



Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel

Der Wert gleicher Lebensverhältnisse

gute gesellschaft –
soziale demokratie
#2017 plus

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG
IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürgerinnen und Bürger aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- Neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

www.fes-2017plus.de

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die FES ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Benannt ist sie nach Friedrich Ebert, dem ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten. Als parteinahe Stiftung orientieren wir unsere Arbeit an den Grundwerten der Sozialen Demokratie: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Als gemeinnützige Institution agieren wir unabhängig und möchten den pluralistischen gesellschaftlichen Dialog zu den politischen Herausforderungen der Gegenwart befördern. Wir verstehen uns als Teil der sozialdemokratischen Wertegemeinschaft und der Gewerkschaftsbewegung in Deutschland und der Welt. Mit unserer Arbeit im In- und Ausland tragen wir dazu bei, dass Menschen an der Gestaltung ihrer Gesellschaften teilhaben und für Soziale Demokratie eintreten.

Über die Autor_innen dieser Ausgabe

Prof. Dr. Jens Kersten lehrt Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Ludwigs-Maximilian-Universität in München.

Prof. Dr. Claudia Neu lehrt Allgemeine Soziologie, Methoden empirischer Sozial- und Marktforschung und Ernährungssoziologie an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach.

Prof. Dr. Berthold Vogel ist Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) an der Georg-August-Universität Göttingen und Soziologe am Hamburger Institut für Sozialforschung in Hamburg.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Dr. Philipp Fink ist in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik für den Arbeitsbereich Klima-, Umwelt-, Energie- und Strukturpolitik verantwortlich und leitet den Arbeitskreis Nachhaltige Strukturpolitik.

Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel

Der Wert gleicher Lebensverhältnisse

2	VORWORT
3	1. EINLEITUNG
4	2. UNGLEICHE ENTWICKLUNGEN „GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE“
4	2.1 Sozialräumliche Entwicklungslinien
4	2.2 Verfassungsrechtliche Entwicklungslinien
5	2.3 „Kalte Sanierung“ und Privatisierung der Ungleichheit
6	3. GLEICHHEIT
6	3.1 Kollektive Gleichheit und soziale Gerechtigkeit
6	3.2 Drei Dimensionen kollektiver Gleichheit
8	4. GEWINNER_INNEN UND VERLIERER_INNEN
8	4.1 Industrialisierung
8	4.2 Wohlfahrtsstaat
8	4.3 Globalisierung
10	5. FAZIT: DER WERT GLEICHER LEBENSVERHÄLTNISSE
11	6. HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN
12	Literaturverzeichnis

VORWORT

Vom Grundgesetz vorgegeben, stellt die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Deutschland eine wesentliche Voraussetzung für den sozialen und politischen Zusammenhalt unserer Gesellschaft dar. Doch trotz der guten Konjunktur in den letzten Jahren driftet Deutschland weiter auseinander. Zwischen Ost und West, Nord und Süd bestehen zum Teil erhebliche und wachsende soziale und wirtschaftliche Unterschiede. Verschärfend kommen die Auswirkungen der demografischen Entwicklung und die Bevölkerungswanderung hinzu. Die wachstumsstarken Regionen laufen den schwächeren davon, die Schwachen drohen weiter von den Impulsen für Wachstum und Beschäftigung abgehängt zu werden. Gerade diese Regionen haben zunehmend Schwierigkeiten bei der Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Als Folge werden vielerorts öffentliche Leistungen abgebaut, Infrastrukturen zurückgefahren und nur noch ein Mindestmaß an öffentlichen Gütern angeboten. Immer mehr Kommunen und Landkreise können dem Teufelskreis aus Verschuldung, Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit und Abwanderung nicht entkommen. Zusätzliche Aufgaben, wie die lokale Organisation der Pflege oder neuerdings die Flüchtlingsunterbringung, führen schnell zur Überforderung. Die Erfüllung des grundgesetzlichen Gebots der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse rückt in immer weitere Ferne.

Zwar wird diese Entwicklung öffentlich diskutiert, doch bislang fehlt die Formulierung von überzeugenden Antworten. Gerade deshalb sollte die momentane Diskussion um die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, die demografische Entwicklung sowie die Finanzierung der Unterbringung von Flüchtlingen und deren Integration genutzt werden, um eine umfassende Debatte über den Wert gleichwertiger Lebensverhältnisse und ihre Erreichbarkeit zu führen.

Dieser Idee folgend hat die Friedrich-Ebert-Stiftung bereits 2013 ein Konzept zur Bekämpfung der wachsenden sozial-ökonomischen Disparitäten vorgelegt und kontinuierlich weiterentwickelt. Die einzelnen Vorschläge des Konzepts wurden wissenschaftlich geprüft, für finanzierbar und umsetzbar befunden: Um die Handlungsfähigkeit der Kommunen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Rahmen der Daseinsvorsorge

wiederherzustellen, sollen sie für die Aufgaben, die ihnen der Bund im Rahmen der Sozialgesetzgebung übertragen hat, finanziell entlastet werden. Zudem soll eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge eingeführt werden. Der territoriale Zusammenhalt und die Entwicklung vor Ort sollen darüber hinaus durch einen Ideenwettbewerb in den Regionen gefördert werden.

