

Andreas H. Apelt und Vincent Regente (Hrsg.)

---

# Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland!?

Erfolge, Defizite und Weichenstellungen  
für die Zukunft



Berliner  
Wissenschafts-Verlag

## Vorwort der Herausgeber

Im Artikel 72 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland ist festgelegt, dass der Bund gegenüber den Ländern das Gesetzgebungsrecht erhält, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Betrachten wir die großen Erfolge ebenso wie manche Rückschläge des seit Jahrzehnten andauernden Strukturwandels im Ruhrgebiet oder die Transformation der neuen Bundesländer seit der Wiedervereinigung, wird deutlich, dass das Streben nach Gleichwertigen Lebensverhältnissen eine notwendige, handlungsleitende, politische Zielvorgabe ist. Um der „ungleichen Entwicklung entgegenzuwirken“, hat die Bundesregierung 2018 die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einberufen. In ihren Berichten identifiziert sie starke Ungleichgewichte zwischen den Regionen Deutschlands und untersucht und analysiert Asymmetrien sowie Strukturschwächen zwischen und in diesen. Auf dieser Grundlage definiert sie geeignete Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Was aber bedeuten „Gleichwertige Lebensverhältnisse“? Der Begriff der „Lebensverhältnisse“ als naturräumliche, soziokulturelle und sozioökonomische Umwelt eines jeden Menschen lässt sich durchaus objektiv fassen. Anders verhält es sich mit dem Terminus der „Gleichwertigkeit“, dessen Definition weitaus komplizierter und mühevoller ist. Differenzierte Analysen des Begriffes kommen oftmals zu demselben Schluss: In unserer modernen, von Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung geprägten Gesellschaft unterliegt der Begriff der „Gleichwertigkeit“ letztendlich einer subjektiven Interpretation. Scheinbar leichter lässt sich ein Konsens darüber finden, was als „ungleich“ betrachtet werden kann.

Eine reale, oder so wahrgenommene, wachsende Ungleichheit zwischen den Regionen Deutschlands führt zu Unzufriedenheit und fordert unser Gemeinwesen heraus. Eine konstruktive wissenschaftliche, politische und zivilgesellschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Thema ist daher ebenso anspruchsvoll wie notwendig.

Die Deutsche Gesellschaft e.V. veranstaltete vor diesem Hintergrund am 5. November 2020 ein Symposium im Livestream, das die Arbeitsergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ einer größeren Öffentlichkeit zur Diskussion stellte. Ursprünglich war geplant, die Tagung im Zeitgeschichtlichen Forum Leipzig durchzuführen, jedoch musste die Präsenzveranstaltung aufgrund der SARS-CoV-2-Pandemie bedauerlicherweise kurzfristig abgesagt werden. Wir sind dankbar, dass alle eingeladenen Podiumsgäste auch für eine Online-Durchführung zur Verfügung

standen. Ein besonderer Dank gilt ebenso dem Bildungswerk Sachsen der Deutschen Gesellschaft e. V., das unter Leitung von Dr. Rüdiger Frey entscheidend zum reibungslosen Ablauf der Veranstaltung beigetragen hat.

Das Symposium ebenso wie die vorliegende Publikation wären ohne die vom Bundestag beschlossene Förderung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat nicht möglich gewesen. Zugleich hätte das Buch in dieser Form nicht entstehen können, wenn sich unsere Podiumsgäste nicht in großer Zahl dazu bereit erklärt hätten, ihre gehaltenen Vorträge und Diskussionsbeiträge in überarbeiteter Form zur Verfügung zu stellen. Dafür danken wir an dieser Stelle sehr.

Die Verfasser der in diesem Buch gesammelten Beiträge begegnen dem Thema engagiert und gehen kontroversen Fragen nicht aus dem Weg. Damit laden sie zur Diskussion ein. Die vertretenen Positionen decken sich dabei nicht zwangsläufig mit denen der Herausgeber.

Uta Bretschneider eröffnet den Band mit einem Blick in die Zeitgeschichte am Beispiel des DDR-„Musterdorfes“ Mestlin, an dem die Versuche der SED-Diktatur zur Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ ebenso beobachtet werden können wie der ab 1989 einsetzende Transformationsprozess. In ihren Überlegungen geht sie weit über den Ort Mestlin hinaus und plädiert engagiert dafür, den ländlichen Raum als „Möglichkeitstraum“ zu stärken.

Marco Wanderwitz definiert in seinem Beitrag 30 Jahre Deutsche Einheit Gleichwertige Lebensverhältnisse als Auftrag und Handlungsziel der Bundesregierung. Ohne noch bestehende Missstände und Ungleichheiten auszusparen, wirbt er dafür, die großen Erfolge angemessen zu würdigen und auf dieser Grundlage optimistisch in die Zukunft zu sehen. Für Zuversicht brauche es uns alle, die Bürgerinnen und Bürger, die mit ihrem Engagement und im Ehrenamt entscheidend zur Lebensqualität vor Ort beitragen.

