

Prof. Dr. Manfred Miosga



UNIVERSITÄT
BAYREUTH

THÜR. LANDTAG POST
23.11.2020 08:36

Abteilung Stadt- und
Regionalentwicklung

Universität Bayreuth, 95440 Bayreuth

2852212020

Thüringer Landtag
Verfassungsausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

zum Themenkomplex "Herstellung
gleichwertiger Lebensverhältnisse"

Az.
Im Antwortschreiben bitte angeben
Bayreuth, 23.11.2020

Betreff: Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Thüringer Landtags zum Themenkomplex „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die Einladung zur Beteiligung am Anhörungsverfahren möchte ich mich sehr herzlich bedanken.

Hiermit darf ich Ihnen meine Stellungnahme übersenden. Diese gliedert sich in zwei Teile: zunächst beziehe ich allgemein zur Frage gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Aufnahme in die Landesverfassung Stellung.

Im zweiten Teil versuche ich nach meinem fachlichen Kenntnisstand Antworten auf den Fragekatalog zu geben. Dabei werde ich nicht auf alle Fragen gleichermaßen detailliert eingehen.

Ich hoffe, damit einen hilfreichen Beitrag für die weiteren Beratungen leisten zu können.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Manfred Miosga

Anlagen:

- Allgemeine Stellungnahme
- Antworten auf den Fragenkatalog

Prof. Dr. Manfred Miosga

Allgemeine Stellungnahme.

Der Freistaat Thüringen berät die Änderung der Landesverfassung und die Aufnahme eines Artikel 41c: „Das Land und seine Gebietskörperschaften fördern die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den verschiedenen Landesteilen.“

Damit folgt der Freistaat Thüringen auf den Freistaat Bayern, der bereits im Jahr 2013 per Volksentscheid die Aufnahme eines neuen Staatsziels in die Verfassung beschlossen hat. Dort heißt es nun, der Freistaat „fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern“¹. Damit die Aufnahme in die Verfassung nicht wirkungslos bleibt, hat der Bayerische Landtag eine eigenen Enquete-Kommission eingerichtet, die über mehrere Jahre anhand eines ausführlichen Fragekatalogs die Implikationen eines solchen Staatsziels beraten hat. Der Bericht der Enquete-Kommission und insbesondere die vertiefende Auftragsstudie stellen auch für den Thüringer Landtag interessante Materialien dar, die für die Beratung zur Verfassungsänderung wegweisend sein können. Die wesentlichen Dokumente sind im Internet abrufbar unter:

https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK_Lebensverhaeltnis_Abschlussbericht.pdf; https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf; https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Langfassung_Handlungsempfehlungen.pdf.

Im Folgenden möchte ich auf der Basis der Diskussionen und der Erfahrungen in der bayerischen Enquete-Kommission einige Punkte hervorheben, die auch für die Beratungen in Thüringen relevant sind. Am Beginn steht dabei die Feststellung, dass eine Verfassungsänderung alleine noch keine Änderung der Lebensqualitäten der Menschen mit sich bringt. Im Zuge der Verfassungsänderung in Bayern wurde im Vorfeld diskutiert, ob durch die Verfassungsänderung ein Abbau disparitärer Entwicklungen und unterschiedlicher Lebenschancen in den verschiedenen Teilräumen zu erwarten sei. Das einfache aber nicht triviale Fazit lautet: die Aufnahme des Verfassungsartikels muss mit einer systematischen Konkretisierung und einer stringenten Politikkonzeption unterfüttert werden, sonst bleibt es wirkungslos. Aus diesem Grund hat der bayerische Landtag die Einrichtung einer Enquete-Kommission vorgesehen, die eine solche Politikkonzeption entwickeln und damit das neuen Staatsziels substantielle unterlegen soll.

Damit „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ kein unbestimmter Rechtsbegriff bleibt, braucht es eine Konkretisierung insbesondere im Verständnis des Begriffs der Gleichwertigkeit und ein Unterlegen mit nachvollziehbaren Grenzen und Schwellenwerten, wann eine Gleichwertigkeit nicht mehr gegeben ist und ein staatliches Eingreifen zwingend erforderlich wird. Darüber hinaus sollte eine Vorstellung davon entwickelt werden, was gesellschaftlich unter Gleichwertigkeit verstanden werden soll und welcher gewünschter Zustand angestrebt werden soll (Vision, Narrativ). Dabei ist davon auszugehen, dass das

¹ Die Formulierung „in ganz Bayern“ ist m. E. präziser als die Formulierung „in den verschiedenen Landesteilen“. Letztere könnte so interpretiert werden, dass es um nur gleichwertige Lebensverhältnisse innerhalb der jeweiligen Landesteile ginge und nicht zwischen allen Landesteilen im gesamten Land.

Verständnis von Gleichwertigkeit nicht statisch zu fassen ist sondern sich in Zuge mit der sozialen, ökonomischen und technologischen Entwicklung im Lande dynamisch modifizieren und der jeweiligen Vorstellung von einem Leben in Wohlstand anpassen wird. Das bedeutete, das die Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen ebenfalls ein dynamischer Prozess ist, der niemals abgeschlossen sein wird und der offen sein muss, um auf neue gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren.

