystem der Daseinsvorsorge

Das Zentrale-Orte-Konzept¹¹ stellt für die Raumordnung den prägenden konzeptionellen Ansatz dar, mittels dessen eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährleistet werden soll (vgl. Blotevogel 2005; Dietrichs 2005: 525; Einig 2015: 45f.; Kersten 2006a: 246; Turowski & Lehmkuhler 1999: 163f.). Mittels der durch die Landes- und Regionalplanung konkretisierten Systeme Zentraler Orte unterschiedlicher Hierarchiestufen sollen die Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge flächendeckend bereitgestellt werden. Darüber, ob es sich beim Konzept Zentraler Orte um eine eigenständige Konzeption im Sinne einer übergreifenden Vorstellung über räumliche Ordnungsmuster handelt oder ‚lediglich‘ um ein Konzept, das heißt einen teilräumlichen Entwurf zur Umsetzung von konkreten Zielvorstellungen, herrscht Uneinigkeit (vgl. Dietrichs 2005: 525; Domhardt et al. 2011: 204f.; Turowski & Lehmkuhler 1999: 157ff.). Da dieses Kapitel vorrangig aufzeigen will, wie mittels spezifischer räumlicher Ord-

¹¹ Das Konzept Zentraler Orte und die Systeme Zentraler Orte werden, wie in der Literatur üblich, als Eigenname genutzt, woraus sich die Schreibweise ergibt.

nungs- und Organisationsmuster gleichwertige Lebensverhältnisse umgesetzt werden sollen, wird das Zentrale-Orte-Konzept hier als Konzeption verstanden und mit dem Blick darauf gelesen, welche Vorstellung von Gleichwertigkeit sich darin spiegeln.

Die Theorie der zentralen Orte

Grundlage für das Zentrale-Orte-Konzept ist die neoklassische Standorttheorie der zentralen Orte von Walter Christaller (1968). Er entwickelte in seinem Werk „Die zentralen Orte in Süddeutschland“ eine Theorie optimaler Standorte und Marktgebiete für haushaltsorientierte Handels- und Dienstleistungsfunktionen. Ihm geht es dabei nicht um die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder um eine räumliche Ausgleichspolitik. Vielmehr beschreibt Christaller die geographische Idealverteilung von Städten in Bezug auf ökonomische, verkehrstechnische und bevölkerungstechnische Parameter. Zentrale Orte zeichnen sich bei ihm dadurch aus, dass sie der Mittelpunkt eines sogenannten Ergänzungsgebietes sind – je nach Zentralität abgestuft in Orte höherer und geringerer Bedeutung:

„Wir wollen in diesem Sinne kurzweg von der ‚Zentralität‘ eines Ortes sprechen und verstehen darunter die relative Bedeutung eines Ortes in Bezug auf das ihn umgebende Gebiet, oder den Grad, in dem die Stadt zentrale Funktionen ausübt. So werden wir von hoher, von geringer, von wachsender und verkümmelter Zentralität eines Ortes sprechen können.“ (Christaller 1968: 27)

Die Zentralität ergibt sich aus den Funktionen des Ortes und insbesondere aus den dort lokalisierten (zentralen) Gütern und Diensten. Sie werden gemäß der Theorie „[...] an einigen wenigen Punkten, und zwar notwendig den zentralen Punkten, produziert bzw. angeboten, um an vielen zerstreuten Punkten verbraucht zu werden“ (Christaller 1968: 28). Auch die Güter und Dienste können nach ihrer Bedeutung abgestuft werden. Die Ausdehnung des Ergänzungsgebietes ergibt sich aus der maximalen Reichweite der Güter und Dienste. Dabei ergeben sich für Güter unterschiedlicher Bedeutung und Reichweite unterschiedliche Ergänzungsgebiete, die in der Theorie zu einem mehrfach überlagerten System hierarchisch abgestufter zentraler Orte führen. Dieses System nennt Christaller das Versorgungs- oder Marktprinzip. Er weist darauf hin, dass das System zentraler Orte andere Muster und Hierarchien ausbildet, wenn man andere Parameter der Raumstruktur einbezieht: das Verkehrssystem (wofür er ein Verkehrsprinzip zentraler Orte beschreibt) und das administrative und politische System (was von ihm als Absonderungsprinzip beschrieben wird). In seiner Analyse der zentralen Orte Süddeutschlands sieht Christaller seine Theorie empirisch bestätigt. Er kommt zu dem Schluss, dass die drei Prinzipien (das Versorgungsprinzip, das Verkehrsprinzip und das Absonderungsprinzip) die Verteilung, Größe und Zahl der zentralen Orte in Süddeutschland in hohem Maße prägen und spricht dementsprechend von Verteilungsgesetzen zentraler Orte, wobei das Versorgungsprinzip ihm zufolge das primäre Verteilungsgesetz darstellt.

Walter Christallers Theorie zentraler Orte besitzt durchaus auch einen normativen Charakter, indem sie sich nicht allein auf eine Erklärung empirischer Phänomene beschränkt, sondern auf Basis der Analyse vermeintlich optimale Siedlungs- und Marktsysteme ableitet (vgl. Blotevogel 1996: 622). Kritik an der Theorie bezieht sich einerseits auf ihren statischen Charakter und die mangelnde Berücksichtigung von Agglomerationsseffekten sowie andererseits auf die restriktiven und realitätsfernen Prämissen, die der Theorie zugrunde liegen (vgl. Blotevogel 2005: 1310). Christaller selbst sieht den Mehrwert seiner Arbeit darin, „[...] die komplizierten wirtschaftsgeographischen Erscheinungen [...] zu erklären und schließlich damit auch der wirtschaftlichen und politischen Praxis zu nützen.“ (Christaller 1968: 262). Einen unrühmlichen Versuch der Übertragung seiner Theorie in die Raumordnung trieb er persönlich in seiner Stellung als Referent beim Planungsamt im Stabshauptamt des Reichskommissars für die Festigung deutschen Volkstums in der Zeit des Nationalsozialismus im Rahmen der Eroberung der Ostgebiete voran.

Zentrale Orte als Element der Raumordnungspolitik

Das aus der Theorie von Christaller abgeleitete Zentrale-Orte-Konzept ist seit Gründung der Bundesrepublik zentral in der Raumordnung verankert. Im Kontext der Schrumpfung und des demographischen Wandels erfährt es aktuell wieder eine steigende Bedeutung. Dies spiegelt sich unter anderem in den Leitbildern der Raumordnung von 2016:

„Das Konzept der Zentralen Orte ist vor allem angesichts der demografischen Entwicklung und der Ausdünnung stationärer Versorgungsangebote in der Fläche weiterhin das siedlungsstrukturelle Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastrukturversorgung. Als verbindlicher Bezugsrahmen ermöglicht es Synergieeffekte für die unterschiedlichen staatlichen und kommunalen, aber auch die nicht-staatlichen Träger von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge.“ (MKRO 2016b: 10)

Das raumordnerische Konzept fokussiert vor allem auf die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte, berücksichtigt aber (zunehmend) auch ihre Entwicklungsfunktion als Wirtschaftsstandorte (vgl. Blotevogel 2005: 1311f.; Greiving et al. 2015b: 18). In der Raumordnung wird unter einem Zentralen Ort ein Ort mit einer Konzentration von Einrichtungen, Gütern und Dienstleistungen und einem Bedeutungsüberschuss für einen größeren Versorgungsbereich verstanden (vgl. Domhardt et al. 2011: 211). Dementsprechend sind den Zentralen Orten auch zentralörtliche Bereiche zugeordnet, die mitversorgt werden. Zentrale Orte werden in unterschiedliche Zentralitätsstufen hierarchisiert. Je nach Hierarchiestufe erfüllen die zentralen Orte bestimmte alltägliche oder spezialisierte Funktionen und versorgen Bereiche einer bestimmten Größe. Die zentralörtlichen Bereiche werden vor allem über Tragfähigkeitsstandards (Einwohnermaßzahlen) und Erreichbarkeitsstandards (Reisezeiten im öffentlichen Verkehr und im Individualverkehr zum Zentralen Ort) bestimmt (vgl. Greiving et al. 2015b: 21-24). In ihrer ersten

Entschließung zu Zentralen Orten und ihren Verflechtungsbereichen im Jahr 1968 nahm die MKRO eine Hierarchisierung der Zentralen Orte in Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren vor und beschrieb für jeden Typ die Aufgaben und Strukturmerkmale. Diese Hierarchisierung wurde durch die Entschließung der MKRO zu Zentralen Orten von 2016 in einem nunmehr dreistufigen System aktualisiert (vgl. MKRO 2016a).

Konkretisiert wird das Zentrale-Orte-Konzept auf Landesebene. In § 13 Abs. 5 ROG wird geregelt, dass die Länder Raumordnungspläne unter anderem mit Aussagen zu den Zentralen Orten aufstellen müssen. Es gibt dabei kein einheitliches Zentrale-Orte-Konzept in den Ländern, sondern die landesspezifisch angepassten Steuerungskonzepte unterscheiden sich zum Teil stark voneinander. Unterschiede zeigen sich zum Beispiel bei den Hierarchiestufen, den Ausweisungskriterien, den Ausstattungskatalogen und den zentralörtlichen Versorgungsbereichen (vgl. Domhardt et al. 2011: 212f.; Greiving et al. 2015a: 286; Terfrüchte 2015: 13-15; Terfrüchte et al. 2017: 472). Gemein ist den Zentrale-Orte-Konzepten der Länder, dass sie einen normativen Entwurf zur räumlichen Siedlungsstruktur des Landes vorlegen, die der in § 1 Abs. 2 ROG festgesetzten raumordnungspolitischen Leitvorstellung einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen entsprechen soll.

Die Steuerungswirkung der Zentrale-Orte-Konzepte ist vielfältig: neben der Steuerung der Fachplanungen durch Raumordnungsklauseln und allgemeine Festlegungen steuern die Zentrale-Orte-Konzepte auch die Siedlungsflächenentwicklung und die Ansiedlung des großflächigen Einzelhandels. Zudem entfalten die Konzepte eine Wirkung im privatwirtschaftlichen Bereich und spielen eine Rolle für den kommunalen Finanzausgleich sowie für Förderprogramme (vgl. Greiving et al. 2015b: 58-80).

Gleichwertige Lebensverhältnisse durch das Zentrale-Orte-Konzept

Es scheint über die Epochen der Raumordnungspolitik hinweg insgesamt wenig Zweifel daran zu geben, dass eine flächendeckende und zugleich effiziente Versorgung der Bevölkerung mit Daseinsvorsorgeleistungen bestmöglich durch ein System Zentraler Orte realisierbar ist. Dementsprechend wird auch im Kontext des Wandels vom Wohlfahrts- zum Gewährleistungsstaat am Zentrale-Orte-Konzept zur Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse festgehalten. Die inhaltliche Verknüpfung des Zentrale-Orte-Konzepts mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse wird unter anderem in der MKRO-Entschließung zu Zentralen Orten aus dem Jahr 2016 deutlich:

„Die Ministerkonferenz für Raumordnung ist der Auffassung, dass sich das Zentrale-Orte-Konzept insbesondere zur Steuerung von Standortentscheidungen, zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Steuerung der Siedlungsentwicklung bewährt hat und in den Ländern weiterhin Anwendung finden soll. Den Zentralen Orten ist seit Anbeginn eine hohe Bedeutung für die Umsetzung der Leitvorstellung der Raumordnung in ihren Ausprägungen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse über

die Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge [...] zugemessen worden.“ (MKRO 2016a: 1)

Die Verknüpfung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit dem raumordnungspolitischen Zentrale-Orte-Konzept findet über die Versorgungsfunktion Zentraler Orte mit Daseinsvorsorgeleistungen und -infrastrukturen statt. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind demnach gegeben, wenn flächendeckend eine ausreichende Erreichbarkeit Zentraler Orte gewährleistet ist, in denen die Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge gebündelt werden. Die räumliche Steuerung von Standorten und Leistungen wird trotz der weitgehenden Privatisierung bei der Erbringung der Daseinsvorsorge nicht allein dem Markt überlassen, sondern raumordnungspolitisch entsprechend sozialstaatlicher Ziele reguliert. Gleichwohl ist die politische Steuerungswirkung begrenzt. Dietrichs (2005: 523) interpretiert den Fokus auf die Versorgungsfunktion der Zentralen Orte als normative Ausrichtung der Raumordnung an einer Versorgungsgerechtigkeit. Dabei spielte in den letzten drei Jahrzehnten jedoch die ökonomische Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge eine zunehmende Rolle. Eine entsprechende optimale öffentliche Versorgung eines Raums zu tragfähigen Kosten wird im Kontext von Schrumpfung und der Ausdifferenzierung von Lebensstilen jedoch immer herausfordernder, woraufhin zunehmend eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes gefordert und diskutiert wird. Dabei geht es insbesondere um eine Flexibilisierung von Angebotsformen der Daseinsvorsorge, die Anpassung von Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien für die Zentralen Orte sowie die Straffung der Zentrale-Orte-Hierarchie (vgl. BBSR 2018a; Blotevogel 2006; Greiving et al. 2015a; MKRO 2006, 2016a, 2016b).

Schaut man auf die einzelnen Zentrale-Orte-Konzepte der Länder, lässt sich ein Flickenteppich feststellen (vgl. Greiving et al. 2015a). Daraus wird erkenntlich, dass das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse im Kontext des Zentrale-Orte-Konzepts länderspezifisch sehr unterschiedlich ausgelegt und umgesetzt wird. Dies betrifft sowohl die Ausstattung der zentralen Orte und deren Erreichbarkeit als auch die Größe ihres Versorgungsbereichs. Während die Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitskriterien als Bemessungsgrundlage für die Versorgungsbereiche sowie für die Ausweisung Zentraler Orte in den einzelnen Bundesländern eine erhebliche Schwankungsbreite aufweisen, spielen darüber hinaus oftmals vor allem administrative Grenzen eine Rolle bei der Abgrenzung und Ausweisung der Bereiche und nicht die tatsächlichen funktionsräumlichen Verflechtungen (vgl. Deiters 1996; Terfrüchte 2015). Es findet sich also in der Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts, abgesehen vom Anspruch einer flächendeckenden Versorgung mit Daseinsvorsorge, keineswegs eine einheitliche Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne einer übergreifenden räumlichen Versorgungsgerechtigkeit. Welches Maß und welche Form der Daseinsvorsorge jeweils als zumutbar und angemessen gilt, liegt im raumordnungspolitischen Regelungsbereich der Länder. Darüber hinaus lässt sich die tatsächliche Versorgung mit Daseinsvorsorge mittels der Zentrale-Orte-Konzepte ohnehin nur begrenzt steuern. Dementsprechend stel-

len die Zentrale-Orte-Konzepte auch weniger ein Ordnungs- als vielmehr ein Orientierungsinstrument für die Daseinsvorsorge im Raum dar. Als Reaktion darauf wird von Greiving et al. (2005b: 105) in ihrer Studie zur Reform der Zentrale-Orte-Konzepte für den BBSR vorgeschlagen, eine bundeseinheitlich verbindliche grundzentrale Mindestausstattung festzulegen, um mit dem Konzept der Zentralen Orte dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse grundlegend zu entsprechen.

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse erfährt mittels des Zentrale-Orte-Konzepts und in Verknüpfung mit der durch dieses Konzept zentral gesteuerten Daseinsvorsorge eine starke Ausrichtung auf räumlich-strukturelle Aspekte: die Zentralen-Orte-Konzepte skizzieren eine optimale räumliche Daseinsvorsorgestruktur in einem Geflecht aus Standorten unterschiedlicher Hierarchiestufen und zugehöriger Versorgungsbereiche. In dieser Hinsicht ist es das Konzept ein wirkmächtiges Instrument räumlicher Ausgleichspolitik. Dabei werden Differenzen beim Bedarf und der Nutzung von Daseinsvorsorgeleistungen sowie in der Mobilität weitgehend ausgeblendet und in den Bereich der Sozialpolitik verschoben. Zudem geht das Zentrale-Orte-Konzept von einem sehr lokalen Lebensstil aus. Multilokale Lebensentwürfe finden darin kaum eine Beachtung. Überdies werden mit der Beschränkung auf Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge in den Ausstattungskatalogen sowie auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt bei der Entwicklungsfunktion Zentraler Orte etliche Bereiche der Lebensverhältnisse ausgeblendet.

Finanz-, struktur- und sozialpolitische Ausgleichsinstrumente

Nur indirekt mit dem raumordnungspolitischen Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse verbunden aber dennoch wesentlicher Aspekt einer räumlichen Ausgleichspolitik hinsichtlich der Lebensverhältnisse sind die finanz-, struktur- und sozialpolitischen Ausgleichsinstrumente (vgl. Eltges 2008; Hahne & Stielike 2013: 5). Man kann unterteilen in 1) die allgemeinen Finanzausgleichssysteme zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Ländern und Kommunen, 2) die zweckgebundenen raumwirksame Instrumente der Strukturförderung und 3) die Subjektförderung durch die Sozialversicherungsträger, die im Folgenden jeweils in Hinblick auf ihre Verknüpfung mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgestellt werden. Die in diesen drei Politikbereichen bereitgestellten Mittel entfalten eine Wirkung auf „[...] räumliche Aktivitätsmuster in Wirtschaft und Gesellschaft [...] [,] Flächennutzungen und Landschaftsbilder [...] [sowie] Wettbewerbssituationen bzw. [die] räumliche Bedeutung einer Stadt oder Region im nationalen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge [...]“ (BBSR 2012: 185). Sie werden dementsprechend auch als raumwirksame Mittel bezeichnet. Trotz der zum Teil gravierenden Differenzen bei den Lebensverhältnissen, z. B. zwischen Stadt und Land und zwischen West und Ost, erfolgt durch die raumwirksamen Mittel eine deutliche Angleichung zwischen den Regionen, zwischen denen die Differenzen ohne diese Mittel noch gravie-

render wären. Sie leisten damit einen wesentlichen Beitrag zum politischen Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Eltges 2006: 370; Zimmermann 2011: 664). Ob eine finanz-, struktur-, und sozialpolitische Ausgleichspolitik im bisherigen Umfang weiterhin politisch durchsetzungsfähig und volkswirtschaftlich verträglich ist, wird zunehmend zum Gegenstand von Diskussionen (vgl. BBSR 2012: 205f.; Eltges 2006: 370, 2008: 810; Zimmermann 2011: 669). Eine grundsätzliche Änderung ergibt sich mit der Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab 2020. In den Diskussionen im Kontext der Raumordnungspolitik geht es dabei meistens um eine Verteidigung des bisherigen Maßstabs der Umverteilung, jedoch kaum um die Forderung nach einer Verstärkung der finanz-, struktur-, und sozialpolitischen Ausgleichspolitik.

Finanzpolitische Ausgleichssysteme

Die finanzpolitischen Instrumente spielen in Hinblick auf ihr Mittelvolumen eine wesentliche Rolle beim räumlichen Ausgleich der Lebensverhältnisse. Sie setzen sich aus dem Länderfinanzausgleich dem kommunalen Finanzausgleich zusammen. Ohne dieses historisch gewachsene fiskalische Ausgleichssystem auf Bundes- und Landesebene würden viele Mittel ausschließlich in die wirtschaftsstarke Ballungsräume fließen (vgl. Eltges 2006: 363; Zimmermann 2011: 663f.). Die gesetzlichen Grundlage für den Länderfinanzausgleich sind Art. 106 und Art. 107 GG, das Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz) sowie das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz). In Art. 106 Abs. 3 Satz 2 GG wird gefordert, dass die „[...] Deckungsbedürfnisse des Bundes und der Länder so aufeinander abzustimmen [sind], daß ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird.“ Damit wird ein direkter Bezug zwischen dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse und dem Finanzausgleich hergestellt.

Der Länderfinanzausgleich verfolgt das Ziel, in allen Bundesländern unabhängig ihrer jeweiligen finanziellen Leistungskraft die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen (vgl. BBSR 2012: 187; Bundesministerium der Finanzen [BMF] 2017a; Eltges 2006: 363f.). Berechnungsgrundlage für den Finanzausgleich ist die durchschnittliche Finanzkraft pro Einwohner_{in}. Diese Finanzkraft wird mithilfe des Finanzausgleichs

zwischen den Ländern und mittels Bundesergänzungszuweisungen angeglichen¹². Die Mittel des Länderfinanzausgleichs sind nicht zweckgebunden, da sie der allgemeinen Aufgabenerfüllung dienen sollen (vgl. BMF 2017a; Eltges 2006: 363). Mit ihrer Hilfe wird ein regionaler Nivellierungseffekt erreicht, von dem die unterentwickelten Regionen deutlich profitieren (vgl. Zimmermann 2011: 664). Während bis in die 1970er Jahre hinein Nordrhein-Westfalen zu einem der stärksten Geberländer gehörte und Bayern ein Nehmerland war, hat sich dieses Verhältnis im Zuge der Deindustrialisierung umgekehrt, so dass die Geberländer nunmehr vor allem in Süddeutschland verortet sind. Eine weitere Verschiebung fand mit der Wiedervereinigung Deutschlands statt, in deren Zuge die westdeutschen Bundesländer in ihrer Gesamtheit den vergleichsweise finanzschwachen ostdeutschen Ländern gegenüberstanden und somit neue Disparitäten die alten überlagerten (vgl. Bajohr 2003: 112f.). Das Volumen des Länderfinanzausgleichs hat sich in den vergangenen Jahren erhöht, ist aber immer wieder Schwankungen unterlegen. Im Jahr 2000 betrug das Gesamtvolumen 8,3 Milliarde Euro. Während es im Jahr 2005 auf ca. 6,9 Milliarde Euro absank und fünf Geberländern (darunter vier Flächenländer) elf Empfängerländer gegenüberstanden, stieg das Ausgleichsvolumen im Jahr 2014 auf über 9 Milliarden und im Jahr 2016 sogar auf über 10,6 Milliarde Euro an. Mit Bayern, Baden-Württemberg und Hessen gibt es 2016 allerdings nur noch drei Geberländer, denen dreizehn Nehmerländer gegenüberstehen (vgl. Statistisches Bundesamt 2015: 255, 2017: 263). Zusätzlich zum Ausgleichsvolumen des direkten Länderfinanzausgleichs erhalten die Länder weitere Mittel durch Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs und durch die Umverteilung der Länderanteile am Umsatzsteueraufkommen (vgl. Bajohr 2003: 119f.; Eltges 2006: 364f.).

Der Länderfinanzausgleich unterliegt immer wieder einer starken Kritik, die vornehmlich von den Geberländern vorgebracht wird. Unter anderem fand diese Kritik ihren deutlichen Ausdruck im Normenkontrollantrag Bayerns und Hessens vor dem Bundesverfassungsgericht im Jahr 2013. Da die bisherigen Regelungen des Länderfinanzausgleichs im Jahr 2019 auslaufen, hat der Bundestag am 02. Juni 2017 ein umfassendes Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und ein Begleitgesetz eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beschlossen. Damit wird der Länderfinanzausgleich im engeren Sinne abgeschafft. Kernpunkt der Neuregelungen sind die Entlastung der (Geber-) Länder und im Ausgleich ein deutlicher Anstieg der Bundesergänzungszuweisungen. Ihre Bedeutung und ihr Volumen wird mit Inkrafttreten der Neuregelung stark wachsen, allerdings laufen zeitgleich die bisher durch den Bund gewährten Mittel im

¹² Für die Länder mit einer besonders hohen sowie einer besonders niedrigen Bevölkerungsdichte wird eine fiktive Erhöhung der Einwohnerzahl angesetzt, da davon ausgegangen wird, dass in beiden Fällen der Finanzbedarf pro Einwohner_in erhöht ist.

Kontext des Solidarpakt II aus, wodurch den ostdeutschen Ländern bisherige Einnahmen verloren gehen. Ersatzweise werden zusätzliche Sonderzuweisungen für Länder mit besonders finanzschwachen Kommunen eingeführt. Darüber hinaus wird das Kooperationsverbot gelockert, wodurch der Bund Finanzhilfen für die Schulsanierung bereitstellen kann und der Bund erhält insgesamt mehr Steuerungs- und Kontrollrechte bei den Finanzhilfen (vgl. BMF 2017b). Die Neuregelungen werden von den Ländern generell begrüßt, da sie für viele Länder finanzielle Vorteile im Vergleich zur jetzigen Situation bringen. Aus unterschiedlichen Fraktionen des Bundestags wurde jedoch (zumindest anfänglich) zum Teil heftige Kritik an der Neuregelung geübt: sie sei unsolidarisch, verstärke die strukturellen Unterschiede zwischen den Bundesländern, bedrohe den Föderalismus und belaste den Bund übermäßig (vgl. Deutscher Bundestag 2016). Neben dem Länderfinanzausgleich spielt auch der kommunale Finanzausgleich eine große Rolle beim räumlichen Ausgleich der Lebensverhältnisse. Er schafft einen finanziellen Ausgleich unter den Kommunen eines Landes und wird in den Landesverfassungen festgelegt. Beim kommunalen Finanzausgleich beteiligt sich das Land über sogenannte Schlüsselzuweisungen und ergänzende Investitionszuschüsse an den Aufgaben der Kommunen, insbesondere im Bereich der Hilfe zum Lebensunterhalt, der Arbeitslosenhilfe, der Grundsicherung und des Wohngeldes. Auch durch den kommunalen Finanzausgleich wird ein räumlicher Ausgleich auf gesamtstaatlicher Ebene vorgenommen – vor allem zugunsten der neuen Bundesländer (vgl. Eltges 2006: 365f.).

Die finanzpolitischen Ausgleichsinstrumente werden von Eltges (2008: 807) aufgrund ihres finanziellen Volumens als durchsetzungsstärker und einflussreicher in Hinblick auf die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse beurteilt als die raumordnungspolitischen Instrumente. Dies ist insofern zutreffend, dass ohne den Finanzausgleich auf Ebene der Länder und Kommunen viele Daseinsvorsorgeleistungen in den Empfängerländern nicht angeboten werden könnten. Da der kommunale Finanzausgleich in den meisten Ländern aber, zumindest in begrenztem Umfang, mit dem Zentrale-Orte-Ansatz verbunden ist, findet eine Kopplung raumordnungspolitischer und finanzpolitischer Instrumente statt (vgl. Blotvogel 2005: 1312).

Strukturpolitische Ausgleichsinstrumente

Über die finanzpolitischen Ausgleichsinstrumente hinaus wird im Rahmen der Strukturpolitik ein räumlicher Ausgleich vorgenommen. Im Vergleich zu den raumwirksamen Mitteln im Finanzausgleich und bei der Subjektförderung durch die Sozialversicherungsträger ist deren Umfang bei der Strukturpolitik jedoch relativ gering (vgl. BBSR 2012: 188). Dennoch haben diese Mittel, vor allem durch ihren zweckgebundenen und investiven Charakter, einen nachhaltigen Einfluss auf die regionale Entwicklung (vgl. Zimmermann 2011: 662). Eine raumbezogene strukturpolitische Förderung findet im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben, der Finanzhilfen des Bundes und der europäischen Strukturfonds statt.

Die Gemeinschaftsaufgaben sind in Art. 91a GG festgeschrieben. Demnach kann der Bund bei der Erfüllung der Aufgaben der Länder in den Bereichen der regionalen Wirtschaftsstruktur und des Agrar- und Küstenschutzes mitwirken, sofern diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Im Mittelpunkt der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ steht die Förderung von Einzelbetrieben und der wirtschaftsnahen Infrastruktur während im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe ‚Agrarstruktur und Küstenschutz‘ vorrangig der landwirtschaftliche Sektor gefördert wird (vgl. Eltges 2006: 366f.). Die Mittel im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben dienen vor allem dem Ausgleich wirtschaftlicher Disparitäten, was laut Hahne / Stielike (2013: 11) unmittelbar zu gleichwertigen Lebensverhältnissen beiträgt. Die Kopplung mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse wird auch im Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgaben von 2015 deutlich, wo es in der Einleitung heißt:

„Regionalpolitik zugunsten strukturschwacher Regionen gehört seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland zu den Grundpfeilern der Sozialen Marktwirtschaft. Sie fußt auf dem grundgesetzlichen Auftrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und dem politischen Ziel, Chancengerechtigkeit, Teilhabe an wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung sowie eine ausgewogene und gleichwertige Raumentwicklung im gesamten Bundesgebiet zu gewährleisten.“
(Bund-Länder-Koordinierungsausschuss der GRW 2015: 5)

Neben den Gemeinschaftsaufgaben zählen auch die Finanzhilfen des Bundes gemäß Art. 104b, Abs. 4, GG zu den strukturpolitischen Ausgleichsinstrumenten. Diese Finanzhilfen können den Ländern und Gemeinden für besonders bedeutsame Investitionen gewährt werden. Dazu gehören die Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts und der Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft sowie die Förderung wirtschaftlichen Wachstums. Es handelt sich also im Kern um Investitionsbeihilfen mit denen vor allem die Gemeinden bei investiven Aufgaben unterstützt werden (vgl. Eltges 2006: 367). Im Zentrum der Finanzhilfen des Bundes stehen die Städtebauförderung, die soziale Wohnraumförderung und die Finanzhilfen im Rahmen der Verkehrspolitik (vgl. ebd.; Hahne & Stielike 2013: 12f.). Finanzhilfen beabsichtigen eine Anstoßwirkung für die regionale Entwicklung. In diesem Sinne werden sie nicht nur in einer Ausgleichs-, sondern auch in einer Entwicklungsfunktion in den Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse gesetzt (vgl. Bajohr 2003: 204f.; Eltges 2006: 364).

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 gewinnt der Umfang der Finanzhilfen an Gewicht und der Bund erhält bei ihnen ein größeres Mitspracherecht, was dazu beitragen kann, dass die Lebensverhältnisse in bestimmten Bereichen eine stärkere bundesweite Vereinheitlichung erfahren als bisher. Neben der Strukturpolitik auf Bundesebene wird der Umfang der Ausgleichsmaßnahmen durch die europäische Strukturpolitik in einem bedeutsamen Maße erweitert (vgl. BBSR 2012: 200; Eltges 2006: 368). Auf Grundlage des Artikels 174 VAEU verfolgt die Europäische Union eine eigenständige Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen

Zusammenhangs, von der auch Deutschland profitiert. Das Maßnahmenpektrum im Rahmen der europäischen Strukturpolitik ist vielfältig und reicht von der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der ländlichen Entwicklung über Infrastrukturmaßnahmen und ökologische Maßnahmen bis hin zur Förderung der Chancengleichheit und des Arbeitskräftepotenzials (vgl. Eltges 2006: 368). In der Förderperiode von 2014 bis 2020 werden vor allem Investitionen in Wirtschaft und Wachstum sowie die territoriale Zusammenarbeit in den Fokus der Politik gestellt (vgl. Krohmer 2013: 44ff.).

Neben der Strukturpolitik zur Verwirklichung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Bundesebene, geschieht auch die Umsetzung der territorialen Kohäsion in der EU vor allem mittels der Regionalpolitik bzw. Kohäsions- oder Strukturpolitik (vgl. Battis & Kersten 2008: 9f.; Kersten 2006b: 249-251). In diesem Kontext findet eine gezielte Lenkung von Mitteln in strukturschwache Regionen statt, um diese wirtschaftlich zu stärken. Unter dem Dach der Regionalpolitik versammeln sich unterschiedliche Förderinstrumente, allen voran die Struktur- und Investitionsfonds. Im EU-Haushalt für die Jahre 2014 bis 2020 stellen sie den größten Einzelposten dar. Deutschland erhält knapp 28 Milliarden Euro jährlich aus den Mitteln der Struktur- und Investitionsfonds (vgl. Europäische Kommission 2014: 3; Europäische Kommission 2019). Neben den Struktur- und Investitionsfonds wurde mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1993 der Kohäsionsfonds als neues Instrument etabliert. Der Kohäsionsfonds adressiert explizit die Entwicklung der im wirtschaftlichen Vergleich besonders rückständigen Staaten (vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften 1992). Deutschland erhält aufgrund seines hohen Wohlstandsniveaus derzeit keine Mittel aus dem Kohäsionsfonds.

Subjektförderung durch die Sozialversicherungsträger

Die Sozialversicherungssysteme werden im Kanon räumlicher Ausgleichspolitik oftmals vernachlässigt, obwohl sie implizit einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse leisten – „auch wenn dies nicht Ziel, sondern lediglich Begleiterscheinung des Versicherungssystems ist“ (Eltges 2006: 368). Den Kern der ausgleichenden Versicherungssysteme bilden die Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung (vgl. Eltges 2006: 368). Die bereitgestellten Mittel kommen, im Gegensatz zu den finanz- und strukturpolitischen Mitteln, nicht den Gebietskörperschaften zugute, sondern fließen in Form einer Subjektförderung direkt an die Individuen. Die Finanzströme in den Versicherungssystemen sind in den letzten Jahrzehnten stark gewachsen und leisten einen wichtigen Anteil nicht nur zu einem sozialen, sondern auch einem regionalen Ausgleich (vgl. BBSR 2012: 188; Zimmermann 2011: 662). Dabei kommt die räumliche Dimension der Sozialversicherungssysteme darin zum Ausdruck, dass diejenigen Regionen mit einem Überschuss an Leistungserbringern diejenigen Regionen mit einem Überschuss an Leistungsempfängern indirekt unterstützen (vgl. BBSR 2012: 187; Eltges 2006: 368). Die größten Empfängerregionen stellen sowohl bei der Arbeitslosen- als auch bei der Rentenversicherung die ostdeutschen Bundesländer dar (vgl. BBSR

2012: 188f.). Zusätzlich zu den beitragsfinanzierten Mitteln spielen auch die Bundeszuschüsse an die Bundesagentur für Arbeit und die Rentenversicherungsträger sowie der Risikostrukturausgleich der Krankenversicherungen eine Rolle im räumlichen Umverteilungskontext, da diese aus Steuergeldern finanziert und auch hier die Regionen unterschiedlich stark in die Pflicht genommen bzw. entlastet werden (vgl. Eltges 2006: 369). Zimmermann (2011: 665) weist darauf hin, dass bei einer Anpassung und Änderung der Sozialversicherungssysteme auch deren Raumwirksamkeit bewertet werden müsse und bringt die sozialstaatliche Subjektförderung damit in einen direkten Zusammenhang mit einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

6. Operationalisierung und Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Aufgrund der Unklarheit, anhand welcher Indikatoren Lebensverhältnisse erfassbar und wann diese gleichwertig sind, entzieht sich das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse einer eindeutigen Operationalisierung und Messbarkeit. Es stehen unterschiedliche Ansätze nebeneinander, gleichwertige Lebensverhältnisse zu normieren, die immer auch Ausdruck einer bestimmten Interpretation des Postulats sind. An ihnen lässt sich oft konkreter als an Leitbildern und Konzepten ablesen, was unter gleichwertigen Lebensverhältnissen faktisch verstanden wird und wie sich das Postulat in eine räumliche Ausgleichspolitik übersetzt. Damit hängt von der Operationalisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse ganz wesentlich ab, welchen Fokus die Raumordnungspolitik einnimmt und welche politischen Handlungsfelder zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse definiert werden. Beetz (2008) bezeichnet die Operationalisierung nicht ohne Grund als Machtinstrument, mittels dessen eine bestimmte Deutung des Postulats politisch manifestiert wird. Entsprechend der hohen Bedeutung für die Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse nehmen die Operationalisierungs- und Messansätze zu ihrer Bestimmung hier ein eigenständiges Kapitel ein. Dabei werden zum einen raumordnungspolitische Ansätze zur Operationalisierung und Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Landes- und Bundesebene dargestellt und diskutiert, zum anderen aber auch international vergleichende Ansätze zur Beurteilung von räumlichen Disparitäten bei den Lebensverhältnissen im Kontext der europäischen Raumbeobachtung, einer Kohäsions- und ökonomischen Förderpolitik (auf Ebene der EU und der OECD) und der Entwicklungszusammenarbeit. Ergänzend werden Ansätze der Erhebung und Bewertung von Lebensverhältnissen durch andere Institutionen herangezogen, wie z. B. im Rahmen des Glücksatlas. In den Ansätzen kommt eine teilweise sehr spezifische Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse zum Ausdruck und nicht alle diese Ansätze stehen in einem direkten Zusammenhang mit dem raumordnungspolitischen Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, sie dienen aber der Klärung, wie gleichwertige Lebensverhältnisse in und außerhalb der Raumordnungspolitik normativ gefasst und interpretiert werden.

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse setzt sich aus zwei separaten Teilaspekten zusammen. Den ersten Aspekt bildet die Operationalisierung der Lebensverhältnisse: hier wird durch Indikatoren definiert, was zu den relevanten Lebensverhältnissen gezählt wird und dementsprechend Gegenstand einer räumlichen Ausgleichspolitik wird. Den anderen Aspekt stellt die Messung ihrer Gleichwertigkeit dar: hier werden für die Indikatoren räumliche Aggregationsebenen und Werte festgelegt, anhand derer Lebensverhältnisse verglichen und Unterschiede in den Lebensverhältnissen bewertet werden. Entsprechend dieser Logik werden gleichwertige Lebensverhältnisse in der

Raumordnungspolitik mittels einer teilräumlichen Ausprägung bestimmter lebensweltlicher Faktoren definiert (vgl. BBSR 2012: 16). Lebensverhältnisse werden multidimensional anhand unterschiedlicher Dimensionen erfasst. Durch den Vergleich der Teilräume untereinander werden regionale Disparitäten dargestellt. Deren Ausmaß wird sodann zum Gradmesser für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Es gibt bisher allerdings kein allgemein anerkanntes Messkonzept gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Kawka 2015b: 71). Einige übergreifende Merkmale strukturieren die unterschiedlichen Operationalisierungs- und Messansätze gleichwertiger Lebensverhältnisse, die in den folgenden Teilkapiteln vorgestellt und diskutiert werden:

- Erstens kann bei der Operationalisierung von Lebensverhältnissen unterschieden werden zwischen räumlich-strukturellen und personenbezogenen Indikatoren. Räumlich-strukturelle Indikatoren sind materielle, ökonomische oder institutionelle Merkmale, die räumlich zu verorten sind bzw. Räumen zuzuordnen sind (z. B. die Infrastrukturausstattung oder das BIP) während personenbezogene Indikatoren (z. B. die Lebenserwartung oder das Einkommen) für die Bewohnerschaft bestimmter Teilräume aggregiert werden. Die räumlich-strukturellen Indikatoren überwiegen in der Mehrzahl der Messansätze.
- Zweitens lässt sich unterscheiden zwischen quantitativen und qualitativen Indikatoren zur Erfassung der Lebensverhältnisse. Quantitative Indikatoren basieren auf statistischen Daten, z. B. zur Bevölkerungsentwicklung oder Arbeitslosenquote. Qualitative Indikatoren sind z. B. die Lebenszufriedenheit oder der gefühlten Gesundheitszustand. Gerade diese qualitativen Faktoren sind aber aufgrund der vergleichsweise geringen Datenverfügbarkeit und der aufwendigen Erhebungsmethoden in der Diskussion über gleichwertige Lebensverhältnisse bisher unterbelichtet.
- Drittens lassen die Daten je nach Raumbezug Aussagen über groß- oder kleinräumige Differenzen bei den Lebensverhältnissen zu. Je nach Größe und Zugschnitt können sich die Verfügbarkeit und die Aussagekraft von Daten stark ändern. Administrative Gebietsabgrenzungen sind zudem nicht immer die Gebiete, in denen sich Lebensverhältnisse räumlich organisieren. Aus diesem Grund schlägt Terfrüchte (2015) auch regionale Handlungsräume als raumordnungs- und raumentwicklungspolitische Gebietsabgrenzung vor, die den vielfältigen Verflechtungen der Lebensverhältnisse unter Umständen besser entsprechen können. Der Raumbezug in den hier dargestellten Ansätzen reicht vom Nationalstaat bis zu den Kreisen bzw. NUTS 3-Regionen.
- Eine letzte Unterscheidung bezieht sich auf einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, indem zwischen *Input*- und *Outcome*-Aspekten unterschieden wird. So machen zum Beispiel als *Input* die medizinische Versorgung und

als *Outcome* der Gesundheitszustand und die Lebenserwartung Aussagen über die Lebensverhältnisse in einer Region.

Die Normierung der gleichwertigen Lebensverhältnisse ist eine politisch brisante Aufgabe. Ein Monitoring regionaler Lebensverhältnisse ist zwar generell „wichtig und prinzipiell unabhängig von der Tatsache, wann ein Staat eingreifen muss“ (Kawka 2015b: 71), dennoch ist die Erfassung und Messung der Lebensverhältnisse ja Grundlage einer Politik zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Definition von Maßstäben und Schwellenwerten, bei deren Unter- oder Überschreitung ein politisches Handlungserfordernis besteht, ist notwendiger Weise normativ. Oftmals ist sie dabei aber nicht transparent, da in vielen Fällen keine (aktuellen) empirischen Forschungsergebnisse herangezogen werden. Ein Beispiel sind die Tragfähigkeitswerte für Zentrale Orte, die lediglich Proxy-Indikatoren darstellen (vgl. Greiving et al. 2015a: 292). Politisch brisant ist auch die Verallgemeinerung unterschiedlichster Lebenslagen sowie individueller Voraussetzungen und Bedürfnisse im Zuge der Operationalisierung und Messung der Lebensverhältnisse, die sich in eigentlich allen Operationalisierungs- und Messansätzen spiegelt.

Die Operationalisierung von Lebensverhältnissen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen

Lebensverhältnisse werden in der Raumordnungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen definiert: auf der Landesebene in den Zentrale-Orte-Konzepten, auf der Bundesebene, wo im Rahmen der MKRO-Entschlüsse und der Raumb Beobachtung des BBSR Lebensverhältnisse operationalisiert werden sowie bei der Raumb Beobachtung auf der europäischen Ebene. Darüber hinaus werden im Kontext der Entwicklungshilfe- und Kohäsionspolitik auch auf der internationalen Ebene die Lebensverhältnisse gemessen und miteinander verglichen (u. a. durch die OECD).

Das Raumordnungsgesetz bleibt in Hinblick auf die Operationalisierung der Lebensverhältnisse vage. In § 2 Abs. 2 Satz 1 ROG heißt es: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen.“ Dieser Grundsatz kann zwar als eine Konkretisierung des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse gesehen werden, die weitere Konkretisierung der hier genannten fünf Dimensionen bleibt aber den nachfolgenden Regelungen überlassen. Hierbei nehmen die MKRO, die Länder und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eine Schlüsselrolle ein. Die MKRO bezieht sich in ihren Entschlüssen und Leitbildern zur Operationalisierung von gleichwertigen Lebensverhältnissen vorrangig auf die Daseinsvorsorge und auf das Zentrale-Orte-

Konzept. Lebensverhältnisse werden dabei vorrangig anhand von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge operationalisiert. In der Entschlüsselung der MKRO zu Zentralen Orten werden für die unterschiedlichen Stufen Zentraler Orte die jeweiligen regelhaften Daseinsvorsorgeleistungen und -strukturen dargelegt:

„Grundzentren (GZ) erfüllen Funktionen der überörtlichen Grundversorgung. Hierzu gehören i. d. R. Schulen der Primarstufe, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Arztpraxen, Apotheken, Nahversorger im Einzelhandel und andere Einrichtungen des Dienstleistungsbereichs. Grundzentren können im Einzelfall auch Standort von Einrichtungen gehobener Funktionen wie z. B. einer weiterführenden Schule oder eines medizinischen Versorgungszentrums sein. Ihre Verkehrsverknüpfungsfunktion betrifft insbesondere die Verbindung zu den Mittelzentren und ihre Erreichbarkeit aus dem Verflechtungsbereich.“ (MKRO 2016a: 4f.)

„Mittelzentren (MZ) erfüllen gehobene Funktionen der regionalen Versorgung. Hierzu zählen Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, Einrichtungen im Sozialbereich sowie größere Anlagen im Bereich von Freizeit und Sport. Darüber hinaus sind Mittelzentren meist Standorte weiterer Dienstleistungseinrichtungen wie Behörden, von Sekundarschulen, Gerichten, hochwertigen Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und großflächigen Einzelhandelseinrichtungen. Auch haben sie i. d. R. eine besondere Bedeutung als Arbeitsmarktschwerpunkte und für die regionale Verkehrsverknüpfung.“ (MKRO 2016a: 5)

„Oberzentren (OZ) erfüllen hochwertige Funktionen der überregionalen Versorgung. Hierzu zählen z. B. Hochschulen, spezialisierte Einrichtungen der Gesundheitsversorgung, Theater/Opernhäuser und Sportstadien. Sie haben eine besondere Bedeutung als Arbeitsmarktschwerpunkte und für die überregionale Verkehrsverknüpfung.“ (MKRO 2016a: 5)

Eine Konkretisierung wird im Rahmen der Ausstattungskataloge in den Zentrale-Orte-Konzepten der Länder vorgenommen¹³. Diese Ausstattungskataloge haben zwar in der Regel lediglich eine Orientierungsfunktion, machen aber dennoch deutlich, anhand welcher Daseinsfunktionen die Lebensverhältnisse raumordnungspolitisch operationalisiert werden. Greiving et al. (2015a: 288-290) identifizieren folgende vierzehn Bereiche in den Ausstattungskatalogen der Zentrale-Orte-Konzepte: Bildung, Gesundheit, Einzelhandel, Öffentliche Verwaltung, Kultur, Sport, Verkehr, Finanz- und Versicherungswesen, sonstige Dienstleistungen, Rechtspflege, Soziales, Wissenschaft und Forschung, Gefahrenabwehr und Arbeitsmarkt. Damit ist eine starke Überschneidung der Ausstattungskataloge mit der Entschlüsselung des MKRO zu Zentralen Orten feststellbar. Aus den Ausstattungskatalogen lässt sich eine vorrangig am *Input* und an raumstrukturellen Aspekten orientierte Interpretation von Lebensverhältnissen ablesen. Die im Rahmen der Zentrale-Orte-Konzepte zum Teil von den Ländern festgelegten Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitsindikatoren lassen Rückschlüsse über die Interpretation der Gleichwer-

¹³ Eine Ausnahme bildet hierbei das Land Nordrhein-Westfalen.

tigkeit zu. Lebensverhältnisse werden durch sie mittels einer angemessenen Erreichbarkeit von tragfähigen Zentralen Orten operationalisiert. Es wird implizit davon ausgegangen, dass in einem Zentralen Ort bei einer ausreichenden Einwohner_innenzahl sowohl in diesem Ort als auch in seinem Versorgungsbereich grundlegende Daseinsfunktionen erfüllt werden und dass flächendeckend gleichwertige Lebensverhältnisse hergestellt sind, wenn die Erreichbarkeit dieser Orte gesichert ist. Der zur Messung herangezogene Indikator für die Erreichbarkeit ist die Reisezeit zu den Mittelzentren. Die Erreichbarkeitsschwelle für mittelzentrale Orte beträgt in den Ländern im motorisierten Individualverkehr 30 – 45 Minuten und im öffentlichen Personennahverkehr 30 – 60 Minuten. Die Spanne für die Tragfähigkeit liegt zwischen 7.000 – 25.000 Einwohner_innen für mittelzentrale Orte und 20.000 – 80.000 Einwohner_innen für Mittelbereiche (vgl. Greiving et al. 2015b: 42-49). Aus den Zentrale-Orte-Konzepten der Länder sowie der Entschließung der MKRO zu Zentralen Orten lässt sich die derzeit dominante raumordnungspolitische Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ablesen: Lebensverhältnisse werden über raumstrukturelle *Input*-Faktoren definiert und ihre Gleichwertigkeit anhand von quantitativ erfassbaren Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitsstandards bemessen.

Dieser Normierung von gleichwertigen Lebensverhältnissen als Basis raumordnungspolitischer Maßnahmen steht die laufende Raubeobachtung gegenüber, die eine vergleichende Analyse und Bewertung der regionalen Lebensverhältnisse und somit auch ein Monitoring der räumlichen Ausgleichspolitik vornimmt. Das BBSR trägt die Ergebnisse in der Datenbank INKAR (Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung) zusammen und wertet sie in den Raumordnungsberichten aus. Während INKAR lediglich eine Informationsplattform darstellt, die sehr umfassend zu über 600 Indikatoren Daten zusammenträgt und räumlich auswertet, findet im Raumordnungsbericht eine thematische Verengung auf bestimmte Dimensionen der Lebensverhältnisse statt und es werden auf dieser Basis raumordnungspolitische Handlungsempfehlungen formuliert. Den gleichwertigen Lebensverhältnissen wird im Raumordnungsbericht von 2011 ein eigenständiges Teilkapitel gewidmet, weshalb auf diesem Bericht im Folgenden ein besonderer Fokus liegt. Der Raumordnungsbericht beschreibt und bewertet die Lebensverhältnisse in den sechs Dimensionen Demographie, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Wohlstand, Infrastruktur und Wohnungsmarkt. Diese Dimensionen werden jeweils durch Indikatoren ausdifferenziert und zu einer aggregierten Aussage regionaler Lebensverhältnisse in fünf Ausprägungen zusammengefasst: von sehr stark überdurchschnittlich bis sehr stark unterdurchschnittlich. Auch die Erreichbarkeit zentraler Orte fließt als Indikator in die integrierte Messung der Lebensverhältnisse ein. Die Dimensionen werden auf der räumlichen Ebene der Kreise und kreisfreien Städte erhoben, wodurch räumlich differenzierte Aussagen über die Lebensverhältnisse und regionale Disparitäten möglich sind. Ergänzt wird die vergleichende Analyse regionaler Lebensverhältnisse im Raumordnungsbericht 2011 durch eine subjektive Bewertung der Zu-

friedenheit mit dem Wohnort auf Basis der jährlichen Bevölkerungsumfrage des BBSR. Dieser Indikator erhält allerdings keinen Einzug in die aggregierte Bewertung der Lebensverhältnisse (vgl. BBSR 2012). Auffällig ist, dass den subjektiven Indikatoren im Rahmen des Raumordnungsberichts von 2005 in einem eigenständigen Kapitel zur regionalen Lebensqualität noch ein wesentlich höherer Stellenwert beigemessen wurde (vgl. BBR 2005b). Hier wurde die Lebenszufriedenheit in einen direkten Bezug zu Arbeitslosigkeit, Einkommen, Wanderung und Mietenniveaus gesetzt und in den Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse gestellt. Demnach „[...] muss die Frage nach der Verwirklichung von Gleichwertigkeit in Deutschland sehr skeptisch beurteilt werden: Die Zufriedenheit mit den Lebensbedingungen am Ort bzw. in der Region ist in Deutschland außerordentlich unterschiedlich [...]“ (BBR 2005b: 6). Als Begründung für den Rückzug auf objektive Indikatoren im Raumordnungsbericht von 2011 wird auf die Definition von Lebensverhältnissen im ROG verwiesen und darüber hinaus an die Debatte um Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge angeknüpft (vgl. BBSR 2012: 16f.). Kawka (2015b: 74) führt darüber hinaus das Argument an, dass nur diejenigen Indikatoren zweifelsfrei Einzug in die Messung regionaler Lebensverhältnisse finden können, die im Einflussbereich politischer Handlungsmöglichkeiten liegen. Er nennt subjektive Faktoren wie die Einschätzung des individuellen Wohlergehens und die sozialen Beziehungen als wenig aussagekräftig, da sie keine Aussagen über eine regionale Gleichwertigkeit machen würden. Der Raumordnungsbericht von 2017 steht unter dem Thema ‚Daseinsvorsorge‘. Die Daseinsvorsorge wird darin eng mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse verknüpft und in den Kontext Zentraler Orte eingebettet. Im Bericht werden ausgewählte Bereiche der Daseinsvorsorge thematisiert und operationalisiert – dazu gehören die Kinderbetreuung, die allgemeinbildenden Schulen, die berufliche Bildung, die Versorgung mit Apotheken und die ambulante ärztliche Versorgung, die stationäre Versorgung und die Krankenhäuser, die ambulante und stationäre Pflege, die Notfallversorgung und der Brandschutz, die Wasserversorgung und die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung, die Mobilität sowie die Lebensmittelversorgung. Ein eigenes Kapitel widmet sich der digitalen Daseinsvorsorge, wozu vor allem die Breitbandversorgung gezählt wird. Im Raumordnungsbericht 2017 werden demographische und wirtschaftliche Entwicklungen in einen engen Zusammenhang mit den regionalen Lebensverhältnissen gesetzt. Insgesamt zeichnet sich die Operationalisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse durch eine starke *Input*-orientierte Normierung aus (vgl. BBSR 2018a).