Diesem optimistischen Plädoyer schließt sich Karl-Heinz Paqué an. In seinem Beitrag bereichert er die Diskussion um prägnante Zahlen sowie den ostmitteleuropäischen Vergleich. Entscheidend für den weiteren Erfolg der ostdeutschen Transformation sei das Schließen von „Innovationslücken“. Auch wenn es sich hier um langwierige Prozesse handele, biete der vorwärtsgerichtete Blick der neuen Generation in Ostdeutschland einen berechtigten Anlass zur Zuversicht.

Antje Hermenau beschäftigt sich vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und aufgrund von Erfahrungen, die sie in zahlreichen Gesprächen mit Menschen in Ostdeutschland gesammelt hat, mit der Regierungspolitik der letzten Jahre und Jahrzehnte. Sie untersucht anhand ausgewählter Beispiele die Möglichkeiten und Grenzen zentral-

staatlichen Planens und Handelns. Hermaus Beitrag ist ein engagiertes Plädoyer für das Subsidiaritätsprinzip und die soziale Marktwirtschaft.

In die wissenschaftliche Analyse führen die beiden anschließenden Beiträge von Raj Kollmorgen und Jens Südekum ein. Kollmorgen diskutiert kritisch und grundlegend den ökonomischen, politischen und juristischen Gehalt des Begriffs „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Im Zuge dessen plädiert er für eine realistische Politik des Machbaren, die nicht in die Falle uneinlösbarer „Gleichheitsversprechen“ tappen dürfe, welche wiederum zwangsläufig zu Enttäuschung führen würde. Realistische Erwartungshorizonte und eine „Bescheidenheitsorientierung“ würden Politikerinnen und Politikern sowie Bürgerinnen und Bürgern helfen, ihre Regionen und Lebensverhältnisse an einem validen Maßstab zu messen und wertzuschätzen.

Jens Südekum stellt in seinem Beitrag die Studie „Die Zukunft der Regionen in Deutschland“ vor, welche die Diskussion um den Komplex der Gleichwertigen Lebensverhältnisse anhand von elaborierten Indikatoren und fundiertem Zahlenmaterial auf ein belastbares Fundament stellt. Mit einer im europäischen und globalen Vergleich dezentralen Wirtschaftsstruktur und dem „Hidden Champion-Phänomen“ verfüge die Bundesrepublik über eine solide ökonomische Basis, die regionale Disparitäten entscheidend abschwäche. Damit das so bleibe, seien große Investitionen in die klassische und vor allem die digitale Infrastruktur notwendig.

Frank H. Sauer erweitert die Debatte, indem er die Frage der gesellschaftlichen Werte und deren Bedeutung für die Herstellung von Lebensverhältnissen, die von den meisten als positiv wahrgenommen werden, in den Mittelpunkt seines Beitrages stellt. Leidenschaftlich plädiert er für den Einsatz von „soft power“ und dafür, die Menschen bei allen sie betreffenden Prozessen einzubeziehen und mitentscheiden zu lassen. Nur auf dieser Grundlage ließen sich die Spaltungen in der Gesellschaft überwinden.

Uwe Lübking berichtet direkt aus der Praxis der Kommunen. Für die bundesstaatliche Förderpolitik sowie für die Finanzausstattung der Städte und Gemeinden identifiziert er Verbesserungspotenziale und entwirft konkrete Vorschläge, die dazu beitragen können, sich gleichwertigen Lebensverhältnissen in Stadt und Land zu nähern. Dafür müssten verstärkt an die spezifischen Regionen angepasste Maßnahmen entwickelt und ermöglicht werden.

Matthias von Schwanenflügel widmet seinen Beitrag den Zielvorstellungen und Maßnahmen der Bundesregierung und besonders des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, um gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu erreichen. Ein Schwerpunkt ist dabei die Frage der Demografie, von der die mit ökonomischen und sozialen Herausforderungen konfrontierten Regionen oft besonders

## Vorwort der Herausgeber

betroffen seien. Daraus ergäben sich zugleich neue Möglichkeiten. Für gleichwertige Lebensverhältnisse dürfe daher nicht nur in die wirtschaftliche Infrastruktur aus „Stein und Beton“ investiert werden, sondern es müsse auch die soziale Infrastruktur bedacht werden.

Kirsten Witte führt in ihrem Beitrag die verschiedenen Argumente des vorliegenden Bandes am Beispiel der ökonomischen und demografischen Entwicklung der Städte und Gemeinden in Deutschland zusammen. Entscheidend für den Erfolg gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland sei nicht zuletzt die flächendeckende Digitalisierung, bei der noch erhebliche Aufholpotenziale bestünden.