Der vorliegende Beitrag von Claudia Neu, Jens Kersten und Berthold Vogel setzt die Grundidee dieses Konzepts fort. Die Autor_innen machen deutlich, dass die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein eindeutiger Verfassungsauftrag an die Politik ist. Sie ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die unmittelbar aus dem Sozialstaatsgebot folgt und benötigt entschiedenes staatliches Handeln.

HANS EICHEL

Bundesminister a.D.
Sprecher des Arbeitskreises
Nachhaltige Strukturpolitik

DR. PHILIPP FINK

Leiter des Arbeitskreises
Nachhaltige Strukturpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

HEINRICH TIEMANN

Staatssekretär a.D.
Mitglied im Arbeitskreis
Nachhaltige Strukturpolitik

1

EINLEITUNG

Die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ steht in der Bundesrepublik auf dem Spiel. „Vielfalt statt Gleichwertigkeit“ lautet die neue Zauberformel. Diese Formel verrät freilich nicht, was genau unter Vielfalt zu verstehen ist: die Förderung vielfältiger Lebensformen, die Toleranz neuer Ungleichheiten oder die schlichte Tatsache, dass wir es in der Bundesrepublik Deutschland seit jeher mit differenzierten regionalen Lebenswelten zu tun haben?

Vor diesem Hintergrund besteht die politische und publizistische Gefahr, dass der allmähliche Abbau von Infrastrukturen, die schleichende Akzeptanz von Versorgungsengpässen in peripheren Räumen oder die Abwertung des öffentlichen Raumes zu regionalen und kulturellen Eigenheiten umgedeutet werden. Verödete Räume werden in „Kreativzonen“ umbenannt, Dorfläden und Caring Communities sollen lokale Defizite nachhaltig ausgleichen. Sozialer Zusammenhalt als gesellschaftliches Leitmotiv verliert im Rahmen dieser veränderten gesellschaftspolitischen Praxis an Boden. Ein neuer Trend zeichnet sich ab: Die soziale Frage nach Gleichheit und Zusammenhalt wird auf der Suche nach dem „guten Leben“ emotional individualisiert.

Diese Parzellierung der sozialen Frage in Teilaspekte des „guten Lebens“ – wir könnten auch sagen: in Wohlfühlfaktoren – ist insofern in besonderer Weise problematisch, da der Wert der gleichen Lebensverhältnisse ein zentrales normatives und strukturelles Prinzip des sozialen Rechtsstaates und der demokratischen Wohlfahrtsgesellschaft repräsentiert. Gleichheit und Zusammenhalt sind keine politischen Bonusleistungen für bessere Zeiten, sondern basale Voraussetzungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sie bedürfen kollektiver Anstrengung und staatlicher Rahmensetzung, da sie in einer Gesellschaft der Einzelnen nicht verwirklicht werden können.

2

UNGLEICHE ENTWICKLUNGEN „GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE“

Die sozialräumliche Entwicklung hat in Verbindung mit einem verfassungsrechtlichen Wandel des Verständnisses der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu einer „kalten Sanierung“ von Schrumpfungsbereichen und zu einer Privatisierung der Ungleichheit in der Bundesrepublik geführt.

2.1 SOZIALRÄUMLICHE ENTWICKLUNGSLINIEN

Die Folgen der demografischen Entwicklungen – Geburtenrückgang, Langlebigkeit, Bevölkerungswanderungen – sind neben den deutlich unterschiedlich verlaufenden Arbeitsmarktentwicklungen eine zunehmende territoriale und soziale Differenzierung der Bundesrepublik: Großstädte wachsen, (periphere) ländliche Räume verlieren an Einwohner_innen. Mit Einwohnerverlust und deutlich alternder Bevölkerung verändern sich auch die Anforderungen an die daseinsvorsorgenden Leistungen. In der Realität – vielfach durch Sparzwänge angetrieben – lautet die einsilbige Antwort auf diese Herausforderungen: weniger, teurer, gar nichts mehr.

Zonen der Benachteiligung entstehen aber nicht nur in den Schrumpfungsbereichen, sondern auch in den Wachstumsregionen: Die soziale und ökonomische Segregation von Stadtteilen, vor allem in den Metropolregionen, benachteiligt Bürger_innen. Hiervon sind insbesondere Kinder betroffen, denen aufgrund von Schulsegregation persönliche Entwicklungschancen genommen werden. Aber auch alte Menschen in benachteiligten Stadtvierteln sehen sich mit sozialem und medizinischem Ausschluss konfrontiert.

Schließlich kommen die ungleichen Lebensverhältnisse in der Umweltqualität oder in der Leistungsfähigkeit öffentlicher Ressourcen (Zustand der Verkehrswege, Bestand öffentlicher Bibliotheken, Qualitätssicherung in Kindertagesstätten etc.) zum Ausdruck, in der sich reiche und arme Stadtviertel markant unterscheiden.

