

Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse

Ein kirchlicher Diskussionsbeitrag

22. Juni 2020

Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse. Ein kirchlicher Diskussionsbeitrag / hg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz. – Bonn 2020. – 21 S. – (Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen ; 49)

Diese Broschüre ist auf 100 % Altpapier FSC Recycled gedruckt.

INHALT

Vorwort.....	5
Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse.....	9
1. Regionale Ungleichheiten und der Rückzug öffentlicher Institutionen	10
2. Der Begriff „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“	14
3. Handlungsimpulse für die Gestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse.....	17
4. Ausblick.....	20

Vorwort

Ist die entscheidende soziale Frage unserer Zeit die nach den Wohn- und Lebensverhältnissen und insbesondere dem sozialen Beziehungsgeflecht am Wohnort? Vieles weist jedenfalls darauf hin, dass sich das Wohl und Wehe unseres gesellschaftlichen Miteinanders dort entscheidet. Der Wohnort bestimmt in aller Regel persönliches Wohlergehen und Entwicklungsmöglichkeiten und viele Menschen machen sich Sorgen um ihr Umfeld. Während die einen von Leerstand und Verfall umgeben sind, machen für andere hochdynamische Mietsteigerungen den Wohnraum unbezahlbar. Schon seit längerer Zeit lässt sich in Deutschland ein Auseinanderdriften gesellschaftlicher Realitäten in unterschiedlichen Regionen beobachten. Dabei mangelt es oft an der Wahrnehmung dieser Unterschiedlichkeit und an gegenseitigem Verständnis, etwa zwischen Stadt und Land, zwischen wirtschaftlich starken und vom Strukturwandel nachteilig betroffenen Regionen oder zwischen bevölkerungsreichen und sich entleerenden Landesteilen. Somit steht infrage, ob man der im Grundgesetz verankerten Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gerecht wird. Zwar wählen viele, wenngleich auch längst nicht alle Menschen ihren Wohnort grundsätzlich aus freien Stücken, die Schaffung guter Rahmenbedingungen ist jedoch ein Auftrag für Politik und Gesellschaft. Diese Entwicklungen sind auch für die Kirche von großer Bedeutung, der die Stärkung von gesellschaftlicher Teilhabe und Zusammenhalt wichtige Anliegen sind. Es geht mithin um ein zentrales Thema, sowohl in seiner sozialethischen Dimension als auch im Hinblick auf die konkrete kirchliche und caritative Praxis.

Es ist unser theologisches Grundverständnis vom Menschen, dass dieser als Person immer auch in Beziehung zu seinem Gegenüber steht. Wir sind auf unsere Mitmenschen angewiesen

und wechselseitig füreinander verantwortlich; dafür hat Oswald von Nell-Breuning die Begriffe „Gemeinverstrickung“ und „Gemeinverhaftung“ geprägt. Auch ein vermeintlicher Individualisierungstrend in Zeiten von Globalisierung und Digitalisierung tut der Tatsache, dass der Mensch ein soziales Wesen ist, keinen Abbruch. Dies wird uns durch die einschneidenden Erfahrungen der Corona-Pandemie und die vielen beeindruckenden Zeichen von gelebter Solidarität, Achtsamkeit und Anerkennung noch einmal besonders deutlich ins Bewusstsein gerufen.

Die deutschen Bischöfe haben im Jahr 2019 gemeinsam mit dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland das Gemeinsame Wort *Vertrauen in die Demokratie stärken* vorgelegt. Darin bekennen wir uns zur Mitverantwortung der Kirchen für den demokratischen Konsens in unserer Gesellschaft und betonen die Bedeutung von Teilhabe für die demokratische Gesellschaft. Dieses Bekenntnis steht im Einklang mit der Enzyklika *Caritas in veritate* aus dem Jahr 2009, in der Papst Benedikt XVI. beschreibt, dass „die systembedingte Zunahme der Ungleichheit unter Gesellschaftsgruppen innerhalb eines Landes“ dazu neige, „den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu untergraben“, wodurch „die Demokratie in Gefahr“ gebracht werde; zudem werde das „Gesellschaftskapital“ abgetragen, das der Papst konkretisiert als die „Gesamtheit von Beziehungen, die auf Vertrauen, Zuverlässigkeit und Einhaltung der Regeln gründen und die unverzichtbar sind für jedes bürgerliche Zusammenleben“.¹

