

Dahlbeck, Elke; Flögel, Franz; Milbert, Antonia; Neu, Marc

### Working Paper

## Gleichwertige Lebensverhältnisse - ein Messkonzept regionaler Lebensverhältnisse

IAT Discussion Paper, No. 22/03

### Provided in Cooperation with:

Institute for Work and Technology (IAT), Westfälische Hochschule, University of Applied Sciences

*Suggested Citation:* Dahlbeck, Elke; Flögel, Franz; Milbert, Antonia; Neu, Marc (2022) : Gleichwertige Lebensverhältnisse - ein Messkonzept regionaler Lebensverhältnisse, IAT Discussion Paper, No. 22/03, Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/260359>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



DISCUSSION PAPER

22|03

# **Gleichwertige Lebensverhältnisse – ein Messkonzept regionaler Lebensverhältnisse**

Elke Dahlbeck, Franz Flögel, Antonia Milbert, Marc Neu

Copyright remains with the author.

Discussion papers of the IAT serve to disseminate the research results of work in progress prior to publication to encourage the exchange of ideas and academic debate. Inclusion of a paper in the discussion paper series does not constitute publication and should not limit publication in any other venue. The discussion papers published by the IAT represent the views of the respective author(s) and not of the institute as a whole.

Elke Dahlbeck, Franz Flögel, Antonia Milbert, Marc Neu  
(2022): Gleichwertige Lebensverhältnisse – ein Messkonzept regionaler Lebensverhältnisse. IAT Discussion Paper, 22/03, Mai 2022.

# Gleichwertige Lebensverhältnisse – ein Messkonzept regionaler Lebensverhältnisse

Elke Dahlbeck, Franz Flögel, Antonia Milbert, Marc Neu<sup>i</sup>

Mai 2022

## Abstract

Many measurement concepts of equal living conditions fail to meet central scientific requirements. A comparison and assessment of the equivalence of living conditions has therefore been difficult up to now. This paper presents a newly developed measurement concept that addresses the most frequent points of criticism. A two-stage measurement concept is proposed. In a first step, the regions are grouped into seven types of areas based on the dimensions "social situation", "economic intensity" and "population development/age structure". In a second stage, these types of areas can be used to better analyse and evaluate more specific indicators or further dimensions of equal living conditions with regard to their effect on socially disadvantaged and/or elderly people. This two-stage approach allows the indicators of the second stage to be considered at the appropriate spatial level of detail, i.e. at the raster, municipality, district or functional spatial level. Examples of this are shown. The interpretation and evaluation of these indicators in terms of equal living conditions were validated through workshops and interviews in three case studies, the city of Gelsenkirchen and the districts of Dithmarschen and Mansfeld-Südharz. The article concludes with an outlook on upcoming steps for further development with regard to continuous monitoring on the basis of this measurement concept.

*Keywords: Armut, accessibility, Chancengleichheit, Daseinsvorsorge, Gerechtigkeit, Grundversorgung, gleichwertige Lebensverhältnisse, regionale Ungleichheit, demografischer Wandel, Wohlstand*

*JEL classification:*

---

<sup>i</sup> **Elke Dahlbeck** Forschungsschwerpunkt Raumkapital, Institut Arbeit und Technik, Munscheidstraße 14, 45886 Gelsenkirchen, Deutschland, dahlbeck@iat.eu

**Dr. Franz Flögel** Forschungsschwerpunkt Raumkapital, Institut Arbeit und Technik, Munscheidstraße 14, 45886 Gelsenkirchen, Deutschland, floegel@iat.eu ORCID: 0000-0002-7874-3029

**Antonia Milbert** Stadt-, Umwelt- und Raumb Beobachtung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deichmanns Aue 31-37, 53179 Bonn, antonia.milbert@bbr.bund.de ORCID: 0000-0002-3081-940X

**Dr. Marc Neu** Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft, Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung, LOTA 38, 44780 Bochum, marc.neu@rub.de ORCID: 0000-0003-0540-7013

## 1. Einleitung

„Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zu schaffen ist die prioritäre Aufgabe der Politik der nächsten Dekade.“ (BMI 2019: 26). Die Folgen der Pandemie, vornehmlich der „Shutdown“ des öffentlichen und teilweise wirtschaftlichen Lebens, legen die Disparitäten in Deutschland weiter offen und erfordern umso mehr die Beachtung der Gleichwertigkeit als handlungsleitendes Prinzip (vgl. Moosmeyer 2020: 33). Die Herstellung bzw. der Erhalt der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilräumen ist seit dem Bundesraumordnungsprogramm 1975 (Wierer/Stauske 2005: 6) in der Bundesraumordnung verankert und „gilt traditionell als ein zentrales, wenn nicht sogar als das wichtigste Ziel der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern“ (Einig 2015: 45).

Nicht erst seit der formalen Zuschreibung der Zuständigkeit des Bundesamtes für Bau und Raumordnung (BBR) für ein räumliches Informationssystem im Bundesraumordnungsgesetz 1998 (ROG § 22, Abs. 1) befasst sich das wissenschaftliche Institut in diesem Amt, das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), mit geeigneten Messkonzepten für gleichwertige Lebensverhältnisse (Gatzweiler/Milbert 2006:18; Gatzweiler 2011: 411; Sturm 2018:1868).

Neben dem im Raumordnungsbericht 2011 genutzten Messkonzept (BBSR 2012: 16-27; Einig/Jonas 2011; zur Diskussion und Kritik siehe auch Milbert 2019) sind in den letzten Jahren verschiedene Konzepte und Studien vorgeschlagen worden, in denen die Lebensverhältnisse entlang objektiver Indikatoren und auf unterschiedlichen regionalen Ebenen analysiert werden (eine Übersicht und Auswertung der Studien siehe BBSR 2020a: 13-14). Warum braucht es nun ein weiteres Messkonzept? Viele Konzepte zur Messung gleichwertiger Lebensverhältnisse verfehlen in einem oder mehreren Punkten wissenschaftliche Anforderungen: da 1) das zugrunde gelegte raumbezogene Gerechtigkeitsverständnis nicht offengelegt wird, 2) die Wahl von Dimensionen und Indikatoren und die Methodik sehr unterschiedliche Ergebnisse liefern und 3) oftmals die Folgen von räumlicher Ungleichheit auf die Lebens- und Teilhabechancen nicht aufgezeigt werden (vgl. Siedentop 2020: 28f.; Milbert 2019: 29f.).

In dem hier vorgestellten Messkonzept wird über quantitative Verfahren auf Basis objektiver Indikatoren eine Typisierung regionaler Disparitäten vorgenommen und diese mit den subjektiven Wahrnehmungen und Meinungsbildern von Bürgerinnen und Bürgern sowie Expertinnen und Experten über Feldstudien in drei ausgewählten Regionen abgeglichen. Die Untersuchungsregionen waren die Landkreise Dithmarschen in Schleswig-Holstein und Mansfeld-Südharz in Sachsen-Anhalt sowie die kreisfreie Stadt Gelsenkirchen im Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen. Mit diesem Vorgehen sollte der Anforderung Rechnung getragen werden, Bürgerinnen und Bürger als Subjekte in die Debatte einzubeziehen (ARL 2006: 16; ARL 2015: 4; Kersten 2018: 246; Steinführer/Küpper 2013: 16)

Im Ergebnis wird ein zweistufiges Messverfahren vorgeschlagen, welches anhand von neun strukturgebenden Kernindikatoren eine Typisierung der Teilräume anhand von drei Dimensionen vornimmt und sieben Gebietstypen identifiziert (Stufe 1). Zwei Gebietstypen fallen durch besondere Schwäche auf. Zum einen städtisch geprägte Räume mit besonders hohen sozialen Herausforderungen und zum anderen ländlich geprägte Regionen mit geringer Wirtschaftskraft und demographischen Herausforderungen – die insbesondere in den peripheren Regionen in Ostdeutschland vorzufinden



sind. In der zweiten Stufe des Messkonzepts werden diese sieben Gebietstypen entlang weiterführender Indikatoren gleichwertiger Lebensverhältnisse in Hinblick auf Infrastrukturversorgung als auch die Lebenszufriedenheit und Lebenserwartung analysiert.

Der Beitrag stellt das durch das BBSR in Auftrag gegebene Messkonzept vor und zur Diskussion. Zunächst wird der Begriff „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ definiert und die zugrundeliegende Gerechtigkeitselbstverortung offengelegt (Kap. 2). Darauf aufbauend folgt die Darstellung des entwickelten 2-stufigen Messkonzepts (Kap. 3). Es folgt eine Diskussion unterschiedlicher Herausforderungen der Lebensverhältnisse in den Gebietstypen anhand ausgewählter Indikatoren (Kap. 4). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick auf anstehende Entwicklungs- und Veröffentlichungsschritte (Kap. 5).