So unterschiedlich diese sozialen, demografischen, ökonomischen und ökologischen Entwicklungen in Schrumpfungsbereichen und Wachstumsregionen auf den ersten Blick auch scheinen – sie haben etwas gemeinsam: Der Gradmesser für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist das Angebot an sozialen

und technischen, ökonomischen und ökologischen Infrastrukturen, die den Bürger_innen zur Verfügung stehen. Die soziale und territoriale Gleichverteilung dieser öffentlichen Güter und Dienstleistungen wird gemeinhin als Maßstab für soziale Ungleichheit verwendet und bildet somit einen Gerechtigkeitsindikator. Wenn diese Infrastrukturleistungen so gleich (mäßig) zwischen Bevölkerungsgruppen oder Teilräumen verteilt sind, dass aus Unterschieden keine Bevorzugung oder Benachteiligungen für Menschen oder Regionen entstehen, dann wurde dies bisher als sozial gerecht empfunden. Orientierungspunkt der Gleichverteilung war in der Vergangenheit stets das denkbar beste Angebot an daseinsvorsorgenden Leistungen (Barlösius/Neu 2008: 19). Es geht mithin in einem weiteren Sinne um die Daseinsvorsorge, auf deren Grundlage sich die Bürger_innen frei entfalten können und die zugleich die Grundlage der sozialen Bindekraft unserer Gesellschaft bildet.

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

2.2 VERFASSUNGSRECHTLICHE ENTWICKLUNGSLINIEN

Unfreiwillige Schützenhilfe erhält diese Debatte durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die in Artikel 72 Absatz 2 GG verankert ist. „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in

erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (vgl. BVerfGE 106, 62 [144 ff.]; 110, 141 [174 ff.]; 111, 10 [28 f.]; 111, 226 [253 ff.]; 112, 226 [244]).

Mit dieser restriktiven Minimumrechtsprechung wird aber das bundesstaatliche Rechtsgut der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu einem normativ stumpfen Schwert: Weniger geht politisch immer, da sich das „Minimum“ gerade nicht verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich bestimmen lässt. Insofern ist es verfassungsrechtlich auch vollkommen risikolos, wenn sich der Gleichwertigkeitsgrundsatz nun in Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung verankert sieht: Der Staat „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“ Der verfassungspolitische Innovation Gehalt dieser Regelung verpufft verfassungsrechtlich, da im Zweifel „nur“ ein unspezifisches Minimum geschuldet wird.

Dieser verfassungspolitische Mehltau des unspezifizierten Minimums hat sich über die gesamtgesellschaftliche Debatte gelegt, die wir eigentlich im Hinblick auf die demografische De-Infrastrukturalisierung in Schrumpfs- und Wachstumsregionen führen müssten. Doch die Indifferenz gegenüber den territorialen Ungleichheiten nimmt zu: 2004 war der allgemeine Aufschrei groß, als der damalige Bundespräsident Köhler die unbedingt notwendige Debatte um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse anstoßen wollte.¹ 2009 widersprach noch der damalige Verkehrsminister Tiefensee der Empfehlung des von ihm selbst beauftragten Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, ländliche Räume aufzugeben und sich von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse abzuwenden (Berlin Institut 2009; Klingholz 2009; Tiefensee 2009). Doch 2013 folgte auf die Werbung des Berlin-Instituts, die Gleichwertigkeit zugunsten der Vielfalt der Lebensverhältnisse zu verabschieden (Berlin Institut 2013), nur ein öffentliches Schulterzucken.

2.3 „KALTE SANIERUNG“ UND PRIVATISIERUNG DER UNGLEICHHEIT

Die „kalte Sanierung“ von Schrumpfsregionen scheint akzeptiert, die harten Konflikte um Segregation in Wachstumsregionen werden ignoriert. Der Abbau von Infrastruktur und das Entstehen von Versorgungslücken, der Verfall des öffentlichen Raumes und der Sozialstruktur werden zu regionalen und kulturellen Eigenheiten umgedeutet. Hier taucht der ländliche Raum als Hort des Bürgerengagements auf, in dem findige Menschen Versorgungsempfänger aus eigener Kraft begegnen: Dorfläden blühen und Bürgerbusse rollen. Entleerte Räume werden zu Orten der Kreativität und des nachhaltigen Wirtschaftens stilisiert.

Dies mündet unmittelbar in die Strategie der Bundesregierung: „Gut leben in Deutschland. Was uns wichtig ist“ (Bundesregierung 2015). Diese Strategie will herausfinden,

was individuell Menschen bewegt, anstatt danach zu fragen, was unsere Gesellschaft sozial zusammenhält. Durch die Individualisierung sozialer Fragen, die nur kollektiv beantwortet werden können, verlieren wir den spezifischen demokratischen und sozialstaatlichen Wert der Gleichheit, der Teilhabe und des Zusammenhalts Schritt für Schritt aus dem Blick: Statt medial die „Negativität“ sozialer Ungleichheit zu thematisieren, geht es um die mediale „Positivität“ individuellen Wohlfühlens in der Bundesrepublik Deutschland. In dieser emotionalen Individualisierung der Debatte um deutsche Lebensverhältnisse geht der Frage nach der Gleichwertigkeit ihr sozialpolitischer Kern verloren.