Vor diesem Hintergrund haben die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen und die Kommission für caritative Fragen der Deutschen Bischofskonferenz ihre Arbeitsgruppe

¹ PAPST BENEDIKT XVI., Enzyklika *Caritas in veritate* über die ganzheitliche Entwicklung des Menschen in der Liebe und in der Wahrheit (29. Juni 2009), 32: Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 186 (Bonn 2009), S. 47.

für sozialpolitische Fragen gebeten, den vorliegenden Expertentext zur Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland zu erarbeiten. Dieser diagnostiziert zunächst eine Zunahme regionaler Ungleichheit, die sich insbesondere in einem Bevölkerungsrückgang in zahlreichen Regionen mit entsprechenden wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen manifestiert. Gleichzeitig wird die Bedeutung des ländlichen Raumes als Ort betont, an dem viele gesellschaftliche Transformationsprozesse etwa in den Bereichen Energie, Ernährung und Versorgung sichtbar werden. Zur Beurteilung der Problemlage werden die Abwägungen zwischen gewünschter Einheitlichkeit und Verschiedenheit der Lebensverhältnisse in unterschiedlichen Regionen herausgearbeitet. Abschließend werden Handlungsoptionen zur Stärkung des gesellschaftlichen Lebens auf der lokalen und regionalen Ebene aufgezeigt. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip braucht es eine Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zielführende Rahmenbedingungen. Ansatzpunkte bieten beispielsweise die Präsenz leistungsfähiger öffentlicher Institutionen, die entsprechende Ausrichtung der Finanzpolitik und die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Zudem wird die Rolle der Kirche und mit ihr verbundener Akteure und Einrichtungen in diesem Zusammenhang diskutiert, wie beispielsweise im Bereich der Caritas, in Schulen oder in Krankenhäusern.

Mein herzlicher Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitsgruppe für sozialpolitische Fragen und ihrem Vorsitzenden, Weihbischof Dr. Dr. Anton Losinger, die diesen interdisziplinären Expertentext auf Grundlage von sozialetischen, soziologischen, rechtswissenschaftlichen und ökonomischen Überlegungen erarbeitet haben. Die Veröffentlichung stellt die grundlegende Bedeutung lokaler Lebensverhältnisse für Teilhabe, gesellschaftlichen Zusammenhalt und Demokratie heraus. Teilhabe und Zusammenhalt fußen auf funktionierenden sozialen Netzwerken in

Nachbarschaften und Gemeinden vor Ort, wo gegenseitiges Vertrauen erwächst. Die konkreten Herausforderungen, denen sich staatliche und zivilgesellschaftliche Institutionen insbesondere im ländlichen Raum gegenübersehen, sind vielfältig. Um diese zu bewältigen, verfügt die Kirche über vielversprechende Möglichkeiten zur Förderung von Dialog, Teilhabe und Zusammenhalt vor Ort, insbesondere wenn neue Kooperationsformen mit anderen gesellschaftlichen Gruppen gesucht und gefunden werden. Unsere Hände sind ausgestreckt. Ziel ist es, neue Perspektiven für Kirche und Gesellschaft aufzuzeigen, die hoffnungsvoll nach vorne weisen und die Menschen verbinden und zusammenführen.

Bonn/Essen, im Juni 2020

A handwritten signature in black ink, reading "+ Franz-Josef Overbeck." The signature is written in a cursive style with a small cross at the beginning.