Neben der Raubeobachtung auf Bundesebene finden sich auch Monitoringansätze zur Messung der Lebensverhältnisse auf europäischer und internationaler Ebene; dazu gehört auf europäischer Ebene zum Beispiel der ESPON Atlas *Mapping European Territorial Structures and Dynamics* (European Territorial Observatory Network [ESPON] 2014). International ist insbesondere die OECD-Studie *How's Life?* zur Lebensqualität in den OECD-Ländern zu nennen (OECD [Organisation for Economic Co-operation and De-

velopment] 2015), die Teil der *Better Life*-Initiative der OECD ist. Der ESPON Atlas gibt einen Überblick über den Zustand, die Trends und Perspektiven der europäischen Raumentwicklung. Er widmet sich in einem Teilkapitel der territorialen Kohäsion, die als Ausdruck des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse auf europäischer Ebene gilt (vgl. ARL 2014; Hahne & Stielike 2013; Kersten 2009). Im ESPON Atlas wird die territoriale Kohäsion zugespitzt auf den fairen Zugang zur Daseinsvorsorge und zu Wissen durch eine angemessene Infrastrukturausstattung (vgl. ESPON 2014: 86). Hiermit wird sehr stark an die *Input*-orientierte Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse aus dem deutschen Kontext angeknüpft. Die Dimensionen, die zur Messung der territorialen Kohäsion herangezogen werden, umfassen *performance of local economies and their competitiveness, innovative territories, fair access to services, markets and jobs* sowie *inclusion and quality of life* (vgl. ESPON 2014: 86). Die Dimension *inclusion and quality of life* ist diejenige, die am stärksten von der *Input*-orientierten Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse abweicht. Hier werden die Folgen des Lebens in einer bestimmten Region z. B. anhand der Lebenserwartung und des Haushaltseinkommens beschrieben. Die OECD-Studie *How's Life?* untersucht die Lebensqualität anhand von insgesamt 11 Dimensionen: *income and wealth, jobs and earnings, housing, health status, work-life balance, education and skills, social connections, civic engagement and governance, environmental quality, personal security* sowie *subjective well-being* (vgl. OECD 2015: 26). Während sich der ESPON-Atlas ausschließlich auf objektive, quantitative Indikatoren bezieht, integriert die OECD-Studie sehr viel stärker auch qualitative Faktoren bei der Erfassung der Lebensverhältnisse. Dazu gehören die Selbsteinschätzung zum Gesundheitsstatus und zur persönlichen Sicherheit, die Unterstützung durch soziale Netzwerke, die Zufriedenheit mit der Wasserqualität und die allgemeine Lebenszufriedenheit (vgl. OECD 2015: 26). Auch der Titel der OECD-Studie verweist auf ein grundsätzliches qualitatives Verständnis von Lebensverhältnissen: *How's Life? Measuring Well-Being* bezieht sich sprachlich stark auf das subjektive Wohlbefinden. Die Studie steht im Kontext der *Better Life*-Initiative der OECD und ist Ausdruck einer insgesamt zunehmenden Erfassung und politischen Berücksichtigung der regionalen Lebensqualität (vgl. Kawka 2015b: 71). Während der Hauptteil der Studie *How's Life?* mit den Nationalstaaten einen sehr großen Raumbezug hat, werden im Zuge eines regionalen Monitorings der Lebensqualität auf Basis der höchsten subnationalen Verwaltungseinheiten (in Deutschland sind das die Bundesländer) auch kleinräumigere Daten erfasst und vergleichend ausgewertet. Aufgrund der begrenzten Datenverfügbarkeit geht damit allerdings eine Verengung auf die folgenden Dimensionen einher: *income, jobs, health, access to services, environment, education, safety, civic engagement and housing* (vgl. OECD 2014: 12, 2015).

Die bisher vorgestellten Ansätze vereint, dass sie ein integriertes, multidimensionales Verständnis von Lebensverhältnissen haben. Darauf basierende Politikempfehlungen und Handlungsansätze sind deswegen sehr komplex und zum Teil auch abstrakt (vgl. BBSR 2012: 29f.; ESPON 2014: 104-107). Nicht alle Instrumentarien, die einer Politik

gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen, nutzen jedoch einen integrierten, auf unterschiedlichen Dimensionen basierenden Ansatz zur Erfassung der Lebensverhältnisse. So beruft sich zum Beispiel die europäische Regionalpolitik im Rahmen des Konvergenziels ausschließlich auf das BIP pro Kopf in den NUTS-II-Regionen (vgl. Eckey 2011: 653) und die Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW) fokussiert sich in ihrer Messung der Lebensverhältnisse – im Kontext der GRW zugespitzt auf die regionalökonomischen Verhältnisse – auf die vier Indikatoren: durchschnittliche Arbeitslosenquote, Bruttojahreslohn je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem, Erwerbstätigenprognose und Infrastrukturindikator (vgl. Bund-Länder-Koordinierungsausschuss der GRW 2015: 9). Damit wird, in enger Anlehnung an den Charakter der Gemeinschaftsaufgabe, ein eindimensional auf die wirtschaftliche Entwicklung ausgerichteter Messansatz herangezogen, der zwar auf mehreren, untereinander gewichteten Indikatoren aufbaut, aber nur einen Ausschnitt der regionalen Lebensverhältnisse darstellt. Dennoch stellt das Instrument ein Baustein im Gefüge der Politiken zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dar. Auffällig ist, dass die GRW auf den Arbeitsmarktregionen basiert und damit einen abweichenden Raumzuschnitt zur europäischen Strukturpolitik und der Raumbeobachtung des BBSR hat. Die Grundlage für die finanzpolitischen Ausgleichssysteme bildet ein eng auf die Bevölkerungszahl und die Finanzkraft der Kommunen ausgerichteter Operationalisierungs- und Messansatz (vgl. Bajohr 2003: 116ff.; Eltges 2008). Ein bisher kaum berücksichtigter Ansatz zur Erfassung der Lebensverhältnisse stammt von Kawka (2006): er schlägt vor, die regionalen Lebenshaltungskosten zur Grundlage der Beurteilung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu machen.

Die Messung der (Un-) Gleichwertigkeit

Aus der reinen Beobachtung möglicher regionaler Disparitäten bei den Lebensverhältnissen lassen sich noch keine Rückschlüsse darüber ziehen, anhand welchen Maßstabs diese im Sinne einer anvisierten Gleichwertigkeit als problematisch eingestuft und somit Anlass politischer Handlung werden. Da weithin Einigkeit darüber besteht, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht als Gleichheit zu interpretieren (vgl. ARL 2006: 7; Hübler et al. 1980: 22f.; Ossenbühl 1977), muss der Maßstab für die akzeptable, bzw. problematische (Un-) Gleichwertigkeit in der Folge politisch festgesetzt werden. Dazu gibt es unterschiedliche Ansätze. In einigen stellen Durchschnittswerte den Maßstab der Gleichwertigkeit dar und ein bestimmtes Maß der Abweichung davon wird als Schwelle für politisches Handeln eingestuft. Dieser Ansatz setzt eine vergleichende Betrachtung der Lebensverhältnisse voraus und erstellt aus den Werten regionale Rankings (vgl. Maretzke 2006). Er kommt zum Beispiel bei der regionalen Strukturpolitik der EU zum Einsatz, wobei das BIP die Vergleichsgröße ist und der Schwellenwert für eine regionale Strukturförderung bei einer negativen Abweichung von mehr als 75 % vom EU-Durchschnitt liegt (vgl. INTERREG 2012: 2; Eckey 2011: 653). Ein vergleichba-

rer Ansatz findet sich auf Bundesebene bei der Festlegung der Fördergebiete für die GRW. Maretzke (2006) kritisiert bei der Orientierung an Durchschnittswerten, dass die Wahl der Indikatoren, des räumlichen Bezugssystems und des Abstufungsverfahrens zu teilweise sehr unterschiedlichen Ergebnissen führt. Er kommt deswegen zu dem Schluss, „[...] dass das Instrument ‚Regionale Rankings‘ nur eingeschränkt tauglich ist, die Realisierung des Ziels zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Regionen Deutschlands objektiv zu messen, geschweige denn bewerten zu können.“ (Maretzke 2006: 334).

Alternativ zu Durchschnittswerten können normativ gesetzte Standards als Maßstab herangezogen werden, bei deren Unterschreitung eine Gleichwertigkeit als nicht mehr gegeben gilt. Eine Normierung der Standards für staatliche Infrastrukturleistungen findet sich im Grundgesetz lediglich für das Post- und Eisenbahnwesen (vgl. Hebel 2006: 315). Für andere Bereiche werden Mindeststandards vorrangig durch gesetzliche Festlegungen im Bereich der jeweiligen Fachpolitiken gesetzt. Für die Raumordnungspolitik finden sich Festlegungen vorwiegend in den Landesentwicklungsplänen mit den entsprechenden Zentrale-Orte-Konzepten der Länder. Daneben dienen Raumordnungsklauseln der Festschreibung von Mindeststandards in den Fachgesetzen (vgl. Terfrüchte 2015: 7). Während die Standards gleichwertiger Lebensverhältnisse über einen langen Zeitraum eine „Angleichung nach oben“ (Kersten 2006a: 246) erfahren haben, dreht sich die Diskussion seit einigen Jahren vor allem um Mindeststandards als Grenze ‚nach unten‘. Die Einhaltung von nicht zu unterschreitenden Mindeststandards gestaltet sich in vielen Regionen bei der gleichzeitig geforderten ökonomischen oder demographischen Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge als zunehmend schwierig. Eine vom Bundesgesetzgeber festgesetzte Definition von Mindeststandards existiert bisher nicht und damit auch kein bundesweit einheitlicher Maßstab. Forderungen nach einer solchen Festsetzung werden immer wieder gestellt (vgl. BBSR 2012: 30; Greiving et al. 2015b: 105; Spannowsky in: Spannowsky et al. 2010§ 2 Rn. 78; Strubelt 2006: 308), wobei der Beirat für Raumordnung darauf hinweist, dass Mindeststandards sich nicht nur auf die quantitative Infrastrukturausstattung beziehen, sondern stärker qualitativ ausgerichtet werden sollten, indem sie zum Beispiel Mobilitätsstandards formulieren (vgl. Beirat für Raumordnung 2009). Im Gegensatz zum vergleichsorientierten Ansatz der Durchschnittswerte orientieren sich politisch-normative Standards an Festlegungen, die unabhängig von der Situation in den Vergleichsräumen Bestand haben. Als Argument für Mindeststandards wird deswegen auch angeführt, dass sie eine Vielfalt und Unterschiedlichkeit der Lebensverhältnisse bei verbindlichen Untergrenzen zulassen (vgl. Kawka 2015b: 77).

Der Vorschlag des Beirats für Raumordnung zur qualitativen Orientierung bei den Mindeststandards weist in Richtung einer dritten möglichen Bewertungsgrundlage für die Gleichwertigkeit von Lebensbedingungen, indem Obergrenzen bzw. Belastungsgren-

zen festgesetzt werden (vgl. Beirat für Raumordnung 2009). Mit den Obergrenzen wird jeweils ein maximal zumutbarer Wert definiert, bei dessen Überschreitung ein politisches Handlungserfordernis zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besteht. Der Ansatz kommt zum Beispiel bei Erreichbarkeitsstandards zum Tragen. Als obere Grenze für den zumutbaren Reisezeitaufwand von Wohnstandorten zum nächsten Mittelzentrum beruft sich das BBSR im Raumordnungsbericht von 2011 auf eine Fahrzeit von 30 Minuten, sowohl im MIV als auch im ÖV (vgl. BBSR 2012: 33). Solche Obergrenzen werden zum Teil auch im Kontext der Zentrale-Orte-Konzepte der Länder definiert, wobei nicht alle Länder eine solche Festlegung treffen (vgl. Greiving et al. 2015b: 48f.). Auch Gerichte sind an der Definition von Obergrenzen beteiligt, wie zum Beispiel der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil über die zulässige Länge von Schulwegen (vgl. Kawka 2015b: 80). Ebenso können auch andere Bereiche als die Erreichbarkeit in Form von Obergrenzen normiert werden, so zum Beispiel Belastungsgrenzen im Schadstoffbereich.

7. Ansätze zu einer Weiterentwicklung und Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse hat sich, wie in den vorangegangenen Kapiteln dargestellt wurde, im Laufe der Zeit weiterentwickelt und wurde dabei auch immer wieder partiell neu interpretiert. Aktuell gibt es aber einen neuen, in seiner Intensität bisher unvergleichbaren Diskurs über die Notwendigkeiten und Chancen einer inhaltlichen Neuausrichtung des Postulats. Dieser Diskurs fragt aus unterschiedlichen Perspektiven, worin das gesamtgesellschaftliche Ziel und die Legitimation einer räumlichen Ausgleichspolitik bestehen. Gleichzeitig stehen auch die Instrumente und Konzepte zur Umsetzung der gleichwertigen Lebensverhältnisse zur Diskussion und damit auch die Frage danach, was ausgeglichen werden soll und was der Maßstab dieses Ausgleichs ist. Die Ansätze zur Neuinterpretation, die im folgenden Kapitel überblicksartig dargestellt werden, eint der Versuch, Antworten auf aktuelle räumliche, soziale und ökonomische Herausforderungen zu formulieren. Sie gehen von dem Befund aus, dass die bisherige Interpretation und Umsetzung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse keine adäquate Antwort auf die Herausforderungen des demographischen Wandels und der ökonomischen Auseinanderentwicklung von Regionen, auf das gewandelte Staatsverständnis und die zunehmend individualisierten Lebensstile darstellt.

Der Diskurs über die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse

In der Diskussion um eine Neuausrichtung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse wird immer wieder auf das aus dem Jahr 2004 stammende Zitat vom damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler in der Zeitschrift Focus verwiesen (vgl. Danielzyk 2014: 16; 2006: 1; Hahne & Stielike 2013: 7f.; Hübler 2005: 55; Strubelt 2006: 306), in dem er auf die Frage, ob man nicht den Bewohner_innen Mecklenburg-Vorpommerns fünfzehn Jahre nach der deutschen Einheit ehrlich sagen müsse, dass sich dort nie wieder Industrie ansiedeln werde, antwortete:

„Solche Prognosen kann niemand seriös abgeben. Aber unabhängig davon gab und gibt es nun einmal überall in der Republik große Unterschiede in den Lebensverhältnissen. Das geht von Nord nach Süd wie von West nach Ost. Wer sie einebnen will, zementiert den Subventionsstaat und legt der jungen Generation eine untragbare Schuldenlast auf. Wir müssen wegkommen vom Subventionsstaat. Worauf es ankommt, ist, den Menschen Freiräume für ihre Ideen und Initiativen zu schaffen.“ (Köhler 2004).

Mit dieser Stellungnahme wurde das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in einem bis dahin beispiellosen Maße politisch infrage gestellt. Das Statement löste eine umfassende politische, öffentliche und wissenschaftliche Debatte über das Postulat aus, die sich an der Frage entzündete, inwiefern die Aufrechterhaltung und Schaffung

gleichwertiger Lebensverhältnisse weiterhin das Ziel eines gemeinwohlorientierten politischen Handelns sein könne. Das vorläufige Fazit dieser mittlerweile über zehn Jahre andauernden intensiven Diskussion ist einerseits die weitgehend einhellige Feststellung, dass das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse nach wie vor eine hohe Relevanz als politisches Ziel besitzt und andererseits die Forderung nach einer Neuausrichtung des Postulats nebst unterschiedlicher Vorschläge, wie eine solche Neuinterpretation beschaffen sein könnte.

Zur Rechtfertigung der fortdauernden gesamtgesellschaftlichen Relevanz des Postulats wird auf das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat verwiesen. So schreibt Kersten, dass eine potenzielle Verabschiedung vom Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse „[...] einen der ganz zentralen Legitimationspfeiler unserer politischen Ordnung verändert“ (Kersten 2006b: 248). Gatzweiler und Strubelt (2006: 1) bezeichnen das Postulat als Gerechtigkeitsnorm. Danielzyk zufolge sind gleichwertige Lebensverhältnisse die „[...] räumliche Dimension des Selbstverständnisses der Bundesrepublik als Sozialstaat“ (Danielzyk 2014: 16) und Hahne hält ein Festhalten an gleichwertigen Lebensverhältnisse für „verfassungsmäßig geboten [...], bilden diese doch die Basis für einen solidarischen Bundesstaat und seinen Zusammenhalt“ (Hahne 2005: 263). Darüber hinaus wird die Relevanz einer räumlichen Integration und Stabilität betont (vgl. Beirat für Raumordnung 2007: 40; Böhme & Zillmer 2015: 11). Es scheint also übergreifender Konsens zu sein, dass das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumlicher Ausdruck sozialstaatlicher Integration einen ungebrochenen Geltungsanspruch hat und beibehält – und damit auch eine räumliche Ausgleichspolitik in gewissem Rahmen weiterhin gerechtfertigt ist. Kersten (2006a: 247) kritisiert allerdings, dass die Mehrheit der Vorschläge zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitspostulat dieses relativiere, indem sie, wie z. B. der Ad-hoc-Arbeitskreis ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘ der ARL (2006: 7), Gleichwertigkeit zum Richtungsziel deklarieren und unter einen ökonomischen Abwägungsvorbehalt stellen.

Den dominanten Stimmen eines Festhaltens am Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen aber auch grundlegend kritische Positionen gegenüber. So bemerkt vor allem das Berlin-Institut in seiner 2009 erschienenen Studie zum demographischen Wandel, dass in ‚abgekoppelten Regionen‘ eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht mehr aufrechterhalten werden könne „[...] wenn die Menschen fehlen, die das Schicksal ihrer Heimat in die Hand nehmen [...]“ (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009: 33) und Reiner Klingholz, der Direktor des Instituts, schreibt, ein Anspruch des Festhaltens am Paradigma der Gleichwertigkeit „[...] taugt bestenfalls für Sonntagsreden und ist in Wirklichkeit längst zu einer leeren Hülse geworden, der die Menschen vor Ort zunehmend enttäuscht und verärgert zurücklässt und im schlimmsten Fall populistischen Parteien in die Arme treibt.“ (Klingholz 2015: 27). Auch Aring (2011) hat mit seinem Ansatz der Selbstverantwortungsräume, in denen gleichwertige Lebens-

verhältnisse weder versprochen werden könnten noch sollten, eine pragmatische Antwort auf die Grenzen und Möglichkeiten des Postulats gesucht. Und auch der Ad-hoc-Arbeitskreis ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘ der ARL zeigt sich offen gegenüber Absiedlungsoptionen und verabschiedet sich damit, zumindest teilweise, von dem Anspruch flächendeckend gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. ARL 2016).

Veränderte Rahmenbedingungen als Anlass einer Neuinterpretation

Einigkeit herrscht trotz der Spannweite der Positionen dahingehend, dass das Postulat einer Neuinterpretation bedarf, wenn es unter veränderten Rahmenbedingungen weiterhin aufrechterhalten werden soll. Drei wesentliche Kontextveränderungen werden für die Notwendigkeit einer Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse angeführt: Erstens der demographische Wandel und die Schrumpfung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft, zweitens die Privatisierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen im Kontext der Neoliberalisierung und drittens die Individualisierung und Flexibilisierung von Lebensstilen.

Der demographische Wandel und die Schrumpfung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft werden gemeinhin als relevante Prozesse für die regionale Ausdifferenzierung von Lebensverhältnissen diagnostiziert (vgl. Aring 2011: 40f.; ARL 2008: 3; Beirat für Raumordnung 2007; Danielzyk 2014; Flex & Lamker 2012; Klingholz 2015; MKRO 2006). Insbesondere in den alternden sowie dünn besiedelten ländlichen Räumen führt dies zu neuen Herausforderungen für die Herstellung bzw. Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die raumordnungspolitische Diskussion um die Folgen des demographischen Wandels für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse spitzt sich stark auf Fragen der Tragfähigkeit von Daseinsvorsorge zu. Dabei wird zwischen einem qualitativen Wandel durch die veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung und einem quantitativen Wandel durch die rückläufige Bevölkerungszahl differenziert (vgl. Einig 2008: 25). Im Zusammenhang mit Tragfähigkeitsproblemen werden neue Konzepte der Daseinsvorsorge und insbesondere auch eine Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Konzepts diskutiert (vgl. ARL 2006; BBR 2005a; Danielzyk 2014: 18; MKRO 2006: 18-21). Barlösius und Neu (2007) und Beetz et al. (2008: 304) sprechen aufgrund der starken Verknüpfung von Schrumpfung und demographischem Wandel mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse von einer ‚Demographisierung‘ der Debatte. Diese führe dazu, dass gesellschaftspolitische Ziele allzu schnell unter dem Verweis auf den Bevölkerungsrückgang und die Alterung aufgegeben werden.

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde lange Zeit in den Kontext einer (Um-) Verteilung von Wohlstand durch eine räumliche Ausgleichspolitik gesetzt. Dieser fast selbstverständliche Ausgleich in den prosperierenden Nachkriegsjahrzehnten wurde aber im Zuge des ökonomischen Auseinanderdriftens von Regionen und den mit der Wiedervereinigung neu auftretenden gravierenden regionalen Unterschieden

zunehmend infrage gestellt. Jüngst äußerte sich dies in den Debatten über die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs. Die wirtschaftliche Strukturschwäche von Teilräumen wird im Kontext der Wachstums- und Wettbewerbsorientierung zunehmend zum Problem für die Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Beirat für Raumordnung 2007: 36f.). Da in diesen Teilräumen oft nur geringe Nachfrage- und Entwicklungspotenziale vorhanden sind und gleichzeitig die öffentlichen Kassen nur geringe finanzielle Spielräume aufweisen, stehen die Daseinsvorsorgeleistungen und -infrastrukturen unter einem hohen Kostendruck und geraten an die Grenze ihrer Tragfähigkeit. Unter diesen geänderten Rahmenbedingungen werden gleichwertige Lebensverhältnisse vielfach als ein kaum mehr (ökonomisch) tragfähiges Umverteilungs-Ziel angesehen. So argumentiert Blotevogel (2006: 464, 468f.), dass ein Festhalten an den gewohnten Standards der Daseinsvorsorge weder volkswirtschaftlich leistbar noch alternativlos für eine Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist.

Eingebettet ist die Wachstums- und Wettbewerbsorientierung der Raumordnungspolitik in die Diskurse um ein gewandeltes Staatsverständnis vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Gewährleistungsstaat, der für eine neue Verantwortungsteilung zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Daseinsvorsorge steht (vgl. Aring 2013; ARL 2006: 3; Einig 2008: 17, 22-24; Kersten 2008: 2f.; MKRO 2006: 20). Dieser Wandel ist mit der Hoffnung auf eine effizientere Organisation der Daseinsvorsorge mittels neuer Steuerungsformen und insbesondere auch durch die Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements verbunden (vgl. Elbe & Müller 2015). Der Beirat für Raumordnung beschreibt diese Neuausrichtung als zwingende Notwendigkeit: „Die Sicherung infrastruktureller Leistungen und von Gemeinschaftsgütern wird in schrumpfenden Regionen nicht mehr allein von der Öffentlichen Hand und schon gar nicht von einzelnen Kommunen erbracht werden können.“ (Beirat für Raumordnung 2007: 44). Vereinzelt wurde auf Basis dieser Analyse auch politisch debattiert, das Gleichwertigkeitsziel mit Verweis auf die beschränkte Leistungsfähigkeit des Staates komplett aufzugeben (vgl. zum Überblick Hahne 2005: 259).

Die Ausdifferenzierung von Lebenslagen ist eine weitere Rahmenbedingung für die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse. Im Kontext einer räumlich zunehmend differenzierten und funktionspezialisierten Gesellschaft ist eine Abkehr von der lange Zeit das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse prägenden Vorstellung einer nachholenden Modernisierung ländlicher Räume zugunsten einer Akzeptanz von Differenzen in den Lebensweisen und Entwicklungspfaden von Räumen feststellbar (Barlösius & Neu 2008c: 21; Danielzyk 2014: 17; Hahne 2005: 260). Es kann nicht mehr davon ausgegangen werden, dass die standardmäßigen Daseinsvorsorgeeinrichtungen und -leistungen auch für alle den gleichen Nutzen haben. Dementsprechend stellt auch der Beirat für Raumordnung fest, dass stärker als bisher die Interessen, die Handlungsfähigkeit und die Handlungsbereitschaften der Menschen beachtet werden müssen (vgl.

Beirat für Raumordnung 2007: 22). Brake (2007: 177f.) verweist in diesem Kontext auch auf die zunehmende Bedeutung der räumlichen Mobilität durch Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt und durch die Herausbildung einer Wissensgesellschaft.

Ansätze zur Weiterentwicklung und Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die Ansätze der Weiterentwicklung und Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse lassen sich grob in zwei Perspektiven einteilen, die in der Diskussion immer öfter auch als Paradigmen verhandelt werden: die *Input*- vs. die *Outcome*-Perspektive (vgl. Aring 2013; ARL 2016; Danielzyk 2014). Im Gegensatz zu anderen Strukturierungsansätzen, wie z. B. der von Hahne (2005: 258-261) vorgenommenen Einteilung in Ansätze zur Aufgabe des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse, zu dessen Neuinterpretation und zur Veränderung der Instrumente bei Beibehaltung des Ziels, bietet die Analyse der Ansätze anhand der *Input*- und *Outcome*-Perspektive eine bessere Möglichkeit, die dem Postulat zugrundeliegenden normativen Vorstellungen herauszuarbeiten. Die *Input*-Perspektive verfolgt dabei im Wesentlichen einen Ansatz der Verteilungsgerechtigkeit und stellt die räumliche Ausstattung mit Angeboten und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (als *Input*) in den Mittelpunkt. Demgegenüber fokussiert die *Outcome*-Perspektive auf die individuellen und lokalen Wirkungen der Daseinsvorsorge (als *Outcome*) und lehnt sich dabei an eine Chancengerechtigkeit mit dem Fokus auf die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten an. Die Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse folgte bisher im Wesentlichen der *Input*-Perspektive. Ansätze der Neuinterpretation lösen sich jedoch immer stärker vom damit traditionell verbundenen Anspruch einer egalitären Verteilungsgerechtigkeit durch die Daseinsvorsorge zugunsten entweder einer differenzierten Verteilungsgerechtigkeit auf einem niedrigeren Niveau oder einer chancengerechten Gestaltung der Daseinsvorsorge, bemessen an den durch sie bereitgestellten Leistungen. Auffällig ist bei allen Ansätzen, dass sie sich fast ausschließlich auf die Gewährleistung und Organisation der Daseinsvorsorge im Kontext des zum Teil als reformbedürftig diskutierten Zentrale-Orte-Systems beziehen und kaum auf finanz-, struktur- und sozialpolitische Instrumente verweisen. Dabei sind sie nicht immer ganz eindeutig einer der beiden Richtungen zuzuordnen. Im Folgenden soll dennoch eine tendenzielle Einordnung der Ansätze zur Neuausrichtung gleichwertiger Lebensverhältnisse in die *Input*- und *Outcome*-Perspektive vorgenommen werden.

Die Weiterentwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Kontext der *Input*-Perspektive

Die stärkste Wirkmächtigkeit hat die *Input*-Perspektive im Kontext der rationalen Entwicklungsplanung in den 1960er bis 70er Jahren erfahren. In dieser Phase wurde die räumlich ubiquitäre Bereitstellung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen sehr umfassend als sozialstaatliche Aufgabe interpretiert. In jüngerer Zeit gehen die Ansichten darüber,

wann eine Gleichwertigkeit im *Input* und damit eine Verteilungsgerechtigkeit besteht, jedoch zunehmend auseinander. Einigkeit herrscht dahingehend, dass die Gleichausstattung aller Teilräume mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen nicht (mehr) das raumordnungspolitische Ziel darstellt. Vielmehr wird über räumlich differenzierte Standards und aktuell vorrangig über Mindeststandards diskutiert (vgl. BBSR 2012: 30; Beirat für Raumordnung 2009: 13; Greiving et al. 2015b; MKRO 2006: 18; Strubelt 2006: 308). Räumlich differenzierte Standards werden primär mit einer andernfalls nicht zu gewährleistenden (ökonomischen) Tragfähigkeit von Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge begründet. Diese ist vor allem in dünn besiedelten, peripheren Regionen immer weniger gewährleistet. Aus juristischer Perspektive wird die Beschränkung sozialstaatlicher Verantwortlichkeit auf Mindeststandards der Daseinsvorsorge mit jüngeren Urteilen des Verfassungsgerichts begründet, insbesondere dem Urteil zum Altenpflegegesetz aus dem Jahr 2002 (vgl. Brandt 2006: 23; Kersten 2008: 3f.).

Wenn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse anhand von Mindeststandards der Daseinsvorsorge bestimmt wird, orientiert sie sich nicht am bundesweiten Durchschnitt oder an den ‚optimalen‘ Lebensverhältnissen, sondern an einer politisch als zumutbar definierten Untergrenze der Versorgung. Alles darüber Hinausgehende wird demnach nicht im engeren Bereich sozialstaatlicher Verantwortung verortet. Offen ist allerdings, anhand welcher Normen Mindeststandards festgesetzt werden können und für welche Bereiche sie gelten sollen. Die ARL (2006: 18) bezeichnet dieses Unterfangen als schwierigen politischen Aushandlungsprozess, in dem die Raumordnung gemeinsam mit den Fachplanungen Festlegungen treffen und über bestehende Standards verhandeln müsse. Hahne (2005: 263) schlägt als Bereiche, für die Mindeststandards formuliert werden sollten, die schulische Grundbildung, die Post und Telekommunikationsdienstleistungen sowie die medizinische Grundversorgung vor. Im Rahmen des MORO ‚Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern‘ werden Standards im Bereich der Bildung und der medizinischen Versorgung gefordert, aber es wird auch über eine stärkere Einbeziehung von Standards für den Einzelhandel debattiert (vgl. BBR 2005a: 7). Brake (2007: 182) betont insbesondere den Wert der Bildung für die Entwicklungschancen und schlägt dementsprechend eine Grundsicherung in diesem Bereich aber auch in den Bereichen Betreuung, Gesundheit, Technik, Kommunikation und Verkehr vor. In der Diskussion gibt es aber auch Stimmen, die sich gegen eine allzu verbindliche und einheitliche Definition von Mindeststandards aussprechen. So verweist die ARL darauf, dass die Festlegung von Standards nicht dazu führen dürfe, dass innovative und flexible Lösungen außer Acht bleiben (vgl. ARL 2006: 18). Auch der Beirat für Raumordnung plädiert für „[...] ein gewisses Maß an Freiheit bei der Umsetzung rechtlich vorgegebener Normen und Standards (im Sinne von Experimentierklauseln und Ausnahmeregelungen) [...]“ (Beirat für Raumordnung 2007: 7).

Insgesamt findet mit dem Diskurs um Mindeststandards eine Distanzierung vom Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet statt. Es wird für eine Minimalvariante ausgleichsorientierter Raumordnungspolitik plädiert. Die normative Grundlage der Verteilungsgerechtigkeit wird damit relativiert. Anstelle von gleichwertigen Lebensverhältnissen ließe sich dementsprechend vielmehr von zumutbaren Lebensverhältnissen sprechen, denn mit Mindeststandards wird lediglich eine Untergrenze der zumutbaren Verhältnisse definiert oberhalb derer eine umfassende regionale Ausdifferenzierung billigend in Kauf genommen wird. Klingholz spricht deswegen von einer „expliziten Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Klingholz 2015: 23) und Barlösius (2006: 17) fragt, was gleichwertige Lebensverhältnisse eigentlich noch ausmache, wenn es nicht die gleichförmige Ausstattung mit Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Infrastrukturen ist.

Mit dem Diskurs um Mindeststandards gehen unterschiedliche Vorschläge zur Straffung und Anpassung des Zentrale-Orte-Systems einher. Dazu gehören vor allem eine Konzentration der zentralörtlichen Funktionen auf weniger, aber dafür leistungsfähigere Zentren, eine interkommunale Kooperation zur Sicherstellung von Aufgaben sowie die Gewährleistung der Erreichbarkeit von Zentralen Orten (vgl. ARL 2006: 18, 2015b; BBSR 2012: 55; Beirat für Raumordnung 2007: 43; Hahne 2005: 263; MKRO 2006, 2013, 2016a). Die ARL rät dazu, nach einer Straffung die „[...] verbleibenden Zentralen Orte zu multifunktionalen Auffang-, Stabilisierungs- und Entwicklungsknoten des unvermeidlich weitmaschiger werdenden Siedlungsnetzes [auszugestalten] [...]“ (ARL 2006: 18) und im Raumordnungsbericht von 2011 heißt es, dass zentralörtliche Netze „[...] entweder ausgedünnt oder organisatorische Lösungen wie die Funktionsteilung in Städteverbänden/-netzen angewandt werden [müssen].“ (BBSR 2012: 55).

Im Kontext der Diskussion um Mindeststandards wird auch über eine Flexibilisierung der Daseinsvorsorge diskutiert. Diese Diskussion fokussiert darauf, inwiefern eine Flexibilisierung der Angebotsformen und Trägerstruktur zur Stabilisierung und sogar Verbesserung der Ergebnisse beitragen kann. Sie nimmt daher bereits in Teilen eine *Outcome*-Orientierung ein. Im Kontext dieser Debatte wird zum Teil auch eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlichen Engagements bei der Daseinsvorsorge diskutiert und angeregt (Aring 2013; Beirat für Raumordnung 2007: 41; Neu 2009b: 90ff.). Das zivilgesellschaftliche Engagement wird dabei teilweise als Substitution wegfallender öffentlicher Ressourcen im Bereich der Daseinsvorsorge gesehen (vgl. MKRO 2006: 20; 2016b: 12), zum Teil wird dies auch vermischt mit einer Hoffnung auf zivilgesellschaftlich angestoßene Innovationen, wie z. B. in den Empfehlungen des Beirates für Raumordnung deutlich wird:

„Gefordert und zu unterstützen sind ‚menschliche Leuchttürme‘ und ‚Raumpioniere‘, die mit ihrem Engagement, mit Innovation und Experimenten Kristallisationskeime lokaler Entwicklung werden.“ (Beirat für Raumordnung 2007: 41)

Ursprünglich als radikal wahrgenommen, inzwischen aber immer breiter an Aufmerksamkeit gewinnend ist der Vorschlag, Räume zu akzeptieren, in denen aufgrund finanziell und organisatorisch schwieriger Rahmenbedingungen eine öffentliche Gewährleistung der Daseinsversorgung weitgehend oder komplett eingestellt wird (vgl. Aring 2011; ARL 2016; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009: 33; Herfert 2007; Klingholz 2015; Tautz et al. 2018). Diese Räume werden als verlorene Räume (vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009: 33), als Selbstverantwortungsräume (vgl. Aring 2011: 44) oder als aufgegebene Siedlungsstandorte (vgl. ARL 2016: 22ff.) bezeichnet. Ein Festhalten am Postulat einer flächendeckenden Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird als unrealistisch, hinderlich und als leere Worthülse (vgl. Klingholz 2015: 27), als Modernisierungshindernis (vgl. Aring 2011: 43) und als nicht gemeinwohlorientierte räumliche Transferleistung (vgl. ARL 2016: 22) wahrgenommen und dementsprechend als Anspruch explizit aufgegeben. Während die Vorschläge zur vollständigen Absiedlung von Räumen einen kompletten Rückzug der öffentlichen Daseinsvorsorgeleistungen beinhalten und somit die Räume nicht vorhandener Daseinsvorsorge mittelfristig auch Räume nicht vorhandener Betroffener wären, womit das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse zumindest in allen besiedelten Teilräumen durchaus aufrecht erhalten werden könnte, ist das Konzept der Selbstverantwortungsräume fließender: es sieht einen Rückzug staatlicher Verantwortung bei gleichzeitiger Zunahme eigenverantwortlicher Gestaltung der Lebensverhältnisse unter größeren Gestaltungsspielräumen vor (vgl. Aring 2011). Ein Ansatz zur Absiedlung wurde im Rahmen des MORO zu Anpassungsstrategien für ländliche und periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland schon 2005 vorgeschlagen. Die aktive Entleerung dünn besiedelter Teilräume ohne wirtschaftliche Entwicklungsperspektive wurde als eine Option diskutiert, „[...] wenn aufgrund weiterer Rückgänge der Bevölkerungszahlen ein zu großes Ungleichgewicht zwischen kostenintensiven Infrastrukturangeboten und verbleibender Nachfrage entsteht.“ (BBR 2005a: 10). Herfert bemängelt, dass in den Leitbildern der Raumordnung von 2006 eine „[...] dementsprechende Strategie zum potenziellen Rückzug aus der Fläche, die angesichts der zu erwartenden hohen Bevölkerungsverluste adäquat wäre [...]“ (Herkert 2007: 453), nicht zu finden sei. Dies gilt auch für die Leitbilder von 2016. Mittlerweile zeigt sich jedoch die ARL, als eine für die Raumordnungspolitik einflussreiche Institution, offen für Vorschläge zum geordneten Rückzug aus der Fläche und damit für eine faktische Aufgabe der flächendeckenden Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. ARL 2014: 6f., 2015a: 4, 2016: 22-26). Und auch im aktuellen Raumordnungsbericht von 2017 wird eine ergebnisoffene Diskussion über einen strategischen Rückzug aus den besonders von Schrumpfung betroffenen Räumen empfohlen (BBSR 2018a: 49). Im Jahr 2016 veranstaltete das BBSR sogar eine Tagung zu diesem ‚Tabuthema‘, in der auch über die Wüstung von Orten diskutiert wurde (vgl. BBSR 2018b). Hübler (2005: 58) verweist darauf, dass ein Rückzug aus der Fläche bereits in den 1960er Jahren unter dem Begriff der

‚Passivsanierung‘ diskutiert wurde – damals allerdings noch nicht unter dem Eindruck von Bevölkerungsrückgängen und demographischem Wandel.

Die bisher vorgestellten Weiterentwicklungs- und Neuinterpretationsansätzen bewegen sich vor allem in einer *Input*-Perspektive. Das Spektrum liegt zwischen einer (angepassten) Aufrechterhaltung und einer kompletten Abkehr von einer flächendeckenden Gewährleistung der Daseinsvorsorge. Die Vorschläge verbleiben damit in der traditionellen räumlich-strukturellen Verteilungslogik als Ausdruck gleichwertiger Lebensverhältnisse. Immer mehr gewinnt aber das Argument an Einfluss, dass die Debatte um die Zukunft gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht sinnvollerweise (nur) räumlich-strukturelle Verteilungsfragen behandeln kann, sondern die konkreten Wirkungen und Resultate der Daseinsinfrastrukturen im Mittelpunkt stehen sollten.

Die Weiterentwicklung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Kontext der *Outcome*-Perspektive

Diejenigen Vorschläge zur Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, die sich tendenziell eher einer *Outcome*-Perspektive zuordnen lassen, eint ihr Fokus auf die Resultate räumlich-struktureller Gegebenheiten. Sie erklären also den *Outcome* zum Gradmesser gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Bandbreite reicht von Vorschlägen, die dabei eine starke Verknüpfung zu den Daseinsvorsorgeeinrichtungen beibehalten bis hin zu solchen, die sich an individuellen Chancen und der Lebensqualität orientieren.

Diskussionen um eine Flexibilisierung der Daseinsvorsorge werden, wie schon im vorangegangenen Abschnitt beschrieben, zunehmend vor dem Hintergrund geführt, mit welchen Resultaten die Leistungen der Daseinsvorsorge erbracht werden können. Als Bezugspunkt gilt dabei oftmals das europäische Leitbild der Territorialen Kohäsion. Insbesondere Kersten (2008: 5f.) sieht darin ein sinnvolles Vorbild für eine Weiterentwicklung des Gleichwertigkeitspostulats. Aber auch der Ad-hoc-Arbeitskreis ‚Leitbilder der Raumentwicklung‘ der ARL fordert, dass bei der Neuaufstellung der raumordnungspolitischen Leitbilder „[...] im Kontext des europäischen Ziels der ‚Territorialen Kohäsion‘ mehr als bislang üblich darüber nachgedacht werden sollte, ob nicht statt der Konzentration auf den Erhalt materieller Infrastrukturen vielmehr Chancengerechtigkeit und standortspezifischer Potenzialerhalt stärker beachtet werden müssten.“ (ARL 2014: 7). Auch der Beirat für Raumordnung spricht dafür aus, „[...] das vorhandene Denken in Einrichtungen durch ein Denken in Aufgaben und Angeboten zu ersetzen [...]“ (Beirat für Raumordnung 2009: 3). Das Leitbild der territorialen Kohäsion weist drei für die Übertragung auf den deutschen raumordnungspolitischen Kontext wesentliche Merkmale auf (vgl. ARL 2006; Danielzyk 2014; Kersten 2006b):

- eine räumliche Differenzierung der Daseinsvorsorge unter Anerkennung unterschiedlicher Ausstattungsstandards bei einer gegenseitigen Ergänzung der Funktionen und Stärken,
- eine Orientierung an Mindeststandards der Daseinsvorsorge,
- die Orientierung an den durch die Daseinsvorsorge bereitgestellten Teilhabechancen.

Im Zuge der Diskussionen darüber, inwiefern eine Übernahme des Leitbildes der territorialen Kohäsion für den deutschen Kontext zielführend sein könnte, berufen sich viele Ansätze auf den *Outcome* als Bewertungsgrundlage, ohne jedoch die raumstrukturellen Ausstattungsmerkmale als instrumentelles Bezugssystem zu verlassen (vgl. ARL 2006: 8f.; Böhme & Zillmer 2015; Hahne & Stielike 2013: 30f.; Kersten 2009: 29). Zum Teil nehmen sie jedoch auch eine Ausweitung über den ‚klassischen‘ einrichtungsbasierten Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge hinaus vor. Die regionalen Lebensverhältnisse werden dabei als Ergebnis unterschiedlicher Einflussfaktoren verstanden. Eine besondere Aufmerksamkeit kommt dabei dem Bereich der Erwerbsmöglichkeiten zu, welche zu den zentralen Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse gezählt werden (vgl. ARL 2006: 5; Brake 2007: 182; Gatzweiler & Milbert 2006; Kawka & Sturm 2006: 315f.). Deutlich zeigt sich dies im Raumordnungsbericht von 2011. Hier werden als Indikatoren regionaler Lebensverhältnisse neben Infrastruktur auch Demographie, Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Wohlstand sowie Wohnungsmarkt herangezogen und auf Basis dieser Indikatoren Regionen mit ausgeglichenen, ungleichwertigen und überdurchschnittlichen Lebensverhältnissen dargestellt (vgl. BBSR 2012: 18-27). Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird damit nicht ausschließlich an der räumlichen Ausstattung mit Daseinsvorsorge bemessen, sondern an einem umfassenden Verständnis regionaler Lebensqualität, die als Ergebnis unter anderem der Daseinsvorsorge, aber auch der Wirtschaftskraft und des Wohnungsmarkts interpretiert wird. Im Kontext dieses multidimensionalen Verständnisses von Lebensqualität gibt es auch Stimmen, die eine Reform des Finanzausgleichs sowie der Gemeinschaftsaufgaben und der Strukturpolitik fordern, um somit insbesondere die regionalen Entwicklungspotenziale und die Lebensqualität vor Ort zu stärken (vgl. ARL 2006: 10-16, 2008: 14-20; Beirat für Raumordnung 2007: 41-43, 2009b: 9f.; Hahne 2005: 263f.; Kersten et al. 2015: 22-25).

Die regionale Lebensqualität wird im Raumordnungsbericht von 2011 auch aus der Perspektive der Bewohner_innen erfasst und fließt als subjektiver Indikator zur Beurteilung der regionalen Lebensverhältnisse ein (vgl. BBSR 2012: 27-29). Steinführer und Küpper weisen in ihren Forschungen auf die Bedeutung dieser lokal wahrgenommenen Lebensqualität hin, da es ihrer Ansicht nach „[...] im Handeln der planerisch-steuernden Akteure ebenso wie bei der Bewältigung des Alltags durch die alternde Bevölkerung im Kern um die Bewahrung von Lebensqualität [geht].“ (Steinführer & Küpper 2013: 16). Kawka und Sturm bemerken, dass die Wahrnehmung einer geringen oder nachlassenden

den Lebensqualität negative Folgen für Verhaltens- und Handlungsspielräume wahrscheinlich erscheinen lässt (vgl. Kawka & Sturm 2006: 316). Auch die ARL plädiert dafür, die subjektive Einschätzung der Lebensqualität bei der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse stärker zu berücksichtigen (vgl. ARL 2006: 16, 2015a: 4).

Mit dem Fokus auf die multi-dimensionale regionale Lebensqualität wird die *Outcome*-Perspektive im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse gestärkt. Steinführer und Küpper sehen darin einen Rückgriff auf die (stadt-) soziologische Forschung, welche „[...] die Teilhabechancen in den Mittelpunkt ihres Konzepts sozialer Ungleichheit stellt [...]. In Analogie kann als zentrales Kriterium sozialräumlicher Ungleichheit die Möglichkeit der Teilhabe an gesellschaftlich relevanten und/oder subjektiv für wichtig erachteten Lebensbereichen (wie Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, soziales Leben etc.) abgeleitet werden.“ (Steinführer & Küpper 2013: 16). Auch Barlösius (2009: 24f.) stellt gleichwertige Lebensverhältnisse in den Kontext sozialer Ungleichheitsforschung. Sie bezeichnet die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit dabei als bisher ungenügend betrachtete Dimension. Einen Ansatz zur Erfassung und Verknüpfung dieser Dimension mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse bieten Neu und Barlösius mit ihrem Konzept der territorialen Ungleichheit (vgl. Barlösius 2009: 26; Barlösius & Neu 2008c; Neu 2006: 14). Diese bestehe:

„[...] wenn sowohl der Zugang zu erstrebenswerten Gütern und Dienstleistungen wie Arbeitsplatz oder gesundheitliche Versorgung als auch das Erreichen von begehrten Positionen auf Grund des Wohnortes dauerhaft erschwert oder erleichtert ist und so Teilhabechancen am gesellschaftlichen Leben für die Betroffenen eingengt oder erweitert werden.“ (Neu 2006: 8).

Territoriale Ungleichheit zeichnet sich dabei im Gegensatz zur territorialen Verschiedenartigkeit durch eine Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund räumlicher bzw. territorialer Gegebenheiten aus (vgl. Barlösius 2009: 26). Diese Diskussion knüpft eng an die Debatte zur Peripherisierung an, die den strukturellen Ausschluss bestimmter Regionen von gesellschaftlichen, räumlichen und wirtschaftlichen Integrationsprozessen beschreibt (vgl. Beetz et al. 2008; Beetz 2008; Keim 2006; Kühn & Weck 2013). Territoriale Ungleichheit wird als eine Folge dieser Peripherisierung beschrieben.

Die Ansätze der territorialen Ungleichheit und der regionalen Lebensqualität zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Erfüllung von Teilhabechancen als zentrales Kriterium gleichwertiger Lebensverhältnisse definieren. Sie verstehen räumliche Ungleichheit als eine Dimension sozialer Ungleichheit und ihr Bezugspunkt ist die Chancengerechtigkeit. Auch die ARL weist der individuellen Chancengleichheit in ihrem Positionspapier zu gleichwertigen Lebensverhältnissen einen hohen Stellenwert zu (vgl. ARL 2006: 8). Darüber hinaus finden sich Verweise auf die Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit im Kontext gleichwertiger Lebensverhältnisse unter anderem bei Einig (2009: 41f.), Eltges (2006: 363), Schön (2006: 383), Hahne und Stielike (2013: 2f), Brake (2007: 183)

und bei Gatzweiler und Strubelt (2006: I). Auch die vom Beirat für Raumordnung angelegte stärkere Betonung einer Subjektförderung zur Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird mit einer Chancengerechtigkeit begründet. Zur Gewährleistung einer freien Entfaltung der Persönlichkeit solle demnach die direkte Subjektförderung im Kanon der Förderpolitik gestärkt werden, denn sie „[...] zielt auf eine Maximierung der Chancen des individuellen Einzelnen und auf die Minimierung der Risiken des persönlichen Scheiterns, die zu Ausgrenzung, Armut, Deprivation führen würden.“ (Beirat für Raumordnung 2007: 22). Die *Outcome*-Perspektive mit der Orientierung an der individuellen Chancengleichheit gewinnt also im Zuge der Diskurse um die Zukunft des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse zunehmend an Bedeutung. Sie soll auch den Ausgangspunkt für den im zweiten Teil dieser Arbeit unterbreiteten Interpretationsvorschlag gleichwertiger Lebensverhältnisse als Verwirklichungschancen bilden.

8. Zwischenfazit: Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als normative Ordnung

Der Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Annahme, dass eine Raumordnungspolitik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse einer konsistenten normativen Legitimation bedarf, da sie auf der Basis gesellschaftlicher Ziele eine Verteilung von Mitteln und Lebenschancen politisch steuert. Im ersten Teil der Arbeit wurde das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in seiner bisherigen Entwicklung und Interpretation in Hinblick auf diese Ziele und ihre Legitimation analysiert. Für diese Analyse wurde das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als normative Ordnung (vgl. Forst & Günther 2011) konzipiert, da mittels dieser Heuristik der Blick auf die zugrundeliegenden Normen und Rechtfertigungsnarrative geschärft werden kann. Leitend für den ersten Teils der Arbeit war also die Frage, auf Basis welcher normativen Ziele und Vorstellungen sich das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse als institutionalisierte normative Ordnung etabliert hat. Diese Ziele und Vorstellungen kommen entsprechend der Heuristik in den Rechtfertigungsnarrativen zum Ausdruck, auf denen das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse basiert. Sie waren dementsprechend der Untersuchungsgegenstand des ersten Teils der Arbeit. Als Rechtfertigungsnarrative wurden sowohl explizite politische und wissenschaftliche Narrative betrachtet, wie sie zum Beispiel in den Leitbildern der Raumordnung oder im Raumordnungsgesetz zum Ausdruck kommen, aber auch implizite Narrative, die zum Beispiel in den Instrumenten der Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse oder in den Operationalisierungs- und Messansätzen deutlich werden. Laut Forst bemisst sich die normative Qualität der Rechtfertigungsnarrative, also ihre Legitimationskraft, einerseits an der Bindungswirkung und andererseits an der Qualität, also der argumentativen Schlüssigkeit und der historischen Korrektheit der Rechtfertigungsnarrative (vgl. Forst 2013: 24-27). Im Zwischenfazit wird zunächst die Bindungswirkung der normativen Ordnung gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert und anschließend die Qualität der Rechtfertigungsnarrative, auf denen diese Ordnung basiert.

Die Bindungswirkung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse

In den vorangegangenen Kapiteln wurde deutlich, dass das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse eine anhaltend hohe Präsenz in raumordnungspolitischen Diskursen, Leitbildern und Instrumenten besitzt. Das Postulat hat sich im Kontext wandelnder politischer und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen stetig weiterentwickelt und dabei seinen Charakter zum Teil nicht unwesentlich verändert. So gab es beispielsweise nach 1945 eine radikale Abwendung von der nationalsozialistischen Konnotation räumlicher Ausgleichspolitik und seit den 1980er Jahren eine Abkehr von dem Ziel einer räumlich gleichartigen Ausstattung hin zu einer Differenzierung der räumlichen Ausstattungsmerkmale in den Teilräumen. Trotz dieser Weiterentwicklungen und zum Teil starken Änderungen im Charakter war die politische Bindungswirkung des Postulats

jedoch stets hoch: weder wurde das Postulat bisher grundlegend infrage gestellt, noch verlor es über die Zeit seine Präsenz in Diskursen und Politiken. Dies liegt vermutlich in der übergreifenden Akzeptanz und Anerkennung der Relevanz einer räumlichen Ausgleichspolitik begründet. Ein grundlegendes Bestreben zum räumlichen Ausgleich findet sich über alle Epochen hinweg – nur die Motive und Charakteristika des Ausgleichs änderten sich. Erst in den letzten Jahren wurden einige Stimmen laut, die eine (zumindest partielle) Abwendung vom Gleichwertigkeitspostulat diskutieren (vgl. Aring 2013; ARL 2016; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009; Klingholz 2015; Tautz et al. 2018). Die Diskussion darum wird zwar bisher noch als Tabuthema bezeichnet (vgl. BBSR 2018b), ist aber möglicherweise ein Hinweis darauf, dass das Postulat angesichts gewandelter Rahmenbedingungen an neue Grenzen stößt. So stellen der demographische und ökonomische Strukturwandel sowie das gewandelte Staatsverständnis und die zunehmende Ausdifferenzierung von Lebensstilen zum Teil gravierende Herausforderungen für die Herstellung und Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse dar. Dies verleitet dazu, das Postulat zumindest für bestimmte Teilräume infrage zu stellen, was seine Bindungswirkung insgesamt schwächt. Gleichzeitig unterstreicht und reproduziert die vor diesem Hintergrund aktuell sehr intensiv geführte und vielfältige Debatte über die Zukunft des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse aber auch dessen Bedeutung.

Bei einem Blick auf die Bindungswirkung, die sich aus der verfassungsrechtlichen Verankerung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ergibt, lässt sich ein differenziertes Fazit ziehen. Die Verankerung im Grundgesetz wird kontrovers diskutiert: Auf der einen Seite gibt es eine Vielzahl an Stimmen, die aus dem Grundgesetz keine rechtliche Aufforderung zur politischen Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ableiten, da diese lediglich im Kontext des Staatsorganisationsrechts Erwähnung finden (vgl. Brandt 2006, 2015; Hebler 2006, 2006; Hübler 2005; Reichel 2009). Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass Art. 2 GG, Art. 20 GG und Art. 72 GG durchaus eine (sozial-) staatliche Verpflichtung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse implizieren (vgl. Hahne & Stielike 2013; Kersten 2009; Spannowsky et al. 2010). Insgesamt kann von einem uneindeutigen Verfassungsauftrag gesprochen werden, weshalb eine präzise verfassungsrechtliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse durchaus gefordert wird (vgl. Tautz et al. 2018).

Auch die instrumentelle Umsetzung des Postulats zeigt ein ambivalentes Bild hinsichtlich seiner Bindungswirkung. Die Zentrale-Orte-Konzepte der Länder, welche die Grundlage für eine Steuerung der Daseinsvorsorge bilden und damit als Hauptinstrument zur Umsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse gelten, unterscheiden sich zum Teil fundamental voneinander (vgl. Greiving et al. 2015a; Terfrüchte et al. 2017). Zudem findet keine verbindliche Festlegung von Ausstattungsstandards der Daseinsvorsorge statt (vgl. Greiving et al. 2015a), wodurch die Bindungswirkung zusätzlich eingeschränkt

wird. Mindeststandards werden zwar seit einiger Zeit immer wieder gefordert (vgl. ARL 2016; BBSR 2018b; Tautz et al. 2018), diese Forderung unterliegt aber auch der Kritik, die Gleichwertigkeit damit auf ein Minimalmaß zu reduzieren (vgl. Vogel 2009). Zusätzlich wird die Bindungswirkung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse auch durch eine Flexibilisierung der Daseinsvorsorge aufgeweicht, da es für viele neue Erbringungsformen bisher keine verbindlichen Standards gibt (vgl. Barlösius & Neu 2007; Barlösius & Spohr 2014; Kersten 2006a, 2006b). Ein Blick in die Mess- und Operationalisierungsansätze gleichwertiger Lebensverhältnisse zeigt zudem, dass keine einheitlichen Indikatoren, Raumzuschnitte und Maßstäbe verwendet werden (vgl. Kawka 2015b; Winkel 2018).