## **2. Gleichwertige Lebensverhältnisse – Begriffsbestimmungen und Anforderungen an ein Messkonzept**

Seit der Einführung des Ziels der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesraumordnungsprogramm 1975 wird nicht nur über die gesetzliche Verankerung, sondern auch über die genaue Bedeutung dieses Ziels gestritten. Die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ bietet in dem Bericht „Unser Plan für Deutschland“ (BMI 2019) keine Klärung, sondern über die Aufzählung zahlreicher Handlungsvorschläge allenfalls eine Konturierung (Kersten/Neu/Vogel 2019: 5). „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ stelle einen „hegemonialen leeren Signifikanten“ (Mießner 2016: 6) dar, der eine Vielzahl von gesellschaftlichen Einzelinteressen vereine, und der das diskursive Feld sowohl für eine ausgleichsorientierte Raumentwicklungspolitik als auch für eine engere Auslegung im Sinne einer Sicherung der Daseinsvorsorge offenlasse. Die Bundesländer Bayern, Brandenburg, Bremen, Hessen (mit Änderung 12.12.2018) und Sachsen-Anhalt (mit Änderung 28.2.2020) haben die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsprinzip in ihren Landesverfassungen verankert, wobei auch hier die Texte große Spielräume für den „Normadressaten“ (Lechleitner 2018: 32) offen und damit keine verbindlichen Aussagen ableiten lassen.

Die Wissenschaft nimmt bezüglich der Messkonzepte gleichwertiger Lebensverhältnisse Eingrenzungen unter Annahmen vor (Siedentop 2018: 28), die daher immer auch die Vorstellungen der Verfasser widerspiegeln (Ragnitz/Thum 2019: 14). Für diese analytische Auseinandersetzung wird der Begriff meist in seine zwei Bestandteile „zerlegt“, der Gleichwertigkeit und der Lebensverhältnisse. Unter Lebensverhältnissen wird alles gefasst, was „notwendig ist, um dem Einzelnen angemessene Chancen zur Entfaltung seiner Persönlichkeit zu geben“ (Wierer/Stauske 2005: 16). Ähnlich versteht Lechleitner (2018: 12) unter Lebensverhältnissen alle „äußere Faktoren, welche die Qualität des menschlichen Daseins beeinflussen“.

Im ROG heißt es hierzu „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. Hier geht es nicht allein um die Bereitstellung von Grundversorgungseinrichtungen, sondern um die Verwirklichungschancen von Lebensentwürfen in allen Teilräumen.“ (ROG § 2 Abs. 2 Satz 3). Entsprechend werden die gleichwertigen Lebensverhältnisse häufig mit räumlicher oder regionaler Chancengleichheit bzw. Chancengerechtigkeit übersetzt (vgl. Bayerischer Landtag 2017, Volkmann 2018). Die Verwirklichung von Chancen ist nicht auf jedes Individuum, sondern auf die Gesamtbevölkerung der Räume zu beziehen (Lechleitner 2018: 34). Der Staat kann durch Verbesserungen der Infrastrukturen dazu beitragen, dass die lokalen und regionalen Voraussetzungen für Chancengleichheit geschaffen werden (u.a. Hahne/Stielike 2013: 5). Die soziale und technische Infrastruktur ist daher eine zentrale Dimension in den meisten Messkonzepten.

Unter Bezug auf das Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 2 ROG) geht es bei der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse folglich nicht nur um die Sicherung der Daseinsvorsorge, sondern auch um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit mit einer räumlich ausgewogenen Wirtschaftsstruktur (Hüther et al. 2019: 38). Fast alle Messkonzepte beinhalten daher Indikatoren zu ökonomischen, demografischen und sozialen Dimensionen (im Überblick siehe BBSR 2020a:14f., Milbert 2019: 26). Sie werden dort als zentrale Indikatoren gleichwertiger Lebensverhältnisse behandelt, obwohl sie nach Lechleitner (2018:18) eher Strukturschwächen und Strukturstärken abbilden und als solches, Ursache und Folge einer fehlenden Gleichwertigkeit sein können. Diese qualitative Unterscheidung machen die meisten Indikatorenkonzepte im Falle einer Aggregation auf eine oder wenige Maßzahlen i.d.R. nicht.

Noch schwieriger als die vollständige oder exemplarische Auswahl einzelner Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse gestaltet sich die Bewertung. Es ist unklar, ob fehlende Gleichwertigkeit sich auf Mindeststandards (u.a. Wierer/Stauske 2005: 17, Winkler-Kühlken 2019), den allgemeinen Standard, operationalisierbar über den Bundesdurchschnitt (u.a. BBSR 2012), den Durchschnitt vergleichbarer Regionsgruppen (Lechleitner 2018: 35) oder höhere Standards (Lechleitner 2018: 32) zu messen sind. Die Orientierung am Bundesdurchschnitt wird sachlich als Vereinheitlichung oder „Gleichmacherei“ (Mießner 2016: 6) gedeutet und abgelehnt. Dennoch konzentrieren sich Messkonzepte wegen fehlender Festlegungen auf diesen empirisch am leichtesten zu bestimmenden Maßstab (Kawka 2015: 77).

Insbesondere die Messkonzepte, die die Teilinformationen auf eine Maßzahl – i.d.R. zur Bestimmung von Teilräumen mit fehlender oder unterdurchschnittlicher Gleichwertigkeit – verdichten, stützen sich aus methodischen Gründen auf eine einzige räumliche Betrachtungsebene. Im Kompromiss zwischen dem Anspruch, möglichst differenziert berichten zu können, und den Restriktionen der bundesweiten Datenverfügbarkeit fällt die Wahl meist auf die Ebene der Stadt- und Landkreise (u.a. BBSR 2011, Prognos 2018, Fina et al. 2019, Berlin-Institut 2019). Sachlich sind für verschiedene Teilbereiche der Gleichwertigkeit unterschiedliche Raumebenen

angemessen (vgl. Lechleitner 2018: 24, Milbert 2019: 31, Siedentop 2018: 28). Somit lässt sich der Fokus vieler Messkonzepte auf eine räumliche Einheit und die Orientierung am Durchschnitt zur Bewertung von regionalen Lebensverhältnissen eher methodisch pragmatisch erklären, als sachlich inhaltlich begründen.

Aus allen genannten Punkten ergeben sich Anforderungen für ein Messkonzept, welches den gesellschaftlichen und politischen Diskurs um gleichwertige Lebensverhältnisse begleitet und folgende Aspekte beachtet:

- Es sollten zentrale Indikatoren als strukturgebende Indikatoren identifiziert werden, welche die multidimensionalen regionalen Lebensverhältnisse abbilden.
- Es sollte eine integrierte Betrachtung ermöglicht werden, um multiple Herausforderungen aufzudecken.
- Es geht um Gleichwertigkeit in allen Teilräumen für verschiedene Dimensionen. Daher erscheinen verschiedene Maßstäbe zielführend, die eine Normfindung auf gesellschaftlicher und politischer Ebene anregen, aber nicht vorwegnehmen.
- Die angemessene räumliche Ebene ist bei allen Teilaspekten des Konzeptes zu beachten.
- Das Konzept soll ein mittel- bis langfristiges Monitoring ermöglichen bei gleichzeitig hinreichender Offenheit für neue Entwicklungen.
- Die subjektive Wahrnehmung der Bevölkerung sollte eingebunden werden.

### **3. Ein zweistufiges Messkonzept „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“**

Im Rahmen der Forschungsarbeiten wurden neben der quantitativen Analyse objektiver Indikatoren zur Messung regionaler Lebensverhältnisse qualitative Erhebungen in drei Modellregionen mit Hilfe von leitfadengestützten Expertengesprächen, eigener Regionsbegehungen sowie Bürgertouren und Workshops mit Experten und Bürgern durchgeführt. Die qualitativen Analysen dienten zum einen dazu, Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse zu ermitteln und zum anderen dazu, das entwickelte Messkonzept von regionalen Expertinnen und Experten und Bürgerinnen und Bürgern zu reflektieren. Das entwickelte Konzept besteht aus zwei Stufen: Im Rahmen der ersten Stufe wurden neun strukturgebende Kernindikatoren identifiziert, die drei zentrale Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse abbilden, und entlang dieser sieben Gebietstypen bilden. Die Dimensionen und Indikatoren der zweiten Stufe legen unterschiedliche Anforderungen und Herausforderungen entlang der sieben Gebietstypen offen.

#### **3.1 Stufe 1: Typen regionaler Unterschiede – Rahmenbedingungen für Gleichwertigkeit**

In einer explorativen Analyse wurden Indikatoren bestimmt, die auf regionaler Ebene strukturgebende Unterschiede in Deutschland markieren. Die regionale Ebene ist über die 361 sogenannten Kreisregionen<sup>1</sup> operationalisiert, die für die bundesweit vergleichende Analysen von



Kreisinformationen konzipiert sind (vgl. BBSR 2021a). Die Zahl der resultierenden Indikatoren wurde weiter mittels bivariater Korrelationsanalysen untersucht. Im Ergebnis stehen im Rahmen einer Faktorenanalyse ermittelte neun strukturgebende Kernindikatoren (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Faktorladungen der Indikatoren auf die Faktoren zum Beobachtungsjahr 2017 auf Ebene der Kreisregionen

Indikator	Faktor 1: Soziale Lage	Faktor 2: Wirtschaftsintensität	Faktor 3: Bevölkerungsentwicklung/Altersstruktur
Unterbeschäftigungsquote 2017	<b>0,949</b>	0,082	-0,201
SGB II-Quote 2017	<b>0,951</b>	0,129	-0,151
Verfügbares Einkommen in Euro je Einwohner 2017	<b>-0,721</b>	0,255	0,302
Bevölkerungsdichte 2017	0,505	<b>0,705</b>	0,271
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in wissensintensiven Dienstleistungen 2017	0,084	<b>0,939</b>	0,065
Bruttoinlandsprodukt in 1.000 Euro je Einwohner 2016	-0,161	<b>0,853</b>	0,129
Prozentuale Bevölkerungsentwicklung 2010-2017 (zensuskorrigiert)	-0,156	0,477	<b>0,756</b>
Anteil der Bevölkerung unter 18 Jahre 2017	-0,232	-0,166	<b>0,879</b>
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahre 2017	0,195	-0,378	<b>-0,817</b>

Extraktionsmethode: Hauptkomponentenanalyse. Rotationsmethode: Varimax mit Kaiser-Normalisierung.  
Datenbasis: BBSR Bonn 2019; Berechnung ZEFIR (BBSR 2020a: 20, Tabelle 2)

Im Ergebnis lassen sich die drei Dimensionen „Soziale Lage“, „Wirtschaftsintensität“ und „Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur“ ausmachen. Diese neun Kernindikatoren des Messkonzeptes bilden die strukturgebenden Dimensionen regionaler Lebensverhältnisse. Diese regionalen Unterschiede bilden auch die regionale Strukturstärke oder -schwäche ab und können Ursache und Folge einer fehlenden Gleichwertigkeit sein (Lechleitner 2018:18). Die drei Faktoren haben vor allem die Funktion, zentrale Rahmenbedingungen zu messen und als Bewertungsraster für die Indikatoren, die Gleichwertigkeit im engeren Sinne beschreiben.