Basierend auf einem Aufsatz, der in der aktuellen Ausgabe der Zeitschrift „Ländlicher Raum“ der Agrarsozialen Gesellschaft e.V. (www.asg-goe.de) veröffentlicht wurde, meine fachliche Auffassung darlegen, wie eine solche Politikkonzeption begründet und ausgestaltet sein könnte (Schwerpunktheft „Gleichwertige Lebensverhältnisse“; 03/2020, S. 26-29; online unter: <https://www.asg-goe.de/pdf/LR0320.pdf>).

Gleichwertige Lebensverhältnisse erfahren seit der zweiten Hälfte der 2010er Jahre einen Bedeutungsgewinn. Die Gründe dafür liegen in zähen räumlichen Disparitäten und anhaltend intensiven Binnenwanderungen in die sog. „Schwarmstädte“. In der öffentlichen Wahrnehmung wird den explodierenden Boden- und Mietpreisen der Verfall von abgehängten peripheren ländlichen Räumen gegenübergestellt. Die Wahlerfolge rechtsextremistischer Parteien und die Resonanz, die diese auch in strukturschwachen ländlichen Regionen erzielen, haben dazu geführt, dass wieder stärker über gesellschaftlichen Zusammenhalt und Gefahren eines räumlichen „Abgehängtseins“ und sozialen „Auseinanderbrechens“ diskutiert wird. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sollte daher als Politik zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und der Gewährleistung von Teilhabechancen in räumlicher Perspektive verstanden werden. Offensichtlich hat die Bearbeitung dieser Aufgabe jedoch bisher nicht zu einer ausreichenden normativen und institutionellen Verankerung in der Politik geführt. So hat in den letzten Jahrzehnten eine regionale Wachstums- und Wettbewerbsorientierung in Raumentwicklung dominiert und den solidarischen Ausgleichsgedanken in den Hintergrund gedrängt.

Räumliche Gerechtigkeit als neue Maxime

Mit einer neuen ethisch-normativen Fundierung ist die Hoffnung verbunden, Werte wie Teilhabe, Inklusivität, Chancengleichheit und solidarisches Miteinander wieder stärker ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit rücken zu können: „Räumliche Gerechtigkeit“ kann der Bezugspunkt für eine neue Erzählung des ausgewogenen und komplementären Miteinanders von Stadt und Land sein und ein neues „Narrativ“ der Raumentwicklungspolitik begründen.

Räumliche Gerechtigkeit lässt sich als räumliche Säule des Integrationsversprechens des bundesdeutschen sozialen Wohlfahrtsstaates verstehen und bereits aus wesentlichen individuellen Grundrechten des Grundgesetzes ableiten. Aus dem Sozialstaatsprinzip lässt sich der Auftrag formulieren, zum sozialen Ausgleich, zu sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und gleichen Teilhabechancen auch in räumlicher Hinsicht beizutragen. Es richtet sich an das Individuum, dem die freie Entfaltung der Persönlichkeit, körperliche Unversehrtheit, freie Berufswahl, Zugang zu Bildung, Teilhabe an Kultur und Gesellschaft etc., kurz, ein Leben in Würde zu ermöglichen ist und zwar unabhängig vom Wohnort, der sozialen Herkunft und des räumlichen Lebensschwerpunkts. Während direkt auf das Individuum bezogene Leistungssysteme des Sozialstaats gesellschaftliche Teilhabe durch die Absicherung von Risiken und durch

Zugangsgarantien umsetzen (individuelle Absicherung gegen Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Altersarmut durch die Sozialversicherung, kostenloser Zugang zu Bildungseinrichtungen), zielt die räumliche Komponente auf die Verteilung, Qualität, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der dafür notwendigen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. Das Sozialstaatsprinzip verpflichtet folglich dazu, für räumliche Gerechtigkeit zu sorgen.

In heterogenen Raumstrukturen ist eine vollständige Gleichheit in der Ausstattung mit Leistungen der Daseinsvorsorge allerdings nicht möglich. Vielmehr geht es darum, allen Menschen in allen Teilräumen gleiche Chancen zur persönlichen Entfaltung zu eröffnen, um ein würdiges Leben in gesellschaftlicher Teilhabe führen zu können und Zugang zu den Errungenschaften unserer Wohlstandsgesellschaft zu erhalten. Dabei geht es mit dem Anspruch der Gewährung gleicher Teilhabechancen in räumlicher Hinsicht, um mehr als die Absicherung von Mindeststandards. Menschen aus strukturschwachen Regionen oder wirtschaftlich schwächeren sozialen Verhältnissen sollen und dürfen nicht wegen ihrer räumlichen oder sozialen Herkunft benachteiligt oder sogar abgehängt werden. Hier gelten auch das Diskriminierungsverbot und der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes. Gleichwertige Lebensverhältnisse – verstanden als räumliche Gerechtigkeit – berühren grundlegende Persönlichkeits- und Freiheitsrechte. Räumliche Gerechtigkeit ist für die soziale Integration und gesellschaftliche Teilhabe von großer Bedeutung und beeinflusst die Akzeptanz des demokratischen Staatswesens insgesamt.

Räumliche Gerechtigkeit als integrierter Handlungsauftrag an alle staatlichen Ebenen

Das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit unterscheidet vier Gerechtigkeitsdimensionen (Magel/Miosga/Sträter 2015)². Um den zunehmend bedeutenden Aspekt der Nachhaltigkeit zu integrieren, wurden die durch John Rawls und andere bereits eingeführten Gerechtigkeitsdimensionen der Verteilungs-, Chancen- und Verfahrensgerechtigkeit, um die Generationengerechtigkeit ergänzt. Entlang dieser vier Gerechtigkeitsdimensionen lässt sich aus einer Subjektperspektive heraus eine politische Programmatik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse entwickeln, deren Umsetzung ein intensives Zusammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen erfordert (Multi-Level-Governance).