Bischof Dr. Franz-Josef Overbeck

Vorsitzender der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz

Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse

Das Leben in Stadt und Land und in unterschiedlichen Regionen war immer verschieden. Für die Politik stellt sich die Aufgabe, die Voraussetzungen für ein gutes Leben in Stadt und Land zu ermöglichen. Dazu ist ein gewisser Ausgleich regionaler Unterschiede, vor allem der Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen, geboten. Dieser Ausgleich ist eine unverzichtbare Grundlage der demokratischen Gesellschaftsordnung und sozialer Gerechtigkeit in Deutschland. Es geht bei der Frage nach „Gleichwertigkeit“ um das gelingende Zusammenleben in einer komplexen und pluralen Gesellschaft, um Solidarität, Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt – grundlegende Fragen, denen die Corona-Krise noch zusätzliches Gewicht verleiht. Auch die katholische Kirche trifft die Debatte über Gleichwertigkeit im Kern ihres Selbstverständnisses. Die Präsenz sozialer Dienstleistungen der Caritas vor Ort wird zum Thema, ebenso das kirchliche Engagement in der Zivilgesellschaft und die prinzipielle Sichtbarkeit der Kirche in der Fläche. In der Auseinandersetzung um gleichwertige Lebensverhältnisse ist das gesellschaftliche und sozialpolitische Grundverständnis vor dem Hintergrund der Soziallehre der Kirche aufgerufen, geht es doch dabei um die Voraussetzungen für ein gelungenes Leben und Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe für alle. Dieses Grundverständnis der Kirche hat die Deutsche Bischofskonferenz zuletzt im April 2019 im gemeinsam mit dem Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland verfassten Wort *Vertrauen in die Demokratie stärken* niedergelegt und unterstrichen.² Studien zur Kirchenbindung katholischer Chris-

² Vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz und Kirchenamt der EKD (Hg.): *Vertrauen in die Demokratie stärken. Ein Gemeinsames Wort*

ten zeigen überdies, dass für eine große Mehrheit von ihnen das soziale Engagement der Kirche ein wichtiger Binde- und Haltepunkt ist.

1. Regionale Ungleichheiten und der Rückzug öffentlicher Institutionen

Auch wenn Deutschland im Vergleich mit anderen Ländern aufgrund seiner dezentralen Struktur in der Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ bislang durchaus erfolgreich war, weist die sozialräumliche Entwicklung in Deutschland in jüngster Zeit eine Zunahme von teilweise erheblichen Disparitäten auf. Es ist daher zu begrüßen, dass sich auch politische Entscheidungsträger der Thematik widmen.³ Empirische Befunde⁴ belegen, dass sich vielfach Dörfer und ganze Landstriche leeren, weil insbesondere junge und gut qualifizierte Menschen dem ländlichen Raum den Rücken kehren. Diese zieht es in die Städte und deren Umland, die dann selbst mehr und mehr mit Wohnungsnot und der Verdrängung von Menschen mit durchschnittlichem und niedrigem Einkommen aus angestammten Quartieren in städtische Randzonen zu kämpfen haben.⁵ Infra-

der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland. Gemeinsame Texte Nr. 26 (Bonn/Hannover 2019).

³ Vgl. die Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung, abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/gleichwertige-lebensverhaeltnisse-node.html>.

⁴ Vgl. beispielsweise den „Deutschlandatlas“, der die Regionen Deutschlands anhand verschiedener Kriterien vergleicht (abrufbar unter https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Home/home_node.html).

⁵ Für eine sozialetische Einordnung und Handlungsoptionen zur Frage des bezahlbaren Wohnens in Metropolregionen siehe auch die Erklärung *Bezahlbarer Wohnraum für alle* des Diözesanrats der Katholiken der

strukturen und Versorgungsleistungen verlieren durch solche demografischen Entwicklungen ihre Leistungsfähigkeit und freigemeinnützige Träger können ihre Angebote trotz großer Anstrengungen nicht mehr in allen Gebieten so aufrechterhalten wie bisher. Da häufig auch das zivilgesellschaftliche Engagement der Menschen abnimmt, erodiert das Sozialkapital – vor allem dort, wo es keine starken traditionellen Vereinsstrukturen mehr gibt. Damit stehen das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland und die Gestaltung des Ausgleichs zwischen strukturstarken und -schwachen Regionen infrage. Lokale und regionale Herausforderungen werden zum Gegenstand sozialpolitischer Gestaltungsaufgaben, die weit über kommunale, planerische und fiskalische Anforderungen hinausgehen.

