

Stefan Siedentop

# DIE VERMESSUNG DER GLEICHWERTIGKEIT

Zur Rolle der Wissenschaft im Umgang mit räumlicher Ungleichheit

## Einführung

Seitdem die Facharbeitsgruppen der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ im Frühjahr des vergangenen Jahres ihre Analysen und Empfehlungen vorgelegt haben und die Bundesregierung auf dieser Grundlage im Juli einen „Plan für Deutschland“ präsentierte (BMI/BMEL/BMFSFJ 2019a), kann von einer neuen politischen Dynamik im Umgang mit räumlicher Ungleichheit gesprochen werden. Zwar stieß der Plan im wissenschaftlichen wie auch politischen Raum auf ein eher verhaltenes Echo (z. B. ARL 2019; Deutscher Landkreistag 2019; Deutscher Städtetag 2019), aber ein politisches Versprechen ist seitdem in der Welt: „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen“ sei eine „prioritäre Aufgabe“ der Politik (BMI/BMEL/BMFSFJ 2019a: 26).

Nach einer ebenso lebendigen wie kontroversen Auseinandersetzung über die Erforderlichkeit und Richtung einer „Neuinterpretation“ des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse in den 2000er Jahren (z. B. ARL 2006; Berlin-Institut 2009; Beirat für Raumordnung 2007) war das Thema zuletzt etwas in den Hintergrund getreten. Zwei Ursachen erklären das beeindruckende Comeback: Erstens setzen sich zuspitzende Diskurse um „benachteiligte“, „abgehängte“, „peripherisierte“ ländliche Räume (u. a. Beetz 2008 und Kühn/Lang 2017) die Politik unter Handlungsdruck. Zu groß ist die Sorge über die Entstehung demokratieskeptischer politischer Milieus und das Aufkommen rechtspopulistischer Kräfte. Rodríguez-Pose (2017) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass neuere Formen des Rechtspopulismus vor allem territoriale, weniger soziale Ungleichheit adressieren. Zweitens hatte die über viele Jahre gute Konjunktur neue fiskalische Handlungsspielräume für eine ausgleichsorientierte Regionalpolitik eröffnet, eine Entwicklung, die mit der Covid-19-Pandemie zu einem abrupten Ende kommen könnte.

## Ein evidenzbasiertes Fördersystem?

Im „Plan für Deutschland“ hat die Bundesregierung zunächst offengelassen, in welchen Regionen regionalpolitischer Handlungsbedarf besteht und wie Fördermittel zukünftig verteilt werden sollen. Angekündigt ist ein gesamtdeutsches Fördersystem, das auf einem Monitoringsystem basieren soll (BMI/BMEL/BMFSFJ 2019a: 30 und 72). Im

Januar 2020 wurde die Architektur dieses Systems erstmals näher dargestellt (Bundesregierung 2020). Danach ist vorgesehen, mehr als 20 existierende Förderprogramme aus verschiedenen Ressorts zu koordinieren, um „struktur-schwache“ Regionen wirksamer unterstützen zu können. Förderung solle dort erfolgen, „wo sie benötigt wird“ (ebd.: 2).

Welchen Beitrag kann der analytische Werkzeugkasten der Raumwissenschaften hier leisten? Eine ganze Reihe von wissenschaftlichen Studien hat sich zuletzt der „Vermessung“ der Lebensverhältnisse in Deutschland gewidmet (siehe u. a. BMI/BMEL/BMFSFJ 2019b; van Deuverden 2019; Berlin-Institut/Wüstenrot Stiftung 2019; Oberst/Kempermann/Schröder 2019; Fina/Osterhage/Rönsch et al. 2019; IWH 2019). Nicht überraschend kommen diese Arbeiten übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass Deutschland von starken territorialen Ungleichheiten geprägt ist. Häufig wird auf raumstrukturelle Polarisierungsdynamiken verwiesen, die zukünftig sogar verstärkte Disparitäten erwarten lassen (van Deuverden 2019; Fina/Osterhage/Rönsch et al. 2019). Zugleich fällt auf, dass aus den jeweils vorgelegten empirischen Befunden sehr unterschiedliche Bewertungen und Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