Die soziale Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik gehört jedoch auf die politische Agenda. In der gesamtgesellschaftlichen Diskussion kann es nicht um die defensive Bestimmung des Minimums sozialer Kohäsion gehen, sondern in ihrem politischen Zentrum steht die Frage nach der Gleichheit in unserer Gesellschaft. Doch auch die gesellschaftliche Debatte um diese Frage hat sich in den vergangenen Jahren individualisiert: Sie konzentriert sich immer stärker und expliziter auf Fragen der Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Religion und Weltanschauung, von Geschlecht und sexueller Orientierung, von Krankheit, Behinderung und Alter.

Die Fortschritte in der Bekämpfung individueller Diskriminierung und damit Anerkennung von Differenz haben zweifellos auch gesamtgesellschaftliche Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt und für die Kohäsionskräfte in unserer Gesellschaft. Doch neben den Politiken der individuellen Gleichheit ist die eigentliche Herausforderung die Politik sozialer Gleichheit, die insbesondere in der Teilhabe an flächendeckend bereitgehaltenen Infrastrukturen und Daseinsvorsorge zum Thema wird. Diese kollektive Dimension des Gleichheitssatzes wird gegenwärtig kaum diskutiert – und wo sie angesprochen wird, wird ihr regelmäßig mit dem Gegenargument der „Gleichmacherei“ begegnet.

¹ Köhler 2004: Es „gibt [...] 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.“

3

GLEICHHEIT

Doch es geht nicht um „Gleichmacherei“, sondern um die effektive Entfaltung des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei ist uns vom Grundgesetz nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Dimension der Gleichheit verfassungsrechtlich aufgegeben.

3.1 KOLLEKTIVE GLEICHHEIT UND SOZIALE GERECHTIGKEIT

Sie ist vor allem im Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 Absatz 1, Artikel 23 Absatz 1 Satz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 GG) angelegt und damit als Staatsfundamentalnorm für die Bundesrepublik verankert. Das Bundesverfassungsgericht entfaltet das Sozialstaatsprinzip in den drei Dimensionen des sozialen Ausgleichs, der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit:

1. Der soziale Ausgleich ist die Verpflichtung des Staats, „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen“ (BVerfGE 22, 180 [204]; 69, 272 [314]) und für die „Herstellung erträglicher Lebensbedingungen für alle“ (BVerfGE 1, 97 [105]) einzutreten.
2. Die soziale Sicherheit ist als der Auftrag des Staats, allen Bürger_innen Schutz im Hinblick auf die „Wechselfälle des Lebens“ (BVerfGE 28, 324 [348 ff.]; 45, 376 [387]) zu gewähren.
3. Die soziale Gerechtigkeit ist als das Ideal des Sozialstaats, eine „annähernd gleichmäßige Förderung des Wohles aller Bürger und annähernd gleichmäßige Verteilung der Lasten“ (BVerfGE 5, 85 [198]) anzustreben.

Diese Entfaltung des Sozialstaatsprinzips durch das Bundesverfassungsgericht zeigt einerseits, wie umfassend die kollektive Dimension der sozialen Gleichheit für die bundesrepublikanische Gesellschaft verstanden wird. Sie veranschaulicht aber gleichzeitig auch, dass die kollektive Dimension der Gleichheit von unserer Verfassung keinesfalls als „gleichmacherische“ Standardisierung verstanden wird. Das Sozialstaatsprinzip diffe-

renziert seinen verfassungsrechtlichen Anspruch kollektiver Gleichheit aus. Dabei unterstreicht es vor allem den untrennbaren Zusammenhang zwischen sozialer Gerechtigkeit und sozialer Teilhabe, der sich insbesondere in der gleichen Teilhabe aller Bürger_innen an der Daseinsvorsorge und den Infrastrukturen materialisiert. Dies ist schon deshalb notwendig, weil das Grundgesetz als liberale Verfassungsordnung die grundrechtlichen Freiheiten der Bürger_innen mit der grundrechtlichen Gleichheit aller Bürger_innen verbindet.

3.2 DREI DIMENSIONEN KOLLEKTIVER GLEICHHEIT

Deshalb kennt das Grundgesetz auch drei Gleichheitssätze, die in ihren Anforderungen sozialer Gleichheit durchaus variieren:

1. Soweit es um die Freiheit der Bürger_innen geht, fordert der Allgemeine Gleichheitssatz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (Artikel 3 Absatz 1 GG) und lässt damit durchaus auch Ungleichbehandlungen zu, solange diese sachlich gerechtfertigt und im Hinblick auf Freiheits Einschränkungen verhältnismäßig sind.
2. Soweit es um die Teilhabedimension der Bürger_innen am gesellschaftlichen und staatlichen Leben geht, gelten Diskriminierungsverbote (Artikel 3 Absätze 2 und 3, Artikel 33 Absätze 1 bis 3 GG, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz).
3. Soweit es um die politische Partizipation in den demokratischen Institutionen geht, gilt das strikte Gebot der staatsbürgerlichen Gleichheit, das keinerlei Ausnahmen und Relativierungen zugänglich ist (Artikel 20 Absätze 1 und 2, Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG).