Bevor Rolf Kreibich den Tagungsband mit einem Blick auf die Frage der Gleichwertigen Lebensverhältnisse im Jahr 2060 beschließt, berichtet er über die Zeit des Umbruchs im Ruhrgebiet von den 1980er und 1990er Jahren bis in die Gegenwart. Nachdrücklich wirbt Kreibich für eine „Zweite Aufklärung“, mit der die Menschheit in ein postmaterielles, gerechteres Zeitalter einträte und die sie dazu befähige, die existenziellen Herausforderungen des Klimawandels oder eines wachsenden Autoritarismus zu bewältigen.

Alle in diesem Band abgedruckten Beiträge bieten eine Grundlage, um die differenzierte Auseinandersetzung mit der Bedeutung von Gleichwertigen Lebensverhältnissen fortzusetzen und konstruktive Perspektiven für Gegenwart und Zukunft zu entwickeln. Es freut uns, dass mit dieser Publikation die Konferenzbeiträge nun der Öffentlichkeit dauerhaft zugänglich sind. Unser Dank gilt all jenen, die zum Gelingen der Tagung und zum Entstehen dieses Bandes beigetragen haben. Unseren Leserinnen und Lesern wünschen wir eine bereichernde und anregende Lektüre.

*Berlin im Dezember 2020*

Andreas H. Apelt/Vincent Regente

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	11
<i>Uta Bretschneider</i>	
Möglichkeitsraum Dorf: Gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land?..	13
<i>Marco Wanderwitz</i>	
Gleichwertige Lebensverhältnisse: Auftrag und Handlungsziel der Bundesregierung .....	23
<i>Karl-Heinz Paqué</i>	
Gleichwertige Lebensverhältnisse, Chancengleichheit und „Aufbau Ost“ – eine Bilanz nach 30 Jahren .....	29
<i>Antje Hermenau</i>	
Die Bundesrepublik 30 Jahre nach der Wiedervereinigung. Herausforderungen und Handlungsoptionen. ....	35
<i>Raj Kollmorgen</i>	
Gleichwertigkeit in der Warteschlange? Von der Konzeptkritik zu politischen Handlungschancen. ....	43
<i>Jens Südekum</i>	
So geht Gleichwertigkeit?! – Vorstellung der Studie „Die Zukunft der Regionen in Deutschland“ .....	57
<i>Frank H. Sauer</i>	
„Engagement, Zusammenhalt und Demokratieförderung – mit Soft Power zum Erfolg“. Lasst uns über Werte reden .....	65
<i>Uwe Lübking</i>	
Gleichwertige Lebensverhältnisse – Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt. ....	73

**Inhaltsverzeichnis**

*Matthias von Schwanenflügel*

Gleichwertige Lebensverhältnisse gemeinsam gestalten – Lösungsansätze  
und Perspektiven. .... 83

*Kirsten Witte*

Gleichwertige Lebensverhältnisse – Ziel oder Mythos? ..... 93

*Rolf Kreibich*

1990 – 2020 – 2060. Sind „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in Deutschland  
möglich? ..... 101

Die Autorinnen und Autoren ..... 117

# Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Kulturhaus im Musterdorf. Foto: Uta Bretschneider 2014. ....	16
Abb. 2:	Buslinien als Lebensadern der Dörfer. Foto: Uta Bretschneider 2020. ....	17
Abb. 3:	Gasthaussterben: Leerstellen im Dorf. Foto: Uta Bretschneider 2020. ....	18
Abb. 4:	Die 11 Typen der Demografie-Typisierung 2020. Quelle: <a href="http://www.wegweiser-kommune.de">www.wegweiser-kommune.de</a> der Bertelsmann Stiftung. ....	97
Abb. 5:	Aufnahme aus dem Heissluftballon: A42, Emscher, Rhein-Herne-Kanal, Gasometer und im Hintergrund König-Pilsner-Arena und Centro. CC BY 2.0; Fotograf: Thomas Limburg. ....	104
Abb. 6:	Luftaufnahme des Landschaftsparks Duisburg-Nord. © Karsten Schnölzer. ....	105



Uta Bretschneider

## Möglichkeitsraum Dorf: Gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land?<sup>1</sup>

### „Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“: Einleitung

„Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ lautet der programmatische Titel des Kommissionsberichts aus dem Jahr 2019.<sup>2</sup> Darin werden unter anderem 24 Indikatoren benannt, die dem Versuch dienen, ein Messinstrumentarium für Lebensverhältnisse zu erstellen.<sup>3</sup> Handlungsleitend war für die Kommission die Frage, wie die Regierung basale Voraussetzungen dafür schaffen kann, dass sich die Lebensverhältnisse etwa zwischen Stadt und Land, zwischen ärmeren und wohlhabenderen Regionen, zwischen dicht- und dünnbesiedelten Gegenden sowie zwischen überalternden und demografisch stabilen Teilen des Landes nicht weiter auseinanderentwickeln. Die sechs Arbeitsgruppen<sup>4</sup> formulierten einen Plan, der neben Städtebauförderung und sozialem Wohnungsbau, neben der Förderung von Engagement und Ehrenamt sowie der „Barrierefreiheit in der Fläche“ auch die Stärkung von Dörfern und ländlichen Räumen umfasst.