An dieser Stelle lohnt es sich, die Rolle der Wissenschaft in der Gleichwertigkeitsdebatte genauer zu betrachten. Unstrittig ist zunächst, dass Forschende kein demokratisches Mandat haben. Sie können Ungleichheit aufzeigen, sie können auf soziale und ökonomische Folgen von Ungleichheit hinweisen, sie können die Wirkungen von politischen Entscheidungen abschätzen oder Maßnahmen empfehlen, die zur Erreichung politischer Ziele geeignet sein könnten. Was die Forschung nicht kann, ist politisches Handeln als „richtig“ oder „falsch“ zu bewerten – dazu ist Wissenschaft nicht legitimiert. Auch muss man nicht einer konstruktivistisch-kulturalistischen Denkschule angehören, um anzuerkennen, dass eine wissenschaftlich „objektive“ Abbildung von räumlichen Disparitäten unmöglich ist. Dies wird schon durch die enorme Vielfalt – und manchmal auch Widersprüchlichkeit – wissenschaftlicher Einschätzungen im hier adressierten Themenbereich überdeutlich. In einer stark interdisziplinären Debatte wie der über gleichwertige Lebensverhältnisse prallen unterschiedliche diszipl-

linäre und erkenntnistheoretische Orientierungen, spezifische Methodenkulturen und manchmal auch kontrastierende weltanschauliche Grundhaltungen aufeinander. Daher ist ein Fördersystem, das im engeren Sinne auf wissenschaftlicher Evidenz basiert, in dem es objektiv feststellbare Ungleichheit zu verringern sucht, kein sinnvolles Anliegen. Die Wissenschaft kann nur eine informatorische Rolle einnehmen, mit der sie politische Abwägungsprozesse unterstützt.

### Grundprobleme bei der „Vermessung“ von Gleichwertigkeit

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit räumlicher Ungleichheit ist mit drei – eng miteinander verknüpften – grundlegenden Problemen konfrontiert:

- > Erstens können unterschiedliche Vorstellungen von raumbezogener Gerechtigkeit in unterschiedliche Konzepte von „Gleichwertigkeit“ münden und damit auch kontrastierende Bewertungen von Ungleichheit und ihrer Relevanz nach sich ziehen.
- > Zweitens kann die Ausgestaltung eines Messkonzepts, insbesondere mit Blick auf die als relevant erachteten Dimensionen der Lebensverhältnisse, die ausgewählten Indikatoren und die Methoden der Aggregation zu sehr unterschiedlichen Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes von Disparitäten führen.
- > Ein Mangel an evidenzbasierten Bewertungsmaßstäben führt – drittens – dazu, dass aus den aufgezeigten Niveaus von Ungleichheit nur bedingt wissenschaftlich belastbare Schlussfolgerungen im Hinblick auf Handlungserfordernisse gezogen werden können. In Diskussionen um „Mindeststandards“ und „Zumutbarkeiten“ kann Wissenschaft nur dann die Stimme erheben, wenn sie empirische Erkenntnisse zu den Folgen von Ungleichheit für die Lebens- und Teilhabechancen, die Gesundheit und die Zufriedenheit von Menschen aufzeigen kann.

Diese drei grundlegenden Probleme werden im Folgenden näher betrachtet.

### Gerechtigkeitstheoretische Selbstverortung

In der Debatte über gleichwertige Lebensverhältnisse bilden Gerechtigkeitsvorstellungen einen zentralen Bezugspunkt. Dabei wird aber selten explizit adressiert, welche Konzepte von Gerechtigkeit einer wissenschaftlichen Befassung mit räumlichen Ungleichheiten zugrunde liegen. Diagnosen von Ungleichheit und Gleichwertigkeit sind aber entscheidend davon abhängig, ob es beispielsweise um materielle Verteilungsgerechtigkeit – also die Verteilung von Gütern oder die Zugänglichkeit zu Angeboten der Daseinsvorsorge – oder um Chancengerechtigkeit geht, die sich in Verwirklichung und Wahlfreiheit äußert (Enquete-Kommission 2018; Volkmann 2018). In diesem Zusammenhang wird eine „Perspektivenverschiebung vom Input, also den

Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge, zum Outcome, also der Wirkung der Daseinsvorsorge auf das Leben der Personen“ konstatiert (Volkmann 2018: 119). Für das Design eines empirischen Messkonzepts zur Ermittlung von Gleichwertigkeit hat dies fundamentale Konsequenzen.