Diese drei Formen der Gleichheit im Verfassungsstaat sind in soziologischer Hinsicht insoweit relevant, da sie in einer ökonomisch strukturell ungleichen Marktgesellschaft (vulgo: Kapitalismus) ein politisches, rechtliches und auch sozialkulturelles Gegengewicht bilden. Die Gleichheit der Chancen ermöglicht die wirtschaftlich und sozial erfolgreiche Teilnahme am Ar-

beitsleben und in den sozialen Alltagsbeziehungen. Freiheit bleibt nicht nur eine abstrakte Vokabel, sondern beinhaltet ein Aufstiegsversprechen. Soziale Entfaltung, individuelle Emanzipation aus vorgegebenen Verhältnissen und berufliche Mobilität sind Leitbegriffe und gesellschaftliche Wirklichkeit zugleich. Vorwärtskommen ist nicht auf privilegierte Schichten begrenzt, sondern wird zur Kollektiverfahrung. Die Grundlage hierfür bildet ein ausgebauter und leistungsfähiger Sozialstaat. Er bietet Sicherheit, er garantiert Zugänge, er mildert die Wechselfälle des Lebens.

Das wirtschaftliche Misslingen oder soziale Scheitern führt nicht zum grundsätzlichen Verlust der (Über-)Lebenschancen. Gleichheit der Teilhabe bedeutet auch, dass biographische Neuanfänge möglich sind. Diese Form sozialer Sicherheit, die die Lebensführung der Einzelnen unmittelbar berührt, verweist schließlich auf ein politisches Konzept staatsbürgerlicher Gleichheit, das aus der Idee der Demokratie eine handlungspraktische Erfahrung macht. Die öffentlichen Institutionen und Güter sind partizipativ gestaltet, sie spiegeln nicht die Selektivität sozialer und insbesondere wirtschaftlicher Unterschiede, sondern die Allgemeinheit des Zugangs. Der Wert gleicher Lebensverhältnisse ist eine institutionelle Zusage, die die materiale Basis einer lebendigen Demokratie bildet.

4

GEWINNER_INNEN UND VERLIERER_INNEN

Kollektive Gleichheit und soziale Gerechtigkeit lassen sich nicht abstrakt bestimmen. Sie suchen immer nach Antworten für konkrete soziale und ökonomische Herausforderungen: Wer sind die Gewinner_innen? Wer sind die Verlierer_innen von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen? Diese Fragen sind der Gradmesser kollektiver Gleichheit und sozialer Gerechtigkeit in den vergangenen 200 Jahren gewesen, die vom Wettbewerb um knappe gesellschaftliche Güter bestimmt waren. Jede Epoche musste und muss eine Antwort auf die Fragen von Verteilung und Zugang zu den erstrebenswerten Gütern wie Nahrung, Bildung, Wohnraum, Gesundheit und Infrastrukturen finden. Schienen die natürlichen Ressourcen wie Boden, Energie und Arbeitskräfte im 19. Jahrhundert nahezu unbegrenzt zur Verfügung zu stehen, so bedrohen heute Ressourcenübernutzung, Klimawandel und demografische Verschiebungen die Wirtschafts- und Lebensgrundlagen des globalen Kapitalismus.

4.1 INDUSTRIALISIERUNG

Vor allem technische Neuerungen wirken als Treiber ökonomischer und sozialer Entwicklungen. Im 19. Jahrhundert war es die Erfindung der Dampf- und Dreschmaschine, die die industrielle Fertigung, die weltweite Mobilität von Menschen und Waren mit Lokomotiven und Dampfschiffen antrieb. Der Phase der Verelendung der Industriearbeiterschaft im Frühkapitalismus folgte alsbald eine Phase, die Konsumgüter für breite Bevölkerungsschichten erschwinglich machte. Mehr Wohnkomfort, verbesserte Hygiene und ein zunehmendes Angebot an öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und ein modernes Sozialversicherungssystem ließen den Lebensstandard zuerst in den Städten, dann auch auf dem Land langsam, aber stetig wachsen.

Mit den veränderten Produktionsbedingungen wandelte sich einerseits das Bedürfnis der Menschen nach Sicherheit und Wohlstand, andererseits nach Beteiligung und Mitbestimmung. Die Demokratisierungs-, Bürokratisierungs- und damit verbunden die Sozialstaatsbewegung antworteten ebenso auf die Notlagen der Arbeiter_innen (Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit) wie auf die zunehmenden Emanzipations-

wünsche der bürgerlichen Schichten. Solidarität als praktisches Handeln und Gemeinsinn als kollektive, staatsbürgerliche Orientierung, die über öffentliche Institutionen vermittelt wurden und die den Einzelnen von familiären Netzwerken unabhängiger machte, schufen ein neues Ideal staatsbürgerlicher Gleichheit, das materiell durch neue Teilhabemöglichkeiten an öffentlichen Gütern wie Bildung und Gesundheit unterstützt wurde.