Die Qualität der Rechtfertigung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Die insgesamt hohe Bindungswirkung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Raumordnungspolitik überrascht beim Blick auf das zweite Kriterium für die Legitimation gleichwertiger Lebensverhältnisse als normative Ordnung: die argumentative Schlüssigkeit der zugrundeliegenden Rechtfertigungsnarrative. Die substantielle Rechtfertigung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der dazugehörigen Raumordnungspolitik variiert zum Teil sehr stark zwischen sozialpolitischen und wirtschaftsliberalen Argumenten. Zudem sind die Rechtfertigungsnarrative oft wenig fundiert und ausgearbeitet. Zum einen weist also die Schlüssigkeit der Rechtfertigungsnarrative Brüche auf, zum anderen stehen sich unter dem Dach des Postulats im Zeitverlauf unterschiedliche Rechtfertigungsnarrative gegenüber. Abgesehen vom übergreifenden Bekenntnis zu einer räumlichen Ausgleichspolitik ist daher kaum erkennbar, welche konkreteren gesellschaftlichen Ziele mit dem Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse verbunden werden und bei der raumordnungspolitischen Verteilung von Mitteln und Lebenschancen leitend sein sollen. Mießner (2016) bezeichnet das Postulat vor diesem Hintergrund als einen leeren Signifikanten.

Als sozusagen kleinster gemeinsamer Nenner bei der Rechtfertigung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse über die unterschiedlichen historischen Phasen hinweg lässt sich ein räumlicher Ausgleichsgedanke im Sinne einer sozialen und wirtschaftlichen Integration identifizieren. Und obwohl die in den letzten Jahrzehnten vorherrschende neoliberale Wettbewerbsorientierung den ausgleichsorientierten Kern gleichwertiger Lebensverhältnisse immer stärker relativiert, wurde das Postulat bisher kaum grundsätzlich infrage gestellt. Die Interpretationen, welches Maß und welche Art der sozialen und wirtschaftlichen Integration das Postulat impliziert und mittels welcher Instrumente diese Integration raumordnungspolitisch herzustellen sein, gehen allerdings massiv auseinander. Die Rechtfertigungsnarrative des Postulats sind in unterschiedlichen raumordnungs- und gesellschaftspolitischen Leitbildern und Paradigmen verankert. Dies erzeugt innerhalb eines sehr allgemeinen Rahmens des Ausgleichs und der Integration im Detail eine normative Unbestimmtheit und Offenheit. Nur dadurch

kann sich das Postulat den Rahmenbedingungen und Strömungen jeweils anpassen ohne jemals komplett infrage gestellt zu werden – ein Kennzeichen und eine Stärke des Postulats als leerem Signifikanten. Gleichzeitig wird das Postulat damit allerdings zur reinen Hülle für eine wie auch immer geartete räumliche Ausgleichspolitik, mit der im Detail aber ganz verschiedene normative Ziele und Ansätze verbunden werden (können). Inwiefern das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse vor diesem Hintergrund mehr sein kann als ein vages Leitbild, ist fraglich. Selbst als solches ist es zu offen, um einer strategischen Ausrichtung der Raumordnungspolitik und anderer raumrelevanter Politikbereiche bei der Verteilung von Mitteln und Lebenschancen zu dienen. Dies wird in den jüngeren Diskussionen um eine Neuausrichtung des Postulats deutlich.

Die Unklarheit über den normativen Charakter des Ausgleichs sowie das Maß und die Art der wirtschaftlichen und sozialen Integration, liegt auch darin begründet, dass das Postulat mit keiner übergreifenden gesellschaftlichen Gerechtigkeitskonzeption verknüpft ist. Somit fehlt eine verbindliche Vorstellung davon, was gleichwertige Lebensverhältnisse sind, welchem Ziel sie dienen und wie sie sich normativ rechtfertigen lassen. Zwar wird das Postulat mit Chancengerechtigkeit in Verbindung gebracht; was dies aber im Detail bedeutet, bleibt vage. Wollte man die aktuelle Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse in ihrem normativen, gerechtigkeitstheoretischen Gehalt zusammenfassen, müsste man von der sozialstaatlichen Garantie einer minimalen Grundversorgung in gerade noch angemessener Erreichbarkeit unter der Prämisse der Sparsamkeit und Eigenverantwortung sprechen. Es wird deutlich, dass sich hierin bestenfalls eine Minimalvorstellung von Gerechtigkeit spiegelt. In manchen Neuinterpretationsansätzen finden sich allerdings durchaus explizite Vorstöße zur Verknüpfung des Postulats mit umfassenderen Gerechtigkeits-theorien (vgl. Barlösius 2009; Barlösius & Neu 2008a; Beetz 2008; Keim 2006; Neu 2006; Steinführer & Küpper 2013). Zur Diskussion um eine solche Verknüpfung beizutragen und damit das raumordnungspolitische Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse normativ zu fundieren und zu legitimieren, ist Gegenstand des zweiten Teils der Arbeit.

Teil II

Gleichwertige Lebensverhältnisse als Verwirklichungschancen

Im ersten Teil der Arbeit wurde der räumliche Ausgleich mit dem Ziel einer sozialen und wirtschaftlichen Integration als vager normativer Kern des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse herausgearbeitet und gleichzeitig das Fazit gezogen, dass sich die Legitimation des Postulats auf gerechtigkeits-theoretisch kaum fundierte und widersprüchliche Rechtfertigungsnarrative stützt. Innerhalb des zweiten Teils der Arbeit wird auf diese Analyse aufgebaut, indem in der Auseinandersetzung mit Sozialstaats- und Gerechtigkeits-theorien zwei Fragen diskutiert und bearbeitet werden:

- Was ist das gesamtgesellschaftliche Ziel räumlicher Ausgleichspolitik und wie lässt sich dieses Ziel legitimieren?
- Wie werden Lebensverhältnisse definiert und was wird unter gleichwertigen Lebensverhältnissen verstanden?

Es hat sich gezeigt, dass das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht ausreichend bestimmt ist, um eine konsistente Verknüpfung zwischen den Konzepten und Instrumenten einer räumlichen Ausgleichspolitik und den damit einhergehenden gesellschaftlichen Zielen herzustellen. Die Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse orientiert sich vor diesem Hintergrund zunehmend pragmatisch an ökonomischen Tragfähigkeitserwägungen und fokussiert sich stark auf die räumlich-strukturelle Komponente der Daseinsvorsorge. Eine Verknüpfung von gesellschaftlichen Zielen und den Instrumenten und Konzepten des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, so das Argument in dieser Arbeit, ist für die Legitimation einer ausgleichenden Raumordnungspolitik notwendig wenn sie mehr sein will als ein leerer Signifikant. Diese Verknüpfung muss, so die weitere Argumentation, von den gesellschaftlichen Zielen, konkreter: von Gerechtigkeitsvorstellungen ausgehen, denn sie bilden die Grundlage eines räumlich ausgleichenden sozialstaatlichen Handelns und somit auch für die Konzepte und Instrumente einer Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die Frage nach dem gesamtgesellschaftlichen Ziel einer räumlichen Ausgleichspolitik lässt sich nur normativ beantworten. Es wird im Folgenden also Position bezogen und eine gerechtigkeits-theoretisch basierte Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgenommen, die als Debattenbeitrag für die Weiterentwicklung des Postulats verstanden werden soll. Eine solche Weiterentwicklung scheint in Anbetracht der aktuellen Diskurse über die Grenzen des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse geboten zu sein und diese Arbeit will dazu einen Beitrag leisten, der von der bisher unterrepräsentierten normativen Legitimation gleichwertiger Lebensverhältnisse ausgeht. Gleichzeitig soll damit an die Diskurse um Konzepte räumlicher Gerechtigkeit angeknüpft werden und Impulse für deren Weiterentwicklung geliefert werden. Im Folgenden werden gleichwertige Lebensverhältnisse als individuelle räumliche Verwirklichungschancen interpretiert und es werden die Argumente für eine solche Interpretation dargelegt. Damit wird an die jüngeren Diskurse um die Neuinterpretation und Weiterentwicklung des Postulats angeknüpft. Vorrangig finden sich Anknüpfungspunkte bei denjenigen Ansätzen, die gleichwertige Lebensverhältnisse

nicht anhand des *Inputs*, also vorrangig anhand der Daseinsvorsorgeangebote, sondern anhand des *Outcomes*, also der Lebensqualität und der individuellen Chancen, interpretieren (vgl. ARL 2016; Barlösius & Neu 2008c; Hahne & Stielike 2013; Kersten et al. 2017).

Im Verlauf des neunten Kapitels wird zunächst grundlegend gefragt, inwiefern ein räumlicher Ausgleich als legitimes Ziel sozialstaatlicher Politik gerechtfertigt werden kann. Das zehnte Kapitel widmet sich der Chancengleichheit Maßstab von Politik und beruft sich dafür auf die philosophischen Gerechtigkeitstheorien von John Rawls und Amartya Sen. Hierauf basierend wird Chancengleichheit als Ziel des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet und eine Gegenüberstellung von Ausgangs- und Verwirklichungschancen vorgenommen. Das elfte Kapitel widmet sich Theorien räumlicher Gerechtigkeit und räumlicher Ungleichheit mit dem Blick darauf, inwiefern in diesen Theorien Chancengleichheit als Maßstab räumlicher Gerechtigkeit diskutiert und konzipiert wird. Im zwölften Kapitel wird schließlich, basierend auf den zuvor diskutierten Theorien, ein Vorschlag zur Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Basis der individuellen räumlichen Verwirklichungschancen in Anlehnung an *Sens Capability Approach* unterbreitet.

9. Räumliche Ausgleichspolitik im Kontext des Sozialstaats

Räumliche Ausgleichspolitik nimmt eine Umverteilung von Ressourcen, räumlichen Entwicklungspotenzialen und Lebenschancen vor und greift somit in die Entwicklung des Raumes und der Gesellschaft ein. Es besteht dabei die Frage, inwiefern eine räumliche Ausgleichspolitik im Sozialstaat legitimiert ist und welchen sozialstaatlichen und gesellschaftlichen Zielen dieser Ausgleich dient. Um diese Fragen zu diskutieren, wird auf Theorien der (Sozial-) Staatslegitimation zurückgegriffen. Ausgleich ist ein zentraler Aspekt des Sozialstaates, welcher unter bestimmten Voraussetzungen legitimiert ist, in die Freiheitsrechte seiner Bürger_innen einzugreifen, um ein gewisses Maß an Gleichheit herzustellen. Sowohl Freiheit als auch Gleichheit sind wertvolle Güter – die politische Abwägung zwischen beiden bedarf daher einer allgemein zustimmungsfähigen Legitimation. Freiheit und Gleichheit sind miteinander verknüpft und können nicht unabhängig voneinander gedacht werden. So ist eine langfristige Sicherung der Freiheit kaum denkbar ohne ein gewisses Maß an Ausgleichspolitik. Ausgleich ist dabei nicht allein Regelungsinhalt, sondern auch normatives Ziel von Politik. Nicht nur die spezifische Ausgestaltung einer Politik des Ausgleichs und der Chancengleichheit unterliegt damit einer Rechtfertigungsnotwendigkeit, sondern auch diese Politik an sich. Dies gilt für alle sozialstaatlichen Politikbereiche – so auch für die Raumordnungspolitik.

Die Legitimation ausgleichender Politik im Sozialstaat

Ein staatliches Gebilde stellt einen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang her, in dem sich auf Grundlage von Normen auf bestimmte gesellschaftliche Strukturen und dazugehörige Institutionen und Prozesse geeinigt wird. Staatliche Gebilde sind nicht naturgegeben, sondern gesellschaftlich hergestellt. Damit kommt die Frage auf, warum es für eine Gesellschaft Sinn macht, sich staatsförmig zu organisieren und bestimmte individuelle Rechte an den Staat abzugeben. Aus staatsphilosophischer Perspektive lautet diese Frage, inwiefern es legitim, angemessen oder sogar geboten ist, einen Staat zu errichten, der in die Freiheiten seiner Bürger_innen zugunsten eines Ausgleichs eingreift (vgl. Horn 2009: 15). Während Staaten ihre Legitimation über Jahrtausende auf einer Naturrechtstradition begründeten, welche auf ein natürliches oder religiöses Recht verweist und somit keiner gesellschaftlichen Letztbegründung bedarf, zeichnen sich Staaten in der Moderne dadurch aus, dass sie eine externe, quasi-natürliche Legitimation zurückweisen und nach Wegen der Legitimation suchen, die von moralischen und religiösen Wertvorstellungen unabhängig sind und vielmehr auf universaler gesellschaftlicher Zustimmung basieren (vgl. Höffe 1996: 719; Horn 2009: 15ff.; Schaal & Heidenreich 2009: 37ff.). Somit können Ausgleich, (Um-)Verteilung und soziale bzw. distributive Gerechtigkeit, die kennzeichnend für den modernen Sozialstaat sind (vgl. Dobner 2007: 44f.; Kersting 2002: 23; Nullmeier 2009: 10), nicht allein deswegen als Legitimation

herangezogen werden, weil sie als moralisch wünschenswert und gut gelten, sondern sie müssen argumentativ auf eine Art und Weise gerechtfertigt werden, dass ihnen universal von allen Gesellschaftsmitgliedern zugestimmt werden kann (vgl. Forst 2005: 28; Liebig & May 2009: 4; Schaal & Heidenreich 2009: 28). Der Sozialstaat steht als konkrete Staatsform dabei unter einem besonderen Rechtfertigungsdruck, denn:

„Der Sozialstaat ist keine moralisch neutrale Form der Zentralisierung und Koordination konkreter und spontaner Solidarität. Er ist ein Herrschaftsverband, der die Unterstützungsleistungen abgaben- und steuerpolitisch erzwingt, die löchrig gewordenen sozialen Netze der freiwilligen privaten Hilfe und lebensweltlichen Solidarität durch ein bürokratisches System umfassender Zwangsmitgliedschaft und gesetzlicher umverteilungsfinanzierter Versorgung ersetzt. Er entfaltet dadurch eine Wirksamkeit, die weit über die Grenzen hinausreicht, die die kontraktualistische Legitimationstheorie der Neuzeit dem staatlichen Handeln gezogen hat.“ (Kersting 2002: 25)

Die Bundesrepublik Deutschland wird in Art. 20 der Verfassung als Sozialstaat definiert. Die Verankerung des Sozialstaatsprinzips als Staatsziel ist Folge einer Paradigmenweiterung von Staatsaufgaben und eines damit einhergehenden Funktionszuwachses staatlicher Tätigkeiten. Mit dem Sozialstaatsprinzip ist dem Staat ein Gestaltungsauftrag zur Schaffung sozialer Sicherheit, einer gerechten Sozialordnung und einer sozialen Gerechtigkeit gegeben. Die inhaltliche Präzision dieser Definition ist im Grundgesetz aber offengehalten (vgl. Dobner 2007: 43; Hebler 2006: 314). Aufgrund dieser Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips und der Kritik daran im Kontext gewandelter Staatlichkeit gibt es in den letzten Jahren einen verstärkten Diskurs über dessen Legitimation. Leitend ist dabei die Frage, ob man den Sozialstaat als „[...] integralen Bestandteil unserer politischen Lebenswelt und moralischen Wirklichkeit [...]“ (Kersting 2002: 34) verstehen und dementsprechend einen „[...] Nachweis interner moralischer Notwendigkeit [...]“ (ebd.: 34) für den Sozialstaat anführen kann. Aktuell prägen im deutschen Kontext des Diskurses vor allem zwei Vertreter und Werke diesen Diskurs: die „Politische Theorie des Sozialstaats“ von Frank Nullmeier (2000) und die Ausführungen zum Sozialstaatsprinzip in der „Kritik der Gleichheit“ von Wolfgang Kersting (2002). Auf die Argumente beider Legitimationsansätze wird im Folgenden genauer eingegangen.

Der Sozialstaat als Garant von Freiheit und Demokratie

Rechtfertigen muss sich der ausgleichende Sozialstaat vor allem gegenüber einem primär freiheitsfürsorglichen Staatsverständnis, dessen Ausgangsposition ist, dass der Staat „[...] ein freiheitsfunktionales Instrument im Dienst des Individuums“ (Horn 2009: 20) sei, der vor allem die Freiheits- und die Eigentumsrechte des Individuums zu schützen habe. Jeder Eingriff in die Freiheitsrechte der Bürger_innen müsse dementsprechend gegenüber dem Ziel der Freiheitssicherung gerechtfertigt werden (vgl. Dean 2015: 35; Schaal & Heidenreich 2009: 49). Kersting argumentiert, dass „[...] ausschließlich das [...] freiheitsfürsorgende Modell eine kohärenztheoretisch zufriedenstellende Rechtfertigung des Sozialstaates liefert.“ (Kersting 2002: 95). Die Freiheitsfürsorge des

Staates wird von Kersting dabei als übergeordnetes Prinzip angesehen. Der ausgleichende Sozialstaat besitze dennoch eine Legitimation, da erst durch ihn die Voraussetzungen für Freiheit geschaffen würden. Die Verwirklichung der Freiheitsrechte hänge von individuellen Ressourcen und strukturellen Gegebenheiten ab, die in ihrem Zusammenspiel darüber entscheiden, inwiefern es jeder und jedem möglich sei, das Recht auf Freiheit wahrzunehmen. Dieses Recht auf Freiheit zu sichern, sei damit das oberste Ziel des Sozialstaates. Ein libertärer Standpunkt, welcher die selbstversorgungsunfähigen und damit unfreien Bürger_innen auf ein Sicherheitsrisiko reduziere, könne laut Kersting heutzutage jedoch keine ausreichende und akzeptable Rechtfertigung des Sozialstaates mehr darstellen. Vielmehr sei die individuelle Selbstständigkeit und Freiheitsbefähigung ein eigenständiges Rechtsgut, welches durch die Bereitstellung von Sozialleistungen zu schützen sei.

Aus dieser Argumentation ergibt sich ein subsidiäres Sozialstaatsmodell, in dem die selbsterhaltende Selbstständigkeit als Normalfall gilt und der Sozialstaat darum bemüht sein muss, die Abhängigkeit von ihm möglichst gering zu halten. Die soziale Sicherung dient demnach letztlich allein der Freiheitssicherung und lässt sich nicht durch ein natürliches Recht der Bürger_innen auf gleiche Ausgangsbedingungen oder Erträge rechtfertigen (vgl. Kersting 2002: 47, 95). Dobner kritisiert Kerstings liberalen Ansatz der Sozialstaatslegitimation in seiner Reduktion auf die Freiheitssicherung, denn „[...] es gibt keinen zwingenden Grund, die Sicherung von sozialer Gerechtigkeit *nicht* [Herv. i. Orig.] als eigenständige Grundnorm des Sozialstaates zu behaupten und somit die Norm politischer Selbstbestimmung, die der Demokratie zugrunde liegt, und die Norm der rechtlichen Gleichheit, die den Rechtsstaat begründet, um ein weiteres zentrales Element anzureichern.“ (Dobner 2007: 60). Sie kritisiert damit die reine Ableitung der Sozialstaatslegitimation aus den Freiheits- und Gleichheitsrechten des Rechtsstaates. An diesem Punkt setzt auch die Kritik von Nullmeier an, der eine rein freiheitsfürsorgliche Begründung, die den Sozialstaat lediglich als abgeleitet, kompensatorisch, nachrangig und ausgleichend ansieht, als nicht gerechtfertigt und allgemein zustimmungsfähig betrachtet (vgl. Nullmeier 2000: 12).

In engem Zusammenhang mit der freiheitsrechtlichen Begründung des Sozialstaates steht auch die demokratiefürsorgliche Begründung. Hier wird der Sozialstaat mit der „[...] Sicherstellung politischer Autonomie und gleichberechtigter Selbstbehauptung aller im öffentlichen Raum“ (Kersting 2002: 34) begründet. Es handelt sich hierbei, wie auch beim liberalen Ansatz, um ein Ex-Ante-Modell, was den Sozialstaat als Ermöglicher einer funktionierenden, gerechten Gesellschaft sieht. Da die Politik laut dieser Annahme nicht in der Lage sei, die Rolle eines „Experten für Gerechtigkeit“ (Horn & Scarano 2002: 350) einzunehmen, müssten gesellschaftliche Arrangements von den Bürger_innen in demokratischen Verfahren ausgehandelt werden. Diese Verfahren zu sichern, sei der demokratiefürsorglichen Begründungslogik nach Aufgabe des Sozialstaates (vgl. Forst

2005: 27; Horn & Scarano 2002: 350; Kersting 2002: 34, 54f.). Als Kritik an diesem Ansatz wird von Kersting herausgestellt, dass „[...] aus den möglichen Zwecken, die jemand auf der Grundlage ökonomisch gesicherter Selbstständigkeit anstreben kann, [...] ein einziger herausgegriffen und als ethisch höchstrangig und darum allein sozialstaatlich begründungsrelevant ausgegeben [wird].“ (Kersting 2002: 56). Daneben wird bezweifelt, dass eine demokratische Gerechtigkeit ausreicht, um der Komplexität einer gerechten Verteilung von Gütern, Chancen und Positionen in der Gesellschaft gerecht zu werden (vgl. Forst 2005: 27), wodurch das Ziel des demokratiefürsorglichen Legitimationsansatzes obsolet würde.

Ethische Sozialstaatslegitimation

Im Gegensatz zum freiheits- oder demokratiefürsorglichen Legitimationsansatz stehen Ansätze einer ethisch basierten Sozialstaatslegitimation. Sie interpretieren den Sozialstaat als intrinsischen Ausdruck menschlichen Zusammenlebens, gesellschaftlicher Solidarität und Menschenwürde und sehen eine Fürsorge-Ethik als Basis des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Gemeinwohls (vgl. Dean 2015: 33-36, 147; Nullmeier 2000). An dieser Interpretation setzt Nullmeiers Theorie des Sozialstaats (2000) an. Sein Ziel ist es, „[...] einen Weg für eine normative politische Theorie des Sozialstaates aufzuzeigen, der aus der Stellung des Sozialstaates als etwas Mittelbarem herausführen könnte.“ (Nullmeier 2000: 12). Seine Theorie begründet sich auf Neid und Anerkennung, bzw. sozial komparatives Handeln und soziale Wertschätzung als zwei Grundcharakteristika menschlicher Gesellschaften, aus denen heraus sich die Notwendigkeit eines Sozialstaates ergebe. Nullmeier kritisiert die liberale Sozialstaatsbegründung Kerstings in ihrer Annahme, soziale Akteur_innen seien generell an anderen desinteressiert und handelten erfolgsorientiert. Im Gegensatz dazu versteht Nullmeier als Kern des Sozialstaates das Management des gesellschaftlich inhärenten sozialen Vergleichs mit dem Ziel der sozialen Wertschätzung. Nullmeier entwirft damit eine Theorie der Gesellschaft als anerkennungsbasiertes soziales Gefüge, was Stabilität und Legitimität dadurch gewinnt, dass sich die Mitglieder der Gesellschaft in ihren jeweiligen gesellschaftlichen Positionen wertschätzen können. Die Möglichkeit der Wertschätzung setze eine Ausgleichspolitik voraus, sowie eine Politik des Diskurses, um sich beständig über soziale Vergleichskategorien und Wertschätzungen zu verständigen (vgl. Nullmeier 2000). Forst bezweifelt, dass der Ansatz Nullmeiers den zugrundeliegenden gesellschaftlichen Gerechtigkeitsfragen „mehr als eine wichtige Perspektive“ (Forst 2005: 28) hinzufügen könne, da „[d]as Streben nach einer Veränderung sozialer Wertschätzungsstandards, die Chancengleichheit verhindern, [...] eher ein Mittel [ist], um Gleichheit zu erzielen, nicht selbst das Ziel.“ (Forst 2005: 28).

Ebenfalls im Bestreben, den Sozialstaat auf einer ethischen Basis zu legitimieren, stehen die Ansätze von Höffe und Dean. Höffe beruft sich ebenfalls auf die Anerkennung als wesentliches Element der Gesellschaft und konzipiert die Tauschgerechtigkeit als

legitimatorische Basis des Sozialstaates: Der Tausch stellt demnach als wechselseitiges Geben und Nehmen eine soziale Verbundenheit zwischen den Menschen her und kann, wenn die Rahmenbedingungen und Mechanismen des Tausches sozialstaatlich geregelt sind, als gerecht bezeichnet werden, da jeder dasselbe gibt und nimmt (vgl. Höffe 1996). Deans Ansatz zufolge stellen Bedürfnisse die Schlüsselkomponente zur Begründung sozialer Rechte dar, die den Sozialstaat auszeichnen. Soziale Rechte im Wohlfahrtsstaat begründen sich demnach in einem gesellschaftlichen Konsens über die Freiheit von Bedürftigkeit – sie erfordern eine Anerkennung von Bedürfnissen und ausreichende Anstrengungen zu deren Befriedigung (vgl. Dean 2015).

Die Legitimation sozialstaatlicher Ausgleichspolitik zwischen liberalen und ethischen Ansätzen

Wie dargestellt, lässt sich der Sozialstaat aus unterschiedlichen Perspektiven legitimieren. Da die individuelle Freiheit als ein hohes Gut angesehen wird und der (Sozial-)Staat jeden seiner Eingriffe in die Freiheit seiner Bürger_innen rechtfertigen muss, stellt die Freiheitsfürsorge als Ziel einer Ausgleichspolitik ein starkes Argument für deren Legitimation dar. Der freiheitsfürsorgliche Sozialstaat basiert dementsprechend darauf, durch Ausgleichspolitik ein Mindestmaß an Ausgangschancen bzw. sozialen Sicherheiten herzustellen¹⁴. Sobald dies gegeben ist, sind Unterschiede in den Möglichkeiten und Ergebnissen der Lebensgestaltung gerechtfertigt. Auf Basis der Freiheitsfürsorge lässt sich eine Ausgleichspolitik also lediglich in sehr engen Grenzen legitimieren, da sie allein einer Sicherung der freien Entfaltung dienen darf. Eine streng liberalistische Auslegung würde lediglich eine materielle Grundsicherung als notwendig erachten. Über diese Grundsicherung hinaus wären die Mitglieder einer Gesellschaft selbstverantwortlich für ihr Schicksal – darin drückt sich deren Freiheit aus. Kersting relativiert diesen streng liberalistischen Ansatz insofern, dass er neben der materiellen Grundsicherung auch öffentliche Güter und Sozialinvestitionen als notwendig für die Freiheitssicherung und Autonomie des Einzelnen erachtet (vgl. Kersting 2002). Seinen Ausdruck im Kontext der Raumordnungspolitik findet dieser Ansatz in Mindeststandards, die zum Ausdruck bringen, welche öffentlichen Güter und Sozialleistungen in welchem Umfang als notwendig angesehen werden, um eine persönliche Autonomie zu gewährleisten.

¹⁴ Kersting betont, dass gleiche Ausgangschancen nicht als natürliches Recht von Personen den Sozialstaat legitimieren (vgl. Kersting 2002: 47, 95). Dementsprechend baut er seine Argumentation für die freiheitsfürsorgliche Begründung des Sozialstaates auch nicht auf gleichen Ausgangschancen, sondern auf der Sicherung von Freiheit und Autonomie auf. Im Ergebnis sind es in diesem Modell jedoch gleiche Ausgangschancen, die Freiheit und Autonomie ermöglichen. Diese sind allerdings auf ein gesellschaftliches Mindestmaß festgelegt. Das Maß bemisst sich daran, wie viel sozialstaatliche Absicherung und Unterstützung mindestens notwendig ist, um Freiheit und Autonomie zu sichern ohne gleichzeitig deren Ausübung einzuschränken.

Während der liberale Ansatz zur Legitimation des Sozialstaates durch gleiche Ausgangschancen vor allem die Freiheit des Einzelnen sichern will, fokussiert der ethische Legitimationsansatz vielmehr auf die Chancen zur Verwirklichung. Das Ziel ist ein solidarisches, friedliches Zusammenleben auf einer menschenwürdigen Basis – ein Zusammenleben, bei dem im sozialen Vergleich die jeweils individuelle soziale Position als gerechtfertigt erscheint und in dem eine möglichst umfassende Freiheit von Bedürftigkeit herrscht. Im Gegensatz zum freiheitsfürsorglichen Ansatz geht die ethische Sozialstaatslegitimation davon aus, dass Solidarität ein vordergründiges Ziel des Sozialstaates und allgemeines Interesse der Gesellschaft ist, da somit eine gesellschaftliche Integration gewährleistet werden kann. Integration besteht demnach, wenn Personen ihre jeweilige soziale Position als gerechtfertigt ansehen und somit ein friedliches Zusammenleben, (weitgehend) frei von Neid und Bedürftigkeit, besteht. Diese ethische Legitimation des Sozialstaates ermöglicht tendenziell allen Mitgliedern der Gesellschaft, unabhängig von ihren Voraussetzungen, die Chance auf Verwirklichung und Freiheit von Bedürftigkeit und damit auch eine Anerkennung und Wertschätzung ihrer sozialen Lage – und nicht, wie im freiheitsfürsorglichen Ansatz, nur denjenigen, die sich auf Basis der ihnen gegebenen Ausgangschancen erfolgreich positionieren können.

Die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips im Wohlfahrtsstaat

Das Sozialstaatsprinzip besitzt durch die Verfassung eine Ewigkeitsgarantie und zählt damit zu den fundamentalen Staatsstrukturprinzipien, wodurch es den gleichen Stellenwert gewinnt, wie die Demokratie und der Rechtsstaat (vgl. Kersting 2002: 29; Voßkuhle & Wischmeyer 2015: 693; Zacher 1987: 1093). Welche Sozialstaatslegitimation dem sozialen Wohlfahrtsstaat in Deutschland zugrunde liegt, lässt sich nicht eindeutig sagen. Allgemein lässt sich die Sozialstaatsklausel als grundsätzliche Verpflichtung zum sozialen Ausgleich und als ein Gebot zur (Um-) Verteilung mit dem Ziel des Abbaus sozialer Ungleichheit sowie der sozialen Absicherung und Fürsorge für die sozial und wirtschaftlich Schwächeren interpretieren (vgl. Däubler 2010: 126–132; Liebzig & May 2009). Da das Sozialstaatsprinzip in der Verfassung jedoch kaum konkretisiert wird, muss auf unterschiedliche Quellen zurückgegriffen werden, um sich dessen legitimatorische Basis zu erschließen. Einen Anknüpfungspunkt bieten dabei die Kommentare zum Grundgesetz. In zwei aktuellen Kommentaren, herausgegeben von Epping / Hillgruber und von Münch / Kunig, wird es als oberstes Ziel des Sozialstaatsgebots bezeichnet, Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen. Regelungsgegenstand des Sozialstaates seien dabei die gesellschaftlichen Verhältnisse als solche (vgl. Huster & Rux 2013: Art. 20 Rn. 211; Schnapp 2012: Art. 20 Rn. 49-51). Wittreck nennt im von Dreier herausgegebenen, ebenfalls aktuellen Kommentar drei wesentliche Implikationen des Sozialstaatsgebots: die Fürsorge für Hilfsbedürftige, die Vorsorge zur Verhinderung sozialer Not und die Wiedergutmachung für Lasten, die dem einzelnen zuungunsten der Gesellschaft entstehen (vgl. Wittreck 2015: Art. 20 Rn. 28-34). Auch die

Förderung der Chancengleichheit wird als explizite Aufgabe des Sozialstaates interpretiert. Sie solle vor allem der Wahrnehmung von Freiheitsrechten dienen. Damit wird aus der Sozialstaatsklausel die Verpflichtung zur Schaffung der Voraussetzungen für die Entfaltung der Freiheitsrechte abgeleitet (vgl. Huster & Rux 2013: Art. 20 Rn. 212, 2016; Schnapp 2012: Art. 20 Rn. 51; Wittreck 2015: Art. 20 Rn. 43).

Folgt man diesen Interpretationen des Sozialstaatsprinzips, lässt sich der Sozialstaat durch ein Zusammenspiel der beiden Elemente *Freiheit* und *Gleichheit* beschreiben, wobei der Freiheitsfürsorge ein höherer Stellenwert zukommt. Die sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben werden dem primären Schutz von Freiheitsrechten nachgeordnet, womit der Sozialstaat als Reaktion auf Folgeprobleme des Rechtsstaates und der Demokratie verstanden wird (vgl. Höffe 1996: 714; Nullmeier 2000: 11f.; Voßkuhle & Wischmeyer 2015: 693). Verschiedene Autor_innen problematisieren die Unbestimmtheit des Sozialstaatsprinzips, welches zwar als allgemeine Verpflichtung anerkannt und etabliert ist, jedoch darüber hinaus weitgehend zur Leerformel gerinne – insbesondere in rechtlicher Hinsicht (vgl. Dobner 2007; Hebel 2006; Höffe 2005; Kersting 2002; Nullmeier 2000). Voßkuhle und Wischmeyer (2015: 693) verweisen jedoch darauf, dass das Bundesverfassungsgericht trotz der Unschärfe des Prinzips festgestellt hat, „[...] dass die Sozialstaatsklausel nicht nur eine programmatisch-politische These ist, sondern den verbindlichen Charakter eines Rechtssatzes hat.“. Als objektives Recht verpflichte das Sozialstaatsprinzip das Parlament dazu,

„[...] fortwährend im Wege der Gesetzgebung auf *sozialen Ausgleich* hinzuwirken und für *soziale Sicherheit* zu sorgen [Herv. i. Orig.]. Der Auftrag zum Ausgleich der sozialen Gegensätze zielt auf die Verteilung von Gütern und Chancen in der Gesellschaft im Ganzen und auf eine gerechte Sozialordnung. Die Garantie sozialer Sicherheit kommt dagegen speziell den sozial Schwächeren zugute; insoweit obliegt dem Staat, die Chancengleichheit benachteiligter Personen oder Gruppen zu fördern.“ (Voßkuhle, Wischmeyer 2015: 693).

Insbesondere die Daseinsfürsorge wird in der Rechtsliteratur als grundlegender Pfeiler des Sozialstaates interpretiert. Aus der Menschenwürdegarantie wird dabei ein subjektives Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums durch eine öffentliche Daseinsvorsorge abgeleitet. Die Selbsterhaltung könne demnach als unteilbares Interesse von Menschen angesehen werden, woraus sich ein Subsistenzrecht ableite. Daraus ergebe sich eine Verpflichtung des Sozialstaates, den sich nicht selbst versorgenden Bürger_innen im Rahmen der Daseinsfürsorge ein Existenzminimum zu gewähren (vgl. Kersting 2002: 35-37, 94; Voßkuhle & Wischmeyer 2015: 694; Zacher 1987: 1105).

Der Wohlfahrtsstaat als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips

Die Umsetzung des Sozialstaatsprinzips findet im deutschen Wohlfahrtsstaat primär auf einfachgesetzlicher Ebene im Rahmen der Sozialpolitik statt. Der Wohlfahrtsstaat ist

eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts und zeichnet sich neben der Verleihung politischer und ziviler Rechte vor allem durch die Verleihung sozialer Rechte und die Verteilung sozialer Wohlfahrt an seine Bürger_innen aus (vgl. Dean 2015: 3ff.; Esping-Andersen 1990: 1, 18f.). Der Wohlfahrtsstaat hat sich im Kontext des kapitalistischen Wirtschaftssystems entwickelt, dementsprechend kann er nur im Zusammenhang mit dem Markt sowie den familiären und sozialen Bindungen verstanden und beschrieben werden (vgl. Dean 2015: 7ff.). Er verfolgt primär das Anliegen, seine Bürger_innen (zumindest teilweise) aus der marktwirtschaftlichen Verwertungslogik auszulösen – ein Prozess, den Esping-Andersen als *de-commodification* bezeichnet (vgl. Esping-Andersen 1990: 21). Soziale Rechte stellen den Kernpunkt des Wohlfahrtsstaates dar. Sie sind positive Rechte, da sie einen Anspruch des Individuums gegenüber dem Staat und der Gesellschaft beinhalten (in Abgrenzung zu negativen Rechten wie dem Recht auf Freiheit, was eine Abgrenzung gegenüber Zwang und Einschränkungen vornimmt). Soziale Rechte beinhalten Ansprüche auf die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die für die Wohlfahrt des Menschen notwendig sind (vgl. Dean 2015: 11, 18). Die wohlfahrtsstaatliche Verantwortung bezieht sich dabei sowohl auf die öffentliche Infrastruktur als auch auf individuelle Unterstützungen (vgl. Holtmann et al. 2012: 3; Marshall 1965). Der Wohlfahrtsstaat entzieht aufgrund dieser sozialen Anspruchsrechte in einem Umverteilungsmechanismus dem Markt und den Bürger_innen freiheitliche Verfügungsrechte (bzw. -hoheiten) über Güter.

Esping-Andersen beschreibt den deutschen Wohlfahrtsstaat als konservativ und korporatistisch (Esping-Andersen 1990: 27). Er ist dadurch gekennzeichnet, dass der Staat eine Hauptverantwortung in der Wohlfahrtsfürsorge übernimmt und gegenüber dem privaten Markt dominant auftritt. Gleichzeitig ist das konservativ-korporatistische Wohlfahrtssystem durch eine Aufrechterhaltung von Statusunterschieden geprägt, was sich in einer begrenzten Umverteilungspolitik äußert. Zuletzt basiert es auf konservativen Werten und fokussiert dementsprechend stark auf eine soziale Absicherung und Unterstützung im Familienverband. Seit den 1980er Jahren wird eine Krise dieses Wohlfahrtsstaats konstatiert (vgl. Butterwegge 1999; Jessop 1986). Sie äußert sich in einer Privatisierung und Finanzialisierung der öffentlichen Wohlfahrtsleistungen. Die distributiv orientierten Wohlfahrtsstaatlichkeit des aktiven Staates (vgl. Höffe 1996: 719), wurde um die Jahrtausendwende immer stärker als fürsorgend-entmündigend und kostspielig kritisiert und ist durch einen Ansatz ersetzt worden, der auf individuelle Verantwortlichkeit und Aktivierung setzt (vgl. Forst 2005: 24f.; Kersting 2002: 48). Dies geht einher mit einer Beschränkung der sozialen Rechte des Einzelnen gegenüber dem Staat. Nicht mehr die Auslösung des Menschen aus marktwirtschaftlichen Zusammenhängen, sondern seine Befähigung zur Marktteilnahme steht seither im Fokus. Ein zunehmender Wohlfahrtspluralismus, der verstärkt auf öffentlich-private Kooperationen setzt, ist Ausdruck dieser Entwicklung (vgl. Evers & Olk 1996). Eine wichtige Konsequenz in der Neuausrichtung des Wohlfahrtsstaates für die Bürger_innen ist deren

Wahlfreiheit und gleichzeitig der Zwang zur Wahl zwischen unterschiedlichen, miteinander konkurrierenden Wohlfahrtsanbietern sowie die stärkere Eigenverantwortung für die persönliche Wohlfahrt. Dabei konzentriert sich die Wohlfahrt, insbesondere im Zuge der Neoliberalisierung, lediglich auf eine Grundsicherung und ist zudem stark an die persönlichen Beiträge zum wohlfahrtsstaatlichen System gekoppelt (vgl. Dean 2015: 11–16, 37; Esping-Andersen 1990: 21–23).

Das Sozialstaatsprinzip in der Raumordnungspolitik

Es wurden im vorangegangenen Teilkapitel zwei Legitimationsansätzen des Sozialstaates dargestellt: einerseits ein liberaler Ansatz mit dem vorrangigen Ziel der Freiheitssicherung und andererseits ein ethisch basierter Ansatz mit dem Ziel der gesellschaftlichen Integration. Beide Ansätze unterscheiden sich im Maß und in der Art von Ausgleichspolitik, die sie für ihre Ziele zugrunde legen. Es wurde anhand der juristischen Kommentare zum Sozialstaatsprinzip in der Verfassung und der Umsetzung des Sozialstaatsprinzips im Wohlfahrtsstaat festgestellt, dass der freiheitsfürsorgliche Ansatz in Deutschland tendenziell dominant für die Interpretation des Sozialstaates und somit auch für die Legitimation einer ausgleichenden Politik ist. Was bedeutet diese Erkenntnis nun für die Legitimation einer *räumlichen* Ausgleichspolitik? Lässt sich auch in diesem Politikbereich, und insbesondere beim Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, eine Dominanz des freiheitsfürsorglichen Ansatzes feststellen?

Die Raumordnungspolitik kann als eine der Umsetzungsebenen des Sozialstaatsprinzips betrachtet werden. Obgleich umstritten ist, inwiefern sich aus dem Sozialstaatsprinzip für die Raumordnungspolitik konkrete Verpflichtungen zu einem räumlichen Ausgleich ergeben (vgl. Brandt 2006; 2015), wird Raumordnungspolitik doch gemeinhin als ein sozialstaatlich orientierter Politikbereich beschrieben, der einen sozialen Ausgleich mittels räumlichen Ausgleichs fördern soll (vgl. Barlösius 2009: 24; Gatzweiler & Milbert 2006: I; Goppel 1999: 102f.; Helbrecht 2009: 16; Sinz 2005: 865). Diese sozialstaatliche Orientierung der Raumordnungspolitik äußert sich in erster Linie im Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse. So sehen unter anderem Eltges (2006: 363), Mäding (2011: 15), Danielzyk (2014: 16), Helbrecht (2009: 19) und Gatzweiler / Strubelt (2006: I) räumlich gleichwertige Lebensverhältnisse als Ausdruck einer solidarischen Gesellschaft und als eine raumordnungspolitische Verpflichtung auf Gerechtigkeit. Kawka (2015a: I) und Helbrecht (2009: 15) verweisen allerdings auch darauf, dass es eben keinen klar umrissenen sozialstaatlichen Handlungsauftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse gibt.

Parallel zum Wandel des Wohlfahrtsstaates wird auch für die Raumordnungspolitik eine Abwendung von der Ausgleichsorientierung konstatiert (vgl. Altrock 2009: 242ff.). Dennoch beinhalten übergreifende raumordnungspolitische Leitvorstellungen – allen voran das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse – nach wie vor einen dominanten

räumlichen Ausgleichsansatz. Dabei ist auch in der Raumordnungspolitik eine Dominanz der freiheitsfürsorglichen Ansätze zu beobachten. Wie im ersten Teil der Arbeit dargelegt wurde, konzentriert sich die bisherige Politik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor allem auf den räumlich-strukturellen *Input*. Die Einrichtungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge werden dabei mit dem vorrangigen Ziel verknüpft, gleiche räumlichen Ausgangschancen für die Bürger_innen zu schaffen und gleichzeitig ein größtmögliches Maß an freier Entfaltung – sowohl der Personen als auch der Regionen – zu ermöglichen. In den letzten Jahren wird der Umfang des *Inputs* tendenziell reduziert, wie die Diskussionen über ökonomische Tragfähigkeiten und Mindeststandards zeigen. Der Diskurs um die *Outcome*-Perspektive, die in den Blick nimmt, welche Wirkungen die Daseinsvorsorge auf die Lebenschancen einer Personen hat, ist ein Spiegel der Kritik an der tendenziellen Anpassung der *Input*-Standards nach unten. Doch spiegelt sich in dieser Interpretationsverschiebung zur *Outcome*-Perspektive auch eine Abwendung von der dominanten freiheitsfürsorglichen Legitimationsgrundlage, bzw. eine stärkere Hinwendung zu einer ethischen Legitimation räumlicher Ausgleichspolitik?

Leitziel einer ethisch ausgerichteten sozialstaatlichen Politik ist die Freiheit von Neid und Bedürftigkeit und die gegenseitige soziale Anerkennung. Damit rücken die Bedürfnisse von Personen in Abhängigkeit von ihrem Lebensort in den Fokus. Die leitende Frage einer ethisch ausgerichteten Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse wäre es dementsprechend, welche Art des Ausgleichs räumlich-individuell unterschiedlicher Bedürfnisse jeweils erforderlich ist, damit eine Freiheit von Bedürftigkeit und eine soziale Wertschätzung erfahren werden können. Es ginge also letztlich um die Frage, welche Unterstützung einer Person an ihrem Lebensort zukommen muss, damit ihre räumlichen Verwirklichungschancen gesichert sind. Diese Unterstützung lässt sich nur in begrenztem Maß durch eine einheitliche (Mindest-) Ausstattung in der Daseinsvorsorge gewährleisten, sondern muss beim *Input* differenzieren, um gleiche Verwirklichungschancen als *Outcome* herzustellen. Insofern lassen sich also durchaus Anknüpfungspunkte der *Outcome*-orientierten Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse zur ethischen Legitimation einer sozialen Ausgleichspolitik finden.

Dass eine ausgleichende Raumordnungspolitik im Kontext des Sozialstaats gerechtfertigt ist, scheint weitgehend unstrittig zu sein. Dies ergibt sich aus den Argumenten zur theoretischen Rechtfertigung des Sozialstaates ebenso wie aus der kaum infrage gestellten Verortung der Raumordnungspolitik als sozialstaatlicher Teilbereich. Somit kann die Frage nach der internen moralischen Notwendigkeit (vgl. Kersting 2002: 34) für eine ausgleichende Raumordnungspolitik zunächst übergreifend positiv beantwortet werden. Zur normativen Frage, wie dieser Ausgleich gestaltet sein soll und welchem Ziel er dienen soll, lässt sich auf Basis der zuvor diskutierten Ansätze noch keine ausreichend fundierte Aussage machen. Obgleich in der bisherigen Interpretation des Postu-

lats gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Dominanz des liberalen Legitimationsansatzes dominant ist, finden beide Ansätze zur Legitimation einer Ausgleichspolitik – sowohl der liberale als auch der ethische – Anknüpfung in der Raumordnungspolitik. Sie eint, dass sie einer Chancengleichheit dienen. Insgesamt lässt sich deswegen feststellen, dass eine räumliche Chancengleichheit als legitimatorische Basis der räumlichen Ausgleichspolitik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gelten kann. Die Ansätze zur Legitimation des Sozialstaates unterscheiden sich aber in Hinblick auf die Art der Chancen, die sie in den Fokus nehmen: der liberale Ansatz, der an die *Input*-orientierte Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse anknüpft, betont die Rolle der (räumlichen) Ausgangschancen während der ethische Ansatz, der sich tendenziell in den Diskursen um eine *Outcome*-Orientierung zeigt, auf die (räumlichen) Verwirklichungschancen fokussiert. Um die jeweilige Rechtfertigung dieser Ansätze in der Raumordnungspolitik weiter zu diskutieren und der normativen Frage nachzugehen, ob (wie bisher) vor allem die Ausgangschancen im Fokus des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen sollten oder die Verwirklichungschancen einen Bezugspunkt für die als notwendig angesehene Neuausrichtung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse bieten können, werden im folgenden Kapitel politische Gerechtigkeitsphilosophien diskutiert, die das Spannungsfeld zwischen Ausgangs- und Verwirklichungschancen umfassen.

10. Chancengleichheit zwischen Ausgangschancen und Verwirklichungschancen

Freiheit und Gleichheit sind die grundlegenden Pole zwischen denen der Sozialstaat seine ausgleichende Politik entfaltet. Im Begriff der Chancengleichheit löst sich deren Dialektik in gewisser Hinsicht auf: Chancengleichheit beinhaltet sowohl die Freiheit hinsichtlich der eigenen Lebensgestaltung als auch die Gleichheit der Möglichkeiten dazu. Im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Gleichheit erscheint es auch sinnvoll, dass von Chancengleichheit und nicht von Chancengerechtigkeit gesprochen werden sollte: Chancen werden dabei als vergleichbarer (egalitärer) Parameter verstanden, an dem sich sozialstaatliche Gerechtigkeit bemisst, deren Ergebnisse in der Lebensgestaltung aber (im Sinne der Freiheit) eine sehr unterschiedliche Form annehmen können.

Gleichwertige Lebensverhältnisse als Ausdruck einer räumlichen Gerechtigkeit müssen sich gerechtigkeits theoretisch begründen lassen. Dabei ist die Chancengleichheit ein wesentliches Element, denn es bildet die Brücke zwischen räumlicher Gerechtigkeit und sozialstaatlicher Politik. Die immanente sozialstaatliche Notwendigkeit zur Herstellung räumlicher Chancengleichheit und eine Differenzierung zwischen Ausgangschancen und Verwirklichungschancen wurden im vorangegangenen Kapitel bereits hergeleitet. Im Folgenden steht die Frage im Mittelpunkt, welche Art der Chancengleichheit durch eine Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse angestrebt werden sollte: die Gleichheit der Ausgangschancen oder der Verwirklichungschancen. Im Kontext dieser Arbeit berufe ich mich zur Diskussion dieser Frage auf die in der politisch-philosophischen Diskussion sehr präsenten liberal-egalitaristischen Gerechtigkeitskonzeptionen von John Rawls, Amartya Sen und Martha Nussbaum, die sich eingehend mit dem Konzept der Chancengleichheit als Ausdruck von Gerechtigkeit befassen. Ein Rückgriff auf politische Theorien der Gerechtigkeit ist naheliegend um räumliche Gerechtigkeit und das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse zu diskutieren, denn: „Sozialstaatlichkeit kann [...] ohne Gerechtigkeitsvorstellungen nicht auskommen. Zumindest implizit unterliegen *alle* [Herv. i. Orig.] sozialpolitischen Eingriffe bestimmten Gerechtigkeitsideen [...]“ (Dobner 2007: 44).

Politische Konzeptionen von Gerechtigkeit

Ein staatliches Gebilde stellt einen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang her, in dem sich auf Grundlage moralischer Vorstellungen auf Normen und damit einhergehend auf bestimmte gesellschaftliche Strukturen und dazugehörige Institutionen und Prozesse geeinigt wird. Diese Normen sind darauf angewiesen, dass (nahezu) alle Mitglieder der Gesellschaft sie anerkennen – sowohl diejenigen, die sie befolgen als auch diejeni-

gen, die sie missachten. Gerechtigkeit kann in diesem Kontext als Norm verstanden werden, die einen gesamtgesellschaftlich geteilten moralischen Standpunkt im Verhältnis zwischen Freiheit und Gleichheit beschreibt (vgl. Ladwig 2011: 23-25, 32f.) und die sich „[...] aus der Frage nach grundsätzlich zu rechtfertigenden Beziehungen und Institutionen unter Menschen [ergibt], die in einem sozialen Kooperationszusammenhang der Hervorbringung und der Verteilung von Gütern [...] verbunden sind.“ (Forst 2005: 27). Gerechtigkeit wird somit zur politischen Konzeption. Sie ist dabei stets relational und sowohl zeitlich als auch kulturell wandelbar. Demzufolge steht der Gerechtigkeitsbegriff „[...] in logisch-konzeptueller Abhängigkeit von überaus komplexen theoretischen und normativen Vorgaben, die die verborgene Grammatik des jeweils vorherrschenden Welt-, Selbst- und Gesellschaftsverständnisses prägen.“ (Kersting 2013: 131).

Aushandlungsprozesse von Gerechtigkeit: die allgemeine Rechtfertigung

Eine politische Konzeption von Gerechtigkeit ist durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen geprägt und von hoher Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und den Sozialstaat als Umsetzungsebene der Gerechtigkeitskonzeption. Sie ist in den Institutionen einer Gesellschaft verankert. Wie aber entsteht eine solche Gerechtigkeitskonzeption? Auf welcher Basis lässt sie sich herleiten? Faktisch bilden sich Gerechtigkeitskonzeptionen in einem andauernden gesellschaftlichen Aushandlungsprozess heraus, der von Interessen und Machtpositionen, Koalitionen und strategischen Erwägungen geleitet ist. So lässt sich z. B. die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland und das Sozialstaatsprinzip als Ergebnis eines solchen Aushandlungsprozesses verstehen. In der Gerechtigkeitstheorie geht es jedoch nicht vordergründig darum, faktische Gerechtigkeitskonzeptionen zu analysieren, sondern aus einer normativen Perspektive heraus ‚ideale‘ Gerechtigkeitskonzeptionen theoretisch herzuleiten. Dazu wird als gedankliches Konstrukt auf idealtypische Aushandlungsprozesse zurückgegriffen, die ihrem theoretischen Charakter nach bestimmten Regeln folgen, willkürfrei und kontraktualistisch angelegt sind, sowie stark auf einem rationalen Verstandesdenken und auf angemessener Rechtfertigung beruhen (vgl. Forst 2005: 28f., 2011: 198; Kersting 2013: 141; Ladwig 2011: 30f.; Liebig & May 2009: 4). Insofern ist der idealtypische Aushandlungsprozess, der eine Gerechtigkeitskonzeption hervorbringen soll, ebenfalls einer bestimmten Vorstellung von Gerechtigkeit bzw. einem Rechtfertigungszwang unterworfen:

„[...] die erste Forderung der Gerechtigkeit läuft im reflexiven Sinne darauf hinaus, dass es der Einrichtung einer Grundstruktur der Rechtfertigung bedarf, um sicherzustellen, dass die Normen, die allgemein gelten, diese Geltung diskursiv erwerben und verdienen können, in entsprechenden Praktiken der Rechtfertigung.“ (Forst 2013: 26)

John Rawls, einer der zeitgenössisch bedeutsamsten philosophischen Vertreter in der Gerechtigkeitstheorie, bezeichnet die Aushandlung und Gestaltung einer politischen Konzeption von Gerechtigkeit als die grundlegende Frage der politischen Philosophie

(vgl. Rawls 2014: 28). Er nennt drei Merkmale, die eine politische Gerechtigkeitskonzeption in demokratischen Gesellschaften auszeichnen (vgl. Rawls 2014: 53f.):

- ihr Gegenstand ist die Grundstruktur der Gesellschaft,
- ihre Bejahung setzt nicht voraus, dass man irgendeine spezielle Globaltheorie akzeptiert (z. B. eine religiöse Überzeugung),
- sie ist möglichst ausschließlich auf Basis demokratischer Grundideen formuliert (wie z. B. der Gesellschaft als Kooperationssystem oder der Bürger_innen als freie und gleiche Personen).