Zahlreiche Regionen (insbesondere, aber nicht nur im Osten des Landes) sehen sich mit einem Rückzug öffentlicher Institutionen konfrontiert. Dabei geht es nicht nur um abgelegene Dörfer und einsame Siedlungen in der Peripherie. Große Schwierigkeiten haben auch Kleinstädte, die ihre Versorgungsleistungen nicht mehr erfüllen können, etwa als Folge eines Strukturwandels. Institutionen wie Gerichte und Ämter stehen zur Disposition und um weiterführende Bildungseinrichtungen oder Volkshochschulen zu erreichen, müssen vielerorts weite Wege in Kauf genommen werden. Der Rückzug öffentlicher Institutionen verstärkt die Peripherisierung randständiger Räume und sich selbst verstärkende Effekte lassen sich beobachten. So zieht ein Bevölkerungsrückgang oftmals den Rückbau öffentlicher Infrastruktur und die Reduktion von Leistungen der Daseinsvorsorge in den Bereichen Bildung, Gesundheit, lokale Verwaltung oder Mobilität nach sich. Die Entwicklung kann sich auch auf die Privatwirtschaft auswirken, wenn lokale Märkte

und private Leistungsanbieter verloren gehen, Bankfilialen und Einkaufsmärkte schließen und Handwerksbetriebe keine Nachwuchskräfte finden. Mit dem Bevölkerungsrückgang und der sinkenden Wirtschaftskraft wachsen die Wohnungs- und Geschäftsleerstände in Innenstädten und Dorfzentren und Immobilienwerte sinken. Auch die für das lokale Sozialkapital so wichtige örtliche Zivilgesellschaft und die Vereinskultur können unter Druck geraten, wenn die erwerbstätige Mitte nur noch an den Wochenenden in Dorf und Kleinstadt lebt. Dabei sind Verfall, Schrumpfung, Wegzug und Leere mehr als eine statistische Größe: Solche Alltagserfahrungen können die Mentalitäten der Menschen vor Ort prägen, zur Verlusterfahrung werden und Zukunftserwartungen verdunkeln. Ein Mangel an Infrastruktur erschwert die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit, aber auch die Bewältigung alltäglicher Herausforderungen,⁶ sodass sich leicht ein Gefühl des „Abgehängtseins“, der fehlenden Anerkennung und der Heimatlosigkeit ergibt. Gerade in Dörfern und Kleinstädten, die ihre junge und aktive Bevölkerung weitgehend verloren haben, lässt sich ein erhebliches Maß an Demokratieverdross feststellen. Der lokale demokratische Dialog und Austausch als Grundlage des staatlichen Gemeinwesens droht als erfahrbare politische Form verloren zu gehen, wenn Personal und Amt fehlen. Es ist nicht unüblich, dass die Sozialstationen von Caritas und Diakonie sowie Pastorinnen und Pastoren bzw.

⁶ Der vom indischen Nobelpreisträger Amartya Sen entwickelte Befähigungsansatz zeigt auf, wie die institutionellen Rahmenbedingungen ein selbstbestimmtes Leben und die bestmögliche Verwirklichung der Person fördern können, vgl. Amartya Sen: *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft* (München 2000). Vgl. hierzu auch Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): *Chancengerechte Gesellschaft. Leitbild für eine freiheitliche Ordnung*. Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen Nr. 34 (Bonn 2011), S. 22.

Pfarrer als einzige öffentliche Institutionen und Personen vor Ort verbleiben.