4.2 WOHLFAHRTSSTAAT

Nach dem Zweiten Weltkrieg erlebten Westdeutschland und Westeuropa unter den Voraussetzungen anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums eine Blüte an Demokratie, Infrastrukturausbau und Massenkonsum. Die Zeichen der Zeit standen lange Jahre auf Aufschwung und Aufstieg. Armut und soziale Deklassierung schienen Probleme von gestern zu sein, die durch wissenschaftlich informierte soziale und wirtschaftliche Planung dauerhaft zu beheben sind. Dank Bildungsexpansion und Vollbeschäftigung traten in der sozialen Selbstwahrnehmung immer häufiger soziale Unterschiede hinter Lebensstilunterschiede zurück. Doch auf dem Höhepunkt der „goldenen Jahre“ des Wohlfahrtsstaats warfen nach dem ersten Ölpreisschock 1973 Arbeitslosigkeit und Endlichkeit der Ressourcen bereits ihre Schatten voraus. Der feste Glaube an die Leistungskraft des „Modells Deutschland“ überdeckte jedoch lange die Folgen schwächelnder (Binnen-)Konjunktur, Langzeitarbeitslosigkeit, Geburtenrückgang und fehlender Integration von „Gastarbeiter_innen“ und ihren Familien.

4.3 GLOBALISIERUNG

Hinzu kamen schließlich seit den 1990er Jahren die zunächst erheblich unterschätzten Kosten der deutschen Einheit, die immer stärker wahrgenommenen Folgen des demografischen Wandels sowie aktuell Fragen der Armutsmigration und der Kriegsflucht. Infolgedessen stehen soziale Leistungen seit langem unter anhaltendem Rechtfertigungsdruck, öffentliche Aufgaben wurden und werden privatisiert (trotz neuer Ten-

denzen beispielsweise der Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen) und Infrastrukturen (beispielsweise im Verkehrswegebau) werden vernachlässigt. Diese Entwicklungen stehen in engem Zusammenhang mit der Liberalisierung der Märkte, der weltweiten Finanzmarktkrise und mit der beschleunigten Digitalisierung der Arbeits- und Alltagswelt durch das Internet und durch die Innovationskraft der Informationstechnologien.

Hatte die (Hoch-)Industrialisierung selbst bereits zu weltumspannendem Handel mit Waren und Kapital geführt, konnten Menschen dank Eisenbahn, Dampfschiff und Automobil deutlich bequemer und preisgünstiger reisen, mittels Telefon unmittelbar kommunizieren, so haben (Flugzeug-)Mobilität und Digitalisierung im 21. Jahrhundert eine neue Qualität des Zusammenlebens und -arbeitens hervorgebracht. Neue Formen von globaler, regionaler und lokaler Raumüberwindung und Raumgebundenheit sind entstanden, doch die Verheißungen des Finanz- und Internet-Zeitalters, die benachteiligten ländlichen Regionen mit einem digitalen Sprung an die High-tech-Metropolen heranzuzoomen („leapfrogging“) sind nicht eingetreten. Vielmehr gibt es neue (digitale) Gewinner_innen und Verlierer_innen. Globale Eliten gestalten die Märkte, digitale Eliten beherrschen die Netzwelt. Alte und neue Megacities steigern ihre Attraktivität als Finanzplätze oder dank Arbeitsplatzkonzentration und medialer Inszenierung – während die ländlichen Peripherien veröden. Wirtschafts- und Klimaflüchtlinge treten nun zu Hunderttausenden ihren beschwerlichen Weg auf der verzweifelten Suche nach dem Glück an.

Auf welche Antwort, auf welches Angebot dürfen heute die Immobilen, Armen und Migrant_innen hoffen? Aktuelle gesellschaftspolitische Debatten verzichten heute auf ein Integrations- und Solidaritätsversprechen. Die europäischen Gesellschaften schließen nach außen ihre Tore und nach innen verweisen sie die Mühsamen und Beladenen oftmals bloß auf ihre Selbstheilungskräfte.

5

FAZIT: DER WERT GLEICHER LEBENSVERHÄLTNISSE

Unsere Verfassung gibt uns auf, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik aktiv zu gestalten. Dafür müssen wir zunächst den sozialen Kern dieser politischen Gestaltungsaufgabe erkennen. Er liegt im Wert gleicher Lebensverhältnisse! Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass wir lediglich eine Nivellierung nach unten betreiben und nun Mindeststandards für alle Lebensbereiche ausgeben. Vielmehr sind wir in Zeiten des demografischen Wandels, der Digitalisierung der Lebenswelt und zunehmend weltweiter Konflikte gefordert, ein neues Integrationsversprechen zu entwerfen, das auf Freiheit, Gleichheit und Solidarität aufgebaut ist. Kehren wir zurück zu den Infrastrukturen als fundamentalen Integrationsmodus demokratischer Wohlfahrtsstaaten: Welche sozialen und gesellschaftlichen Infrastrukturen müssen gleich (im gleichen Umfang) gewährleistet sein, damit sich alle Bürger_innen frei entfalten können?