1. Soziale Lage: Regionale Ungleichheiten bezüglich der sozialen Lage haben in mehrfacher Hinsicht einen Einfluss auf die Gleichwertigkeit. Erstens belasten die Sozialausgaben die kommunalen Haushalte und schmälern mitunter die finanziellen Kapazitäten für Investitionen und freiwillige kommunale Aufgaben empfindlich (u.a. Junkernheinrich/Micosatt 2017: 102, BBSR 2020b: 60ff). Zweitens wird deutlich, wie unterschiedlich soziales Kapital verteilt ist und damit einhergehend „lokale und regionale Gegebenheiten ungleiche institutionelle Kapazitäten vorhanden sind, kollektive Interessen zu formulieren und umzusetzen, d.h. die soziale Lage zu

verändern.“ (Beetz 2008: 11). Soziale Polarisierung macht die Einschränkungen in der Lebensführung erlebbar, so den mangelhaften „Zugang zu gesellschaftlich hoch bewerteten Gütern (z.B. Gesundheit, Bildung, Wohnraum)“ (Bayerischer Landtag 2017: 20). Drittens entstehen raumbezogene soziale Ungleichheiten durch die ungleiche Verteilung der Gewinne und Kosten wirtschaftlicher Produktion, sowohl im Hinblick auf Besitz als auch auf die Fähigkeit zur Allokation von materiellem, psychischem und kulturellem Wohlstand (Redepenning 2013: 7). Und viertens, über eine fehlende raumbezogene soziale Gerechtigkeit ist neben der persönlichen „auch die räumliche Identität gefährdet.“ (Bayerischer Landtag 2017: 20).

2. Wirtschaftsintensität: Die Stärkung der Wirtschaftskraft soll die Zukunftsfähigkeit und den Wohlstand sichern und wirkt sich über das Steueraufkommen unmittelbar auf die kommunalen Einnahmen und damit auf die Möglichkeiten der Bereitstellung freiwilliger kommunaler (Daseinsvorsorge-)Leistungen aus. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat sich im Leitbild 1 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“ (BMI 2016) aus Erwägung der knappen Ressourcen und ihres effektiven Einsatzes verständigt. Die Reflektion der MKRO auf die Metropolen als Wachstumsmotoren wird im Hinblick auf eine räumlich ausgewogene Entwicklung jedoch kritisch gesehen (u.a. Hesse/Leick 2016, Balke/Reimer 2016). Der Wegzug junger gut ausgebildeter Erwachsener aus wirtschaftsschwachen Regionen in die prosperierenden Wachstumsregionen beschleunigt den demografischen Wandel und wirkt sich auch auf soziostrukturelle Veränderungen der Bevölkerung sowohl in Abwanderungs- als auch in Zuwanderungsregionen aus. Der in dieser Dimension berücksichtigte Indikator Bevölkerungsdichte reflektiert die Herausforderungen in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge dünn besiedelter Regionen.

3. Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur: Der demografische Wandel prägt alle Regionen, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß und Dynamik (Strohmeier/Neu 2011, Bertelsmann Stiftung 2015). Der Rückgang der Geburtenrate in den 60er und 70er Jahren sowie die starken Abwanderungen (zumeist junger Menschen) aus Ostdeutschland in den 90er Jahren waren hierfür prägend. Je stärker Kommunen und Regionen schrumpfen, desto schneller vollzieht sich die Alterung der Bevölkerung (Milbert 2017, S. 82). Der demografische Wandel verstärkt die bereits bestehenden sozialen und regionalen Unterschiede, denn mit dem Bevölkerungsrückgang geht oftmals ein Rückgang von Angeboten der Daseinsvorsorge einher „Die Gemeinden und Städte schrumpfen personell, sozial, finanziell, wirtschaftlich und politisch.“ (Kersten 2009: 22). Die hierdurch ausgelöste Abwärtsspirale (Fuchs et al. 2009) ist der Grund, weshalb sowohl Politik als auch Wissenschaft häufig die größten Herausforderungen der Gleichwertigkeit in dünn besiedelten und schrumpfenden, alternden Regionen verorten. Übersehen werden dabei sozialherausgeforderte Städte, deren Bevölkerungsentwicklung positiv ist, aber in denen hohe Anteile der Bevölkerung (insbesondere der Kinder) als besonders sozial benachteiligt zu bezeichnen sind und damit deutlich geringere Verwirklichungschancen haben.

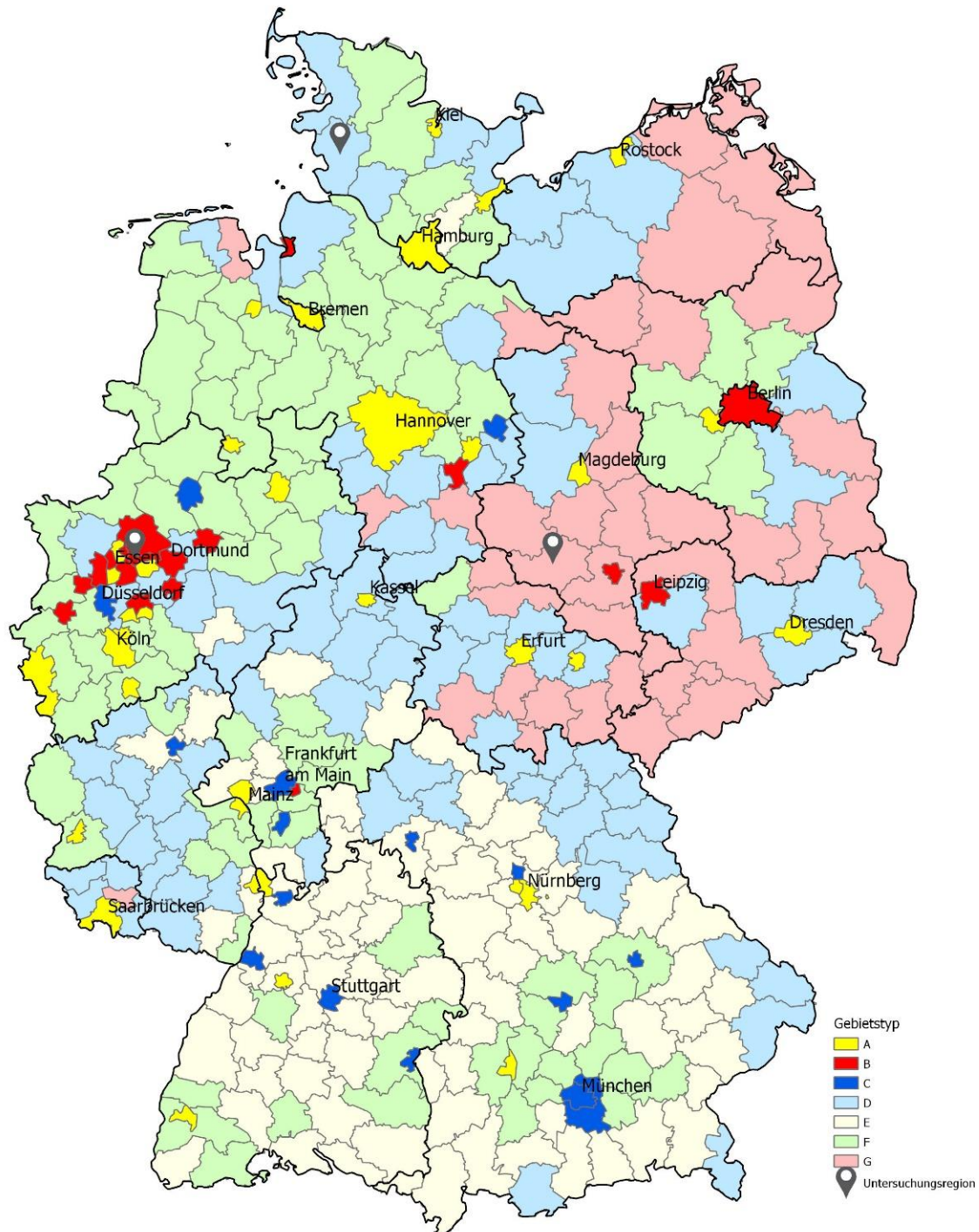
Die drei extrahierten Dimensionen haben eine hohe Bedeutung für und stehen in einem engen Ursache- und Wirkungsverhältnis zur Gleichwertigkeit. Obwohl es zwischen diesen drei Dimensionen starke Wechselwirkungen gibt, sind die jeweiligen Zustände und Herausforderungen in diesen drei Dimensionen nicht in allen Regionen gleichermaßen gegeben. Dieser Umstand basiert auf sehr heterogenen Ausgangsbedingungen in den Regionen und auf unterschiedlichen Dynamiken. Auf Basis der drei Faktoren wurde per clusteranalytischer Verfahren eine Typisierung der 361 Kreisregionen vorgenommen, um die Regionen in Gruppen einzuteilen, die bezüglich dieser drei Dimensionen möglichst homogen und zwischen den Gruppen möglichst stark unterscheidbar sind. Im Ergebnis konnten sieben Gebietstypen identifiziert werden, die sich in Hinblick auf die drei Faktoren unterscheiden (vgl. Tabelle 2 und Abbildung 1). Die Cluster stellen somit raumstrukturelle Unterschiede in Hinblick auf gleichwertige Lebensverhältnisse dar.