Die skizzierte Entwicklung darf insbesondere für den ländlichen Raum nicht zu dem Schluss führen, er sei abzuschreiben. Seine Entwicklung ist vielmehr von starken Spannungsfeldern geprägt, die es zur positiven und zukunftsgerichteten Orientierung zu nutzen gilt, als Laboratorium des Neuen und des Aufbruchs. So werden eine Vielzahl zentraler Transformationsprozesse unserer Zeit vorrangig auf dem Land sichtbar und stellen für das Leben in Dorf und Kleinstadt große Herausforderungen dar. Das gilt etwa für die Energiewende⁷ – Windräder und großflächige Solaranlagen finden sich nicht in den Innenstädten – und ebenso für die Landwirtschaft und den Erhalt ökologischer Vielfalt, für den Ausbau von Logistikstrukturen sowie von Datenzentren und für den Tourismus. Das Land ist ein unverzichtbarer Rückraum urbaner Lebensweisen. Zugleich ist schon heute in vielen Regionen durch die starke Alterung der Bevölkerung und durch die große Herausforderung, beispielsweise die Versorgung mit Ärzten und Pflegekräften sicherzustellen, die Realität einer alternden Gesellschaft erkennbar und es lassen sich aus den Erfahrungen Lehren für die Zukunft ziehen.

⁷ Vgl. hierzu Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): *Der Schöpfung verpflichtet. Anregungen für einen nachhaltigen Umgang mit Energie*. Arbeitshilfen Nr. 245 (Bonn 2011); Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): *Empfehlungen zur Energiewende*. Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen Nr. 37 (Bonn 2013) sowie Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): *Zehn Thesen zum Klimaschutz. Ein Diskussionsbeitrag*. Die deutschen Bischöfe – Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen Nr. 48 (Bonn 2019).

2. Der Begriff „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ist ein zentrales Integrations- und Kohäsionsversprechen moderner freiheitlicher, sozialstaatlich gesicherter und rechtsstaatlich geordneter Gesellschaften. Wenn sich die Dörfer leeren und Kleinstädte ihre zentralörtliche Versorgungsrolle verlieren, dann ruft das die Regionalpolitik auf den Plan. Rechtlich ist allerdings die Verschiedenheit von Stadt und Land zunächst Ausdruck der Autonomie des Einzelnen, aber auch der kommunalen Selbstverwaltung und des Föderalismus. Gleichwohl kennt auch das Grundgesetz Grenzen regionaler Verschiedenheit. Gleichwertigkeit (vgl. Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz) heißt dabei aber nicht Uniformität, und auch dort, wo das Grundgesetz ausnahmsweise von „Einheitlichkeit“ spricht (vgl. Art. 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 Grundgesetz), geht es im Kern um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.⁸ Strikt einheitliche Lebensverhältnisse sind allein schon deshalb nicht wünschenswert, da das Leben im ländlichen Raum im Vergleich zu dem in Städten Vorteile mit sich bringt und es Menschen gibt, die es vorziehen, dort zu leben. Die Wahl des Wohnorts ist auch Ausdruck individueller Freiheit. Das Anliegen der „Gleichwertigkeit“ wird in § 2 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes konkretisiert; hier legt sich der Bund auf die Sicherung der Daseinsvorsorge, die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und eine räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur fest. Danach bedeutet „Gleichwertigkeit“ nicht, dass öffentliche Güter oder Leistungen der Daseinsvorsorge überall

⁸ Zur spezifisch verfassungsrechtlichen Begriffsverwendung vgl. Christian Waldhoff: *Normative und faktische Gleichheitserwartungen – die magische Formel von den „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ im Bundesgebiet*. Zeitschrift für Gesetzgebung 2/2019, S. 97–113.

dieselbe Form haben. Die notwendigen Grundfunktionen von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, Verwaltung und öffentlicher Versorgung sind so zu gestalten, dass sie den räumlichen Bedingungen und den Bedürfnissen der Menschen und auch der Unternehmen vor Ort entsprechen. Im Sinne eines weiten Begriffs öffentlicher Güter und Dienstleistungen zählen zu den zentralen Elementen der Gleichwertigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit, die Verfügbarkeit von dem lokalen Umfeld angemessenen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen, die Einrichtung technischer Infrastrukturen, die Mobilität, Kommunikation und Information ermöglichen, aber auch das Vorhalten öffentlicher Räume und kultureller Einrichtungen. Wenn von Gleichwertigkeit die Rede ist, sind in einem demokratischen Gemeinwesen, das sich sozialstaatlichen Grundsätzen verpflichtet sieht, vor allem auch die Präferenzen der Bürger zu berücksichtigen.