Die **Verteilungsgerechtigkeit** beschreibt dabei die räumliche Verfügbarkeit von und die Zugänglichkeit zu Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die ein würdevolles Leben im Alltag ermöglichen. Sie zielt auf die Möglichkeit zur Erfüllung der grundlegenden Bedürfnisse des Menschen und bildet damit eine wichtige universelle Basis, um ein gutes Leben führen zu können. Die für die alltägliche Versorgung und Gestaltung des Lebens notwendigen Güter, Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge müssen für alle in einer dem allgemeinen gesellschaftlichen Wohlstand entsprechenden

² Magel, H; Miosga, M.; Sträter, D. (2015): Impuls zur Sitzung der Enquetekommission am 10. Februar 2015 bzgl. Fragenkatalog I. Allgemeine und fachübergreifende Fragen des Bayerischen Landtags zur Enquete-Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. München.

Koppers, L.; Miosga, M.; Sträter, D.; Höcht, V.; Hafner, S.; Koschny, W.; War, S. (2018): Räumliche Gerechtigkeit – Konzept zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Eine Studie im Auftrag des Bayerischen Landtags im Rahmen der Enquete-Kommission zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen.

https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf (14.07.2020)

Qualität verfügbar gemacht werden. In Anlehnung an John Rawls sollten bei der Verteilung wichtiger Primärgüter vor allem Anstrengungen unternommen werden, um die am schlechtesten gestellte Gruppe besser zu stellen und eine Angleichung gegenüber besser Gestellten zu erreichen.

Grundlegende Versorgungseinrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge werden auf kommunaler Ebene gestaltet: das Angebot an Wohnraum, die Qualität des Wohnumfeldes, Verkehrsinfrastruktur, grundlegende technische Infrastrukturen (Verkehrswege, Energieversorgung, Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, Breitband etc.), Mobilitätsdienstleistungen, elementare Bildungs-, Sport- und Freizeitangebote werden durch die Kommunen bereitgestellt und in ihrer Zugänglichkeit und Qualitätsausstattung bestimmt. Alltägliche Versorgungsangebote wie Nahversorgung, medizinische Grundversorgung, soziale Dienstleistungen wie familienunterstützende Einrichtungen und Pflegedienste werden im wohnortnahen Umfeld ebenso erwartet wie eine hohe naturräumliche Qualität, intakte Umweltgüter oder die Gewährleistung von Sicherheit. Die kommunale Ebene spielt bei der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit somit die entscheidende Rolle.

Chancengerechtigkeit setzt daran an, dass Menschen neben materiellen Grundbedürfnissen individuell nach Selbstverwirklichung und Persönlichkeitsentwicklung streben. Die Möglichkeit zur eigenständigen, persönlichen Entwicklung und Freiheitsentfaltung, wie sie auch in Art. 2 des Grundgesetzes als persönliches Grundrecht festgeschrieben ist, ist damit zentraler Bestandteil gleichwertiger Lebensverhältnisse. Chancengerechtigkeit, verstanden als die Ermöglichung und Befähigung, eigene Lebenspläne zu verwirklichen, setzt dabei gleiche Startchancen voraus. Die Aufgabe eines modernen Wohlfahrtsstaates ist es dann nicht, überall identische Verhältnisse herzustellen, sondern die nötigen Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die zu einer individuellen Verwirklichung der gewünschten Lebensführung befähigen und gleiche Chancen für alle ermöglichen.

Chancengerechtigkeit wird insbesondere durch Infrastrukturen der Daseinsvorsorge verwirklicht, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglichen und unterstützen. Dabei handelt es sich um differenzierte weiterführende Bildungseinrichtungen, kulturelle Einrichtungen und Angebote, differenzierte Angebote für Sport- und Freizeitaktivitäten oder spezialisierte Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge und medizinischen Versorgung. Zudem sind die individuellen Entwicklungschancen von einem differenzierten Angebot an Erwerbsmöglichkeiten abhängig. Neben der Verfügbarkeit ist die direkte Erreichbarkeit und der barrierefreie Zugang zu diesen Chanceninfrastrukturen wichtig, was die Bedeutung leistungsfähiger und differenzierter Mobilitätsangebote unterstreicht. Ein gut erreichbares und ausgestattetes Netz Zentraler Orte kann einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Chancengerechtigkeit leisten. Somit ist das Zusammenwirken von Raumordnung, Ländlicher Entwicklung, Regional- und Strukturpolitik mit den jeweiligen Fachplanungen von großer Bedeutung.

Die **Verfahrensgerechtigkeit** ist elementar für den demokratischen Rechtsstaat. Sie sichert die strikte Gleichheit beim Zugang zu bürgerlichen und politischen Rechten und Grundfreiheiten. Verfahrensgerechtigkeit umfasst eine völlige Gleichbehandlung bei den Möglichkeiten der Mitgestaltung. Im Kontext der räumlichen Gerechtigkeit bedeutet Verfahrensgerechtigkeit ergo, dass allen Bürgerinnen und Bürgern überall gleiche Rechte und Möglichkeiten (!) der politischen und gesellschaftlichen Partizipation zur Verfügung stehen. Sei es im Sinne der Beteiligung an lokalen Entscheidungsprozessen

oder der Teilhabe an übergeordneten politischen und gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen. Alle Bürgerinnen und Bürger haben den gleichen Anspruch auf Beteiligung und auf möglichst umfangreiche und qualitativ hochwertige Möglichkeiten zur Mitgestaltung und Mitentscheidung.