Tabelle 2: Clustermittelwerte der Faktoren 2017, Ebene Kreisregionen

	Mittelwerte der Faktorwerte bezogen auf die Gebietstypen						
	A	B	C	D	E	F	G
Faktor 1: Soziale Lage	-1,06	-2,60	0,66	0,19	0,93	0,17	-0,73
Faktor 2: Wirtschaftsintensität	1,13	0,22	3,49	-0,32	-0,06	-0,59	-0,42
Faktor 3: Bevölkerungsentwicklung/ Altersstruktur	0,36	1,06	-0,33	-0,72	0,35	0,86	-1,71
Anzahl Kreisregionen	36	18	16	85	78	88	40

Datenbasis: BBSR Bonn 2019; Berechnung ZEFIR.

Abbildung 1: Gebietstypisierung gemäß Clusteranalyse über drei Faktoren soziale Lage, Wirtschaftsintensität und Bevölkerungsentwicklung / Altersstruktur, Kreisregionen 2017



Datenbasis: BBSR Bonn 2019; Geobasis DE/BKG 2017; Berechnung ZEFIR/Kartografie IAT (BBSR 2020a: 31, Abb. 13).

Innerhalb der Gebietstypen A bis C finden sich fast ausnahmslos Städte und in Einzelfällen angrenzende oder umgebende Landkreise, unter den Typen D bis E Landkreise und ländlich

geprägte Kreisregionen. Auf Anhieb lassen sich sowohl deutliche Süd-Nord-Unterschiede als auch Ost-West-Unterschiede in der Besetzung der Cluster erkennen. Der Typ E ist gekennzeichnet durch eine günstige soziale Lage mit überdurchschnittlichem Bevölkerungswachstum und leicht überdurchschnittlicher Wirtschaftsintensität und findet sich fast ausschließlich in Süddeutschland. Cluster G repräsentiert unter den Landkreisen den Typ, in dem die Herausforderungen am stärksten kumulieren, nämlich eine besonders starke Betroffenheit durch Bevölkerungsverluste und Alterung und unterdurchschnittlicher wirtschaftlicher Intensität. Dieser Typ ist von wenigen Ausnahmen abgesehen nur in Ostdeutschland vertreten. In den beiden anderen Typen der eher ländlich geprägten Kreisregionen überwiegen entweder die Herausforderung einer unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Dynamik (Typ F, vornehmlich in Nordwestdeutschland vorzufinden oder als Umlandkreise um Berlin sowie um die Großstädte in Süddeutschland) oder die Herausforderungen des demografischen Wandels (Typ D, Mitteldeutschland, süddeutsche Grenzregionen, norddeutsche Küstenregionen).

Unter den städtischen Gebietstypen unterscheidet sich der Typ A von den anderen durch leichte soziale Herausforderungen bei überdurchschnittlicher Wirtschaftsintensität. Hier befinden sich viele der Universitätsstädte. Die wirtschaftlich besonders dynamischen Städte versammeln sich im Typ C, die sich aber nur z.T. auch in Bevölkerungszuwachs widerspiegelt, aber insbesondere durch eine durchschnittlich günstige Einkommenssituation resultiert. Typ B ist unter den städtischen Gebietstypen derjenige, in denen die sozialen Herausforderungen am stärksten ausgeprägt sind und dessen Wirtschaftsintensität die niedrigste der drei städtischen Typen ist.

Insgesamt lassen sich mit den drei Dimensionen soziale Lage, Wirtschaftsintensität sowie Bevölkerungsentwicklung/Altersstruktur bereits erhebliche Unterschiede der regionalen Strukturen identifizieren. Mit Typ B wurde ein städtischer Gebietstyp, dem 18 Kreisregionen zugeordnet sind, und mit Typ G ein eher ländlicher Gebietstyp, dem 40 Kreisregionen zugeordnet sind, mit deutlich strukturellen Herausforderungen identifiziert. Die strukturellen Herausforderungen der beiden Gebietstypen unterscheiden sich jedoch deutlich: der städtisch geprägte Typ B steht vor hohen sozialen Herausforderungen, während der ländlich geprägte Typ G besonders stark mit den Herausforderungen einer negativen Bevölkerungsentwicklung sowie hohen Altersstruktur konfrontiert ist.

### **3.2 Stufe 2: Indikatoren gleichwertiger Lebensverhältnisse – strukturierte Zusammenstellung relevanter Informationen**

Welche weiteren Indikatoren für eine tiefgreifende Bewertung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Frage kommen, ist Gegenstand der zweiten Stufe des Messkonzepts und wird nun dargestellt. Die Zusammenstellung der Indikatoren orientiert sich an einer Aufzählung relevanter

Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse. Aufzählungen aus der Literatur werden ergänzt um die Nennungen von Bürgerinnen und Bürgern sowie Expertinnen und Experten in den beteiligten Modellregionen. Die Reihenfolge der Bereiche folgt keinerlei Wertung und ist auch nicht als abschließend aufzufassen (Ergebnisoffenheit). Die Nennungen in der Literatur als auch in den Untersuchungsregionen zeigen, dass neben objektiven Kriterien die subjektive Wahrnehmung der Lebensverhältnisse und „weiche Faktoren“ (Zusammenhalt, Solidarität, Gemeinschaft) eine hohe Bedeutung haben. Als Dimensionen Gleichwertiger Lebensverhältnisse gelten zusammenfassend: Bildung, Gesundheit/Pflege, Verkehr/Mobilität, Nahversorgung, digitale Infrastruktur, kommunale Finanzen, Arbeitsmarkt, Wohlstand/Armut, Umweltqualität, Wohnen, Partizipation/Engagement, Lebensqualität, Freizeit, Sicherheit. Die in der Daseinsvorsorge enthaltene technische Infrastruktur (Energie- und Wasserversorgung, Verkehrsleistungen, Telekommunikation, Rundfunk, Straßenreinigung sowie Abwasser- und Müllentsorgung) wird weniger genannt. Als Ursache ist hierbei zu sehen, dass diese „als gegeben angesehen“ wird und – im Gegensatz zu vielen Angeboten sozialer Dienste, die in den letzten Jahren zunehmend zentriert wurden – weiterhin flächendeckend vorgehalten werden. Abbildung 2 zeigt den Aufbau des Messkonzeptes der Stufe 1 sowie der Dimensionen gleichwertiger Lebensverhältnisse der zweiten Stufe.

Abbildung 2: Schema des Messkonzeptes „Gleichwertiger Lebensverhältnisse“



Quelle: IAT/ZEFIR (BBSR 2020a: 51, Abb. 16).

Zahlreiche Dimensionen der Zusammenstellung adressieren die regionale Daseinsvorsorge. Daseinsvorsorge ist in zumutbarer Entfernung, zu tragbaren Preisen und in ausreichender Qualität zu ermöglichen (BBSR 2017: 28). Im englischsprachigen Raum haben sich für das Konzept der



Erreichbarkeit (accessibility) die fünf A's (affordability, availability, accessibility, accommodation und acceptability) etabliert (nach Penchanski/Thomas 1981, zitiert in Milbert et al. 2013: 40). Die Bereiche der Daseinsvorsorge sollten daher detailliert in Hinblick auf Versorgungsstrukturen, Erreichbarkeiten sowie möglicher Qualitätsmerkmale betrachtet werden. Über die Verfügbarkeit von Einrichtungen und die Entfernung zu diesen (Input) liegen mehrheitlich Informationen vor. Die eher qualitativen Aspekte sind dagegen schwieriger zu erfassen. So kann Qualität z.T. über Output-/Outcome-Indikatoren gemessen werden, allerdings nur dann, wenn die Kausalzusammenhänge zwischen Input und Output relativ eindeutig sind. Im Einzelfall können Output-/Outcome-Indikatoren jedoch wertvolle Hinweise auf Disfunktionen in diesem Bereich und weiteren Handlungsbedarf geben. Der Indikator „Schulabgänger ohne Abschluss“ hängt z.B. von vielen Faktoren ab, weist aber auf große regionale Unterschiede der Bildungschancen hin (BBSR 2017: 69).