Die öffentlichen Haushalte sind gefordert, wenn Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht werden soll. Beispielsweise ist der Breitbandausbau wichtig und teuer; zugleich zeigt dieses Beispiel, wie Bund, Länder und Gemeinden in der Vergangenheit hohe Subventionserwartungen geschürt, Mitnahmeeffekte ausgelöst und den Breitbandausbau im Vergleich zu den Nachbarländern möglicherweise unangemessen verzögert haben. Insofern braucht es eine kluge Finanzpolitik. In den meisten Bundesländern ist die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung im ländlichen Raum signifikant geringer als in den Städten, allerdings ist die Verschuldung v. a. in Rheinland-Pfalz und im Saarland auch in ländlichen Gemeinden zum Teil besorgniserregend. Dagegen haben es zahlreiche Großstädte in der Vergangenheit deutschlandweit versäumt, ihre hohen Infrastruktur-, Sozial- und Bürokratieausgaben auf die Steuerzahler umzulegen. Die Höhe der Steuern kann die unterschiedlichen öffentlichen Leistungen in Stadt und Land bislang nur teilweise abbilden, obwohl es im

Steuerrecht, etwa bei den kommunalen Realsteuern, eine Reihe von Möglichkeiten der regionalen Differenzierung und Entlastung gibt.

In der Beurteilung der Gleichwertigkeit kommen nicht nur technische, fiskalische oder organisatorische Fragen ins Spiel, sondern auch grundlegende, sozioethisch fundierte Prinzipien der Gesellschaftsgestaltung: Es geht um Solidarität, Subsidiarität und Partizipation sowie um Gemeinwohl, Gemeinsinn und öffentliche Verantwortung. Bei der Versorgung dünn besiedelter und überalterter Regionen wird Gleichwertigkeit zum Konfliktfeld. Es stellt sich die Frage nach der richtigen politischen Strategie, um diese Konflikte zu lösen bzw. die Norm der Gleichwertigkeit zu realisieren. In der Debatte wird teilweise für eine Stärkung wachsender urbaner Zentren und die sozial kontrollierte „Absiedlung“ sich demografisch leerender ländlicher Räume plädiert, während andere eine differenzierte Bestandsaufnahme fordern und auf die politischen und sozialen Kollateralschäden verweisen, die eine eindimensionale Struktur- und Leuchtturmpolitik mit sich brächte. Unterscheidungsvermögen und nicht Schablonendenken ist gefordert, um auf Schrumpfrungsfragen als soziale Fragen zu reagieren. Es sind gesellschaftspolitische und wissenschaftlich angeleitete Ideen und Initiativen zu suchen, mit denen sich Schrumpfung nicht als Schicksal, sondern als Gestaltungsauftrag begreifen lässt. Es braucht innovative Konzepte und größere Anstrengungen, die genannten Probleme sachorientiert in der breiten Öffentlichkeit mit möglichst vielen Betroffenen ernsthaft zu diskutieren und nach situationsadäquaten Lösungen zu suchen.

3. Handlungsimpulse für die Gestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Im Vordergrund stehen sollte eine neue Diskussion über die Möglichkeiten von Teilhabe aller Menschen am sozialen, gesellschaftlichen, politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben, und zwar auch in strukturschwachen oder sich tendenziell leerenden Regionen. So lassen sich Zusammenhalt und soziale Gerechtigkeit als partizipative Gerechtigkeit realisieren. Um dies zu erreichen, bedarf es – ganz gemäß dem Subsidiaritätsprinzip – der Stärkung kommunaler Selbstverantwortung und Handlungsfähigkeit sowie der Setzung der richtigen, ermöglichenden Rahmenbedingungen. Ferner ist vor allen Dingen die Präsenz öffentlicher Institutionen in der Fläche wichtig. Sie muss gesichert und gewährleistet sein. Im Bereich der Vernetzung und Mobilität gilt es, die Chancen der Digitalisierung zu nutzen.