### Ausgestaltung von Messkonzepten

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit räumlicher Ungleichheit hat sich eine multidimensionale Bewertung der Lebensverhältnisse durchgesetzt (Kawka 2015). Diese geht über eine rein ökonomische Betrachtung (beispielsweise von Wirtschaftsleistung, Erwerbsbeteiligung und Einkommenserzielung) hinaus und bezieht die Qualität der Daseinsvorsorge, soziale Verhältnisse, Umweltbedingungen und fiskalische Handlungsmöglichkeiten von Staat und Kommunen mit ein (Fina/Osterhage/Rönsch et al. 2019).

Die Auswahl einer folglich großen Anzahl von Indikatoren lässt den Forschenden große subjektive Spielräume. Wichtige Stellgrößen sind u.a.

- > die Entscheidung für eine Messung mittels „objektiver“ Indikatoren oder die Befragung von Menschen zu ihrer Lebensqualität und standortbezogenen Zufriedenheit (Kawka/Sturm 2006),
- > die Entscheidung für sog. Input-Indikatoren, welche unter anderem die räumliche Ausstattung mit Angeboten der Daseinsvorsorge im Raum abbilden oder die Präferenz für Outcome-Größen, welche die Lebensverhältnisse (wie den Bildungserfolg, die Gesundheit oder die artikulierte Lebenszufriedenheit) einer Bevölkerung in den Mittelpunkt rücken (Volkmann 2018); denkbar ist natürlich auch eine Kombination von beidem,
- > die Aggregation der Einzelindikatoren mittels verbalargumentativer Techniken oder die Berechnung eines Indizes, der mathematische Verfahren der Standardisierung, Gewichtung und Aggregation der Indikatoren voraussetzt (BBR 2012),
- > der räumliche Betrachtungsmaßstab, der neben einer auf interregionale Disparitäten abzielenden Betrachtung auch sozialräumliche Fragmentierungen innerhalb von Städten und Gemeinden zum Gegenstand haben kann.

Gerade Letzteres erscheint besonders wichtig: Die Wissenschaft hat zuletzt immer wieder darauf hingewiesen, dass sich soziale und wirtschaftliche Disparitäten nicht mehr adäquat mit geographischen Kategorien wie West und Ost, Nord und Süd oder Stadt und Land fassen lassen (Kühn/Lang 2017; Kersten/Neu/Vogel 2017). Handlungsbedarf besteht auch in wirtschaftlich starken Regionen, in denen Überlastungserscheinungen der Infrastruktur und Engpässe auf dem Wohnungsmarkt zur Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt werden (Fina/Osterhage/Rönsch et al. 2019). Hier verlaufen die Differenzierungs-

linien der Lebensverhältnisse vor allem innerhalb von Städten – zwischen reichen und armen Quartieren. Eine rein auf „Regionen“ ausgerichtete Raumbewertung greift dann zu kurz. Der diagnostische Apparat der Raumwissenschaften muss daher intra-urban auftretenden Disparitäten in Zukunft noch mehr Aufmerksamkeit widmen. Das erfordert auch, das Datenangebot der Kommunalstatistik besser für die Forschung verfügbar zu machen.