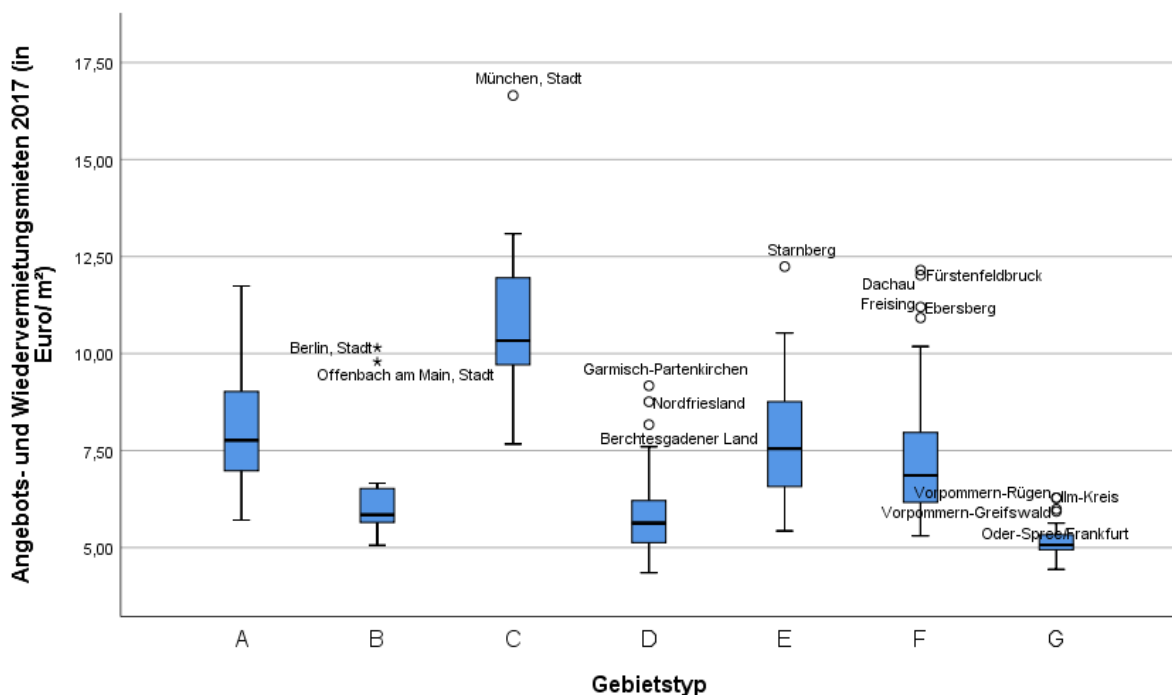
Neben qualitativen Aspekten in Hinblick auf Angebote der Daseinsvorsorge ist bei der Entwicklung eines Indikatorenmodells die räumliche Ebene von zentraler Bedeutung. Diese sollte dem Beobachtungsgegenstand der Bereiche angemessen sein. Arbeitsmärkte funktionieren überregional (z.B. Rüb/Werner 2008; Neu 2017). Dementsprechend wurden für Arbeitsmarktanalysen sogenannte Arbeitsmarktregionen entworfen. Alternativ könnten auch die funktional und auf Pendlerbeziehungen basierenden Raumordnungsregionen der räumlich angemessene Zuschnitt für den Bereich Arbeitsmarkt sein. Für einige Daseinsvorsorgeeinrichtungen bezieht sich die Raumordnung auf mittelzentrale Einzugsbereiche, auch Mittelbereiche genannt, so z.B. bei der Krankenhausversorgung der Grundversorgung oder bei Sekundarschulen. Für die Nahversorgung sind dagegen kleinräumige Aussagen notwendig. Hierzu gibt es auf adressscharfen Daten beruhende Modellrechnungen für die Wohnbevölkerung auf einem engmaschigen Gitternetz (vgl. Burgdorf et al. 2015). Die Raumbewertung auf Ebene der Raster ist auch für andere Indikatoren sinnvoll und z.T. bereits machbar, z.B. für die Luftqualität, die oft nur lokal gesundheitsgefährdende Grenzwerte überschreitet. Das Umweltbundesamt erzeugt über Interpolationen flächendeckende Karten zur Luftbelastung auf Ebene von Rastern; die Qualität und Zuverlässigkeit dieser Informationen für Stadtteile, eine Gesamtstadt oder einen Landkreis sind jedoch noch zu prüfen. Einschränkend ist jedoch zu konstatieren, dass nicht alle Indikatoren auf allen räumlichen Ebenen verfügbar sind. So verfügen nur die größeren Städte über Statistiken zur innerstädtischen Differenzierung. Informationen, die auf den großen, bundesweiten Umfragen (z.B. Sozioökonomisches Panel (SOEP), ALLBUS, Mikrozensus, Zeitverwendungserhebung des Statistischen Bundesamtes) beruhen, sind trotz ihres großen Stichprobenumfangs selten für kleinräumige Auswertungen nutzbar. Auf Ebene der sieben ermittelten Gebietstypen lassen diese jedoch repräsentative Auswertungen zu.

#### 4. Unterschiedliche Herausforderungen gleichwertiger Lebensverhältnisse zwischen den Gebietstypen – ausgewählte Beispiele

Nachdem in dem vorangegangenen Kapitel die Genese und Struktur des neuen Messkonzepts dargestellt worden ist, soll im Folgenden an vier ausgewählten Beispielen mögliche Indikatoren regionaler Lebensverhältnisse aufgeführt werden. Die ausgewählten Beispielindikatoren weisen unterschiedliche räumliche Ebenen auf (Ebene der Kreisregionen, der Gebietstypen sowie der Gemeindeverbandsebene) und bilden mit den Bereichen Wohnen, Lebenserwartung, Lebenszufriedenheit sowie technische Infrastruktur ein breites Spektrum gleichwertiger Lebensverhältnisse ab.

Eine drängender werdende Herausforderung sind die gestiegenen Wohnkosten, hier abgebildet über die Angebots- und Wiedervermietungsrenten. Im Durchschnitt lagen diese über alle Kreisregionen hinweg bei 7 Euro/m<sup>2</sup>. Während die sozialherausgeforderten städtischen Räume des Typs B mit einer durchschnittlichen Miete von 6,3 Euro/m<sup>2</sup> sowie die durch Bevölkerungsrückgänge gekennzeichneten ländlichen Räume des Typs G mit 5,2 Euro/m<sup>2</sup> durchschnittlich die niedrigsten Mieten aufweisen, sind die wirtschaftsstarke Städte des Typs C besonders stark durch hohe Mieten von im Durchschnitt 10,9 Euro/m<sup>2</sup> gekennzeichnet.

Abbildung 3: Angebots- und Wiedervermietungsrenten (Euro/m<sup>2</sup>), Kreisregionen 2017



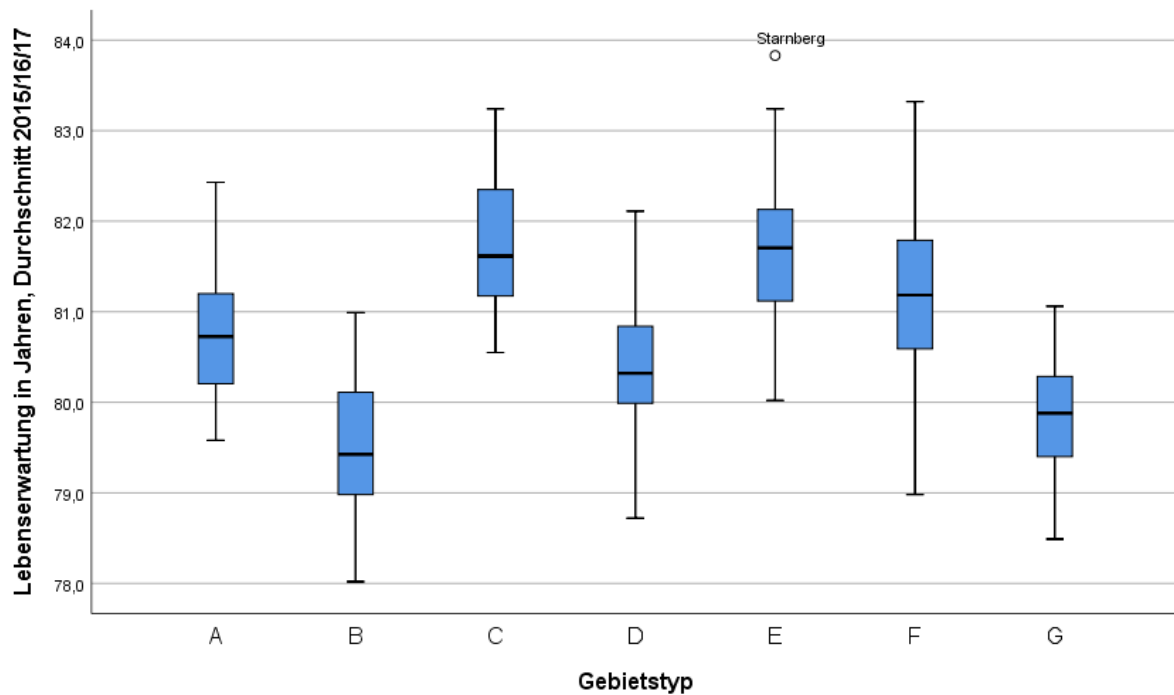
Datenbasis BBSR Bonn 2019; Berechnung und Darstellung ZEFIR (BBSR 2020a: 62, Abb. 19).