Für die öffentlichen Haushalte stellt das Ziel einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse keine unlösbare Aufgabe dar. Unabdingbar sind kontinuierliche staatliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, insbesondere in den öffentlichen Personennahverkehr, sowie die Stärkung des Leistungs-Gegenleistungs-Konnexes in der Finanzpolitik. Der ländliche Raum kann auch dadurch Menschen und Investitionen zurückgewinnen, dass er steuerlich attraktiver wird als die urbanen Zentren. So wäre es wünschenswert, wenn eine Ansiedlung im ländlichen Raum für junge Familien finanziell attraktiv würde.⁹

⁹ Ein mögliches Instrument dafür wäre die Öffnung des bisher landesweit einheitlich geltenden Steuersatzes der Grunderwerbsteuer (Art. 105 Abs. 2a GG) für Differenzierungen zwischen Stadt und Land.

Ein Konzept zur Stärkung von gesellschaftlichem Zusammenhalt, das stark diskutiert wird und Aufmerksamkeit verdient, sind der Aufbau und die Erhaltung „Sozialer Orte“.¹⁰ Soziale Orte sichern Öffentlichkeit und begründen Gemeinwohl, sie repräsentieren Netzwerke und schaffen neue Formen sozialer Gerechtigkeit als Beteiligung vor Ort. Dadurch lassen sich Bedarfe und Kapazitäten feststellen und unter Einbindung unterschiedlicher Akteure gemeinschaftlich neue Wege und Lösungen finden zum Erhalt und Ausbau zuvor schwindender Versorgungsstrukturen sowie zur Teilhabe der Bevölkerung. Sie ergänzen so die Daseinsvorsorge vor Ort und unterstützen die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse.¹¹ Eine Voraussetzung dafür, dass Soziale Orte und Innovationen entstehen können, sind öffentliche Infrastrukturen. Zudem muss es die Möglichkeit geben, im Sinne gesellschaftlicher Nachhaltigkeit und in einer mittel- und langfristigen Perspektive in der Förderpolitik nicht nur ein Projekt zu installieren, sondern einen Prozess zu initiieren. Um produktive Akzente zu setzen, braucht es Akteure in der Zivilgesellschaft und in der Kirche, die engagiert und innovationsfähig sind und die in ihrer Arbeit begleitet, unterstützt und wertgeschätzt werden. Sie benötigen Freiräume und auch überregionale Aufmerksamkeit und Einbindung. Die örtliche Verwaltung ist als wichtiger Partner anzusehen und ihre Rolle als demokratische Infrastruktur anzuerkennen.

Die Präsenz als Institution, die gesellschaftlichen Austausch und Zusammenhalt fördert, ist auch eine besondere Aufgabe für

¹⁰ Vgl. Jens Kersten, Claudia Neu, Berthold Vogel: *Das Soziale-Orte-Konzept. Ein Beitrag zur Politik des sozialen Zusammenhalts*. In: Umwelt- und Planungsrecht, Heft 2/2017, S. 50–56.

¹¹ Bereits heute gibt es viele „Best-Practice“-Beispiele für erfolgreiche Projekte, etwa das „sorgende Dorf“ (<https://www.ovenhausen-digital.de/sorgendes-dorf/>) oder das Projekt „SegensOrte“ im Eichsfeld als eine neue lokale Idee, Kirche in der Fläche zu stärken.