Eine öffentliche Gerechtigkeitskonzeption ermöglicht es den Bürger_innen, politische Ansprüche gegenüber Institutionen oder anderen Mitgliedern der Gesellschaft geltend zu machen. Politische Gerechtigkeitskonzeptionen können laut Rawls nur die wesentlichen Punkte der Verfassung einer Gesellschaft abdecken. Sie sind umfassend angelegt aber gleichzeitig lediglich Richtungsziele. Ihre vollständige Umsetzung ist gesellschaftlich wünschenswert aber kaum realistisch, was allerdings nicht ihre Orientierungskraft einschränkt. Viele konkrete ökonomische und soziale Fragen gehen über die Gerechtigkeitskonzeption hinaus – dennoch stellt sie die Basis für ebenjene Fragen dar (vgl. Rawls 2014: 58, 75f.). Forst (2005: 29) unterscheidet zwischen einer fundamentalen Gerechtigkeit, die eine allgemein anerkannte Rechtfertigung für gesellschaftliche Strukturen und Institutionen liefert (eine ‚Grundstruktur der Rechtfertigung‘ als Norm) und einer umfassenden Gerechtigkeit, in der die Strukturen und Institutionen ihre Wirkung zu einer gerechten Gesellschaft entfalten (‚gerechtfertigte Grundstruktur‘ als Ergebnis). Er weist darauf hin, dass es „[...] in einer Gesellschaft einen Plural von Gerechtigkeitsphären [gibt], nicht aber der Gerechtigkeit selbst.“ (Forst 2005: 29). Amartya Sen unterscheidet transzendente und komparative Gerechtigkeitskonzeptionen. Als transzental bezeichnet er solche Gerechtigkeitskonzeptionen, die darauf ausgerichtet sind, durch gerechte Institutionen und Strukturen die Voraussetzungen für eine vollkommen gerechte Gesellschaft zu schaffen (ganz im Sinne von Rawls‘ institutionellem Gerechtigkeitsverständnis und Forsts Zusammenspiel aus ‚Grundstruktur der Rechtfertigung‘ und ‚gerechtfertigter Grundstruktur‘). Sen grenzt dagegen Ansätze einer komparativen Gerechtigkeit ab, die auf tatsächliche Verwirklichung und Errungenschaften und somit auf einen Fortschritt der Gerechtigkeit ausgerichtet sind ohne jedoch das übergreifende Ziel einer vollkommen gerechten Gesellschaft zu skizzieren (vgl. Sen 2013: 37). Insbesondere im Kontext von internationalen Debatten über globale Gerechtigkeit spielt diese Unterscheidung eine Rolle, da übergreifende Gerechtigkeitsvorstellungen oftmals nicht ausreichend differenziert sind und sich stark in der Tradition der westlichen Moderne verorten. Die komparativen Gerechtigkeitskonzeptionen verzichten allerdings nicht auf das Element einer gesellschaftlich geteilten Rechtfertigung – sie verlagern bloß den Blick auf das Ziel der Rechtfertigung: während bei transzendentalen Gerechtigkeitstheorien die Grundstruktur (Institutionen und Strukturen) gerechtfertigt werden soll, ist

dies bei den komparativen Gerechtigkeitskonzeptionen die Rangfolge der möglichen Alternativen (vgl. Sen 2013).

Der Gegenstand der Aushandlung: soziale Ungleichheiten

Eine politische Gerechtigkeitskonzeption ist, wie bis hierhin dargestellt wurde, ein wesentliches Element der gesellschaftlichen Integration und folgt, um ihrer Funktion gerecht zu werden, den Prinzipien der allgemeinen Rechtfertigung. Gegenstand der Rechtfertigung politischer Gerechtigkeitskonzeptionen im Allgemeinen aber auch einer sozialstaatlich ausgleichenden Raumordnungspolitik im Speziellen sind soziale bzw. sozial-räumliche Ungleichheiten.

Soziale Ungleichheiten und die Frage, wem gerechtfertigter Weise was zukommt, bilden seit der Antike den wesentlichen Kern der Gerechtigkeitsphilosophien. Vorher wurde Gerechtigkeit Jahrtausende lang im Sinne einer irdischen Umsetzung religiöser Vorstellungen und Doktrinen durch weltliche Herrscher verstanden. Die philosophischen Ursprünge einer politischen Konzeption von Gerechtigkeit liegen bei Aristoteles und Platon. Ihnen zufolge besteht Gerechtigkeit in der Herstellung einer angemessenen Gleichheit, als eine Ordnung der menschlichen Welt, in der jeder das Seinige zum Ganzen beiträgt (*suum cuique*) und sich dadurch eine gerecht(fertigt)e Balance zwischen den sozialen Klassen bildet. Das Gute und Gerechte kann ihrer Auffassung nach dabei nur von wenigen, besonders hervorgehobenen (weisen) Personen erkannt und die Ordnung auch nur von diesen durchgesetzt werden. Moderne Ansätze politischer Gerechtigkeitskonzeptionen lassen sich zeitlich seit dem Ende des Mittelalters verorten – angeführt durch Machiavelli, Hobbes und Kant (vgl. Dobner 2007: 45f.; Forst 2011: 198; Heidenreich 2011: 71ff.; Höffe 2005: 3; Kersting 2013: 131ff.; Ladwig 2011: 16f.). Während im neunzehnten und zwanzigsten Jahrhundert eine starke Dominanz von gerechtigkeitskritischen und begriffsanalytischen Theorieansätzen zu beobachten war, gibt es seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wieder einen Aufschwung, normativer Theorieansätze, die Aussagen darüber machen, was sozial gerecht und was ungerecht ist. Gleichzeitig hat sich der Gerechtigkeitsbegriff in der Moderne zunehmend in institutionalistische Ansätze verlagert, welche Gerechtigkeit nicht mehr in den Handlungen der Individuen, sondern in den gesellschaftlichen Institutionen verorten (vgl. Horn & Scarano 2002: 11, 335; Liebig & May 2009: 4).

Mit der Ausrichtung der politischen Gerechtigkeitskonzeptionen auf soziale Ungleichheiten findet sich eine Anknüpfung an die Rechtfertigungen des Sozialstaates. Die Rechtfertigung sozialer Ungleichheiten ist dabei eng verknüpft mit der Frage, inwiefern und wie diese Ungleichheiten politisch ausgeglichen werden – und ob dieser Ausgleich auf die Ausgangsbedingungen der Ungleichheit ausgerichtet ist oder auf die Folgen dieser Bedingungen (vgl. Forst 2005: 30; Vogel 2009: 70). Ausgehend von der Chancengleichheit als wesentlichem Bezugspunkt für sozialstaatlichen Ausgleich – auch in der

Raumordnungspolitik – und der Differenzierung zwischen Ausgangs- und Verwirklichungschancen soll im Folgenden auf Basis zweier liberal-egalitärer Gerechtigkeitstheorien argumentiert werden, dass die Gleichheit der Ausgangschancen ein wichtiges Element einer gerechten Gesellschaft ist, aber erst die Gleichheit der Verwirklichungschancen die hinreichenden Bedingungen für Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Sicherung der Freiheit in der Lebensgestaltung bietet. Dementsprechend wären die Verwirklichungschancen auch der gerechtfertigte Bezugspunkt für das raumordnungspolitische Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ausgangspunkt für diese Position ist die Theorie der Gerechtigkeit als Fairness von John Rawls – eine der meistrezipierten Gerechtigkeitstheorien, auch im Kontext räumlicher Gerechtigkeit (vgl. Bell & Davoudi 2016: 2; Ladwig 2011: 132), welche die argumentativen Grundlagen für eine Gleichheit der Ausgangschancen liefert. Daran anknüpfend wird auf den *Capability*-Ansatz von Amartya Sen zurückgegriffen, der schwerpunktmäßig im Kontext der Entwicklungspolitik steht, aber auch als allgemeingültiger gerechtigkeitstheoretischer Ansatz eine wertvolle Weiterentwicklung der Rawls'schen Theorie in Hinblick auf die Verwirklichungschancen darstellt. Ergänzt wird dieser *Capability*-Ansatz von Sen durch die Beiträge von Martha Nussbaum.

Rawls' Gerechtigkeitstheorie: Ausgangschancen als Maßstab von Gerechtigkeit

Rawls' Hauptwerk *A Theory of Justice* wurde von ihm im Jahr 1971 veröffentlicht (1979 als *Eine Theorie der Gerechtigkeit* in deutscher Sprache). Er entwickelt in diesem Werk die Grundidee von Gerechtigkeit als Fairness. Im Jahr 2001 veröffentlichte Rawls das Buch *Justice as Fairness – A Restatement* (2003 als *Gerechtigkeit als Fairness – Ein Neuentwurf* in deutscher Sprache), worin er seine Gerechtigkeitstheorie zum Teil überarbeitet und damit auf seine Kritiker reagiert. Beide Werke bilden zusammen die wesentliche Grundlage des folgenden Kapitels.

Rawls entwickelt in seiner Theorie eine politische Konzeption von Gerechtigkeit, deren Hauptgegenstand die Grundstruktur der Gesellschaft ist (d. h. ihre sozialen und politischen Institutionen) da er davon überzeugt ist, dass diese Grundstruktur die Chancen und Fähigkeiten, die Ziele und sogar den Charakter der Menschen prägt und somit ihren Lebensverlauf entscheidend beeinflusst (vgl. Rawls 2014: 28–32, 74f.). Seine Gerechtigkeitstheorie bietet also einen normativen Rahmen, an dem sich die Struktur und die Ausgestaltung gerechter gesellschaftlicher Institutionen orientieren sollen. Rawls' Anliegen ist es nicht, eine gerechte Gesellschaft als Status Quo zu beschreiben, sondern Prinzipien für deren Aushandlung und Etablierung zu definieren, also eine Verfahrenstheorie der Gerechtigkeit zu entwickeln, die sich auf die gesellschaftlichen Institutionen bezieht, durch gesellschaftliche Kooperation entsteht und unabhängig von moralischen und religiösen Wertvorstellungen Bestand haben soll (vgl. Kersting 2013: 142; Rawls

2014: 15, 37f.). Rawls richtet sich mit seiner Theorie von Gerechtigkeit als Fairness gegen die bis dahin vor allem im angelsächsischen Diskurs dominanten utilitaristischen Ansätze von Gerechtigkeit, die das Ziel einer Maximierung des Allgemeinnutzens verfolgen, und sorgte damit für einen politisch-philosophischen Paradigmenwechsel. Er setzt dem Utilitarismus eine normative politische Philosophie entgegen, die sich den Erkenntnissen aus der Spieltheorie, den Wirtschafts-, den Sozial- und den Humanwissenschaften bedient (vgl. Horn 2009: 11, 19; Horn & Scarano 2002: 337; Ladwig 2011: 130).

Bei Rawls wird Gerechtigkeit als politische Konzeption und „erste Tugend sozialer Institutionen“ (Rawls 1975: 19) bezeichnet – Gerechtigkeit wird also nicht als Eigenschaft von Personen gesehen, wie dies noch in den antiken Gerechtigkeitsverständnissen vorherrschend ist (vgl. Horn & Scarano 2002: 10), sondern von Institutionen und Prozessen. Ein wichtiges Element in Rawls Gerechtigkeitstheorie ist die Kooperation zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft und deren Einigung auf bestimmte, allgemeingültige Gerechtigkeitsprinzipien. Dementsprechend wird Rawls' Theorie auch dem Kontraktualismus zugeordnet. Rawls fragt danach, wie eine solche Kooperation gestaltet sein müsste, damit diese der wirksamen Regulierung einer Gesellschaft mit dem Ziel der Herstellung allgemeiner Gerechtigkeit dienen kann (Rawls 1975: 28). Somit wird die Grundstruktur einer Gesellschaft (deren Institutionen und Regelstrukturen) zum primären Gegenstand der Gerechtigkeit, einerseits in Hinblick auf ihre Arbeitsweise und Beschaffenheit (nur durch eine faire Grundstruktur kann langfristig und generationenübergreifend Gerechtigkeit hergestellt werden), andererseits in Hinblick auf ihre Wirkung auf die Personen, die in ihrem Wirkungsbereich leben (nur im Rahmen der Grundstruktur können Eventualitäten und Zufälle, die über die Lebensaussichten von Personen entscheiden, angemessen berücksichtigt und bearbeitete werden). Rawls spricht in diesem Zusammenhang von der Grundstruktur einer wohlgeordneten Gesellschaft. Unter einer wohlgeordneten Gesellschaft versteht er ein System der fairen und langfristigen, generationenübergreifenden sozialen Kooperation von freien und gleichen Personen als Kooperationspartner_innen (vgl. Rawls 2014: 25-31; 92-99).

Die Grundzüge von Rawls' Gerechtigkeitstheorie

Rawls leitet in seiner Theorie auf Basis der von ihm gesetzten Prämissen zwei Prinzipien der Gerechtigkeit her, die er für diejenigen Grundsätze hält, die sich eine wohlgeordnete Gesellschaft aus freien und gleichen Bürger_innen als gerechten Rahmen geben würde. Auf die Grundsätze soll im nächsten Teilkapitel noch genauer eingegangen werden. Zunächst sollen in knapper Form die Grundzüge der Theorie, also die Bedingungen des Zustandekommens der Grundsätze, dargestellt werden.

Rawls' Gerechtigkeitstheorie ist im Wesentlichen dadurch gekennzeichnet, dass in einem gesellschaftlichen Kooperationsprozess Prinzipien der Gerechtigkeit vereinbart werden, die für alle Mitglieder der Gesellschaft Gültigkeit haben. Sind diese Kooperati-

onsbedingungen fair, kann auch die Gesellschaft, die durch die Kooperationen reguliert wird, wohlgeordnet, gerecht und fair sein. ‚Fairness‘ als Schlüsselbegriff seiner Gerechtigkeitstheorie äußert sich bei Rawls‘ darin, dass die Prinzipien der Gerechtigkeit unter unvoreingenommenen Kooperationsbedingungen zwischen allen Mitgliedern der Gesellschaft zustande kommen. Rawls nennt als Bedingungen der Fairness für die Kooperation, dass erstens freie und gleiche Personen in einer Situation der Fairness am Kooperationsprozess partizipieren, zweitens es keine unfairen Verhandlungsvorteile oder -nachteile gibt und drittens die Kooperation unter Ausschluss von Bedrohung, Zwang, Täuschung und Betrug getroffen werden (vgl. Rawls 2014: 38f.).

Um solche fairen Kooperationsbedingungen zu schaffen, bedient sich Rawls eines Gedankenexperiments. In diesem Experiment fingiert Rawls gedanklich einen ‚Urzustand‘, in dem faire Kooperationsbedingungen unter den Mitgliedern eine Gesellschaft bestehen und in dessen Kontext sie sich auf Gerechtigkeitsprinzipien einigen würden (vgl. Rawls 2014: 40f.). Im Gedankenexperiment des Urzustandes befinden sich alle Personen unter einem fiktiven Schleier des Nichtwissens, der ihnen das Wissen über ihre soziale Stellung und sonstige personenbezogene Informationen vorenthält. Dieser Schleier des Nichtwissens soll garantieren, dass Personen sich auf Prinzipien einigen, die nicht von ihrer sozialen Stellung, ihrem Geschlecht oder der ethnischen Zugehörigkeit, ihren Globaltheorien wie z. B. religiösen Überzeugungen oder Sonstigem beeinflusst sind. Ohne ein Wissen um ihre persönliche Stellung in der Gesellschaft würden sich die Personen – so die Annahme Rawls‘ – auf gerechte Prinzipien einigen, die zu jedermanns Vorteil gereichen. Zudem können die Personen ohne Wissen um ihre Stellung keinerlei Verhandlungsvorteile oder -nachteile erfahren. Gesellschaftliche Kooperationen, die unter diesen Bedingungen entstehen, bilden einen allgemeinen Gesellschaftsvertrag (Verfassung), der laut Rawls die Bedingungen für eine wohlgeordnete, gerechte Gesellschaft sichert. Das Gedankenexperiment des Urzustandes ist natürlich rein hypothetisch und ahistorisch. Dementsprechend können auch die Gerechtigkeitsprinzipien, welche unter diesen Bedingungen entwickelt werden, nur theoretisch hergeleitet werden und nicht in tatsächlichen gesellschaftlichen Verhandlungen entstehen.

Die Gerechtigkeitsprinzipien

Rawls leitet auf Basis des Gedankenexperiments zwei Gerechtigkeitsprinzipien ab, welche seiner Ansicht nach auf der Grundlage fairer Kooperationsbedingungen unter dem Schleier des Nichtwissens als Konsens unter den Parteien gelten würden¹⁵:

- Erstes Prinzip: „Jede Person hat den gleichen unabdingbaren Anspruch auf ein völlig adäquates System gleicher Grundfreiheiten, das mit demselben System von Freiheiten für alle vereinbar ist.“ (Rawls 2014: 78)
- Zweites Prinzip: „Soziale und ökonomische Ungleichheiten müssen zwei Bedingungen erfüllen: erstens müssen sie mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die unter Bedingungen fairer Chancengleichheit allen offenstehen; und zweitens müssen sie den am wenigsten begünstigten Angehörigen der Gesellschaft den größten Vorteil bringen (Differenzprinzip).“ (Rawls 2014: 78)

Diese Gerechtigkeitsprinzipien formulieren die Bedingungen, unter denen eine gerechte, wohlgeordnete Gesellschaft für die Bürger_innen als freie und gleiche Personen mit gerechter Grundstruktur und gerechten Institutionen gestaltet werden kann. Sie dienen dazu, sowohl ein größtmögliches Maß an Freiheit zu gewährleisten – was vor allem durch das erste Prinzip realisiert werden soll, als auch – im Wesentlichen durch das zweite Prinzip garantiert – eine möglichst weitreichende Gleichheit zwischen den Gesellschaftsmitgliedern herzustellen (vgl. Rawls 2014: 86f.). Das zweite Prinzip ist in zwei Unterprinzipien gegliedert: das Konzept der fairen Chancengleichheit beim Zugang zu Ämtern und Positionen und das sogenannte Differenzprinzip, was sich mit der Rechtfertigung von Ungleichheiten befasst. Das erste Gerechtigkeitsprinzip hat bei Rawls Vorrang vor dem zweiten Gerechtigkeitsprinzip. Rawls gibt damit der Freiheit einen Vorrang vor der Gleichheit: Bevor nicht die Grundfreiheiten aller gewährleistet sind, ist eine Einschränkung der Freiheit zum Zwecke der Gleichheit demzufolge nicht zulässig. Gleichzeitig hat die Chancengleichheit einen Vorrang vor dem Differenzprinzip (vgl. Koller 1998: 49f., 54f.; Nullmeier 2000: 370f.).

Das Differenzprinzip ist der am meisten diskutierte Aspekt in den Gerechtigkeitsprinzipien von Rawls, da es verschiedene Rechtfertigungsansätze für soziale Ungleichheit vereint und den Versuch unternimmt, einen gemeinsamen Ansatz zu extrahieren (vgl. Höffe 1998: 13, 50-53). Es sagt im Wesentlichen aus, dass ein Zuwachs an Gütern,

¹⁵ Die beiden Gerechtigkeitsprinzipien stammen in der hier zitierten Form aus Rawls' späterem Werk „Gerechtigkeit als Fairness“, welches als Neuentwurf seiner Theorie der Gerechtigkeit zu verstehen ist. Die Grundprinzipien haben sich dabei aber nicht substantiell geändert.

welcher Art auch immer, den am wenigsten begünstigten Personen am meisten zugutekommen muss und bestehende Ungleichheiten nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie den am wenigsten Begünstigten in der Gesellschaft den größten Vorteil bringen (vgl. Koller 1998: 51; Rawls 2014: 78; 104-111). Diese Prämisse ergibt sich aus der Annahme, dass die Personen im Urzustand unter Nichtkenntnis ihrer persönlichen Position daran interessiert sind, Institutionen und Rahmenbedingungen zu schaffen, die der Maximin-Regel folgen, bei der das ungünstigste Ergebnis (also in diesem Fall das Ergebnis für die am wenigsten begünstigten Personen) optimiert werden soll (vgl. Höffe 1998: 11,20f.).

Die Rolle der Grundgüter

Zentraler Gegenstand der Regulierung durch die Gerechtigkeitsprinzipien sind laut Rawls eine Reihe von gesellschaftlichen Grundgütern. Sie gelten als unabdingbare Mittel zur Erreichung einer bestimmten Lebensform. Während in Rawls' ursprünglicher Theorie der Gerechtigkeit die Grundgüter als Mittel für die Verfolgung rationaler Lebenspläne angesehen werden, dienen sie in der Weiterentwicklung seiner Theorie vielmehr der Verwirklichung und Entfaltung der Personen (vgl. Hinsch 2002: 31; Rawls 1975, 2014: 99). Grundgüter sind sowohl materiell als auch immateriell, zu ihnen gehören die Grundrechte und -freiheiten, die Freiheit des Ortswechsels und der Berufswahl, die mit Ämtern und Positionen einhergehende Macht und Privilegien, Einkommen und Vermögen sowie die Selbstachtung – mithin alle Güter, die von allgemeinem Nutzen für die Erreichung von gewünschten Lebenszielen sind (vgl. Rawls 2014: 100f.). Die Grundgüter sind auf die Individuen bezogen, d. h. es geht Rawls (im Gegensatz zum Utilitarismus) nicht um eine ‚Verrechnung‘ der Gesamtheit aller gesellschaftlichen Grundgüter. Grundgüter werden bei Rawls verallgemeinert und dienen dazu, über private Präferenzen hinaus allgemeine und objektive Interessen von Personen zu erfassen. Es geht Rawls also nicht darum, was die einzelnen Menschen tatsächlich anstreben, sondern darum, was sie vernünftigerweise anstreben sollten – dazu bezieht sich Rawls auf eine Theorie des ‚guten Lebens‘ (vgl. Koller 1998: 45f.).

Aufgrund dieser Ausrichtung auf die Verteilung von Grundgüter lässt sich die Gerechtigkeitstheorie Rawls' den distributiven Gerechtigkeitstheorien mit einer Orientierung auf die Ausgangschancen zuordnen. Rawls verfolgt einen Ressourcenansatz, der auf eine gerechte Verteilung von gesellschaftlichen Ressourcen bzw. Gütern abzielt (vgl. Höffe 1996: 720; Horn & Scarano 2002: 337ff.; Schlosberg 2007: 12). Er versteht unter Verteilungsgerechtigkeit allerdings nicht die Verteilung eines gegebenen Warenbündels auf eine gegebene Anzahl an Personen, sondern die Einrichtung einer Grundstruktur, welche für eine gerechte Verteilung von Gütern sorgt:

„In einer wohlgeordneten Gesellschaft – in der sowohl die gleichen Grundfreiheiten (mit ihrem fairen Wert) als auch die faire Chancengleichheit gewährleistet sind – veranschaulicht die Verteilung von Einkommen und Vermögen das, was man als reine Hintergrund-Verfahrensgerechtigkeit bezeichnen darf. Die Grundstruktur ist

so geordnet, daß dann, wenn jeder die öffentlich anerkannten Regeln der Kooperation befolgt und die von den Regeln festgesetzten Ansprüche anerkennt, die resultierenden Einzelverteilungen der Güter als gerecht (oder zumindest als nicht ungerecht) und akzeptabel gelten – einerlei, welche Form diese Verteilungen annehmen.“ (Rawls 2014: 89)

Als konkrete Forderungen leitet Rawls aus dem Differenzprinzip im Wesentlichen ab, dass eine übermäßige Konzentration von Eigentum und Vermögen und den daraus entstehenden Vorteilen verhindert und einkommensunabhängige Bildungschancen ermöglicht werden müssten (vgl. Rawls 2014: 79f.). Darin spiegelt sich nochmals Rawls' Grundanliegen einer Gleichheit der Ausgangschancen. Diese soll durch eine gerechte Güterverteilung hergestellt werden, welche dem Differenzprinzip folgt – die Güter müssen also so verteilt sein, dass sie den am wenigsten Begünstigten den größten Vorteil bringt und dass die Positionen, die mit einem Zugang zu Gütern verbunden sind, allen offenstehen. Chancengleichheit versteht Rawls damit als Anspruch auf Gleichheit im Ergebnis bei gleichen Voraussetzungen und gleichen Ambitionen:

„Angenommen, es gibt eine gewisse Verteilung der angeborenen Anlagen, dann sollten diejenigen mit dem gleichen Maß an Talent und Fähigkeit und der gleichen Bereitschaft zum Gebrauch dieser Begabungen auch die gleichen Aussichten auf Erfolg haben, unerachtet ihrer ursprünglichen Zugehörigkeit zu dieser oder jener Klasse, also der Klasse, in die sie hineingeboren wurden und in der sie herangewachsen sind, bis sie selbstständig ihre Vernunft gebrauchen konnten. In allen Bereichen der Gesellschaft soll es für ähnlich motivierte und begabte Personen ungefähr die gleichen Aussichten auf Kultur und Leistung geben.“ (Rawls 2014: 79)

Kritik an Rawls' Konzeption der Gerechtigkeit als Fairness

Höffe bezeichnet Rawls' Theorie der Gerechtigkeit als einen der wichtigsten Beiträge im Bereich der politischen Gerechtigkeit im zwanzigsten Jahrhundert. Ihm zufolge hat Rawls mit seiner Theorie einen Paradigmenwechsel herbeigeführt, der darin zum Ausdruck kommt, dass er erstens der Ethik und den normativen Theorien wieder zu einem bedeutenden Stellenwert verhilft, dass er sich zweitens deutlich vom Utilitarismus distanziert und stattdessen die politische Theorie und die Ethik systematisch fundiert, dass seine Theorie der Gerechtigkeit drittens interdisziplinär angelegt ist und dass es ihm viertens gelingt, jenseits von rechten und linken politischen Lagern zu argumentieren (vgl. Höffe 1998: 3ff.).

Kritik an Rawls Gerechtigkeitskonzeption wird vor allem am Anspruch auf Allgemeingültigkeit der Prinzipien geübt: der Urzustand könne nicht garantieren, dass sich eine für alle zustimmungsfähige und moralisch haltbare Konzeption von Gerechtigkeit daraus ableiten lasse, da es durchaus unterschiedliche, für sich genommen unparteiliche aber einander widersprüchliche, Gerechtigkeitskonzepte gebe und das Gerechtigkeitsverständnis stark kulturell und sozial geprägt sei (vgl. Höffe 1998: 7; Horn & Scarano 2002: 343ff.; Sen 2013: 84ff.). Sen beobachtet in der Entwicklung von Rawls Werk tiefgreifende Zweifel des Philosophen hinsichtlich des Urzustandes und der Gerechtigkeits-

prinzipien, die sich seiner Ansicht nach auch nicht auflösen ließen (vgl. Sen 2013: 86f.). Aus einer liberalistischen Perspektive wird der Ansatz der Umverteilung in Rawls Theorie als ungerechtfertigter staatlicher Eingriff in die Freiheit kritisiert (vgl. dazu Horn & Scarano 2002: 342), aus einer Gegenperspektive steht der absolute Vorrang der Freiheit bei Rawls' Gerechtigkeitsgrundsätzen in der Kritik (vgl. Sen 2013: 93f.).

Rawls Theorie der Gerechtigkeit ist eine Positiv-Formulierung bzw. Ideal-Theorie (vgl. Rawls 2014: 109). Er entwirft das Idealbild einer wohlgeordneten Gesellschaft und beschreibt deren zugrundeliegende Grundstruktur und die notwendigen Prinzipien: „Die Theorie entwickelt also in erster Linie einen Bewertungsmaßstab für die Beurteilung gesellschaftlicher Institutionen.“ (Horn & Scarano 2002: 337). Zudem ist sie ahistorisch. Über tatsächlich existierende Gesellschaften und Anwendungsfragen macht die Theorie nur bedingt Aussagen (vgl. Höffe 1998: 5). So können die am wenigsten Begünstigten der Gesellschaft in Rawls Konzeption nicht zwangsläufig gleichgesetzt werden mit armen oder sozial schwachen Personen und deren jeweiligem sozialen Kontext in unserem Gesellschaftssystem. Sen bezeichnet die Gerechtigkeitskonzeption Rawls' aus diesen Gründen als einen transzendentalen Institutionalismus, der das Idealbild einer gerechten Gesellschaft mit vollkommen gerechten Institutionen entwirft (vgl. Sen 2013: 35ff.). Dennoch hält die Theorie von Rawls Handlungsansätze für die Gestaltung der Gesellschaft bereit: Die Theorie versucht, politische Werte zu artikulieren, die erforderlich sind, um sich mit Fragen der Gerechtigkeit auseinanderzusetzen (vgl. Rawls 2014: 111).

Auch Rawls' Ressourcenansatz und seine damit einhergehende Ausrichtung an den Grundgütern als Mittel zur Chancengleichheit werden kritisiert. Koller verweist darauf, dass es sich bei den Gütern aufgrund der theoretischen Annahme der Nutzenmaximierung im Urzustand allein um individuelle Güter handelt und kollektive Güter, wie eine friedliche und solidarische Koexistenz, ausgeblendet werden (vgl. Koller 1998: 46f.). Der Annahme, eine gerechte Verteilung von Grundgütern führe auch zu einer Chancengleichheit, wird vor allem von Sen widersprochen, der Rawls' Ressourcenansatz als verkürzt kritisiert. Zum einen konstatiert er eine weitgehende Ausblendung empirischer Differenzen in den Lebenszielen und Prioritäten. Zum anderen hält er die Verfügung über Grundgüter (als Ausgangschancen) für wenig aussagekräftig dafür, welche tatsächlichen (Verwirklichungs-) Chancen eine Person hat:

„[...] die Übereinstimmung zwischen den Grundgütern, die eine Person besitzt, und den substanziellen Freiheiten, die sie tatsächlich genießt, [ist] unter Umständen sehr unvollkommen [...]“ (Sen 2013: 93)

Zwar hat auch Rawls die Verwirklichungschancen im Blick und konzipiert (in Abgrenzung gegen den Liberalismus) die Grundgüter gerade mit Blick darauf, welche positiven Möglichkeiten sich durch sie für Personen auftun (vgl. Höffe 1998: 10). Sen sieht bei Rawls dennoch einen nicht gerechtfertigten Fokus auf die Mittel im Gegensatz zum Zweck und entwickelt in Abgrenzung dazu den sogenannten Befähigungs-Ansatz, der

sich vielmehr auf die Verwirklichungschancen einer Person fokussiert und im folgenden Kapitel vorgestellt wird.

Der Befähigungs-Ansatz: Fokus auf die Verwirklichungschancen

Der Befähigungs-Ansatz (oder *Capability*-Ansatz) von Amartya Sen kann als Weiterentwicklung von John Rawls' Theorie der Gerechtigkeit betrachtet werden. Sen schließt sich in vielerlei Hinsicht dem Konzept von Gerechtigkeit als Fairness an. So bezeichnet auch er die Fairness, welche bei Rawls für eine Unparteilichkeit der Positionen bürgt, als Grundpfeiler von Gerechtigkeit (vgl. Sen 2013: 82). Die wesentliche Weiterentwicklung besteht in der Perspektivenverlagerung von den Grundgütern und Ressourcen, die bei Rawls als Maßstab von Gerechtigkeit gelten, zu den Fähigkeiten der Verwirklichung. In dieser Hinsicht wird Sens Gerechtigkeitskonzeption als die bedeutsamste Alternative zu Rawls' ressourcenfokussierter Gerechtigkeitskonzeption bezeichnet (vgl. Bell & Davoudi 2016: 2f.). Sen sieht in seinem Fokus auf die Fähigkeiten zwar keine grundsätzliche Abkehr vom Ressourcen-Ansatz (vgl. Sen 2013: 95), dennoch ist die Perspektivenverschiebung zur Befähigung für Sen wesentlich, da sie den Blick auf die Ergebnisse lenkt, die mithilfe von Ressourcen erreicht werden können. Sen fokussiert also auf die Freiheiten und Chancen, Grundgüter für die Gestaltung des eigenen Lebens und zur Erreichung von Lebenszielen (Funktionsweisen) zu nutzen:

„[...] Rawls [schätzt] im Differenzprinzip die Chancen, die Menschen haben, nach Maßgabe der Mittel ein, über die sie verfügen, lässt aber die großen und vielfältigen Unterschiede in ihren Fähigkeiten, Grundgüter in gutes Leben zu *konvertieren* [Herv. i. Orig.] außer Acht. [...] Deshalb spricht viel dafür, das Zentrum der Aufmerksamkeit von den Grundgütern auf die Einschätzung tatsächlich vorhandener Freiheiten und Chancen zu verlagern.“ (Sen 2013: 94)

Sen ordnet sich damit der Strömung des Konsequentialismus zu, die folgensensibel argumentiert und sich am Ergebnis von Handlungen ausrichtet (vgl. Sen 2013: 245ff.). Damit wird seine Theorie für den Diskurs über gleichwertige Lebensverhältnisse zu einem wichtigen Ansatzpunkt, da auf dieser Basis für eine Perspektivenverschiebung vom *Input*, also den Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge, zum *Outcome*, also der Wirkung der Daseinsvorsorge auf das Leben der Personen, argumentiert werden kann. Somit ist es möglich, den Fokus auf die tatsächlichen Lebenschancen von Personen in ihren jeweiligen räumlichen Settings zu legen, also auf die räumlichen Verwirklichungschancen.

Amartya Sen bezeichnet seine Idee der Gerechtigkeit als ein komparatives Konzept, was darauf basiert, „[...] die Fortschritte und Rückschritte der Gerechtigkeit ins Visier zu nehmen.“ (Sen 2013: 37). Er knüpft am gesellschaftlichen Ist-Zustand an – mit dem Anliegen, von dort ausgehend eine Verbesserung zu erreichen. Damit grenzt er sich von transzendentalen, umfassend orientierten und an einer vollkommen gerechten Gesell-

schaft ausgerichteten Gerechtigkeitstheorien ab (wie z. B. von Rawls konzipiert), die laut Sen wenig Raum für einen Fortschritt der Gerechtigkeit bietet, da sie nur entweder eine vollkommene Gerechtigkeit oder Minimalstandards kennt (vgl. Sen 2013: 44ff.). Sen versteht seinen Ansatz wie Rawls als politische Gerechtigkeitskonzeption, sieht damit verbunden aber vor allem die Herausforderung, Verhaltensmuster in den Blick zu nehmen. In Abgrenzung zu Rawls begrenzt er das politische Gerechtigkeitsverständnis also nicht auf gerechte Institutionen und ein auf deren Basis hypothetisch angenommenes vernünftiges Verhalten von Personen (vgl. Sen 2013: 95ff.).

Verwirklichungschancen als Kernelement der Gerechtigkeit

Sen bemisst Gerechtigkeit an der Befähigung von Personen, das Leben führen können, was sie mit gutem Grund führen wollen:

„In diesem Ansatz wird der individuelle Vorteil gemessen an der Befähigung einer Person, die Dinge zu tun, die sie mit gutem Grund hochschätzt. [...] Der Schwerpunkt liegt hier auf der tatsächlichen Freiheit einer Person, dies oder jenes zu tun – Dinge, die ihr wichtig sind.“ (Sen 2013: 259).

Kernelement der Gerechtigkeit ist bei Sen die Verwirklichung. Sie bezeichnet das, wonach Menschen streben bzw. das Leben, für das sie sich aus guten Gründen entscheiden. Die Verwirklichung einer Person drückt sich durch eine Kombination unterschiedlichster Funktionsweisen (*functionings*) aus (vgl. Sen 2013: 260f.). Funktionsweisen können dabei als realisierte Chancen, umgesetzte Wünsche oder befriedigte Bedürfnisse verstanden werden. Eine Verwirklichung ist dann gegeben, wenn eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Funktionsweisen bestand (vgl. Sen 2013: 256ff.). Die Verwirklichungschancen fokussieren dementsprechend auf die Befähigungen (*capabilities*) von Personen, das gewünschte Leben mittels frei gewählter Funktionsweisen zu realisieren und sind (vereinfacht gesagt) dann gegeben, wenn man das Leben führen kann, was man individuell wertschätzt. Der Ansatz ist also auf das Ergebnis und den Weg zu diesem Ergebnis ausgerichtet (vgl. Sen 2013: 46–48, 245–247, 256–261).

Die Verwirklichungschancen lassen sich Sens Ansicht nach nicht an der Güterausstattung von Personen bemessen, da Personen einen unterschiedlichen Nutzen aus diesen Gütern ziehen können (vgl. Sen 2013: 260f.). Seiner Ansicht nach müssen deswegen die tatsächlichen Verwirklichungschancen Ziel der Bemühungen um Gerechtigkeit sein:

„Der Ansatz distanziert sich deutlich von der Konzentration auf den *Lebensunterhalt* [Herv. i. Orig.] und spricht klar für eine Konzentration auf die *wirklichen Lebenschancen* [Herv. i. Orig.]. [...] Während Grundgüter im besten Fall Mittel zu hoch bewerteten Lebenszwecken sind, werden sie in Rawls' Formulierung der Gerechtigkeitsgrundsätze zu den zentralen Kriterien der fairen Verteilung. Das, habe ich behauptet, sei ein Fehler, da Grundgüter nur Wege zu anderen Dingen, vor allem zur Freiheit sind [...]. Der Befähigungsansatz ist insbesondere dazu gedacht, diese Ausrichtung auf die Mittel zu korrigieren und konzentriert sich stattdessen auf die

Chance, Zwecke zu erfüllen, und auf die substanzielle Freiheit, diese wohlüberlegten Ziele zu erreichen.“ (Sen 2013: 261f.)

Befähigungen sind nicht als persönliche Talente (wie zum Beispiel musikalisches Talent oder handwerkliches Geschick) zu verstehen, sondern als die Chancen, individuelle Lebensziele zu erreichen. Sen sieht in der Chancenungleichheit einen Gradmesser sozialer Disparitäten – und propagiert eine *basic capabilities equality* als Maßstab von Gerechtigkeit (vgl. Sen 1979: 218f.; Sen 2013: 281f.). Er begrenzt allerdings die Erwartungen an den Befähigungsansatz, da er keine politische Entscheidungsgrundlage bereitstellt, sondern vor allem darauf ausgerichtet sei, eine bestimmte Perspektive auf Probleme sozialer Ungleichheit einzunehmen (vgl. Sen 2013: 260).

Mit dem Befähigungs-Ansatz wird berücksichtigt, dass es individuell durchaus sehr große Unterschiede in den Vorstellungen von einem erfüllten und glücklichen Leben gibt. Sen geht von einer hohen Varianz an Funktionsweisen aus, die von Person zu Person sehr unterschiedlich bewertet werden können. Funktionsweisen sind bestimmte Kombinationen aus Mitteln und Zielen – dazu gehören zum Beispiel eine gute Ernährung oder das Gemeinschaftsleben. Die Befähigung einer Person drückt sich in der Möglichkeit aus, eine „[...]“ vielfältige Kombination von Funktionsweisen zu bewerkstelligen, die wir nach Maßgabe dessen, was wir mit gutem Grund hochschätzen, miteinander vergleichen und gegeneinander abwägen können.“ (Sen 2013: 261). Man könnte vereinfacht zusammenfassen, dass Verwirklichungschancen im Sinne Sens dann gegeben sind, wenn wir die von uns persönlich hochgeschätzten Funktionsweisen (Lebensziele) erreichen können und dabei Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Funktionsweisen besitzen.

Wahlfreiheiten als Gradmesser der Befähigung

Die Wahlfreiheit nimmt in Sens Ansatz einen wesentlichen Stellenwert ein. Ohne die Freiheit der Wahl ist selbst eine eigentlich wertgeschätzte Funktionsweise nicht unbedingt ein Ausdruck von Verwirklichungschancen. Wenn zum Beispiel zwei Personen mit dem gleichen Beruf zufrieden sind und ein gleiches Einkommen haben, hat dennoch diejenige Person, die eine Auswahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Berufen hatte, eine ungleich höhere Verwirklichungschance als diejenige Person, der andere Ausbildungen verwehrt wurden und die somit niemals eine Wahlfreiheit hatte. Wahlfreiheiten sind damit ein zentrales Element von Lebenschancen:

„Wenn wir unser Leben beurteilen, haben wir guten Grund, nicht nur unsere tatsächliche Lebensführung aufmerksam zu betrachten, sondern auch unsere Freiheit, zwischen verschiedenen Lebensstilen und Lebensweisen zu wählen. Die Freiheit, die Art unseres Lebens selbst zu bestimmen, ist ein Aspekt der Lebensqualität, den wir mit gutem Grund hochschätzen.“ (Sen 2013: 255).

Der Befähigungsansatz hebt sich mit der Betonung der Wahlfreiheit von Rawls Gerechtigkeitstheorie ab, indem über das hinaus, was eine Person besitzt oder tut, beurteilt

wird, was diese Person besitzen oder tun könnte. Darin liegt die Befähigung einer Person, unabhängig, ob sie diese Freiheit für sich nutzt oder nicht (vgl. Sen 2013: 263).

Die Rolle von Grundgütern / Ressourcen im Befähigungsansatz

Sen kritisierten an Rawls' Ressourcen-Ansatz, dass er allein auf Basis der Grundgüter, die einer Person zur Verfügung stehen, auf deren Chancen bzw. Benachteiligungen schließt, denn „[...] Grundgüter [sind] nur Wege zu anderen Dingen, vor allem zur Freiheit [...].“ (Sen 2013: 261). Darüber hinaus würden bei einer Fokussierung auf die Grundgüter die sehr unterschiedlichen Lebensentwürfe und unterschiedlichen Möglichkeiten von Menschen zur Nutzung von Ressourcen außer Acht gelassen:

„Indem Rawls der Metrik der Grundgüter eine derart herausgehobene Stellung gibt, spielt er die Tatsache herunter, dass unterschiedliche Menschen aufgrund persönlicher Eigenschaften oder unter dem Einfluss ihrer geographischen und sozialen Umwelt oder durch ihre relative Benachteiligung [...] sehr unterschiedliche Chancen haben, allgemeine Ressourcen (etwa Einkommen und Vermögen) in Befähigungen, also das, was sie tatsächlich tun oder nicht tun können, umzuwandeln.“ (Sen 2013: 289)

Dem Ressourcenansatz mit einem Fokus auf Grundgüter von Rawls setzt Sen deswegen seinen Befähigungsansatz entgegen, der sich darauf konzentriert, welches Leben Menschen führen können, „[...] und nicht auf ihre Ressourcen, das heißt den Besitz oder die Nutzung von Bedarfsgütern, über die sie verfügen.“ (Sen 2013: 281). Der Befähigungs-Ansatz bringt die Fähigkeit von Personen zum Ausdruck, bestimmte Güter und Ressourcen zu nutzen – danach entscheidet sich, welche Chancen die Personen im Leben haben. Grundgüter und Ressourcen werden dabei nicht als Lebensziele an sich verstanden, sondern als Mittel zum Zweck eines guten Lebens. Sen knüpft damit zwar an den Ressourcen-Ansatz an, verlagert das Augenmerk aber dahingehend, was diese Grundgüter bei Personen bewirken und berücksichtigt, dass zur Erreichung gleicher Ziele gegebenenfalls Ressourcen unterschiedliche Art und unterschiedlichen Umfangs notwendig sind. Im Fokus stehen also nicht die Ressourcen an sich, sondern deren Beitrag zu einem erfüllten Leben. Damit knüpft Sen an eine antike Interpretation vom ‚guten Leben‘ an (vgl. Horn & Scarano 2002: 341f.; Sen 2013: 282), wonach „[...] das Glück kein Habens-Glück, sondern ein Seins-Glück [ist], denn nicht bereits das Haben von Gütern, sondern erst ihr Gebrauch, ihre Verwendung und Nutzung entscheidet über ein gelingendes Leben.“ (Kersting 2013: 156).

Benachteiligung versteht Sen demzufolge nicht allein als einen Mangel an Ressourcen, sondern auch als einen Mangel an Befähigungen, die Ressourcen zum Zweck des guten Lebens zu nutzen, also einen Mangel an Verwirklichungschancen. Eine Benachteiligung entsteht aufgrund unterschiedlicher Einschränkungen bei der Umwandlung von Ressourcen in Funktionsweisen – Sen nennt vier wesentliche Einschränkungen (vgl. Sen 2013: 283f.): 1) Ungleichheiten bei den persönlichen Merkmalen (zum Beispiel Alter,

Gesundheitszustand, Geschlecht), 2) Unterschiede in der geographischen Umwelt (durch unabdingbare und veränderbare Umweltbedingungen), 3) Varianten im Sozialklima (durch öffentliche Einrichtungen oder soziale Netzwerke) und 4) Differenzen in gemeinschaftsbezogenen Perspektiven (zum Beispiel bei der Teilnahme am Gesellschaftsleben und der Selbstachtung). Diese Einschränkungen führen laut Sen dazu, dass Variationen in der Umwandlung von Ressourcen (v. a. von Einkommen) in mögliche Funktionsweisen entstehen. Die Variationen können Ausdruck von Benachteiligung sein und sich zudem überlagern und verketteten. Insbesondere der geographischen Umwelt als Quelle von Benachteiligung soll hier eine besondere Aufmerksamkeit zukommen, wobei im Kontext des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse der Fokus nicht auf klimatische und ökologische Bedingungen verengt werden soll, wie dies in der Tendenz bei Sen geschieht:

„Wie weit ein bestimmtes Einkommen reicht, wird auch von Umweltbedingungen einschließlich Klima, Extremtemperaturen oder Überschwemmungen abhängen. Die Umweltbedingungen müssen nicht unabänderlich sein – sie könnten durch gemeinsame Anstrengungen verbessert oder durch Verschmutzung und Raubbau verschlimmert werden. Aber ein auf sich allein gestellter Einzelner wird Umweltbedingungen überwiegend als gegeben hinnehmen müssen, wenn er Einkommen und persönliche Ressourcen in Funktionsweisen und Lebensqualität umwandelt.“ (Sen 2013: 283)

Kritik an Sens Befähigungsansatz

Sens Ansatz wird vor allem dafür kritisiert, dass es ihm an einer notwendigen Konkretisierung mangelt, welche Funktionsweisen als erstrebenswert gelten und welche Fähigkeiten dafür notwendig und (aus sozialpolitischer Perspektive) zu unterstützen sind (vgl. Graf 2011: 22f.). Lebensqualität wird damit nicht zu einer vergleichbaren Größe. Eine von Sen selbst aufgegriffene Kritik an seinem Konzept ist die Inkommensurabilität, das heißt die fehlende Vergleichbarkeit von Befähigungen und Vorstellungen vom guten Leben bzw. den Wahlmöglichkeiten im Leben. Sen bezeichnet dieses Problem aber als eine nicht zu umgehende Herausforderung und verweist das Anliegen, eine vergleichbare Bewertungsgrundlage zu schaffen in den Bereich einer ‚nervösen‘ aber weltfremden Suche nach Orientierung. Er entgegnet, dass es für die Bewertung von Wahlalternativen und Befähigungen eines öffentlichen Vernunftgebrauchs bedarf (vgl. Sen 2013: 267ff.). Ein weiterer Kritikpunkt an Sen ist sein Verständnis der eigenen Gerechtigkeitstheorie als eine komparative – auf den Fortschritt gegenüber einem gegebenen Zustand ausgerichtete – womit er die (von ihm als transzendental bezeichnete) Frage nach einer gerechten Gesellschaft unbeantwortet lässt (vgl. Schürz 2008: 53).

Der Befähigungsansatz von Martha Nussbaum

Auf den ersten Kritikpunkt an Sens Befähigungsansatz, den Vorwurf der mangelnden Konkretisierung von Funktionsweisen, reagiert Martha Nussbaum durch einen von ihr entwickelten feministischen Befähigungsansatz in ihrem Werk „Woman and Human De-

velopment“ aus dem Jahr 2000. Basis ihres Befähigungsansatzes ist die Annahme, dass jede Person als Zweck an sich betrachtet werden muss und nicht als Mittel zum Zweck einer anderen Person angesehen werden darf. Der feministische Ansatz ihrer Theorie spiegelt sich insbesondere in der Kritik, Frauen würden in vielen Kontexten noch immer vor allem als Mittel zum Zweck der Reproduktion und Pflege, der sexuellen Befriedigung, der Hausarbeit und der familiären Wohlfahrt angesehen (vgl. Nussbaum 2008: 2ff.).

Der Befähigungsansatz Nussbaums basiert auf gemeinsamen Arbeiten mit Sen, die von Nussbaum in einer eigenen Version des Ansatzes weiterentwickelt wurden. Oftmals werden beide Ansätze gemeinsam diskutiert – wobei sich auf den Ansatz von Nussbaum vor allem aufgrund ihrer Liste menschlicher Fähigkeiten bezogen wird. Nussbaums Ansatz unterscheidet sich, neben der Konkretisierung von Funktionsweisen in ebendieser Liste, auch dadurch von Sens Ansatz, dass bei ihr der Fokus auf einem Schwellenwert und nicht auf einer Gleichheit der Befähigungen im Sinne gleicher Verwirklichungschancen liegt. Auch in der Herleitung des Ansatzes lassen sich Unterschiede ausmachen: Nussbaum bezieht sich vor allem auf marxistische und aristotelische Ansätze (vgl. Nussbaum 2008: 12f., 70f.). Mit Nussbaums Liste soll ein Maßstab dafür bereitgestellt werden, was eine Person tatsächlich befähigt ist, zu tun – unabhängig davon, ob sie damit zufrieden ist:

„Taking a stand for political purposes on a working list of functions that would appear to be of central importance in human life, we ask: Is the person capable of this, or not? We ask not only about the person’s satisfaction with what she does, but about what she does, and what she is in a position to do (what her opportunities and liberties are). And we ask not only about the resources that are sitting around, but about how those do or do not go to work [...]“ (Nussbaum 2008: 71)

In ihrem Ansatz erarbeitet Nussbaum eine Liste mit zentralen menschlichen Befähigungen und definiert jeweils Schwellenwerte für diese Fähigkeiten unter dem nicht von einem menschenwürdigen Leben gesprochen werden könne und die dementsprechend der Maßstab sozialpolitischer Ansätze seien. Menschenwürde als Maßstab für den jeweils gesetzten Schwellenwert versteht sie als universales, kulturübergreifendes Konzept, was deswegen mit gutem Grund auch als Maßstab angesetzt werden könne. Ansatzpunkt sind die sozialen Grundlagen (bzw. Voraussetzungen) für die Befähigungen, nicht die Befähigungen an sich. Die Liste ist nicht gewichtet und kann nicht unter Kosten-Nutzen-Aspekten bewertet werden. Die einzelnen Aspekte der Liste stehen in engem Zusammenhang miteinander. Basis der Liste zentraler menschlicher Befähigungen ist ein fiktiver Konsens – ähnlich wie in Rawls’ Theorie der Gerechtigkeit. Damit soll eine Allgemeingültigkeit der Liste gewährleistet werden. Nussbaum leitet den Konsens aber nicht (wie Rawls) theoretisch her, sondern erstellt eine intuitive Liste auf Basis ethischer Überlegungen, die einer beständigen Überprüfung und Weiterentwicklung unterliegen soll und von ihr in unterschiedlichen empirischen Kontexten diskursiv weiter-

entwickelt wurde (vgl. Nussbaum 2008: 5f., 72-82, 101-105). Nussbaum unterscheidet in angeborene / natürliche Befähigungen, erworbene / internalisierte Befähigungen und kombinierte Befähigungen. Kombinierte Befähigungen sind diejenigen, die sich aus den internalisierten Befähigungen und den Möglichkeiten zu deren Nutzung in Abhängigkeit von den Umweltbedingungen ergeben (vgl. Nussbaum 2008: 84ff.). Nussbaums Liste der menschlichen Befähigungen stellt diese kombinierten Befähigungen dar – sie umfasst insgesamt zehn Aspekte (vgl. Nussbaum 2008: 78ff.):

- Leben: Befähigung, ein normales Lebensalter zu erreichen und nicht vorzeitig zu sterben
- Körperliche Gesundheit: Befähigung zur umfassenden Gesundheit, einschließlich der reproduktiven Gesundheit, zu Pflege und zu adäquatem Wohnraum
- Körperliche Integrität: Befähigung zur Bewegungsfreiheit und körperlichen Unversehrtheit, Befähigung zur Befriedigung von Sexualbedürfnissen und Wahlfreiheit bei der Fortpflanzung
- Sinne, Vorstellung und Gedanken: Befähigung zur Sinneswahrnehmung, zur Vorstellungskraft und zum Denken und Argumentieren auf Basis von angemessener und umfassender Bildung; Befähigung zur Erfahrung von Selbstwirksamkeit und zur freien Äußerung von Gedanken, zur freien Religionsausübung, Befähigung zur Sinnsuche und zu angenehmen Erlebnissen, Befähigung zur Vermeidung von unnötigem Schmerz
- Emotionen: Befähigung zur emotionalen Zuneigung und Liebe, zur Trauer, zur Sehnsucht, zur Dankbarkeit und zum begründeten Ärger, Befähigung zur Vermeidung von Angst, Sorge, traumatischen Erlebnissen, Missbrauch und Vernachlässigung
- Praktische Vernunft: Befähigung zu Wünschen und Erwartungen an das Leben und zur kritischen Reflektion über die eigene Lebensplanung
- Zugehörigkeit: Befähigung, mit anderen zusammenzuleben und sich zugehörig zu fühlen, andere wahrzunehmen und anzuerkennen, Befähigung zur sozialen Interaktion und zur Empathie, zu Gerechtigkeit und Freundschaft; Befähigung zur Selbstwertschätzung und zur Vermeidung von Demütigung, Befähigung zur würdevollen Behandlung der eigenen Person und zur Vermeidung von Diskriminierung, Befähigung zur würdevollen Arbeit inklusive kritischer Reflektion dieser und zu kollegialen Verhältnissen
- Andere Arten: Befähigung zur Koexistenz mit und Anerkennung von Flora und Fauna
- Spiel: Befähigung zum Lachen, Spielen und zum Genuss von Erholung und Freizeit
- Kontrolle über die Umwelt: Befähigung zur politischen Teilhabe und zu Teilhaberechten, Befähigung zur Versammlungs- und Redefreiheit, Befähigung zum Eigentum und Besitz und zu fairen Eigentumsrechten, Befähigung zur fai-

ren Arbeitssuche und zur Vermeidung von unververtretbaren Such- und Ergreifungsmaßnahmen

Nussbaums Liste der Befähigungen wird im Kontext dieser Arbeit als eine Erweiterung des Befähigungs-Ansatzes von Sen vorgestellt. Sie bietet weder eine unstrittige noch abschließende Auflistung aller denkbaren und wünschbaren Funktionsweisen (bzw. Befähigungen dazu). Der Ansatz von Nussbaum ist jedoch insofern von Bedeutung, dass er die Möglichkeit einer Auflistung von Befähigungen erprobt und damit zur Diskussion stellt, wie man Verwirklichungschancen erfassen, vergleichen und bewerten kann.