Gleichwertige Lebensverhältnisse sind ohne eine **nachhaltige Entwicklung** nicht denkbar. Es kann keine räumliche Gerechtigkeit zwischen den Teilräumen geben, wenn diese auf Kosten der kommenden Generationen „erkauft“ wird. **Generationengerechtigkeit** fordert den Umbau unserer Wirtschafts- und Lebensweise derart, dass künftigen Generationen nicht nur gleiche, sondern möglichst bessere Naturqualitäten und stabilere, vielfältigere und verbesserte ökologische Verhältnisse hinterlassen werden. Das bedeutet, alle Anstrengungen zu unternehmen, um die drohende Klimakrise in ihren Auswirkungen zu begrenzen, die Destabilisierung der Biosphäre aufzuhalten und zu einer Ressourcennutzung überzugehen, die die Reproduktionskapazitäten der Ökosysteme nicht überschreitet. Generationengerechtigkeit fordert von einer Politik zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, die rasche Transformation zu einer nachhaltigen Lebensweise inhärent mit zu denken und wirksam zu betreiben.

Räumliche Gerechtigkeit erfordert ein neues kooperatives Staatsverständnis

Da Unterschiede in der räumlichen Ausstattung mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge bestehen, rückt daher die Befähigung bzw. Selbstermächtigung der Menschen und der Regionen in den Vordergrund, trotz dieser Unterschiede teilhaben zu können bzw. attraktiv zu sein und hohe Lebensqualitäten zu bieten (Empowerment). Viele Themen der Räumlichen Gerechtigkeit werden auf kommunaler Ebene bearbeitet und in den ländlichen Räumen entschieden. Leistungsfähige, investitionsstarke, finanziell und personell gut ausgestattete Kommunen bilden daher das Rückgrat der räumlichen Gerechtigkeit. Dazu müssen die Kommunen insbesondere in ländlichen Regionen entsprechend ausgestattet werden. Interkommunale Kooperationsverbände können die Alltagsversorgung stabilisieren, eine flächensparende und ressourcenschonende Siedlungsentwicklung abstimmen, für qualitätsvolle wohnortnahe Bildungslandschaften sorgen, attraktive Kulturangebote und differenzierte Freizeitmöglichkeiten schaffen. Staatliche Landesplanung muss die Ländliche Entwicklung wieder wirkungsvoll unterstützen und einen sinnvollen Rahmen schaffen. Sie muss Ressortpolitiken im Sinne der Herstellung Räumlicher Gerechtigkeit koordinieren und bspw. leistungsfähiges Netz zentraler Orte mit hochwertigen und verlässlichen Versorgungsangeboten und Dienstleistungen schaffen. Regionale Entwicklungskonferenzen öffnen Perspektiven für die Mitgestaltung der regionalen Entwicklungsstrategien und ermöglichen einen Dialog über die künftige Profilbildung der Region. Ländliche Entwicklung in Verbindung mit einer regionalen Strukturpolitik soll für attraktive Regionen und ansprechende Erwerbsmöglichkeiten sorgen. Eine starke Landes- und Regionalplanung schafft die institutionellen Voraussetzung für eine horizontale und vertikale Koordination, stellt die Wissensbasis bereit und moderiert die Prozesse innerhalb und zwischen den Regionen.

Räumliche Gerechtigkeit erfordert eine größere Aufmerksamkeit des Staates und der Politik für einen Ausgleich der sozialen, ökologischen und ökonomischen Entwicklung zwischen den Teilräumen und schärft den Blick für differenzierte Entwicklungsimpulse. Ohne zusätzliche Investitionen in der Regionalpolitik, ohne eine bessere Finanzausstattung der Kommunen, ohne deutliche Investitions- und Qualitätssprünge im Bereich der öffentlichen und umweltfreundlichen Mobilität und ohne eine

Ausweitung partizipativer Instrumente in der Kommunal- und Regionalentwicklung wird ein Abbau bestehender Differenzen nicht möglich sein.

Räumliche Gerechtigkeit setzt damit auf ein verändertes Verständnis von Staatlichkeit, das wieder stärker am Sozialstaatsprinzip, einem sozialen und räumlichen Zusammenhalt, an Ausgleich, Teilhabe und ökologischer Verantwortung orientiert ist.