### Bewertung von Ungleichheit

Jenseits von methodischen Fragen der Messung muss sich die Wissenschaft auch mit der Bewertung von Ungleichheit befassen. Hier stellt sich die Frage nach möglichen Benachteiligungen durch den räumlichen Kontext eines Lebensortes und die hier bestehenden Angebote und Wahlfreiheiten. Räumliche Ungleichheit wird erst dann ein gesellschaftlich und politisch relevantes Problem, wenn in bestimmten Räumen Lebens-, Teilhabe- und Selbstverwirklichungschancen eingeschränkt sind. Interessanterweise gibt es dazu viele Befunde aus der lokalen Sozialraumforschung (siehe die Debatte über „neighborhood effects“ und „environmental justice“; einen Überblick geben Galster 2010; Webber/Swanstrom 2014 und Holifield/Chakraborty/Walker 2017), wohingegen auf regionaler und überregionaler Ebene nach Kenntnis des Verfassers bislang wenig Wirkungsforschung durchgeführt wurde, die Hinweise auf „kritische“ Untergrenzen von Angebot und Versorgung geben könnte (z. B. Hare/Barcus 2007). Wenig Wissen ist zum Beispiel über die Zusammenhänge von Ausstattung und Erreichbarkeit auf der einen Seite und Bildungserfolg, Gesundheit und Lebenszufriedenheit auf der anderen Seite verfügbar, um Mindeststandards wissenschaftlich belastbar empfehlen zu können.

### Fazit

Die wissenschaftliche Debatte über gleichwertige Lebensverhältnisse folgt in Teilen der Vorstellung von linearen Beziehungen zwischen Wissenschaft und Politik. Danach werden politische Entscheidungen auf Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen getroffen, die von apolitischen Expertinnen und Experten mit wertfreien Methoden und Techniken erzeugt wurden. Offenbar wird dies vor allem im Anspruch der Objektivierbarkeit von Aussagen über „Ungleichheit“ oder „Gleichwertigkeit“.

An die Stelle einer solcherart verstandenen evidenzbasierten Politikberatung sollte eine evidenz-informierende Interaktion mit politischen Akteuren treten, die zirkuläre Formen des Wissensaustausches und der Wissensgenerierung beinhaltet und explizit auch die Wissensbestände der Praxis berücksichtigt. Forschende nehmen hier eine informatorische Rolle ein, aus der heraus sie reflexive Prozesse in Politik und Gesellschaft unterstützen (Davoudi 2006; Siedentop/Zimmer-Hegmann 2020). Von zentraler Bedeutung ist dabei Transparenz und Offenheit. Forschende müssen die normativen Orientierungen ihrer Arbeit offenlegen, indem sie sich beispielsweise in gerechtigkeits-theoretischen Fragen positionieren. Gleiches gilt für die Begründung bei der Auswahl der Indikatoren und ihrer

numerischen oder argumentativen Aggregation. Schließlich wäre wünschenswert, wenn Forschungen über die Wirkungen ungleicher Lebensverhältnisse für Individuen und soziale Gruppen intensiviert würden. Für eine abwägende Politik wären diesbezügliche Erkenntnisse von großem Wert.

Zum Abschluss: Die aktuelle Corona-Pandemie hat den Wert einer unabhängigen, kritischen, transparent agierenden und erklärenden Wissenschaft eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Auch in der Raumordnungs- und Regionalpolitik bleibt die Wissenschaft eine wichtige Legitimationsressource der Politik. Eine faire, transparente Förderpolitik mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, ist auf wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse angewiesen. Das Vertrauen in die Forschung erscheint krisenfest – trotz der berechtigten Sorge über „postfaktische“ Kommunikation und die offen zutage tretende Wissenschaftsskepsis in rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen.

### Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover. = Positionspapier aus der ARL 69.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2019): „Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall“ – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) begrüßt Initiative aus der Bundesregierung, sieht aber noch viele offene Fragen bei der Umsetzung. Pressemitteilung vom 15. Juli 2019. Hannover.

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

Beetz, S. (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Barlösius, E.; Neu, C. (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin, 7-16.

Beirat für Raumordnung (2007): Empfehlung des Beirats für Raumordnung zur „Räumlichen Ausgleichspolitik“ (verabschiedet auf der Sitzung am 20. September 2007). Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung; Wüstenrot Stiftung (2019): Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen. Berlin.

BMI/BMEL/BMFSFJ – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019a): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin.

BMI/BMEL/BMFSFJ – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat; Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019b): Deutschlandatlas. Karten zu gleichwertigen Lebensverhältnissen. Berlin.