Zusammenfassung: räumliche Chancengleichheit zwischen Ausgangschancen und Verwirklichungschancen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden zwei Gerechtigkeitskonzeptionen vorgestellt, die in diesem Abschnitt vergleichend hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausrichtung und der Anknüpfungsfähigkeit für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert werden sollen. Beide vorgestellten Gerechtigkeits-theorien unternehmen den Versuch, zu bestimmen, wie eine gerechte Gesellschaft beschaffen sein bzw. wie der Weg dorthin gestaltet sein sollte. Beide vorgestellten Ansätze beziehen sich auf Chancengleichheit als kennzeichnendes Element der Gerechtigkeit. Unterschiede zwischen den Theorien bestehen aber in der Frage, wo die Chancengleichheit verortet wird: während Rawls eine faire Verteilung von Grundgütern als gerechte Basis sieht, also auf die Ausgangschancen setzt, weisen Sen und Nussbaum darauf hin, dass die Chancen, diese Güter auch tatsächlich zur Realisierung der individuellen Lebensziele nutzen zu können, also die Verwirklichungschancen, in den Blick genommen werden müssen.

Chancengleichheit ist ein sozialstaatliches Ziel, was auch für die Raumordnungspolitik und insbesondere für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse leitend ist. Nimmt man die Chancengleichheit als Ausgangspunkt des Postulats, lässt sich folgendermaßen argumentieren: Eine räumliche Chancengleichheit besteht wenn die sozial-räumliche Positionierung einer Person, also deren alltägliche Verortung in einem räumlich-geographischen und sozialräumlichen Gefüge (vgl. Bourdieu 1997), keine benachteiligende (oder bevorzugende) Auswirkung auf deren Chancen im Leben hat. Unterschiedliche individuelle Erfolgsaussichten aufgrund des Lebensortes sind demnach nicht gerechtfertigt und wären Anlass für raumordnungspolitische Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ob dabei die Ausgangs- oder die Verwirklichungschancen im Mittelpunkt stehen und dementsprechend Adressat der Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse sein sollten, wird im Folgenden diskutiert.

Gleiche Ausgangschancen als Kern gleichwertiger Lebensverhältnisse?

Bemisst man gleichwertige Lebensverhältnisse an Rawls' Konzept der Ausgangschancen, würde dies eine räumlich gleiche Verteilung von Faktoren bzw. Gütern erfordern, die von allgemeinem Nutzen für die Erreichung gewünschter Lebensziele sind (vgl. Rawls 2014: 100f.). Was die einzelnen Personen dann auf Basis dieser Ausgangschancen erstreben und erreichen, ist ihrem individuellen Geschick und ihren persönlichen Präferenzen sowie den sonstigen persönlichen und kontextuellen Umständen überlassen. Die Lebensziele an sich liegen außerhalb des sozialstaatlichen bzw. raumordnungspolitischen Regelungsbereichs. Dieser Ansatz führt also potenziell zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen bei gleichen Ausgangschancen.

Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse fokussiert in seiner bisherigen Interpretation tendenziell auf gleiche Ausgangschancen. Rawls' theoriegeleiteter Fokus auf Grundgüter spiegelt sich dabei in der raumordnungspolitischen *Input*-Orientierung. Obgleich Rawls in seiner Theorie unter Grundgütern nicht nur materielle Elemente fasst, liegt der Fokus bei der raumordnungspolitischen Interpretation gleicher Ausgangschancen vor allem auf den materiellen räumlichen Ausstattungsmerkmalen, also den Daseinsvorsorgeeinrichtungen und Infrastrukturen. Durch die MKRO und in den Zentrale-Orte-Konzepten der Länder wird definiert, welche Grundgüter als raumordnungspolitisch relevant erachtet werden. Es ist jedoch fraglich, ob diese Güter ausreichend geeignet sind, räumliche Chancengleichheit zu schaffen. So bleiben zum Beispiel Einkommensmöglichkeiten als sicherlich wichtiges Gut ausgeklammert. Mit der Novellierung des Grundgesetzes im Jahr 1994 wurde die Maßgabe einheitlicher Lebensverhältnisse zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse geändert. Dahinter steht die Idee, mittels differenzierter aber gleichwertiger Strukturen dennoch gleiche Ausgangschancen zu gewährleisten. Dies gibt den Ländern und Regionen größere Spielräume in der Ausgestaltung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse, denen im Kontext von Schrumpfung und demographischem Wandel eine wachsende Bedeutung zukommt: mit der Flexibilisierung von Einrichtungen und Leistungen in Hinblick auf Organisationsformen (kooperativ, ehrenamtlich, etc.) und Standorte (Neuordnung des Zentrale-Orte-Systems, mobile und virtuelle Angebote, geteilte Standorte, etc.) soll auf regional differenzierte Entwicklungen reagiert und den steigenden Kosten durch Schrumpfung und demographischen Wandel entgegengewirkt werden.

Die Idee des sozialen Ausgleichs hat sich in den vergangenen Jahrzehnten einem neo-liberalen Paradigma anpassen müssen, wodurch in vielen gesellschaftlichen Bereichen die Gleichheits- und Gerechtigkeitsvorstellungen grundlegend hinterfragt und neu ausgelotet werden (vgl. Butterwegge 2014: 80) – dies gilt auch für die Raumordnungspolitik. Hier zeigt sich dies vor allem in den gerade beschriebenen Flexibilisierungen bei der Daseinsvorsorge sowie in einer Schwerpunktverschiebung von der räumlichen Ausgleichs- hin zu einer Wachstumspolitik. Dabei muss kritisch hinterfragt werden, inwie-

fern tatsächlich (noch) gleiche räumliche Ausgangschancen gewährleistet werden. Rawls' zweites Prinzip der Gerechtigkeit sieht vor, dass bestehende Ungleichheiten den am wenigsten Begünstigten den größten Vorteil bringen (vgl. Rawls 2014: 79). Überträgt man dieses Prinzip, was zentral für die Chancengleichheit ist, auf das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse, müsste die raumordnungspolitische Grundstruktur so beschaffen sein, dass in strukturschwachen, peripheren Räumen Grundgüter gleichen Wertes bereitgestellt werden wie in prosperierenden Zentren. Erhöhte Kosten der Bereitstellung oder organisatorische Schwierigkeiten wären kein Argument für eine ungleichwertige Güterverteilung. Stattdessen würde ein Ausgleichsgebot bis zu dem Punkt gelten, an dem räumlich ungleiche Ausgangschancen eliminiert sind – es sei denn, diese Ungleichheiten kommen den am wenigsten Begünstigten zugute. Es kann allerdings bezweifelt werden, dass eine zunehmend auf Wirtschaftlichkeit und Wachstum ausgerichtete Raumordnungspolitik diesem Prinzip folgt. Obwohl durchaus innovative Lösungsansätze entwickelt werden, die trotz geänderter Rahmenbedingungen Ausgangschancen vor Ort gewährleisten sollen, fehlt deren Einbettung in eine Politik räumlicher Gerechtigkeit. Die Reduzierung von Angeboten, die starke Betonung des zivilgesellschaftlichen Engagements und die Tragfähigkeitsdiskussionen legen nahe, dass vor allem Kosteneinsparungen der Grund für die Umstrukturierungen sind und nicht vorrangig eine (bessere) Gewährleistung gleicher Ausgangschancen. Dass das Kostenargument eine zwingende Rolle bei der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse spielt und die öffentliche Hand sowie die Träger der Daseinsvorsorge – v. a. in strukturschwachen Regionen – nur über begrenzte Mittel verfügen, kann nicht ignoriert werden. Gleichzeitig werden die Möglichkeiten einer regionalen Umverteilung in diesem Kontext jedoch an vielen Stellen nicht ausgeschöpft, wie z. B. die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs zeigt. Die Diskussion um Mindeststandards in der Daseinsvorsorge zeigt zwar das Bemühen um die Gewährleistung gleicher Ausgangschancen trotz Flexibilisierung und Neuordnung auf, dieses Bemühen bewegt sich aber – wie schon dem Begriff der Mindeststandards zu entnehmen ist – auf einem Minimalniveau und kann deswegen eher als Sicherheitsnetz im Sinne der liberalen Sozialstaatslegitimation und nicht als umfassende Gerechtigkeitsorientierung interpretiert werden.

Es lässt sich festhalten, dass die aktuelle Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse zwar tendenziell auf gleiche Ausgangschancen ausgerichtet ist, dies aber in der Ausgestaltung nicht konsequent umgesetzt wird, wodurch es zu der bereits im ersten Teil dieser Arbeit beschriebenen normativen Unbestimmtheit des Postulats kommt. Deutet man das raumordnungspolitische Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne von Rawls' Ansatz als Postulat räumlich gleicher Ausgangschancen, werden zusammenfassend folgende Diskrepanz zwischen gerechtigkeitstheoretischem Anspruch und raumordnungspolitischer Umsetzung deutlich:

- Mit dem steigenden Rechtfertigungsdruck einer räumlich ausgleichenden Politik im Kontext von finanziell geringen Spielräumen der öffentlichen Hand und regional disparaten Entwicklungen werden Umverteilungsansätze tendenziell infrage gestellt. In der aktuellen Debatte zur Gleichwertigkeit findet zunehmend eine Beschränkung darauf statt, Mindeststandards der Daseinsvorsorge zu garantieren, die allerdings lediglich eine (Über-)Lebenssicherung gewährleisten können und keineswegs eine räumliche Gleichheit der Ausgangschancen. Diese Entwicklung lässt sich nicht als Weg zu einer räumlichen Gerechtigkeit bezeichnen, sondern vielmehr als raumordnungspolitischer Pragmatismus.
- Der Ansatz gleicher räumlicher Ausgangschancen erfordert eine Festlegung darauf, welche Güter dafür an welchen Orten notwendig sind. Die diskutierten Mindeststandards setzen dabei tendenziell nur eine Untergrenze der Zumutbarkeit. Eine gleiche bzw. vergleichbare Ausstattung mit Daseinsvorsorge und Infrastrukturen stößt jedoch mit dem Blick auf öffentliche Mittel an faktische Grenzen der Finanzierbarkeit. Nicht alle für die Ausgangschancen relevanten Güter lassen sich zudem im Einflussbereich der Raumordnungspolitik verorten.
- Die Fokussierung auf *Input*-Faktoren führt zu einer starken Vereinheitlichung unterschiedlicher Lebensstile und Lebenslagen. Die tatsächlichen Chancen im Leben können je nach sozialer Lage, Alter, Geschlecht, kultureller Zugehörigkeit, etc. auch bei gleichen Daseinsvorsorgeleistungen und Infrastrukturen sehr unterschiedlich sein. Dementsprechend mangelt es an einer sozialen und räumlichen Differenzierung.

Diese Kritik macht deutlich, dass die bisherige Interpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse bestenfalls in Ansätzen Rawls' gerechtigkeitstheoretischer Idee gleicher Ausgangschancen entspricht. Was lässt sich aber von Rawls' Idee für eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse übertragen? Zum einen argumentiert Rawls, dass sich aus dem Gedankenexperiment des Urzustandes eine Gerechtigkeitskonzeption ergibt, die Benachteiligungen aufgrund persönlicher oder kontextueller Faktoren als ungerechtfertigt deklariert und dementsprechend eine ausgleichende Politik legitimiert. Man kann davon ausgehen, dass in Rawls' Gedankenexperiment des Urzustandes auch die sozialräumliche Positionierung ein Aspekt ist, der den Personen unter dem Schleier des Nichtwissens verborgen bleibt und der demnach in der Aushandlung über eine politische Gerechtigkeitskonzeption berücksichtigt werden würde. Personen würden also in Anbetracht des Unwissens über ihre räumliche Positionierung ausschließen wollen, dass ihnen dadurch irgendwelche Nachteile entstehen. Die strukturelle raumordnungspolitische Bekämpfung und Vermeidung einer räumlich bedingten Benachteiligung kann demnach im Sinne einer gerechten Gesellschaft als geboten gelten. Zum anderen betont Rawls die Rolle der Grundgüter für die Erfüllung von Lebenschan-

cen nicht ohne Grund: die Verteilung von Gütern bzw. Ressourcen in einer Gesellschaft macht wesentliche Aussagen über Machtverhältnisse und Chancen. Der Blick auf eben-diese Ressourcen ist deswegen auf jeden Fall relevant.

Räumliche Gerechtigkeit durch Verwirklichungschancen

Rawls' Theorie der Gerechtigkeit propagiert gleiche Ausgangschancen als Kern einer gerechten Gesellschaft. Abgesehen von der Frage, ob gleiche Ausgangschancen im Kontext der aktuellen Raumordnungspolitik gewährleistet werden können, stellt sich jedoch die Frage, ob diese überhaupt der geeignete Maßstab für eine räumliche Gerechtigkeit sind. Mit den Verwirklichungschancen wird eine alternative Definition gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgeschlagen. Sie fokussiert darauf, welche tatsächlichen Möglichkeiten und Wahlfreiheiten sich für Personen an ihrem Lebensort ergeben.

In Anlehnung an Sen sind die Hauptkritikpunkte an den Ausgangschancen als Maßstab von (räumlicher) Gerechtigkeit bzw. gleichwertigen Lebensverhältnissen erstens der Anspruch auf Allgemeingültigkeit und Universalität der Faktoren bzw. Grundgüter, denen eine Bedeutung bei der Chancengleichheit zugemessen wird – unter Ausblendung sozialer, räumlicher, kultureller und anderer Differenzen. Zweitens wird mit dem Fokus auf die Ausgangschancen eine starke Konzentration auf die Mittel zum Zweck vorgenommen und nicht berücksichtigt, inwiefern diese Mittel tatsächlich auch dem Zweck der Verwirklichung dienen. Eine gerechte Verteilung von Grundgütern führt – so Sens Argumentation – nicht zwangsläufig auch zu einer tatsächlichen Chancengleichheit, sondern sie kann sehr ungleiche Wirkungen entfalten. So können bestimmte Grundgüter in unterschiedlichen räumlichen Settings und für unterschiedliche Personen auch auf sehr unterschiedliche Art und Weise die Chancen für ein gutes Leben strukturieren. Eine reine Orientierung auf die Ausgangschancen und deren Bemessung anhand von Daseinsvorsorgeleistungen und -infrastrukturen kann also zu ungerechten Ergebnissen und einer nicht gerechtfertigten räumlichen Benachteiligung führen. Auf der Basis von Sens und Nussbaums *Capability Approach* (vgl. Nussbaum 2008; Sen 2013) wird deswegen argumentiert, dass nicht die Ausgangschancen darüber entscheiden, ob die sozialräumliche Positionierung einer Person benachteiligend oder bevorzugend wirkt, sondern ihre tatsächlichen räumlichen Verwirklichungschancen. Eine auf die Verwirklichungschancen orientierte Ausrichtung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse bemisst sich am *Outcome*, also an den tatsächlich realisierten individuellen Lebenszielen und an der diesbezüglichen Wahlfreiheit.

Der Befähigungsansatz zielt insbesondere auf die Kontextbedingungen ab, die darüber entscheiden, wie Grundgüter in Funktionsweisen bzw. in Lebensqualität umgewandelt werden können. Die räumliche Umwelt als eine entscheidende Kontextbedingung ist von besonderer Bedeutung für das raumordnungspolitische Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es ist unstrittig, dass der Raum nicht allein durch topologische,

topographische und ökologische Aspekte gekennzeichnet ist, sondern daneben auch soziale und politische Aspekte auf den Raum und im Raum wirken (vgl. Dünne & Günzel 2015; Werlen 1995). Darüber hinaus stehen Persönlichkeitsaspekte im Wechselspiel mit dem räumlichen Kontext. Es kann also davon ausgegangen werden, dass alle von Sen genannten Quellen für Varianzen in der Befähigung bzw. in der Umwandlung von Grundgütern (Ressourcen) in Funktionsweisen (Lebensziele) auch im Kontext des raumordnungspolitischen Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse Berücksichtigung finden sollten: 1) Ungleichheiten bei den persönlichen Merkmalen, 2) Unterschiede in der geographischen Umwelt, 3) Varianten im Sozialklima und 4) Differenzen in gemeinschaftsbezogenen Perspektiven (vgl. Sen 2013: 283f.). Ein wichtiger Aspekt bei den Verwirklichungschancen ist über die erreichten Lebensziele hinaus auch die Wahlfreiheit hinsichtlich der Lebensführung. Eine tatsächliche Verwirklichung von Personen beruht demnach auf der Freiheit der Wahl zwischen unterschiedlichen Optionen. Diese Wahlfreiheit gerät bei einer Fokussierung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf die Ausgangschancen in Vergessenheit, wenn die Einrichtungen und Leistungen der Daseinsvorsorge als vordefinierter und allgemein relevant erachteter Maßstab gesetzt werden und damit die Wahlfreiheit auf ebenjene durch die Definition vorgegebene Version des erfüllten Lebens eingegrenzt wird. Obgleich die Grundgüter natürlich eine wesentliche Rolle bei der Gewährleistung von Chancen spielen, schafft nur ein darüber hinaus gehender, integrierter Blick auf die Verwirklichungschancen und die darauf wirkenden sozialräumlichen Kontextfaktoren eine Basis für eine räumlich gerechte Politik. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte dementsprechend eine Neuinterpretation auf dieser Basis erfahren. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Der Ansatz fokussiert auf die Möglichkeiten, die eine Person hat, bei bestimmten Ausgangsbedingungen die gewünschten Lebensziele auch tatsächlich zu erreichen. Da der sozialräumliche Kontext einen potenziell starken Einfluss auf den Nutzen von Mitteln zur Erreichung eines bestimmten Zwecks hat, scheint der Ansatz angemessen zu sein, um gleichwertige Lebensverhältnisse in den Blick zu nehmen.
- Mit dem Blick auf die Verwirklichungschancen werden individuelle, soziale und räumliche Differenzen berücksichtigt. Es wird anerkannt, dass bestimmte persönliche oder strukturelle Rahmenbedingungen dazu führen, dass für die Erreichung von Lebenszielen quantitativ und qualitativ unterschiedliche Mittel notwendig sind. Der Ansatz bietet damit eine geeignete Grundlage für eine sozial-räumlich differenzierte Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse.
- Der Ansatz hält ein großes Potenzial für eine sozial-räumliche Integration bereit. Die daraus folgende Politik definiert nicht nur Mindeststandards und nimmt darüber hinaus große Differenzen in der Lebensqualität in Kauf. Sie orientiert sich vielmehr daran, dass jede_r, unabhängig vom Wohnort, die gleichen Chancen auf Verwirklichung der Lebensziele haben soll.

11. Theorien räumlicher Ungleichheit und Gerechtigkeit

In der bisherigen Debatte um das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse spielen normative Bezüge im Sinne räumlicher Ungleichheits- und Gerechtigkeitstheorien kaum eine Rolle. Als raumordnungspolitisches Postulat ist es dadurch, trotz der herausgearbeiteten impliziten gerechtigkeitstheoretischen Bezüge, normativ relativ unbestimmt. Diese Arbeit setzt kritisch an diesem Befund an und plädiert im Kontext der Debatten um die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse für eine gerechtigkeitstheoretische Fundierung des Postulats, um auf dieser Basis Raumordnungspolitik im Sinne einer Politik räumlicher Gerechtigkeit auszurichten. Bevor im zwölften Kapitel ein entsprechender Vorschlag zur Neuinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse auf Basis räumlicher Verwirklichungschancen dargestellt wird, sollen deswegen im folgenden Kapitel Theorien räumlicher Ungleichheit und Gerechtigkeit im Überblick vorgestellt werden, um Anknüpfungspunkte für die Neuinterpretation aufzuzeigen. Bei dem Ansinnen, gleichwertige Lebensverhältnisse als Ausdruck räumlicher Gerechtigkeit zu konzipieren, sollen diese Theorien über den Stand der Forschung informieren. Einige der Theorien geben wichtige Hinweise auf Zusammenhänge zwischen der sozial-räumlichen Positionierung einer Person und ihren Lebenschancen, andere liefern Ansätze, räumliche Gerechtigkeit anhand von Verwirklichungschancen zu erfassen. Alle im folgenden vorgestellten Theorien räumlicher Gerechtigkeit und Ungleichheit gehen davon aus, dass es Zusammenhänge zwischen den Lebenschancen – bzw. der Benachteiligung – und den Lebensorten von Personen gibt und enthalten damit wertvolle Anknüpfungspunkte für eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Theorien (sozial-)räumlicher Ungleichheit

Die im Folgenden rezipierten Theorien weisen eine sehr große Spannweite auf. Sie haben ihre Wurzeln schwerpunktmäßig in der Stadtsoziologie und der Geographie, aber auch in den Planungs- und Umweltwissenschaften. Diejenigen Theorien, die hier als Theorien (sozial-)räumlicher Ungleichheit dargestellt werden, haben eine eher analytische Ausrichtung und versuchen zu erklären, wie sich Ungleichheiten im Raum herausbilden, wie sie sich äußern und welche Wirkungen sie entfalten. Demgegenüber haben diejenigen Theorien, die im folgenden Teilkapitel unter den Theorien räumlicher Gerechtigkeit zusammengefasst werden, einen normativen Impetus und sind potenziell richtungsweisend für Planung und Politik. Entsprechend hängen die Theorien (sozial-)räumlicher Ungleichheit und räumlicher Gerechtigkeit eng miteinander zusammen – in ihnen spiegelt sich der Schritt von der empirischen Feststellung und Erklärung räumlicher Ungleichheit hin zur normativen Feststellung räumlicher Ungerechtigkeit (vgl. Bell & Davoudi 2016: 1).

Kontexttheorie

Die Kontexttheorie speist sich aus der Vermutung, dass der Ort, an dem ein Mensch aufwächst und wohnt, eine eigenständige Wirkung auf dessen Lebenschancen ausübt. Es handelt sich nicht um eine geschlossene Theorie, sondern vielmehr um ein Forschungsfeld, was seit seiner Etablierung im Kontext der Chicagoer Schule (vgl. Park & Burgess 2010) eine Vielzahl an empirischen und theoretischen Arbeiten hervorgebracht hat. Die neueren Forschungen gehen auf die in den 1980er Jahren von Wilson formulierten Annahmen zu den (benachteiligenden) Wirkungszusammenhängen zwischen dem Quartier und den Lebenschancen der Bewohner_innen zurück (vgl. Wilson 1987). Im deutschsprachigen Raum verbreitete sich der Forschungsansatz vor allem seit den 1990er Jahren (vgl. Dangschat 1995; Friedrichs 2001; Häußermann 1997). Die empirischen Befunde zur Kontexttheorie sind auch nach fast 100 Jahren Forschung in diesem Themenfeld nicht eindeutig (vgl. Dangschat 2014; Dangschat & Hamedinger 2007; Galster 2012; Häußermann et al. 2010; Nieszery 2014; van Ham et al. 2012; Volkmann 2012). Dennoch hat sich in der Kontext- oder Quartierseffektforschung, wie sie im deutschsprachigen Raum vor allem bezeichnet wird, ein fundierter Kanon an Hypothesen über die Wechselwirkungen zwischen dem Quartier und den Lebenschancen der Bewohner_innen etabliert, wovon auch die Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse profitieren kann. Dabei werden schwerpunktmäßig sozialinteraktive, umweltbedingte, territoriale und institutionelle Mechanismen der sozialräumlichen Benachteiligung untersucht (vgl. Dangschat 2014; Galster 2012).

Peripherisierung und territoriale Ungleichheit

Das Konzept der Peripherisierung beschreibt die Mechanismen zunehmender räumlicher Ungleichheit durch eine Abkopplung strukturschwacher Regionen von Entwicklungsprozessen sowie zunehmende Distanzen zu zentralen Funktionen (vgl. Barlösius & Neu 2008b; Beetz et al. 2008; Keim 2006; Kühn & Weck 2012, 2013). Diese Abkopplung erfolgt auf unterschiedlichen Ebenen – beispielsweise durch die sinkende Verfügbarkeit von Infrastrukturen oder die wachsende Distanz zu (politischen) Entscheidungsfunktionen, durch ökonomische Kapitalverluste, soziale Deprivation, Abwanderung oder das Herausfallen aus Integrationszusammenhängen. In seiner politischen Soziologie sozialer Ungleichheit beschreibt Kreckel soziale Ungleichheit als eine Zentrum-Peripherie-Dichotomie (vgl. Kreckel 1992: 39-50). Auf dieses ungleichheitserzeugende Kräfteverhältnis wird sich beim Konzept der Peripherisierung stark bezogen. Kreckel beschreibt ein „[...] Spannungsfeld, das typischerweise durch Kräftekonzentration im Zentrum und Kräftezersplitterung an der Peripherie gekennzeichnet ist.“ (Kreckel 1992: 42). Den Vorteil dieser Dichotomie für die Beschreibung sozialer Ungleichheit gegenüber vertikalen Beschreibungen sieht Kreckel in der komplexen Beschreibung sozialer Lagen und Lagebeziehungen. Das Modell ist gekennzeichnet durch periphere und zentrale Lagen – diese sind jeweils Resultate von Kräftekonstellationen. Voraussetzung dafür, dass sich aus der

Zentrum-Peripherie-Beziehung eine politische Dimension sozialer Ungleichheit ableiten lässt, ist ein Zusammenhang von Zentrum und Peripherie. Ist dies der Fall, lassen sich periphere soziale Lagen dadurch beschreiben, dass sie im Vergleich zu zentralen Lagen schlechtere Teilhabebedingungen am kollektiven Wohlstand haben:

„Periphere Lagen sind strukturell verankerte Bedingungskonstellationen, aus denen sich für die Betroffenen Benachteiligungen hinsichtlich ihrer Zugangsmöglichkeiten zu allgemein verfügbaren und erstrebenswerten materiellen und/oder symbolischen Gütern und hinsichtlich ihres Spielraums für autonomes Handeln ergeben.“
(Kreckel 1992: 43)

Das Modell von Kreckel wurde auch für die Raumwissenschaften erschlossen und spielt eine nicht unbedeutende Rolle für die Beschreibung und Untersuchung von sozial-räumlicher Ungleichheit. Ausgangspunkt für das Peripherisierungskonzept in der Raumwissenschaft sind insbesondere die Schrumpfungstendenzen in den ländlichen, strukturschwachen Räumen. Keim (2006) hat den Begriff der Peripherisierung in die Raumforschung eingeführt und beschreibt damit eine sozial benachteiligende räumliche Entwicklungsdynamik, die ihre Virulenz vor allem aufgrund der kontrastierenden Zentralisierungsdynamik gewinnt:

„‘Peripherisierung’ wird hier zusammengefasst als graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen bezeichnet.“ (Keim 2006: 3)

Als Ergebnis dieser Abkopplungsprozesse beschreiben Neu und Barlösius eine territoriale Ungleichheit (vgl. Barlösius & Neu 2008c; Neu 2006), die sich (ähnlich wie bei den Kontexteffekten im urbanen Kontext) aus den sozialräumlichen Rahmenbedingungen und Wechselwirkungen ergibt. Territoriale Ungleichheit geht über die klassische Stadt-Land-Dichotomie zur Beschreibung sozial-räumlicher Lagen hinaus. Der Begriff knüpft eng an die soziologischen Ungleichheitstheorien von Bourdieu und Kreckel an und beschreibt territoriale Ungleichheit als einen orts- bzw. lagebedingten Ausschluss von Ressourcen:

„Sind die Zugangschancen [zu Ressourcen] innerhalb eines (zu bestimmenden) Raumes ungleich verteilt, so sprechen wir von territorialer Ungleichheit.“ (Neu 2006: 14)

Mit dem Konzept der Peripherisierung und dem Begriff der territorialen Ungleichheit wurde ein für die Raumforschung wertvoller Beitrag zum Verständnis und zur Untersuchung sozial-räumlicher Ungleichheit und Gerechtigkeit auf regionaler Ebene geleistet. Es gibt einige Arbeiten, die an die Peripherisierungsthese anknüpfen und diese als Ausgangspunkt für empirische Beobachtungen nehmen – unter anderem sind hier die im Sammelband von Bernt und Liebmann zu Mittelstädten im Umgang mit Peripherisierungstendenzen zusammengefassten Arbeiten zu nennen (vgl. Bernt & Liebmann 2013)

sowie die Arbeiten im Kontext der Arbeitsgruppe LandInnovation der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (vgl. Barlösius & Neu 2008b).

Ungleichheitstheorien in der kritischen Geographie

Neben den bis hierhin diskutierten Theorien mit starken Wurzeln in den Sozialwissenschaften, haben sich auch in der Geographie Theorien zur Erklärung (sozial-) räumlicher Ungleichheiten herausgebildet. Dazu gehören zum einen die ökonomischen Standorttheorien. Diese sind für gerechtigkeits-theoretische Betrachtungen allerdings von untergeordnetem Interesse, da sie sich nicht mit Benachteiligung befassen. Hier soll hier vielmehr auf die sogenannten kritischen geographischen Ungleichheitstheorien verwiesen werden¹⁶, die Ungleichheit als etwas Politisches auffassen und den Fokus auf sozial-räumliche Benachteiligungen legen. Ausgangspunkt der kritischen geographischen Ungleichheitstheorien ist die Überzeugung, dass Raum nicht nur ‚absolut‘ / euklidisch vorhanden ist, sondern dass er sozial und politisch ‚gemacht‘ wird und Geographien dementsprechend Ungerechtigkeit erzeugen. Soja nutzt dafür das Konzept der *consequential geographies* - Räume, die sowohl Konsequenzen sozialer, politischer, ökonomischer und kultureller Prozesse sind als auch wiederum Konsequenzen für ebendiese Prozesse haben (vgl. Soja 2010: 1). Auch Harvey, auf den sich Soja stark bezieht, geht von einer solchen wechselseitigen Beeinflussung von Strukturen und Prozessen aus, wobei sein Augenmerk insbesondere auf kapitalistischen Strukturen als Ursache und Konsequenz ungleicher räumlich-sozialer Bedingungen liegt (vgl. Harvey 2007, 2009). Der Ausgangspunkt kritischer geographischer Gerechtigkeitstheorien ist die ungleiche Entwicklung von Räumen. Geographische Ungleichheiten sind nicht zu vermeiden und gleichzeitig Folge und Auslöser sozialer Ungerechtigkeit. Die individuelle Positionierung im (Sozial-) Raum ist deswegen immer Auslöser für Bevor- oder Benachteiligung. Zum Verständnis der Vor- und Nachteile, die sich aus der sozialräumlichen Positionierung ergeben, ist ein Verständnis räumlicher Produktionsprozesse notwendig (vgl. Harvey 2007, 2009; Marcuse 2009c; Soja 2010).

Normative räumliche Gerechtigkeitstheorien

Normative räumliche Gerechtigkeitstheorien haben eine explizit ethische, wertorientierte Ausrichtung. Räumliche Gerechtigkeit spielt vielfach auch eine Rolle als Leitbild für die Planung (vgl. Campbell 2012). Es lassen sich unterschiedliche Strömungen identifizieren: neben der territorialen Gerechtigkeit und der ‚Recht auf Stadt‘-Bewegung, die

¹⁶ Kritische geographische Theorien werden hier im Sinne Sojas als Theorien verstanden, die ontologische Annahmen infrage stellen und alternative Deutungsansätze entwickeln (vgl. Soja 2010: 70).

vor allem in der Geographie etabliert sind, gibt es planungstheoretische Konzepte (*just city* und *commons planning*) sowie die Umweltgerechtigkeitsdebatte, die schwerpunktmäßig gesundheitliche und psychosoziale Wechselwirkungen mit der Umwelt in den Blick nimmt.

Territoriale Gerechtigkeit und das Recht auf Stadt

Harveys Arbeiten wurden bereits im Rahmen analytisch-kritischer geographischer Ungleichheitstheorien vorgestellt. Darüber hinaus formuliert Harvey aber auch eine normative räumliche Gerechtigkeitstheorie, bei der territoriale Gerechtigkeit im Spannungsfeld zwischen sozialen und räumlichen Prozesse verortet wird. Er bezieht sich dabei stark auf die Arbeiten von Rawls und knüpft an dessen Verteilung von Ausgangschancen als Maßstab sozialer Gerechtigkeit an. Gegenstand der Verteilung ist bei Harvey das Einkommen, wobei er diesen Begriff sehr offen fasst und darunter die Verfügung über Ressourcen versteht. Obgleich Harvey das Individuum als Adressat der Gerechtigkeit ansieht, fühlt er sich als Geograph dennoch Territorien als den Räumen der Ressourcenverteilung verbunden. Er beschreibt darauf basierend ein Modell räumlicher Verteilungsgerechtigkeit (vgl. Harvey 2009: 52-55, 98f.). Harvey definiert drei Kriterien für die Verteilung von Ressourcen: der Bedarf, der Beitrag zum Gemeinwohl und der Verdienst (vgl. Harvey 2009: 100). Auf Basis dieser drei Kriterien formuliert er zwei Prinzipien räumlicher Gerechtigkeit:

„The distribution of income should be such that (a) the needs of the population within each territory are met, (b) resources are so allocated to maximize interterritorial multiplier effects, and (c) extra resources are allocated to help overcome special difficulties stemming from the physical and social environment.” (Harvey 2009: 116)

“The mechanisms (institutional, organizational, political and economic) should be such that the prospects of the least advantaged territory are as great as they possibly can be.” (Harvey 2009: 116f.)

Harveys Annahme ist, dass auf Basis dieser Prinzipien eine gerechte räumliche Ressourcenverteilung erreicht werden kann (vgl. Harvey 2009: 117). Soja merkt jedoch an, dass Harvey zunehmend Zweifel hatte, ob sich die Forderungen nach einer gerechten räumlichen Verteilung von Ressourcen umsetzen lassen und sich deswegen mit der Zeit radikaleren, marxistischen Forderungen zuwendete, womit er sich von seinen früheren liberalen Ansätzen einer räumlichen Gerechtigkeit zunehmend entfernte (vgl. Soja 2010: 86ff.). In der Hinwendung zu marxistischen Theorien eignete sich Harvey auch das Konzept des ‚Recht auf Stadt‘ an, was originär durch Lefebvre in den 1960er Jahren entwickelt wurde (vgl. Lefebvre 2016) und seitdem eine breite Rezeption in Geographie und Planung, in sozialen Bewegungen und sogar in politischen Dokumenten erfährt (vgl. Kuymulu 2013; Soja 2010: 81ff.). Das ‚Recht auf Stadt‘ wird in der Literatur als eine Kombination einer Vielzahl an Rechten beschrieben – vor allem als ein Recht auf Nichtausschluss von den urbanen Ressourcen, ein Recht auf Zentralität und Differenz, ein

Recht auf Mitgestaltung der Stadt und ein Recht auf Teilhabe an der Herstellung und auf Anteile an urbanen Überschüssen und Gewinnen (vgl. Harvey 2008; Holm 2011; Kuyumulu 2013; Lefebvre 2016; Marcuse 2009a). Attoh (2011) diskutiert, welche Art von ‚Recht‘ das Recht auf Stadt eigentlich ist und merkt an, dass die stark im Mittelpunkt stehenden basisdemokratischen Ansätze beim Recht auf Stadt bestimmten inhaltlichen Vorstellungen entgegenstehen – z. B. wenn das Recht auf Wohnen für marginalisierte Gruppen einer basisdemokratischen Mehrheitsmeinung entgegensteht. Er plädiert deswegen dafür, das ‚Recht auf Stadt‘ stärker in substanziellen Theorien der Gerechtigkeit und der Demokratie zu verankern (vgl. Attoh 2011).

Das ‚Recht auf Stadt‘-Konzept formuliert aus einer Kritik an kapitalistischer und undemokratischer Stadtentwicklungspolitik heraus eine Zielrichtung für Veränderungen des Städtischen hin zu mehr (Teilhabe-) Gerechtigkeit. Es ist eine Forderung der Ausgeschlossenen in der Gesellschaft. Dabei fokussiert der Ansatz vor allem auf die Prozesse der Stadtproduktion und basiert dabei nicht auf einer klaren Vorstellung von der gerechten Stadt (vgl. Attoh 2011: 674; Marcuse 2009a). Er ist dennoch nicht als rein prozeduraler Ansatz zu verstehen, da die Ressourcenverfügung und das Recht auf Differenz eine wesentliche Betonung erfahren. Erst die Inklusion über diese beiden Ebenen ermöglicht eine gleichberechtigte Beteiligung an der Stadtproduktion (vgl. Bell & Davoudi 2016: 10).

Just City / Commons Planning

Schon seit längerer Zeit etabliert sich eine Debatte über die gerechte Stadt und gerechte Planungsprozesse, die sich dadurch auszeichnet, dass Gerechtigkeit als oberstes Ziel aller Planung gesehen wird. Damit findet eine partielle planungstheoretische Wende statt: vom poststrukturalistischen Ansatz, der auf Kommunikation, Verhandlung und demokratische Entscheidungsfindung als Basis von Planungsprozessen fokussiert hin zu einem substantiellen Ansatz, der sich auf normative Gerechtigkeitsvorstellungen als Orientierung bezieht (vgl. Fainstein 2010: 8ff.; Marcuse 2009c). Dieser Ansatz gewinnt, nicht zuletzt aufgrund der Schwierigkeiten, die mit dem poststrukturalistischen Planungsansatz z. B. in Hinblick auf Macht- und Beteiligungsfragen einhergehen, zunehmend an Bedeutung:

„For just city theorists the principle test is whether the outcome of the process (not just of deliberation but of actual implementation) is equitable; values of democratic inclusion also matter but not that much.“ (Fainstein 2010, 2010: 10)

Die wohl wichtigste Vertreterin dieser Debatte ist Susan Fainstein. Ihr Konzept der *just city* kann als normative räumliche Gerechtigkeitstheorie verstanden werden, da sie einen Ansatz für die gerechte Stadt bzw. eine gerechte Planung aufzeigt (vgl. Fainstein 2009, 2010). Im Mittelpunkt steht bei Fainstein das Anliegen, eine Grundlage für die Evaluation von Planungsprozessen und -vorhaben nach Gerechtigkeitsprinzipien zu lie-

fern. Eckpunkte dafür sind die drei Aspekte *democracy*, *diversity* und *equity*. Fainstein formuliert das Ziel, jeder Person in einer Stadt einen gleichberechtigten Zugang zu den Vorteilen der Stadt und eine Beteiligung an deren Entwicklung zu ermöglichen. Dazu bedürfe es einer Umverteilungspolitik mit dem Fokus auf das Gemeinwohl und einer Stärkung der öffentlichen Hand. Sie stellt Prinzipien für Planung und Politik auf, die eine Stadtentwicklung im Sinne von *equity*, *diversity* und *democracy* befördern sollen. Ihr Fokus liegt auf der Gleichwertigkeit (*equity*) und dem *equity planning*, welches das Ziel einer gleichwertigen Teilhaben sowohl an urbanen Qualitäten als auch Planungsprozessen verfolgt (vgl. Fainstein 2010: 165f.). Fainsteins Ansatz hat insbesondere in den USA eine große Aufmerksamkeit erhalten. Sie beruft sich sowohl auf John Rawls als auch auf Amartya Sen und Martha Nussbaum. Von Rawls entlehnt sie den Grundsatz der Gerechtigkeit als normatives Ziel der Stadtentwicklung. Bei Sen und Nussbaum knüpft sie an den Befähigungsansatz an und fordert eine Berücksichtigung unterschiedlicher Bedürfnisse und Fähigkeiten sowie eine Beurteilung des Gerechtigkeitsgehalts von Planung anhand ihrer Ergebnisse. Fainstein schaut mit dem Fokus auf *equity* auf die Ergebnisse von Planung (*Outcome*) und ihr Ansatz zielt damit auf die Verwirklichungschancen:

Equity „[...] points to the results of public policies rather than to simply the analysis of starting points.“ (Fainstein 2009: 29)

Marcuse kritisiert das *just city*-Konzept von Fainstein dahingehend, dass es in letzter Instanz gedanklich auf einen juristisch bestimmbareren Ausgleich hinausläuft – und damit auf ein *trade off* zwischen unterschiedlichen Interessen, was aber einer tatsächlichen räumlichen Gerechtigkeit, die eine freie Entfaltung ihrer Bewohnerinnen und Bewohner ermöglicht, nicht (ausreichend) entspricht. Den von Fainstein angeführten Politiken und Institutionen, mittels derer räumliche Gerechtigkeit und ein Zugang zu den Vorteilen der Stadt gewährleistet werden sollen, stellt er ein Konzept der Kontra-Institutionen (*counter-institutions*) entgegen, welche die aktuellen Ausprägungen der Ungleichheit sowie deren strukturelle Rahmenbedingungen bekämpfen (vgl. Marcuse 2009b: 93f.):

„To define the just city simply as a city in which each individual case is dealt with justly, without questioning the structures and sources of power in which they are embedded, loses the forest for the trees, loses the common for the individual interest“ (Marcuse 2009b: 98)

Marcuse schlägt auf dieser Basis ein Konzept des *commons planning* vor, welches sich vom *just city*-Konzept dahingehend unterscheidet, dass es direkt mit Machtfragen und der resultierenden Ungerechtigkeit befasst ist. Das Gemeinwohl gilt dabei als Maßstab, vor dem sich jegliche Politik rechtfertigen muss. Dieser Ansatz wirft damit grundlegende strukturelle Fragen der Bodenpolitik und der Machtverteilung und Machtausübung auf und knüpft an die Ansätze der kritischen Geographie an (vgl. Marcuse 2009b: 97ff.):

“To achieve a better city in a better society, we need something more than justice for individual parties. We need to deal with the ownership, use and control of the commons. Just access is part, but only part, of that challenge.” (Marcuse 2009b: 101f.)

Campbell und Marshall (2002) fragen jedoch kritisch, inwiefern das Gemeinwohl als schwer bestimmbares und potenziell anti-demokratisches Gut eine Basis für Planungsentscheidungen darstellen kann. Für Marcuse drückt sich Gemeinwohl im planerischen Kontext durch *commons* aus – marktwirtschaftlichen Verwertungslogiken entzogene Flächen oder Gebäude (vgl. Marcuse 2009b). Während *commons* sehr breit definiert werden können, bezweifelt Davy, dass eine eindimensionale Nutzungszuschreibung von Flächen als *commons* tatsächlich einen Mehrwert für eine gerechte Planung und Stadtgestaltung bringt (vgl. Davy 2014). Bell und Davoudi reden in diesem Kontext von der „spatiality of injustice“ (vgl. Bell & Davoudi 2016: 6), da es um konkrete, euklidische Räume und deren Besitz und Zugänglichkeit geht.

Umweltgerechtigkeit

Umweltgerechtigkeit hat sich als Konzept seit den 1980er Jahren zunächst in den USA, später auch im internationalen Kontext entwickelt. In seinen Ursprüngen nimmt es Ungerechtigkeiten in den Blick, die durch die ungleiche räumliche Verteilung und die ungleiche soziale Betroffenheit von negativen Umwelteinflüssen bedingt werden. Dabei ging es vor allem um die räumliche Nähe von Standorten mit schädlichen Umweltwirkungen (z. B. Giftmülllagerstätten) zu den Wohnorten sozial benachteiligter Gruppen. Aktuell liegt der Fokus schwerpunktmäßig auf Umweltveränderungen durch den Klimawandel, weshalb auch von Klimagerechtigkeit gesprochen wird (vgl. Mohai et al. 2009; Schlosberg 2007, 2012, 2013). Schlosberg hat die Umweltgerechtigkeit in den Kontext des *capability approach* von Amartya Sen und Martha Nussbaum gesetzt (vgl. Schlosberg 2007). Er argumentiert, dass eine Umweltgerechtigkeitskonzeption, die sich allein auf eine Verteilung von (negativen) Umwelteinflüssen berufe, nicht den komplexen Zusammenhängen zwischen Umwelt, Sozialstruktur und Chancen gerecht werden könne und setzt die Befähigung zu einem guten Leben in den Kontext von Umwelteinflüssen:

„[...] I am not claiming that distributive notions of justice are passé or irrelevant – simply that they are incomplete. Inequitable distribution, a lack of recognition, limited participation, and a critical lack of capabilities, at both the individual and group level, all work to produce injustice.” (Schlosberg 2007: 39)

Schlosberg sieht einen Zusammenhang zwischen der Umwelt und der Befähigung von Personen und Gemeinschaften zur Realisierung von Lebenschancen. Darauf begründet er die Notwendigkeit einer Umweltgerechtigkeitspolitik (vgl. Schlosberg 2012). Das Konzept der Umweltgerechtigkeit erfährt auch in der deutschen Debatte seit Anfang des Jahrtausends eine steigende Aufmerksamkeit. Der Schwerpunkt liegt hier insbesondere bei den Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Gesundheit (vgl. Bolte et al. 2012a;

Greiser et al. 2007; Kohlhuber et al. 2006) – ein Zusammenhang, der auch in den US-amerikanischen Arbeiten eine besondere Aufmerksamkeit erfährt (vgl. Mohai et al. 2009). Bolte et al. verweisen in ihrem Sammelband auf unterschiedliche Erklärungsansätze für diese Wechselwirkungen, bei denen die allgemeinen Umweltbedingungen, die Lebens- und Alltagsbedingungen, die sozialen und kommunalen Netzwerke, die individuellen Lebensstilfaktoren, psychosozialer Stress und auslösende Stressoren, soziale, politische und ökonomische Prozesse sowie individuelle Merkmale zum Teil in Mehrebenen-Modellen miteinander verschränkt werden. Es wird dabei in der Regel von der Vulnerabilität von Personen in Hinblick auf ihre Umwelteinflüsse ausgegangen (vgl. Bolte et al. 2012b):

„Den genannten Modellen ist gemeinsam, dass sie zeitliche Variationen von Umweltexpositionen und deren Akkumulation über die Zeit, den dynamischen Charakter sozialer Prozesse und auch Variationen in den Gesundheitseffekten in Abhängigkeit von der Vulnerabilität und dem Lebensalter berücksichtigen.“ (Bolte et al. 2012b: 25).

Dies verdeutlicht, dass im Bereich der Umweltgerechtigkeit und Gesundheit bereits elaborierte Modelle existieren, die an den Befähigungsansatz anknüpfen. Dieser zeigt sich explizit im Fokus auf Gesundheit als Ausdruck des ‚guten Lebens‘ und auf die darauf wirkenden Einflussfaktoren. In den Forschungen zur Umweltgerechtigkeit wird immer wieder auch der Bezug zur Stadtentwicklungs- und Raumordnungspolitik hergestellt (vgl. zum Beispiel Böhme & Franke 2012; Evers & Butler 2012; Klimeczek & Heinz-Josef 2012; Rüdiger & Riedel 2012).

Zusammenfassung

Der Überblick über Theorien und Forschungsansätze zur räumlichen Ungleichheit und Gerechtigkeit veranschaulicht, dass unter dem Dach räumlicher Gerechtigkeit und sozial-räumlicher Ungleichheit unterschiedlichste theoretische Ansätze zusammenfließen, die sich die aus der Grundannahme speisen, dass es Zusammenhänge zwischen den individuellen Lebenschancen und der sozial-räumlichen Umwelt gibt. Die hier vorgenommene Trennung zwischen analytischen und normativen Ansätzen lässt sich dabei nicht immer klar definieren. So ergänzen sich vielfach die Analyse sozial-räumlicher Ungleichheit mit einer Ursachenforschung und einem normativen Gestaltungsanspruch im Sinne eines räumlichen Gerechtigkeitsverständnisses. Nicht immer wird das Gerechtigkeitsverständnis dabei explizit gemacht.

Der Recht auf Stadt-Ansatz, als schwerpunktmäßig prozedural ausgerichtete räumliche Gerechtigkeitstheorie, beruft sich in erster Linie auf räumliche Teilhabe und die Aushandlungsprozesse von Raumentwicklung ohne dabei eine Positivformulierung einer räumlich gerechten Gesellschaft vorzunehmen. Diese ergibt sich, so die Annahme, als Ergebnis einer gerechten Teilhabe (vgl. Harvey 2008; Holm 2011). In Abgrenzung

dazu formulieren die vorrangig substanziell ausgerichteten Gerechtigkeitstheorien konkretere Perspektiven auf eine räumlich gerechte Gesellschaft und beziehen sich dabei vor allem auf die Verteilung von und den Zugang zu Ressourcen, die Betroffenheit von Umwelteinflüssen, das Gemeinwohl und den Grundbesitz sowie damit einhergehende Machtfragen (vgl. Barlösius & Neu 2008c; Fainstein 2010; Harvey 2009; Keim 2006; Marcuse 2009b; Mohai et al. 2009; Schlosberg 2007, 2012; Soja 2010). Schlosberg (2007), Fainstein (2010) und Harvey (2009) nehmen explizit Bezug auf Rawls' Theorie der Gerechtigkeit und die ersten beiden genannten auch auf Sens *Capability Approach*. Damit erschließen sie diese politischen Gerechtigkeitstheorien für raumbezogene Fragestellungen.

Auch in Hinblick auf die potenziellen Einflussfaktoren auf die Lebenschancen geben die Theorien räumlicher Ungleichheit und Gerechtigkeit eine Orientierung: so spielen neben physiologischen und topographischen Faktoren (Lage, räumliche Distanzen, Topographie, Klima, Umweltbedingungen usw.) auch soziale Faktoren (Sozialstrukturen, Netzwerke, Nachbarschaften, ethnische und kulturelle Zugehörigkeit usw.), wirtschaftliche Faktoren (Bodenwert, Wohnungsmarkt, Investitionen, Unternehmen, Arbeitsplätze usw.), politische Prozesse (Anerkennung, Teilhabe, Diskurse, Deutungshoheiten, Entscheidungsfindung usw.), Ressourcen (Daseinsvorsorge, Infrastrukturen, Einkommen usw.), individuelle Faktoren (Vulnerabilität, Gesundheitszustand usw.) und rechtliche Faktoren (Bodenrecht, soziale Rechte, Gemeinwohl usw.) eine Rolle in den verschiedenen Ansätzen. Trotz der wichtigen Bezugspunkt sowohl in Hinblick auf die Gerechtigkeitstheorien von Rawls und Sen als auch auf die Mechanismen, Einflussfaktoren und vermittelnden Aspekte von räumlicher Ungleichheit und Gerechtigkeit lässt sich keiner der hier vorgestellten Ansätze unmittelbar auf das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse übertragen. Eine Neuinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse kann daher zwar durchaus von den räumlichen Gerechtigkeits- und Ungleichheitstheorien inspiriert sein, muss aber einen eigenständigen Zugang zur räumlichen Gerechtigkeit suchen, der im Folgenden dargelegt werden soll.

12. Eine Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse

Im Folgenden wird mit einem Vorschlag zur Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse ein Beitrag zum Diskurs über die Weiterentwicklung des raumordnungspolitischen Postulats geleistet. Die Neuinterpretation versteht gleichwertige Lebensverhältnisse als Ausdruck räumlicher Gerechtigkeit und konzipiert räumliche Verwirklichungschancen als deren Maßstab. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse ist der Grundpfeiler sozialstaatlicher Ausgleichspolitik in räumlicher Hinsicht. Eine Ausgleichspolitik zur Herstellung von Chancengleichheit gilt im Sozialstaat als Voraussetzung von Freiheit und Solidarität. Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse stellt demnach eine gerechtfertigte und gebotene sozialstaatliche Intervention zur Gewährleistung räumlicher Chancengleichheit dar. Räumliche Chancengleichheit ist dann gewährleistet, wenn die sozialräumliche Positionierung einer Person keine benachteiligende (oder bevorzugende) Auswirkung auf deren Chancen im Leben hat. Um zu diskutieren, ob dabei die Ausgangs- oder die Verwirklichungschancen als Maßstab gelten sollten, wurde im Kontext dieser Arbeit auf die Gerechtigkeitstheorien von Rawls und Sen / Nussbaum zurückgegriffen. Auf dieser Basis wurde argumentiert, dass den Verwirklichungschancen als Maßstab von Gerechtigkeit, wie sie im Befähigungsansatz (*capability approach*) von Sen / Nussbaum dargelegt werden, die überzeugendere gerechtigkeits-theoretische Begründung zugrunde liegt. Die Möglichkeiten eines erfüllten, guten Lebens hängen demnach maßgeblich von den Verwirklichungschancen ab, welche sich aus dem Zusammenspiel von Ressourcen und individuellen Befähigungen ergeben. Räumliche Verwirklichungschancen sind demnach davon abhängig, wie gut Personen in ihrer jeweiligen sozialräumlichen Positionierung dazu befähigt sind, ihre Lebensziele mittels der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu erreichen. Nicht allein die Mittel – im Kontext des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse können darunter vor allem die Angebote und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verstanden werden – entscheiden also darüber, ob eine Person ihre Vorstellung vom ‚guten Leben‘ realisieren kann, sondern auch die Möglichkeiten der Person, diese Mittel im Sinne ihrer persönlichen Ziele und entsprechend ihrer Möglichkeiten zu nutzen. Da sowohl individuelle Faktoren als auch die räumliche Umwelt diese Möglichkeiten beeinflussen, wäre bei einer räumlichen Gleichverteilung der Ausgangschancen (im Kontext des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse also bei einer Gleichverteilung der Daseinsvorsorgeleistungen und Infrastrukturen) dennoch von einer sozialräumlichen Differenzierung der Verwirklichungschancen auszugehen. Nicht jede Person verfügt in jedem sozialräumlichen Setting über die gleiche Befähigung, gegebene Mittel zur Verwirklichung ihrer Lebensziele zu nutzen. Bei einem Fokus der räumlichen Gerechtigkeit allein auf die zur Verfügung stehenden Mittel bleibt die Wechselwirkung zwischen Ressourcen und Befähigungen also

unberücksichtigt, weshalb mit einer an der Daseinsvorsorge und an (infra-)strukturellen Maßnahmen ausgerichteten Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse keine umfassende räumliche Gerechtigkeit hergestellt werden kann. Räumliche Verwirklichungschancen sind erstens daran geknüpft, eine freie Wahl zwischen unterschiedlichen Optionen zu haben und sich auf dieser Basis für den individuell präferierten Lebensweg entscheiden zu können. Zweitens berücksichtigt das Konzept der Verwirklichungschancen, dass die Wege zur Realisierung des individuell präferierten Lebenswegs in Abhängigkeit von den Kontextbedingungen und der individuellen Situation unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Verwirklichungschancen als Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse orientieren sich am *Outcome* und nehmen eine subjektorientierte Perspektive ein, womit sie an die entsprechenden aktuellen Diskussionen zur Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse anknüpfen. Aufbauend auf die in dieser Arbeit dargestellten und diskutierten Prämissen und Argumente wird für das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse folgende Neuinterpretation vorgeschlagen:

Gleichwertige Lebensverhältnisse ermöglichen, unabhängig von den räumlichen und individuellen Einflussfaktoren, die Chance auf eine individuelle Verwirklichung, d. h. die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen und die Befähigung zur Realisierung dieser Lebensziele.