Wie die qualitativen Untersuchungen in Gelsenkirchen zeigten, bewerteten die Befragten günstige Mieten und bezahlbares Eigentum als prinzipielle Stärke von Gelsenkirchen, verwiesen

aber auf den hohen Investitions- und Sanierungsstau, der in einzelnen Straßenzügen zu einer hohen Anzahl an unbewohnbaren Immobilien führt. Die Stadt Gelsenkirchen hat eine „Sanierungs-Verwaltungsstelle“ eingerichtet, um unbewohnbare Häuser zwangszuschließen. Der günstige Wohnraum begünstigt ferner Armutsmigration, besonders aus Südosteuropa. Gelsenkirchen ist hiervon (in einzelnen Straßenzügen) besonders stark betroffen. Dies führt aus Sicht der Befragten zu weiteren sozialen Herausforderungen in einer Stadt, die bereits durch hohe Armut herausgefordert ist. Mehrere Befragte sprechen davon, dass die Stimmung in Hinblick auf die Armutsmigration „kippen“ könnte und die Stadt hier weitere Unterstützung durch Bund und Land erhalten müsse (BBSR 2020a: 45ff).

Neben den Wohnverhältnissen zeigen sich weitere deutliche Unterschiede bezogen auf die regionalen Lebensverhältnisse zwischen den sieben Gebietstypen. So ist die durchschnittliche Lebenserwartung in den sozialherausgeforderten Städten des Typs B mit rund 79,6 Jahren noch niedriger als die dem ebenfalls in Hinblick auf die soziale Lage als unterdurchschnittlich zu bezeichnenden ländlichen Typs G mit 79,9 Jahren. Insgesamt ist zu konstatieren, dass die Streuung mit einem Minimalwert von 78,0 Jahren in Bremerhaven (Gebietstyp B) und einem Maximalwert von 83,8 Jahren im Landkreis Starnberg (Gebietstyp E) sehr deutlich ausfällt. Damit wird sichtbar, dass sich die Lebenserwartung zwischen einzelnen Teilräumen in Deutschland um fast sechs Jahre unterscheidet. Ursächlich hierfür ist die Sozialstruktur der sozialherausgeforderten städtischen und ländlichen Regionen, was sich u.a. in einer höheren Krankheitslast, in höheren Fallzahlen in Krankenhäusern je Einwohner an bestimmten Indikationen, wie z.B. Herz-Kreislaufkrankungen, einzelne Krebserkrankungen (Leber- oder Lunge), oder auch dem Gesundheitsverhalten nachweisen lässt (Lampert/Kroll 2014: 6, Neu/Dahlbeck 2017: 189; Hölzler 2017: 80-81).

Abbildung 4: Lebenserwartung, Mittelwert 2015-2017, Kreisregionen 2017



Datenbasis: BBSR Bonn 2019; Berechnung und Darstellung ZEFIR (BBSR2020a: 61, Abb. 18).

Wie Tabelle 4 zu entnehmen ist, gibt es große Unterschiede zwischen den subjektiv wahrgenommenen Lebensverhältnissen in den sieben Gebietstypen. Ausgewertet wurden vier Fragen zur Zufriedenheit mit dem Leben gegenwärtig und in fünf Jahren, zur Zufriedenheit mit den Lebensstandards und mit den Haushaltseinkommen für die Jahre 2014 und 2018 sowie eine weitere Frage zur Zufriedenheit mit der Wohngegend aus dem Jahr 2017. Alle Fragen wurden im Rahmen des sozioökonomischen Panels (SOEP) erhoben und auf Basis der sieben Gebietstypen ausgewertet. Eine kleinräumigere Analyse ist auf Basis der Befragung des SOEPs nicht möglich.

Tabelle 4: Indikatoren zur individuellen Zufriedenheit des sozioökonomischen Panels (SOEP) bezogen auf die Gebietstypen

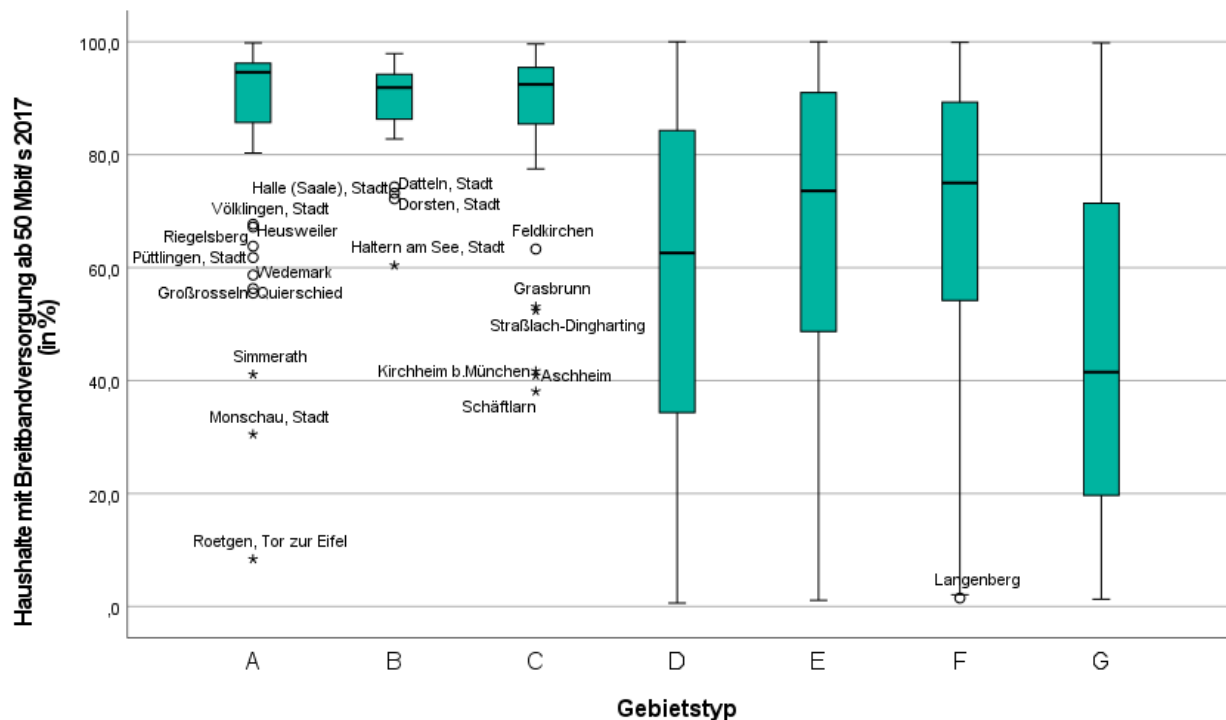
Indikatoren	Mittelwerte (1) der Gebietstypen						
	A	B	C	D	E	F	G
Lebenszufriedenheit gegenwärtig 2013	7,2	7,1	7,2	7,2	7,2	7,3	6,8
Lebenszufriedenheit gegenwärtig 2018	7,4	7,2	7,5	7,4	7,4	7,4	7,1
Zufriedenheit Lebensstandard 2013	7,6	7,3	7,6	7,4	7,6	7,6	7,0
Zufriedenheit Lebensstandard 2018	7,6	7,6	7,7	7,6	7,7	7,7	7,2
Zufriedenheit Haushaltseinkommen 2013	6,6	6,3	6,8	6,6	6,8	6,8	6,0
Zufriedenheit Haushaltseinkommen 2018	6,9	6,8	6,9	6,9	7,0	7,0	6,2
Zufriedenheit Wohngegend 2017	7,8	7,5	8,0	8,0	8,1	8,0	7,8
Lebenszufriedenheit in 5 Jahren 2013	7,5	7,2	7,5	7,1	7,3	7,4	6,7
Lebenszufriedenheit in 5 Jahren 2018	7,7	7,6	7,8	7,5	7,5	7,6	7,0

(1) Skala zwischen 0 („ganz und gar unzufrieden“) und 10 („ganz und gar zufrieden“).

Datenbasis: BBSR Bonn 2019/ DIW Berlin 2020, SOEP v35; Berechnung ZEFIR/DIW Berlin (BBSR 2020a: 65, Tabelle 12).

Es herrscht bei den Befragten in allen Gebietstypen eine relativ hohe Zufriedenheit, die je nach Aspekt (Lebenszufriedenheit gegenwärtig, in fünf Jahren, Zufriedenheit mit der Wohngegend) zwischen 6 und 8 der 10-stufigen Skala liegt und zwischen 2013 und 2018 um 0,1 bis 0,3 Punkte zugenommen hat. Auffällig sind die niedrigeren Zufriedenheitswerte im Gebietstyp G. Besonders stark weichen hier die Angaben zur Zufriedenheit mit dem Einkommen und dem Lebensstandard von den Durchschnittsbewertungen in den anderen Gebietstypen ab. In den Städten mit den stärksten Herausforderungen der sozialen Lage (Gebietstyp B) ist die Zufriedenheit mit der Wohngegend am geringsten, was sich mit den Berichten und Begehungen in der Untersuchungsregion Gelsenkirchen deckt. Im Gegensatz zum Gebietstyp G fällt jedoch hier auf, dass die Zufriedenheit mit dem Lebensstandard und dem Haushaltseinkommen zwischen 2013 und 2018 besonders gestiegen ist und sich in einem Zuwachs in die Erwartungen der nächsten fünf Jahre mündet.

Abbildung 5: Breitbandversorgung ab 50 Mbit, Gemeindeverbände 2017\*



\* ohne 73 gemeindefreie Gebiete, die keine Wohnbevölkerung aufweisen.