Zu den einzelnen Fragen der Fraktionen nehme ich wie folgt Stellung:

Anhörungsverfahren gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

zu dem Themenkomplex „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

Fünftes Gesetz zur Änderung der Verfassung des Freistaats Thüringen - Aufnahme von Staatszielen und
Stärkung von Gleichheitsrechten

- Drucksache 7/1629 -

- Fragenkatalog -

1.	<p>Welche praktisch-politischen Auswirkungen werden die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen Ihrer Beurteilung zufolge für das Staatshandeln nach sich ziehen und welchen Unterschied würden die Änderungen im Vergleich zur heutigen verfassungsrechtlichen Lage für das Staatshandeln - namentlich auch für die Ziele dieses Handelns – im Einzelnen machen?</p> <p><i>Eine Aufnahme der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in der Verfassung verpflichtet den Staat explizit in diesem Sinne aktiv zu werden und nicht aufgrund einer sekundären Ableitung aus allgemeinen Gleichheits- und Gerechtigkeitsgeboten oder Diskriminierungsverboten. Dies wertet die Politik zum Abbau regionaler Disparitäten im Freistaat auf und überlässt sie nicht nur einem Politik-Ressort wie bspw. der räumlichen Planung und Landesentwicklung. Der Verfassungsrang führt den Freistaat dazu, den Abbau ungleichwertiger Lebensverhältnisse als Querschnittsaufgabe zu begreifen und eine übergreifende Koordination der sektoralen Ressort-Politiken aufzuwerten und sicher zu stellen. Zudem verpflichtet der Verfassungsrang den Freistaat dazu konkret zu definieren, welche Unterschiede in den Lebensverhältnissen in den Teilräumen als nicht mehr gleichwertig anzusehen sind und ein entsprechendes Monitoring im Sinne einer laufenden Raubeobachtung aufzubauen, um die Entwicklung und Veränderung der Lebensverhältnisse in Teilräumen erfassen und bewerten zu können.</i></p>
2.	<p>Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen allgemein mit Blick auf rechtstechnische Aspekte einer Verfassung?</p>
3.	<p>Wie beurteilen Sie die vorgeschlagenen Verfassungsänderungen mit Blick auf die verfassungspolitische Maxime, dass Verfassungen um ihrer Flexibilität und Stabilität willen abstrakt formuliert bzw. - wie es ein Napoleon zugeschriebenes Zitat ausdrückt - „kurz und dunkel“ sein sollten?</p> <p><i>Eine zunehmend ausdifferenzierte, vielfältige und komplexere Gesellschaft erfordert m.E. in manchen Bereichen differenziertere Formulierungen in der Verfassung. Insbesondere die zunehmend beobachtbare „doppelte Peripherisierung“ im Sinne des Zusammenfallens von sozialen Ausgrenzungsphänomenen (z.B. schwieriger Zugang zu Bildung, schlechte Chancen auf dem Arbeitsmarkt aufgrund der sozialen Herkunft) und räumlicher Abkoppelung (Rückbau der Angebote der Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Regionen: ÖPNV, Bildung, Nahversorgung, Kultur und Freizeiteinrichtungen...), der damit verbundenen Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des wachsenden Vertrauensverlustes in die demokratischen Institutionen rechtfertigt die Betonung von Handlungsfeldern in der Verfassung, die den Staat dazu anhalten, gegen zu steuern.</i></p>

4.	<p>Welche in der Thüringer Landesverfassung niedergelegten rivalisierenden verfassungsrechtlichen Positionen bzw. Rechte legen aus Ihrer Sicht die Einfügung neuer Staatsziele wie der in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen nahe, um bisher nicht in der Verfassung enthaltenen Zwecken in Politik, Verwaltung oder Gerichten, insbesondere bei Abwägungsprozessen, zur Verwirklichung zu verhelfen?</p> <p><i>In Bezug auf den vorgeschlagenen Art 41c kann ich keine rivalisierenden verfassungsrechtlichen Positionen bzw. Rechte erkennen. Vielmehr ergeben sich wechselseitig verstärkende Bezüge zu zahlreichen Artikeln (1, 2, 3, 5, 9, 15, 16, 17, 19, 20, 24, 29, 30, 31, 35 um nur einige zu nennen) und einigen geplanten Änderungen, die Integration und Inklusion stärken und Diskriminierung verbieten sollen. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse als Staatsziel, fordert den Freistaat auf, diese Aspekte des Schutzes der Menschenwürde und der sozialen Gerechtigkeit Rechte auch aus räumlicher Perspektive in allen Landesteilen gleichermaßen zu gewährleisten.</i></p>
5.	<p>Inwiefern bedeutet angesichts des allgemeinen Gleichheitssatzes der Thüringer Verfassung (Art. 2 Abs. 1: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“) die verfassungsrechtliche Heraushebung einzelner gesellschaftlicher Gruppen bzw. Merkmale hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes ihrerseits eine verfassungspolitische Ungleichbehandlung solcher Gruppen bzw. Merkmale, die nicht ebenso explizit in der Verfassung aufgeführt werden; und aufgrund welcher verfassungsimmanenten Kriterien könnte eine entsprechende Benennung einzelner Gruppen bzw. Merkmale in der Verfassung gerechtfertigt werden?</p> <p><i>Die Aufnahme der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein universelles Prinzip und betrifft keine einzelnen gesellschaftlichen Gruppen. Allerdings fordert der Auftrag die besondere Berücksichtigung vulnerabler Gruppen.</i></p>
6.	<p>Ist es notwendig, die jeweils vorgeschlagene Änderung auf der Ebene der Thüringer Verfassung zu regeln?</p> <p><i>Aufgrund der anhaltend tiefgreifenden räumlichen Disparitäten und Unterschiede in der Ausstattungsqualität mit Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, deren Erreichbarkeit und Zugänglichkeit sowie einer wachsenden Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der schwindenden Zustimmung zu demokratischen Institutionen erscheint es mir als gerechtfertigt, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse besonders zu betonen.</i></p>
7.	<p>Ist das angestrebte Regelungsziel bereits im „Hoheitsbereich“ der Thüringer Verfassung bzw. für Menschen in Thüringen verbindlich gesetzlich geregelt?</p> <p><i>Aus meiner Sicht ist die Betonung sozialer Gerechtigkeit in räumlicher Perspektive durch den Auftrag gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, eine sinnvolle Ergänzung.</i></p>