Abbildung 2 verdeutlicht das Zusammenspiel zwischen den unterschiedlichen Aspekten einer aus dem Befähigungsansatz abgeleiteten Konzeption räumlicher Verwirklichungschancen. Die Verwirklichung von Lebenszielen wird dabei als erfolgreiche Befriedigung von Bedürfnissen beschrieben. Der Kanon menschlicher Bedürfnisse umfasst die möglichen Lebensziele einer Person. Um die individuell relevanten Bedürfnisse zu befriedigen, muss die Person auf Mittel bzw. Ressourcen zurückgreifen. Sind diese Mittel vorhanden, ist damit eine wichtige Voraussetzung für die Verwirklichung gegeben. Allein das Vorhandensein von Ressourcen macht aber noch keine Aussage über die tatsächlichen Verwirklichungschancen. Diese sind einerseits davon abhängig, wie der Zugang zu den Ressourcen gestaltet ist und inwiefern diese nutzbar für die Realisierung von Lebenszielen sind, was als Befähigung bezeichnet wird. Andererseits ist entscheidend, ob eine Wahlfreiheit zwischen möglichen Lebenszielen (d. h. eine Prioritätensetzung bei den Bedürfnissen) und zwischen den Strategien zu ihrer Realisierung (d. h. der Art der Bedürfnisbefriedigung) besteht. Sowohl auf die Befähigung als auch auf die Wahlfreiheit wirken Einflussfaktoren, was im Zusammenspiel letztlich die Verwirklichungschancen der Personen strukturieren. Diese Einflussfaktoren sind einerseits individuell, d. h. sie gehören als persönliche Merkmale zur Person, und andererseits räumlich-strukturell, d. h. es sind Merkmale, die sich aus dem sozialräumlichen Setting ergeben. Die Wirkung der räumlich-strukturellen Einflussfaktoren auf die Verwirklichungschancen von Personen steht im besonderen Interesse bei der Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als raumordnungspolitisches Postulat. Gleichzeitig sollen

die individuellen Faktoren nicht außer Acht gelassen werden, da sie in Wechselwirkung mit den räumlich-strukturellen Einflussfaktoren stehen.



Abbildung 2: Gleichwertige Lebensverhältnisse als Verwirklichungschancen (eigene Abbildung)

Die Konkretisierung von Lebenszielen, Mitteln, Befähigungen und Wahlfreiheiten sowie von den individuellen und räumlich-strukturellen Einflussfaktoren auf die Verwirklichungschancen ist eine notwendig zu füllende Lücke für eine Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse und gleichzeitig eine wesentliche Herausforderung, die sich allgemein bei der Übertragung des Befähigungsansatzes auf einen konkreten Politikbereich zeigt:

„[...] in der Tat entstehen die meisten theoretischen Streitpunkte dann, wenn versucht wird, (notwendige) Konkretisierungen des Ansatzes durchzuführen. Das ist wenig verwunderlich, da er – um überhaupt gehaltvolle Aussagen liefern zu können – notgedrungen mit ethischen Theorien und gerechtigkeits-theoretischen Überlegungen ergänzt werden muss: Es gilt, Stellung zu der alten Frage nach dem guten menschlichen Leben zu beziehen, inhaltliche Aussagen darüber zu treffen, was als erstrebenswert anzusehen ist, und auch zu überlegen, wen soziale Einrichtungen aus welchen Gründen beim Erwerb welcher Fähigkeiten unterstützen sollten.“ (Graf 2011: 23)

„[...] the problem of indexing the basic capability bundles is a serious one. [...] it is clear that whatever partial ordering can be done on the basis of broad uniformity of personal preferences must be supplemented by certain established conventions of relative importance.“ (Sen 1980: 219)

In der Literatur zum Befähigungsansatz nimmt die Diskussion darüber, wie sich Lebensziele (bzw. Funktionsweisen, wie sie von Sen bezeichnet werden) konkretisieren und letztlich für eine empirische Untersuchung operationalisieren lassen, einen großen

Stellenwert ein. Daneben steht die Frage, ob Verwirklichungschancen tatsächlich an den Lebenszielen oder nicht vielmehr an den Befähigungen bemessen werden sollten. Robeyns (2006) nennt als Vorteile einer Fokussierung auf die Befähigungen, dass erstens damit nicht *eine* Vorstellung des guten Lebens (bzw. der vernünftigerweise anzustrebenden Lebensziele) verbunden sei, sondern eine Differenzierung hinsichtlich persönlicher Präferenzen möglich werde und zweitens die Wahlfreiheit zwischen den Lebenszielen als wesentlicher Faktor der Verwirklichungschancen berücksichtigt wird. Diesen Punkten soll in der Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen Rechnung getragen werden, indem die Wahlfreiheiten und die Befähigungen als Kernaspekte räumlicher Verwirklichungschancen konzipiert werden.

Neben forschungspraktischen Erwägungen (z. B. zur Datenverfügbarkeit) stellen ein gesellschaftlicher Konsens sowie gerechtigkeits- und moralische Vorannahmen übliche Ansätze zur Bestimmung von Verwirklichungschancen dar (vgl. Alkire 2007; Robeyns 2006). Im Rahmen dieser Arbeit geschieht die Modellierung und Präzisierung des Modells auf Basis theoretischer Annahmen. Ein rein theoriebasiertes Modell weist allerdings ein hohes Abstraktions- und Komplexitätsniveau auf, was letztendlich eine Zugänglichkeit für die Raumordnungspolitik erschwert. Eine über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehende weitere Operationalisierung und Konkretisierung des Modells ist deswegen notwendig, wenn es die Basis für eine Raumordnungspolitik gleichwertiger Lebensverhältnisse sein soll. Ohne eine vorherige theoretische Konzipierung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die hier im Mittelpunkt steht, läuft eine solche Konkretisierung des Postulats aber Gefahr, dass das normative Ziel räumlicher Verwirklichungschancen angesichts der – zweifelsohne relevanten – pragmatischen Fragen zur Messbarkeit und Umsetzbarkeit aus dem Blick gerät. Dementsprechend wird mit dem folgenden Modell eine Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgestellt, die zuallererst als Denkanregung für die Weiterentwicklung des Postulats im Sinne räumlicher Verwirklichungschancen dienen soll und die sich nur mittels weiterer Konkretisierungen und empirischer Untersuchungen auch tatsächlich in politische Handlungsoptionen übersetzen lässt.

Die Erfüllung von Bedürfnissen als Lebensziel

Für die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen wird vorgeschlagen, Lebensziele über die Erfüllung von Bedürfnissen

zu konzipieren¹⁷. Dies bietet sich an, da Bedürfnisse sowohl ein universales als auch ein individuelles Konstrukt sind. Sie sind zudem differenzierter als es andere mögliche Konzeptionen von Lebenszielen sind, wenn diese z. B. mittels des Einkommens oder der Bildungsabschlüsse beschrieben werden. Bedürfnisse bringen zum Ausdruck, was Menschen in ihrem Leben wertschätzen. Die Erfüllung der individuell als relevant erachteten Bedürfnisse ist demnach ein universelles Lebensziel. Gleichzeitig kann bei einer Konzipierung von Lebenszielen mittels Bedürfnissen berücksichtigt werden, dass erstens im Spektrum menschlicher Bedürfnisse nicht allen die gleiche Relevanz zugemessen wird und zweitens unterschiedliche Wege der Bedürfnisbefriedigung beschrrieben werden (können). Darüber hinaus weist Etzioni (2016) darauf hin, dass ein erfülltes Leben als nicht verwechselt werden dürfe mit einem ‚glücklichen‘ Leben, da manche Menschen auch Lebenswege wählen, die durch moralische oder religiöse Vorstellungen und persönliche Opfer geprägt sind – und dementsprechend nicht gemeinhin als ‚Glück‘ angesehen werden. Sen benutzt für die Lebensziele den Begriff der ‚Funktionsweisen‘, die Menschen erreichen wollen: „[...] ihre Variationsbreite reicht von guter Ernährung oder Vermeiden eines vorzeitigen Sterbens bis zur Beteiligung am Leben der Gemeinschaft und zur Entwicklung der Kunst, die eigenen Arbeitspläne und Ambitionen zu verwirklichen“ (Sen 2013: 260). In Anlehnung an Sen definiert Nussbaum ein Set an konkretisierten Funktionsweisen: Leben, körperliche Unversehrtheit, körperliche Integrität, Sinne / Vorstellungen / Gedanken, Emotionen, Praktische Vernunft, Zugehörigkeit, Bezug zu anderen „Arten“, Spiel / Spaß, Einfluss auf die eigene Umwelt (Nussbaum 2008). Sie argumentiert, diese Funktionsweisen würden auf einem breiten gesellschaftlichen, kulturübergreifenden Konsens basieren. Sowohl bei Sen als auch bei Nussbaum können die beschriebenen Funktionsweisen auch als Bedürfnisse verstanden und konzipiert werden.

In der Psychologie wird der Erfüllung von Bedürfnissen eine tragende Rolle bei der individuellen Verwirklichung (bzw. Zufriedenheit) beigemessen. Bedürfnisse werden als (mehr oder weniger) verallgemeinerbares Set an erwünschten und angestrebten Zuständen beschrieben, zu deren Erreichung eine intrinsische Motivation besteht (vgl. Kenrick et al. 2010; Maslow 1943; Taormina & Gao 2013). Aber auch in anderen Disziplinen, u. a. in den Sozialwissenschaften, dienen Bedürfnisse zur Beschreibung von Lebenszielen und zur Erklärung von Verhalten (vgl. Dean 2015; Doyal & Gough 1991: 9ff.). Während in der psychologischen Literatur vorwiegend von *human motivations* gesprochen wird, ist in der sozial- und politikwissenschaftlichen Literatur eher von *basic needs*

¹⁷ Dieser Zugang ist das Ergebnis von umfangreichen Diskussionen im Rahmen des Forschungsprojektes „Lebenschancen im Quartier“.

die Rede. In Hinblick auf die Verwirklichungschancen sind beide Begriffe im Wesentlichen deckungsgleich. Neben der Universalität des Konzepts von Bedürfnissen kann gleichzeitig auf ein sehr umfangreiches Repertoire an empirischer Forschung auf diesem Gebiet zurückgegriffen werden. Dementsprechend eignen sich Bedürfnisse zur Konkretisierung von Lebenszielen – auch im Kontext räumlicher Verwirklichungschancen. Laut Maslow, einem Pionier der psychologischen Bedürfnisforschung, zählen physiologische Bedürfnisse, Sicherheitsbedürfnisse, soziale Bedürfnisse, Individualbedürfnisse und Selbstverwirklichungsbedürfnisse zu den Grundbedürfnissen von Menschen (vgl. Maslow 1943). Während Maslow mit seiner Bedürfnispyramide eine Hierarchisierung dieser menschlichen Bedürfnisse nach deren Relevanz und Dringlichkeit vornimmt, greifen neuere Ansätze zwar nach wie vor auf seine Kategorisierungen zurück, ohne die Kategorien aber zwangsläufig in einem hierarchischen System zu ordnen. Kenrick et al. (2010) aktualisieren Maslows Bedürfnispyramide zum Beispiel als ein überlappendes Schichtensystem. Die ihrer Meinung nach wesentlichen Bedürfnisse sind dabei physiologische Bedürfnisse, Sicherheit / Selbstschutz, Zugehörigkeit, Status / Anerkennung, Partnerwahl, Partnerschaft und Elternschaft. Taormina und Gao (2013) bestätigen die Bedeutung der von Maslow genannten Grundbedürfnisse und auch ihre hierarchische Ordnung in einer kulturübergreifenden empirischen Studie. Sie verweisen darüber hinaus auf soziale, demographische und biologische Einflussfaktoren auf die Bedürfnisbefriedigung: insbesondere der Gesundheitszustand, die Zahl der Geschwister, der familiären Zusammenhalt, der Familienstand und traditionelle Werte beeinflussen demnach die Art der Bedürfnisbefriedigung.

Doyal und Gough (1984, 1991) konzipieren Bedürfnisse aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive und sehen den Wunsch nach ihrer Erfüllung als Voraussetzung für menschliche Aktion und Interaktion. Sie unterscheiden grundlegende individuelle Bedürfnisse (physische Unversehrtheit und Autonomie) und intermediäre Bedürfnisse, welche im Wesentlichen die gesellschaftlichen Voraussetzungen zur Bedürfnisbefriedigung bezeichnen (gesunde Ernährung und sauberes Wasser, eine schützende Unterkunft, eine gefahrenfreie Arbeitsumgebung, gefahrenfreie Umweltbedingungen, angemessene Gesundheitsfürsorge, Sicherheit in der Kindheit, relevante soziale Primärbeziehungen, physische Sicherheit, ökonomische Sicherheit, eine angemessene Bildung und sichere Geburtsmöglichkeiten sowie Geburtenkontrolle). Diese intermediären Bedürfnisse (von Doyal und Gough als *needs satisfier* bezeichnet) werden als Anzeiger dafür verstanden, wie umfassend die grundlegenden individuellen Bedürfnisse nach physischer Unversehrtheit und Autonomie in einer Gesellschaft erfüllt werden. Auch Dean (2015) betrachtet die Bedürfnisbefriedigung als Voraussetzung und Ziel einer sozialstaatlich organisierten Gesellschaft und leitet daraus soziale Rechte ab (Recht auf Lebensfähigkeit: Arbeit und Subsistenz; Recht auf Daseinsvorsorge: Unterkunft, Bildung, Gesundheit und soziale Fürsorge; Recht auf Regress: Durchsetzung sozialer Rechte und Entschädigung).

Definitionen eines Bedürfniskanons, wie sie gerade aus psychologischer und sozialwissenschaftlicher Perspektive vorgestellt wurden, sind der Kritik ausgesetzt, eine pauschalisierende und paternalistische Verallgemeinerung vorzunehmen und kulturell sowie historisch determiniert zu sein (vgl. Doyal & Gough 1991: 22ff.; Yang 2003). Vor allem im Kontext der Sozialpolitik hat diese Kritik an Vehemenz gewonnen. Die Befriedigung von Bedürfnissen wird zwar als eine wesentliche Grundlage des Wohlfahrtsstaates angesehen (vgl. Dean 2008; Nussbaum 2008), eine pauschale Definition von (berechtigten und sozial erwünschten) Bedürfnissen mit dem Ziel, sie einer sozialstaatlichen Politik zugänglich zu machen, stellt aber laut Fraser (1987) eine unzulässige Verallgemeinerung menschlicher Bedürfnisse dar. Trotz dieser Kritik gibt es gute Gründe dafür, die Erfüllung von Bedürfnissen als Äquivalent für die Erreichung von Lebenszielen im Sinne des *capability approach* zu konzipieren. Wesentliche (grundlegende) Bedürfnisse werden offenbar universal geteilt (vgl. Maslow 1943; Nussbaum 2008; Taormina & Gao 2013). Gleichzeitig werden Bedürfnisse aber von Person zu Person (in Abhängigkeit von individuellen, sozialen und kulturellen Parametern) unterschiedlich gewichtet und wertgeschätzt (vgl. Fraser 1987; Yang 2003). Darüber hinaus wenden Menschen ganz unterschiedliche Strategien an, um sich ihre Bedürfnisse zu erfüllen (vgl. Kenrick et al. 2010), worin sich deren Befähigungen und Verwirklichungschancen spiegeln.

Für die Beurteilung räumlicher Verwirklichungschancen muss festgelegt werden, welches Spektrum an möglichen Lebenszielen durch sozialpolitische Interventionen ermöglicht werden soll (vgl. Dean 2008, 2015; Doyal & Gough 1991), welche Bedürfnisse also als gesellschaftlich gerechtfertigt anerkannt werden. Denn nicht jeder individuelle Lebenswunsch kann und darf zum politischen Ziel erklärt werden. Nur diejenigen Bedürfnisse können politisch berücksichtigt und unterstützt werden, die in einer Gesellschaft nicht zu gravierenden Ziel- und Gerechtigkeitskonflikten führen. Lebensziele werden dann als gerechtfertigt bezeichnet, wenn entweder ein gesellschaftlicher Konsens darüber besteht oder theoretisch-argumentativ begründet werden kann, dass sie geeignet sind, um eine gesellschaftliche Integration zu gewährleisten. Dies ist zum Beispiel nicht der Fall, wenn das Bedürfnis einer Person sich nur auf Kosten anderer Personen erfüllen lässt, ohne dass es dabei einen befriedigenden Ausgleich gibt. Hierdurch definiert sich letztlich auch der Verantwortungsbereich einer ausgleichsorientierten Raumordnungspolitik, die nur denjenigen Bedürfnissen Rechnung tragen kann, die gesellschaftlich gerechtfertigt sind. Für die Konkretisierung von gerechtfertigten Lebenszielen wird auf die zuvor referierten Arbeiten zur Bedürfnisforschung Bezug genommen. Demnach lässt sich ein erfülltes, verwirklichtes Leben anhand der Befriedigung der folgenden Bedürfnisse in fünf unterschiedlichen Kategorien beschreiben (vgl. Dean 2008, 2015; Doyal & Gough 1991; Kenrick et al. 2010; Maslow 1943; Nussbaum 2008; Sen 2013; Taormina & Gao 2013; Winston 2016; Yang 2003):

- **Physiologische / körperliche Bedürfnisse:** Bedürfnis nach gesunder Ernährung, Bedürfnis nach Genuss, Bedürfnis nach Gesundheit und Gesundheitserhalt, Bedürfnis nach körperlicher Nähe und sexueller Befriedigung, Bedürfnis nach Naturerleben, Bedürfnis nach Schlaf, Erholung und Ruhe, Bedürfnis nach Bewegung, Bedürfnis nach Elternschaft
- **Sicherheits- und Integritätsbedürfnisse:** Bedürfnis nach einer adäquaten Wohnsituation, Bedürfnis nach sicheren Umweltbedingungen, Bedürfnis nach finanzieller Sicherheit und Einkommenssicherheit, Bedürfnis nach Stabilität, Ordnung und nach Rechtssicherheit, Bedürfnis nach Bewegungsfreiheit, Bedürfnis nach physischer Unversehrtheit
- **Soziale Bedürfnisse:** Bedürfnis nach Zugehörigkeit, Bedürfnis nach sozialen Beziehungen, Bedürfnis nach Liebe und Partnerschaft, Bedürfnis nach Mitbestimmung und Partizipation, Bedürfnis nach Harmonie, Bedürfnis nach Unterstützung und Verständnis, Bedürfnis nach Wertschätzung und Respekt, Bedürfnis nach Prestige und Ansehen, Bedürfnis nach Austausch
- **Autonomiebedürfnisse:** Bedürfnis nach Handlungsfähigkeit, Bedürfnis nach Selbstständigkeit und Unabhängigkeit, Bedürfnis nach Selbstvertrauen und Authentizität, Bedürfnis nach Bestätigung und Anerkennung
- **Kulturelle und intellektuelle Bedürfnisse:** Bedürfnis nach intellektueller Entfaltung, Bedürfnis nach Ausleben von Kreativität und nach Inspirationen, Bedürfnis nach Spiritualität und Feiern, Bedürfnis nach Spaß, Freude und Begeisterung

Es gibt in der hier zusammengestellten Liste kein Bedürfnis, was in seiner Befriedigung von vornherein als vollkommen unabhängig vom räumlichen Kontext bezeichnet werden könnte. Dementsprechend müssen bei der Frage nach gleichwertigen Lebensverhältnissen auch alle Bedürfnisbereiche berücksichtigt werden. Die Operationalisierung von Lebenszielen mittels Bedürfnissen entspricht dem *capability approach*, indem der Fokus darauf liegt, welche Bedürfnisse in welchem Maße und auf welchem Wege befriedigt werden können. Jedes als individuell relevant erachtete Bedürfnis stellt dabei ein Lebensziel dar – die Verwirklichungschancen ergeben sich aus der Kombination der Befriedigung unterschiedlicher Bedürfnisse (vgl. Abbildung 3).



Abbildung 3: Bedürfnisse als Basis der Verwirklichung von Lebenszielen (eigene Abbildung)

Alle hier formulierten Bedürfnisse werden als grundlegend gesellschaftlich gerechtfertigt anerkannt und können somit zum legitimen Adressaten einer sozialstaatlich ausgerichteten Raumordnungspolitik werden. Sie leiten sich aus den zuvor diskutierten theoretischen Vorannahmen zur Rolle von Bedürfnissen im menschlichen Leben und Zusammenleben ab. In Anlehnung an Dean (2015) wird argumentiert, dass der Sozialstaat dem Zweck der Freiheit von Bedürftigkeit dient und die Bedürfnisbefriedigung somit generell ein gesellschaftlich legitimes Ziel von Personen darstellt. Damit ist allerdings noch nicht gesagt, dass die Bedürfnisse, obwohl sie generell als gesellschaftlich legitim anerkannt werden können, auch in jeder Ausprägung bzw. in jeder Art ihrer Befriedigung gesellschaftlich legitimiert sind. Es kommt vielmehr im Detail darauf an, ein politisches Maß zu bestimmen, in dem die Verwirklichung und Bedürfnisbefriedigung unterstützt wird. Dieses bemisst sich sinnvoller Weise am Beitrag zur gesellschaftlichen Integration sowie ihrer generellen Vereinbarkeit mit rechtsstaatlichen Grundsätzen und Gerechtigkeitserwägungen. Es ist gleichzeitig unmöglich und im Sinne einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung auch nicht erstrebenswert, eine abschließende Festlegung über Arten und Ausmaße der Bedürfnisbefriedigung zu treffen. Mit der grundlegenden Feststellung, dass alle hier formulierten Bedürfnisse als gesellschaftlich legitim gelten können, ist jedoch ein Rahmen geschaffen für politische Auseinandersetzungen darüber, inwiefern die Ermöglichung einer konkreten Bedürfnisbefriedigung zum (raumordnungspolitischen) Ziel ernannt werden sollte.

Ressourcen als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung

Im vorangegangenen Abschnitt wurden Lebenszielen mittels Bedürfnissen konzipiert. Die Befriedigung von Bedürfnissen entspricht demnach der Verwirklichung von Lebenszielen. Zur Bedürfnisbefriedigung werden Mittel (Ressourcen) benötigt. Diese Mittel zum Zweck der Bedürfnisbefriedigung spielen auch im *capability approach* eine wichtige Rolle. Sie werden als eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung angesehen – gleichzeitig lassen die Mittel allein noch keine Aussage über die individuellen Verwirklichungschancen zu:

„Grundgüter sind [...] nicht für sich genommen wertvoll, können aber – in unterschiedlichem Ausmaß – unser Streben nach dem, was wir für wert halten, fördern. Aber obwohl Grundgüter bestenfalls Mittel zu einem hoch bewerteten Zweck des Lebens sind, gelten sie in den rawlsschen Gerechtigkeitsgrundsätzen als vorrangiger Indikator, wenn es um die Einschätzung von Verteilungsfairness geht. Der Befähigungsansatz bestätigt ausdrücklich, dass die *Mittel* für ein befriedigendes Menschenleben nicht selbst *Ziele* des guten Lebens sind [...]. [Hervorh. im Orig.]“ (Sen 2013: 281f.)

Knecht (2010, 2012) merkt an, dass Mittel bzw. Grundgüter zwar eine wesentliche Rolle im *capability approach* einnehmen, Sen ihre Bedeutung aber tendenziell unterschätzt und er nicht explizit macht, welche Rolle ihnen zuteilwird und wie er diese Mittel definiert. Dies ist deswegen der Konkretisierungen des *capability approaches* überlassen – wie es hier im Kontext räumlicher Verwirklichungschancen geschieht.

Im Folgenden werden die Mittel zur Bedürfnisbefriedigung als Ressourcen konzipiert. Ressourcen bezeichnen dabei diejenigen Mittel, die von Nutzen sein können, um ein Bedürfnis zu befriedigen. Es wird davon ausgegangen, dass die Ressourcen, genauso wie die Bedürfnisse, theoretisch bestimmt werden können und in einem Ressourcenset verallgemeinerbar sind. Dies gilt aber ausdrücklich *nicht* für den individuellen Nutzen der Ressourcen. Ressourcen bilden in verschiedenen Theorien ein grundlegendes Kriterium für soziale Benachteiligung und Chancengleichheit (vgl. Bourdieu 1983; Knecht 2012; Kreckel 1992; Schubert & Knecht 2012). Sie sind in unterschiedlichen Bereichen verschieden konzipiert: in der Ökonomie als materielle Güter, in der Soziologie als soziale und sozialökologische Merkmale und in der Psychologie als personale und psychische Merkmale (vgl. Schubert & Knecht 2012: 15). Eine von diesen unterschiedlichen Ansätzen inspirierte Ressourcendefinition lautet daher folgendermaßen:

„Zusammenfassend können Ressourcen definiert werden als positive personale, soziale und materielle Gegebenheiten, Objekte, Mittel, Merkmale bzw. Eigenschaften, die Personen nutzen können, um alltägliche oder spezifische Lebensanforderungen wie auch psychosoziale Entwicklungsaufgaben zu bewältigen, um psychische wie physische Bedürfnisse und eigene Wünsche zu erfüllen, Lebensziele zu verfolgen und letztlich Gesundheit und Wohlbefinden zu erhalten bzw. wiederherzustellen.“ (Schubert & Knecht 2012: 16)

Schubert und Knecht betonen den Unterschied zwischen Potenzialen für Ressourcen und den Ressourcen an sich. Während Objekte, Mittel und Merkmale zunächst lediglich Potenziale für Ressourcen darstellen, werden sie erst dann im eigentlichen Sinne zur Ressource, wenn sie von einer Person als zweckdienlich wahrgenommen und genutzt werden können (vgl. Schubert & Knecht 2012: 18f.). Diese Unterscheidung betont einen Aspekt, der auch beim *capability approach* eine wichtige Rolle spielt: nicht allein das Vorhandensein der Ressourcen ist entscheidend in Hinblick auf den Nutzen, sondern erst die Befähigung dazu, diese Ressourcen auch zweckdienlich zu nutzen. Die hierin angesprochene Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Ressourcen wird in der hier vorgenommenen Konzeption räumlicher Verwirklichungschancen gesondert als Befähigung betrachtet, weshalb der im folgenden verwendete Ressourcenbegriff ein engerer ist: Ressourcen bezeichnen demnach die als positiv anerkannten externen sozialen und materiellen Gegebenheiten, Objekte und Mittel, die für die Erfüllung von Bedürfnissen hilfreich sein können.

Im *capability approach* sind die Ressourcen nicht der theoretische Ausgangspunkt, sondern lediglich ein Baustein im Gefüge der Verwirklichung von Lebenszielen. Dieser Baustein soll für die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse theoretisch definiert werden – ähnlich wie dies bereits für die Bedürfnisse (Lebensziele) geschehen ist. Es wird also davon ausgegangen, dass eine Liste derjenigen Ressourcen erstellt werden kann, die zur Bedürfnisbefriedigung allgemein als nützlich bezeichnet werden können. Welche Ressourcen aber umfasst das konkret? Ressourcen sind eine wesentliche Komponente zur Bestimmung von Benachteiligung und (Verwirklichungs-) Chancen. Dies wird vor allem in den soziologischen Ressourcentheorien thematisiert. Dabei sticht vor allem die Theorie der Kapitalarten von Bourdieu hervor. Er konzipiert ökonomisches, soziales und kulturelles Kapital als Ressourcen, die unter anderem über die sozialräumliche Positionierung von Personen bestimmen (vgl. Bourdieu 1983; Bourdieu 1997). Er sieht das ökonomische Kapital als eine der Grundlagen für die Erfolgchancen, will den Kapitalbegriff jedoch nicht nur auf den Warentausch reduzieren. Mit seiner Erweiterung um das kulturelle Kapital (Bildungsabschlüsse, formale Titel) und das soziale Kapital (soziale Kontakte, Netzwerke) zeigt er Zusammenhänge der verschiedenen Kapitalarten auf. Die Kapitalausstattung der Personen mit ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital ist dabei der Gradmesser für deren soziale Positionierung und damit auch für die Möglichkeiten zur Aneignung von Räumen und des Zugangs zu darin enthaltenen seltenen Gütern und Diensten – also die sozialräumliche Positionierung. Die Ressourcentheorie Bourdieus ist der Ausgangspunkt weiterer soziologischer Ressourcentheorien. Kreckel konzipiert z. B. soziale Ungleichheit ebenfalls über die Verfügbarkeit von (strategischen) Ressourcen – Benachteiligung bemisst sich dabei am Ausschluss von Ressourcen. Ressourcen verortet er in den Bereichen materieller Reichtum, symbolisches Wissen, hierarchische Organisation (Rang) und selektive Assoziation (Zugehörigkeit). Diese Bereiche weisen sowohl positions- als auch personengebundene Eigenschaften

ten auf und prägen die Lebenschancen von Menschen (vgl. Kreckel 1992). Knecht erweitert die Ressourcentheorie Bourdieus durch psychische Ressourcen, Gesundheit und Zeit. Darüber hinaus entwirft er ein Mehrebenenmodell der Ressourcenzuteilung und betont die (sozial-) staatlichen Handlungsoption bei der Verteilung von Ressourcen und somit die Einflussmöglichkeiten auf die soziale Ungleichheit (vgl. Knecht 2010). Schubert und Knecht unterscheiden zwischen individuellen Ressourcen und Umweltressourcen und haben darauf aufbauend eine Ressourcentaxonomie erstellt (vgl. Schubert & Knecht 2012: 20ff.): die individuellen Ressourcen umfassen physische sowie psychische Ressourcen aber auch personengebundene ökonomische Ressourcen wie Geld und Kapitalbesitz sowie Einkommen. Die Umweltressourcen beinhalten externe Ressourcen wie soziale und sozialökologische Ressourcen sowie sozialstaatliche und sozialkulturelle Ressourcen. Ein weiterer interessanter Ansatz, Ressourcen zu strukturieren, bietet die Bedürfnistheorie von Doyal und Gough (1991). Die beiden Autoren unterscheiden in ihrer Theorie Basisbedürfnisse (Gesundheit und Autonomie), die universal sind, von sogenannten intermediären Bedürfnissen, die in ihrer konkreten Ausgestaltung kulturell variieren. Diese intermediären Bedürfnisse müssen erfüllt sein um die Erfüllung der Basisbedürfnisse zu gewährleisten:

„While the basic individual needs for physical health and autonomy are universal, many goods and services required to satisfy these needs are culturally variable. For example, the needs for food and shelter apply to all peoples, but we have seen that there is a potentially infinite variety of cuisines and forms of dwelling which can be meet any given specification of nutrition and protection from the elements.“ (Doyal & Gough 1991: 155)

Der Begriff der intermediären Bedürfnisse ist etwas irreführend. Doyal und Gough verstehen darunter *Input*-Faktoren, die einen positiven Beitrag zur Bedürfnisbefriedigung leisten (vgl. Doyal & Gough 1991: 191). Diese *Input*-Faktoren oder intermediären Bedürfnisse werden von Doyal und Gough auch als Bedürfnisbefriediger („*needs satisfiers*“; Doyal & Gough 1991: 155) bezeichnet. Dementsprechend beschreiben sie damit im Wesentlichen das, was in der Konzeption räumlicher Verwirklichungschancen als Ressourcen gefasst wird. Zu den *Input*-Faktoren gehören ihrer Ansicht nach: nährstoffhaltige Lebensmittel und sauberes Wasser, eine schützende Wohnung, eine gefahrenfreie Arbeitsumgebung und gefahrenfreie Umweltbedingungen, sichere Geburtenkontrolle und Geburtsmöglichkeiten, angemessene Gesundheitsfürsorge, eine sichere Kindheit, bedeutsame Sozialkontakte, physische und ökonomische Sicherheit sowie eine angemessene Bildung.

Im Folgenden wird Vorschlag zur Konkretisierung der Ressourcen unterbreitet, der auf den bisher erläuterten Ressourcenansätzen basiert. Bei der Unterscheidung der Ressourcen wird vor allem auf Doyal und Gough (1991) zurückgegriffen, da sie eine umfassende und dennoch vergleichsweise konkrete Auflistung von Ressourcenbereichen vorlegen, die aus den Bedürfnissen und ihrer Erfüllung abgeleitet werden. Die weiteren ge-

nannten Ressourcentheorien und die dort thematisierten Bereiche lassen sich meiner Ansicht nach in den einzelnen von Doyal und Gough benannten Bereichen wiederfinden bzw. sie können als übergreifende Kategorien gedacht werden. Die Ressourcen werden in universellen Kategorien beschrieben, wobei innerhalb der Kategorien Spielraum dahingehend besteht, welche konkreten Mittel zum Einsatz kommen. Relevante Ressourcen, die im Kontext der Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse zur Befriedigung unterschiedlicher Bedürfnisse zum Einsatz kommen, sind demnach:

- nährstoffhaltige Lebensmittel und sauberes Wasser
- eine schützende Wohnung,
- eine gefahrenfreie Arbeitsumgebung,
- gefahrenfreie Umweltbedingungen,
- eine angemessene Gesundheitsfürsorge,
- bedeutsame Sozialkontakte,
- physische und ökonomische Sicherheit sowie
- eine angemessene Bildung.

Diese Ressourcen werden in Anlehnung an Sen und Nussbaum als ein Mittel zum Zweck der Bedürfnisbefriedigung verstanden. Die Mittel (Ressourcen) sind extern vorhanden, können aber individuell angeeignet werden. Individuen können in Abhängigkeit von räumlich-strukturellen und individuellen Einflussfaktoren in einer bestimmten Art und Weise über Ressourcen verfügen und diese mit dem Ziel der Bedürfnisbefriedigung nutzen (vgl. Abbildung 4). Es wird deutlich, dass die Ressourcen einerseits direkt für die Erfüllung bestimmter Bedürfnisse genutzt werden können, andererseits aber zum Teil auch ineinander konvertierbar sind, womit sich im individuellen Lebensweg Pfadabhängigkeiten bei der Ressourcenverfügung auftun (vgl. Bourdieu 1983; Knecht 2010: 108ff.). Die von Doyal und Gough genannten Aspekte der sicheren Geburtenkontrolle und Geburtsmöglichkeiten sowie der sicheren Kindheit, werden in der Liste der Ressourcen nicht erwähnt, da sie sich in anderen Bereichen wiederfinden: die Geburtenkontrolle und Geburtsmöglichkeiten im Bereich der Gesundheitsfürsorge und die sichere Kindheit in einem Zusammenspiel (fast) aller Ressourcenbereiche.



Abbildung 4: Ressourcen als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung (eigene Abbildung)

Bei der Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen wird den Ressourcen eine tragende Rolle bei der individuellen Verwirklichung zugemessen. Allerdings bemessen sich die Verwirklichungschancen nicht am reinen Vorhandensein von Ressourcen, sondern daran, inwiefern die Ressourcen zugänglich und nutzbar sind. Im Folgenden sollen Ressourcen und Bedürfnisse in ihrem Zusammenspiel und in Hinblick auf die Wahlfreiheit und die Befähigung bei der Verwirklichung von Lebenszielen betrachtet werden.

Die Verwirklichungschancen als Zusammenspiel von Befähigung und Wahlfreiheit

Wie bereits deutlich geworden ist, können durch die Bedürfnisse und die Ressourcen allein noch nicht die (räumlichen) Verwirklichungschancen abgebildet werden. Zu Beginn dieses Kapitels wurden in Anlehnung an Robeyns (2006) die Befähigung und die Wahlfreiheit als Kernpunkte der Verwirklichungschancen definiert. Die Verwirklichungschancen lassen sich demnach nicht daran bemessen, welche Lebensziele *tatsächlich* erreicht werden, sondern vielmehr daran, welche Lebensziele *potenziell* erreicht werden können. Dabei spielen die Wahlfreiheit und die Befähigung die entscheidende

Rolle¹⁸. Die Wahlfreiheit ist im hier konzipierten Modell dahingehend definiert, dass Bedürfnisse individuell eine unterschiedliche Relevanz erfahren und auf unterschiedliche Art und Weise befriedigt werden. Die Befähigung wird anhand der Zugänglichkeit und der Nutzbarkeit von Ressourcen definiert. Die Wahlfreiheit und die Befähigung bilden zusammengenommen die Verwirklichungschancen einer Person (vgl. Abbildung 5). Sie werden durch räumliche und individuelle Einflussfaktoren strukturiert, die im folgenden Teilkapitel konkretisiert werden. Diese Einflussfaktoren können eine begünstigende oder hemmende Wirkung auf die Wahlfreiheit und die Befähigung entfalten und somit die individuellen räumlichen Verwirklichungschancen schmälern oder vergrößern.



Abbildung 5: Befähigung und Wahlfreiheit als Gradmesser der Verwirklichungschancen (eigene Abbildung)

Die Wahlfreiheit weist zwei Ausprägungen auf: erstens die Wahlfreiheit hinsichtlich dessen, welche Ziele man im Leben verwirklichen will – also hinsichtlich der Relevanz, die den unterschiedlichen Bedürfnissen und ihrer Befriedigung im eigenen Leben beigemessen wird – und zweitens die Wahlfreiheit in Bezug auf die Art der Bedürfnisbefriedigung. Die Wahlfreiheit nimmt einen wesentlichen Stellenwert im *capability approach* ein. Chancen werden hier nicht allein anhand des Ergebnisses, also der Lebens-

¹⁸ In einem ähnlichen Sinne konzipiert auch Ralf Dahrendorf Lebenschancen als Gelegenheiten für individuelles Handeln, die durch Wahlfreiheiten geprägt sind (Dahrendorf 1979). Die Verwirklichungschancen sind demnach der Schlüssel zur Verwirklichung von Lebenszielen, worin sich die entscheidenden Hürden für die tatsächliche Verwirklichung auftun. Dahrendorf spricht in diesem Kontext von Optionen (Wahlmöglichkeiten bzw. Alternativen des Handelns) und Ligaturen (Zugehörigkeiten / Bindungen / Bezüge), welche in ihrer Wechselwirkung die Lebenschancen strukturieren (Dahrendorf 1979: 50ff.).

ziele bewertet, sondern anhand der Wahlfreiheiten bei der Realisierung der Lebensziele. So ist ein realisiertes Lebensziel nur dann ein Ausdruck von gegebenen Chancen, wenn es sich dabei um ein präferiertes Lebensziel handelt, eine Wahlfreiheit zwischen diesem und möglichen anderen Lebenszielen bestanden hat und der Weg der Realisierung dieses Lebensziels frei gewählt ist. Sen verdeutlicht dies anhand eines Beispiels: Eine Person, hat eine individuelle Präferenz den Abend zu Hause zu verbringen, anstelle das Haus zu verlassen. Wenn diese Person aus dem Haus entführt würde, ist sie gezwungen, das für sie nicht-präferierte Ergebnis in Kauf zu nehmen. Wird diese Person unter Zwang zu Hause eingesperrt, kommt sie zwar zu dem von ihr ursprünglich präferierten Ergebnis, aber ohne dabei eine Wahlfreiheit zu haben weshalb die Verwirklichungschancen massiv eingeschränkt sind. Nur wenn die Person zu Hause bleibt, weil sie diese Option präferiert und sich aus freien Stücken dafür entscheidet, obwohl sie die Möglichkeit gehabt hätte, das Haus zu verlassen, kann man von realisierten Verwirklichungschancen sprechen (vgl. Sen 2013: 256ff.).

Die Wahlfreiheit hinsichtlich der Relevanz von Bedürfnissen ergibt sich aus individuellen Differenzen und dementsprechend unterschiedlichen Präferenzen in der Lebensführung. Man kann nicht davon ausgehen, dass alle Personen die gleichen Dinge wertschätzen und der Befriedigung einzelner Bedürfnisse eine ähnliche Relevanz zuschreiben (vgl. Etzioni 2016; Sen 2013). Gleichzeitig kann die Wahlfreiheit auch unbewusst beschränkt sein, wenn die individuellen Ziele und Ansprüche, um kognitive Dissonanzen zu vermeiden, an die gegebenen Verwirklichungschancen angepasst werden und bestimmte Möglichkeiten gar nicht mehr in Betracht gezogen werden. Aus sozialstaatlicher Sicht ist es aber „[...] nach dem CA [*capability approach*] auch Aufgabe der Gesellschaft, eine informierte Wahl unter hinreichend wertvollen Alternativen zu ermöglichen.“ (Volkert 2014: 10). Die zweite Ausprägung der Wahlfreiheit, diejenige hinsichtlich der Art der Bedürfnisbefriedigung, überschneidet sich stark mit der Befähigung. Es geht bei dieser Wahlfreiheit um die Strategien zur Bedürfnisbefriedigung und die Ressourcen, die dafür zum Einsatz kommen. Für jeweils unterschiedliche Wege der Bedürfnisbefriedigung müssen unterschiedliche Ressourcen eingesetzt werden. So kann z. B. das physiologische Bedürfnis nach Nahrung durch unterschiedliche Lebensmittel in unterschiedlicher Zubereitung befriedigt werden, jeweils entsprechend der individuellen Essgewohnheiten, der Kaufkraft, der Kochkünste und Geschmacksvorlieben.

Die Befähigung umfasst laut Sen das „[...] Vermögen, vielfältige Kombinationen von Funktionsweisen [Lebenszielen] zu bewerkstelligen, die wir nach Maßgabe dessen, was wir mit gutem Grund hochschätzen, miteinander vergleichen und gegeneinander abwägen können.“ (Sen 2013: 260f.). Sens Verständnis von Befähigung ist damit recht umfassend und beinhaltet alles, was im vorliegenden Modell als Verwirklichungschancen bezeichnet wird. Unter Befähigung werden dabei, etwas abweichend von Sens Verwendung des Begriffs und enger gefasst, die individuellen Möglichkeiten verstanden, Res-

sources in Lebensziele zu transformieren. Die Befähigung setzt sich zusammen aus der Zugänglichkeit von Ressourcen und der Nutzbarkeit von Ressourcen. Die Zugänglichkeit von Ressourcen beschreibt, inwiefern Ressourcen für Individuen erreichbar sind. Die Nutzbarkeit beschreibt, inwiefern die Ressourcen zur Befriedigung von individuell relevanten Bedürfnissen aktivierbar sind – welchen Beitrag sie also potenziell zur Bedürfnisbefriedigung leisten können. Sofern Ressourcen für Individuen entweder nicht zugänglich sind oder es Hemmnisse bezüglich ihrer Nutzbarkeit gibt, kann man von eingeschränkten Verwirklichungschancen ausgehen.

Einflussfaktoren auf die Wahlfreiheit und die Befähigung

Während Ressourcen und Bedürfnisse mehr oder weniger universal bestimmt werden können, sind die Verwirklichungschancen, also der Zugang zu den Ressourcen und ihre Nutzbarkeit (Befähigung) sowie die Wahlfreiheit hinsichtlich der Relevanz von Bedürfnissen und den Wegen ihrer Befriedigung, dem *capability approach* zufolge abhängig von unterschiedlichen Faktoren, die den Rahmen für die individuelle Verwirklichung von Lebenszielen bilden: Persönlichkeitsmerkmalen, dem geographischen / räumlichen Kontext, dem Sozialklima und der gemeinschaftsbezogene Perspektive (vgl. Sen 2013: 283f.). Diesen individuellen und strukturellen Kontextfaktoren wird in Anlehnung an Sen im Neuinterpretationsansatz gleichwertiger Lebensverhältnisse die entscheidende Rolle dafür zugeschrieben, ob räumliche Verwirklichungschancen bestehen. Inwiefern also in einem bestimmten Raum (Region, Stadt, Quartier) individuelle Bedürfnisse erfüllt werden können, eine Wahlfreiheit hinsichtlich unterschiedlicher Lebensziele besteht und Ressourcen für diese Lebensziele erreichbar und nutzbar sind, wird in einen engen Zusammenhang mit den strukturellen und individuellen Rahmenbedingungen gesetzt. Insbesondere die strukturellen Faktoren, die im Modell als räumliche Einflussfaktoren bezeichnet werden, sind als wesentlicher Aspekt bei den räumlichen Verwirklichungschancen konzipiert (vgl. Abbildung 6). Wenn hier von räumlichen Einflussfaktoren die Rede ist, fließen darin, einem erweiterten sozial, institutionell und strukturell geprägten Raumverständnis folgend, Aspekte aller drei von Sen beschriebenen strukturellen Einflussfaktoren auf die Lebenschancen ein: geographischer / räumlicher Kontext, Sozialklima und gemeinschaftsbezogene Perspektive. Die in diesem Kapitel vorgenommene Darstellung der unterschiedlichen Einflussfaktoren soll einen Ansatz für die weitere raumordnungspolitische Konkretisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen bieten. Es wird mit der Auswahl der Einflussfaktoren weder der Anspruch auf Vollständigkeit noch auf allgemeine Gültigkeit erhoben. Für eine Konkretisierung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf es neben empirischer Forschung zu den Einflussfaktoren auf die räumlichen Verwirklichungschancen auch eine politische Diskussion darüber, welches Gewicht den einzelnen Faktoren in der Raumordnungspolitik zukommen soll.

Mit der Prämisse, dass räumliche Einflussfaktoren auf die Lebenschancen wirken, wird an die Theorien und Forschungen zur räumlichen Ungleichheit und räumlichen Gerechtigkeit angeknüpft (vgl. Kapitel 11), wonach es Zusammenhänge zwischen den individuellen Lebenschancen und der sozial-räumlichen Lebensumwelt gibt. Anknüpfend an den *capability approach* wird diese Prämisse dahingehend erweitert, dass nicht nur den (sozial-) räumlichen Einflussfaktoren eine Wirkung auf die Lebenschancen zugeschrieben wird, sondern auch individuellen Faktoren. Diese bleiben in den bisherigen Theorien räumlicher Gerechtigkeit und Ungleichheit oft unbeachtet, stehen aber in einer engen Wechselwirkung sowohl mit den räumlichen Faktoren als auch mit den Befähigungen und der Wahlfreiheit. Räumliche Verwirklichungschancen sind demnach nur als Zusammenspiel aus räumlichen und individuellen Kontextfaktoren zu konzipieren. Die individuellen Persönlichkeitsmerkmale sind ein wichtiger Einflussfaktor auf die Verwirklichungschancen und können dementsprechend bei einer raumordnungspolitischen Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht ausgeklammert werden. Das heißt zuallererst, dass individuelle Differenzen eine Anerkennung bei der Beurteilung räumlicher Verwirklichungschancen erfahren. Darauf basierend müssen sie dann auch eine Berücksichtigung bei raumordnungspolitischen Maßnahmen und Instrumenten erfahren, die auf die Schaffung räumlicher Verwirklichungschancen ausgerichtet sind.

Im den folgenden Teilkapiteln wird detaillierter darauf eingegangen, welche Wirkungsmechanismen zwischen den räumlichen Einflussfaktoren und den Verwirklichungschancen bestehen. Dass es (sozial-) räumliche Einflussfaktoren auf die Verwirklichungschancen gibt, scheint unbestritten. Unterschiedliche Ansätze in der Raumforschung und Geographie, die ebendiese Wechselwirkungen in den Blick nehmen, wurden bereits im dargestellt. Die Theorien räumlicher Ungleichheit und räumlicher Gerechtigkeit fokussieren jeweils auf unterschiedliche Aspekte sozialräumlicher Einflussfaktoren. Im Vordergrund stehen die räumlich strukturierenden Aspekte (z. B. Barrieren, Nutzungen, Distanzen, Bebauung, Infrastrukturen), sozialräumliche Aspekte (z. B. soziale Netzwerke, soziales Lernen) und institutionelle Aspekte (Grundbesitz, Standortentscheidungen, Wohnungsmarkt, Flächennutzungspolitik). Im *capability approach* werden der geographische Kontext, das Sozialklima sowie die gemeinschaftsbezogene Perspektive als strukturelle Einflussfaktoren diskutiert (vgl. Sen 2013: 283f.). Zum geographischen Kontext gehören demnach im engeren Sinne die Topographie und Umweltfaktoren (Klima, Luftqualität, Wasserqualität, Lärmbelastung, Bodenqualität, Gefahr extremer Naturereignisse). Unter dem Sozialklima versteht Sen Institutionen, die soziale Rahmenbedingungen gestalten, wie zum Beispiel das Gesundheitssystem, das Bildungssystem, das Justizsystem und die Sicherheitsbehörden aber auch andere, nicht institutionalisierte Rahmenbedingungen, wie die Kriminalitätsrate oder soziale Netzwerke. Die gemeinschaftsbezogene Perspektive beschreibt bei Sen den Bereich der gesellschaftlichen Erwartungen und Normen, die eine gesellschaftliche Teilhabe bedingen. Dazu gehören zum Beispiel bestimmte gesellschaftliche Etiketten und Statussymbole (wie z. B. formale Be-

kleidungsregeln) aber auch Zugänge (z. B. Mitgliedschaften). All diese strukturellen Einflussfaktoren werden hier, dem raumordnungspolitischen Fokus folgend, als räumliche Einflussfaktoren konzipiert. Für die Neuinterpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse als Verwirklichungschancen werden die dem *capability approach* und den Theorien räumlicher Gerechtigkeit und Ungleichheit zugrundeliegenden Einflussfaktoren herangezogen und durch die Daseinsvorsorge ergänzt, die sich als räumlich strukturierender Faktor aus der bisherigen konzeptionellen Ausrichtung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ergibt. Dementsprechend werden insbesondere folgende Aspekte als relevante räumliche Einflussfaktoren erachtet:

- Topographie und Umwelt,
- Daseinsvorsorge,
- Sozialräumliche Struktur,
- Räumliche Entwicklungsdynamik.

Die individuellen Einflussfaktoren werden bei den räumlichen Verwirklichungschancen nicht eigenständig konzipiert, da sie vor allem in der Wechselwirkung mit den räumlichen Faktoren eine Relevanz für die Raumordnungspolitik entfalten. Individuelle Einflussfaktoren sind Sen zufolge zum Beispiel das Alter, der Gesundheitszustand und das Geschlecht. In einem umfassenderen Verständnis können die individuellen Einflussfaktoren als all jene Persönlichkeitsmerkmale bezeichnet werden, die „[...] konsistente Muster des Fühlens, Denkens und Verhaltens ausmachen.“ (Pervin et al. 2005: 31) und somit Einfluss auf die Verwirklichungschancen haben. Dazu gehören biologische Aspekte, Neigungen und in bestimmtem Maß auch kulturelle Aspekte. Bei den räumlichen Verwirklichungschancen stehen sicherlich die biologischen Grundlagen (zunächst) im Vordergrund, da sie individuell unveränderlich sind und daraus entstehende spezifischen Bedürftigkeiten eine sozialstaatliche Anerkennung erfahren sollten. Dies gilt auch für die räumlichen Kontextfaktoren: Die Wechselwirkung zwischen Verwirklichungschancen und räumlichem Kontext liegt im Verantwortungsbereich sozialstaatlicher Raumordnungspolitik, denn „[...] ein auf sich allein gestellter Einzelner wird Umweltbedingungen überwiegend als gegeben hinnehmen müssen, wenn er Einkommen und persönliche Ressourcen in Funktionsweisen und Lebensqualität umwandelt.“ (Sen 2013: 283). Bei der Herstellung räumlicher Verwirklichungschancen muss also der Einfluss der räumlichen und individuellen Einflussfaktoren auf die Befähigung und Wahlfreiheit in den Blick genommen werden.



Abbildung 6: Die Rolle räumlicher und individueller Einflussfaktoren auf die Verwirklichungschancen (eigene Abbildung)

Der Einfluss von Topographie und Umweltfaktoren auf die Verwirklichungschancen

Topographische Faktoren und Umweltfaktoren sind die wohl zunächst offensichtlichsten Einflussfaktoren auf räumliche Verwirklichungschancen. Sie werden im Kontext der Umweltgerechtigkeitsdebatten in den Fokus der Betrachtung gerückt. Hier werden vor allem die Luft-, Wasser- und Bodenqualität, das Klima und Klimafolgewirkungen sowie der Lärm in den Blick genommen. Dieser Kanon kann noch erweitert werden durch topographische Barrieren, wie Berge oder Gewässer, und die Siedlungsdichte. Die Topographie und die Umweltfaktoren produzieren räumliche und zeitliche Distanzen. Sie strukturieren Entfernungen und erzeugen Barrieren, die durch Wegstrecken und Zeitaufwand überwunden werden müssen. Hier kommt es im Kontext der Verwirklichungschancen darauf an, wie diese räumlichen und zeitlichen Distanzen überwunden werden (können) – wie viele Kosten zum Beispiel für die Mobilität in Kauf genommen werden müssen. Dabei spielen auch individuelle Merkmale eine entscheidende Rolle: während die Überwindung bestimmter fußläufiger Distanzen generell kein Problem darstellt, kann dies für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen durchaus problematisch sein und mit erhöhten Kosten einhergehen. Durch die Topographie kann somit die Wahlfreiheit eingeschränkt sein, wenn bestimmte Distanzen nicht überwindbar sind und spezifische Ressourcen wie auch Lebensziele damit unerreichbar werden. Zudem wirken Umweltfaktoren wie Lärm oder Luftqualität, aber auch Umweltgefahren auf die Möglichkeiten, Ressourcen zu erlangen, (langfristig) zu sichern und für bestimmte Lebensziele nutzbar zu machen. Einen Überblick über Zusammenhänge zwischen Umweltfaktoren und Lebenschancen bieten z. B. Galster (2012: 39ff.), Maier und Mielck

(2010) sowie Mohai, Pellow und Roberts (2009). Pauschal lässt sich sagen, dass bei einer höheren Belastung durch Umweltfaktoren die Ausstattung mit Ressourcen und die Befähigung zur Ressourcennutzung umso stärker eingeschränkt ist – je nach individuellen Faktoren in unterschiedlichem Maße. Wenn eine Person beispielsweise in einer lärmbelasteten Umgebung wohnt, wirken sich die schlechten Umweltbedingungen möglicherweise negativ auf ihre Gesundheit aus. Auch die Bildungschancen sind womöglich eingeschränkt, da aufgrund von Lärm die Konzentrationsfähigkeit beeinträchtigt wird. Eine Lärmbelastung kann sich des Weiteren nicht nur auf die Ressourcenverfügbarkeit sondern auch auf die Ressourcennutzbarkeit auswirken – so kann beispielsweise die Ressource Bildung möglicherweise schlechter zur Erlangung von Prestige und Einkommen genutzt werden wenn lärmbedingt das Stresslevel erhöht und die Belastbarkeit eingeschränkt ist.