die Kirche, die in vielen Regionen über Infrastruktur und haupt- und ehrenamtliches Personal in der Fläche verfügt. Dies gilt es zu sichern und nicht preiszugeben. Die Sichtbarkeit von Kirche und die Präsenz kirchlicher Akteure sowie Einrichtungen vor Ort haben eine hohe Bedeutung. Dabei ist Kirche nicht nur dort, wo ein Kirchturm steht, sondern auch in vielen weiteren „Segensorten“ gegenwärtig, beispielsweise in Einrichtungen der Caritas, im Religionsunterricht und der Seelsorgearbeit in Schulen und Krankenhäusern und überall dort, wo sich Christinnen und Christen in soziale und kulturelle Aktivitäten vor Ort einbringen. Bei dieser Forderung nach Präsenz von Kirche auch in der Fläche geht es nicht um Strukturkonservatismus, Selbsterhaltung oder um ein Bewahren um des Bewahrens willen, sondern um einen Beitrag zum Gemeinwohl, um innovative Konzepte, die Kirche präsent, sichtbar und ansprechbar halten, womöglich unter Berücksichtigung überkonfessioneller Vernetzung. Für die Caritas stellt sich gemeinsam mit anderen vor Ort präsenten Akteuren die Aufgabe, in sozialen Anliegen eine Erstberatung sicherzustellen und bei Bedarf zu den spezialisierten sozialen Diensten in den Zentren zu vermitteln, um so wohnortnahe Präsenz in der Fläche und Fachlichkeit verbinden zu können. Ein besonderes Augenmerk verdient kirchliches Handeln in Gebieten der Diaspora, wo ökumenische Zusammenarbeit und die Kooperation auch mit nicht-christlichen Partnern eine große gemeinwohlförderliche Bedeutung haben.

Die Förderung des Gemeinwohls im Rahmen der Gestaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse berührt auch den im Gemeinsamen Wort *Vertrauen in die Demokratie stärken* artikulierten Gedanken, der an dieser Stelle hervorzuheben ist: „Demokratie stärken heißt: Wir stehen in der Pflicht, den sozialen Ausgleich und die umfassende gesellschaftliche Teilhabe aller zu sichern. Dies muss in einer so nachhaltigen und nachvollziehbaren Weise geschehen, dass verlorenes Vertrauen wiedergewonnen wird.“

Dieses Vertrauen ist die grundlegende Bedingung dafür, dass Menschen den demokratischen Staat als ihr eigenes Gemeinwesen begreifen und mitgestalten. Herausforderungen und Prüfsteine werden hier sein, die sozialen Ausgrenzungen und Spaltungen nachhaltig zu bekämpfen und zu überwinden – bildungspolitisch, arbeits- und sozialpolitisch, regional- und infrastrukturpolitisch. Das ist ein integraler Bestandteil der Idee Sozialer Marktwirtschaft und entspricht dem Grundsatz demokratischer Gleichheit. Letztlich geht es um die Würde der Bürgerinnen und Bürger als Souverän des demokratischen Staates.“¹²

4. Ausblick

Die Diskussion um die Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen macht deutlich, dass das Lokale immer mehr zum Gegenstand der Sozialpolitik wird. Hierin liegt eine Chance kirchlichen Handelns. Es entwickeln sich neue, institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit, in denen sich staatliche, kirchliche, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Aktivitäten verbinden. Kirche kann neue Stärke aus ihrer Kooperationsfähigkeit gewinnen – die Voraussetzungen hierfür sind gut, denn Kirche ist in vielen Gemeinden auf dem Land, in der Kleinstadt und auch in urbanen Quartieren präsent.

¹² Vgl. Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz und Kirchenamt der EKD (Hg.): *Vertrauen in die Demokratie stärken. Ein Gemeinsames Wort der Deutschen Bischofskonferenz und des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland*. Gemeinsame Texte Nr. 26 (Bonn/Hannover 2019), S. 46.

Autoren

Arbeitsgruppe für sozialpolitische Fragen der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz

Prof. Dr. Jörg Althammer, Eichstätt

Prof. Dr. Georg Cremer, Merzhausen

Prof. Dr. Nils Goldschmidt, Siegen

Prof. Dr. Gerhard Kruij, Mainz

Uta Losem, Berlin

Weihbischof DDr. Anton Losinger, Augsburg (Vorsitzender)

Prof. Dr. Ursula Nothelle-Wildfeuer, Freiburg

Prof. Dr. Ekkehart Reimer, Heidelberg

Prof. Dr. Stephan Rixen, Bayreuth

Dr. Christoph Schinke, Bonn (Geschäftsführer)

Prof. Dr. Berthold Vogel, Göttingen

Prof. Dr. Martin Werding, Bochum