8.	Bewirkt die jeweils beabsichtigte Verfassungsbestimmung etwas, d.h. führt sie eine Rechtsfolge herbei (zumindest für die Abwägung gegen ein anderes Recht mit Verfassungsrang)?
9.	<p>Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung:</p> <p>Wird die jeweils beabsichtigte Änderung auch das intendierte Ziel erreichen können?</p> <p><i>Im Hinblick der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird es erforderlich sein,</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>zu definieren, was unter gleichwertigen bzw, nicht gleichwertigen Lebensverhältnissen zu verstehen ist und wie diese ermittelt und festgestellt werden,</i> - <i>Mindestqualitäten zu definieren, die dann verlässlich durch staatliches Handeln sichergestellt werden müssen,</i> - <i>die Arbeitsteilung in der Mehrebenenverflechtung (insbesondere im Zusammenspiel Freistaat und Kommunen) klar zu benennen (z.B. durch die gesetzliche Zuweisung von Pflichtaufgaben) und die jeweils zuständigen Gebietskörperschaften finanziell adäquat auszustatten (insbesondere kommunale Finanzausstattung), um die zugeteilte Aufgabe erfüllen zu können,</i> - <i>eine laufende Raubeobachtung aufzubauen und dem Parlament periodisch über den Fortschritt bei der Umsetzung des Ziels zu berichten.</i>
10.	<p>Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung:</p> <p>Können jeweils durch die Formulierung insgesamt und/oder einzelner Satzteile des zukünftigen Verfassungstextes für die Thüringer Verfassung selbst und/oder für Personen oder Personengruppen Thüringens negative Folgen entstehen?</p> <p><i>Nein. Das sehe ich nicht.</i></p>
11.	<p>Unterstellt, die Änderungen finden Eingang in die Thüringer Verfassung:</p> <p>Können jeweils durch die beabsichtigte Verortung der Änderungen in der Verfassung oder die Verfassungsänderung an sich für die Thüringer Verfassung selbst und/oder für Personen oder Personengruppen Thüringens negative Folgen entstehen?</p> <p><i>Nein. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dient vielmehr einer Stärkung der Position benachteiligter Gruppen und benachteiligter Räume und fördert den Abbau räumlicher und sozialer Disparitäten.</i></p>

12.	<p>Ist die Aufnahme eines Staatsziels mit dem Inhalt, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Landesteilen zu fördern, Ihrer Meinung nach eine sinnvolle Ergänzung der Thüringer Verfassung?</p> <p><i>Ja. Wie oben bereits ausgeführt halte ich die Aufnahme dieses Passus für eine sinnvolle Ergänzung anderer Verfassungsgrundsätze. Aspekte der sozialen Gerechtigkeit, der Menschenwürde und des Diskriminierungsverbotes werden durch eine Gerechtigkeit in räumlicher Hinsicht ergänzt, konkretisierbar und wechselseitig unterstützt.</i></p>
13.	<p>Wie bewerten Sie eine Festschreibung des Prinzips der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen in der Thüringer Landesverfassung? Wie bewerten Sie die Auswirkung einer solchen Bestimmung auf bestehendes (Landes-)Recht sowie auf bestehende Politik?</p> <p><i>Wie oben bereits ausgeführt wird die Aufgabenverteilung zwischen Kommunen und Landesebene, wer welche Zuständigkeit übernimmt bei der Gewährleistung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in einer Qualität, die eine Gleichwertigkeit herstellt, klar zu regeln sein und die Finanzverfassung entsprechend überprüft und ggfs. angepasst werden müssen. Zudem wird die Betonung räumlicher Aspekte bei der Gewährleistung der Menschenwürde und der sozialen Gerechtigkeit dazu führen, dass verstärkt Fragen der Landesentwicklung und des Abbaus disparitärer Verhältnisse in den Vordergrund gerückt werden. Das bringt eine Überprüfung der Ausstattungsqualitäten und Erreichbarkeiten in den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge mit sich und wird zu zusätzlichen Investitionen in deren Ausbau führen. Zudem sollte dazu das Wissen detailliert bereitgestellt werden (laufende Raubeobachtung, Forschung zu Gleichwertigkeit).</i></p> <p><i>Zudem sind Auswirkungen auf die regional- und Strukturpolitik zu erwarten. Zu gleichwertigen Lebensverhältnissen gehören auch die Zugänge zur Erwerbsarbeit und Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Neben den Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (Verkehr, Bildung, medizinische Versorgung, technische Infrastrukturen wie Breitbandversorgung...), die als öffentlich zu gewährleistende Vorleistungen zu verstehen sind, müssen auch private Akteure adressiert werden (Einzelhandel, personenbezogene Dienstleistungen). Zudem gilt es die Voraussetzungen zu schaffen, dass eine freie Berufswahl im Sinne der Gleichwertigkeit gewährleistet ist. Dies erfordert eine Betonung regional- und strukturpolitischer Instrumente und Aktivitäten.</i></p>

14.

Wie bewerten Sie den Zusammenhang zwischen einer nationalen bzw. regionalen Politik der Gewährleistung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen und der Umsetzung der unionseuropäischen-Kohäsionspolitik? Sollte ein Bezug auf die unionseuropäische Kohäsionspolitik explizit erwähnt werden?