Diese Freiheitsdimension der Gleichheit verändert sich in Abhängigkeit von sozialen und technischen Entwicklungen. Der Wert gleicher Lebensverhältnisse unterscheidet sich in den 1960er, den 1990er und den 2010er Jahren. Welche öffentlichen Güter und Dienstleistungen werden im jeweiligen Zeitraum zur Daseinsvorsorge gezählt? Welche technischen Standards in der Daseinsvorsorge sind vorhanden? Wer sind benachteiligte Bevölkerungsgruppen? Spielte das Internet in den 1990er Jahren kaum eine Rolle, so zählt Breitbandversorgung heute zu den elementaren Grundbedürfnissen der Menschen. Neben „Kommunikation“ gehören Bildungsmöglichkeiten und Gesundheitsversorgung zu diesem harten Kern sozialer Gleichheit, der bundesweit zu gewährleisten ist. „Unterlage“ für diesen Kern sozialer Gleichheit sind weitere basale Daseinsvorsorgeleistungen: die Gewährleistung von Energie-, Wasserversorgung und Mobilität, ohne die die Gleichheit von Bildung, Gesundheit und Kommunikation nicht denkbar und nicht praktisch gestaltbar ist.

Die Teilhabedimension der Gleichheit schließt es aus, dass Bürger_innen von diesen Werten gleicher Lebensverhältnisse ausgeschlossen werden. Der Staat ist verfassungsrechtlich verpflichtet, allen Bürger_innen gleichen und das heißt diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Bereichen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Dies bedeutet vor allem auch, dass nicht der konkrete Wohnort zu einem Diskriminierungsfaktor wird:

Territoriale Unterschiede dürfen nicht zu territorialer Ungleichheit führen und auf diese Weise territoriale Ungerechtigkeit in der Bundesrepublik begründen.

Mit dieser aktiven Gestaltung gleicher Lebensverhältnisse ist die Gleichheit der politischen Partizipation angesprochen: Angesichts knapper finanzieller Mittel sind die Wohlstandskonflikte, die mit der Durchsetzung und Gewährleistung gleicher Lebensverhältnisse einhergehen, demokratisch zu entscheiden und zu verantworten. Hier verbietet das strikte Gebot demokratischer Gleichheit jede Differenzierung in der politischen Teilhabe, wie sie beispielsweise durch die demografisch inspirierten Vorschläge eines besonderen Elternwahlrechts eingeführt würden (Kersten et al. 2012).

Die tatsächlichen Probleme der Gleichheit politischer Partizipation liegen aber auf einer ganz anderen Ebene. Viele Bürger_innen haben sich aus dem politischen Diskurs ausgeklinkt – dies gilt insbesondere für die Verlierer_innen und die Gewinner_innen der aktuellen Entwicklung: Die einen nehmen ihre politischen Rechte aufgrund ihrer Benachteiligung nicht mehr wahr, die anderen fühlen sich aufgrund ihrer Privilegierung nicht mehr mit der Gesellschaft verbunden. Die einen müssen es „alleine“ schaffen; die anderen glauben, es „allein“ zu schaffen. Beide Haltungen sind Folgen einer Privatisierung und Individualisierung unserer Gesellschaft, die den Wert der sozialen Gleichheit seit den 1980er Jahren systematisch aus den Augen verloren hat. Die Debatte um den Wert gleicher Lebensverhältnisse rückt die soziale Gleichheit wieder in den Mittelpunkt unserer Aufmerksamkeit.

6

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die zunehmende Polarisierung der Lebensverhältnisse stellt die Politik vor neue Herausforderungen, die nicht allein mit der Frage nach dem individuellen Lebensglück zu beantworten sind. Das Auslaufen des Solidaritätspaktes im Jahr 2020 und die Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs führen bereits heute zu heftigen Auseinandersetzungen, die sich bisher allerdings eher im Kleinteiligen verlaufen: Hier ein wenig an der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) schrauben, da die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) ein wenig in Richtung ländlicher Räume schieben.

Im Gegensatz dazu wurde durch Eichel et al. (2013, 2014, 2015) ein Vorschlag zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs eingeführt, um die sozialen und ökonomischen Disparitäten abzubauen. Die einzelnen Vorschläge wurden wissenschaftlich geprüft und für umsetzbar erachtet. Um die Kommunen wieder handlungsfähig zu machen, haben Ragnitz et al. (2014 a, b, c) ihre finanzielle Entlastung von Aufgaben, die ihnen der Bund übertragen hat, geprüft und für durchführbar befunden. Kersten et al. (2015a) schlagen eine neue „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ vor. Der territoriale Zusammenhalt könnte darüber hinaus durch einen Ideenwettbewerb der Regionen gestärkt werden, der in systematischer Unterscheidung riskante, resiliente und robuste Gemeinden zusammenbringt (Kersten et al. 2015b).

Diese Vorschläge, die auf eine fiskalische, gemeinschaftsorientierte und wettbewerbliche Neujustierung der Gesellschaftspolitik zielen, bilden den handlungsleitenden Rahmen und den strukturellen Hintergrund, um folgende Aufgaben anzugehen:

1. Soziale Gleichheit und Gerechtigkeit markieren das normative Gerüst der Infrastrukturpolitik und Daseinsvorsorge in der Bundesrepublik.
2. In der Gestaltung der Infrastrukturen und der Daseinsvorsorge sind die Freiheits-, die Teilhabe- und Partizipationsdimension der Gleichheit zu bündeln, um den Wert gleicher Lebensverhältnisse als normatives, kollektives Prinzip zu stärken.
 - a) Mit Blick auf die Freiheitsdimension sozialer Gleichheit heißt das: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge sind die Voraussetzung dafür, dass sich alle Bürger_innen frei entfalten können.
 - b) Für die Teilhabedimension sozialer Gleichheit bedeutet

dies: Alle Bürger_innen haben das Recht auf gleiche und diskriminierungsfreie Teilhabe an Infrastrukturen und Daseinsvorsorge.