Datenbasis BBSR Bonn 2019; Berechnung und Darstellung ZEFIR (BBSR 2020a: 64, Abb. 21).

Nimmt man den Grad der Breitbandversorgung als Beispiel für die Bereitstellung technischer Infrastruktur und betrachtet die räumliche Ebene der 4.455 Gemeindeverbände<sup>ii</sup>, stellt sich das Bild in Hinblick auf die Breitbandversorgung sehr differenziert zwischen den drei insgesamt sehr gut versorgten städtisch geprägten und den vier eher ländlich geprägten Gebietstypen dar. Mit Blick auf die ländlicher geprägten Gebietstypen D, E, F und G fällt die deutlich größere Spannweite auf, die nahezu zwischen 0 und 100 % beträgt. Die geringste Versorgung liegt mit einem Mittelwert von rund 40% in dem durch den demografischen Wandel geprägten Gebietstyp G. Die Ergebnisse spiegeln auch die Angaben aus den qualitativen Erhebungen in den drei Untersuchungsregionen wider. Während in Gelsenkirchen die technische Infrastrukturversorgung als durchweg gut bewertet wurde, wurde sowohl im Landkreis Dithmarschen und insbesondere in Mansfeld-Südharz die Versorgung mit Breitband aber auch die geringe Netzabdeckung für den Mobilfunk kritisiert.



## 5. Fazit und Ausblick

In diesem Beitrag wurde ein neues zweistufiges Messkonzept gleichwertiger Lebensverhältnisse vorgestellt. Wissenschaftliche Anforderungen an das Konzept, die viele bisherigen Messkonzepte vermissen lassen (vgl. Siedentop 2020: 28f.), wurden diskutiert und aufgegriffen (vgl. Kap. 1):

- 1) Das Messkonzept orientiert sich an der regionalen Chancengerechtigkeit. Statt gleicher materieller Ressourcen geht es vor allem um die Ermöglichung von persönlichen Entwicklungsperspektiven für alle Menschen in allen Lebensphasen in den Regionen (Bayerischer Landtag 2017: 22). Chancen werden durch vielfältige räumliche Faktoren, so z. B. durch topographische und umweltbedingte Faktoren, die Quantität und Qualität der Daseinsvorsorge und ihrer räumlichen und zeitlichen Erreichbarkeiten sowie Einkommensmöglichkeiten etc. erlaubt oder geschmälert. Die Aufgabe des Staates ist es nicht, regionale Unterschiede zu nivellieren, sondern vielmehr die Vielfalt der Regionen zu nutzen und punktuell Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichungschancen dort zu erhöhen, wo sie unzureichend sind.
- 2) Die Ermittlung der Dimensionen basiert auf einer umfassenden Literaturstudie (BBSR 2020a: 13-14) und bezieht zusätzlich die Sicht und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger mit ein. Diese wurden in den Modellregionen Dithmarschen, Mansfeld-Südharz und Gelsenkirchen über Bürgertouren und Workshops erfasst. In einer explorativen Analyse wurden neun strukturgebende Kernindikatoren identifiziert, die sich in die drei Dimensionen „Soziale Lage“, „Wirtschaftsintensität“ und „Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur“ verdichten lassen.
- 3) Diese drei Dimensionen beschreiben räumliche Ungleichheiten, die Folgen für die Lebens- und Teilhabechancen haben. In verschiedenen Konstellationen, operationalisiert über sieben Gebietstypen, korrespondieren die Ungleichheiten mit den sozialen Lebenslagen und individuellen Faktoren. Dies konnte beispielhaft an vier Indikatoren regionaler Lebensverhältnisse – Breitbandversorgung, Wohnkosten, Lebenserwartung und subjektive Zufriedenheit – erörtert werden. Die Indikatoren der zweiten Stufe des Messkonzeptes werden daher nicht zu Dimensionen verdichtet, sondern geben auf der ihr jeweils adäquaten räumlichen Ebene Hinweise auf die drängendsten Fragen gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Gebietstypen und damit verbundener politischer Handlungserfordernisse.

Dieses zweistufige Konzept schafft den Rahmen für ein dauerhaftes Monitoring gleichwertiger Lebensverhältnisse. Die erste Stufe ermöglicht die dauerhafte Beobachtung der Entwicklung der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Disparitäten zwischen den Regionen. Die zweite Stufe lässt genügend Spielraum, die Wahl der Beobachtungsbereiche und Indikatoren den gesellschaftlichen Vorstellungen zeitgemäß anzupassen. Diese Indikatoren müssen nicht auf der gleichen regionalen Stufe gemessen werden wie Stufe 1, sondern die räumliche Bezugsebene ist dem sachlichen Gegenstand entsprechend zu wählen, um die Lebensverhältnisse zwischen und innerhalb der Gebietstypen zu studieren. So lassen sich Ursachen und Wirkungen ungleicher Lebensverhältnisse analysieren (BBSR 2020a: 67).

Auf dem Weg zu einem dauerhaften Monitoring besteht dennoch weiterer Forschungsbedarf. Erstens wurden die Gebietstypen auf Basis explorativer multivariater Verfahren (Faktorenanalyse, Clusteranalyse) ermittelt. Aktualisierungen von Faktoren und Cluster auf Basis neuer Datensätze sind aus statistisch-methodischen Gründen nicht mit den Ursprungswerten direkt vergleichbar. Micheel (2002: 178f.) skizziert eine Lösung über Faktorkoeffizienten des Basisjahres („Altstandardisierung“). Alternative Verfahren, so z.B. empirisch ermittelte Schwellenwerte, sind zu eruieren und zu prüfen. Letztlich soll das Monitoring nicht nur wissenschaftlichen Ansprüchen, sondern auch einer breiten Kommunikation in Politik, Verwaltung und (Fach-)Öffentlichkeit Genüge tun (Zapf 1977: 11-27; Gehne et al. 2017: 14-16).

Zweitens ist ein erster konsolidierter Kranz an Indikatoren der Stufe 2 noch nicht abschließend diskutiert. Alle infrage kommenden Indikatoren sind hinsichtlich ihrer Reliabilität, Validität, und Objektivität (vgl. Rammstedt 2010) genauestens zu prüfen. So kann dann sichergestellt werden, dass es sich um ein wohl definiertes und nicht überbordendes Indikatorenset handelt. Hierzu sind neben theoretischen Überlegungen empirische Analysen anzustrengen.

Und drittens sind die Bewertungen, die Kausal- und Wirkungsbeziehungen der ausgewählten Indikatoren räumlicher Lebensverhältnisse auf den Gebietstypen im Einzelnen zu analysieren, wie es bisher nur beispielhaft durchgeführt wurde. Nur so lässt sich ein umfassendes Bild der gleichwertigen Lebensverhältnisse und die Folgen für die gesellschaftliche Teilhabe aller Bevölkerungsschichten zeichnen.

## Literatur

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

ARL - Akademie für Raumforschung und Landesentwicklung (Hrsg., 2015): Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Stellungnahme zum zweiten Entwurf der MKRO (2015). Positionspapier aus der ARL 103, Hannover.

Balke, J.; Reimer, M. (2016): Regionsbildung im Schatten des Metropolendiskurses. Das Fallbeispiel der Region Südwestfalen. In: Raumforschung und Raumordnung Jhr. 74, H. 4, S. 293-305. doi: 10.1007/s13147-016-0404-9.

Bayerischer Landtag (Hrsg., 2017): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“, Drucksache 17/19700.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2015): Lebenswerte Kommune – Bevölkerungsentwicklung und Lebensqualität vor Ort. Herausgegeben von der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Raumordnungsbericht 2017. Daseinsvorsorge sichern, Bonn.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2020a): Regionale Lebensverhältnisse. Ein Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teileräumen Deutschlands. BBSR-Online-Publikation 06, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-06-2020.html>.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2020b): Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung. BBSR-Online-Publikation 14, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2020/bbsr-online-14-2020.html>.

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021a): Raumabgrenzungen. Kreise und Kreisregionen, [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreise\\_Kreisregionen/Kreise.html?nn=2544954](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreise_Kreisregionen/Kreise.html?nn=2544954)

BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021b): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung, <https://www.inkar.de/>

Beetz, S. (2008): Peripherisierung als räumliche Organisation sozialer Ungleichheit. In: Barlösius, E.; Neu, C. (Hrsg.): Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit? Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Materialien 21, Berlin, S. 7-16.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung und Wüstenrotstiftung (Hrsg.) (2019): Teilhabeatlas Deutschland. Ungleichwertige Lebensverhältnisse und wie die Menschen sie wahrnehmen, Berlin, [https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI\\_TeilhabeatlasDeutschland\\_2019.pdf](https://www.berlin-institut.org/fileadmin/Redaktion/Publikationen/PDF/BI_TeilhabeatlasDeutschland_2019.pdf) [abgerufen am 3.11.2020]

BMI - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 9. März 2016, Berlin.

BMI - Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.) (2019): Unser Plan für Deutschland- Gleichwertige Lebensverhältnisse überall, Berlin.

Burgdorf, M.; Krischausky, G.; Müller-Kleißler, R. (2015): Indikatoren zur Nahversorgung. Erreichbarkeit von Gütern und Dienstleistungen des erweiterten täglichen Bedarfs, In: BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): BBSR-Analysen KOMPAKT, H. 10.

Einig, K. (2015): Gewährleisten Zentrale-Orte-Konzepte gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Daseinsvorsorge? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1, S. 45-56.