Bundesregierung (2020): Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen. Berlin.

Davoudi, S. (2006): Evidence-based planning. Rhetoric and reality. In: *disP* 42 (165), 14-24.

Deutscher Landkreistag (2019): Nötig ist ein Ruck für die ländlichen Räume! Pressemitteilung vom 10. Juli 2019. Berlin.

Deutscher Städtetag (2019): Gute Ansätze, damit strukturschwache Städte und Regionen aufholen können – Umsetzung zügig angehen. Pressemitteilung vom 10. Juli 2019. Berlin.

Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“ (2018): Schlussbericht. Drucksache 17/19700. München.

Fina, S.; Osterhage, F.; Rönsch, J.; Rusche, K.; Siedentop, S.; Zimmer-Hegmann, R.; Danielzyk, R. (2019): Ungleiches Deutschland. Sozioökonomischer Disparitätenbericht 2019. Karten, Indikatoren und wissenschaftliche Handlungsempfehlungen (Langfassung). Berlin.

Galster, G. C. (2010): The Mechanism(s) of Neighborhood Effects. Theory, Evidence and Policy Implications. Paper for presentation at the ESRC Seminar „Neighbourhood Effects: Theory & Evidence“, 4-5 February 2010, St. Andrews University, Scotland, UK.

Hare, T. S.; Barcus, H. R. (2007): Geographical accessibility and Kentucky's heart-related hospital services. In: Applied Geography 27, 181-205.

Holifield, R.; Chakraborty, J.; Walker, G. (2017) (Hrsg.): The Routledge Handbook on Environmental Justice. London.

IWH – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2019): Vereintes Land – drei Jahrzehnte nach dem Mauerfall. Halle/Saale.

Kawka, R. (2015): Gleichwertigkeit messen. In: Informationen zur Raumentwicklung (1), 71-82.

Kawka, R.; Sturm, G. (2006): Objektive regionale Lebensqualität und subjektives Wohlbefinden. Was macht Bürgerinnen und Bürger zufrieden? In: Informationen zur Raumentwicklung (6-7), 309-316.

Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2017): Der Wert gleicher Lebensverhältnisse. Berlin.

Kühn, M.; Lang, T. (2017): Metropolisierung und Peripherisierung in Europa: eine Einführung. In: Europa Regional 23.2015 (4), 2-14.

Oberst, C. A.; Kempermann, H.; Schröder, C. (2019): Räumliche Entwicklung in Deutschland. In: Hüther, M.; Südekum, J.; Voigtlander, M. (Hrsg.): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. Köln, 87-114. = IW-Studien.

Rodríguez-Pose, A. (2017): The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 11 (1), 189-209.

Siedentop, S.; Zimmer-Hegmann, R. (2020): Wahrheitssuche, realweltliche Problemlösung und Autonomie – Erkundungen an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Politik. In: Informationen zur Raumentwicklung (im Erscheinen).

van Deuverden, K. (2019): 30 Jahre nach dem Mauerfall: Finanzschwäche der neuen Länder hält auch die nächsten drei Dekaden an. Berlin, 782-790. = DIW-Wochenbericht 43/2019.

Volkman, A. (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen. Dissertation an der TU Dortmund.

Webber, H.; Swanstrom, T. (2014): Rebound Neighborhoods in Older Industrial Cities: The Story of St. Louis. A white Paper. St. Louis. = CSD Working Papers 14-17.



© ILS

#### PROF. DR.-ING. STEFAN SIEDENTOP

ist Wissenschaftlicher Direktor des ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund und Professor an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung, Fachgebiet Stadtentwicklung. Zu seinen Themenschwerpunkten zählen Theorie und Empirie städtischer und stadtreionaler Entwicklung, die Modellierung von Kosten- und Nutzeffekten der Siedlungsentwicklung und die Auseinandersetzung mit Instrumenten des regionalen Wachstumsmanagements in Verdichtungsräumen. Er ist Mitglied der ARL.

Tel. + 49 231 9051-100  
stefan.siedentop@ils-forschung.de