Ein Bereich, der ebenfalls relevant für räumliche Verwirklichungschancen ist und bereits relativ umfangreich beforscht wurde, ist die Bedeutung von Gelegenheitsstrukturen für soziale Netzwerke und das darin enthaltene Sozialkapital. Die Struktur sozialer Netzwerke und die Gelegenheiten zum Kontakt sind zu einem nicht unwesentlichen Grad von der geographischen Erreichbarkeit von Personen abhängig (vgl. Fuhse 2010: 81). Gleichzeitig kann vermutet werden, dass auch die Ressourcen in einem Netzwerk von der geographischen Distanz der Netzwerk-Alter abhängig sind. Zwar sind Netzwerke vermehrt auch über Telekommunikationsmedien organisiert; die geographische Nähe ist damit keine hinreichende Erklärung für das Funktionieren von sozialen Netzwerken und sozialem Kapital (vgl. Glückler 2010: 882). Wenn es jedoch um den unmittelbaren Abruf von Sozialkapitalressourcen in Form von gemeinsamen Unternehmungen, akuten Unterstützungsleistungen und die Neubildung von Kontakten geht, spielen der persönliche Kontakt und die geographische Erreichbarkeit nach wie vor eine entscheidende Rolle (vgl. Putnam 1996). Es ist deswegen anzunehmen, dass sich die Kontakte, welche das größte Ausmaß an Ressourcen zur Verfügung stellen, wahrscheinlich zum überwiegenden Teil auf das erreichbare räumliche Umfeld der Alter konzentrieren. Enge persönliche Kontakte außerhalb dieses erreichbaren Umfelds bestehen aufgrund der geographischen Distanz vermutlich eher vereinzelt und temporär bzw. vor allem für hochmobile Personengruppen. Die geographische Distanz beeinflusst damit die Opportunitätsstrukturen sozialer Netzwerke in nicht unwesentlichem Umfang. Geographische Distanzen werden auch im Kontext der Forschungen zur *spatial mismatch*-Hypothese thematisiert. Diese v. a. durch Kain (1992, 2004) und Wilson (1987) etablierte Hypothese beschreibt die Distanz zwischen dem Wohn- und Arbeitsort als potenzielle Beeinträchtigung der Chancen, wenn eine mangelnde Wahlfreiheit bezüglich beider Orte besteht und eine Schwierigkeit bei der Überwindung der Distanzen besteht – zum Beispiel durch ein mangelhaftes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln oder einem fehlenden eigenen Auto. Im Kern der Hypothese steht die Annahme, dass Personen aufgrund ihres Wohnortes hohe Distanzen zum Arbeitsplatz zurücklegen müssen und diese hohen Dis-

tanzen zusätzliche Kosten verursachen oder zu einem Ausschluss vom Arbeitsmarkt führen. Die *spatial mismatch*-Hypothese wurde mit dem Peripherisierungsansatz für die Debatten um gleichwertige Lebensverhältnisse zugänglich gemacht (vgl. Beetz 2008: 8).

Topographische Faktoren und Umweltfaktoren können aber auch Vorteile mit sich bringen. So zeigt Sørensen, dass in den ländlichen, dünn besiedelten Regionen Europas trotz der erschwerten Zugänglichkeit zu einer ganzen Reihe von Ressourcen (Dienstleistungen, Daseinsvorsorge, Einkommen, Wohnraum) die Lebenszufriedenheit durchschnittlich höher ist als in den urbanen Regionen (vgl. Sørensen 2014). Es kann also davon ausgegangen werden, dass der objektiv erschwerte Zugang zu Ressourcen in ländlichen Regionen sich möglicherweise nicht in einer erschwerten Nutzbarkeit von Ressourcen fortsetzt, sondern hier eine Form der Kompensation stattfindet. Man könnte alternativ auch vermuten, dass andere, in ländlichen Regionen besser zugängliche Ressourcen (z. B. gute Umweltbedingungen und stabile Sozialkontakte), einen größeren Stellenwert für die Erreichung von Lebenszielen einnehmen als die oben genannten Ressourcen. Sørensens Interpretation der höheren Lebenszufriedenheit in ländlichen Gebieten basiert auf diesem Ansatz: er vermutet, dass die Nähe zur Natur einen wesentlichen Stellenwert bei der Lebenszufriedenheit einnimmt. Ein weiterer Interpretationsansatz ist die Wahlfreiheit. Hier argumentiert Sørensen, dass die höhere Lebenszufriedenheit in den ländlichen Gebieten möglicherweise damit zusammenhängt, dass Bewohner_innen dieser Gebiete auch eine größere Zufriedenheit mit ihrem Wohnort attestieren, worin sich möglicherweise eine größere Wahlfreiheit beim Wohnort zeigt. Gleichzeitig haben aber Lebenszufriedenheitsstudien nur eine begrenzte Aussagekraft hinsichtlich der Wahlfreiheit: womöglich werden bestimmte Einschränkungen gar nicht zur Kenntnis genommen. Die Messung der Lebenszufriedenheit muss sich deswegen auch der Kritik aussetzen, lediglich eine subjektive Perspektive auf die Verwirklichungschancen einnehmen zu können und strukturelle Benachteiligungen nicht systematisch erfassen zu können. Nichtsdestotrotz liefern Lebenszufriedenheitsstudien einen wertvollen Beitrag, um räumliche Verwirklichungschancen beurteilen zu können. So kommt Sørensen zum Beispiel zu dem Ergebnis, dass die Lebenszufriedenheit der Stadtbewohner_innen sich dann der Lebenszufriedenheit der Landbevölkerung annähert, wenn die Stadtbewohner ein um 764 Euro erhöhtes Einkommen aufweisen (gewichtetes Pro-Kopf-Einkommen für alle Personen im Haushalt) (vgl. Sørensen 2014: 1458). Dies kann ein Hinweis darauf sein, dass für die Stadtbewohner ein erhöhter finanzieller Aufwand notwendig ist, um einen Zugang zu Ressourcen zu erlangen und diese für die eigenen Lebensziele nutzbar zu machen. Hier ergeben sich Ansätze für die weitere Forschung aus der Perspektive des *capability approaches*.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass Umweltfaktoren und topographische Faktoren potenziell in unterschiedlicher Weise auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Ressourcen sowie die Wahlfreiheit wirken und sie dementsprechend empirisch erfasst und

raumordnungspolitisch im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse berücksichtigt werden müssen. Die individuellen Faktoren spielen dabei eine große Rolle, da sie zum Teil in erheblicher Wechselwirkung mit den topographischen Faktoren und den Umweltfaktoren stehen.

Der Einfluss der Daseinsvorsorge auf die Verwirklichungschancen

Der Bereich der Daseinsvorsorge bildet aktuell den wesentlichen Bezugspunkt des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Ohne Frage stellen die Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge einen wichtigen Parameter in Hinblick auf die Verwirklichungschancen dar. Sie sind Träger von Ressourcen – so vermitteln sie zum Beispiel Bildung und Kultur, ermöglichen Mobilität und eine diversifizierte Freizeitgestaltung, gewährleisten Sicherheit und eine medizinische Versorgung, schaffen Kontakt Räume sowie einen Zugang zu den öffentlichen und politischen Institutionen. Die Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge sind Ausdruck einer sozialstaatlichen Fürsorge der öffentlichen Hand. Im Kontext der aktuellen Diskussionen über die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge lohnt sich ein Blick aus der Perspektive des *capability approaches*. Die raumordnungspolitische Diskussion über Daseinsvorsorge fokussiert sich bisher sehr stark auf die räumliche Verteilung von Standorten und Strukturen der Daseinsvorsorge (vgl. Kapitel 5). Diese Diskussion ist im Bereich der Raumordnungspolitik vor allem durch Standards für Einzugsbereiche und Distanzen dieser Infrastrukturen und Standorte bestimmt (vgl. BBSR 2012, 2018; Beirat für Raumordnung 2009). Interpretiert man gleichwertige Lebensverhältnisse im Sinne räumlicher Verwirklichungschancen, wird die Daseinsvorsorge im Gegensatz dazu nicht zuvorderst als Netz von Einrichtungen und Infrastrukturen begriffen, die nach bestimmten Standards und Mustern räumlich verteilt werden, sondern als ausdifferenzierte Gelegenheitsstruktur für die Verwirklichung von Personen. Daseinsvorsorge stellt demnach bestimmte, sozialstaatlich als relevant eingestufte und zielgruppenspezifisch ausgerichtete Leistungen und Angebote bereit. Entsprechend des *capability approach* sollte die Diskussion daher stärker über Leistungen und Angebote der Daseinsvorsorge und deren Nutzen für unterschiedliche Personen(gruppen) in unterschiedlichen Räumen geführt werden. Standortfragen wären dieser Diskussion untergeordnet. Ein Ansatz dazu spiegelt sich bereits in der *Outcome*-Orientierung bei der Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse und Daseinsvorsorge.

Die Erreichbarkeit der Ressourcen, die mittels Daseinsvorsorgeleistungen bereitgestellt werden, hängt natürlich eng mit der Verteilung von Standorten bzw. mit der räumlichen Organisation von Leistungen zusammen. Sie kann in Zeitaufwand und finanziellem Aufwand gemessen werden. Lange Busfahrtzeiten zum Schulstandort erfordern Zeitressourcen, die nicht für andere Dinge (Entspannung, Spielen, Freunde treffen, Hausaufgaben, Familienzeit) zur Verfügung stehen. Und Fahrten zu einer weit entfernten Arztpraxis erfordern finanzielle Ressourcen, die – je nach Mobilitätsniveau – erheblich

sein können. Neben dem zeitlichen und finanziellen Aufwand um Ressourcen zu erreichen, spielen auch andere Mechanismen eine Rolle dafür, wie erreichbar und nutzbar ein Angebot ist. So entstehen zum Beispiel regionale Unterschiede in der Gesundheitsversorgung wenn Ärzt_innen aufgrund fehlender Privatpatient_innen keine Praxen in bestimmten Regionen übernehmen (vgl. Razum & Voigtländer 2009). Und trotz vorhandenem Wohnungsangebot kann der Zugang zum Wohnungsmarkt zum Beispiel aufgrund der Herkunft erschwert sein (vgl. Drever & Clark 2002; Schmid 2015). Ein weiteres Beispiel ist der Bildungsbereich: Die Bildungsvermittlung durch motivierte und qualifizierte Lehrkräfte erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass diese Lehrkräfte auf unterschiedliche Lernniveaus und Persönlichkeitsstrukturen adäquat reagieren können und somit die Ressource Bildung für die jeweils individuellen Lebensziele der Schüler_innen erschließen (vgl. Lipowsky 2006). Schulen in strukturschwachen Regionen oder vermeintlich ‚problembelasteten‘ Stadtteilen sind beim Wettbewerb um diese Lehrkräfte allerdings im Nachteil. Die Bedeutung, welche die Daseinsvorsorge für die Verwirklichungschancen hat, hängt also neben der räumlichen Erreichbarkeit auch wesentlich von der organisatorischen und qualitativen Ausgestaltung der Daseinsvorsorgeleistung ab. Die zunehmende Rücknahme, Flexibilisierung und Ausdünnung der Daseinsvorsorge wirkt sich tendenziell negativ auf den Zugang zu den von ihnen bereitgestellten Ressourcen aus – sowohl im Sinne der räumlichen Erreichbarkeit als auch in der Nutzbarkeit. Steinführer und Küpper betonen, dass die Daseinsvorsorge Bestandteil politischer Aushandlungsprozesse und damit auch abhängig vom Zugang der Betroffenen zu Machtpositionen ist (vgl. Steinführer & Küpper 2013: 26).

Die Rolle der Daseinsvorsorge für die räumlichen Verwirklichungschancen ist abhängig von individuellen Aspekten, Bedürfnissen und Ressourcen. Dementsprechend müssen Daseinsvorsorgeleistungen auf unterschiedlichen Lebenslagen zugeschnitten sein. Es geht dabei um die Bereitstellung von Ressourcen (z. B. Bildung, Sicherheit, Gesundheitsfürsorge, Wohnraum, Einkommen) und die Ermöglichung von Wahlfreiheit bei den Lebenszielen. Das bedeutet nicht, jede Daseinsvorsorgeeinrichtung an jedem Ort vorzuhalten, sondern an jedem Ort die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen zu ermöglichen. Dazu gehört im Bereich der Bildung, alle Bildungswege zu ermöglichen und eine gute und adäquate Qualität der Bildung zu gewährleisten, beispielsweise durch qualifiziertes und motiviertes Lehrpersonal, Online-Bildungsangebote, Internate, Schüler_innen- und Studierenden-BAFöG und Mobilitätshilfen. Letztlich sollte Daseinsvorsorge aus der Perspektive des *capability approach* weniger eine Standortfrage sein und vielmehr als eine Leistungsfrage diskutiert werden.

Der Einfluss der sozialräumlichen Struktur auf die Verwirklichungschancen

Der sozialräumlichen Struktur – insbesondere der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung – wird in der Stadtsoziologie eine große Rolle bei der Realisierung von Chancen zugemessen. Ein Großteil der Arbeiten beschäftigt sich mit den Wechselwir-

kungen zwischen sozialräumlichem Kontext und den individuellen Lebenschancen auf Ebene der Quartiere und Städte. Im Fokus stehen sozialräumliche Wechselwirkungen mit der ökonomischen Situation, den sozialen Netzwerken, der Devianz, der elterlichen Erziehungskompetenz und der Sozialisation von Personen. Statistische Zusammenhänge sind vereinzelt nachweisbar, wobei die genauen Wirkungszusammenhänge oftmals jedoch unklar bleiben und auch die empirischen Ergebnisse in einer breiteren Zusammenschau unterschiedlicher Studien nicht immer widerspruchsfrei sind (vgl. Galster 2012: 31ff.; Volkmann 2012: 63ff.). Festzuhalten bleibt aber, dass es in der Stadtsoziologie einen sehr elaborierten Fundus an Forschungsansätzen zum Einfluss der sozialräumlichen Struktur auf die individuellen Chancen gibt, auf den im Kontext des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse aufgebaut und der im Sinne des *capability approaches* weiterentwickelt werden sollte. Nicht nur im städtischen, auch im regionalen Kontext wird der Einfluss sozialer Strukturen auf die Chancen thematisiert. Dabei ist oftmals ein enger Zusammenhang zur Schrumpfung und Peripherisierung vorhanden – zwei Aspekte, die im nächsten Teilkapitel als räumliche Entwicklungsdynamiken diskutiert werden. Vor allem die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung und deren Folgen wird thematisiert (vgl. Gans & Schmitz-Veltin 2006; Herfert 2007; Marezke 2014; Steinführer et al. 2014a). Die Forscher_innen des Berlin Instituts für Bevölkerung und Entwicklung weisen in einer Studie (2007) auf einen besonderen Aspekt der demographischen Entwicklung hin: die sozialen Folgen des Überschusses an jungen Männern in den peripheren Regionen Ostdeutschlands, was zu einem Mangel an beruflichen und familiären Entwicklungsmöglichkeiten durch eine eingeschränkte Partnerwahl und eine verfestigte Perspektivlosigkeit sowie zu höheren Zustimmungswerten zu rechtsextremen Einstellungen führe. Der Einfluss rechtsextremer politischer Gesinnungen auf die Opportunitätsstrukturen von Personen wird u. a. von Becker und Hafener (2012) sowie von Heitmeyer (2014) diskutiert. Becker und Hafener thematisieren den Einfluss rechter Jugendkultur auf die Sozialisation von Jugendlichen in ländlichen Räumen. Heitmeyer beschreibt die durch Vereine und enge Beziehungen geprägte Sozialstruktur in kleineren Gemeinden als besonders anfällig für die Etablierung rechtsextremer Strukturen, was wiederum Bedrohungskontexte für Menschen hervorruft, die nicht in das rechtsextreme Weltbild passen bzw. die sich dieser Ideologie nicht anschließen. Burton et al. betonen den negativen Einfluss von Stigmatisierung in den sozial benachteiligten ländlichen Räumen in den USA auf die Lebensbedingungen der in diesen Gebieten lebenden Bevölkerung und verweisen auf die Zusammenhänge zwischen der sozialen Struktur und der Gesundheitssituation der ländlichen benachteiligten Bevölkerung (vgl. Burton et al. 2013). Sørensen (2016) zeigt in seiner Forschung, dass das sogenannte *bonding social capital*, also das nahräumlich organisierte, alltäglich aktivierbare Sozialkapital in ländlichen Gegenden stärker ausgeprägt ist. Er schlussfolgert, dass die Bevölkerung ländlicher Gegenden potenziell über ausreichend nahräumliches Sozialkapital verfügt, welches Zugang zu alltäglichen Unterstützungsleistungen gewährleistet, allerdings das *bridging social capital*, welche die weiter verzweigten sozialen Kontakte umfasst und

wodurch verstärkt Gelegenheiten und Zugangschancen geschaffen werden (zum Beispiel durch spezialisiertes Wissen und gezielte Informationen), mangelhaft ausgeprägt ist.

Die Einflüsse der sozialräumlichen Gegebenheiten auf die Verwirklichungschancen sind hier nur ausschnitthaft dargestellt worden. Für eine systematische und umfassende Darstellung bedarf es einer gezielten Literaturlauswertung mit dem Fokus auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Ressourcen. Das Material dafür ist vielfältig – und in vielerlei Hinsicht kann es im Sinne des *capability approaches* interpretiert werden. Darüber hinaus gibt es aber einen weiteren, gezielt auf die räumlichen Verwirklichungschancen abzielenden, Forschungsbedarf.

Der Einfluss der räumlichen Entwicklungsdynamik auf die Verwirklichungschancen

Zuletzt sollen die räumlichen Entwicklungsdynamiken als Einflussfaktor auf die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Ressourcen sowie auf die Wahlfreiheit bei der Befriedigung von Bedürfnissen thematisiert werden. Als räumliche Entwicklungsdynamiken werden hier Schrumpfung und Wachstum thematisiert. Bei beiden Dynamiken wird davon ausgegangen, dass sie mit einer Veränderung der Ressourcenstrukturen und Wahlmöglichkeiten einhergehen.

In Deutschland hat sich in den letzten Dekaden eine Parallelität von Wachstums- und Schrumpfungprozessen herausgebildet. Während die ostdeutschen Bundesländer abgesehen von einigen Metropolräumen großflächig schrumpfen, schrumpft in Westdeutschland die Region zwischen dem Ruhrgebiet, Ostwestfalen und Südniedersachsen im Norden und Nordhessen und Franken und dem bayrischen Wald im Süden. Demgegenüber stehen die wachsenden Großstädte und Großstadtregionen (vgl. BBSR 2018a: 11f.). Schrumpfung wird in der räumlichen Entwicklung meist als Sonderfall verhandelt, da sie die Raumplanung und somit auch die Raumordnungspolitik vor ungewohnte Steuerungsanforderungen stellt. Schrumpfung verläuft nicht nach den gleichen Mustern wie Wachstum; es findet also nicht lediglich eine Rücknahme von Wachstumsstrukturen statt (vgl. Jessen 2007), sondern es bilden sich unter Schrumpfungbedingungen eigenständige und sehr spezifische räumliche, ökonomische, soziale, politische und kulturelle Prozesse und Strukturen heraus. Schrumpfung kann dementsprechend als ein multidimensionaler Prozess verstanden werden, bei dem die rückläufige Entwicklung kumulativ verstärkt wird und zum dominanten Entwicklungsmuster gerät (vgl. ARL 2006: 4; Cunningham-Sabot et al. 2014; Friedrichs 1993; Friedrichs & Blasius 2000). Schrumpfende Regionen in Deutschland sind im Wesentlichen durch sinkende Einwohner_innenzahlen und ein negatives Wanderungssaldo gekennzeichnet, wobei negative Wanderungsbilanz zwischen Ost- und Westdeutschland mittlerweile relativ ausgeglichen ist und Wanderungsbewegungen regional differenzierter geworden sind. Hinzu

kommen typischer Weise eine abnehmende Bevölkerungsdichte und ein steigendes Durchschnittsalter der Bevölkerung sowie eine geringe Wirtschaftskraft, eine erhöhte Arbeitslosenquote und einen Rückgang der Zahl der Erwerbspersonen. Schrumpfende Regionen sind zum großen Teil ländlich geprägt und peripher gelegen (vgl. BBSR 2012, 2017). In den schrumpfenden Regionen entstehen Defiziträume, die durch sozial schwache Bevölkerungsschichten geprägt sind und in denen für die Bewohner_innen die Gefahr verminderter Verwirklichungschancen gegeben ist – ein Prozess, der auch als Peripherisierung diskutiert wird (vgl. Beetz et al. 2008: 296; Keim 2006; Kühn & Weck 2013; Neu 2006: 12; Volkmann 2017). Eine Beeinträchtigung der Verwirklichungschancen durch Schrumpfungsprozesse ist in unterschiedlichen Bereichen zu vermuten, unter anderem durch eine soziale Entmischung sowie eine Alterung der Bevölkerung, welche zu einer nachhaltigen Destabilisierung von sozialen Netzwerken führen kann (vgl. Fuhse 2010; Neu 2009b; Steinführer et al. 2014a), durch eine wachsende Distanz zu Erwerbsmöglichkeiten, kulturellen Angeboten und politischer Teilhabe (vgl. Beetz et al. 2008; Reckien & Martinez-Fernandez 2011), durch quantitative und qualitative Mängeln bei der Ausstattung mit Infrastrukturen und Daseinsvorsorgeeinrichtungen (vgl. Beetz 2008: 7; Steinführer et al. 2014a), durch eine ökonomische Strukturschwäche, die mit der Abwanderung von Unternehmen und Arbeitsplätzen einhergeht und gleichzeitig Innovations- und Arbeitskräftepotenzial aus den betroffenen Regionen abzieht (vgl. Beetz 2008: 9; Friedrichs 1993; Giloth & Meier 2012; Reckien & Martinez-Fernandez 2011) sowie durch den Wertverlust von Immobilien, was Eigentümer_innen in schrumpfenden Gebieten oftmals in ihren finanziellen Handlungsspielräumen einschränkt (vgl. Hahne 2010). Diese beeinträchtigenden Faktoren beeinflussen auch die Zufriedenheit mit dem Wohnort, die in schrumpfenden Gemeinden durchschnittlich geringer ist (vgl. Kawka & Sturm 2006).

Wachstum gilt als vermeintlicher Normalfall räumlicher Entwicklung. Da räumliche Planung vor allem darauf ausgerichtet ist, Wachstum zu steuern, sind die Mechanismen dafür erprobt und etabliert. Die potenziellen Folgen des Wachstums für die räumlichen Verwirklichungschancen werden dementsprechend oft auch schneller wahrgenommen – was jedoch nicht heißt, dass sie auch im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse berücksichtigt werden. Die Anspannung von Wohnungsmärkten, einhergehend mit einer Verdrängung sozial schwacher Bevölkerungsschichten (vgl. Heeg 2013; Helbrecht 2009; Holm 2012), die Verdrängung aus dem Lebensstil durch eine Ausrichtung von Angeboten an einem hochpreisigen Segment und milieuspezifischer Ausschlusspraktiken (vgl. Blasius 1993; Butler & Robson 2003; Shaw & Hagemans 2015) sowie die Überlastung von Infrastrukturen, wie zum Beispiel in der Kinderbetreuung oder bei der Mobilität, sind Aspekte, die zu einer potenziellen Beeinträchtigung der Verwirklichungschancen in Wachstumsregionen führen können.

Zusammenfassend lässt sich durchaus feststellen, dass räumliche Entwicklungsdynamiken gravierende Folgewirkungen für die Ressourcenverfügbarkeit und -nutzbarkeit sowie die Wahlfreiheit haben und somit eine Beeinträchtigung der räumlichen Verwirklichungschancen mit sich bringen können. Ein wesentlicher Faktor ist dabei die Daseinsvorsorge, die unter Schrumpfungprozessen tendenziell eine Ausdünnung von Angeboten und eine Unterauslastung erfährt, was höhere Kosten für deren Bereitstellung, Unterhalt und Betrieb verursacht, während ihre Angebote und Strukturen bei Wachstumsdynamiken tendenziell überlastet sind, was ebenfalls zu steigenden Kosten führen kann. Kersten, Neu und Vogel schlagen in ihrem Konzept der Sozialen Orte eine Berücksichtigung von sozialen Dynamiken vor – in Abgrenzung zu Wachstums- und Schrumpfdynamiken. Sie argumentieren, dass auch in schrumpfenden Regionen sehr unterschiedliche soziale Dynamiken auftreten können (vgl. Kersten et al. 2017).

Räumliche Verwirklichungschancen als methodologische Konzeption und raumordnungspolitisches Forschungsprogramm

Mittels des in diesem Kapitel vorgestellten Modells wurden gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliche Verwirklichungschancen konzipiert. Gleichwertige Lebensverhältnisse sollen demnach räumlich gleichmäßige Chancen auf eine individuelle Verwirklichung ermöglichen, d. h. die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen und die Befähigung zur Realisierung dieser Lebensziele räumlich gewährleisten. Das Konzept räumlicher Verwirklichungschancen ist zusammenfassend durch folgende Aspekte gekennzeichnet:

- Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Menschen bestimmte Lebensziele verfolgen und darüber eine Verwirklichung anstreben. Im vorliegenden Ansatz werden Lebensziele als Bedürfnisse konzipiert und deren Befriedigung als Verwirklichung. Die Verwirklichungschancen bemessen sich daran, wie erfolgreich Lebensziele realisiert werden können, d. h. wie gut relevante Bedürfnisse erfüllt werden können.
- Ressourcen sind notwendigen Mittel für die Befriedigung von Bedürfnissen. Personen verfügen in unterschiedlichem Maß über Ressourcen und müssen – auch in Abhängigkeit vom räumlichen Kontext – unterschiedliche und unterschiedlich viele Ressourcen einsetzen, um sich ihre Bedürfnisse erfüllen zu können. Dies beeinflusst die Verwirklichungschancen.
- Eine Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen, d. h. eine Prioritätensetzung bei den Bedürfnissen, und eine Wahlfreiheit hinsichtlich der Wege zur Bedürfnisbefriedigung sind Ausdruck von Verwirklichungschancen. Nur diejenigen realisierten Lebensziele können tatsächlich als gegebene Chance begriffen werden, die auf einer freiwilligen Wahl zwischen unterschiedlichen möglichen Optionen beruhen.

- Die Wahlfreiheit zwischen Lebenszielen sowie die Ressourcenverfügbarkeit und -nutzbarkeit zur Bedürfnisbefriedigung werden durch den sozialräumlichen Kontext strukturiert, in dem sich eine Person befindet. Sie sind des Weiteren durch Persönlichkeitsmerkmale beeinflusst. Wo eine Person lebt und um welche Person es sich dabei handelt, ist also entscheidend dafür, welche räumlichen Verwirklichungschancen diese Person hat.

Auf Basis dieses Konzeptes ist der Ansatzpunkt einer Raumordnungspolitik gleichwertiger Lebensverhältnisse dementsprechend, die räumlich unterschiedlichen Verwirklichungschancen (in einem politisch festzulegendem Maß) auszugleichen und Personen entsprechend ihrer Persönlichkeitsmerkmale und ihres sozialräumlichen Kontextes die notwendigen Ressourcen für eine Verwirklichung von Lebenszielen zugänglich und nutzbar zu machen sowie eine Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen zu gewährleisten. Um eine solche Politik evidenzbasiert zu entwickeln und fortzuschreiben, bedarf es neben der Verständigung über gerechtfertigte Lebensziele (also Lebensziele, deren Erreichung sozialpolitisch zu unterstützen ist), eines empirisch fundierten Verständnisses der Zusammenhänge zwischen Bedürfnissen, Ressourcen und Kontextfaktoren. Es wurde bereits angemerkt, dass der vorliegende Interpretationsansatz ein relativ hohes Abstraktions- und Komplexitätsniveau besitzt und für eine raumordnungspolitische Anknüpfung weiter konkretisiert werden muss. Im Folgenden wird deshalb zusammengefasst, worin die notwendigen Konkretisierungsschritte bestehen (könnten) und welche Grundlagen dafür in dieser Arbeit bereits gelegt wurden.

Räumliche Verwirklichungschancen wurden als die individuellen Chancen von Personen dargestellt, die jeweils für sie relevanten Bedürfnisse auf die von ihnen gewünschte Art und Weise zu befriedigen. Es wird dabei anerkannt, dass sowohl der sozialräumliche Kontext als auch Persönlichkeitsmerkmale in ihrem Zusammenspiel einen Einfluss auf die Möglichkeiten zur Bedürfnisbefriedigung haben. Dieser Einfluss muss dementsprechend im Fokus einer Raumordnungspolitik gleichwertiger Lebensverhältnisse stehen. Zur Befriedigung von Bedürfnissen werden Ressourcen benötigt. Es ist allerdings sowohl von persönlichen Merkmalen als auch von der sozialräumlichen Positionierung von Personen abhängig, welche spezifischen Ressourcen in welchem Umfang zur Bedürfnisbefriedigung zum Einsatz kommen. Die Lebensziele (d. h. der Kanon menschlicher Bedürfnisse) und die Mittel (d. h. die allgemein als hilfreich und sinnvoll anerkannten Ressourcen) können in ihrer Bandbreite theoretisch herausgearbeitet werden, wie dies hier unter Rückgriff auf die Bedürfnisforschung und Ressourcentheorien geschehen ist. Damit ist ein Ansatzpunkt gegeben, räumliche Verwirklichungschancen zu operationalisieren. Diese Ausarbeitung bedarf allerdings für den Zweck der Politikformulierung einer weiteren Vertiefung und Konkretisierung. Ziel dabei sollte eine Festlegung auf (raumordnungs-) politisch anzuerkennende Lebensziele sein, deren Erreichung gesellschaftlich gerechtfertigt und somit politisch zu unterstützen ist. Der in dieser Arbeit

vorgeschlagene Kanon an Ressourcen und Lebenszielen (Bedürfnissen) stellt dabei nur einen möglichen Ansatz dar. Eine konkrete Raumordnungspolitik gleichwertiger Lebensverhältnisse muss, auf dieser oder einer anderen Basis, Indikatoren entwickeln, die Lebensziele und Ressourcen operationalisierbar und vergleichbar machen. Ob dies auf Basis von Bedürfnissen und individuellen Ressourcen in der vorgenannten Form geschieht oder auf einer anderen Basis, bleibt letztlich der politischen Aushandlung überlassen. Im Sinne des *capability approaches* ist jedoch zu beachten, dass Ressourcen nicht selbst als Zweck begriffen werden, sondern lediglich als Mittel zum Zweck der Verwirklichung. Im Fokus müssen dementsprechend also zuerst die Lebensziele stehen, zu denen die Ressourcen einen Beitrag leisten sollen¹⁹.

Wenn eine begründete Festlegung auf Lebensziele und Ressourcen erfolgt ist, richtet sich der Hauptfokus auf die Wechselwirkungen zwischen den Ressourcen und Lebenszielen auf der einen Seite sowie den räumlichen und individuellen Einflussfaktoren auf der anderen Seite. Diese Wechselwirkungen machen die räumlichen Verwirklichungschancen im Kern aus. Als Operationalisierungsansatz wird hier entsprechend des *capability approaches* vorgeschlagen, die Wahlfreiheiten bei der Auswahl und der Realisierung von Lebenszielen sowie die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit von Ressourcen in den Fokus zu setzen. Die Wechselwirkungen müssen empirisch untersucht und herausgearbeitet werden. Dafür kann die Literatur zur sozialräumlichen Ungleichheit und räumlichen Gerechtigkeit wertvolle Anhaltspunkte liefern. In der vorliegenden Arbeit wurden auf dieser Basis vier Bereiche identifiziert, in denen Wechselwirkungen zwischen dem sozialräumlichen Umfeld und den Lebenschancen zu erwarten oder zu beobachten sind: Topographie und Umweltfaktoren, Daseinsvorsorge, sozialräumliche Struktur und räumliche Entwicklungsdynamiken. In den hier vorgestellten Bereichen existieren bereits einzelne empirische Hinweise auf relevante Wechselwirkungen. Da der Literaturkanon zur sozialräumlichen Ungleichheit und räumlichen Gerechtigkeit sich bisher aber nicht (bzw. nur in Einzelaspekten) am *capability approach* orientiert, wäre ein fokussiertes empirisches Forschungsprogramm zur Untersuchung räumlicher Verwirklichungschancen entsprechend des *capability approaches* geboten, welches neben gezielten sekundäranalytischen Auswertungen die Wechselwirkungen zwischen Verwirklichungschancen und räumlichen Einflussfaktoren mittels qualitativer und quantitativer Ansätze in den Blick nimmt. Einen wertvollen Anknüpfungspunkt für die Spezifizierung und die

¹⁹ Dieser Hinweis bezieht sich vor allem auf die bisher dominante *Input*-orientierte Interpretation gleichwertiger Lebensverhältnisse, in der Daseinsvorsorgeeinrichtungen und -leistungen als Ressourcen verstanden werden, ohne aber ausreichend zu konkretisieren, inwiefern diese Ressourcen individuell erreichbar und nutzbar sind, um damit Lebensziele zu erreichen. Daseinsvorsorge wird mit dieser Verengung auf den *Input* als Zweck an sich konzipiert und nicht als Mittel zum Zweck eines guten Lebens, wie es der *capability approach* fordert und wie es sich auch in der *Outcome*-Orientierung gleichwertiger Lebensverhältnisse spiegelt.

sekundäranalytische Auswertung bietet die Quartierseffektfor­schung. Hier wurden in einer Vielzahl theoretischer und vor allem empirischer Arbeiten einerseits elabo­rierte Hypothesen und zum Teil signifikante Ergebnisse zur Wechselwirkung zwischen Verwirklichungschancen und dem sozialräumlichen Kontext entwickelt (gleichwohl ohne mit dem Begriff räumlicher Verwirklichungschancen zu arbeiten) und andererseits quantitative und qualitative Methoden zur Erfassung dieser Wechselwirkungen etabliert, auf die auch in einem raumordnungspolitischen Kontext aufgebaut werden kann. Auch die Forschungen im Kontext der Peripherisierungshypothese bieten wertvolle Ansatzpunkte, z. B. mit ihren Untersuchungen zur räumlichen Verengung von Handlungsspielräumen (vgl. Barlösius & Neu 2008c; Beetz 2008).

Als Basis für ein raumordnungspolitisches Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine Agenda empirischer Forschung anzustreben, die in unterschiedlichen räumlichen Settings (Großstädten, Kleinstädten, Metropolregionen, suburbanen Räumen, ländlichen Räumen, schrumpfenden Regionen und Wachstumsregionen, gebirgige Regionen und Küstenregionen, etc.) für unterschiedliche Personengruppen (Junge, Alte, Familien, Alleinstehende, Frauen, Männer, Hetero- und Homosexuelle, Zugewanderte und Alteingesessene, Erwerbstätige und Erwerbslose, gesundheitlich Eingeschränkte, etc.) den Einfluss der räumlichen Faktoren (Topographie und Umwelt, Daseinsvorsorge, sozialräumliche Struktur, Entwicklungsdynamiken) auf die Zugänglichkeit zu Ressourcen und deren Nutzbarkeit für die Erreichung von Lebenszielen sowie die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen untersucht. Auf Basis einer solchen Forschungsagenda sind Ergebnisse zu erwarten, inwiefern unterschiedliche Personengruppen in unterschiedlichen Räumen hinsichtlich ihrer Verwirklichungschancen Einschränkungen erfahren. Es existiert bereits ein breiter Kanon an Forschung mit der Frage nach sozialräumlicher Benachteiligung und angrenzenden Fragestellungen, weshalb der Sekundäranalyse und der systematischen Zusammenführung von Forschungsergebnissen ein wesentlicher Stellenwert bei einer Neuausrichtung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse zukommen kann. Letztlich sollten die Ergebnisse eine Grundlage für raumordnungspolitische Entscheidungen darstellen, um mittels differenzierter Ansätze, die über eine räumliche Verteilung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und -infrastrukturen hinausgehen, gleich Verwirklichungschancen für unterschiedliche Personen(gruppen) an unterschiedlichen Orten zu gewährleisten.

13. Fazit

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ein wichtiges, vielleicht sogar das zentrale raumordnungspolitische Postulat. Dafür bleibt es jedoch erstaunlich unkonkret. Insgesamt herrscht recht wenig Klarheit und geteiltes Verständnis darüber, worin eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse besteht und wozu sie dienen soll. Es handelt sich beim Postulat um ein Diskursfeld, in dem unterschiedliche Positionen und Ansätze nebeneinanderstehen, ohne sich jedoch immer nachvollziehbar aufeinander oder auf ein geteiltes normatives Verständnis zu berufen. Das Postulat wurde aus diesem Grund im Zwischenfazit (Kap. 8) als raumordnungspolitische Hülle bezeichnet, mit der verschiedene Ziele verbunden werden (können). Ausgehend von dieser Analyse wurde im zweiten Teil der Arbeit die Frage diskutiert, welche Legitimation das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse im sozialstaatlichen Gefüge besitzt und mit welchen normativen Zielen es verknüpft werden kann. Eine (erneute) Verständigung über den normativen Kern gleichwertiger Lebensverhältnisse ist überfällig und notwendig, um Raumordnungspolitik zu gestalten. Da eine konsistente Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse einer Legitimation bedarf, müssen die normativen Aspekte des Postulats diskutiert und argumentativ fundiert werden. Den Ausgangspunkt dafür bietet die sozialstaatliche Verankerung der Raumordnungspolitik. Chancengleichheit kann als Kernelement des Sozialstaates gelten – sie beinhaltet den Anspruch einer (Wahl-) Freiheit hinsichtlich der Lebensgestaltung als auch einer (weitgehenden) Gleichheit der Möglichkeiten dazu. Die Herstellung und Sicherung von Chancengleichheit in räumlicher Hinsicht ist Aufgabe der Raumordnungspolitik. Deren Herstellung im Kontext des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse ist keine nachgeordnete Politik zur Abmilderung unerwünschter Effekte von raumwirtschaftlichen, demographischen oder strukturpolitischen Entwicklungen sondern zentrales Ziel einer sozialstaatlich verpflichteten Raumordnungspolitik.

Um den Begriff der räumlichen Chancengleichheit zu schärfen und ihm eine Legitimation zu geben, ist die Bezugnahme auf politische Gerechtigkeitstheorien ein geeigneter Ansatz. Das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse adressiert nicht Räume, sondern Personen in Räumen, womit es anschlussfähig für Gerechtigkeitstheorien wird. Unter Bezugnahme auf die gerechtigkeitstheoretischen Ansätze von John Rawls und Amartya Sen / Martha Nussbaum wurde dargestellt, welche Potenziale diese Theorien für eine Legitimation und Weiterentwicklung des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse bieten. Beide Ansätze fragen nach den Möglichkeiten der Realisation eines guten Lebens und fokussieren dabei auf die individuelle Chancengleichheit als Gradmesser von Gerechtigkeit. Sie unterscheiden sich dahingehend, um welche Chancen es sich handelt. Während Rawls in seiner Theorie der Gerechtigkeit eine faire Verteilung von Ressourcen und Strukturen als hinreichende Voraussetzung für die Chancengleichheit sieht

und somit auf die Ausgangschancen fokussiert, konzentriert sich der *capability approach* von Sen / Nussbaum auf die Verwirklichungschancen. Sie weisen darauf hin, dass in den Blick genommen werden muss, inwiefern vorhandene Ressourcen und Strukturen auch tatsächlich zur Realisierung der eigenen Lebensziele genutzt werden können. In dieser Arbeit wird daran anknüpfend argumentiert, dass die Gleichheit der Ausgangschancen ein wichtiges Element gleichwertiger Lebensverhältnisse ist, aber erst gleiche Verwirklichungschancen ein hinreichender Maßstab für räumliche Gerechtigkeit sind. Die räumlichen Verwirklichungschancen sollten dementsprechend auch der Maßstab des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse sein.

In der Analyse der bisherigen Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde im ersten Teil der Arbeit festgestellt, dass dabei tendenziell die Ausgangschancen im Vordergrund stehen. Dies zeigt sich in der dominanten *Input*-Orientierung mit dem Fokus auf räumliche Ressourcen und Strukturen, allen voran den Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Bei der Diskussion darüber, welche Ausstattung an welchen Orten bzw. in welchen räumlichen Einheiten vorzuhalten ist, wird bisher nicht ausreichend berücksichtigt, inwiefern diese Ressourcen und Strukturen der individuell und regional differenzierten Lebenswirklichkeit gerecht werden können und damit tatsächlich geeignet sind, räumliche Verwirklichungschancen zu gewährleisten. Die aus der Analyse resultierenden Hauptkritikpunkte an den räumlichen Ausgangschancen als Maßstab gleichwertiger Lebensverhältnisse sind erstens der implizite Anspruch auf Allgemeingültigkeit der Ressourcen und Strukturen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die räumlichen Lebenschancen – unter Ausblendung sozialer, räumlicher, demographischer und kultureller Differenzen – und zweitens die starke Konzentration und Verengung der Politik auf ebendiese räumlichen Ressourcen und Strukturen als *Input* während unzureichend berücksichtigt wird, inwiefern sie dem gewünschten *Outcome*, also der Verwirklichung von Lebenszielen dienen. Ausgehend von dieser Kritik wird dafür plädiert, gleichwertige Lebensverhältnisse in Anlehnung an den *capability approach* als räumliche Verwirklichungschancen zu interpretieren. Eine Neuinterpretation des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse suggeriert einen Paradigmenwechsel und eine politische Neuausrichtung. Allerdings handelt es sich bei der Debatte, zu der diese Arbeit einen Beitrag liefert, keineswegs um eine Revolution des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse. Es geht vielmehr um eine Rückbesinnung auf einen sozialstaatlich verankerten räumlichen Gerechtigkeitsanspruch. Dieser war im Kontext des Bundesraumordnungsprogramms (BROP) in den frühen 1970er Jahren durchaus noch präsent. Bei aller berechtigter Kritik am BROP in Bezug auf den umfassenden Planungsanspruch und die letztlich wenig innovativen und nicht realisierbaren Ansätze, repräsentiert es die sozialstaatliche Verankerung gleichwertiger Lebensverhältnisse als räumliches Gerechtigkeitsparadigma so konsistent wie kein Ansatz vor und nach ihm. Gleichwertige Lebensverhältnisse wurden hier als räumliche Komponente von Gerechtigkeit und als Voraussetzung einer Chancengleichheit der Bürger_innen verstanden. Ungeachtet der tiefgrei-

fenden politischen und gesellschaftlichen Veränderungen seit den 1970er Jahren, besitzt der räumliche Gerechtigkeitsanspruch als Begründungskontext zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse nach wie vor einen Anspruch auf Gültigkeit. Er wurde aber vom neoliberalen Raumentwicklungsparadigma und einem raumordnungspolitischen Pragmatismus überdeckt und muss im Kontext einer postmodernen, digitalen, dienstleistungs- und wissensbasierten, heterogenen Gesellschaft aktualisiert werden. Es ist also an der Zeit, gleichwertige Lebensverhältnisse neu bzw. erneut zu interpretieren, um ihrem räumlichen Gerechtigkeitsanspruch wieder gerecht zu werden. Dies machen nicht zuletzt die Debatten um abgehangene Regionen deutlich. Der Ansatzpunkt einer neuinterpretierten Raumordnungspolitik gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte es sein, die räumlich unterschiedlichen Verwirklichungschancen (in einem politisch festzulegenden Maß) auszugleichen und Personen entsprechend ihrer Lebenslage und ihres sozialräumlichen Kontextes die notwendigen Ressourcen für eine Verwirklichung von Lebenszielen zugänglich und nutzbar zu machen sowie eine Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Lebenszielen zu gewährleisten. Niemandem sollten Lebenswege aufgrund des Lebensortes verschlossen bleiben.

So ist beispielsweise ein akademischer Berufsweg davon abhängig, eine gute Schulbildung zu erhalten, die zum Abitur und zu einer universitären Ausbildung führt. Ist die Schulbildung aufgrund regional fehlender, gut qualifizierter Lehrkräfte im Vergleich zu anderen Regionen schlechter²⁰, beeinträchtigt dies die Zugangsmöglichkeiten zu einem Universitätsstudium und damit auch die Wahlmöglichkeiten zwischen möglichen Berufswegen. Hinzu kommt eine regional unterschiedliche Möglichkeit des außerschulischen Lernens und der sozialen Kompetenzbildung in Vereinen, Nachhilfeeinrichtungen, sozialen Netzwerken, Musikschulen und im Freizeitbereich (vgl. Deinet 2003; Solga & Dombrowski: 35f.). So gibt es in einigen peripheren Regionen kaum (noch) Vereinsstrukturen, Jugendclubs oder Musikschulen (vgl. Neu 2014). Und die Freundeskreise von Jugendlichen sind in ländlichen Regionen zum Teil nicht am Wohnort organisiert und daher mit hohen Mobilitätsbarrieren behaftet (vgl. Becker & Moser 2013: 32ff.). Auch die Wegezeiten, die für den Schulbesuch aufgewendet werden müssen, unterscheiden sich regional sehr stark und können die Lebens- und Lernqualität stark einschränken (vgl. Hoffmann & Sturzbecher 2012). Ein Wohnortwechsel ist in vielen ländlichen Regionen eine notwendige Voraussetzung, um ein Universitätsstudium aufnehmen zu können. Mobilität – egal ob als tägliche Pendelmobilität oder als Wohnortwechsel – erfor-

²⁰ Im Bildungsbericht der Bundesregierung wird von einem prognostizierten jährlichen Mangel von ca. 1.600 Lehrkräften in den ostdeutschen Ländern ausgegangen. Zudem wird festgestellt, dass sich der Umfang an Fortbildungsmaßnahmen, an denen Lehrkräfte teilnehmen zwischen den Bundesländern erheblich schwankt und in Rheinland-Pfalz und im Saarland besonders niedrig ist (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 84ff.)

dert finanzielle und zeitliche Ressourcen. Das Beispiel veranschaulicht, dass die beruflichen Verwirklichungschancen, trotz einer flächendeckenden Grundausstattung im Bildungsbereich, regional stark voneinander abweichen können. Der Ansatzpunkt einer Politik räumlicher Verwirklichungschancen ist es, auf diese regional unterschiedlichen Herausforderungen zur Erreichung des Lebensziels „akademischer Beruf“ zu reagieren und räumlich verursachte Benachteiligungen unter Berücksichtigung individueller Aspekte möglichst effektiv zu beseitigen. Eine Politik räumlicher Verwirklichungschancen öffnet damit den Blick für passgenaue Strategien, die auf das jeweilige Zusammenspiel von Lebenszielen (Bedürfnissen) und Ressourcen mit den individuellen und räumlichen Aspekten reagieren. Sie richtet ihren Blick auf die Lebensqualität von Personen in ihrem sozialräumlichen Kontext und betrachtet die Auswirkungen räumlicher Ungleichheit auf die individuellen Chancen und das soziale Gefüge.

Ein solcher Zugang macht Raumordnungspolitik natürlich nicht einfacher, sondern erhöht im Gegenteil deren Komplexität. Dies entspricht aber der zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität und ist deswegen nur folgerichtig. Es ist vor dem Hintergrund regionaler Disparitäten und ausdifferenzierter Lebenswege nicht zu erwarten, dass es einfache Ansätze und pauschale Lösungen geben kann. Bundesweit einheitliche räumliche Ausstattungsstandards sind deswegen genauso wenig eine Antwort auf regional und individuell unterschiedliche Verwirklichungschancen wie statische Ansätze. Die Herstellung räumlicher Verwirklichungschancen erfordert eine räumlich und individuell differenzierte Politik, die flexibel auf Veränderungen reagieren kann²¹. Wichtig dafür sind vergleichbare Maßstäbe für die *Outcomes*, also eine generelle Verständigung darüber, welche Lebensziele ermöglicht werden sollen, sowie ein Monitoring der Zielerreichung durch eine qualifizierte Raumbewertung – beides sind Forderungen, die auch im Bundesraumordnungsbericht von 2017 formuliert werden (vgl. BBSR 2018a: 136). Der Weg zur Realisierung von Lebenszielen kann sich regional und zielgruppenspezifisch sehr stark unterscheiden und erfordert jeweils andere Ansätze. Obgleich die Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge nach wie vor einen wichtigen Stellenwert einnehmen, sind sie nur ein (variabler) Baustein im komplexen Gefüge der räumlichen Verwirklichungschancen. Nicht nur die Flexibilisierung und Digitalisierung im Bereich der Daseinsvorsorge macht deutlich, dass ihre Rolle neu gedacht werden muss, sondern auch die Erkenntnis, dass die Daseinsvorsorgeangebote je nach individueller sozialräumlicher Positionierung eine ganz unterschiedliche Bedeutung entfalten können. Es

²¹ Eine Idee für eine differenzierte Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse, die sich nicht an Raumkategorien oder Funktionen von Orten orientiert, schlagen Kersten, Neu und Vogel in ihrem Konzept der „Sozialen Orte“ vor. In diesem Konzept ist die soziale Resilienz eines Ortes der Maßstab für die politischen Bemühungen um gleichwertige Lebensverhältnisse (Kersten et al. (2017)).

muss deswegen auch darum gehen, raumstrukturelle Ansätze der Daseinsvorsorge strategisch mit individuellen Unterstützungsleistungen (wie z. B. Mobilitätsbeihilfen oder einer finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements) sowie steuer- und finanzpolitischen Instrumenten (wie z. B. Steuerentlastungen zur Kompensation erhöhter Lebenshaltungskosten oder eine regionale Differenzierung von Sozialleistungen) zu kombinieren. Dass die Realisierung räumlicher Verwirklichungschancen nicht allein den Bereich der Raumordnungspolitik betrifft, ist einleuchtend. Es muss für eine integrierte Politik gleichwertiger Lebensverhältnisse aber auch nicht das Rad neu erfunden werden. Wichtiger ist es, bestehenden und neu zu entwickelnden Ansätzen einen gemeinsamen normativen Rahmen zu geben und sie damit unter ein geteiltes Ziel zu stellen: die Realisierung räumlicher Verwirklichungschancen.

Literaturverzeichnis

- Ahlke, B.; Schön, K. P. (2010): Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine Politik des territorialen Zusammenhalts in Europa. Informationen zur Raumentwicklung 2010/8, 525-542.
- Alkire, S. (2007): Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty. In: Kakwani, N.; Silber, J. (Hg.): The Many Dimensions of Poverty. London: Palgrave Macmillan, 89-119.
- Altrock, U. (2009): Gemeinwohlorientierung und Planungstheorie. In: Bernhardt, C.; Kilper, H.; Moss, T. (Hg.): Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung. Frankfurt am Main: Campus Verlag, 237-264.
- Aring, J. (2011): Das Ende der Gleichwertigkeit? Regionalentwicklung in dünn besiedelten Räumen. In: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.): Finissage Internationale Bauausstellung StadtumbauSachsen-Anhalt 2010, 40-45.
http://www1.europa.sachsen-anhalt.de/vademecum/Archiv_verbindlicher_Dokumente/I+P/Veranstaltungen/IBASTadumbau2010_Finissage_15-16_10_2010_DE.pdf (letzter Zugriff: 10.06.2015).
- Aring, J. (2013): Mehr Selbstverantwortung vor Ort. Lokale Gestaltungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge. In: Stadt und Gemeinde 2013/1-2, 21-23.
- Aring, J. (2014): Wenig Mut für Innovation. Nachrichten der ARL 2014/2, 20-24.
- Aring, J.; Sinz, M. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. Modernisierung der Raumordnungspolitik im Diskurs. In: disP 165/2, 43-60.
- ARL (Hg.)(1975): Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlagen für die Regionalpolitik des mittleren Weges. Hannover: Verlag der ARL.
- ARL (Hg.)(1992): Konzeptionelle Überlegungen zur räumlichen Entwicklung in Deutschland. Hannover: Verlag der ARL.
- ARL (Hg.)(2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Positionspapier aus der ARL 69. Hannover: Verlag der ARL. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_69.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2017).
- ARL (Hg.)(2008): Politik für periphere, ländliche Räume: Für eine eigenständige und selbstverantwortliche Regionalentwicklung. Positionspapier aus der ARL 77. Hannover: Verlag der ARL. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_77.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2017).
- ARL (Hg.)(2014): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland 2013. Positionspapier aus der ARL 96. Hannover: Verlag der ARL. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_96.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2017).
- ARL (Hg.)(2015a): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015). Positionspapier aus der ARL 103. Hannover: Verlag der ARL. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_103.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2017).
- ARL (Hg.)(2015b): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Positionspapier aus der ARL 102. Hannover: Verlag der ARL. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_102.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2017).