- 1 Beim vorliegenden Text handelt es sich um das überarbeitete Geleitwort zur Konferenz „Gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland! – Erfolge, Defizite und Weichenstellungen für die Zukunft“ der Deutschen Gesellschaft e. V. am 5. November 2020.
- 2 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzende zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Berlin 2019. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf>; letzter Zugriff: 12.11.2020. Mit der Kommission rückte das Thema ebenso wie mit der Erweiterung des Bundesinnenministeriums zum Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wieder verstärkt in den politischen Fokus. Etwa zehn Jahre zuvor hatten Eva Barlösius und Claudia Neu konstatiert, der „für die deutsche Gesellschaft so fundamentale Grundkonsens der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse [sei] brüchig geworden“. Barlösius, Eva/Neu, Claudia: „Gleichwertigkeit – Ade?“. Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 37. Jg., 2007/1, Heft 146, S. 77–92, hier insbesondere S. 89.
- 3 BMI: Unser Plan für Deutschland, 2019, S. 10; zur Problematik der Messbarkeit gleichwertiger Lebensverhältnisse siehe: Milbert, Antonia: Wie misst man „Gleichwertige Lebensverhältnisse“? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69. Jg., 2019/46, S. 25–31.
- 4 Kommunale Altschulden; Wirtschaft und Innovation; Raumordnung und Statistik; Technische Infrastruktur; Soziale Daseinsvorsorge und Arbeit; Teilhabe und Zusammenhalt der Gesellschaft, vgl. BMI: Unser Plan für Deutschland, 2019, S. 8.

Dörfer gelten oft als „Räume des Dazwischen“, sie sind in vielen Punkten (tatsächlich wie vermeintlich) traditionell und werden nicht selten als statische Gebilde wahrgenommen, doch sie sind zugleich auch Orte, an denen sich Aneignungsprozesse besonderer Art vollziehen, die sie zu Möglichkeitsräumen für Einzelne und Gruppen werden lassen. Sie weisen gleichsam Entwicklungspotenziale wie Beharrungsvermögen auf. Sie gelten als peripher, abgehängt, strukturschwach<sup>5</sup>, und zugleich steigt – gerade in Zeiten der Corona-Pandemie – die Verlockung von bezahlbarem Eigentum, Naturnähe und Entschleunigung abseits der Ballungsgebiete.

Die Gestaltung ländlicher Regionen ist im Sinne der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Stadt und Land seit 1994 in Artikel 72 des Grundgesetzes festgeschrieben. Detaillierter erfasst das Raumordnungsgesetz aus dem Jahr 2008 dieses Ziel in Artikel 2: „Im Gesamttraum 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. Diese Aufgaben sind gleichermaßen in Ballungsräumen wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen zu erfüllen. Demografischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen; regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung sind einzubeziehen. Auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen ist hinzuwirken. Die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung sind langfristig offenzuhalten.“<sup>6</sup> Ausgleich, Nachhaltigkeit, Potenziale und Ressourcen – die Schlagworte von 2008 sind immer noch aktuell; oder ließe sich sagen, sie sind aktueller denn je?

Ländliche Räume mit ihren Netzen aus Dörfern und Kleinstädten im Ostteil Deutschlands sollen im Folgenden – in der gebotenen Kürze – in den Fokus rücken: Ausgehend von der Frage, welche Rolle die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen in Stadt und Land in der DDR spielte, soll kurz skizziert werden, wo wir in Punkto Gleichwertigkeit heute stehen und welche Aneignungsprozesse sich in ländlichen Räumen vollziehen.

5 Zu diesen Zuschreibungen gegenüber ländlich geprägten Regionen siehe: Miggelbrink, Judith: Ländliche Räume – strukturschwach, peripher, abgehängt? In: Krajewski, Christian/Wiegandt, Claus-Christian (Hg.): Land in Sicht. Ländliche Räume in Deutschland zwischen Prosperität und Peripherisierung, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung Band 10362, Bonn 2020, S. 64–79.

6 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008, zuletzt geändert am 3.12.2020. URL: [https://www.gesetze-im-internet.de/rog\\_2008/ROG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ROG.pdf); letzter Zugriff: 12.11.2020.