Die europäische Kohäsionspolitik formuliert politische Zielvorstellungen für den sozialen und räumlichen Zusammenhalt in Europa und beinhaltet Förderinstrumente für den Abbau regionaler Disparitäten. Sie ist damit für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ein wirksames Instrumentarium, das in der Umsetzung des Verfassungsauftrags eine große Rolle spielen wird. Eine gesonderte Erwähnung im Verfassungstext ist m. E. jedoch nicht erforderlich.

15.	<p>Was für Voraussetzungen müssen zunächst vorliegen, damit das Land Thüringen ein Staatsziel gleichwertige Lebensverhältnisse in der Praxis effektiv umsetzen könnte?</p> <p>1) Bereitstellung von Raumwissen: <i>Aus wissenschaftlicher Perspektive ist hervorzuheben, dass es zunächst einer sorgfältigen Analyse der räumlichen Disparitäten bedarf (Bereitstellung von Raumwissen). Ohne ein umfassendes einschlägiges Raumwissen wird eine Diskussion über die richtige Strategie zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erratisch. In diesem Zusammenhang ist auf die Diskussion um geeignete Messinstrumente (Indikatorenkatalog) und moderne Forschungsperspektiven (räumliche Gerechtigkeit als normatives Bezugssystem, Berücksichtigung der Subjektperspektive und des Outcome-Ansatzes) zu verweisen wie sie bspw. auch in der Enquete-Kommission des bayerischen Landtags geführt worden ist (s. Abschlussbericht: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK_Lebensverhaeltnis_Abschlussbericht.pdf; und Auftragsstudie: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK-Lebensverhaeltnisse-Auftragsstudie_raeuml._Gerechtigkeit.pdf) oder momentan auch in diversen Forschungsprojekten weiter geführt wird.</i></p> <p>2) Einigung über ein ethisch-normatives Bezugssystem <i>Um treffend über zielgenaue Maßnahmen und Instrumente diskutieren zu können, ist es sinnvoll, sich zunächst darüber zu verständigen, was unter gleichwertigen Lebensverhältnissen zu verstehen ist. In der Bayerischen Enquete-Kommission wurde dazu das Konzept der räumlichen Gerechtigkeit formuliert, das auf vier Gerechtigkeitsdimensionen basiert und ein Bezugsraster für politisches Handeln konstituiert: Die Verteilungsgerechtigkeit formuliert den Anspruch, möglichst von jedem Wohnort vergleichbare Zugänge zu den Infrastrukturangeboten der Daseinsvorsorge zu gewährleisten (Bildung, Mobilität, Gesundheit, Alltagsversorgung...) und eine vergleichbare Qualität in der technischen Infrastrukturausstattung und Wohnumfeldqualität bereit zu halten. Chancengerechtigkeit betont gleiche Möglichkeiten und Startchancen die der freien Entfaltung der Persönlichkeit dienen (Zugang zu weiterführenden Bildungseinrichtungen, Erreichbarkeit vielfältiger Arbeitsmarktzugänge, Ermöglichen der künstlerischen und kulturellen Entfaltung...), Verfahrensgerechtigkeit beschreibt die gleichen Möglichkeiten aller Menschen zur Mitgestaltung und Partizipation an den Entscheidungsprozessen – insbesondere wenn es um die Festlegung von zumutbaren Abweichungen bei den Lebensqualitäten geht, da gleichwertige Lebensverhältnisse nicht bedeuten, dass überall die exakt gleichen Bedingungen vorzufinden sind. Die vierte Dimension bezieht sich auf die Notwendigkeit, der Nachhaltigkeit (Enkel- oder Generationengerechtigkeit). Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Erderhitzung, der eskalierenden Biodiversitätskrise und der Destabilisierung der Integrität der Biosphäre insgesamt, können Maßnahmen die der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse dienen nur dann umgesetzt werden, wenn sie dem Konzept einer starken Nachhaltigkeit folgen (im Sinne einer deutlichen Verbesserung der Umweltqualitäten und Ökosystemleistungen für die heutige junge</i></p>
-----	--

Generation und für die kommenden) und zu einer sozialen, ökonomischen und ökologischen Transformation wichtige Beiträge leisten.

3) Verständigung über die Rollenzuweisung in der Mehrebenenverflechtung und integrale Koordination der Politiken

Die Maßnahmen, die die unterschiedlichen Gerechtigkeitsdimensionen adressieren werden auf unterschiedlichen Ebenen umgesetzt werden müssen: Wohnumfeld und basale Versorgungsangebote von den Kommunen, weiterführende Angebote von den Kreisen, regional- und strukturpolitische Maßnahmen vom Freistaat, inhaltlich koordiniert durch die regionale Planung und zusammengeführt durch die Landesentwicklung. Zudem gilt es, in allen Bereichen auf eine umfassende Konsultation der Bürgerinnen und Bürger zu setzen und Angebote zur Partizipation zu machen, nicht zuletzt, um an Entscheidungsprozessen zu beteiligen und wieder Vertrauen aufzubauen. Daher muss die Arbeitsteilung festgelegt, die Zuständigkeiten klar definiert, die Finanzierung sichergestellt und die Koordination gewährleistet werden. Dies dürfte zu einer Neubetonung der Raumordnung und Landesentwicklung sowie der Regionalplanung führen, da hier die integrative räumliche Perspektive angelegt ist. Neben einschlägigen raumstrukturellen Konzepten wie bswp. Das Zentrale Orte Konzept, das auf eine optimale Verteilung und Erreichbarkeit von Einrichtungen mit Bedeutungsüberschuss im Raum abzielt, ist die Zusammenführung von räumlicher Planung und staatlicher Investitionsplanung ressortübergreifend zu betonen.