- c) Schließlich gilt für die Partizipationsdimension: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge werden von den Bürger_innen auf der Grundlage staatsbürgerlicher Gleichheit demokratisch gestaltet.
3. Im Zuge der Gewährleistung des Werts gleicher Lebensverhältnisse muss die zentrale Frage beantwortet werden, in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge und der Infrastrukturen die Garantie gleicher Teilhabe verfassungsrechtlich geboten ist.
4. Deshalb darf es nicht die Aufgabe der Infrastruktur- und Daseinsvorsorgepolitik sein, ebenso ergebnis- wie fruchtlos nach dem infrastrukturellen „Minimum“ zu suchen, auf das sich die Bürger_innen einstellen müssen.
5. Der Wert gleicher Lebensverhältnisse wird durch die einheitliche Gewährleistung der Daseinsvorsorgeleistungen in den Infrastrukturbereichen Gesundheit, Bildung und Kommunikation garantiert.
6. Diese staatliche Garantie der Gleichheit hat infrastrukturpolitische Folgewirkungen: Gesundheit, Bildung und Kommunikation sind ohne die Gewährleistung von Energie-, Wasserversorgung und Mobilität nicht denkbar und nicht praktisch gestaltbar.

Die genannten sechs Punkte sind voraussetzungsreich. Zu ihrer Realisierung bedarf es verstärkter gesellschaftspolitischer Initiativen, die die Sicherung und Verbesserung der regionalen Daseinsvorsorge als Gemeinschaftsaufgabe anstreben. Weiterhin ist ein Wettbewerbsrahmen zu etablieren, der die Entwicklung „Sozialer Orte“² in den Mittelpunkt regionaler Strukturpolitik stellt. Die Frage nach dem Wert der Gleichheit braucht Antworten aus einer Politik des sozialen Zusammenhalts.

² „Soziale Orte“ sind hier jedoch weiter zu denken als Multifunktionshäuser, Gastwirtschaften oder Jugendtreffs. Das „Soziale-Orte-Konzept“ wird durch Konstellationen unterschiedlicher Akteure konstituiert, zu dem vor allem Gemeinden mit ihrer lokalen Verwaltung, Wirtschaftsunternehmen und die Zivilgesellschaft mit ihren Vereinen, Kirchen und Initiativen beitragen – mit dem Ziel, das Zusammenwirken dieser Akteure regional und transregional zu stärken (Kersten et al. 2015b).

Literaturverzeichnis

Barlösius, Eva; Neu, Claudia 2008: Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit, BBAW Materialien, Berlin.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009: Demographischer Wandel, Berlin.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2013: Vielfalt statt Gleichwertigkeit, Berlin.

Bundesregierung 2015: Gut Leben in Deutschland: Was uns wichtig ist, https://www.gut-leben-in-deutschland.de/DE/Home/home_node (8.7.2015).

Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2014: Eine reformierte Finanzverfassung muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: Wirtschaftsdienst 94 (10), S. 713–720.

Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2015: Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020: Vorstellung eines politischen Konzepts, in: Geißler, René; Knüpling, Felix; Kropp, Sabine; Wieland, Joachim (Hrsg.): Das Teilen beherrschen: Analysen und Reformen des Finanzausgleichs 2019, Baden-Baden, S. 123–142.

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2012: Demografie und Demokratie: Zur Politisierung des Wohlfahrtsstaats, Hamburg.

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2015a: Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2015b: Wettbewerb der Ideen in den Regionen, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Klingholz, Reiner 2009: Herr Minister, wir schrumpfen! in: FAZ, 1.7.2009, <http://www.faz.net/-gqz-12uxc> (8.7.2015).

Köhler, Horst 2004: „Jeder ist gefordert“: Interview mit dem Focus, in: Focus, 13.9.2004, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Interviews/2004/20040913_Rede.html (8.7.2015).

Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014a: Wer bestellt, bezahlt! Für eine Reform des Finanzausgleichs zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014b: Wer bestellt, bezahlt! Berechnung des Vorschlags zur Neuordnung des Finanzausgleichs von Hans Eichel, Philipp Fink und Heinrich Tiemann, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Ragnitz, Joachim; Eck, Alexander; Rösel, Felix; Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian 2014c: Auf die Länder kommt es an! Berechnung eines Vorschlags zur Übernahme kommunaler Sozialausgaben durch den Bund von Eichel et al. (2013), in: ifo Dresden berichtet 21 (4), S. 2–33.

Tiefensee, Wolfgang 2009: Der Letzte macht das Licht an, in: FAZ, 4.7.2009, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/demographiepolitik-der-letzte-macht-das-licht-an-1827206.html> (8.7.2015).

Impressum:

© 2015

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-290-7

Titelmotiv: © Universal Images Group Limited / Alamy
Gestaltung: www.stetzer.net
Druck: www.bub-bonn.de