-
- ARL (Hg.)(2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken. Positionspapier aus der ARL 108. Hannover: Verlag der ARL. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_108.pdf (letzter Zugriff: 15.09.2017).
- Attoh, K. A. (2011): What Kind of Right is the Right to the City? In: *Progress in Human Geography* 35/5: 669-685.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hg.)(2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: Bertelsmann Verlag. <https://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2016/pdf-bildungsbericht-2016/bildungsbericht-2016> (letzter Zugriff: 23.10.2017).
- Bajohr, S. (2003): Grundriss staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung. Opladen: Leske und Budrich.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2006/37, 16-23.
- Barlösius, E. (2009): Der Anteil des räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge. In: *Sozialer Fortschritt* 2009/2-3, 22-28.
- Barlösius, E.; Neu, C. (2007): "Gleichwertigkeit - Ade?" Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume. In: *PROKLA Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 37/1, 77-92.
- Barlösius, E.; Neu, C. (2008a): Einleitung. In: Barlösius, E.; Neu, C. (Hg.): *Peripherisierung - eine neue Form sozialer Ungleichheit? Materialien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume* 21. Berlin, 5-6.
<http://edoc.bbaw.de/oa/preprints/rewEtYQ4Xecug/PDF/25dVE8zriuMWI.pdf> (letzter Zugriff: 03.02.2015).
- Barlösius, E.; Neu, C. (Hg.)(2008b): *Peripherisierung - eine neue Form sozialer Ungleichheit? Materialien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume* 21. Berlin. <http://edoc.bbaw.de/oa/preprints/rewEtYQ4Xecug/PDF/25dVE8zriuMWI.pdf> (letzter Zugriff: 03.02.2015)
- Barlösius, E.; Neu, C. (2008c): Territoriale Ungleichheit: Eine spezifische Ausprägung räumlicher Untergleichheit. In: Barlösius, E.; Neu, C. (Hg.): *Peripherisierung - eine neue Form sozialer Ungleichheit? Materialien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume* 21. Berlin, 17-23.
<http://edoc.bbaw.de/oa/preprints/rewEtYQ4Xecug/PDF/25dVE8zriuMWI.pdf> (letzter Zugriff: 03.02.2015).
- Barlösius, E.; Spohr, M. (2014): Rückzug „vom Lande“. Die sozial-räumliche Neuordnung durch Infrastrukturen. In: Berger, P. A.; Keller, C.; Klärner, A.; Neef, R. (Hg.): *Urbane Ungleichheiten*. Wiesbaden: Springer VS, 233-251.
- Battis, U.; Kersten, J. (2008): Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2008/DL_EuropaeischePolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 06.05.2012).
- BBR (Hg.)(2000): *Raumordnungsbericht 2000*. Berichte des BBR, Band 7. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Abgeschlossen/Berichte/2000_2005/Downloads/ROB2000.pdf;jsessionid=B62E35AAC2197716C4F9158D9CF8CA5F.live11292?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 03.09.2013).

-
- BBR (Hg.)(2005a): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Werkstatt: Praxis 38. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/1998_2006/2005_Heft38_DL.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 06.05.2012).
- BBR (Hg.)(2005b): Raumordnungsbericht 2005. Berichte des BBR, Band 21. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Abgeschlossen/Berichte/2000_2005/Downloads/Bd21ROB2005.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 03.09.2013).
- BBSR (Hg.)(2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2012/DL_ROB2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 03.09.2013).
- BBSR (Hg.)(2018a): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/rob-2017-final-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (letzter Zugriff: 13.04.2018).
- BBSR (Hg.)(2018b): Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... - worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. BBSR Online-Publikation 02/2018. Bonn.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2018/bbsr-online-02-2018-dl.pdf;jsessionid=56591847156A9B7204B257B8A644DD2A.live11292?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 27.04.2018).
- Becker, H.; Moser, A. (2013): Jugend in ländlichen Räumen zwischen Bleiben und Abwandern. Lebenssituation und Zukunftspläne von Jugendlichen in sechs Regionen in Deutschland. Thünen-Report 12. Braunschweig. https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn052561.pdf (letzter Zugriff: 10.02.2018).
- Becker, R.; Hafeneger, B. (2012): Rechtsextremismus im ländlichen Raum - im Spannungsfeld von politischer Bildung, Beratung und pädagogischer Arbeit mit rechten Jugendlichen. In: Deibel, S.; Engel, A.; Hermann-Stietz, I.; Litges, G.; Penke, S.; Wagner, L. (Hg.): Soziale Arbeit in ländlichen Räumen. Wiesbaden: Springer VS, 147-160.
- Beetz, S. (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Barlösius, E.; Neu, C. (Hg.): Peripherisierung - eine neue Form sozialer Ungleichheit? Materialien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume 21. Berlin, 17-23. <http://edoc.bbaw.de/oa/preprints/rewEtYQ4Xecug/PDF/25dVE8zriuMWI.pdf> (letzter Zugriff: 03.02.2015).
- Beetz, S.; Huning, S; Pliening, T. (2008): Landscapes of Peripherization in North-Eastern Germany's Countryside. New Challenges for Planning Theory and Practice. In: International Planning Studies 13/4, 295-310.
- Beirat für Raumentwicklung (2017): Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung zur vorliegenden Fassung des Raumordnungsberichts 2017.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/stellungnahme-des-beirats-fuer-raumentwicklung-zur-vorliegenden-fassung-des-raumordnungsberichts-2017.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 19.12.2017).
- Beirat für Raumordnung (2007): Räumliche Ausgleichspolitik. Empfehlungen des Beirates für Raumentwicklung.
https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/empfehlung-raeumliche-ausgleichspolitik.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 18.02.2016).

-
- Beirat für Raumordnung (2009): Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen. Stellungnahme des Beirates für Raumordnung.
http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/stellungnahme-demografischer-wandel-und-daseinsvorsorge-in-duenn-besiedelten-peripheren-raeumen.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 26.11.2015).
- Bell, D.; Davoudi, S. (2016): Understanding Justice and Fairness in and of the City. In: Bell, D.; Davoudi, S. (Hg.): Justice and Fairness in the City. A Multi-Disciplinary Approach to 'Ordinary' Cities. Bristol: Policy Press, 1-20.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.)(2007): Not am Mann. Von Helden der Arbeit zur neuen Unterschicht? Lebenslagen junger Erwachsener in wirtschaftlichen Abstiegsregionen der neuen Bundesländer. Berlin. https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/Not_am_Mann_Webversion.pdf (letzter Zugriff: 30.10.2016).
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.)(2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin.
https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/Demografischer_Wandel.pdf (letzter Zugriff: 30.10.2016).
- Bernt, M.; Liebmann, H. (Hg.)(2013): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS.
- Blasius, J. (1993): Gentrification und Lebensstile. Eine empirische Untersuchung. Wiesbaden: Deutscher Universität Verlag.
- Blotevogel, H. H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis. In: Informationen zur Raumentwicklung 1996/10, 617-629.
- Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: ARL (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, 1307-1315.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? In: Raumforschung und Raumordnung 64/6, 460-472.
- Blotevogel, H. H. (2011a): Raumordnung im westlichen Deutschland 1945-1990. In: ARL (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, 115-168.
- Blotevogel, H. H. (2011b): Raumordnung in den 1990er Jahren. In: ARL (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, 182-186.
- Blotevogel, H. H. (2011c): Raumordnung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In: ARL (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, 82-115.
- BMBau (Hg.)(1963): Erster Raumordnungsbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache IV/1492.
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/04/014/0401492.pdf> (letzter Zugriff: 03.09.2013).
- BMBau (Hg.)(1975): Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm). Deutscher Bundestag, Drucksache 7/3584.
<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/07/035/0703584.pdf> (letzter Zugriff: 03.09.2013).
- BMBau (1993): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Leitbilder2006/ORA_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 03.09.2013).

-
- BMBau (1995): Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen. Mittelfristiges Arbeits- und Aktionsprogramm. Bonn.
- BMF (Hg.)(2017a): Der bundesstaatliche Finanzausgleich.
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanz/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Der-Bundestaatliche-FAG.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (letzter Zugriff: 15.12.2017).
- BMF (2017b): Monatsbericht des BMF, August 2017.
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/monatsbericht-08-2017.html> (letzter Zugriff: 15.12.2017).
- BMVI (Hg.)(2016): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge: Abschlussbericht der Projektassistenz. BMVI-Onlinepublikation 03/2016. Berlin.
http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2016/bmvi-online-03-16-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 07.12.2017).
- Böhme, C.; Franke, T. (2012): Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt. In: Bolte, G., Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern: Huber, 313-323.
- Böhme, K.; Zillmer, S. (2015): Was haben gleichwertige Lebensverhältnisse mit territorialer Kohäsion zu tun? In: Informationen zur Raumentwicklung 2015/1, 11-22.
- Bolte, G., Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hg.)(2012): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern: Huber.
- Bourdieu, P. (1983): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Kreckel, R. (Hg.): Soziale Ungleichheiten. Soziale Welt, Sonderband 2. Göttingen: Schwartz, 183-198.
- Bourdieu, P. (1997): Ortseffekte. In: Bourdieu, P. et al. (Hg.), Das Elend der Welt. Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft. Konstanz: UVK Universitätsverlag Konstanz, 159-167.
- Boysen, S. (2005): Gleichheit im Bundesstaat. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Brake, K. (2007): "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" und Wirkungskräfte der Raumstrukturierung. Zum Umgang mit einer Programmatik zu Zeiten der Globalisierung. In: Raumforschung und Raumordnung 2007/3, 175-185.
- Brandt, E. (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse als Rechtsproblem. Materialien der interdisziplinären Arbeitsgruppe Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume 13. Berlin.
<https://edoc.bbaw.de/files/404/21W7Ng3bGBVtY.pdf> (letzter Zugriff: 03.02.2015).
- Brandt, E. (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse - Verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Informationen zur Raumentwicklung 2015/1, 1-9.
- Bühler, A. (Hg.)(2008): Hermeneutik. Basistexte zur Einführung in die wissenschaftstheoretischen Grundlagen von Verstehen und Interpretation. Heidelberg: Synchron.
- Bundesregierung (2018a): Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (letzter Zugriff: 31.5.2018).
- Bundesregierung (2018b): Gleichwertige Lebensverhältnisse schaffen. Pressemitteilung vom 18.07.2018. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-schaffen-1515788> (letzter Zugriff: 01.03.2019).

-
- Bund-Länder-Koordinierungsausschuss der GRW (2015): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur".
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur-ab-010714,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (letzter Zugriff: 24.06.2017).
- Burton, L. M.; Lichter, D. T.; Baker R. S.; Eason, J. M. (2013): Inequality, Family Processes, and Health in the "New" Rural America. In: *American Behavioral Scientist* 57/ 8, 1128-1151.
- Butler, T.; Robson, G. (2003): *London Calling. The Middle-Classes and the Re-Making of Inner London*. Oxford: Berg.
- Butterwegge, C. (1999): *Wohlfahrtsstaat im Wandel. Probleme und Perspektiven der Sozialpolitik*. Wiesbaden: Leske und Budrich.
- Butterwegge, C. (2014): Wohlfahrtsstaat, soziale (Un-) Gerechtigkeit und Armut. In: Sedmak, C. (Hg.): *Gerechtigkeit. Vom Wert der Verhältnismäßigkeit*. Darmstadt: WBG Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 77-102.
- Campbell, H. (2012): 'Planning Ethics' and Rediscovering the Idea of Planning. In: *Planning Theory* 11/4, 379-399.
- Campbell, H.; Marshall, R. (2002): Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. In: *Planning Theory* 1/2, 163-187.
- Christaller, W. (1968 [1933]): *Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt.
- Cunningham-Sabot, E.; Audirac, I.; Fol, S.; Martinez-Fernandez, C. (2014): Theoretical Approaches of "Shrinking Cities". In: Martinez-Fernandez, C.; Pallagst, K.; Wiechmann, T. (Hg.): *Shrinking Cities. International Perspectives and Policy Implications*. New York: Routledge, 14-30.
- Dahrendorf, R. (1979): *Lebenschancen. Anläufe zur sozialen und politischen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Dangschat, J. (1995): „Stadt“ als Ort und Ursache von Armut und sozialer Ausgrenzung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1995/30-31, 50-62.
- Dangschat, J. (2014): Soziale Ungleichheit und der (städtische) Raum. In: Berger, P. A.; Keller, C.; Klärner, A.; Neef, R. (Hg.): *Urbane Ungleichheiten*. Wiesbaden: Springer VS, 117-132.
- Dangschat, J.; Hamedinger, A. (2007): Sozial differenzierte Räume – Erkenntnisinteresse, Problemlagen und Steuerung. In: Dangschat, J.; Hamedinger, A. (Hg.): *Lebensstile, soziale Lagen und Siedlungsstrukturen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 230*. Hannover: Verlag der ARL, 206-239.
- Danielzyk, R. (2014): Gleichwertigkeit unter Schrumpfungsbedingungen. Herausforderungen für die Raumordnung. In: *Nachrichten der ARL* 2014/2: 16-19.
- Däubler, W. (2010): Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Deutschlands. In: Iliopoulos-Strangas, J.; van Aerschot, P. (Hg.): *Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 111-164.
- Davy, B. (2014): Polyrational Property: Rules for the Many Uses of Land. In: *International Journal of the Commons* 8/2: 472-492.
- Dean, H. (2008): Social Policy and Human Rights: Re-Thinking the Engagement. In: *Social Policy & Society* 7/ 1: 1-12.

-
- Dean, H. (2015): *Social Rights and Human Welfare*. New York: Routledge.
- Deinet, U. (2003): Regionale Lebenswelten als Ausgangspunkt einer aneignungs- und bildungsorientierten Jugendarbeit. In: Lindner, W.; Thole, W.; Weber, J. (Hg.): *Kinder- und Jugendarbeit als Bildungsprojekt*. Wiesbaden: Springer, 213-225.
- Deiters, J. (1996): Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. Wiederbelebung eines klassischen Raumordnungsinstruments? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 1996/10, 631-646.
- Deutscher Bundestag (2016): Plenarprotokoll 18/218. Sitzung am 16. Februar 2017. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18218.pdf> (letzter Zugriff: 15.12.2017).
- Dietrichs, B. (2005): Konzeptionen der Raumordnung. In: ARL (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: Verlag der ARL, 521-531.
- Dobner, P. (2007): *Neue soziale Frage und Sozialpolitik*. Wiesbaden: Springer VS.
- Domhardt, H.-J.; Benzel, L.; Kiwitt, T.; Proske, M.; Scheck, C.; Weick, T. (2011): Konzepte und Inhalte der Raumordnung. In: ARL (Hg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL, 203-278.
- Doyal, L.; Gough, I. (1984): A Theory of Human Needs. In: *Critical Social Policy* 4/10: 6-38.
- Doyal, L.; Gough, I. (1991): *A Theory of Human Need*. Basingstoke u.a.: Macmillan.
- Drever, A. I.; Clark, W. A. V. (2002): Gaining Access to Housing in Germany. The Foreign-Minority Experience. In: *Urban Studies* 39/13: 2439-2453.
- Droysen, J. G. (1868): *Grundriss der Historik*. Leipzig: Veit. http://www.deutschestextarchiv.de/droysen_historik_1868/28 (letzter Zugriff: 11.09.2015).
- Dünne, J.; Günzel, S. (Hg.) (2015): *Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Eckey, H.-F. (2011): Wirtschaft und Raumentwicklung. In: ARL (Hg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL, 637-660.
- Eco, U. (2010): *Wie man eine wissenschaftliche Abschlußarbeit schreibt. Doktor-, Diplom- und Magisterarbeit in den Geistes- und Sozialwissenschaften*. Wien: facultas.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2015/1, 17-40.
- Einig, K. (2009): Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demographischen Wandel durch Meta-Regulierung und Anpassungsgovernance. In: Neu, C. (Hg.): *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden: Springer VS, 39-66.
- Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2015/1, 45-56.
- Elbe, S.; Müller, R. (2015): Gleichwertigkeit als Bürgeraufgabe. Partizipation der Zivilgesellschaft = Überforderung der Zivilgesellschaft? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2015/1, 57-69.
- Eltges, M. (2006): Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse. In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2006/6-7, 363-372.
- Eltges, M. (2008): Wie viel ist ein Einwohner wert? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2008/11-12, 807-811.

-
- Elvers, H.-D.; Butler, J. (2012): Rahmenbedingungen zielgruppenspezifischer kommunaler Planungsprozesse für Umweltgerechtigkeit. In: Bolte, G., Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern: Huber, 219-230.
- Ernst, W. (1977): Gleichwertige Lebensbedingungen - Aufgabe der Raumordnung? In: Ernst, W.; Thoss, R. (Hg.): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 15. Münster, 9-31.
- Ernst, W.; Thoss, R. (Hg.)(1977): Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 15. Münster.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- ESPON (2013): ESPON Atlas. Mapping European Territorial Structures and Dynamics. <http://atlas.espon.eu/> (letzter Zugriff: 08.10.2015).
- Etzioni, A. (2016): Happiness is the Wrong Metric. In: Society 53/3: 246-257.
- Europäische Kommission (1999): EUREK. Europäisches Raumentwicklungskonzept. Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Angenommen beim Informellen Rat der für Raumordnung zuständigen Minister in Potsdam, Mai 1999. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_de.pdf (letzter Zugriff: 03.06.2018).
- Europäische Kommission (2008): Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_de.pdf (letzter Zugriff: 23.05.2017).
- Europäische Kommission (2011): Kohäsionspolitik 2014-2020. Investieren in Wachstum und Beschäftigung. <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/00e3a294-77dd-4f66-882b-558fd4e39be6/language-de> (letzter Zugriff: 23.05.2017).
- Europäische Kommission (2014): Die Europäische Union erklärt: Regionalpolitik. <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/e8b473ab-ebc2-4408-8419-d6f77de3aeeb> (letzter Zugriff: 23.05.2017).
- Europäische Kommission (2019): EU-Förderung in Deutschland. https://ec.europa.eu/germany/eu-funding/grants_de (letzter Zugriff: 05.06.2019).
- Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Angenommen anlässlich des informellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25. Mai 2007. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-angenommen-am-25-mai-2007.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 03.06.2018).
- Europäischer Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Angenommen anlässlich des informellen Treffens der für Raumordnung und territoriale Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister am 19. Mai 2011 in Gödöllö. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/territoriale-agenda-der-europaeischen-union-2020-ohne-bilder.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 03.06.2018).
- Evers, A.; Olk, T. (1996): Wohlfahrtspluralismus. Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs. In: Evers, A.; Olk, t. (Hg.). Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS, 9-60.

-
- Fainstein, S. (2009): Planning and the Just City. In: Marcuse, P.; Connolly, J.; Novy, J.; Olivo, I.; Potter, C.; Steil, J. (Hg.): Searching for the Just City. Debates in Urban Theory and Practice. Abingdon/New York: Routledge, 19-39.
- Fainstein, S. (2010): The Just City. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Flex, F.; Lamker, C. (2012): Verantwortung, Versorgung, Entwicklung - Daseinsvorsorge zwischen Kooperation und Wettbewerb. In: Growe, A.; Heider, K.; Lamker, C.; Paßlick, S.; Terfrüchte, T. (Hg.): Polyzentrale Stadtregionen - Die Region als planerischer Handlungsraum. Arbeitsberichte der ARL 3. Hannover: Verlag der ARL, 75-85.
- Forester, J. (2015): What Kind of Research Might Help us Become Better Planners? In: Planning Theory & Practice 16/2, 145-148.
- Forst, R. (2005): Die erste Frage der Gerechtigkeit. Aus Politik und Zeitgeschichte 2005/37, 24-31.
- Forst, R. (2011): Gerechtigkeit. In: Hartmann, M.; Offe, C. (Hg.): Politische Theorie und Politische Philosophie. Ein Handbuch. München: C. H. Beck, 198-202.
- Forst, R. (2013): Zum Begriff des Rechtfertigungsnarrativs. In: Fahrmeir, A. (Hg.): Rechtfertigungsnarrative. Zur Begründung normativer Ordnung durch Erzählungen. Frankfurt am Main/New York: Campus, 11-28.
- Forst, R.; Günther, K. (2011): Die Herausbildung normativer Ordnungen. Zur Idee eines interdisziplinären Forschungsprogramms. In: Forst, R.; Günther, K. (Hg.): Die Herausbildung normativer Ordnungen. Interdisziplinäre Perspektiven. Frankfurt am Main/New York: Campus, 11-30.
- Frank, S. (2005): Eine kurze Geschichte der "europäischen Stadtpolitik" - erzählt in drei Sequenzen. In: Altröck, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hg.): Zwischen Anpassung und Neuerfindung. Raumplanung und Stadtentwicklung in den Ländern der EU-Osterweiterung. Berlin: Verlag Uwe Altröck, 307-322.
- Fraser, N. (1987): Women, Welfare and the Politics of Need Interpretation. In: Thesis Eleven 1987/17, 88-106.
- Friedrichs, J. (1993): A Theory of Urban Decline. Economy, Demography and Political Elites. In: Urban Studies 30/6, 907-917.
- Friedrichs, J. (2001): Do Poor Neighborhoods make their Residents Poorer? Context Effects of Poverty Neighborhoods on Residents. In: Andreß, H.-J. (Hg.): Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective. Aldershot: Routledge, 77-98.
- Friedrichs, J.; Blasius, J. (2000): Leben in benachteiligten Wohngebieten. Wiesbaden: Leske und Budrich.
- Fuhse, J. (2010): Netzwerke und soziale Ungleichheit. In: Stegbauer, C. (Hg.): Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie : ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften. Wiesbaden: VS Verlag, 79-90.
- Galster, G. (2012): The Mechanism(s) of Neighbourhood Effects: Theory, Evidence, and Policy Implications. In: van Ham, M.; Manley, D.; Bailey, N.; Simpson, L.; Maclennan, D. (Hg.): Neighbourhood Effects Research: New Perspectives. Dordrecht: Springer, 25-56.
- Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels 6. Hannover: Verlag der ARL.
- Gatzweiler, H.-P.; Milbert, A. (2006): Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten. Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung 2006/6-7, 317-324.

-
- Gatzweiler, H.-P.; Strubelt, W. (2006): Gleichwertige regionale Lebensverhältnisse? In: Informationen zur Raumentwicklung 2006/6-7, I-II.
- Gawron, T. (2008): Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen. Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung. UFZ Diskussionspapiere 3/2008.
https://www.ufz.de/export/data/2/26189_3_2008_Gawron.pdf (letzter Zugriff: 25.09.2013).
- Giloth, R.; Meier, J. (2012): Human Capital and Legacy Cities. In: Mallach, A. (Hg.): Rebuilding America's Legacy Cities. New Directions for the Industrial Heartland. New York: CreateSpace Publishing, 189-222.
- Glückler, J. (2010): Netzwerkforschung in der Geographie. In: Stegbauer, C.; Häußling, R. (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden: VS Verlag, 881-889.
- Goppel, K. (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: ARL (Hg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover: Verlag der ARL, 94-113.
- Graf, G. (2011): Der Fähigkeitsansatz im Kontext verschiedener Informationsbasen sozioethischer Theorien. In: Sedmak, C.; Babic, B.; Bauer, R.; Posch, C. (Hg.): Der Capability-Approach in sozialwissenschaftlichen Kontexten. Überlegungen zur Anschlussfähigkeit eines entwicklungspolitischen Konzepts. Wiesbaden: VS Verlag, 11-28.
- Gravert, A.; M. Günzel, M.; Volkmann, A.; Wiechmann, T. (2013): Agenda Setting in der Planung. In: RaumPlanung 2013/2, 27-32.
- Greiser, E.; Greiser C.; Janhsen, K. (2007): Night-Time Aircraft Noise Increases Prevalence of Prescriptions of Antihypertensive and Cardiovascular Drugs Irrespective of Social Class – the Cologne-Bonn Airport Study. In: Journal of Public Health 15/5, 327-337.
- Greiving, S.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2015a): Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 73/4, 285-297.
- Greiving, S.; Winkel, R.; Flex, F.; Terfrüchte, T. (2015b): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für die Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Endbericht.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2013/ReformZentraleOrteKonzept_Bundeslaender/EndberichtZentraleOrte.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 30.04.2018).
- Grondin, J. (2009): Hermeneutik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Gutberger, H. (2015): Gründungsphase und Neustart des Instituts für Raumforschung (1949 - 1951). In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main/New York: Campus, 93-126.
- Haase, A.; Dietrich, C. (2008): Unzeitgemäße Orientierungswerte im Leitbild für die Raumordnung? In: RaumPlanung 2008/136, 21-26.
- Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung 63/4, 257-265.
- Hahne, U. (2010): Wertverlust und Eigenheim - Motivation und Ortsbindung. In: vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2010/1, 13-17.
- Hahne, U.; Stielike, J.M. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. In: Ethik und Gesellschaft 2013/1, 1-39.

-
- Handelsblatt (1954): Die Raumordner sind am Werk. Weittragende Pläne in Bonn - Gefahr für die Freizügigkeit. Handelsblatt vom 10.12.1954. <http://www.artcontent.de/ipa/default.aspx?s=1-3-3-2> (letzter Zugriff: 02.05.2015).
- Harvey, D. (2007): Räume der Neoliberalisierung. Zur Theorie der ungleichen Entwicklung. Hamburg: VSA Verlag.
- Harvey, D. (2008): The Right to the City. In: *New Left Review* 53/9-10, 1-11.
- Harvey, D. (2009): *Social Justice and the City*. Athens: University of Georgia Press.
- Häußermann, H. (1997): Armut in den Großstädten – eine neue städtische Unterklasse? In: *Leviathan* 25/1, 12-27.
- Häußermann, H.; Schwarze, K.; Jaedicke, W.; Bär G.; Bugenhagen, I. (2010): Möglichkeiten der verbesserten sozialen Inklusion in der Wohnumgebung. Schlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-307338> (letzter Zugriff: 16.07.2013).
- Hebeler, T. (2006): Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Grundgesetz. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung* 21/3, 301-320.
- Heeg, S. (2013): Wohnen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens. In: *sub\urban* 1/1, 75-99.
- Heidenreich, F. (2011): *Theorien der Gerechtigkeit. Eine Einführung*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Heitmeyer, W. (2014): Rechtsextremismus im ländlichen Raum. In: Dünkel, F.; Herbst, M.; Schlegel, T. (Hg.), *Think Rural!* Wiesbaden: Springer VS, 131-146.
- Helbrecht, I. (2009): Deutschland, einig Vaterland? In: *Vorgänge* 2009/3: 13-22.
- Herfert, G. (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? In: *Raumforschung und Raumordnung* 65/5, 435-455.
- Hesse, M.; Leick, A. (2016): Wachstum vs. Ausgleich – Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik. *Forschungsberichte der ARL* 5. Hannover: Verlag der ARL.
- Hinsch, W. (2002): *Gerechtfertigte Ungleichheiten. Grundsätze sozialer Gerechtigkeit*. Berlin: De Gruyter.
- Höffe, O. (1996): Tauschgerechtigkeit und korrektive Gerechtigkeit: Legitimationsmuster für Staatsaufgaben. In: Grimm, D. (Hg.): *Staatsaufgaben*. Frankfurt am Main.: Suhrkamp, 713-737.
- Höffe, O. (1998): Einführung in Rawls' Theorie der Gerechtigkeit. In: Höffe, O. (Hg.): *John Rawls. Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Berlin: Akademie Verlag, 3-26.
- Höffe, O. (2005): Soziale Gerechtigkeit: Ein Zauberwort. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2005/37, 3-6.
- Hoffmann, L.; Sturzbecher, D. (2012): Soziale Schulqualität, Schülerbeförderung und Schulschwänzen. In: Sturzbecher, D.; Kleeberg-Niepage, A.; Hoffmann, L. (Hg.): *Aufschwung Ost?* Wiesbaden: VS Verlag, 189-214.
- Holm, A. (2011): Das Recht auf die Stadt. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 2011/8, 89-97.
- Holm, A. (2012): Gentrification. In: Eckardt, F. (Hg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden: Springer VS, 661-687.

-
- Holtmann, D.; Buchheister, C.; Görl, T.; Mutz, M.; Schuster, A. (2012): Die Sozialstruktur der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Horn, C. (2009): Einführung in die politische Philosophie. Darmstadt: WBG.
- Horn, C.; Scarano, N. (2002): Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Howell, M.; Prevenier, W. (2004): Werkstatt des Historikers. Eine Einführung in die historischen Methoden. Köln: Böhlau.
- Hübler, K.-H. (1991): Die Bundesraumordnung von 1965 - 1989. In: ARL (Hg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover: Verlag der ARL, 32-51.
- Hübler, K.-H. (2005): Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilräumen. Ist das nicht auch eine Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung in Deutschland? In: Raumforschung und Raumordnung 63/1, 55-62.
- Hübler, K.-H.; Scharmer, E.; Weichtmann, K.; S. Wirz, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Abhandlungen der ARL 80. Hannover: Verlag der ARL.
- Huster, S.; Rux, J. (2013): Der Bund und die Länder (Art. 20 - 37). In: Epping, V.; Hillgruber, C. (Hg.): Grundgesetz. Kommentar. München: Beck, 611-674.
- INTERREG (Hg.)(2012): Hintergrundpapier zur neuen Strukturfondsperiode 2014 - 2020. Bonn. https://www.interreg.de/INTERREG2014/DE/Interreg/WasistINTERREG/DL_HintergrundpapierAb2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 03.09.2019).
- Jessen, J. (2007): Stadtverdünnung? Wie verändert sich die funktionalräumliche und morphologische Struktur von Städten unter den Bedingungen des Schrumpfens? In: Giseke, U.; Spiegel, E. (Hg.): Stadtlichtungen. Basel: Birkhäuser, 47-62.
- Jessop, B. (1986): Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus. In: PROKLA 16/4: 4-33.
- Jordan, S. (2010): Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft. Paderborn: Schönigh.
- Kain, J. F. (1992): The Spatial Mismatch Hypothesis: Three Decades Later. In: Housing Policy Debate 3/2, 371-460.
- Kain, J. F. (2004): A Pioneer's Perspective on the Spatial Mismatch Literature. In: Urban Studies 41/1, 7-32.
- Kawka, R. (2006): Unterschiede in den Lebenshaltungskosten: ein Ausgleich für regionale Disparitäten? In: Informationen zur Raumentwicklung 2006/6-7, 355-361.
- Kawka, R. (2015a): Gleichwertigkeit auf dem Prüfstand. In: Informationen zur Raumentwicklung 2015/1, I-II.
- Kawka, R. (2015b): Gleichwertigkeit messen. In: Informationen zur Raumentwicklung 2015/1, 71-82.
- Kawka, R.; Sturm, G. (2006): Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? In: Informationen zur Raumentwicklung 2006/6-7, 309-316.
- Keim, K.-D. (2006): Peripherisierung ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2006/37, 3-7.

-
- Kenrick, D.T.; Griskevicius, V.; Neuberg, S. L.; Schaller, M. (2010): Renovating the Pyramid of Needs. Contemporary Extensions Built Upon Ancient Foundations. In: Perspectives on Psychological Science 5/3, 292-314.
- Kersten, J. (2005): Die Entwicklung des Konzepts der Daseinsvorsorge im Werk von Ernst Forsthoff. In: Der Staat 44/4, 543-569.
- Kersten, J. (2006a): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Der "wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt" als neue Leitvorstellung für die Raumplanung. In: UPR 2006/7, 245-252.
- Kersten, J. (2006b): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64/4, 245-257.
- Kersten, J. (2008): Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht. In: Informationen zur Raumentwicklung 2008/1-2, 1-15.
- Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge. Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: Neu, C. (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: Springer VS, 22-38.
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2015): Regionale Daseinsvorsorge. Begriff, Indikatoren, Gemeinschaftsaufgabe. Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs Januar 2015. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11182.pdf> (letzter Zugriff: 03.11.2016).
- Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2017): Das Sozial-Orte-Konzept. Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts. In: Umwelt und Planungsrecht 2017/2, 50-56.
- Kersting, W. (2002): Kritik der Gleichheit. Über die Grenzen der Gerechtigkeit und der Moral. Weilerswist: Velbrück.
- Kersting, W. (2013): Gerechtigkeitstheorien. In: Schmidt, M.G.; Wolf, F.; Wurster, S. (Hg.): Studienbuch Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS, 131-160.
- Klimeczek, H.-J. (2012): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit - Strategien auf Landesebene. In: Bolte, G., Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern: Huber, 205-218.
- Klingholz, R. (2015): Vielfalt statt Gleichwertigkeit - Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung. In: Informationen zur Raumentwicklung 2015/1, 23-27.
- Knecht, A. (2010): Lebensqualität produzieren. Ressourcentheorie und Machtanalyse des Wohlfahrtsstaats. Wiesbaden: VS Verlag.
- Knecht, A. (2012): Ressourcentheoretische Erweiterungen des Capability-Ansatzes von Amartya Sen. In: Knecht, A.; Schubert, F.-C. (Hg.): Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer, 61-71.
- Knorr, A. (2005): Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur. In: Hartwig, K.-H.; Knorr, A. (Hg.): Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 31-53.
- Köhler, H. (2004): Jeder ist gefordert. Interview im Focus am 13.09.2004. http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913_Rede.html (letzter Zugriff: 16.02.2016).
- Kohlhuber, M.; Mielck, A.; Weiland, S. K.; Bolte, G. (2006): Social Inequality in Perceived Environmental Exposures in Relation to Housing Conditions in Germany. In: Environmental Research 101/2, 246-255.

-
- Koller, P. (1998): Die Grundsätze der Gerechtigkeit. In: Höffe, O. (Hg.): John Rawls. Eine Theorie der Gerechtigkeit. Berlin: Akademie Verlag, 45-69.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel. Göttingen: Verlag Otto Schwartz.
- Krajewski, M. (2011): Daseinsvorsorge im deutschen Recht. In: Krajewski, M. (Hg.): Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen. Heidelberg: Springer, 15-43.
- Kreckel, R. (1992): Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Krohmer, O. (2013): Entwicklung und Zukunft der europäischen Kohäsionsförderung. In: ifo Dresden berichtet 20/1, 39-46.
- Kühn, M.; Weck, S. (2012): Peripherisierung – Prozesse, Probleme und Strategien in Mittelstädten. In: disP 48/2, 14-26.
- Kühn, M.; Weck, S. (2013): Peripherisierung - ein Erklärungsansatz zur Entstehung von Peripherien. In: Bernt, M.; Liebmann, H. (Hg.): Peripherisierung, Stigmatisierung, Abhängigkeit? Deutsche Mittelstädte und ihr Umgang mit Peripherisierungsprozessen. Wiesbaden: Springer VS, 24-46.
- Kunzmann, K. R. (1998): Planning for Spatial Equity in Europe. In: International Planning Studies 3/1, 101-120.
- Kuymulu, M. B. (2013): The Vortex of Rights. 'Right to the City' at a Crossroads. In: International Journal of Urban and Regional Research 37/3, 923-940.
- Ladwig, B. (2011): Gerechtigkeitstheorien zur Einführung. Hamburg: Junius.
- Leendertz, A. (2008): Ordnung schaffen. Deutsche Raumplanung im 20. Jahrhundert. Göttingen: Wallstein.
- Leendertz, A. (2009): Der Gedanke des Ausgleichs und die Ursprünge des Leitbildes der "gleichwertigen Lebensbedingungen". In: Mäding, H.; Strubelt, W. (Hg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. Arbeitsmaterial der ARL 346. Hannover: Verlag der ARL, 210-225.
- Lefebvre, H. (2016): Das Recht auf Stadt. Hamburg: Nautilus.
- Liebig, S.; May, M. (2009): Dimensionen sozialer Gerechtigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2009/47, 3-8.
- Lipowsky, F. (2006): Auf den Lehrer kommt es an. Empirische Evidenz für Zusammenhänge zwischen Lehrerkompetenzen, Lehrerhandeln und dem Lernen der Schüler. In: Allemann-Ghionda, C.; Terhart, E. (Hg.): Kompetenzen und Kompetenzentwicklung von Lehrerinnen und Lehrern: Ausbildung und Beruf. Weinheim, Basel: Beltz, 47-70.
- Mäding, H. (2011): Raumplanung als öffentliche Aufgabe. In: ARL (Hg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover: Verlag der ARL, 11-21.
- Mäding, H. (2015): Raumordnungspolitik auf dem Prüfstand 1977: Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel im Kontext der Fachdiskussion. In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main/New York: Campus, 225-254.
- Mäding, H. (2017): Das SARO-Gutachten (1961). Beurteilung von Entstehung, Inhalt und Wirkung. In: Raumforschung und Raumordnung 75/ 4, 371-387.
- Maier, W.; Mielck, A. (2010): „Environmental justice“ (Umweltgerechtigkeit). In: Prävention und Gesundheitsförderung 5/2, 115-128.

-
- Marcuse, P. (2009a): From Critical Urban Theory to the Right to the City. In: City 13/2-3, 185-197.
- Marcuse, P. (2009b): From Justice Planning to Commons Planning. In: Marcuse, P.; Connolly, J.; Novy, J.; Olivo, I.; Potter, C.; Steil, J. (Hg.): Searching for the Just City. Debates in Urban Theory and Practice. London, New York: Taylor & Francis, 91-102.
- Marcuse, P. (2009c): Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice. In: justice spatiale | spatial justice 2009/1, 1-6. <https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-4en2.pdf> (letzter Zugriff: 06.05.2013).
- Maretzke, S. (2006): Regionale Rankings - ein geeignetes Instrument für eine vergleichende Bewertung regionaler Lebensverhältnisse? In: Informationen zur Raumentwicklung 2006/6-7, 325-335.
- Maretzke, S. (Hg.)(2014): Vom demographischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. BBSR Online Publikation 2014/11. Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2014/DL_ON112014.pdf;jsessionid=15F598789C3CAEAE2A27C85583057D90.live21304?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Zugriff: 13.11.2017).
- Marshall, T. H. (1965): The Right to Welfare. In: The Sociological Review 13/ 3, 261-272.
- Maslow, A. (1943): A Theory of Human Motivation. In: Psychological Review 50/ 4, 370-396.
- Mießner, M. (2016): 'Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse'. Zum Aufstieg eines leeren Signifikanten. In: pnd | online 2016/I, 1-10. http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2016/miessner.pdf (letzter Zugriff: 13.11.2017).
- Mießner, M. (2017): Staat - Raum - Ordnung. Zur raumordnungspolitischen Regulation regionaler Disparitäten. Münster: Dampfboot.
- MKRO (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. https://www.gmkonline.de/_beschuesse/Protokoll_80-GMK_Top1301_Anlage_Leitbilddokument-Raumentwicklung.pdf (letzter Zugriff: 20.08.2014).
- MKRO (2013): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. Entwurf. Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 03. Juni 2013. www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/leitbilder-und-handlungsstrategien-entwurf-03-06-2013.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 20.08.2014).
- MKRO (2016a): EntschlieÙung "Zentrale Orte". Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09. März 2016. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/41-mkro-beschluss-entschliessung-zentrale-orte.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 04.09.2017).
- MKRO (2016b): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09. März 2016. https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/leitbilder-und-handlungsstrategien-raumordnung-de.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 17.04.2017).
- Mohai, P.; Pellow, D.; Roberts, J. T. (2009): Environmental Justice. In: Annual Review of Environment and Resources 34/ 1, 405-430.
- Neu, C. (2006): Territoriale Ungleichheit - eine Erkundung. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2006/37, 8-15.
- Neu, C. (2009a): Daseinsvorsorge - eine Einführung. S. In: Neu, C. (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: Springer VS, 9-19.
- Neu, C. (2009b): Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit. In: Neu, C. (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: Springer VS, 80-96.

-
- Neu, C. (2014): Ländliche Räume und Daseinsvorsorge - Bürgerschaftliches Engagement und Selbstaktivierung. In: Dünkel, F.; Herbst, M.; Schlegel, T. (Hg.): Think Rural! Wiesbaden: Springer VS, 117-124.
- Nieszery, A. (2014): Class, race, gender... neighbourhood? Zur Bedeutung von Quartierseffekten in der europäischen Stadtforschung. In: Schnur, O. (Hg.): Quartiersforschung: Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, 135-155.
- Nullmeier, F. (2000): Politische Theorie des Sozialstaats. Frankfurt/Main: Campus.
- Nullmeier, F. (2009): Soziale Gerechtigkeit - ein politischer "Kampfbegriff"? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2009/47, 9-14.
- Nussbaum, M.C. (2008): Women and Human Development. The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2014): OECD Regional Well-Being: A User's Guide. <http://www.oecdregionalwellbeing.org/assets/downloads/Regional-Well-Being-User-Guide.pdf> (letzter Zugriff: 25.11.2015).
- OECD (2015): How's Life? 2015. Measuring Well-Being. OECD Publishing. Paris. <http://www.ifuturo.org/documentacion/how%20life%202015.pdf> (letzter Zugriff: 02.04.2017).
- Oppeln, S. v. (2007): Das Europäische Sozialmodell. Bilanz und Perspektiven. Berlin Working Paper on European Integration 3. http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2007-3_von_Oppeln_Sozialmodell.pdf?1367709768 (letzter Zugriff: 31.10.2014).
- Ossenbühl, F. (1977): Geboten ist die Gleichwertigkeit, nicht die Gleichheit der Lebensverhältnisse in allen Räumen. Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Postulats nach gleichwertigen Lebensverhältnissen für Raumordnung und Landesentwicklungsplanung. In: Das Rathaus 30/9, 532-538.
- Park, R. E.; Burgess E. W. (2010 [Nachdr.]): The City. Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment. Chicago: University of Chicago Press.
- Pervin, L. A.; Cervone, D.; John, O. P. (2005): Persönlichkeitstheorien. München, Basel: Reinhardt.
- Pfordten, D. v. d. (2010): Normative Ethik. Berlin, New York. De Gruyter.
- Putnam, R. D. (1996): Bowling alone: America's declining social capital. In: Journal of Democracy 6/1, 65-78.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1992): Vertrag über die Europäische Union. Luxemburg. https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_de.pdf (letzter Zugriff: 04.02.2014).
- Rat der Europäischen Union (2012): Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. VAEU. In: Amtsblatt der Europäischen Union 2012/C 326/01, 1-390.
- Ravens, K. (1975): Ein Reformziel ist erfüllt. Die Raumordnungspolitik des Bundes. In: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.): Raumordnung auf neuen Wegen? Chancen und Bedingungen gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet. Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 112. Bonn, 16-19.
- Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rawls, J. (2014): Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

-
- Razum, O.; Voigtländer, S. (2009): Regionale Ungleichverteilung von Gesundheit und ihre Determinanten. In: Sozialer Fortschritt 58/2-3, 36-43.
- Reckien, D.; Martinez-Fernandez, C. (2011): Why Do Cities Shrink? In: European Planning Studies 19/8, 1375-1397.
- Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Verfassungsauftrag und Raumordnungsrecht. München: Beck.
- Rescher, N. (2008): Hermeneutische Objektivität. In: Bühler, A. (Hg.): Hermeneutik. Basistexte zur Einführung in die wissenschaftstheoretischen Grundlagen von Verstehen und Interpretation. Heidelberg: Synchron, 177-190.
- Robeyns, I. (2006): The Capability Approach in Practice. In: The Journal of Political Philosophy 14/3, 351-376.
- Rüdiger, A.; Riedel, N. (2012): Umwelt- und gesundheitsbezogene Chancengleichheit durch räumliche Planung in der Stadt. In: Bolte, G., Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern: Huber, 231-243.
- Sachverständigenausschuss für Raumordnung (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schaal, G. S.; Heidenreich, F. (2009): Einführung in die politischen Theorien der Moderne. Opladen: Barbara Budrich.
- Schlosberg, D. (2007): Defining Environmental Justice: Theories, Movements and Nature. Oxford: Oxford University Press.
- Schlosberg, D. (2012): Climate Justice and Capabilities. A Framework for Adaptation Policy. In: Ethics & International Affairs 26/4, 445-461.
- Schlosberg, D. (2013): Theorising Environmental Justice. The Expanding Sphere of a Discourse. In: Environmental Politics 22/1, 37-55.
- Schmid, L. E. (2015): Ethnische Diskriminierung bei der Wohnungssuche: Feldexperimente in sechs deutschen Großstädten [Dissertation]. Konstanz: University of Konstanz.
- Schnapp, F. (2012): Der Bund und die Länder. In: Münch, I. v.; Kunig, P. (Hg.): Grundgesetz-Kommentar. München: Beck.
- Schön, K. P. (2006): Territoriale Kohäsion auf europäischer Ebene - Ziele und Wege. In: Informationen zur Raumentwicklung 2006/6-7, 383-392.
- Schubert, F.-C.; Knecht, A. (2012): Ressourcen - Einführung in Merkmale, Theorien und Konzepte. In: Knecht, A.; Schubert, F.-C. (Hg.): Ressourcen im Sozialstaat und in der Sozialen Arbeit. Zuteilung, Förderung, Aktivierung. Stuttgart: Kohlhammer, 15-41.
- Schürz, M. (2008): Pierre Bourdieus Ungleichheitssoziologie und Amartya Sens Fähigkeitenansatz. Unterschiedliche Perspektiven auf gesellschaftliches Leid. In: Kurswechsel 2008/1, 46-55.
- Sen, A. K. (1979): Equality of What? The Tanner Lectures on Human Value. http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/s/sen80.pdf (letzter Zugriff: 12.06.2014).
- Sen, A. K. (2013): Die Idee der Gerechtigkeit. München: dtv.
- Shaw, K. S.; Hagemans, I. W. (2015): 'Gentrification Without Displacement' and the Consequent Loss of Place. The Effects of Class Transition on Low-income Residents of Secure Housing in Gentrifying Areas. In: International Journal of Urban and Regional Research 39/2, 323-341.

-
- Sinz, M. (2005): Raumordnung / Raumordnungspolitik. In: ARL (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verlag der ARL, 863-872.
- Soja, E. W. (2010): Seeking Spatial Justice. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Solga, H.; Dombrowski, R. (2009): Soziale Ungleichheiten in schulischer und außerschulischer Bildung: Stand der Forschung und Forschungsbedarf. Arbeitspapier der Hans-Böckler-Stiftung 171. https://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_171.pdf (Letzter Zugriff: 10.03.2018).
- Sørensen, J. F. L. (2014): Rural–Urban Differences in Life Satisfaction. Evidence from the European Union. In: *Regional Studies* 48/9, 1451-1466.
- Sørensen, J. F. L. (2016): Rural–Urban Differences in Bonding and Bridging Social Capital. In: *Regional Studies* 50/3: 391-410.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München: Beck.
- Statistisches Bundesamt (2015): Statistisches Jahrbuch Deutschland 2015. https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEAusgabe_derivate_00000229/StatistischesJahrbuch2015.pdf (letzter Zugriff: 13.04.2018).
- Statistisches Bundesamt (2017): Statistisches Jahrbuch Deutschland 2017. https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEAusgabe_derivate_00001629/StatistischesJahrbuch2017.pdf (letzter Zugriff: 13.04.2018).
- Steinführer, A.; Küpper, P. (2013): Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen. In: BBSR (Hg.): Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen? BBSR Online-Publikation 2/2013. Bonn, 16–28. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2013/DL_ON022013.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 05.11.2015).
- Steinführer, A.; Küpper, P.; Tautz, A. (2014a): Anpassen und Bewältigen. Strategien zur Sicherung von Lebensqualität in einer schrumpfenden Altersregion. In: *Comparative Population Studies* 39/2, 319-344.
- Steinführer, A., Küpper, P.; Tautz, A. (2014b): Die Anpassungsfähigkeit der Kleinstädter. Akteursstrategien im Umgang mit dem Wandel der Daseinsvorsorge. In: Altröck, U. (Hg.): Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung. Planungsrundschau 22. Berlin: Verlag Uwe Altröck, 155-176.
- Strubelt, W. (2004): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Element der sozialen Integration. In: Kecskes, R.; Wagner, M.; Wolf, C. (Hg.): *Angewandte Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag, 247-285.
- Strubelt, W. (2006): Auf der Suche nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - oder: die Suche nach verloren gegangenen Sinn der Zeit? In: *Informationen zur Raumentwicklung* 2006/6-7, 305-308.
- Strubelt, W. (2009): Unselige Kontinuitäten - Eindrücke und Erfahrungen bei der Lektüre der Zeitschrift "Raumforschung und Raumordnung". 1936 - 1953. In: Mäding, H.; Strubelt, W. (Hg.): Vom Dritten Reich zur Bundesrepublik. Beiträge einer Tagung zur Geschichte von Raumforschung und Raumplanung. Arbeitsmaterial der ARL 346. Hannover: Verlag der ARL, 10–20
- Taormina, R.; Gao, J. (2013): Maslow and the Motivation Hierarchy. Measuring Satisfaction of the Needs. In: *The American Journal of Psychology* 126/ 2, 155-177.

-
- Tautz, A.; Stielike J. M.; Danielzyk, R. (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken - Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. In: BBSR (Hg.): Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... - worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird. BBSR Online-Publikation 02/2018. Bonn, 25-36. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2018/bbsr-online-02-2018-dl.pdf;jsessionid=56591847156A9B7204B257B8A644DD2A.live11292?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 27.04.2018).
- Terfrüchte, T. (2015): Regionale Handlungsräume. Gliederung und Einflussfaktoren am Beispiel Nordrhein-Westfalens. Lemgo: Verlag Dorothea Rohn.
- Terfrüchte, T.; Greiving, S.; Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung 75/5, 471-485.
- Turowski, G.; Lehmkuhler, G. (1999): Raumordnerische Konzeptionen. In: ARL (Hg.): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover: Verlag der ARL, 157-172.
- Uerpmann-Wittzack, R. (2008): Gleiche Freiheit im Verhältnis zwischen Privaten: Artikel 3 Abs. 3 GG als unterschätzte Verfassungsnorm. In: ZaöRV 68, 359-370.
- van Ham, M.; Manley, D.; Bailey, N.; Simpson, L.; Maclennan, D. (Hg.)(2012): Neighbourhood Effects Research: New Perspectives. Dordrecht: Springer.
- Vogel, B. (2009): Wohlfahrtsstaatliche Daseinsvorsorge und soziale Ungleichheit. In: Neu, C. (Hg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: Springer VS, 67-79.
- Volkert, J. (2014): Der Capability-Ansatz als gesellschaftspolitischer Analyserahmen. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Was macht ein gutes Leben aus? Der Capability Approach im Fortschrittsforum, 8-19. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/10750.pdf> (letzter Zugriff: 30.09.2016).
- Volkman, A. (2012): Quartierseffekte in der Stadtforschung und in der sozialen Stadtpolitik. Die Rolle des Raumes bei der Reproduktion sozialer Ungleichheit. IRS Impulse Online 36. Berlin: Universitätsverlag der Technischen Universität Berlin.
- Volkman, A. (2017): Sozialräumliche Benachteiligung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Altrock, U.; Kunze, R. (Hg.): Stadterneuerung und Armut. Wiesbaden: Springer VS, 151-170.
- Voßkuhle, A.; Wischmeyer, T. (2015): Grundwissen - Öffentliches Recht: Das Sozialstaatsprinzip. In: JuS 2015/8, 693-695.
- Wallace, R. J. (2011): Konzeptionen der Normativität: Einige grundlegende philosophische Fragen. In: Forst, R.; Günther, K. (Hg.): Die Herausbildung normativer Ordnungen. Interdisziplinäre Perspektiven. Frankfurt am Main/New York: Campus, 33-55.
- Welch Guerra, M. (2015): Räumliche Planung und Gesellschaftspolitik um 1970 - ein folgenreicher Einschnitt in die Geschichte der Bundesrepublik. In: Strubelt, W.; Briesen, D. (Hg.): Raumplanung nach 1945. Kontinuitäten und Neuanfänge in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt am Main/New York: Campus, 287-316.
- Werlen, B. (1995): Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum. Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Weyl, H. (1986): Zum programmatischen Ansatz einer großräumigen funktionalen Arbeitsteilung - Definitionen und Engpässe. In: ARL (Hg.): Funktionsräumliche Arbeitsteilung. Teil III: Konzeption und Instrumente. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 167. Hannover: Verlag der ARL, 6-31.

-
- Wiechmann, T. (2014): Die Persistenz räumlicher Leitbilder der NS-Zeit. In: Nachrichten der ARL 2014/2, 5-10.
- Wilson, W. J. (1987): *The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy.* Chicago: University of Chicago Press.
- Winkel, R. (2018): Mindeststandards der Infrastruktur: Hilfreich oder kontraproduktiv? In: BBSR (Hg.): *Mal über Tabuthemen reden. Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, Mindeststandards, Wüstungen ... - worüber nur hinter vorgehaltener Hand diskutiert wird.* BBSR Online-Publikation 02/2018. Bonn, 82-87.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2018/bbsr-online-02-2018-dl.pdf;jsessionid=56591847156A9B7204B257B8A644DD2A.live11292?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Zugriff: 27.04.2018).
- Winston, C. N. (2016): An Existential-Humanistic-Positive Theory of Human Motivation. In: *The Humanistic Psychologist* 44/ 2, 142-163.
- Witte, L. (2004): Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU? In: *Europäische Politik* 2004/12, 1-13.
- Wittreck, F. (2015): Artikel 20 Verfassungsprinzipien, Widerstandsrecht. In: Dreier, H. (Hg.): *Grundgesetz. Kommentar.* Tübingen: Mohr Siebeck, 117-145.
- Witzler, B. (1995): *Großstadt und Hygiene. Kommunale Gesundheitspolitik in der Epoche der Urbanisierung.* Stuttgart: Franz Steiner Verlag.
- Yang, K.-S. (2003): Beyond Maslow's Culture-Bound Linear Theory: A Preliminary Statement of the Double-Y Model of Basic Human Needs. In: Murphy-Berman, V. (Hg.): *Cross-Cultural Differences in Perspectives on the Self.* Lincoln: University of Nebraska Press, 192-272.
- Zacher, H. F. (1987): Das soziale Staatsziel. In: Isensee, J.; Kirchhoff, P. (Hg.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Heidelberg: C. F. Müller, 1045-1111.
- Zimmermann, H. (2011): Finanzsystem und Raumentwicklung. In: ARL (Hg.): *Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung.* Hannover: Verlag der ARL, 661-670.

Rechtsquellenverzeichnis

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 1949 (BGBl, S. 1), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 08. April 1965 (BGBl I, S. 306).

Raumordnungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017 (BGBl. Teil I Nr. 30 v. 29. 5. 2017, S. 1245-1252).