16.	<p>Welche (rechts-)politischen Anstrengungen halten Sie für notwendig, damit in allen Landesteilen Thüringens bzw. mit dem Freistaat vergleichbaren Regionen erfolgreich gute Lebensverhältnisse perspektivisch erreicht bzw. erhalten werden?</p> <p><i>Grundsätzlich halte ich die Bundesländer für nicht in der Lage, alleine einen wirksamen Abbau regionaler Disparitäten zu bewerkstelligen. Die Einbindung der europäischen Kohäsionspolitik ist oben bereits angesprochen worden. Bisher kann der Bund nur aktiv werden, wenn die regionalen Disparitäten ein Ausmaß annehmen, das den staatliche Zusammenhalt gefährdet. Die Strukturpolitik obliegt den Ländern. In Anlehnung an bestehende Gemeinschaftsaufgaben beim Agra- und Küstenschutz oder bei der Regionalen Wirtschaftsförderung sollte im Bund über die Einrichtung einer Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Gleichwertige Lebensverhältnisse zum Abbau räumlicher Disparitäten nachgedacht werden.</i></p> <p><i>Das Auslaufen des Solidaritätspaktes und die Neuverhandlung des Länderfinanzausgleichs böten dazu Anknüpfungspunkte, die über eine Reform der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) oder der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) hinausgehen. Interessant und aktuell ist nach wie vor der Vorschlag von Eichel et al. (2013, 2014, 2015)³ zur Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, um die sozialen und ökonomischen Disparitäten abzubauen. Kersten et al. (2015)⁴ schlagen eine neue „Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge“ vor. Dies sind alles spannende Ansätze, um die Handlungsfähigkeit im föderalen System zum Abbau räumlicher Disparitäten zu erhöhen.</i></p>
17.	<p>Sollte der Förderauftrag des Staatsziels auch an die kommunalen Gebietskörperschaften gerichtet sein? Welchen Beitrag können die Kommunen im Verbund bzw. einzelne Kommunen für sich genommen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Thüringen leisten?</p> <p><i>Ja! Wie bereits dargelegt, ist die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine komplexe Aufgabe, die die Zuständigkeiten aller Gebietskörperschaften betrifft. Damit das Zusammenwirken und Erfüllung dieser Zuständigkeiten gelingt, muss das Zusammenspiel deutlich benannt und die Aufgabeteilung klar geregelt werden. Dies betrifft insbesondere den Katalog der Pflichtaufgaben von Kommunen und die kommunale Finanzausstattung. Aus den Erfahrungen mit der Bayerischen Enquete-Kommission wissen wir, dass die Erbringung vieler der von den Bürgerinnen und Bürgern gewünschten Leistungen der Daseinsvorsorge von den Kommunen erwartet werden – ohne, dass diese explizit dafür zuständig sind. Diese „erwarteten Pflichtaufgaben“ müssten in den Aufgabenkatalog der Kommunen aufgenommen werden und ihre Finanzierung geregelt werden.</i></p>

³ Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2013: Vorschlag zur Neuordnung des Finanzausgleichs, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.; Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2014: Eine reformierte Finanzverfassung

18.

Wie bewerten Sie die Überlegung, dass das Prinzip gleichwertiger Lebensverhältnisse neben regionalen Disparitäten auch auf andere Dimensionen wie z.B. altersbedingte und soziale Unterschiede abzielen sollte?

Die Frage der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erfordert eine Subjektperspektive. Vulnerable Gruppen müssen besonders berücksichtigt werden. Exemplarisch kann dies am Beispiel der Gesundheitsversorgung aufgezeigt werden. Entscheidend ist demnach nicht, wieviele Ärzte oder Apotheken es pro 1000 Einwohner in einem Teilraum gibt, sondern wie und in mit welchem Aufwand diese von den Menschen von ihren Wohnorten her erreichbar sind. Dies rückt die ein barrierefreies öffentliches Verkehrsangebot ebenso in den Blickwinkel, wie die Leistungsqualitäten des Gesundheitssystems. Die Freiheit von Diskriminierung und die Gewährleistung von Teilhabechancen sind wesentliche Kriterien bei der Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen aus der Perspektive der räumlichen Gerechtigkeit. Dies rückt die individuellen Kapazitäten und Leitungsmöglichkeiten in den Vordergrund. Somit müssen soziale Unterschiede berücksichtigt werden.

muss für künftige Aufgaben gewappnet sein, in: Wirtschaftsdienst 94 (10), S. 713–720.; Eichel, Hans; Fink, Philipp; Tiemann, Heinrich 2015: Vorschlag zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020: Vorstellung eines politischen Konzepts, in: Geißler, René; Knüpling, Felix; Kropp, Sabine; Wieland, Joachim (Hrsg.): Das Teilen beherrschen: Analysen und Reformen des Finanzausgleichs 2019, Baden-Baden, S. 123–142.

⁴ Kersten, Jens; Neu, Claudia; Vogel, Berthold 2015: Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.