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.

Fuchs, J.; Hummel, M.; Zika, Gerd (2009): Demografischer Wandel löst langfristig Abwärts-spirale aus Entwicklung von Beschäftigung und Erwerbspersonenpotenzial in Ostdeutschland. In: Salzmann, T.; Skirbekk, V.; Weiberg, M. (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Herausforderungen des demografischen Wandels. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15-33.

Gatzweiler, H.-P. (2011): Raubeobachtung – was soll das? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 7/8, S. 409-423.

Gatzweiler, H.-P.; Milbert, A. (2006): Regionale Disparitäten in den Erwerbsmöglichkeiten. Grund genug für eine ausgleichsorientierte Raumordnungspolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 317-324.

Gehne, D. H.; Neu, M.; Scheebaum, R.; Strohmeier, K. P. (2017): Sozial- und Bildungsmonitoring für kommunale Prävention. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und bildungsbezogene Übergänge im Lebensverlauf von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen. Arbeitspapiere wissenschaftliche Begleitforschung „Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (KeKiz)“. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 14-16.

Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumentwicklung, Jhr. 63, H. 4, S. 257-265. doi: 10.1007/BF03183812.

Hahne, U.; Stielike, J. M. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Region. In: *ethik und gesellschaft*, H. 1, S. 1-39. doi: 10.18156/eug-1-2013-art-3.

Hesse, M.; Leick, A. (Hrsg.) (2016): Wachstum vs. Ausgleich: Zur Rekonstruktion des jüngeren Leitbildwandels in der deutschen Raumentwicklungspolitik, Forschungsberichte der ARL 5, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover.

Hollederer, A. (2017): Regionale Disparitäten zwischen den Bundesländern und nordrhein-westfälischen Kreisen bei Gesundheitsvariablen im Mikrozensus 2009. In: Dahlbeck, E. / Hilbert, J. (Hrsg.): *Gesundheitswirtschaft als Motor der Regionalentwicklung*. Wiesbaden: Springer VS, S. 73-86.

Hüther, M.; Südekum, J.; Voigtländer, M. (Hrsg., 2019): *Die Zukunft der Regionen in Deutschland*. IW Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln.

Lampert, T.; Kroll, Lars E. (2014): Soziale Unterschiede in der Mortalität und Lebenserwartung. *GBE kompakt* 5 (2).

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

Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: *Raumforschung und Raumordnung*, Jhr. 64, H. 4, S. 245-257. doi: 10.1007/BF03183174.

Kersten, J. (2009): Wandel der Daseinsvorsorge – Von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In: *Daseinsvorsorge*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 22-38.

Kersten, J.; Neu, C.; Vogel, B. (2019): Für eine Politik des Zusammenhalts. In: *ApuZ*, Jhg. 69, H. 46, S. 4-11.

Klingholz, R. (2015): Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1, S. 23-27.

Köhler, H. (2004): Jeder ist gefordert. Interview, In: *Focus* vom 13.9.2004, S. 23.

Lechleitner, M. (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse Teil 1: Begriff und Staatsziel. Landtag Brandenburg, Potsdam.

Micheel, H.-G. (2002): *Explorative Dimensionierung und Typisierung von Rating-Skalen. Eine anwendungsorientierte Problembeschreibung*. Habilitation, Universität Bielefeld.

- Mießner, M. (2016): „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Zum Aufstieg eines leeren Signifikanten. In: pnd | online, [http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1\\_2016/pnd-online\\_2016-1.pdf](http://archiv.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/1_2016/pnd-online_2016-1.pdf) [abgerufen am 18.01.2021]
- Milbert, A. (2017): Demografischer Wandel – Umbruch statt Megatrend. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 78-91.
- Milbert, A. (2019): Wie misst man „Gleichwertige Lebensverhältnisse“? In: ApuZ, Jhg. 69, H. 46, S. 25-31.
- Milbert, A.; Breuer, I. M.; Rosik, P.; Stepniak, M.; Velasco, X. (2013): Accessibility of services of general interest in Europe. In: Romanian Journal of Regional Science, Vol 7, S. 37-65.
- Moosmeyer, V. (2020): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Maßnahmen und Handlungsempfehlungen aus Sicht des Bundes. Nachrichten der ARL, Jhg. 50, H. 01-02, S. 31-34.
- Neu, M. (2012): Regionale Disparitäten. In: Bartelheimer, P./ Fromm, S./ Kädtler, J. (Red.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 185-200. Neu, Marc (2017): SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion. Eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden: Springer VS.
- Neu, M. (2017): SGB II-Grundsicherung und soziale Inklusion. Eine empirisch-soziologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden: Springer VS.
- Neu, M.; Dahlbeck, E. (2017): Soziale und gesundheitliche Ungleichheit: empirische Befunde und Herausforderungen für regionale Akteure. In: Dahlbeck, E. / Hilbert, J. (Hrsg.): Gesundheitswirtschaft als Motor der Regionalentwicklung. Wiesbaden: Springer VS, S. 177-200
- Prognos (2018): Wo lebt es sich am besten? Die große Deutschland-Studie 2018. Studiendesign und Daten: Prognos AG; im Auftrag des ZDF. Zugriff: <https://deutschland-studie-senioren-familie.zdf.de/studie-2018/district/09162/default>. [abgerufen am 20.11.2019].
- Ragnitz, J.; Thum, M. (2019): Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. In: ApuZ, Jhg. 69, H. 46, S. 13-18.
- Rammstedt, B. (2010): Reliabilität, Validität, Objektivität. In Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 239-258.
- Rüb, F.; Werner, D. (2008): „Den Arbeitsmarkt“ gibt es nicht – Arbeitsmarktregionen des SGB II im Vergleich. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 2/ 2008, 28. Jg., S. 93-108.
- Redepenning, M. (2013): Varianten raumbezogener sozialer Gerechtigkeit. Ein sozialgeographischer Versuch über das Verhältnis von Raum und Gerechtigkeit und ein Nachdenken über die Frage „Was soll wo sein?“ In: ethik und gesellschaft, H. 1. Zugriff: <http://134.2.5.108/ojs/index.php/eug/article/viewFile/1-2013-art-1/28> [abgerufen am 13.5.2021]. doi: 10.18156/eug-1-2013-art-1.



Siedentop, S. (2020): Die Vermessung der Gleichwertigkeit. Nachrichten der ARL, Jhg. 50, H. 01-02, S. 27-30.

Steinführer, A.; Küpper, P. (2013): Lokale Lebensqualität: Definitionen und Gestaltungsoptionen unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen. In: BBSR (Hrsg.): Der demografische Wandel. Eine Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen? BBSR Online-Publikation 2, Bonn, S. 16–28.

Strohmeier, K. P./ Neu, M. (2011): Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Dienste in den Städten und Gemeinden. In: Evers, A./ Heinze, R. G./ Olk, T. (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 145-167.

Sturm, G. (2018): Raumberechnung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 1865-1871.

Terfrüchte, T. (2019): Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Raumordnung und Regionalpolitik, Wirtschaftsdienst, Springer, Heidelberg, Vol. 99, Iss. Sonderheft, S. 24-30. doi: 10.1007/s10273-019-2428-6.

Volkman, A. (2018): Gleichwertige Lebensverhältnisse zwischen Daseinsvorsorge und räumlichen Verwirklichungschancen, Dissertation an der Fakultät Raumplanung der Technische Universität Dortmund, Dortmund.

Wierer, E.; Stauske, J.-C. (2005): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW. Information 13/1284, Düsseldorf.

Winkel, R. (2018): Soziale Infrastruktur, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 2185-2196.

Winkler-Kühlken, B. (2019): Standards in der Raumordnung auf dem Prüfstand? In: ApuZ, Jhg. 69, H. 46, S. 19-25.

Zapf, W. (1977). „Einleitung in das SPES-Indikatorensystem“. Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Hrsg. Wolfgang Zapf. Frankfurt a. M. und New York. 11–27.

---

<sup>i</sup> Bei den Kreisregionen werden die kreisfreien Städte unter 100.000 Einwohner mit ihrem umliegenden oder angrenzenden Landkreis zusammengefasst. Grund ist, dass Städte unterhalb dieser Größe in den meisten Bundesländern im Regelfall kreisangehörig sind und nur in einzelnen Ländern den Status der Kreisfreiheit genießen. Statistisch entstehen hier jedoch erhebliche Verzerrungen, die unter der Verwendung der Kreisregionen bereinigt werden. Die Zusammenfassung ermöglicht eine bessere Vergleichbarkeit der Regionen zwischen den Bundesländern (Krischausky/Milbert/Sturm 2013: 141f.).

<sup>ii</sup> Einbezogen wurden nur die Gemeindeverbände mit Einwohnerinnen und Einwohnern. Eine detaillierte gemeindescharfe und interaktive Betrachtung bietet der Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unter: <https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html>

## IMPRESSUM



Westphalian University  
Institute for Work and Technology  
Munscheidstr. 14  
D-45886 Gelsenkirchen

Mail [info@iat.eu](mailto:info@iat.eu)

Web [www.iat.eu](http://www.iat.eu)

ISSN electronic edition 2511-7254

Papers can be downloaded free of charge from the IAT website:  
<http://www.iat.eu/discussionpapers>

© IAT 2022

Zentrale wissenschaftliche Einrichtung  
der Westfälischen Hochschule  
in Kooperation mit der Ruhr-Universität  
Bochum

